

# Onderzoek verstrekking geldleningen aan derden door de gemeente Ede

*Rekenkamercommissie Ede*





# Onderzoek verstrekking geldleningen aan derden door de gemeente Ede



# Inhoud

<b>Bestuurlijke rapportage</b>	<b>9</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	11
1.2. Doel van het onderzoek en centrale vraag	11
1.3. Onderzoeksvragen	12
1.4 Onderzoeksverantwoording	13
<b>2. Bevindingen</b>	<b>14</b>
2.1 Bevindingen centrale onderzoeksvraag I	14
2.1.1 Dossier lening ziekenhuis Gelderse Vallei Parkeren BV	14
2.1.2 Dossier lening Cinemec BV	15
2.2 Bevindingen centrale onderzoeksvraag II	16
<b>3. Conclusies</b>	<b>18</b>
3.1 Conclusies centrale onderzoeksvragen	18
3.2 Conclusies per (deel)onderzoeksvraag	19
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>21</b>
<b>5. Reactie college</b>	<b>22</b>
<b>6. Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>24</b>
<b>Rapportage van bevindingen</b>	<b>25</b>
1. Onderzoeksvraag A	26
2. Onderzoeksvraag B	30
3. Onderzoeksvraag C	33
4. Onderzoeksvraag D	35
5. Onderzoeksvraag E	37
6. Onderzoeksvraag F	39
7. Onderzoeksvraag G	42
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Overzicht bestuderende documenten	45
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde medewerkers	47



## Leeswijzer

De rapportage over het onderzoek naar het verstrekken van leningen en garanties door de gemeente Ede bestaat uit een bestuurlijke rapportage en uit een rapport van bevindingen. De bestuurlijke rapportage is als document zelfstandig leesbaar en kent:

- Een inleiding met de aanleiding van het onderzoek, de doelstelling, de vraagstelling en de verantwoording van de werkwijze;
- Een samenvatting van de bevindingen uit het onderzoek gegroepeerd naar de beide hoofdvragen in het onderzoek;
- Hoofdconclusies gegroepeerd naar de beide hoofdvragen en deelconclusies gegroepeerd naar de deelvragen in het onderzoek;
- Algemene aanbevelingen, de reactie van het college op het rapport en het nawoord van de rekenkamercommissie.

De rapportage van bevindingen geeft een gedetailleerde weergave van de deelvragen in het onderzoek, de norm per deelvraag, de wijze waarop de beantwoording van de deelvraag heeft plaatsgevonden en de beantwoording van de deelvraag.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van een documenten- en dossierstudie en via gesprekken met de intern ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij het onderwerp leningen en garanties. De informatie uit de beschikbare documenten en dossiers was deels vertrouwelijk/geheim. Wij hebben deze informatie zowel in de rapportage van bevindingen als in de bestuurlijke rapportage zodanig verwoord dat geen geweld wordt gedaan aan de kern van het vertrouwelijke of geheime karakter ervan.





# Bestuurlijke rapportage

Onderzoek verstrekking geldleningen aan  
derden door de gemeente Ede

*Rekenkamercommissie Ede*





## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding en achtergrond**

Bijna iedere gemeente heeft te maken met het verstrekken van geldleningen en garanties aan bijvoorbeeld corporaties, maatschappelijke instellingen, verbonden partijen of bedrijven. Bijzonder is dat er doorgaans grote bedragen mee gemoeid zijn en inherent hieraan risico's. Zolang er aan de betalingsverplichtingen aan de gemeente voldaan wordt, lijkt er weinig aan de hand. Zodra er iets mis gaat, wordt het snel nieuws en gaat het gepaard met financiële schade en imagoschade. We herinneren ons de Icesafe affaire en van meer recente datum een aantal grote corporaties die in financiële nood verkeren. Dichter bij huis kopte de Gelderlander eind juni 2012 dat bioscoop Cinemec, waaraan de gemeente een lening heeft verstrekt, het niet redt om de kapitaallasten van de parkeergarage in de geluidswal alleen te dragen.

Het is dus zaak dat een gemeente de bedrijfsvoering op dit onderdeel goed op orde heeft. We praten dan snel in termen van financieringsvoorwaarden, zekerheidsstellingen en periodieke beoordeling van kredietwaardigheid.

Minimaal even belangrijk zijn de afwegingen die gemaakt worden voorafgaand aan het verstrekken van een lening of een garantie. De keuze om een lening of garantie te verstrekken is vooral een politiek-bestuurlijke afweging tussen enerzijds het publiek belang en anderzijds het financieel risico dat de gemeente loopt. Juiste, volledige en tijdige informatie is voor gemeenteraadsleden van cruciaal belang voor het maken van deze keuzes.

In het onderzoeksplan 2011 was een onderzoek naar geldleningen en garanties opgenomen. In mei en juni 2012 heeft de rekenkamercommissie, tijdens een kennismaking met de fracties en het presidium, de bevestiging gekregen dat dit onderzoek nog altijd gewenst wordt. Specifiek genoemd zijn het verstrekken van leningen aan Cinemec BV en het ziekenhuis Gelderse Vallei Parkeren BV voor het realiseren van parkeervoorzieningen. Deze leningen worden als casus uitgediept. Het rapport handelt ten aanzien van Cinemec niet over de situatie die in 2012 aan de orde is maar over de geldlening die in 2010 is verstrekt. De aanbevelingen en het normenkader zijn wel bruikbaar voor de nieuwe situatie.

### **1.2. Doel van het onderzoek en centrale vraag**

De gemeente gebruikt het verstrekken van langlopende leningen en garanties als instrument om publieke doelen te realiseren. De doelstelling van het beoogde onderzoek is om de doeltreffendheid van het gebruik van het instrument geldleningen en garanties te beoordelen, alsmede de wijze waarop het instrument wordt ingezet. Met de resultaten van het onderzoek kan een bijdrage worden geleverd aan een verdere verbetering van de inzet van het instrument geldleningen en garanties door het bieden van:

- Inzicht in de afweging van een lening of garantie versus een mogelijk andere interventie;
- Inzicht in de kwaliteit van de beheerorganisatie op dit gebied;
- Inzicht in de informatiepositie van de gemeenteraad bij dit thema.

Zoals in het onderzoeksvoorstel aangegeven, speelt de invulling van het begrip publiek belang bij de inzet van het instrument een grote rol, naast een actieve visie op het gebied van risico-identificatie en –beheersing.

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig:

- I. Waarom is er bij het verstrekken van een lening of een garantie juist voor dit instrument gekozen om de beoogde doelen te bereiken, en in hoeverre vindt er bij het verstrekken van een lening of een garantie aan derden een weloverwogen weging plaats tussen het publieke belang en het financieel risico dat de gemeente loopt?
- II. Is het beheer van het financieel risico van verstrekte leningen en garanties in het kader van het publieke belang toereikend en is de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe en reeds verstrekte leningen en garanties adequaat?

### 1.3. Onderzoeksvragen

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- A. Waarom kiest de gemeente bij het verstrekken van een geldlening voor dit instrument en niet voor andere oplossingen om publieke doelen te realiseren?
- B. Voldoet de gemeente aan de wettelijke basisvoorschriften voor wat betreft het verstrekken van leningen en garanties?
- C. Welke criteria hanteert de gemeente voor het verstrekken van (nieuwe) geldleningen en garanties en worden deze nageleefd?
- D. Wordt de gemeenteraad toereikend geïnformeerd over het financieel risico bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties?
- E. Wordt er op toegezien dat de met de leningen beoogde doelen daadwerkelijk bereikt zijn?
- F. Is het beheer van uitstaande leningen en garanties door de gemeente toereikend om het financiële risico te beheersen?
- G. Krijgt de gemeenteraad voldoende informatie om zijn controlerende rol ten aanzien van de lopende portefeuille aan leningen en garanties in te vullen?

Noot: er bestaan meerdere begripsomschrijvingen van het publieke belang. De rekenkamercommissie hanteert de begripsdefinitie uit het rapport ‘Calculus van het publieke belang’<sup>1</sup> die is geoperationaliseerd in de ‘Methodiek doorlichting VROM-beleid’<sup>2</sup>.

---

1 <http://www.seor.nl/media/publications/de-calculus-van-het-publieke-belang.pdf>

2 <http://www.seo.nl/pagina/article/methodiek-doorlichting-vrom-beleid/Publicatienummer: 966>  
Auteur: B. Baarsma, F. Laverman, B.J.F. Hof, J. Theeuwes Opdrachtgever: Ministerie van VROM  
Uitgever: SEO Economisch Onderzoek ISBN: 978-90-6733-378-8

Er is sprake van een publiek belang als de markt het belang niet of onvoldoende vanzelf borgt ('marktfalen'). Deze benadering vanuit de economische theorie is een andere dan die vanuit de bestuurskundige invalshoek: 'Wat het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten'. In beide benaderingen geldt overigens dat 'de politiek' het laatste woord heeft en bepaalt of iets een publiek belang betreft of niet.

In de Wet Fido (Financiering decentrale overheden), die handelt over het aantrekken en tijdelijk wegzetten van overtollig geld door gemeenten, wordt weer een andere betekenis gegeven aan het begrip publieke taak. In de wet is bepaald dat gemeenten uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan of garanties verlenen. De wetgever heeft deze publieke taak bij het invoeren van de wet bewust niet ingeperkt. Het begrip is destijds alleen geïntroduceerd om een verbod te leggen op het bankieren door gemeenten. Dit is het bewust aantrekken van gelden om deze (meer risicovol) uit te lenen met als doel het genereren van meer inkomen. De wetgever vindt dat gemeenteraad zelf invulling moet geven aan het begrip publieke taak. Het ministerie BZK geeft in de Handreiking Treasury (2011) wel handreikingen/overwegingen, die de raad kan betrekken bij het nemen van een besluit over het verstrekken van een geldlening en/of garantie.

#### **1.4 Onderzoeksverantwoording**

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentenstudie, dossierstudie en interviews. De documentenstudie richtte zich op diverse documenten over het beleid, de organisatie en uitvoering van het verstrekken van leningen en garanties door de gemeente aan derden.

Buiten de scope van het onderzoek vallen de garantstellingen aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.<sup>3</sup>

De dossierstudie richtte zich op twee dossiers waarbij in de periode 2009-2011 leningen aan derden zijn verstrekt, te weten:

- Cinemec BV Gericht op de herfinanciering van het bioscoopcomplex;
- Ziekenhuis Gelderse Vallei Parkeren BV gericht op de uitbreiding van de bestaande parkeergarage bij het ziekenhuis.

