

Handreiking Financiële Bindingen provincie Limburg

De rol van provincies wordt steeds meer regisserend in plaats van uitvoerend; beleid richt zich steeds meer op het gezamenlijk participeren in projecten en het laten uitvoeren van publieke taken door marktgestuurde bedrijven. Hierbij kunnen diverse (financiële) instrumenten worden ingezet, zoals deelnemingen, leningen en garanties. Met deze handreiking beoogt de Zuidelijke Rekenkamer Provinciale Staten (PS) inzicht te bieden in deze vormen van *financiële binding* met handvatten om de eigen kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Let ook op de **PS-alerts**, die aangeven waar u op moet letten en waar ruimte zit voor (politieke) keuzes.

Voor meer informatie verwijzen we u graag naar het achtergronddocument op onze website: www.zuidelijkerekenkamer.nl

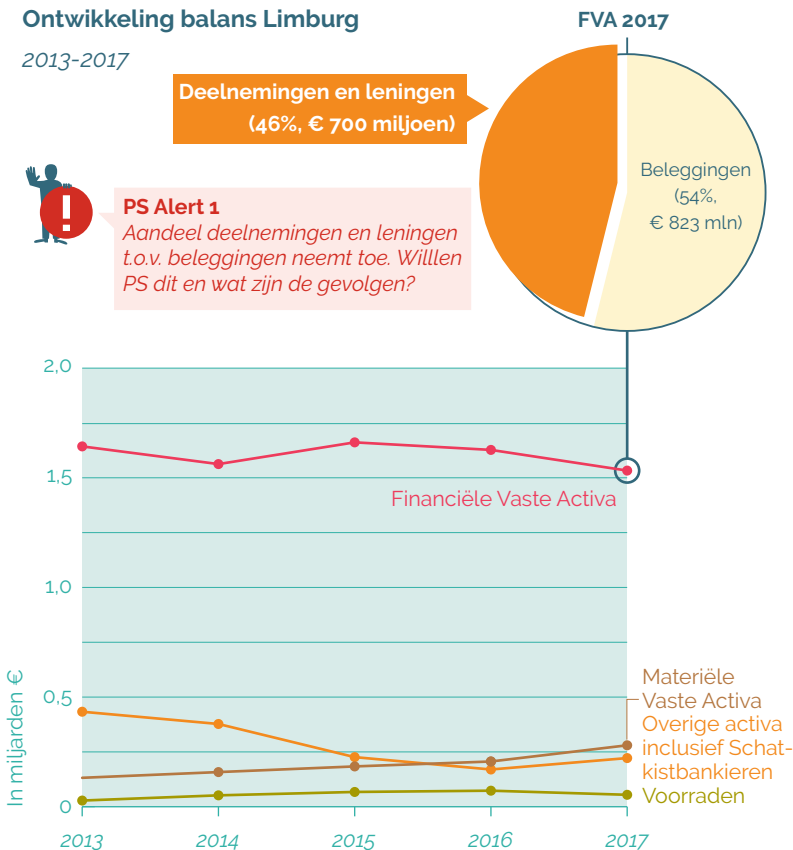


Waarom is dit onderwerp van belang?

Toenemende omvang

Met garanties, leningen en deelnemingen is in Limburg een aanzienlijk financieel belang gemoeid. Deelnemingen en leningen vallen in de balans onder Financiële Vaste Activa (FVA):

Ontwikkeling balans Limburg 2013-2017



- De totale omvang van de FVA is ongeveer € 1,5 miljard. Een groot deel daarvan bestaat uit het belegde geld uit

de verkoop van Essent. Daarnaast zijn deelnemingen en leningen bij elkaar goed voor ruim € 700 miljoen.

- Garanties zijn vanwege het karakter en wet- en regelgeving niet zichtbaar in de balans (2017: € 21,4 miljoen).
- De totale balanspositie van de FVA is al 5 jaar redelijk constant. Het aandeel leningen en deelnemingen is in de periode 2013 – 2017 echter gegroeid van 18% van de FVA naar 46% van de FVA.

