

# Handreiking Financiële Bindingen provincie Noord-Brabant

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](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)



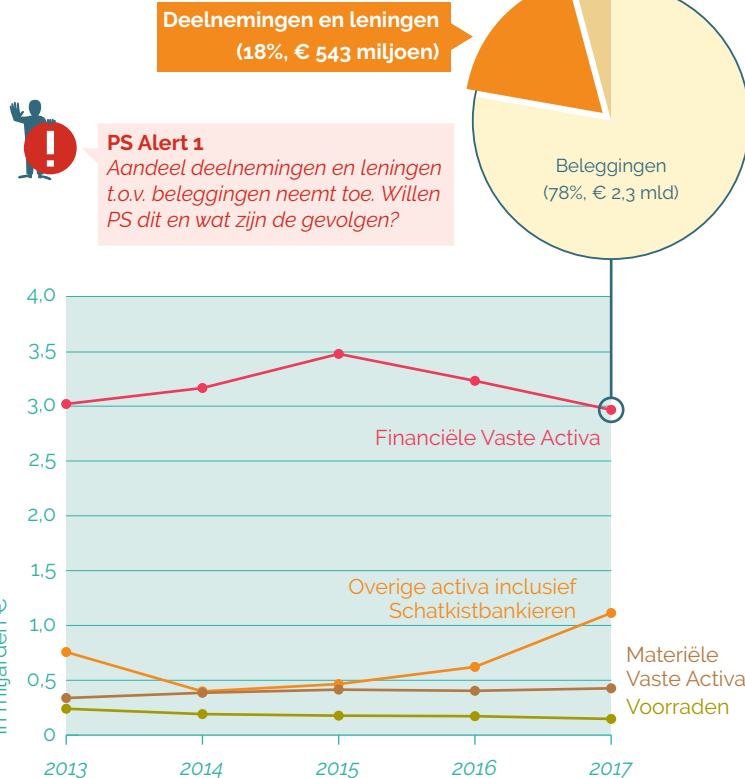
## Waarom is dit onderwerp van belang?

### Toenemende omvang

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

#### Ontwikkeling balans Noord-Brabant

2013-2017



verkoop van Essent. Deelnemingen en leningen zijn bij elkaar goed voor ruim € 500 miljoen.

- Garanties zijn vanwege het karakter en wet- en regelgeving niet zichtbaar in de balans (2017: € 130 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 13% van de FVA naar 18% 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

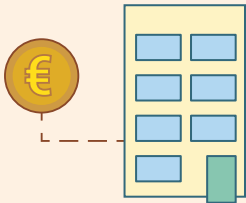
De Provinciewet schrijft dat provinciale volksvertegenwoordigers de taak hebben om kaders te stellen en toezicht te houden op het gevoerde beleid.

- De totale omvang van de FVA is ongeveer € 3 miljard. Het grootste deel daarvan bestaat uit het belegde geld uit de

