

Overheidsleningen en garanties

Van nee, tenzij naar ja, mits

Yacintha Habicht & Joep Schoenmakers¹

Er bestaat terughoudendheid bij het verstrekken van leningen en garanties door bestuursorganen. Dit essay onderzoekt waar deze terughoudendheid vandaan komt en in welke situaties het inzetten van leningen en garanties als vorm van subsidiëring effectief kan zijn.

De juridische normering van leningen en garanties door de overheid

Toen de wetgever in 1998 de subsidietitel aan de Algemene wet bestuursrecht toevoegde, was het uitgangspunt dat niet alleen de spreekwoordelijke zak met geld, maar ook leningen en garanties onder het bereik van het subsidiebegrip van artikel 4:21 lid 1 Awb zouden vallen.² Enige jaren later werd het wettelijk kader voor decentrale overheden van overheidsleningen en -garanties uitgebreid in de Wet Financiering decentrale overheden. De Wet Fido is gericht op het stimuleren van een solide kredietwaardigheid van openbare lichamen.³ Het is de bedoeling dat overheden bedachtzaam omgaan met de besteding van publieke middelen en daarbij met name letten op financieringsrisico's. Uit artikel 2 Wet Fido volgt dat leningen en garanties uitsluitend mogen worden verstrekt *ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak*. Uit de parlementaire geschiedenis bij deze wet volgt dat het in en doorlenen van publieke middelen, met als doel hiermee inkomsten te generen (*near banking*), niet tot de publieke taak van openbare lichamen wordt gerekend.⁴ Dit uitgangspunt staat dan ook centraal in vele regelingen en beleidstukken van decentrale overheden, die gaan over het verstrekken van leningen en garanties. Zo staat in diverse regelingen in min of meer dezelfde bewoordingen *dat het verlenen van een garantie en het verstrekken van een geldlening niet tot de kerntaak van de gemeenten behoort* (bijvoorbeeld in de Beleidsnota 2018 Verstrekking geldleningen en gemeentelijke garantstelling Montferland en de Verordening garantstellingen 2021 Eemsdelta).⁵ Dit uitgangspunt heeft ertoe geleid dat decentrale overheden veelal een terughoudend verstrektingsbeleid toepassen, dat wordt aangeduid als het 'Nee, tenzij'-beleid, zie bijvoorbeeld: Regeling garantstelling en verstrekking van geldleningen voor een publieke taak Horst aan de Maas.⁶

Dit 'Nee, tenzij'-beleid houdt in dat decentrale overheden in beginsel geen leningen of garanties verstrekken, tenzij aan in de regeling gestelde voorwaarden is voldaan

Dit 'Nee, tenzij'-beleid houdt in dat decentrale overheden in beginsel geen leningen of garanties verstrekken, tenzij aan in de regeling gestelde voorwaarden is voldaan. Een eerste voorwaarde is dat wordt onderzocht of een garantie kan worden ondergebracht bij een waarborgfonds. Zo zijn veel decentrale overheden aangesloten bij diverse waarborgfondsen, die ook garant- en borgstellingen afgeven. Enkele voorbeelden van waarborgfondsen zijn: Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Auteurs

1. Mr. Y. Habicht is promovenda bij de afdeling Publiekrecht (Staats- en bestuursrecht) van de Universiteit van Amsterdam. Zij verricht promotieonderzoek naar leningen en garanties die Nederlandse overheden verstrekken. Mr. drs. J.C.F.N. Schoenmakers doet promotieonderzoek aan de Universiteit Leiden naar de effectiviteit van subsidie-recht.

Noten

2. Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 25.
3. Kamerstukken II 1999/2000, 26906, nr. 3, p. 2.
4. Kamerstukken II 1999/2000, 26906, nr. 3, p. 13.
5. [lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR717473/1](https://www.lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR717473/1) respectievelijk [lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR652878/1](https://www.lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR652878/1).
6. [lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR662506/1](https://www.lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR662506/1).