Risico's

Deelnemingen, leningen en garanties kennen risico's, zoals daling van de waarde van een deelneming, de mogelijkheid dat de rente en/of aflossing van het geleende geld niet geheel wordt voldaan of de mogelijkheid dat bij een onverwachte gebeurtenis aanspraak wordt gemaakt op een garantiestelling. Het is belangrijk dat de provincie *inzicht* heeft in de aangegane deelnemingen en uitstaande leningen en garanties en deze *goed beheert*.

Grote projecten

Het betreft vaak grote individuele projecten of programma's, waarbij grote provinciale belangen in het geding kunnen zijn en waarover PS apart kunnen worden geïnformeerd.

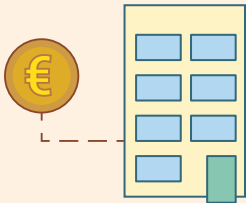
Verantwoordelijkheid Provinciale Staten

De Provinciewet schrijft dat provinciale volksvertegenwoordigers de taak hebben om kaders te stellen en toezicht te houden op het gevoerde beleid.

Definities en voorbeelden

In deze handreiking staan drie belangrijke vormen van **financiële binding** centraal:

Deelneming



Het belang van de provincie in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap (BV of NV).

Lening



Verstrekking van geld aan een derde onder voorwaarden, waaronder bepalingen over rente en aflossing.

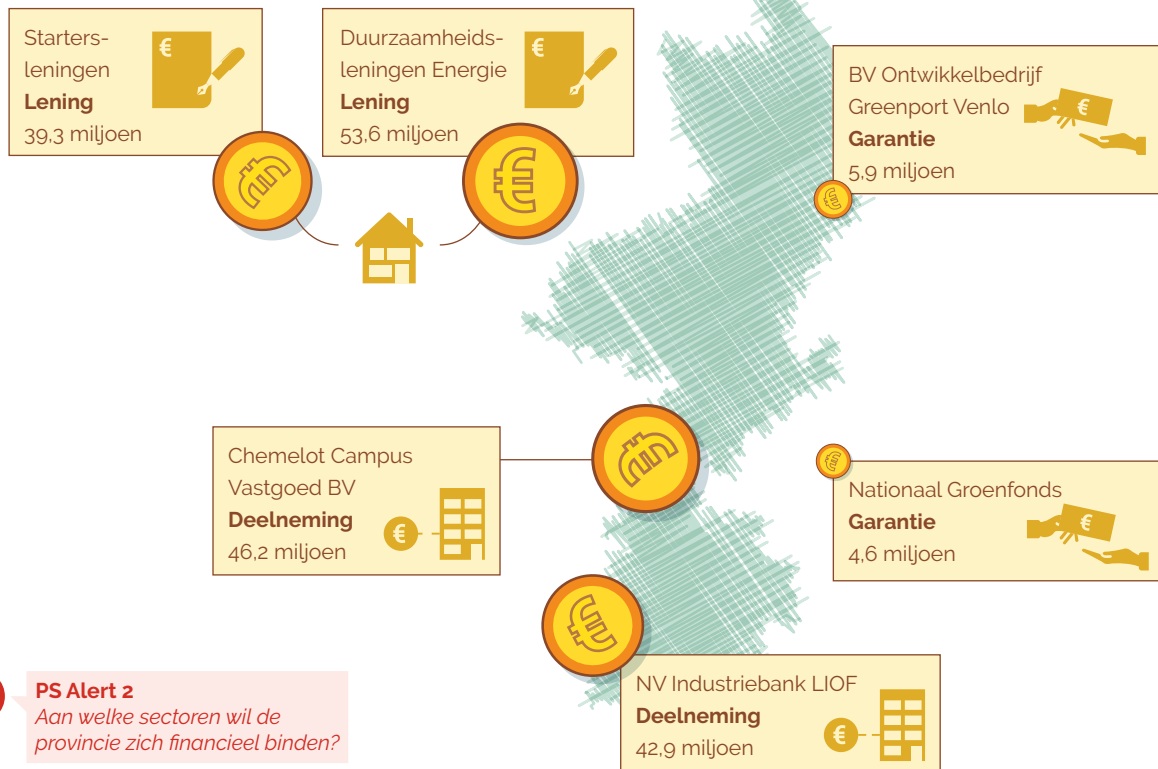
Garantie



Financiële verplichting aan een derde, die tot uitbetaling komt als zich bij deze derde een bepaalde omstandigheid voordoet.