# 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



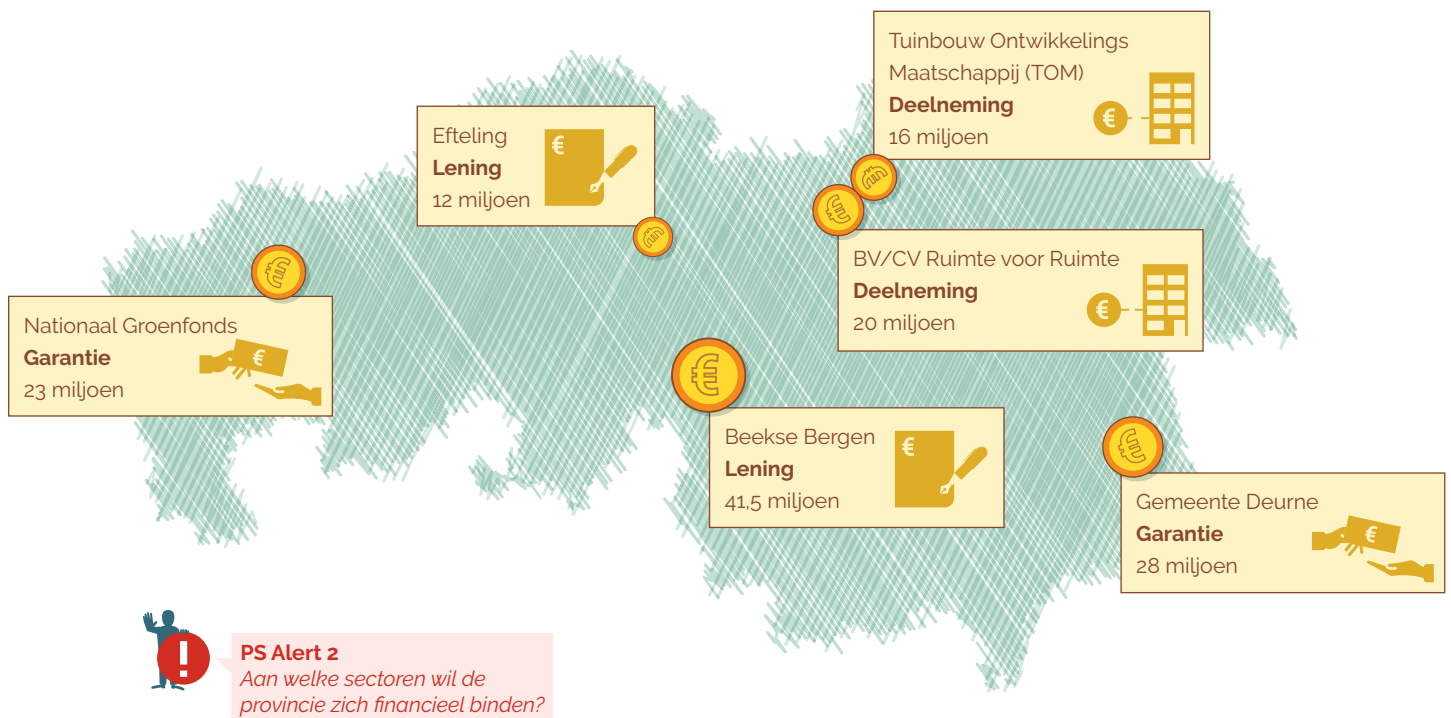
Verstrekking van geld aan een derde onder voorwaarden, waaronder bepalingen over rente en aflossing.

## 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 periode 2013-2017



## 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.

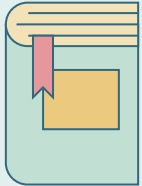
# Wettelijke kaders en uitgangspunten



## 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

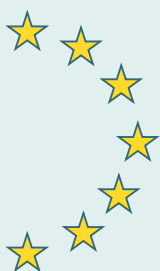
- In de begroting en de jaarstukken moeten deelnemingen, leningen en garanties uitgebreid worden toegelicht.
- Daarbij dient de provincie in verplichte paragrafen verantwoording af te leggen over de voornemens en de realisatie van de financiering (leningen), verbonden partijen (deelnemingen) en het weerstandsvermogen 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 overvloedige liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist). Middelen zijn overvloedig als ze niet direct nodig zijn voor uitoefening van de publieke taak. De provincie Noord-Brabant 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 overvloedige 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



Noord-Brabant heeft binnen de wettelijke regels ook eigen kaders en beleid geformuleerd voor financiële bindingen.