© Shutterstock

(WSW), Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) en Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Pas nadat blijkt dat de borgstelling bij een waarborgfonds niet mogelijk is, kan worden overwogen om vanuit het bestuursorgaan een rechtstreekse borgstelling of lening te verstrekken, mits is voldaan aan de overige voorwaarden uit de regeling. Een voorwaarde die veel overheden in hun regeling of beleidsdocument hebben opgenomen heeft betrekking op de *kring van rechthebbenden*: alleen (lokale) organisaties, op het gebied van sport, welzijn, zorg en opvang, volksgezondheid, onderwijs, kunst en cultuur komen in aanmerking. Deze organisaties moeten bovendien rechtspersoonlijkheid bezitten en mogen geen gesloten karakter, religieuze doelstelling of winstoogmerk hebben (zie bijvoorbeeld: Verordening Duurzaamheidslening Sport- en maatschappelijke organisaties gemeente Etten-Leur 2024-2026).⁷ Wanneer aan voornoemde voorwaarden is voldaan wordt er gekeken naar inhoudelijke en financiële criteria. Ook ten aanzien van deze criteria zijn enkele eisen in verschillende regelingen waarneembaar. Zo omvat het inhoudelijke criterium, naast het publieke taak-criterium, ook het functionaliteits- en vangnetcriterium. Het *functionaliteitscriterium* houdt in dat de financiering essentieel moet zijn voor het voortbestaan of het functioneren en het uitvoeren van activiteiten van de aanvrager. Het *vangnetcriterium* houdt in dat moet worden aangetoond dat eerst andere financieringsmogelijkheden zijn verkend. In eerste instantie moeten

zelfwerkzaamheid, eigen middelen, 'subsidiegelden' en middelen van sponsors door de aanvrager maximaal worden benut. Tot slot omvat het financiële criterium onder meer dat een rentevoordeel onvoldoende reden is om de financiering te verstrekken en dat de financiële positie en prognoses van de aanvrager zodanig moeten zijn dat rente en aflossing betaald kunnen worden (Verordening garantstellingen 2021 Eemsdelta).⁸

Ten aanzien van overheidsleningen gaat het hierboven beschreven terughoudende verstrektingsbeleid soms nog een stap verder en kan dit worden samengevat als 'Nee'-beleid (bijvoorbeeld: Nota Borgstellingen en geldleningen Hollands Kroon en Notitie Leningen, Garant- en Borgstellingen Hoogeveen 2021).⁹ Als argument wordt gegeven dat het verstrekken van geldleningen een kerntaak van financiële instellingen is en niet van bestuursorganen. Bovendien is de verstrekking van leningen vanuit liquiditeitsperspectief minder aantrekkelijk omdat bestuursorganen soms zelf externe financiering moeten aantrekken om de leningen te kunnen verstrekken. Veel bestuursorganen geven daarom de voorkeur voor de garantie ten opzichte van de lening.

Het is opvallend dat in de grote hoeveelheid (138 stuks) onderzochte regelingen en beleidstukken van decentrale overheden een terughoudend beleid waarneembaar is ten aanzien van de verstrekking van leningen en garanties. Vanuit subsidieperspectief zijn leningen en garanties immers een goed alternatief voor de klassieke subsidie à fonds perdu: de spreekwoordelijke zak met geld, die niet hoeft te worden terugbetaald en daarom maar één keer kan worden ingezet. Terwijl bij een lening het publieke geld – al dan niet met rente – bij een probleemloze uitvoering terugvloeit naar het bestuursorgaan en opnieuw kan worden ingezet. Bij de garantie is het zelfs onzeker of het bestuursorgaan over hoeft te gaan tot uitkering van geld. Dat is namelijk enkel aan de orde wanneer de burger of onderneming

Terwijl bij een lening het publieke geld bij een probleemloze uitvoering terugvloeit naar het bestuursorgaan

zijn of haar verplichtingen jegens de bank niet nakomt. Hierna zullen we enkele situaties schetsen waaruit volgt wanneer de overheidslening- en garantie geschikte subsidie-instrumenten zijn.

Of het verstrekken van leningen en garanties in plaats van een subsidie à fonds perdu voor bestuursorganen een geschikt alternatief is hangt af van de doelen en motieven die bij de subsidiëring spelen. Op basis van empirische economische en bestuurskundige literatuur kan een typologie worden gemaakt van subsidierelaties die zich goed lenen voor het inzetten van een lening of garantie. Zo kunnen we iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument. Met *doeltreffendheid* bedoelen we hier: kan het beleidsdoel van de subsidie worden bereikt met een lening en/of garantie? Met *doelmatigheid*: hoeveel kost het bestuursorgaan het om dat doel te bereiken? Deze twee elementen samen genomen doen een uitspraak over de effectiviteit van het beleid: worden de beleidsdoelen van de overheid op een goede manier bereikt?