Naast de documenten- en dossierstudie hebben interviews met betrokken bestuurders en ambtenaren plaatsgevonden. Deze interviews waren gericht op verheldering van zaken uit de documenten en uit de dossiers. Een lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1. De lijst van geïnterviewden vindt u in bijlage 2.

Bij de uitvoering van het onderzoek is de rekenkamercommissie ondersteund door Peter Houtsma adviesbureau in casu de onderzoekers drs. P. Houtsma en ir. P. Prins. De directe begeleiding vanuit rekenkamercommissie was in handen van de heren F. Janse en A. Swinkels. De ambtelijk secretaris van de rekenkamercommissie de heer S. De Jong functioneerde als de contactpersoon voor de onderzoekers.

---

<sup>3</sup> In een persbericht van 28 juni 2012 kondigde de VNG aan dat een commissie in opdracht van de VNG onderzoek gaat doen naar de financiële risico's van de gemeentelijke achtervangpositie in het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Het onderzoek moet in beeld brengen hoe groot de risico's zijn, hoe deze beperkt kunnen worden en of de begrotingsstructuur van het WSW in de praktijk goed werkt.

## 2. Bevindingen

### 2.1 **Bevindingen centrale onderzoeksvraag I**

Waarom is er bij het verstrekken van een lening of een garantie juist voor dit instrument gekozen om de beoogde doelen te bereiken, en in hoeverre vindt er bij het verstrekken van een lening of een garantie aan derden een weloverwogen weging plaats tussen het publieke belang en het financieel risico dat de gemeente loopt?

*Bij de verdere weergave van de bevindingen uit het onderzoek wordt niet meer ingegaan op de inzet van het instrument garanties. De nota “Garantiebeleid ... Gegarandeerd” uit 1989 resulteert in het raadsbesluit om het verlenen van gemeentegaranties te beëindigen met uitzondering van de sector volkshuisvesting. In zeer incidentele gevallen worden - in lijn met de subsidieregels - bij evenementen exploitatiegaranties door de gemeente afgegeven.*

Uit de documenten, de dossiers en de gesprekken blijkt dat bij de inzet van het instrument lening ter realisatie van gemeentelijke doelen het uitgangspunt “nee, tenzij” geldt. Zowel bij bestuurders als bij ambtenaren is dit uitgangspunt bekend en wordt dit uitgangspunt ook in de praktijk bij aanvragen voor leningen gehanteerd. Uit de gesprekken komt naar voren dat vanwege dit uitgangspunt en vanwege de specifieke omstandigheden per aanvraag de besluitvorming over het toekennen van een gemeentelijke lening maatwerk is en een algemeen beleidskader daarvoor niet geëigend is. Een attentiepunt bij het verstrekken van leningen aan derden is ook de rol die de gemeente kan spelen als stimulator van economische ontwikkeling ten tijde van een economische crisis. Leidend bij de besluitvorming door de raad over het aangaan van een leningsovereenkomst met een derde zijn:

- Het gemeentelijk doel dat wordt ondersteund met de toekenning van de lening;
- De risico's in geval van het niet nakomen van de financiële verplichtingen.

Bij de dossierstudie inzake de toekenning van leningen aan het ziekenhuis Gelderse Vallei Parkeren BV en aan Cinemec BV zijn de volgende chronologische procesbeschrijvingen te reconstrueren:

#### 2.1.1 **Dossier lening ziekenhuis Gelderse Vallei Parkeren BV**

- Op basis van raadsbesluit van 24/06/1999 besluit het college op 27/02/2001 tot het aangaan van een hypothecaire lening ad. € 6,8 mln. aan het ziekenhuis Gelderse Vallei ten behoeve van de bouw van een parkeergarage op het terrein van het ziekenhuis;
- Via samenwerkings- en beheerovereenkomst beogen het ziekenhuis en de gemeente het voorkomen van ongewenst parkeergedrag in de directe omgeving van het ziekenhuis;
- In december 2010 besluit de raad tot een bestemmingsplanwijziging om de uitbreiding van de parkeergarage mogelijk te maken;
- Op 28/01/2011 richt de raad van bestuur van het ziekenhuis een memo aan de gemeente met een overzicht van de financieringsmogelijkheden voor de uitbreiding van de bestaande parkeergarage. De bestaande parkeercapaciteit schiet tekort en leidt tot parkeerdruk in de omliggende wijk/buurt. Daarnaast gaat het ziekenhuis in de komende tijd uitbreiden. Voorkeur van de raad van bestuur gaat uit naar een

- lening door gemeente onder de bestaande juridische constructie;
- De businesscase in relatie tot de toekomst van het ziekenhuis wordt door gemeente positief beoordeeld;
  - De rol van het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) bij de financiering van de uitbreiding van de parkeergarage wordt toegelicht; de houding van het Wfz is veranderd in die zin dat zij meestal recht van 1<sup>e</sup> hypotheek willen hebben en dat het ook niet aannemelijk is dat de uitbreiding van de parkeergarage onder borging gebracht kan worden;
  - De gemeente geeft aan, net als in 2001, invloed te willen blijven uitoefenen op het parkeerbeleid en de tarieven. Parkeerbeleid in de omgeving van het ziekenhuis noodzaakt tot een integrale aanpak inclusief het gebied Cinemec BV en Stadspoort;
  - Bij behandeling van het raadsvoorstel ‘verstrekken aanvullende lening’ in de raadscommissie AZ&M worden vragen gesteld over alternatieve financieringsmogelijkheden, het risico op onterechte staatssteun, de overwegingen/motieven voor uitbreiding van de parkeergarage en nadere informatie over de bestaande lening en de (maximale) hoogte van de aanvullende lening;
  - Ten aanzien van de risico's is het van belang dat de gemeente op de eerste en aanvullende lening het recht van 1<sup>e</sup> hypotheek heeft. En er is een borgstellingsovereenkomst;
  - Op 31 maart 2011 besluit de raad in meerderheid om in te stemmen met de geldlening tot een maximum van € 7,9 mln. aan ziekenhuis Gelderse Vallei parkeren B.V. en het college te mandateren om de samenwerkingsovereenkomst te actualiseren en een leningsovereenkomst aan te gaan;
  - Een gemeentelijke lening ad € 7,9 mln. wordt aangetrokken en doorgesluisd naar het ziekenhuis. Voor wat betreft de hoogte van het rentepercentage wordt conform de Europese richtlijnen aangesloten bij een marktconforme hoogte plus een (eigen) minimale risico-opslag van 0,125%. In werkelijkheid is door Ede een lening aangetrokken voor 4,06%, welke is doorgeleend aan het ziekenhuis voor 4,25%. Het minimaal te hanteren percentage op basis van de richtlijnen van Europa is het Euribor tarief van 2,05% waardoor er per saldo een opslag is gerealiseerd van 2,20%.

### 2.1.2 Dossier lening Cinemec BV

- De commissie Algemene Zaken en Middelen wordt op 18 januari 2010 geïnformeerd over het verzoek van Cinemec BV (eind november 2009) om als gemeente te participeren in Cinemec BV (onderdeel Taxon Groep BV). In de discussie wordt verkennend gesproken over het publieke belang van Cinemec (culturele functie, city-marketing), de verschillende participatiemogelijkheden en de financiële positie van Cinemec;
- De gemeenteraad stelt op 11 februari 2010 de kaders vast voor een lening aan Cinemec. De kaders hebben betrekking op de omvang, de looptijd, rente en aflossingsvoorwaarden, het toezicht, advies inzake mogelijke staatssteun en de betrokkenheid van andere partijen;
- De raadscommissie AZ&M bespreekt op 29 maart 2010 het voorstel ‘verstrekken lening Taxon-Groep (Cinemec BV)’. De fracties bespreken de condities van de lening en het toezicht via de raad van commissarissen. In een aansluitende vertrouwelijke vergadering van de commissie wordt nog verder gesproken over de wijze van monitoring;
- De gemeenteraad besluit op 8 april 2010 in te stemmen met een lening aan de Taxon groep van € 2 miljoen voor 5 jaar (aflossing ineens) tegen een rentepercentage van 5%.

- Het toezicht is geborgd via een (nieuw in te stellen) raad van commissarissen, waarin de gemeente Ede de mogelijkheid krijgt samen met PPM-Oost een commissaris te benoemen;
- De zekerheidsstelling voor de gemeente Ede is gebaseerd op het recht van 2e hypotheek op het totale complex;
- De lening wordt verstrekt met de motivering van het publiek/algemeen (economisch) belang tegen een marktconforme rente. Hiermee kan de toets op EU-regelgeving inzake staatssteun worden doorstaan;
- Het publieke belang wordt omschreven als het parkeerbeleid en -belang, de toonaangevende culturele functie, de uitstraling voor Ede en het Food Valley concept:
- De besluitvorming door de gemeenteraad wordt onderbouwd met (geheime) documenten: een notitie inzake het verloop van de onderhandelingen (inclusief verwijzing naar verkenningen van PPM-Oost inzake de kredietwaardigheid), de gewijzigde statuten en het reglement van de raad van commissarissen en bestuur van de Taxon Groep en een taxatierapport;
- De zekerheidsstelling voor de gemeente Ede krijgt zijn beslag in een hypotheekakte.

## 2.2 Bevindingen centrale onderzoeksvraag II

Is het beheer van het financieel risico van verstrekte leningen en garanties in het kader van het publieke belang toereikend en is de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe en reeds verstrekte leningen en garanties adequaat?

De gemeente beschikt met de financiële beheersverordening, het treasurystatuut en de daarop afgestemde procesbeschrijvingen over een op papier sluitend systeem in geval van het verstrekken van een lening aan derden. De resultaten van de jaarlijkse interne controles en de controle door de accountant wijzen ook in de praktijk op een rechtmatige werkwijze.

In artikel 3 van het treasurystatuut is opgenomen dat de gemeente uitsluitend leningen of garanties uit hoofde van de ‘publieke’ taak mag verstrekken aan door de raad goedgekeurde derde partijen. Dit impliceert dat de raad in dergelijke gevallen instemt met het verstrekken van een geldlening aan een derde en het college mandateert om een leningsovereenkomst aan te gaan. Er is in het treasurystatuut geen limiet opgenomen boven welke het college eerst de raad hoort alvorens een lening of garantie te verstrekken. Hoewel het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten een bevoegdheid van het college is, en hij in bepaalde - voor de gemeente belangrijke - situaties de raad de gelegenheid dient te geven zijn wensen en bedenkingen te uiten, wordt het instemmingsrecht voor het verstrekken van een geldlening aan de raad gelaten. De raad bepaalt daarmee het publieke karakter van het met de lening beoogde doel.

