

Startnotitie onderzoek Financiële Bindingen provincie Noord-Brabant en Limburg

1. Inleiding

De rol van provincies in de samenleving wordt steeds meer een regisserende in plaats van een uitvoerende. Provincies richten hun beleid in toenemende mate op het gezamenlijk participeren met partners in projecten of initiatieven en/of het laten uitvoeren van publieke taken door markt gestuurde bedrijven. Provincies kunnen hierbij diverse (financiële) instrumenten inzetten, waaronder het verstrekken van garanties en leningen en het aangaan van deelnemingen.

Een *garantie* is een financiële verplichting van de provincie aan een derde, die tot uitbetaling komt als zich een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) voordoet.

Bij een *lening* wordt onder bepaalde voorwaarden (zoals rente, looptijd, terugbetalingsvoorwaarden) geld verstrekt, dat moet worden terugbetaald.

Met een *deelneming* wordt het belang van de provincie in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap (BV of NV) aangeduid. De provincie participeert met een deelneming in het risicodragend vermogen van zo'n kapitaalvennootschap.

Binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg is met garanties, leningen en deelnemingen een aanzienlijk financieel belang gemoeid. Daarnaast zijn hier lange termijn effecten en specifieke risico's aan verbonden. Zo gaat het verstreken van een garantie of lening of het aangaan van een deelneming gepaard met inschattingen van (financiële) onzekerheden op langere termijn. Het lange termijnkarakter van de instrumenten heeft invloed op de keuzevrijheid in de toekomst en het (financieel) beheer.

Op grond van deze kenmerken wil de Zuidelijke Rekenkamer, zowel voor de provincie Noord-Brabant als Limburg, onderzoek doen naar de omvang en betekenis van de genoemde financiële bindingen en wijze waarop Provinciale Staten daarop kan sturen.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Wij willen met het onderzoek Provinciale Staten van beide provincies inzicht bieden in kenmerken en beleids- en beheersaspecten van de instrumenten garanties, leningen en deelnemingen in het kader van hun kaderstellende en controlerende taak. De genoemde instrumenten hebben meestal een technisch en meerjarig karakter en zijn nauw verbonden aan individuele grote projecten en investeringen. Dit kan maken dat Statenleden het totaal lastig kunnen overzien, alsook de lange termijn invloed op de financiële positie van de provincie en de ruimte voor toekomstige keuzes.

In het onderzoek dienen per provincie de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Wat is de totale omvang (aantallen, balanswaarde/financieel belang, uitgaven en inkomsten) van de bestaande garanties, leningen en deelnemingen en wat zijn specifieke kenmerken hiervan (termijnen/looptijden, voorwaarden)?
2. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan in de omvang?
3. Wat kan op basis van de antwoorden op vragen 1 en 2 worden gezegd over de lange termijn effecten ('bindingen'), zowel financieel als beleidsmatig?
4. Wat zijn de geldende wettelijke kaders (vigerende wet- en regelgeving op nationaal en provinciaal niveau) voor garanties, leningen en deelnemingen?
5. Op welke wijze zijn deze kaders uitgewerkt en aangevuld in provinciaal beleid en beheer?

6. Op welke wijze worden Provinciale Staten geïnformeerd over de inzet van garanties, leningen en deelnemingen?
7. Hoe sturen en hoe kunnen Provinciale Staten sturen op de inzet van deze instrumenten?

3. Aanpak

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter. Dat betekent dat de gegevensverzameling voornamelijk plaatsvindt aan de hand van bestaande documenten en financiële informatie. Interviews kunnen worden beperkt tot gesprekken die nauw aansluiten bij en gaan over deze informatie. Er vindt geen diepgaand onderzoek plaats naar de dossiers van individuele garanties, leningen en deelnemingen. De nadruk ligt op het totaal en de betekenis daarvan voor de rol van Provinciale Staten. Naast het gebruikelijke rapport van bevindingen is het streven om op basis van het onderzoek te komen tot een handzaam overzicht en handreiking richting Provinciale Staten, die hen helpt bij de invulling van hun rol. Op basis van de inzichten en bijzonderheden die naar boven komen, kan het zijn dat er aanleiding is voor verdiepend vervolgonderzoek.

Omvang en kenmerken

Voor het in kaart brengen van de omvang van bestaande garanties, leningen en deelnemingen baseren we ons op de Begroting 2018 en (eventueel) de Jaarstukken 2017/2016, beiden inclusief bijbehorende bijlagen. Voor zover specifieke kenmerken niet in de begroting en jaarstukken te vinden zijn, wordt bij garanties en leningen een beroep gedaan op overeenkomsten en bij deelnemingen op de statuten.

Het in kaart brengen van de ontwikkeling in de omvang van garanties, leningen en deelnemingen in de afgelopen vijf jaren vindt plaats op basis van de begrotingen en jaarstukken van de betreffende jaren (2012-2018).

De bevindingen van het documentonderzoek vormen de input voor een gesprek met relevante medewerkers van de provincie over mogelijk aanvullend beschikbare informatie en de duiding van informatie.

Kaders (wet- en regelgeving en beleidsnota's)

Voor het in kaart brengen van de kaders zijn de volgende wetten, regelingen en beleidsdocumenten van belang:

- Provinciewet.
- Besluit begroting en verantwoording (BBV).
- Wet Financiering Decentrale Overheden (fido).
- Europese Staatssteunregels.
- Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden.
- Provinciale regelgeving (financiële verordening, treasuryplan).
- Provinciale beleidsnota's.

In het hierboven al genoemde gesprek met medewerkers van de provincie kan waar nodig ook worden ingegaan op aanvullende beschikbare informatie over de provinciale kaders.

Kaderstellende en controlerende rol Provinciale Staten

Voor het in beeld brengen van de informatievoorziening aan Provinciale Staten, wordt gebruik gemaakt van de hierboven al genoemde begrotingen en jaarstukken en daarnaast aanvullende stukken richting Provinciale Staten over de inzet van de genoemde instrumenten.

Voor het beoordelen van de eigen sturing van de staten wordt gekeken naar verslagen van de besprekingen over de eerder genoemde documenten en een gesprek gevoerd met de griffie.

4. Planning

| Activiteit | Periode |
|--|-----------------------|
| Uitzetten concept startnotitie bij ambtelijke organisatie provincies met verzoek om commentaar | 11 – 18 april |
| Verwerken commentaar ambtelijke organisaties en vaststellen definitieve startnotitie | 18 – 20 april |
| Bekendmaking onderzoek en startgesprek met ambtelijke organisaties | 23 april – 9 mei |
| Uitvoering documentonderzoek en interviews door rekenkamer in combinatie met extern bureau | Mei - juni |
| Opstellen rapport van bevindingen voor ambtelijke reactie provincies handreiking voor Provinciale Staten | Juli - aug |
| Verzenden rapport van bevindingen voor ambtelijke reactie | Tweede helft augustus |
| Verwerken ambtelijke reactie en opleveren handreiking voor Provinciale Staten | September |
| Presenteren en bespreken uitkomsten onderzoek in Provinciale Staten | Oktober |

5. Werkverdeling

Werkverdeling

De Zuidelijke Rekenkamer zal voor een deel zelf de uitvoering van het onderzoek voor haar rekening nemen. Daarnaast zal er beroep worden gedaan op externe capaciteit voor het inventariserende deel van het onderzoek (onderzoeksvragen 1 t/m 3) en het vertalen van de uitkomsten van het onderzoek naar een handreiking voor Provinciale Staten.