Voorbeelden van deelnemingen, garanties en leningen

2017



PS Alert 2

Aan welke sectoren wil de provincie zich financieel binden?

Verantwoording

De mate van 'binding' wordt in deze handreiking bepaald aan de hand van de hoeveelheid middelen die er naar deze partijen c.q. sectoren is gegaan in verhouding tot de rest van de balans. Het is dus vooral te zien als beleidsmatige binding, niet de contractuele binding die betrekking heeft op looptijden en andere contractuele bepalingen.

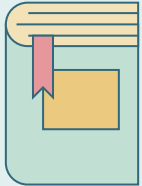
Wettelijke kaders en uitgangspunten



PS Alert 3

Hebben Provinciale Staten voldoende expertise om te sturen op financiële bindingen?

Bij financiële bindingen moeten provincies voldoen aan specifieke wet- en regelgeving. De belangrijkste principes:



De meest relevante wet- en regelgeving voor deelnemingen, leningen en garanties staat beschreven in de Provinciewet, de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido), de Europese regels op het gebied van staatssteun, de Wet Markt en Overheid, de Algemene Wet Bestuursrecht en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De voor dit onderwerp relevante wetsartikelen uit de Provinciewet zijn:

- **Artikel 158 lid 2** – *Besluiten betreffende deelnemingen*
- **Artikel 190** – *Jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken*
- **Artikel 216** – *Verplichting Financiële Verordening – doelstellingen en richtlijnen financieringsfunctie*

Publiek belang

- Provincies mogen uitsluitend deelnemingen aangaan indien deze het *openbaar belang* behartigen. Het besluit wordt niet genomen voordat PS in de gelegenheid zijn gesteld om hun *wensen en bedenkingen* te geven.
- Leningen en garanties dienen te passen binnen de uitoefening van de *publieke taak*. Daarbij mag er geen sprake zijn van een toezichtrelatie; zo mag de provincie geen lening verstrekken aan een gemeente die onder toezicht staat.
- Voor het uitlenen van geld of het aangaan van een garantie is altijd een *wettelijke grondslag* nodig.

Verantwoording

- In de begroting en de jaarstukken moeten deelnemingen, leningen en garanties uitgebreid worden toegelicht.
- Daarbij dient de provincie in verplichte paragrafen verantwoording af te leggen over de voornemens en de realisatie van de financiering (leningen), verbonden partijen (deelnemingen) en het weerstandsvermogen en risicobeheersing (garanties).
- PS moeten regels vaststellen m.b.t. de algemene doelstellingen en de richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Marktverstoring

De inzet van deelnemingen, leningen en garanties mag niet marktverstoring werken. Dat geldt zowel voor de inzet van deze instrumenten voor overheidsbedrijven of –instellingen als particuliere ondernemingen. Europese staatssteunregels zijn daarop van toepassing.

Overtollige middelen

In 2013 is de Wet verplicht schatkistbankieren ingevoerd. Alle decentrale overheden moeten hun overtoollige liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist). Middelen zijn overtoollig als ze niet direct nodig zijn voor uitoefening van de publieke taak. De provincie Limburg kan dus alleen leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen ten behoeve van de uitoefening van haar publieke taak. Een uitzondering geldt voor het onderling uitlenen van overtoollige middelen aan *medeoverheden*, met als voorwaarde dat geen sprake mag zijn van een toezichtrelatie.



Europese staatssteunregels

Overheden dienen zich te houden aan de Europese regels op het gebied van staatssteun. Bij het verstrekken van leningen door een overheid is sprake van staatssteun als er een voordeel aan de orde is dat niet onder normale marktomstandigheden zou zijn opgetreden. Bij het verstrekken van garanties kan sprake zijn van staatssteun als een onderneming een niet marktconform voordeel ontleent aan een overheidsgarantie. Overheden moeten, om staatssteun te voorkomen, garanties verlenen onder voorwaarden die ook voor een particuliere investeerder aanvaardbaar zouden zijn.