In de procesbeschrijving “Verstrekken van leningen aan derden uit hoofde van de publieke taak” wordt alleen gesproken over het toetsen van de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende (derde) partij en ontbreekt een concreet kader over de inhoud van de publieke taak. Dit bevestigt het beeld dat de raad op voorstel van het college zich expliciet heeft uit te spreken over het publieke karakter van het met de lening beoogde maatschappelijke doel.



De raad wordt over bestaande en de verwerking van nieuwe leningen aan derden - naast de eigen specifieke besluitvorming daarover - geïnformeerd via de paragrafen financiering en weerstandsvermogen in de begrotingen en in de jaarstukken. Daarnaast wordt in de toelichting op de balans in de jaarrekening een beknopte toelichting gegeven op de mutaties in de financiële activa (boekwaardes en aflossingen op de verstrekte leningen).

De laatste jaren, meer specifiek vanaf 2011, krijgt het risicomanagement bij de gemeente Ede in zijn algemeenheid in samenwerking met de raads werkgroep, meer aandacht. In 2012 heeft dit door de problemen bij de corporaties extra accent gekregen in relatie tot de door de gemeente verstrekte leningen. Dit wordt ook nog geaccentueerd door de reorganisatie c.q. concentratie van de financiële functie. Belangrijke in steek daarbij is dat er niet alleen sprake dient te zijn van het identificeren van risico's voor de gemeente, maar dat er in feite permanent aandacht is voor het proactief beheersen van de risico's.

De vakafdelingen worden hierbij ondersteund door de expertise vanuit het risicobeheersingsysteem (NARIS) maar dienen zelf alert te zijn op het oppakken van relevante risicosignalen. Er worden momenteel risicoprofielen van afdelingen opgesteld. Juist vanuit de nieuwe filosofie van meer risicobewust werken is risicobeheersing een vast onderwerp in de gesprekken tussen de vakafdelingen en de adviseurs van financiën & control. De laatsten hebben hierin een kritische en bewakende rol. Een praktijkvoorbeeld van deze verdere ontwikkeling is de risicosessie rondom de decentralisatie van de taken op het gebied van jeugdzorg, de periodieke contacten tussen de gemeente en de instelling waaraan leningen zijn verstrekt en de pilot risicoscan met de woningbouwcorporatie Woonstede. De intentie is om deze risicoscans uit te rollen naar alle partijen waarmee de gemeente een financiële en een bestuurlijke relatie heeft.

Het beheer van het standenregister leningen kent een nadrukkelijke functiescheiding voor wat betreft de registratiefunctie. Per medio 2012 is er - buiten de verstrekte leningen aan Woonstede - sprake van een bestand van 11 gemeentelijke leningen met een saldo hoofdsom van € 26.650.000.

### 3. Conclusies

#### 3.1 Conclusies centrale onderzoeksvragen

- I Het instrument geldleningen en garanties aan derden wordt door de gemeente Ede terughoudend ingezet. De leningenportefeuille bedraagt - buiten de leningen welke verstrekt zijn aan woningbouwcorporatie Woonstede - circa € 27 mln. Het beleidsuitgangspunt op dit gebied is nadrukkelijk 'nee, tenzij'. Conform de Wet Fido is dit 'tenzij' gekoppeld aan het publieke belang dat wordt gediend met het verstrekken van de lening. Het begrip publiek belang kent binnen de gemeente geen expliciete definiëring, maar wordt als zodanig erkend indien de raad de derde partij waaraan de lening wordt verstrekt als zodanig kwalificeert. De 'wat' vraag of te wel welk maatschappelijk belang de gemeente aanmerkt als publiek belang wordt gezien als prismaat van de politiek.

Bij de toetsing van de discussie over het publieke belang in combinatie met het door de gemeente te lopen risico, blijkt dat het publieke belang bij de lening voor een extra parkeerdek op de parkeergarage van het ziekenhuis Gelderse Vallei expliciet gekoppeld wordt aan het voorkomen van parkeeroverlast in de omliggende wijk/buurt. Dit publieke belang wordt geoperationaliseerd door het sluiten van samenwerkings- en beheerovereenkomsten tussen ziekenhuis en gemeente met actieve sturing door de gemeente op het parkeerbeleid en de parkeertarieven. De 'hoe' vraag over welke interventie vanuit de gemeente in deze situatie van publiek belang gepleegd kan worden, wordt in de commissie en in het raadsvoorstel behandeld en volgt de lijn van de eerder verstrekte lening ten behoeve van de parkeergarage in 2001. Alternatieven werken duurder uit voor het ziekenhuis en kunnen ongewenste effecten hebben op de parkeertarieven en daarmee op het parkeergedrag. Probleemanalyse, interventiescenario's, keuze interventie gevolgd door monitoring van de effecten liggen in deze casus in elkaars verlengde.

Bij de lening aan Cinemec BV/Taxon groep is in openbare documenten de trits probleemanalyse – interventiescenario's – keuze interventie – monitoring effecten niet volledig en weinig transparant. Het risico hierbij is dat wordt gekozen voor de verkeerde interventie. De raad richt zich op de financiële kaderstelling ten aanzien van de te verstrekken lening en in het raadsbesluit wordt het publieke belang zeer summier gemotiveerd (parkeerbeleid en –belang in de omgeving, behoud belangrijke culturele functie en belang Food Valley). Het financiële risico van het niet (kunnen) voldoen aan de verplichtingen jegens de gemeente lijkt van meet af aan aanwezig (ambtelijke advisering gaat hier expliciet op in), maar het belang om Cinemec BV en de ondernemer voor Ede te behouden is doorslaggevend voor het raadsbesluit. Veel relevante informatie wordt in vertrouwelijkheid/geheimhouding aan de raad verstrekt.

- II Het beheer van verstrekte leningen aan derden kent een adequate vastlegging, mutering en aansluiting op de debiteurenadministratie. De informatie aan de gemeenteraad over bestaande en nieuwe leningen aan derden vindt plaats via de paragraaf financiering in begroting en jaarverslag. Daarnaast wordt in de toelichting op de balans in de jaarrekening ingegaan op financiële activa. Zowel de informatie in de paragraaf financiering als de toelichting op de balans is conform de wettelijke vereisten maar is financieel-technisch van aard en daarmee niet voor iedereen

even toegankelijk. De -sinds 2011 niet meer actieve - treasurycommissie bepleitte eveneens meer toegankelijke informatie op dit gebied.

In de paragraaf Weerstandsvermogen worden de risico's voor de gemeente geïdentificeerd en gekwantificeerd. Momenteel wordt de verdere stap op dit gebied gezet door de risico's al aan de 'voorkant' van nieuwe werkprocessen in kaart te brengen. Per afdeling worden risicoprofielen opgesteld. Een concreet voorbeeld is de gevoerde risicodiscussie over de decentralisatie van de jeugdzorg. Deze verdere ontwikkeling van het risicomangement in de gemeente wordt behalve met de inzet van het risicosysteem (NARIS) ook van input voorzien vanuit de kennis en ervaring bij andere grotere gemeenten.

### **3.2 Conclusies per (deel)onderzoeksvraag**

- A De gemeente neemt bewust een besluit om in zeer specifieke gevallen, waarin het publieke belang in meer of mindere mate is omschreven, over te gaan tot een geldlening. Een duidelijke probleemanalyse en een overzicht van verschillende interventies (naast de financiële interventie van een lening) is niet altijd in het raadsvoorstel opgenomen;
- B De gemeente beschikt op papier over een sluitend instrumentarium, onder meer gericht op een rechtmatige wijze van aantrekken en uitzetten van geldmiddelen. De financiële beheersverordening, het treasurystatuut en de procesbeschrijvingen sluiten op dit gebied op elkaar aan en ook op de benoemde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond de treasuryorganisatie. De planning en controldocumenten (begroting en jaarstukken) voldoen aan de eisen die het BBV ter zake stelt. De paragraaf Financiering gaat in beperkte mate in op de beleidsvoornemens ten aanzien van leningen en garanties. Los van de financiële regelgeving is te constateren dat de formele bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het aangaan van geldleningen, conform artikel 160 Gemeentewet bij het college berust. De raad kan haar wensen en bedenkingen uiten bij het voornemen van het college tot het aangaan van een geldlening, maar het college beslist formeel over de geldleningovereenkomst;
- C De context van besluiten tot het verstrekken van leningen aan derden is dusdanig uniek dat er, naast het algemene criterium van publiek belang, geen andere vooraf geformuleerde en vastgestelde criteria zijn. In de betreffende procesbeschrijvingen wordt qua toetsingscriteria gesproken over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de derde;
- D De gemeenteraad wordt in de raadsvoorstellen dan wel in besprekingen voorafgaande aan het raadsbesluit geïnformeerd over het financiële risico. In het dossier Cinemec/Taxon is de informatie over de financiële risico's beperkt;
- E Aangezien de publieke doelen waaraan de te verstrekken lening moet bijdragen in beperkte mate concreet worden beschreven, is het ook slechts in beperkte mate mogelijk om doelrealisatie te monitoren. In het dossier parkeergarage ziekenhuis wordt op basis van klachtenmetingen de effecten van parkeermaatregelen gevolgd. Bij het dossier Cinemec/Taxon is het doel van de lening de handhaving van het bioscoopcomplex en worden de publieke doelen niet concreet gemaakt;

- F Het risicomanagement dat de gemeente verder ontwikkelt, is steeds beter in staat om risico's aan de 'voorkant' in te schatten. In dit proces moeten binnen de gemeente nog wel de nodige stappen worden gezet, waarbij risico-identificatie en risicobeheersing niet meer wordt gezien als een 'concern'-probleem maar als een - proactief en continu op te pakken - activiteit van de vakafdelingen. Daarbij hoort ook het periodiek monitoren van de kredietwaardigheid /financiële positie van de instelling die de lening ontvangen heeft. Momenteel worden daartoe aanzetten gedaan via gesprekken met instellingen;
  
- G Door het ontbreken van concrete kaderstelling door de raad op het gebied van het verstrekken van geldleningen kan de controlerende rol in beperkte mate worden uitgeoefend. In de paragraaf weerstandvermogen wordt de raad wel geïnformeerd over de risico's bij afgegeven leningen. In geval van majeure wijzigingen zoals bij de beide onderzochte casussen wordt de raad actief door het college geïnformeerd.