**PS Alert 4**  
*Bent u tevreden over de actieve informatievoorziening van GS aan PS?*

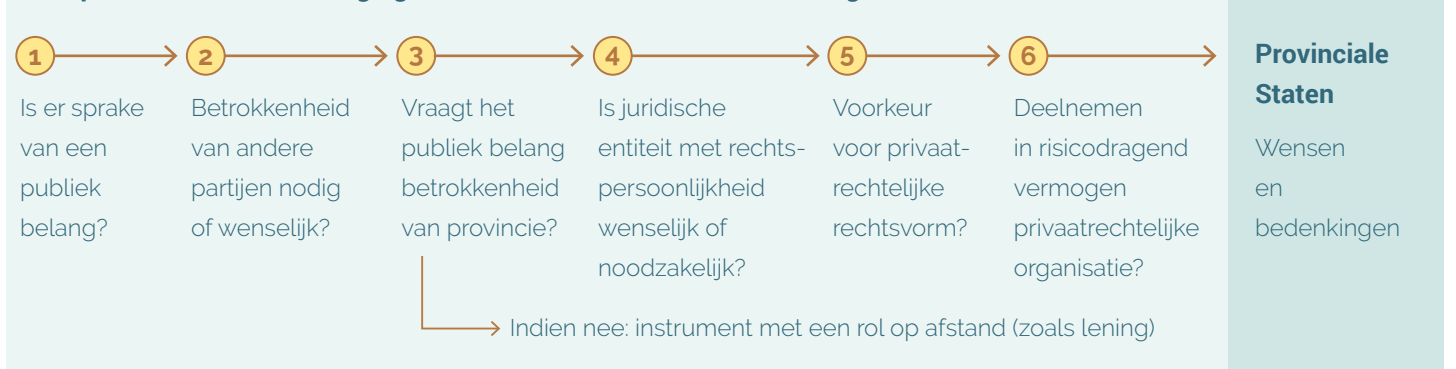
## Deelnemingen

### • Wie heeft welke bevoegdheid?

Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)
 Kaders stellen: wat verstaan wij onder publiek belang? Wensen en bedenkingen bij aangaan / wijziging deelneming Controle verantwoording en monitoring	 Aangaan nieuwe verbonden partij Beheer en verantwoording verbonden partij Beëindiging van verbonden partij

De verkoop van een deelneming of het liquideren van een privaatrechtelijke organisatie kan door GS zonder goedkeuring van PS. GS moeten daarbij wel nagaan of dit dermate ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie dat PS in de gelegenheid moeten worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten.

### Gedeputeerde Staten - Afwegingskader: wanneer welke samenwerking?



**PS Alert 5**  
*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?*

- Documenten van de planning & control cyclus zijn de reguliere momenten waarop GS aan PS verslag doen over de voortgang. Op grond van actieve informatieplicht dienen GS PS tussentijds op de hoogte te houden van belangrijke ontwikkelingen.
- Vierjaarlijks vindt herijking plaats van de deelneming in verbonden partijen. Na 2 jaar is er een tussentijdse evaluatie.

## Leningen (en garanties)

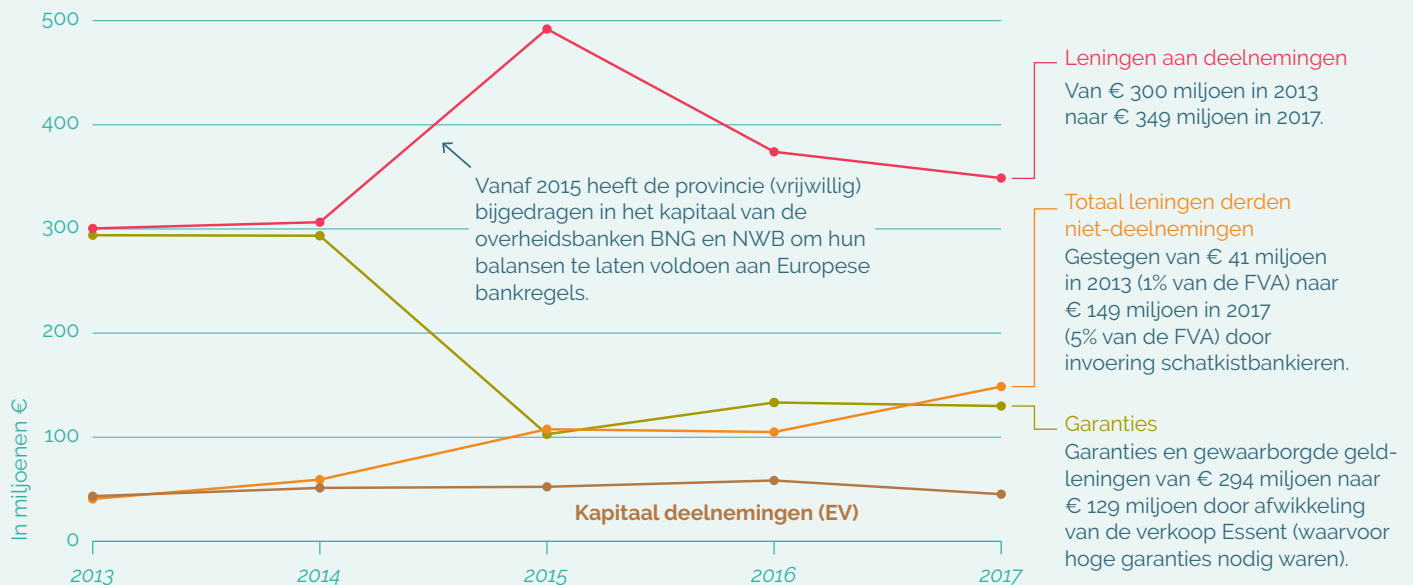
In de Financiële Verordening, de Verordening Treasury en het Treasurystatuut van september 2015 worden de procedurele uitgangspunten en de rol van PS wat betreft treasury, leningen en garanties verwoord. De huidige praktijk is daarbinnen gebaseerd op maatwerk. Een aantal belangrijke uitgangspunten:

- Ook voor leningen met een publiek belang worden PS in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten.
- GS mogen leningen verstrekken aan gemeenten en andere openbare lichamen voor zover deze niet onder toezicht van de provincie staan. De extra eis in Noord-Brabant is dat deze gemeenten tevens niet onder preventief toezicht staan dan wel de artikel 12 status hebben vanwege te hoge schulden.
- Naast de reguliere verantwoording in de begroting en de jaarstukken informeren GS PS actief bij belangrijke ontwikkelingen.
- Leningen en garanties zijn subsidies en moeten verstrekt worden binnen het begrotingskader. PS moeten vooraf altijd de begrotingspost goedkeuren.
- Het Treasury Committee adviseert GS over het treasurybeleid en houdt toezicht op de uitvoering.

# Cijfers en ontwikkelingen (2013-2017)

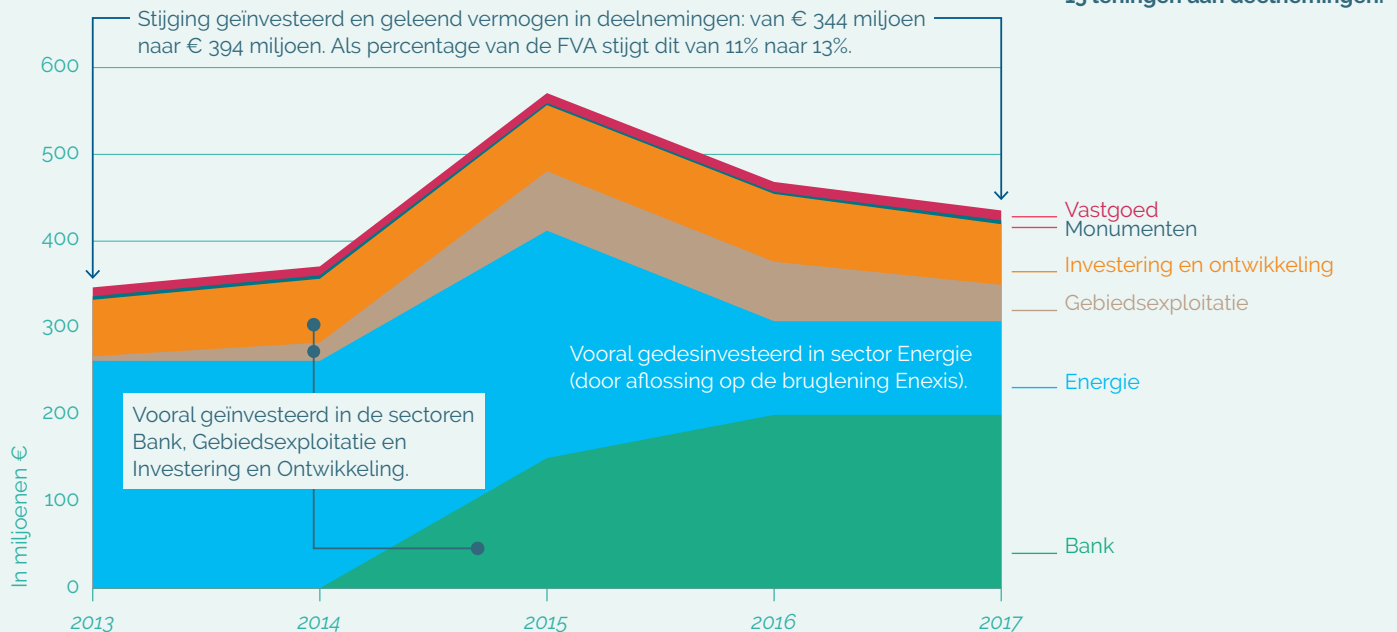
Onderstaande grafieken geven inzicht in de totale omvang van de garanties, leningen en deelnemingen van de provincie Noord-Brabant in de periode 2013-2017.