Provinciale kaders en bevoegdheden

Limburg heeft binnen de wettelijke regels ook eigen kaders en beleid geformuleerd voor financiële bindingen.

Offensieve investeringsstrategie

Doelstelling investeringsbeleid provincie Limburg: het behalen van een maximaal reëel lange termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners van Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden. PS bepalen welke risico's de provincie bereid is daarbij te aanvaarden, met inachtneming van de maatschappelijke opgaven, de vereiste solvabiliteit en weerstandsvermogen en een structureel sluitende begroting (wettelijke eis).

De te maken keuzes daarbij:

- Gewenste vermogenssamentelling naar investeringscategorieën en bijkomend risicoprofiel
- De rendementsdoelstelling per investeringscategorie
- De investeringshorizon (mate waarin het vermogen voor langere termijn wordt vastgezet)

Nieuwe investeringen moeten aansluiten bij 10 investeringsprincipes:

Zonder risico geen rendement	Concentratie van risico's is ongewenst	Kostenbewust en toegevoegde waarde	Lange termijn horizon	Goede processen leiden tot resultaten
Vereiste deskundigheid is beschikbaar	Integrale benadering gebaseerd op beleid en publiek belang	Goed bestuur en maatschappelijk ver- antwoord ondernemen	Belangen zijn gescheiden	Transparantie en verantwoording

Om provinciale doelen om te zetten naar concrete resultaten hanteert de provincie het volgende afwegingskader / menukaart:



PS Alert 4

Bij de afweging ontstaan vaak meervoudige sturingslijnen, waarbij de provincie meerdere rollen heeft (bijv. mede-eigenaar en opdrachtgever). Wat betekent dit voor de taak van PS?

Financiële verordening - Treasury Statuut

- De treasury-activiteiten zijn dienstig aan provinciaal beleid en hebben geen eigenstandig winstoogmerk
- PS worden in staat gesteld hun wensen en bedenkingen te uiten bij het verstrekken van garanties, leningen en waarborgen aan derden voor bedragen groter dan € 2,5 miljoen en aanpassingen van het kapitaalbelang in een verbonden partij (voorzover niet afgedekt door eerdere besluitvorming).



PS Alert 5

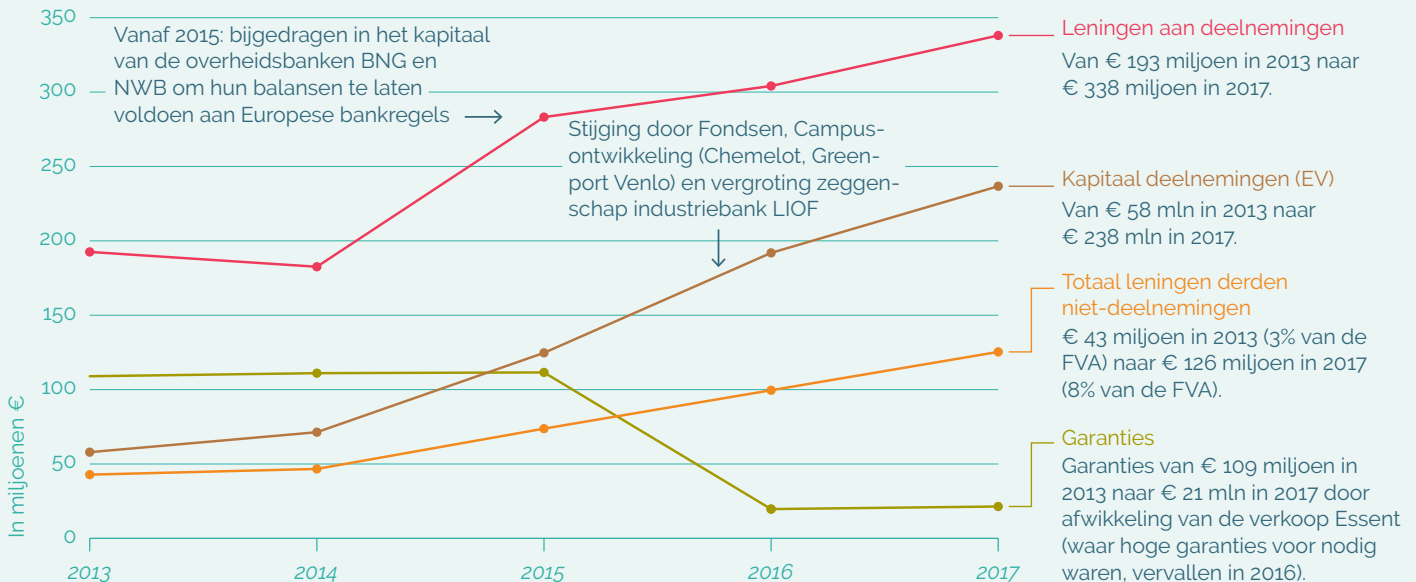
Bent u tevreden over de actieve informatievoorziening van GS aan PS?