## 4. Aanbevelingen

De navolgende aanbevelingen vloeien voort uit de door de rekenkamercommissie getrokken conclusies. Indien en voor zover de raad de aanbevelingen overneemt, kunnen deze als opdracht aan het college worden geadresseerd.

- A Draag zorg - mede ten behoeve van een publieke verantwoording - bij besluitvorming over leningen voor een, conform de interventietheorie, volledig en transparant beeld van de probleemstelling, mogelijkheden tot interventie (ook niet-financiële), onderbouwing van de keuze en monitoring van het effect van de interventie op de bijdrage aan het publiek doel;
- B Het komt voor dat besluitvorming wordt voorbereid op basis van onder geheimhouding verstrekte informatie. Dit gebeurt onder meer in situaties waarbij openbaarheid de (financiële) onderhandelingspositie van de gemeente schaadt. Voor de democratische controle achteraf verdient het aanbeveling om in de openbare besluitvormingsdocumenten de gemaakte afwegingen meer inzichtelijk te maken;
- C Aangezien het aangaan van een geldlening de wettelijke bevoegdheid is van het college van burgemeester en wethouders, is het aan te bevelen dat bij belangrijke collegebesluiten in deze, de raad zich via wensen en bedenkingen uitspreekt over het publieke belang dat via de inzet van het instrument geldlening wordt gediend;
- D Draag zorg in geval van complexe en unieke financiële onderhandelingen met substantiële risico's voor de gemeente, voor inzet van externe expertise (second opinion) namens de gemeente;
- E Draag zorg voor een voortzetting van de verdere professionalisering van het risicomanagement binnen de gemeente, met expliciete aandacht voor de identificatie en de beheersing van mogelijke risico's aan de voorkant van de beleidsontwikkeling;
- F Vergroot de leesbaarheid, begrijpelijkheid en samenhang van de informatievoorziening in de planning en controldocumenten van de gemeente over de (risico's van de) verstrekte geldleningen. Dit kan door minder vanuit de vaktechniek te schrijven en meer vanuit het perspectief van de lezer.

## 5. Reactie college

In uw brief van 16 mei 2013 biedt u ons college het rekenkamerrapport “Onderzoek verstrekking geldleningen aan derden door de gemeente Ede” aan. U stelt ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. In deze brief ontvangt u de reactie van ons college.

### *Algemeen beeld*

Wij spreken als college onze waardering uit voor het uitgebreide en gedegen onderzoek naar de verstrekking van geldleningen aan derden. Ook de wijze van aanpak van het onderzoek en de manier van overleg hebben wij als prettig ervaren.

Op hoofdlijnen kunnen wij ons goed vinden in de conclusies en aanbevelingen van uw commissie.

De nuancering is dat de basis van de conclusies zijn gebaseerd op een beperkt aantal (2-tal) voorbeelden. Overigens volledig verklaarbaar gelet op het besluit dat onze gemeente in principe geen leningen verstrekt en sprake moet zijn van een uitzonderlijke situatie en expliciet besluit willen wij tot verstrekking overgaan. In dat licht willen wij uw conclusies als “niet altijd” en “het komt voor” wel zien.

Dit opgemerkt hebbend, neemt niet weg dat wij uw aanbevelingen ter harte nemen en graag verder vorm willen geven. Dit willen wij, zoals gebruikelijk en waar nodig, graag doen in samenwerking met de Raadswerkgroep Programmabegroting.

Voor wat betreft de aanbevelingen E en F geldt dat deze aansluiten op bestaande actiepunten die op de agenda staan van de raadswerkgroep. Het betreft de doorontwikkeling van het risicomangement inclusief de verbreding van de pilot verbonden partijen en de discussie over de inhoud en vorm van ons p&c instrumentarium naar aanleiding van het met de raad uitgevoerde leantraject.

U refereert in uw rapport aan de door het ministerie van BZK in 2011 uitgebrachte Handreiking Treasury (2011). Deze handreiking bevat zeer bruikbare punten -met name de checklist met kritische vragen voor de beoordeling van de diverse aspecten van treasury- die wij bij de uitwerking zullen betrekken.

Onderstaand gaan wij kort in op de aanbevelingen A t/m D.

### *Specifieke opmerkingen*

Ten aanzien van de aanbevelingen A t/m D het volgende.

#### *Aanbeveling A*

Deze aanbeveling is mede gebaseerd op conclusie 3.1. en 3.2.A. Wij onderschrijven het door u geschetste belang en zullen dit meenemen in de uitwerking.

#### *Aanbeveling B*

Het spanningveld tussen openbaarheid versus geheimhouding blijft een voortdurende afweging. Uitgangspunt bij de beoordeling hiervan is de WOB.

Wij onderkennen uw opmerkingen over de gemeentelijke onderhandelingspositie. Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre dit de belangen van de betrokken partij

(betreft veelal niet openbare bedrijf- en concurrentiegegevens) kan schaden. Dat neemt niet weg dat wij als college alert blijven op uw aanbeveling in de openbare besluitvormingsdocumenten de vereiste transparantie aan te brengen met het oog op de democratische controle achteraf.

#### ***Aanbeveling C***

Wij hebben begrepen dat u met deze aanbeveling de gemeenteraad een procedureherziening in overweging geeft. Onze raad heeft de wettelijke bevoegdheid voor het besluiten tot het aangaan van een geldlening aan zich gehouden. U beveelt de raad aan om deze bevoegdheid om te zetten in een procedure waarin de raad zich via wensen en bEdenkingen uitspreekt en daarmee beter aansluit bij artikel 160 gemeentewet. Het is aan de raad om hierover een oordeel te geven. In de praktijk blijft wat ons betreft dat de raad bepaalt of en aan wie een geldlening wordt verstrekt.

#### ***Aanbeveling D***

Wij onderschrijven de noodzaak van het inzetten van externe expertise (second opinion) namens de gemeente en zullen dat in de toekomst nadrukkelijk blijven afwegen.

Uw aanbeveling is mede gebaseerd op uw bevinding (4.4), Waarin u in het geval Cinemec aangeeft: “aangezien PPM-Oost handelde in het verlengde van een belanghebbend partij (de provincie Gelderland) is de vraag of de beoordeling door PPM-Oost een op een kan worden overgenomen door de gemeente”. Wij hechten eraan hierover nog het volgende toe te lichten.

In 2010 heeft de provincie Gelderland € 25 miljoen beschikbaar gesteld voor achtergestelde leningen aan bedrijven die door de crisis moeite hadden kapitaal aan te trekken: de MKB Kredietfaciliteit Gelderland. PPM-Oost voerde dit namens de provincie uit. De MKB Kredietfaciliteit Gelderland verstreekte leningen van tussen € 250.000 en € 1 miljoen aan gelderse ondernemers met tijdelijke liquiditeitsproblemen, maar met goEde toekomstperspectieven. Ook Cinemec maakte daar gebruik van. Hierbij is sprake van het verstrekken van achtergestelde leningen, dus zonder enige zekerheid. Het kritisch bezien van de verkenningen was daarom belangrijk punt van PPM-Oost, immers (gemeenschaps)geld moet wel terug naar provincie. Juist mede daarom zijn wij in 2010 gezamenlijk opgetrokken met en hebben gebruik gemaakt van de expertise van PPM- Oost op dat terrein.

#### ***Tenslotte***

Zoals aangegeven gaan wij uw aanbevelingen verder vorm geven. Wij zullen de raad, via de Raadswerkgroep Programabegroting, 4<sup>e</sup> kwartaal 2013 informeren over de resultaten hiervan.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Ede,

R. Wielinga

C. van der Knaap

Gemeentesecretaris

Burgemeester

## 6. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is het college erkentelijk voor de reactie op het rapport “Onderzoek verstrekking geldleningen aan derden door de gemeente Ede”. De commissie stelt vast dat het college de onderzoeksresultaten, in de context dat een aantal conclusies is gebaseerd op een onderzoek van twee casussen, onderschrijft. Met uitzondering van de aanbeveling ten aanzien van de bevoegdheid voor het besluiten tot het aangaan van een geldlening, neemt het college de aanbevelingen van de commissie ter harte.

Voor wat betreft de bevoegdheid voor het besluiten tot het aangaan van een geldlening verschillen de rekenkamercommissie en het college over de uitvoeringspraktijk niet substantieel van mening. Wel merkt de commissie op dat de werkwijze in Ede niet conform de uitgangspunten van het dualisme is ingericht.

De gemeente moet in het licht van de rijksbezuinigingen en de op handen zijnde decentralisaties de komende jaren veel complexe beslissingen nemen waar grote belangen mee gemoeid zijn voor het welzijn van de inwoners, voor het voorzieningenniveau en voor het takenpakket van instellingen in de stad. Daarbij is zeker dat de opgave om de financiële huishouding op orde te houden een enorme uitdaging is. In dat licht spreekt de rekenkamercommissie zijn waardering uit dat het college aangeeft alert te blijven op transparantie van de besluitvorming en de toegankelijkheid van de planning & controldocumenten.

Het is wenselijk dat de aandacht voor de ontwikkeling van risicomanagement niet verslapt omdat de organisatie nu in een belangrijke fase is beland. Risicomanagement behoort niet langer tot het exclusieve domein van concernfinanciën/planning & control. Het moet een vanzelfsprekend onderdeel zijn in de dagelijkse uitvoering van het werk van beleidsmakers, adviseurs en andere niet-financiële medewerkers.

Tenslotte, zoals het college zelf aangeeft, wordt u in het vierde kwartaal van 2013 geïnformeerd over de wijze waarop de aanbevelingen worden overgenomen.

De rekenkamercommissie,

J. van Kroonenburg  
Voorzitter



# Rapportage van bevindingen

Onderzoek verstrekking geldleningen aan  
derden door de gemeente Ede

*Rekenkamercommissie Ede*



## 1. Onderzoeksvraag A

### 1.1. *Onderzoeksuraag*

Waarom kiest de gemeente bij het verstrekken van een geldlening voor dit instrument en niet voor andere oplossingen om publieke doelen te realiseren?

### 1.2. *Norm*

De gemeente neemt bewust een besluit om in zich voordoende gevallen over te gaan tot een geldlening na deze gewogen te hebben tegen alternatieven om gewenste publieke doelen te bereiken.