In 2024 analyseerde het CPB in een onderzoeksrapport¹⁰ verschillende vormen van overheidssteun, waaronder de à fonds perdu-subsidie, leningen en garanties. Ook het CPB neemt als uitgangspunt dat de overheid niet voor 'bankje' moet spelen, maar verbindt daaraan niet de conclusie dat bestuursorganen een terughoudend verstrektingsbeleid moeten toepassen. De overheid moet zich volgens het rapport juist focussen op het subsidiëren – soms door middel van leningen en garanties – van initiatieven die (nog) niet commercieel vatbaar zijn. Juist in het gat tussen projecten die hoe dan ook succesvol zijn en projecten die hoe dan ook gaan falen ligt een rol voor de overheid. Dat zij daarbij het risico loopt het geld dat als lening beschikbaar is gesteld, of als garantie is aangeboden, verliest, is vergeleken met het verlenen van een à fonds perdu-subsidie, niet een groot probleem. Dat geld was de overheid sowieso 'kwijt' geweest. Daarbij is de kanttekening dat het bestuursorgaan zich goed moet verdiepen in de vraag met welke van deze 'types' (succesvol, falend, veelbelovend) ze van doen heeft.

Effectief subsidiëren door middel van leningen en subsidies

Het motief van de subsidie is van belang. Naast het bieden van directe geldelijke steun kan een subsidie ook dienen als een teken van certificering door de overheid van de subsidieontvanger. Het ontvangen van steun kan dan een signaal zijn voor andere kredietverstrekkende instanties om de ontvanger van kapitaal te voorzien. De modaliteit van steun is dan minder van belang. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan dan beter gekozen worden voor een lening; het geld komt immers terug. Bij een subsidierelatie die geënt is op het bieden van werkkapitaal voor innovatieve of kunstzinnige werkzaamheden is de lening dan wat minder geschikt omdat de lening in die situaties niet wordt gebruikt om inkomsten te genereren die ervoor zorgen dat de lening kan worden afgelost. Het is in deze situaties doeltreffender om een subsidie à fonds perdu te verlenen. Bij een lening zal de ontvanger er eerder voor kiezen om 'veilige' of 'commerciële' activiteiten te ontplooiën, in plaats van baanbrekend onderzoek of vooruitstrevende kunst. Dit is anders bij een subsidie die de

ontvanger niet hoeft terug te betalen. Hij is dan vrij te onderzoeken of creëren, wat uiteindelijk een grotere doeltreffendheid kan betekenen.

Naast het motief moeten ook de subsidieontvangers worden onderscheiden. Zo bestaat er een verschil tussen het subsidiëren van bedrijven met en zonder winstoogmerk. Het subsidiëren ten behoeve van het doen van investeringen van bedrijven met winstoogmerk kan leiden tot het schuld-overhang (*debt overhang*)-probleem: doordat de winsten die uit de investering volgen vooral ten goede komen aan het afbetalen van de lening, zal er door het bedrijf suboptimaal worden geïnvesteerd. Op de lange termijn leidt dit tot minder welvaart. Bij bedrijven zonder winstoogmerk speelt dit probleem niet. Dat betekent dat voor investeringen voor dit soort bedrijven de lening (of de garantiestelling) een erg geschikt middel kan zijn om te kunnen voorzien in de liquiditeitsvraag die bij een grote investering hoort. Met de opbrengsten (bijvoorbeeld de besparing aan verwarmingskosten omdat het gebouw is geïsoleerd) kan vervolgens de lening worden afbetaald. Hierdoor krijgt de overheid haar geld terug, zodat het weer kan worden ingezet voor de financiering van andere projecten.

Aanbevelingen voor subsidiëren

In het algemeen kan dus worden gesteld dat leningen en garanties goed werken als het geld wordt besteed aan duurzame projecten, zoals een verbouwing of andere (duurzame) investeringen. Als het geld wordt gebruikt voor bijvoorbeeld experimenteel onderzoek, lopende uitgaven waar weinig inkomsten tegenover staan of voor het belonen van goed gedrag, is een lening minder geschikt. Het doel van de subsidie kan dan moeilijker worden bereikt. Automatisch betekent dit dat de subsidie dan

Een verstrektingsbeleid dat deze factoren meeneemt kan leiden tot zowel doeltreffender als doelmatiger uitkomsten

minder doelmatig is. Een verstrektingsbeleid dat deze factoren meeneemt kan leiden tot zowel doeltreffender als doelmatiger uitkomsten. Het publieke geld wordt zo beter besteed, waardoor de legitimiteit van het beleid toeneemt. Wellicht is het tijd dat het terughoudende 'nee-tenzij'-beleid plaatsmaakt voor een 'ja, mits'-beleid, waar de geschiktheid van het financieringsinstrument voor het te financieren project centraal staat. •

7. lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR717119/1.

8. lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR652878/1.

9. lokaleregelgeving.overheid.nl/

CVDR701317 respectievelijk lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR673371.

10. cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-publieke-projectfinanciering-wanneer-en-hoe_0.pdf.