Cijfers en ontwikkelingen (2013-2017)

Onderstaande grafieken geven inzicht in de totale omvang van de garanties, leningen en deelnemingen van de provincie Limburg in de periode 2013-2017.

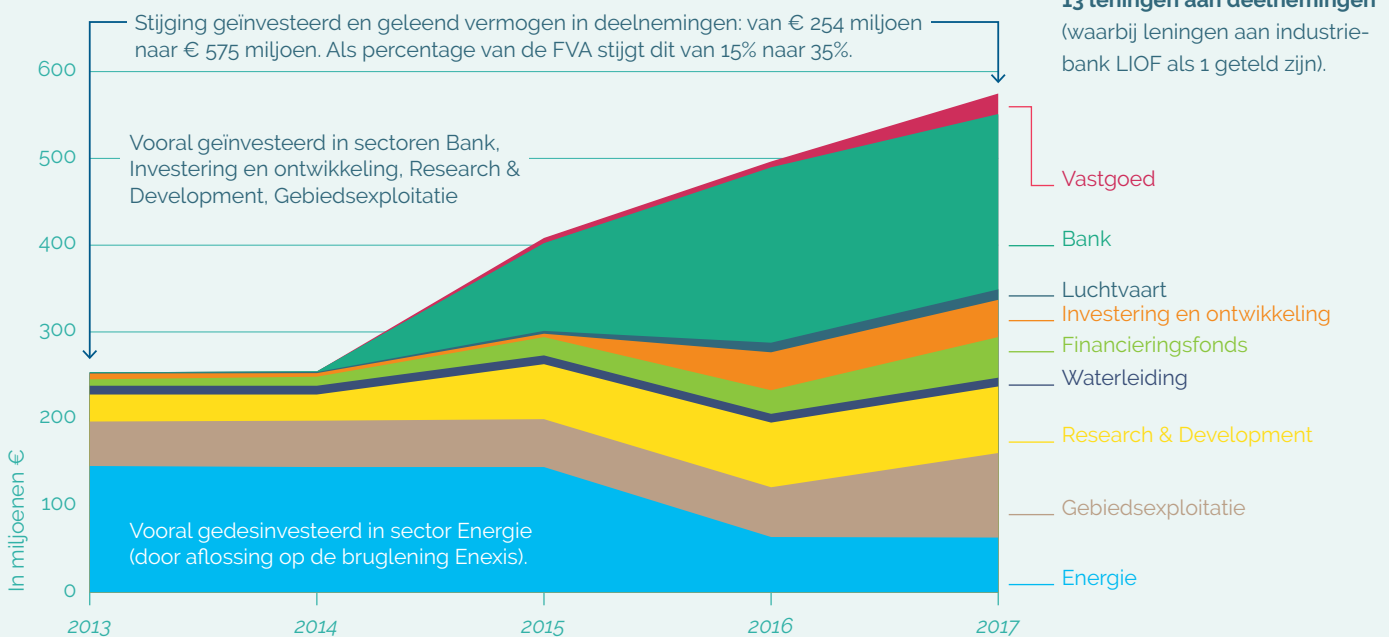
Ontwikkeling deelnemingen, leningen en garanties

De balanswaarde van het kapitaal en de leningen aan deelnemingen was in 2013 11% van het balanstotaal, in 2017 was dit 28%



