

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant
p/a Griffie
Postbus 90.151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

Datum	18 april 2019
Referentienummer	D19.018
Onderwerp	Handreiking Financiële Bindingen provincie Noord-Brabant
Bijlagen	2

Geacht Statenlid,

Hierbij bieden wij u een exemplaar aan van een door de rekenkamer opgestelde *handreiking Financiële Bindingen provincie Noord-Brabant* met het bijbehorend achtergronddocument. Tevens is een kopie van het bijbehorend persbericht bijgevoegd.

Het rapport van bevindingen is vanaf vandaag te raadplegen via onze website, www.zuidelijkerekenkamer.nl.

Het bestuur van de rekenkamer heeft de handreiking op 1 april 2019 vastgesteld.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
voorzitter

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
directeur-secretaris

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



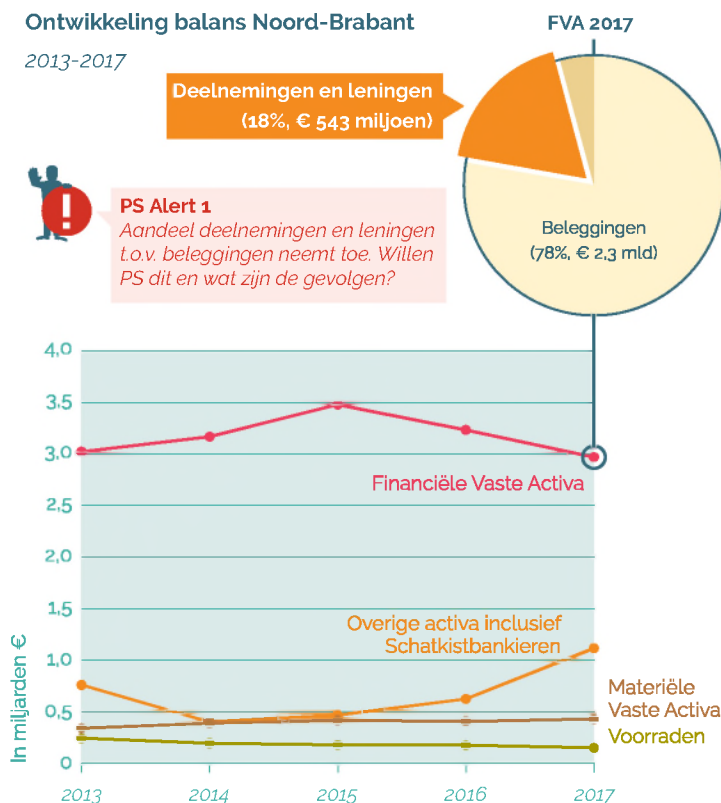
Waarom is dit onderwerp van belang?

Toenemende omvang

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

Ontwikkeling balans Noord-Brabant

2013-2017



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

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.