### 1.3. *Toetsing*

Onderstaande toetsing uitvoeren aan de hand van twee dossiercontroles:

- Stel aan de hand van bijvoorbeeld gespreksverslagen vast dat er een discussie heeft plaatsgevonden welk publiek belang ten grondslag ligt aan de voorgenomen interventie van de gemeente. Ofwel, stel vast dat er een probleemdefinitie voorhanden is en bijvoorbeeld in kaart is gebracht wat er mis zou gaan als de gemeente niet over zou gaan tot het verstrekken van een geldlening.
- Stel aan de hand van bijvoorbeeld gespreksverslagen vast dat verschillende instrumenten tegen elkaar zijn afgewogen om het in de vorige alinea geformuleerde probleem op te lossen. Ga na in hoeverre deze weging past in het stamien dat wordt gehanteerd in de Calculus van het publieke belang.
- Stel aan de hand van besluitvormingsdocumenten voor de gemeenteraad vast dat de raad op de hoogte is gesteld van de weging van alternatieven naast het verstrekken van een geldlening.

### 1.4. *Bevindingen*

*Dossier uitbreiding parkeercapaciteit ziekenhuis Gelderse Vallei*

Eerder is in 2001 al een hypothecaire geldlening door gemeente aan het ziekenhuis verstrekt voor de bouw van een parkeergarage op het terrein van het ziekenhuis. Afweging daarbij was het voorkomen van ongewenst parkeergedrag in de directe omgeving van het ziekenhuis. De gemeente heeft invloed op de tariefstelling. Hiertoe zijn drie overeenkomsten gesloten te weten:

- een samenwerkingsovereenkomst (kaders);
- een overeenkomst parkeerbeheer (uitvoering beheer);
- een overeenkomst van geldlening.

Begin 2011 komt het ziekenhuis met een verzoek aan de gemeente om financiering van een investering in een extra parkeerlaag in de parkeergarage binnen de bestaande juridische structuur. Ook de positie van het Waarborgfonds voor de zorgsector komt aan de orde.

De businesscase uitbreiding is met gemeente doorgesproken en positief beoordeeld. Het ziekenhuis, de ambtelijke organisatie, het college en de raad maken keuze uit drie scenario's te weten:

- aflossen van een eerdere lening en integrale financiering door een derde;
- financiering van de uitbreiding van de parkeercapaciteit door een derde;
- financiering van de uitbreiding binnen bestaande overeenkomsten.

In de toelichting op het raadsvoorstel worden naar aanleiding van de commissiebehandeling de leningsscenario's, de relatie naar staatssteun, de overwegingen voor uitbreiding van de parkeergarage, de maximale hoogte van een lening en de mogelijkheid van elektrische laadpunten verder ingevuld. Marktwerking bij financiering van de uitbreiding zou tot ongewenste effecten op de hoogte van de parkeertarieven leiden en daarmee mogelijk tot uitwijkgedrag in de wijk. De gemeente is met een integrale aanpak van parkeren bezig in combinatie met het gebied Stadspoort en Cinemec BV.

Inzet van een ander publiek instrument in de plaats van een lening, is in het dossier niet aan de orde geweest. Wel aanvullend aan de lening, en gericht op de borging van het publiek belang in deze, is de vaststelling van de samenwerkings- en beheerovereenkomsten.

In de gehouden interviews wordt de continuering van het publieke belang in lijn met de besluitvorming in 2011 bevestigd. In de raadscommissie worden de verschillende financiële alternatieven voor de aanvullende lening bediscussieerd. Vanwege onder meer het recht van eerste hypotheek van de gemeente bij de eerdere lening worden alternatieven als volledige aflossing en financiering door een derde of financiering van een aanvullende lening door een derde als ongunstiger gezien voor het ondersteunen van het publieke belang.

### **Dossier Cinemec BV**

De besluitvorming over de lening aan Cinemec BV vindt grotendeels plaats in de eerste vier maanden van 2010. Op 9 februari 2010 besluit het college van b&w een voorstel aan de raad voor te leggen inzake de kaders voor een lening aan Cinemec BV. Die kaders worden na de bespreking op 11 februari aansluitend op 12 februari vastgesteld. Rondom die besluitvorming wordt het college via een aantal memo's geïnformeerd over de kanttekeningen bij een lening aan Cinemec BV: precedentwerking, oneigenlijk rol van de gemeente en risico's. Het ambtelijk advies is in eerste instantie negatief. Er wordt onderkend dat er bestuurlijke argumenten denkbaar zijn om de lening te verstrekken. De feitelijke instemming van de gemeenteraad wordt verkregen op 8 april na behandeling in de commissie AZ&M op 29 maart 2010. De noodzaak van de lening wordt onderbouwd met een dreigend faillissement voor Cinemec BV. Dit wordt bevestigd door een brief van dhr. Kuipers (Cinemec BV/Taxon groep), maar dit wordt niet bevestigd via bijlagen van de Rabobank.

Het publieke belang wordt in het raadsvoorstel kort gemotiveerd met:

- het parkeerbeleid en -belang;
- het behoud van een culturele functie met een belangrijke uitstraling voor Ede en FoodValley.

Er is geen verwijzing opgenomen naar een concrete (smart) doelstelling in een specifiek beleidsdocument. In het collegevoorstel worden als alternatieven genoemd:

- een achtergestelde lening;
- een lening met tweede hypotheek;
- participatie en aankoop van de parkeergarage en uitgave in erfpacht;
- niets doen wordt ook genoemd met als consequentie een faillissement. Deze optie wordt niet verder uitgewerkt (doorstart en/of overname).

De raad stelt kaders ten aanzien van de omvang van de lening, gelijke rechten, de looptijd, marktconformiteit, borging van het toezicht, advies inzake staatssteun en de participatie van derden (PPM-Oost, Gelderland en Rabobank). In het voorstel aan de gemeenteraad wordt niet ingegaan op de mogelijke alternatieven. In termen van de Calculus van het publieke belang is er sprake van een extern effect (cultuurfunctie/parkeren), complexe free rider problematiek (parkeren), een beloning van internalisering (behoud publieke belangen) en de tijdelijke zeggenschap is gereguleerd (zetel in raad van commissarissen).

Uit de interviews blijkt dat het publieke belang concreter kan worden onderbouwd met jaarlijkse bezoekersaantallen van circa 300.000 in een jongerendoelgroep waar Ede nog wel eens problemen mee heeft. Ook blijkt dat informeel en vertrouwelijk met de raad doorgesproken is over met name het alternatief van niets doen c.q. faillissement. Als aanvullend argument werd meerdere malen genoemd dat met Cinemec BV ook enkele andere Edese bedrijven - verbonden aan de bouwactiviteiten - dreigden failliet te gaan. Dit laatste argument speelt in de discussie anno 2013 geen rol meer.

Bij de interviews is aangegeven dat het dossier steeds in overleg met de inhoudelijke medewerkers (RO / parkeren) is opgesteld. De beschreven alternatieven hebben echter een puur financieel karakter. Er wordt niet ingegaan op de mogelijkheden om via de ruimtelijke ontwikkeling van de omgeving of het parkeerbeleid te sturen op een betere bezetting van de parkeergarage van Cinemec BV, terwijl in de interviews wel wordt aangegeven dat die mogelijkheden zijn verkend en deels zijn uitgewerkt (blauwe zone, stimulering ontwikkeling omgeving). De interviews met de bijbehorende documenten geven ook aanvullend inzicht in de problematiek. De gerealiseerde parkeervoorzieningen zijn puur bedoeld voor Cinemec BV en hebben geen overcapaciteit voor de omgeving. De verwachte betere bezetting van de parkeergarage door de groei als gevolg van de nieuwe zaal van Cinemec BV is uitgebleven en leidt tot hernieuwde problemen in 2012. Dit vormt met de overfinanciering en de harde financiële voorwaarden van de Rabobank de kern van het probleem van Cinemec BV.

Via aanvullende documenten is een beeld ontstaan van de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van Cinemec BV die sinds 2004 een rol hebben gespeeld, met name Valley Center (hotel, kantoren, appartementen, parkeren). De ontvangen memo's zijn echter van 2012. De besluitvorming inzake de lening geeft geen inzage in de ruimtelijke context.

Het feit dat de probleembeschrijving, het publiek belang en de alternatieven summier zijn beschreven in de raadsvoorstellen van februari en april 2010 maakt de besluitvorming door de gemeenteraad beperkt transparant. Uit de interviews komt ook de vraag naar voren of gemeente Ede - juist ook vanwege het incidentele karakter van de leningen - qua onderhandelingsvaardigheden opgewassen is tegen een afdeling bijzondere kredieten van de Rabobank. De expertise van PPM-Oost en haar oordeel was niet alleen belangrijk voor het provinciale geld maar ook voor het gemeentelijke

geld(lening) in complexe onderhandelingen. De gemeente heeft in deze uitzonderlijke situatie geen eigen second opinion laten uitvoeren. Dit is geen diskwalificatie van de gemeentelijke onderhandelaars maar een vaststelling dat de materie erg complex was.

Tenslotte is in meerdere interviews aangegeven dat bij de lening aan Cinemec BV de politiek bestuurlijke dimensie een belangrijke rol heeft gespeeld. Het eerste ambtelijke advies was negatief maar na politiek-bestuurlijke afweging is het accent in de uitwerking komen te liggen op beperking van risico's.

## 2. Onderzoeksvraag B

### 2.1. *Onderzoeksvraag*

Voldoet gemeente Ede aan de wettelijke en basisvoorschriften voor wat betreft het verstrekken van leningen en garanties aan derden?

### 2.2. *Norm*

De gemeente beschikt over een financiële beheersverordening. Op het gebied van financiering voldoen de planning & controldocumenten aan de minimale eisen die in de BBV worden gesteld. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond de treasuryorganisatie zijn uitgewerkt in een treasurystatuut.

### 2.3. *Toetsing*

Toets de aanwezigheid van de gemeentelijke verordening voor het financiële beleid en beheer overeenkomstig artikel 212 gemeentewet.

Stel vast of de verordening afwijkt van de uitgebreide modelverordening van de VNG en analyseer eventuele verschillen.

Stel vast of er in de verordening een limiet is opgenomen boven welke het college eerst de raad hoort alvorens een lening/garantie af te sluiten.

Toets de aanwezigheid van een treasurystatuut waarin bevoegdheden ten aanzien van het verstrekken van geldleningen duidelijk zijn vastgelegd en waarin eisen zijn opgenomen waaraan de inrichting van de treasuryfunctie moet voldoen.

Stel vast dat het treasurystatuut aansluit bij de financiële verordening.