Deelnemingen

In welke sectoren wordt geïnvesteerd als het gaat om deelnemingen?
(Geïnvesteerd kapitaal en leningen aan deelnemingen zijn bij elkaar opgeteld)



Dalende opbrengsten

Het rendement op de portefeuille daalde de afgelopen 5 jaar van 11% naar 5% over de (afgewaardeerde) balanswaarde door de afwikkeling van de energie-investeringen. Het rendement wordt vrijwel volledig bepaald door het dividend Enexis en de rente op de bruglening Enexis. Aangezien de lening is gezakt van € 138 miljoen naar € 57 miljoen daalt vooral de rente opbrengst fors. In 2017 werd uit slechts 2 van de 39 actieve deelnemingen dividend ontvangen (Enexis en BNG).

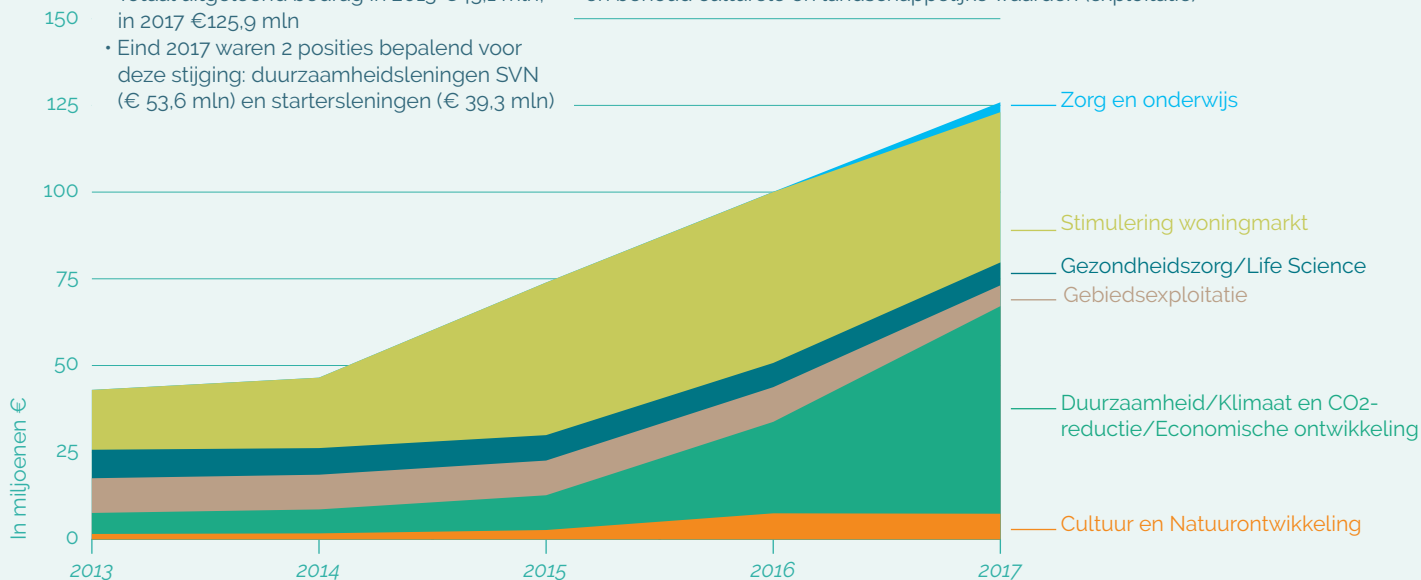
Cijfers en ontwikkelingen (2013-2017)

Leningen

Aan welk beleidsdoel heeft de provincie Limburg leningen aan overige derden verstrekt?