## Ontwikkeling deelnemingen, leningen en garanties



## Deelnemingen

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



## Ongelijke verdeling rendementen en risico's

- In 2017 wordt uit 3 van de 25 deelnemingen dividend ontvangen en uit 7 van de 15 leningen aan deelnemingen rente uitgekeerd.
- Het aandeel getroffen voorzieningen (verliesneming) op kapitaal en leningen aan deelnemingen is in 2017 circa 10% van de balanswaarde. Investeringsfondsen en gebiedsexploitatie zijn de meest risicovolle activiteiten.

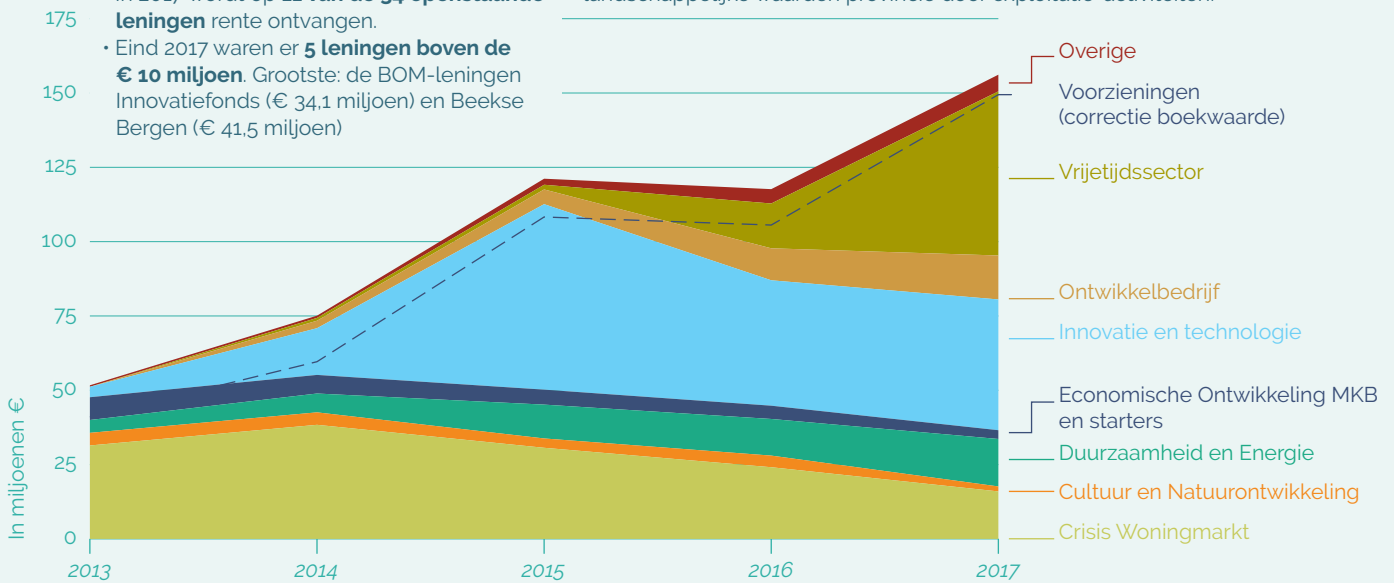
# Cijfers en ontwikkelingen (2013-2017)

## Leningen

Aan welk beleidsdoel heeft de provincie Noord-Brabant leningen aan overige derden verstrekt?