Toets of in de paragraaf Financiering in de programmabegroting ingegaan wordt op beleidsvoornemens ten aanzien van de leningen en garanties. Idem voor de realisatie in de programmarekening.

### 2.4. *Bevindingen*

Op 29 september 2011 stelt de raad de “Financiële beheersverordening gemeente Ede” vast, ter vervanging van de gelijknamige verordening vastgesteld bij het raadsbesluit d.d.13 oktober 2005. Een tweetal afwijkingen van de uitgebreide modelverordening van de VNG vormen de weggelaten artikelen 5a en 9:

*Artikel 5a. Informatieplicht conform modelverordening VNG*

Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen van:

- A Aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € <bedrag>;
- B Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € <bedrag>;
- C Het aangaan van leningen groter dan € <bedrag>;
- D Het toekennen van subsidies groter dan € <bedrag>;
- E De aanvraag van subsidies groter dan € <bedrag>.

*Artikel 9. Financieringsfunctie conform modelverordening VNG*

1. Het college zorgt bij het uitoefenen van de financieringsfunctie voor:
  - a) Het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te voeren;
  - b) Het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
  - c) Het beperken van de kosten van leningen en het bereiken van een voldoende rendement op uitzettingen;
  - d) Het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Het college neemt bij het uitvoeren van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
  - a) Het uitzetten van overtollige geldmiddelen gebeurt uitsluitend bij financiële instellingen met minimaal een a rating afgegeven door tenminste één gezaghebbende rating agency, of bij instellingen voor wiens waardepapieren een solvabiliteitseis geldt van 0%;
  - b) Overtollige geldmiddelen worden uitsluitend uitgezet tegen vastrentende waarden, dan wel in producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het eind van de looptijd in tact is;
  - c) Derivaten worden uitsluitend gebruikt voor het beperken van financiële risico's;
  - d) Voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan 1 jaar worden tenminste 2 prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
  - e) Overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro.
3. Het college informeert de raad vooraf indien de wettelijke kasgeldlimiet of de wettelijke rente-risiconorm dreigen te worden overschreden.
4. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

In de financiële beheersverordening van de gemeente Ede verwijst het college naar de regelgeving in het treasurystatuut voor wat betreft het aantrekken en uitzetten van gelden. Er is geen limiet opgenomen boven welke het college eerst de raad hoort alvorens een lening/garantie af te sluiten. In de programmabegroting en programmarekening doet het college in de paragraaf financiering verslag van met name genoemde activiteiten-indicatoren.

Het vigerende treasurystatuut (van 01/01/2009) geeft de ‘beleidsmatige infrastructuur’ weer van de treasuryfunctie. Dit in de vorm van uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten. In art. 3 is opgenomen dat de gemeente uitsluitend leningen of garanties uit hoofde van de ‘publieke taak’ mag verstrekken aan door de raad goedgekeurde derde partijen. Het treasurystatuut bepaalt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden van treasury-activiteiten schriftelijk zijn vastgelegd via delegatie en mandaat. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad, de functionele raadscommissie, het college en de portefeuillehouder worden expliciet benoemd.

In de paragraaf Financiering in de programmabegrotingen wordt aangegeven, dat verstrekte leningen uitsluitend gefinancierd zijn met aangetrokken langlopende leningen. Dit betreft zogenaamde 1:1 leningen. Iedere verstrekte en gesloten lening kent dezelfde voorwaarden qua hoofdsom, looptijd en renteherzieningstermijn, zodat daarover geen risico’s worden gelopen.

Zowel in begrotingen als in jaarrekeningen wordt in beperkte mate expliciete informatie verstrekt over beleidsvoornemens dan wel beleidsrealisatie. Wel zijn, als voorbeeld van informatie in deze, in de paragraaf Weerstandsvermogen van de jaarrekening 2011 de risico’s van verstrekte leningen aan Culturabeheer en Woonstede naar beneden bijgesteld.

Uit de interviews blijkt dat de financiële verordening, het treasurystatuut en de werkprocedures richtinggevend zijn voor de wijze waarop wordt omgegaan met het onderwerp leningen en garanties aan derden. De resultaten van interne controles en de controles door de accountant op de verrichte werkzaamheden bevestigen een adequate uitvoering.



### 3. Onderzoeksvraag C

#### 3.1. Onderzoeksvraag

Welke criteria hanteert de gemeente voor het verstrekken van de geldleningen en garanties en worden deze regels nageleefd?

#### 3.2. Norm

De gemeente verstrekt alleen geldleningen en garanties als deze voldoen aan vooraf geformuleerde en vastgestelde criteria. In deze criteria is het vereiste van de publieke taak ingesloten.

#### 3.3. Toetsing

Stel vast of er een werkinstructie is die de volgende elementen bevat om invulling te geven aan het karakter van de publieke taak:

- Het doel van de lening of garantie moet voldoende passen in het (al) geformuleerde gemeentelijke beleid;
- De aanvrager moet aantonen dat de lening zonder gemeentegarantie niet verstrekt wordt;
- Toets of er sprake is van het verlenen van staatssteun = Europese regelgeving \*\*\*;
- Toets of de looptijd van de lening is afgestemd op de economische levensduur van het object;
- Toets of de gemeente verzekeringen bij de aanvrager verplicht stelt;
- Toets of er afspraken zijn over een maximale looptijd en aflossingswijze;
- Toets op aanwezigheid minimaal noodzakelijke bescheiden bij de aanvraag\*;
- Inzicht in de wijze waarop prijsstelling (risico-opslag rente) tot stand komt \*\*;
- Toets of er sprake is van voldoende zekerheidsstelling;
- Toets of de hoofdsom van de lening niet onderhevig is aan enige vorm van indexatie;
- Toets of de geldlening is gesloten in euro's.

Stel aan de hand van twee dossiercontroles vast of volgens dergelijke checklist is gewerkt.

Stel vast dat er advies in het raadsvoorstel is verwerkt van de afdeling financiën over de financiële positie en kredietwaardigheid van de aanvragende partij op basis van hierboven genoemde aspecten.

#### **Toelichting verwijzingen**

\* Bijvoorbeeld: reden aanvraag, uittreksel Kamer van Koophandel, statuten van de organisatie, bestuurssamenstelling, exploitatieoverzicht huidige boekjaar, begroting huidige en komend jaar, jaarrekening afgelopen twee jaren.

\*\* Doorgaans wordt aan de hand van de volgende criteria de prijsstelling vastgesteld: solvabiliteit, rentabiliteit, liquiditeit/cash flow, risicoanalyse (markt, juridisch, operationeel), te verkrijgen zekerheden.

\*\*\* Er is sprake van staatssteun als is voldaan aan de criteria die worden genoemd in artikel 107 lid 1 VWEU: (I) de steunmaatregel moet met publiek geld worden bekostigd (II) er moet sprake

*zijn van een voordeel voor een onderneming, die dat voordeel onder normale marktomstandigheden niet zou krijgen (iii) het voordeel moet selectief zijn en moet dus een bepaalde onderneming of groep van ondernemingen bevoordelen (IV) de steunmaatregel moet het handelsverkeer tussen EU-lidstaten (potentieel) ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt verstoren of dreigen te verstoren.*

### 3.4. Bevindingen

De procesbeschrijving ‘verstrekken van leningen aan derden of garanties uit hoofde van de publieke taak’ heeft als doel het verstrekken van leningen conform het treasurywetboek. In de procesbeschrijving en het treasurywetboek wordt alleen gesproken over de financiële positie en kredietwaardigheid van de betreffende (derde) partij. Er is geen werkinstructie aangetroffen die inhoudelijk ingaat op de hierboven geschetste punten.

In de Nota garantiebeleid (1989) is aangegeven dat de gemeente alleen garanties verstrekt aan instellingen ‘wier taak of doelstelling is verweven met het algemeen belang c.q. past binnen het gemeentelijk beleid’. Verder is aangegeven dat bij het verstrekken van een garantie het doel wordt afgewogen tegen het risico. Daarnaast kan ‘het bevorderen van bepaalde activiteiten’ aanleiding zijn voor het verstrekken van een garantie. Inhoudelijk is aangegeven dat voor de sector Welzijn, Sport en Cultuur de noodzaak voor een garantstelling ‘niet aanwezig is bij voldoende eigen vermogen en een gezonde exploitatie’ en ‘het risico geheel naar de overheid wordt geschoven’. De nota concludeert dat op basis van principiële en financiële motieven geen gemeentegarantie meer wordt verstrekt voor welzijn, sport en cultuur. Het verlenen van gemeentegarantie in de marktsector dient in principe achterwege te blijven. In de bijlage zijn voorwaarden opgenomen voor garanties inzake geldleningen. Voorwaarden hebben betrekking op looptijd, wijze van aflossing, disagio, geldeenheid (nl), rentevastheid en uitsluiten indexatie hoofdsom.

Voor het verstrekken van leningen is - buiten het treasurywetboek - geen specifieke beleidsnota aangetroffen.

In het verlengde van het beleid inzake garanties is bij leningen sprake van het uitgangspunt ‘nee, tenzij’. Vanwege dat uitgangspunt is er geen specifiek beleid geformuleerd voor die incidentele gevallen waarin de gemeente wel een lening verstrekt. In die gevallen is altijd sprake van maatwerk.

Bij de beoordeling van de kredietwaardigheid in het dossier lening ziekenhuis Gelderse Vallei is de door het ziekenhuis opgestelde businesscase positief getoetst. Voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van Cinemec BV heeft gemeente Ede zich gebaseerd op de verkenningen van PPM-Oost. Aangezien PPM-Oost handelde in het verlengde van een belanghebbende partij (provincie Gelderland) is het de vraag of de beoordeling door PPM-Oost een op een kan worden overgenomen door de gemeente. De gemeente overweegt in voorkomende gevallen in de toekomst een aanvullende externe toetsing. Uit de interviews blijkt dat kritische elementen in de afweging (noodzaak, alternatieven, kredietwaardigheid, zekerheden, looptijden, aflossingstermijnen etcetera) wel zijn besproken, maar niet altijd zichtbaar terugkomen in het uiteindelijke voorstel. Zo is de beoordeling/verkenning van de kredietwaardigheid van Cinemec BV door PPM-Oost niet beschreven in het raadsvoorstel van april 2010. Ook is de beoordeling niet ter inzage gelegd. Er wordt slechts zijdelings naar verwezen in het advies dat door de afdeling financiën is voorbereid.