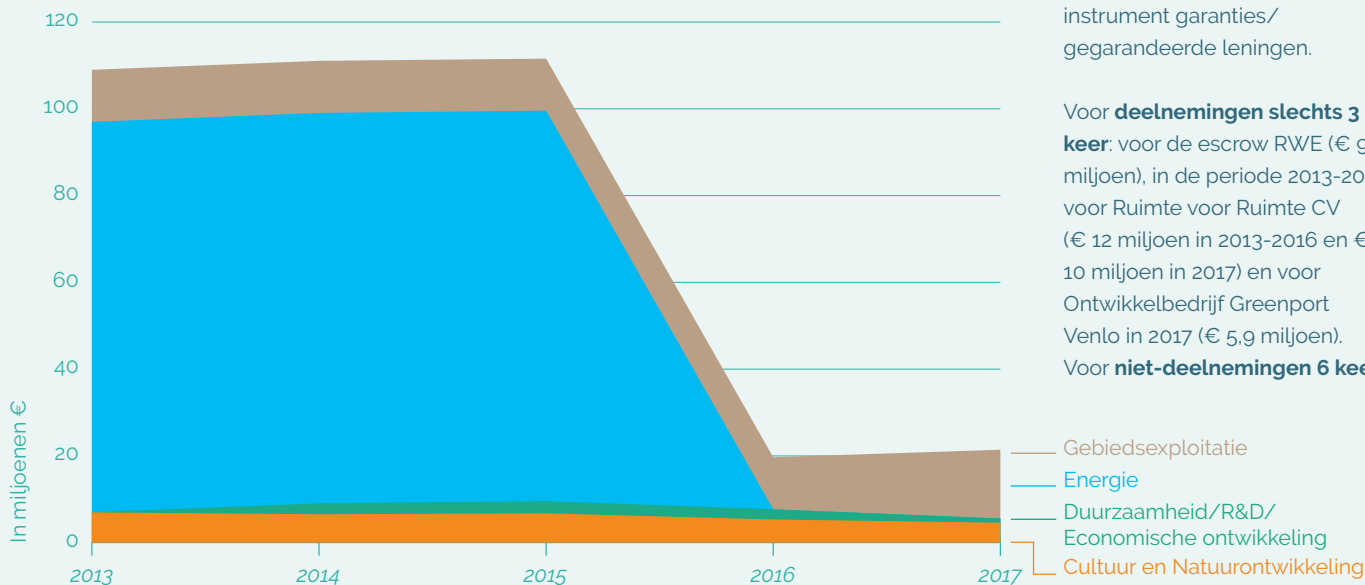
- **39 leningen** aan niet-deelnemingen (provincie heeft geen aandeelhoudersrol)
- Totaal uitgeleend bedrag in 2013 €43,1 mln, in 2017 €125,9 mln
- Eind 2017 waren 2 posities bepalend voor deze stijging: duurzaamheidsleningen SVN (€ 53,6 mln) en startersleningen (€ 39,3 mln)

Veel van deze leningen zijn uiteindelijk terug te voeren op stimulering van de economie, behoud en groei werkgelegenheid, verbeteren balans woningmarkt en behoud culturele en landschappelijke waarden (exploitatie)



Garanties

Voor welk beleidsdoel stond de provincie Limburg garant, of zijn leningen gegarandeerd?



Er wordt in Limburg beperkt gebruik gemaakt van het instrument garanties/ gegarandeerde leningen.

Voor **deelnemingen slechts 3 keer**: voor de escrow RWE (€ 90 miljoen), in de periode 2013-2017 voor Ruimte voor Ruimte CV (€ 12 miljoen in 2013-2016 en € 10 miljoen in 2017) en voor Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo in 2017 (€ 5,9 miljoen).
Voor **niet-deelnemingen 6 keer**.



PS Alert 6

Het rendement op de portefeuille daalt. Hoeveel risico willen PS lopen t.o.v. welk rendement?



Veranderend risicoprofiel

Het totaalbedrag aan garanties, deelnemingen en leningen bestond in 2013 grotendeels uit de afwikkeling van de verkoop van Essent. Het beschikbare vermogen in Limburg is nu nog deels in obligaties belegd, maar dit wordt per jaar minder. Dat maakt dat het risicoprofiel van de portefeuille verandert. De provincie Limburg probeert een zo goed mogelijk rendement te halen tegen een aanvaardbaar risico. De provincie neemt thans meer bewust risico's om rendement te kunnen halen en spant zich in om risico's zo goed mogelijk te beheersen.