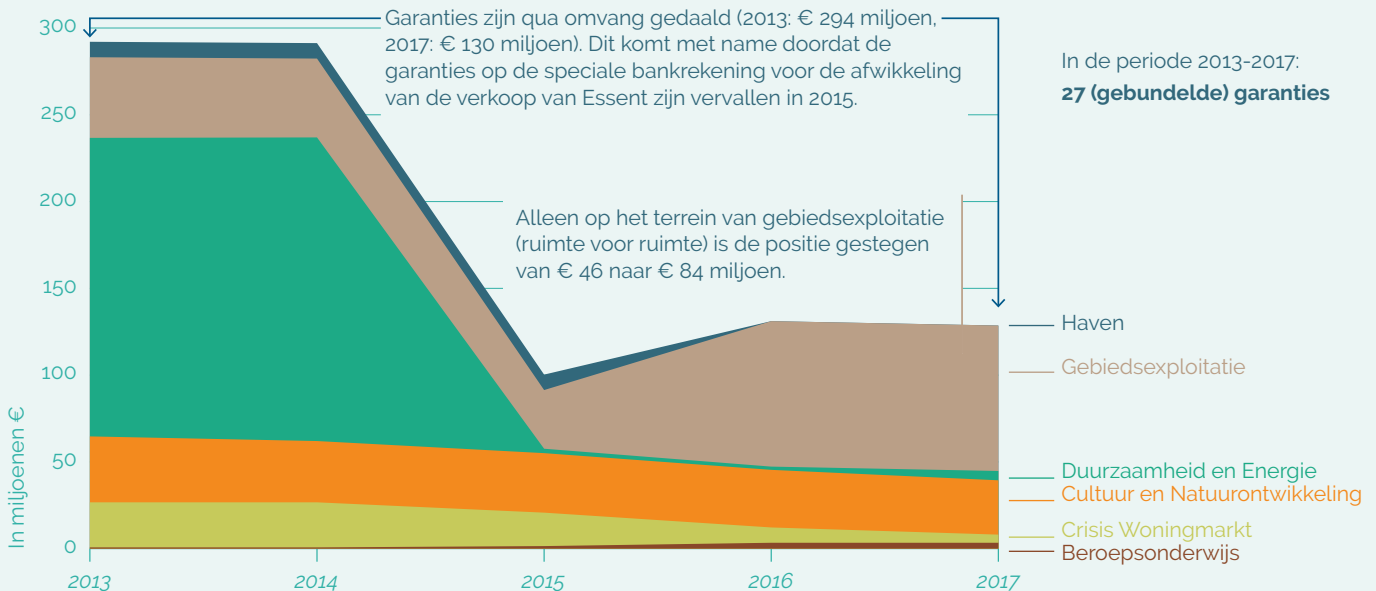
- **41 leningen** aan niet-deelnemingen (provincie heeft geen aandeelhoudersrol)
- In 2017 wordt op **11 van de 34 openstaande leningen** rente ontvangen.
- Eind 2017 waren er **5 leningen boven de € 10 miljoen**. Grootste: de BOM-leningen Innovatiefonds (€ 34,1 miljoen) en Beekse Bergen (€ 41,5 miljoen)

Veel van deze leningen zijn uiteindelijk terug te voeren op stimulering economie en behoud + groei werkgelegenheid en behoud culturele en landschappelijke waarden provincie door exploitatie-activiteiten.



## Garanties

Voor welk beleidsdoel stond de provincie Noord-Brabant garant, of zijn leningen gegarandeerd?



### PS Alert 6

De provincie ontvangt relatief weinig rendement. Hoeveel risico willen PS lopen t.o.v. welk rendement?



### Veranderend risicoprofiel

Het totaalbedrag aan garanties, deelnemingen en leningen bestond in 2013 nog grotendeels uit de afwikkeling van de verkoop van Essent. Als we kijken naar de ontwikkeling van deze financiële bindingen, hebben deze in toenemende mate betrekking op activiteiten met een meer onzeker rendement en groter risico. Dat maakt dat het risicoprofiel van de portefeuille ook is veranderd!

# 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?



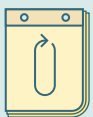
#### April: Perspectiefnota

Belangrijke voornemens voor de (kaderstellende) elementen van de treasuryfunctie



#### November: Begroting

- Paragrafen Treasury, Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen in begroting (voornemens)
- Budgettaire consequenties uitvoering treasury functie (besluitvorming over bijv. consequenties verliesneming)



#### Mei: Jaarstukken

- Paragrafen Treasury, Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen in jaarstukken (verantwoording)
- Voortgangsrapportage Ontwikkelbedrijf
- 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 Verordening Treasury en andere kaderstellende nota's



### Treasury Jaarplan

Treasury ontwikkelingen afgelopen jaar en doelstellingen komend jaar



### Herijking deelnemingen

Vierjaarlijks vindt herijking plaats van de deelneming in verbonden partijen



### Tweejaarlijkse evaluatie

Na 2 jaar volgt een tussentijdse evaluatie deelnemingen

## 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.