## 4. Onderzoeksvraag D

### 4.1. Onderzoeksvraag

Wordt de gemeenteraad toereikend geïnformeerd over het financieel risico bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties?

### 4.2. Norm

De gemeenteraad is voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen of garanties geïnformeerd over het financiële risico.

### 4.3. Toetsing

Stel vast dat er voorafgaand aan iedere af te sluiten lening of garantstelling het college een raadsvoorstel heeft overgelegd aan de raad.

Beoordeel of de bij onderzoeksvraag c genoemde aspecten begrijpelijk, duidelijk en samenhangend zijn verwoord in het raadsvoorstel.

### 4.4. Bevindingen

*Dossier uitbreiding parkeercapaciteit ziekenhuis Gelderse Vallei*

Bij de behandeling van het voorstel voor een lening in de raadscommissie AZ&M worden vragen gesteld over de mogelijkheid tot het zelfstandig lenen van het ziekenhuis, de risico's omtrent staatssteun, de motieven voor de uitbreiding van de parkeergarage, over de hoogte van de restschuld van de huidige lening en de (maximale) omvang van de nieuwe lening. Op 22 maart 2011 wordt de raad hierover voorzien van antwoorden. De raad krijgt ook inzage in de borgstellingsovereenkomst.

De door het ziekenhuis opgestelde businesscase is uitvoerig met de gemeente besproken en wordt, uitgaande van passende rentelasten en een gemiddelde inkomstenstijging, positief beoordeeld. Gegeven het recht van eerste hypotheek wordt, gelet op het risicoprofiel van de lening, een risico-opslag van 0,125% op de vigerende marktrente gehanteerd. Hiervoor wordt aangesloten op de richtlijnen van de Europese Commissie in het kader van het voorkomen van onterechte staatssteun.

In de interviews komt bij dit dossier expliciet de aanpak van parkeeroverlast in de omgeving van het ziekenhuis aan de orde. De gemeente is al enige jaren bezig met het reguleren van parkeren in dit gebied, hetgeen recent resulteerde in maatregelen als het instellen van een blauwe zone bij de stadspoort en initiatieven voor een parkeersysteem van vergunninghouders. Vanuit de afgesloten samenwerkings- en beheerovereenkomsten vinden er regelmatig gesprekken plaats tussen gemeente en ziekenhuis om wederzijdse maatregelen om de parkeerdruk te verminderen, op elkaar af te stemmen.

*Dossier Cinemec BV*

Voor de lening aan Cinemec BV is voorafgaand een kaderstellend voorstel aan de raad voorgelegd dat ingaat op:

- Doel: het publiek belang van parkeerbeleid en culturele functie zijn niet smart-geformuleerd.
- Noodzaak: onderbouwing met een brief van de aanvrager, niet met directe informatie van de bank.
- Staatssteun: extern onderzoek hiernaar wordt aangekondigd.
- Looptijd: de termijn van de lening is niet verbonden aan de levensduur van de beoogde parkeergarage maar is wel duidelijk korter.
- Verzekeringen: hierover worden geen specifieke voorwaarden benoemd in het raadsvoorstel.
- Bescheiden: deze worden niet benoemd in het raadsvoorstel. In het dossier zijn onderliggende overeenkomsten, uittreksel KVK en kopieën van paspoort aangetroffen.
- Prijsstelling: er is een verwijzing naar voorwaarden PPM-Oost en marktconformiteit.
- Zekerheidsstelling: lening die gelijke rechten geeft als de Rabobank, naar rato van het totaal, alle partijen moeten meedoen en toezicht via de raad van commissarissen, uiteindelijk resulterend in een tweede hypotheek met voldoende dekking op basis van taxatie van het onderpand.
- Indexatie hoofdsom: indexatie is niet benoemd. Wel is de lening gemaximeerd op € 1,5 mln. Uiteindelijk is deze € 2 mln. geworden.
- Geldlening in euro: impliciet via maximering van het bedrag aangegeven.

De motivering van het publiek belang is zeer beknopt en verwijst niet naar onderliggende beleidsnota's. Ook wordt in het raadsvoorstel niet ingegaan op de alternatieven, de risico's en de financiële positie van Cinemec BV. Uit de interviews blijkt dat er informeel en vertrouwelijk wel uitgebreider met de gemeenteraad is gesproken over de noodzaak, het publieke belang en de alternatieven. In het geval van Cinemec BV is echter sprake van een zeer beknopte beschrijving van de verschillende stappen die leiden tot het besluit om een lening te verstrekken.

## 5. Onderzoeksvraag E

### 5.1. Onderzoeksvraag

Wordt er op toegezien dat de met de leningen beoogde doelen daadwerkelijk bereikt zijn?

### 5.2. Norm

De gemeente krijgt waar voor zijn geld.

### 5.3. Toetsing

Stel vast dat in de leningovereenkomst en het raadsvoorstel de doelen - waarvoor de lening verstrekt wordt - smart geformuleerd zijn.

Stel aan de hand van in een leningendossier gearhiveerde prestatieverklaringen vast dat het beoogde doel van de lening is gerealiseerd.

Als een doel/project in fases wordt gerealiseerd, beoordeel dan dat de gemeente redelijkerwijze niet aan voorfinancieren van latere projectfases doet. De omvang van de lening of garantie dient ongeveer gelijke tred te houden met de financieringsbehoefte van de aanvrager.

Stel vast dat er in de overeenkomst clausules zijn opgenomen die de gemeente zekerheid bieden indien de aanvrager in de realisatie van een project tussentijds niet aan zijn verplichtingen voldoet.

### 5.4. Bevindingen

#### *Dossier uitbreiding parkeercapaciteit ziekenhuis Gelderse Vallei*

Er is sprake van een gemeentelijk belang, te weten het terugdringen van de parkeeroverlast in de omliggende wijken/buurtten. Dit belang wordt met name geconcretiseerd in de samenwerkings- en beheerovereenkomsten. De gemeente houdt toezicht op het parkeergedrag en krijgt daar ook een financiële vergoeding van het ziekenhuis voor. Het gezamenlijke overleg leidt van beide kanten tot bijsturingsmaatregelen, onder meer voor het eigen personeel van het ziekenhuis.

Feitelijk doel van de lening is de realisatie van het extra parkeerdek, dat inmiddels ook is gerealiseerd. Verdere doelrealisatie vindt plaats door monitoring van de parkeeroverlast, de invoering van reguleringsmaatregelen en de afstemming van parkeertarieven.

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente een systeem van klachtenregistratie heeft op basis waarvan de effecten van de parkeermaatregelen gevolgd kunnen worden. De intentie is om eind 2013 met een evaluatie te komen van het gemeentebrede parkeerbeleid. De planning is om in 2013 een parkeeronderzoek in de Maandereng uit te voeren en in 2015 in Rietkampen.

#### **Dossier Cinemec BV**

Het doel van de lening volgens het raadsvoorstel wijkt af van het doel dat is opgenomen in de leningovereenkomst. Het doel volgens het raadsvoorstel is het publiek belang van het parkeerbeleid en parkeerbelang en het behoud van de culturele functie met een belangrijke uitstraling voor Ede en de Food Valley. In de leningovereenkomst is geen expliciete doelstelling opgenomen. De lening is verstrekt op basis van een tweede hypotheek bij hypotheekakte d.d. 9 april 2010. Er zijn geen inhoudelijke prestatieverklaringen anders dan betaling van de rente en aflossing ineens na vijf jaar.

Er is geen sprake van latere fases. Aanleiding voor het krediet is een noodleidende bestaande parkeervoorziening. Het krediet is in algemene zin verbonden aan de Taxon groep voor algemene herstructurering van de financiering van Cinemec inclusief die van een parkeergarage en zodoende niet specifiek verbonden aan een nieuw te realiseren parkeervoorziening.

Er is alleen sprake van tussentijdse verplichtingen in de vorm van rentebetalingen. In geval van uitblijven van betaling kan de hypotheek opgeëist worden, al dan niet in combinatie met gedwongen verkoop.

Nota bene: het geld voor de lening aan Cinemec BV wordt door de gemeente ook weer geleend bij BNG tegen 2,615% (collegebesluit 20-04-2010, de leningovereenkomst d.d. 20-4-2010 kent slechts procedurele en geen inhoudelijke punten, een verwijzing naar algemene kredietvoorwaarden en termsheet). De gewijzigde relatie met de Rabobank heeft zijn beslag gekregen in een verpandings-overeenkomst d.d. 04-05-2010 en een gewijzigde financieringsovereenkomst d.d. 03-05-2010.

De interviews hebben geen nieuwe inzichten opgeleverd inzake de sturing op de doelen, die zijn gekoppeld aan een lening. De concretisering van het publieke belang biedt wel aanknopingspunten voor doelstelling: 300.000 bezoekers in een belangrijke doelgroep, bestaande parkeerdruk als gevolg van toenemend autobezit in omliggende wijken.

## 6. Onderzoeksvraag F

### 6.1. Onderzoeksvraag

Is het gevoerde beheer van uitstaande leningen en garanties door de gemeente toereikend om het financiële risico te beheersen?

### 6.2. Norm

De gemeente heeft voortdurend een actueel inzicht in de omvang van het pakket aan leningen en garanties en de daaraan verbonden financiële risico's.

De organisatie, met inbegrip van de praktijk van de informatiestromen rondom het beheer van bestaande leningen/garantstellingen waarborgt een toereikende beheersing van de financiële risico's.

### 6.3. Toetsing

Stel vast dat er (geautomatiseerde) standenregisters worden bijgehouden van de verstrekte geldleningen en garanties.

Stel vast dat de standenregisters worden bijgehouden door functionarissen die onafhankelijk zijn van de 'inhoudelijke' functionarissen met een beschikkende functie.

Stel vast dat er periodiek zichtbaar aansluiting wordt gemaakt tussen de standenregisters en de financiële administratie.

Stel vast dat de financiële risico's die bij het aangaan van een lening inzichtelijk zijn gemaakt worden vastgelegd in het gemeentelijk risicoregister.

Stel vast dat de specifieke risico's met betrekking tot de geldleningen en garanties periodiek met de vakinhoudelijken worden besproken en waar nodig bijgesteld.

Stel op grond van een organisatiebesluit en daarop gebaseerde functies vast dat functionarissen in 'de lijn' verantwoordelijk zijn voor het beheer en de informatiestromen van geldleningen en garanties.

Beoordeel hoe, in het geval van verstrekken van een lening of garantie ten aanzien van het doorlichten van de financiële positie en kredietwaardigheid van de aanvrager, de afweging gemaakt wordt om hiervoor wel/niet externe expertise in te huren.