Informatievoorziening en de rol van PS

Provinciale Staten ontvangen van Gedeputeerde Staten op diverse momenten informatie over ontwikkelingen in de leningen, de deelnemingen en de garanties. De **belangrijkste vragen** bij deelnemingen, leningen en garanties zijn:

Wat is hier het **publiek belang**?



Welke **rol** wil de provincie hierin vervullen?



Welke **risico's** brengt dit met zich mee?



Wat is de verhouding **rendement – risico**?



Beschikken PS over voldoende **informatie om hun rol te vervullen**?



Planning & control cyclus

Wat krijgt u wanneer?



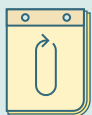
April: Voorjaarsnota

Belangrijke voornemens voor de (kaderstellende) elementen van de treasuryfunctie en de provinciale investeringsstrategie.



Oktober: Begroting

- Paragrafen Financiering, Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen in programmabegroting (voornemens)
- Budgettaire consequenties uitvoering treasuryfunctie incl. uitzetting publieke taak (besluitvorming over bijvoorbeeld consequenties verliesneming)



Mei: Jaarstukken

- Paragrafen Financiering, Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen in programmarekening (verantwoording)
- Toelichting op de balans

Aandachtspunten



- Bevat de nota voorstellen van GS voor wijzigingen in deelnemingen, leningen, garanties?
- Is duidelijk hoe deze voorstellen samenhangen met de kaders en doelstellingen van de provincie?
- Is in de paragrafen duidelijk omschreven wat de doelstellingen en kaders zijn ten aanzien van financiële bindingen?
- Is duidelijk voor welke wijzigingen in de samenstelling van de portefeuille PS toestemming geven?
- Wordt uit de paragrafen duidelijk welke verwachtingen GS hebben ten aanzien van de rendementen en risico's?
- Is duidelijk hoe GS de risico's willen beheersen?
- Is duidelijk welke inhoudelijke en financiële resultaten zijn behaald?
- Is duidelijk hoe de inzet van instrumenten en behaalde resultaten zich verhouden tot de bijbehorende kaders uit de begroting?
- Geven de stukken een goed beeld van de recente ontwikkelingen en waar bijsturing heeft plaats gevonden?
- Bevatten de jaarstukken een goede verklaring voor verschillen tussen begroting en realisatie?

Informatievoorziening en de rol van PS

Tussentijdse momenten



Actieve Informatieplicht

Tussentijdse informatie over belangrijke ontwikkelingen



Wensen en bedenkingen

Procedure bij aangaan leningen en deelnemingen



Kaderstellende documenten

Wijzigingen Financiële verordening en nota
Sturing in Samenwerking 2.0



Tussenrapportages Treasury

Halfjaarrapportages behandeld in de
Statencommissie

Specifieke aandachtspunten



- Hebben PS leden voor ogen welke doelen en rolinvulling de provincie heeft als het gaat over deelnemingen, leningen en garanties?
- Is duidelijk wanneer welk instrument wordt ingezet en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen?
- Is de samenstelling van de portefeuille over de beleidsdoelen overeenkomstig de besluitvorming van PS?
- Wordt de tussentijdse informatie toegankelijk, tijdig, volledig en met actiebereidheid aan Provinciale Staten gepresenteerd ?
- Zijn PS-leden bekend met de overwegingen van GS om te komen tot de oprichting, wijziging of beëindiging van deelnemingen en de (mogelijke) gevolgen van deze keuzes voor de provincie?
- Wordt de binding ooit ontbonden? Hoe gebeurt dit, wanneer en waarom? Welke exitstrategie hoort hier bij?

Ten slotte

De Zuidelijke Rekenkamer onderzoekt vanuit een onafhankelijke positie of de provincies Limburg en Noord-Brabant publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeven. Voor beide provincies geldt dat een goed beheer en inzet van de beschikbare vermogens belangrijk is voor het realiseren van maatschappelijke doelen. De inzet van deelnemingen en leningen neemt toe en heeft gevolgen voor de rollen, het rendement en het risicoprofiel van de provincies. Daarbij worden keuzes gemaakt voor meerjarige investeringen in grote projecten en specifieke sectoren.

De Zuidelijke Rekenkamer kan PS ondersteunen in het vervullen van de eigen rollen ten aanzien van dit onderwerp en zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.