Stel vast dat periodiek toegezien wordt op naleving van de voorwaarden van bestaande leningen en garanties. Specifiek op het tijdig aflossen van de lening, ontvangen van rentebetalingen en indien van toepassing het onderhouden en verzekeren van onderliggende waarden.

Stel bij langlopende leningen vast dat er periodiek nieuwe beoordelingen van de kredietwaardigheid en financiële positie van de begunstigde plaats vindt.

Stel vast dat er periodiek op toegezien wordt dat onderliggende waarden niet vervreemd raken en niet in waarde dalen.

#### 6.4. Bevindingen

Er wordt een standenregister bijgehouden voor leningen aan medewerkers (fiets, pc), instellingen, corporaties. In overlegde documentatie is aansluiting met grootboek aantoonbaar.

In NARIS is een omschrijving opgenomen van de risico's en beheersingsmaatregelen. Uit de interviews blijkt dat de gemeente risicobeheersing expliciet als een 'werkwoord' beschouwd. Op basis van de Nota risicomangement en weerstandvermogen uit 2008 zijn de risico's inmiddels organisatiebreed (algemene dienst + grondbedrijf) via NARIS in beeld gebracht. De belangrijkste risico's worden regelmatig besproken met het oog op het nemen van maatregelen om deze te beperken. Recent is een eerste pilot risicoscan (tool NARIS) uitgevoerd voor Woonstede, gebruik makend van de expertise die is opgedaan bij de WSW-Permar.

De recente centralisatie van de financiële advies en controlfuncties draagt bij aan een meer uniforme sturing op risico's. Bestuur, management en medewerkers bevestigen dat de gemeente vanaf 2012 meer op het voortraject wil gaan sturen, dus in de aanloop naar keuzes waarbij mogelijk een risico ontstaat. De verantwoordelijkheid van de inhoudelijke afdelingen wordt daarbij verzaamd. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de risico's. Hierbij worden actief risicoprofielen van afdelingen opgesteld en gaat het niet alleen om het identificeren en kwantificeren van risico's wanneer die zich voordoen, maar om het denken in termen van risicoscenario's voorafgaande aan het te nemen besluit. Op deze wijze is recent een discussie opgestart over de mogelijke risico's welke voor de gemeente verbonden zijn aan de overgang van de provinciale taken op het gebied van jeugdzorg naar de gemeente. Onderdeel van deze wijze van risicobeheersing is het periodieke contact met instellingen waaraan leningen zijn verstrekt.

In het organisatiebesluit en de mandaatregeling wordt slechts op hoofdlijnen ingegaan op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het opstellen, uitvoeren en beheren van treasurybeleid is belegd bij de gemeentesecretaris/algemeen directeur met ondermandaat voor hoofd F&B, teamleider FDB en medewerker Treasury. Dit geldt ook voor het aantrekken en uitzetten van middelen korter dan 1 jaar en voor het vaststellen van kredieten, garanties en leningen op basis van een raadsbesluit en het aantrekken/uitzetten van middelen langer dan 1 jaar (geldt niet voor medewerker Treasury). Overigens dienen alle procesbeschrijvingen nog aangepast te worden aan de veranderingen als gevolg van de reorganisatie.

Er is in het dossier Cinemec BV geen documentatie aangetroffen inzake de afweging van inhuur voor externe expertise ter beoordeling van de kredietwaardigheid. Evenmin is een beoordeling aangetroffen. Zoals hiervoor is aangegeven, is voor de beoordeling van de kredietwaardigheid in de vorm van zogenaamde verkenningen gebruik gemaakt van de expertise van PPM-Oost. Bij het dossier ziekenhuis Gelderse Vallei is de kredietwaardigheid en de financiële positie door de gemeente beoordeeld aan de hand van een overgelegde businesscase.



Periodiek toezicht op naleving van de voorwaarden (aflossingen, zekerheid, vervreemding onderliggende waarden) is in het dossier Cinemec BV op hoofdlijnen geregeld via deelname aan raad van commissarissen die minimaal twee keer per jaar bijeenkomt. Er is geen werkprocesbeschrijving aangetroffen inzake periodiek toezicht op het naleven van de voorwaarden.

Er is geen periodieke (her)beoordeling kredietwaardigheid aangetroffen in de leningendossiers.

Het dossier bevat geen informatie over toezicht op vervreemding. Deze is in de casus Cinemec BV min of meer geborgd via de positie in de raad van commissarissen.

Uit de interviews komt naar voren dat er gemeentelijke interventie komt in geval van het achterblijven van de financiële verplichtingen door de leningontvanger. Met uitzondering van de casus Cinemec BV zijn er geen problemen geweest met betrekking tot het nakomen van betalingsverplichtingen door ontvangers van gemeentelijke leningen.

## **7. Onderzoeksvraag G**

### **7.1. Onderzoeksvraag**

Krijgt de gemeente voldoende informatie om haar controlerende rol ten aanzien van de lopende portefeuille aan leningen en garanties in te vullen?

### **7.2. Norm**

De gemeenteraad wordt via de reguliere planning & control cyclus geïnformeerd over wijzigingen in het financieel risico van geldleningen en garanties.

Bij acute en majeure afwijkingen wordt de raad actief door het college geïnformeerd.

### **7.3. Toetsing**

Verantwoordingsinformatie over de leningen en garanties komt op meerdere plaatsen voor in de jaarrekening (balansposten) en het jaarverslag (paragraaf Financiering en paragraaf Weerstandsvermogen).

Stel vast dat de mutaties in de balansposten voldoende zijn toegelicht: verloopoverzichten tussen jaren met een duidelijke en begrijpelijke verklaring van de mutaties.

Beoordeel of de (interne) bevindingen opgedaan bij onderzoeksvragen B en E voldoende tot uitdrukking komen in de paragrafen.

Beoordeel in hoeverre de raadsleden voor het uitoefenen van hun functie op de hoogte zijn (gebracht) van de Handreiking Treasury 2011.

### **7.4. Bevindingen**

In jaarrekening 2009-2011 wordt onder toelichting op de balansposten een beknopte toelichting gegeven op de mutaties in de financiële vaste activa: boekwaardes en aflossingen van de verstrekte leningen.

In de risicoparagraaf wordt door middel van een 'top 20' van risico's de raad geïnformeerd over de geïdentificeerde risico's. Hierin wordt ook het risico met betrekking tot het dossier Cinemec BV genoemd.

De reden om de eerder genoemde pilot risicobeheer bij Woonstede uit te voeren lag niet primair in het risico van de verstrekte leningen. Het risico hiervan was bijgesteld wegens het grote verschil tussen de WOZ-waarde en de omvang van de leningen. De belangrijkste redenen waren vooral de meer indirecte risico's als gevolg van nieuwe regelgeving ten aanzien van corporaties en lopende affaires (bv. Vestia).

Voor het overige zijn de risico's van verstrekte leningen aan de woningbouwcorporaties reden om de eerder genoemde pilot risicobeheer bij Woonstede uit te voeren.

Zoals eerder genoemd zijn er binnen de vigerende leningenportefeuille geen betalingsproblemen met uitzondering van Cinemec BV.

De raadsleden zijn niet op de hoogte van de handreiking Treasury 2011.

### ***Dossier uitbreiding parkeercapaciteit ziekenhuis Gelderse Vallei***

In aanvulling op de formele informatie heeft de gemeente meerdere keren per jaar bestuurlijk overleg met het ziekenhuis. Het accent van het overleg ligt op de parkeerproblemen en eventuele bijsturing die op dat vlak nodig is. Omdat het ziekenhuis in de praktijk aan zijn betalingsverplichtingen voldoet is er ook geen aanleiding daarover in gesprek te gaan.

### ***Dossier Cinemec BV***

In aanvulling op de formele informatie heeft de gemeente via de eigen commissaris in de casus Cinemec BV rechtstreeks toegang tot alle informatie die redelijkerwijs noodzakelijk is om de controlerende taak van de gemeente uit te oefenen. Het college van b&w wordt regelmatig bijgepraat door de commissaris en op basis daarvan wordt waar nodig de gemeenteraad vertrouwelijk geïnformeerd over actuele ontwikkelingen.



# Bijlagen

## Onderzoek verstrekking geldleningen aan derden door de gemeente Ede

*Rekenkamercommissie Ede*





# Bijlage 1

## *Overzicht bestudeerde documenten, onderzoek verstrekte garanties en leningen aan derden*

- Procesbeschrijvingen (AO's) treasury;
- Leningendossier Cinemec (raadsvoorstel/-besluit, collegevoorstel/besluit(en), leningovereenkomst, prestatieverklaringen, gespreksverslagen e.d. );
- Leningendossier ziekenhuis de Gelderse Vallei (raadsvoorstel/-besluit, collegevoorstel/besluit(en), leningovereenkomst, prestatieverklaringen, gespreksverslagen e.d.);
- Werkinstructie i.v.m. verstreken garanties c.q. leningen;
- Periodieke aansluiting leningenadministratie (u/g) met grootboek;
- Uitdraai risicoregister (NARIS).
- Mandateringsregeling en organisatiebesluit.
- Treasurystatuut gemeente Ede;
- Programmarekening 2009 t/m 2011 (financieringsparagraaf);
- Programmabegroting 2010 t/m 2013, 2011 t/m 2014 en 2012 t/m 2015 (gaat m.n. om financieringsparagraaf en paragraaf Weerstandvermogen);
- Verordening controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van gemeente Ede;
- Financiële beheersverordening artikel 212 gemeente Ede;
- Verslagen commissie AZ&M (2009 t/m 2012);
- Verslagen van de commissie Treasury (2009 t/m 2012);
- Beleidsnota's (bijvoorbeeld Nota weerstandvermogen, Nota garantiebeleid)





# Bijlage 2

## *Overzicht geïnterviewde medewerkers voor het onderzoek verstrekte garanties/leningen derden*

<b>Functie</b>	<b>Medewerker</b>
Concerncontroller	H. van Lent
Hoofd financiën en control	B. Jelier
Medewerker treasury	J. Groeneveld
Medewerker financiële dienstverlening/bedrijfsvoering	H. Pieters
Adviseur financiën en bedrijfsvoering	M. Poot
Adviseur administratieve organisatie en interne controle	M. Gerritsen
Concerndirecteur	H. de Graaf
Wethouder	B. van de Weerd
Wethouder	R. Kremers
Wethouder	E. van Milligen