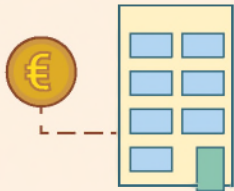
Verantwoordelijkheid Provinciale Staten

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

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



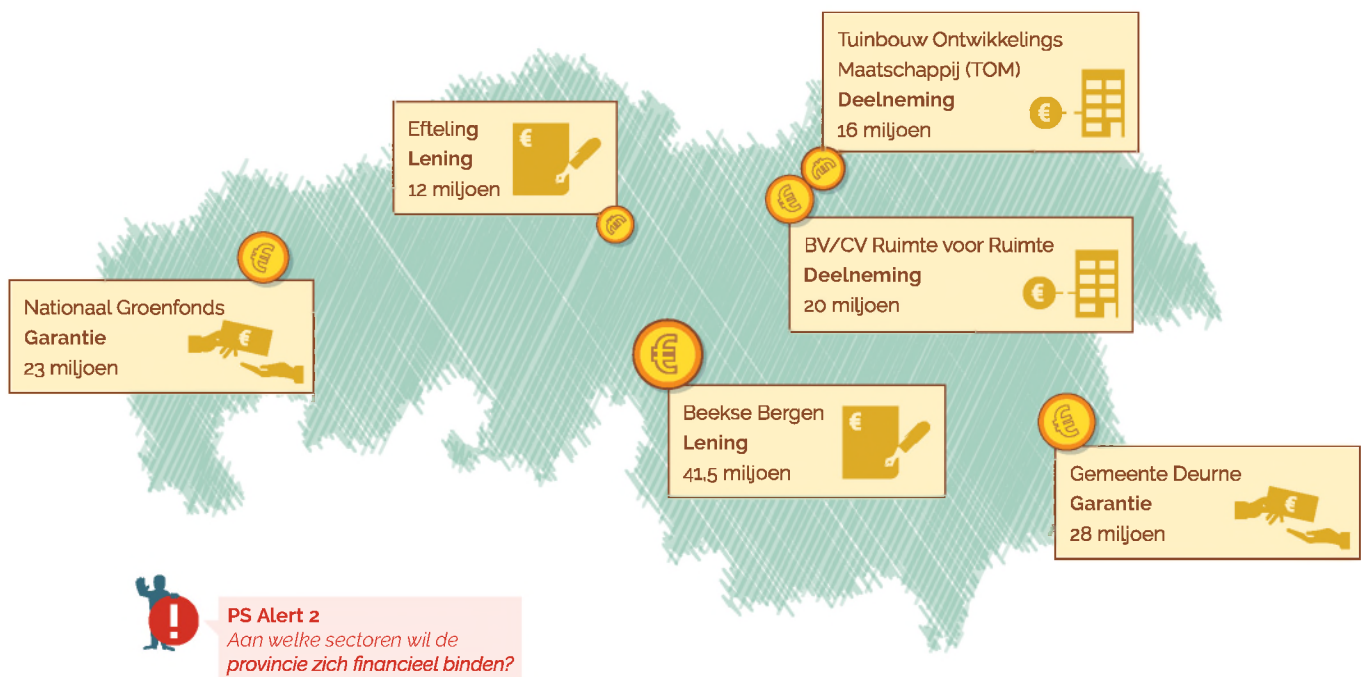
Verstreking van geld aan een derde onder voorwaarden, waaronder bepalingen over rente en aflossing.

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.

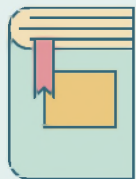
Wettelijke kaders en uitgangspunten



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 overtollige liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist). Middelen zijn overtollig 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 overtollige 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.



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)

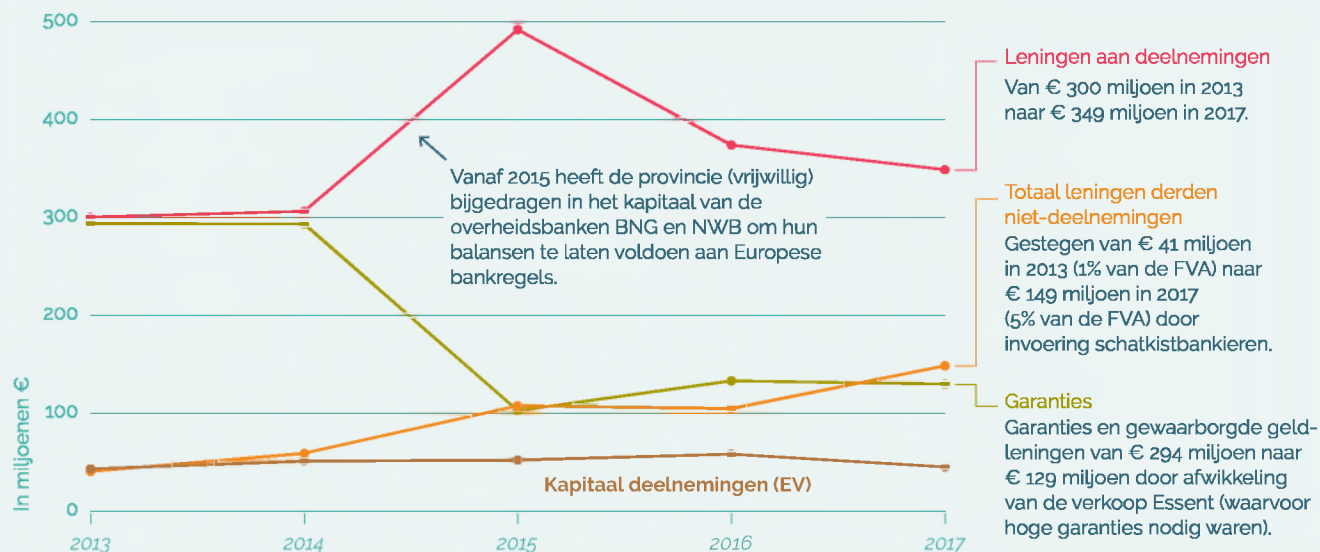
In de Financiële Verordening, de Verordening Treasury en het Treasurystatuut van september 2015 worden de procedurele uitgangspunten en de rol van PS wat betreft treasury, leningen en garanties verwoord. De huidige praktijk is daarbinnen gebaseerd op maatwerk. Een aantal belangrijke uitgangspunten:

- 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)

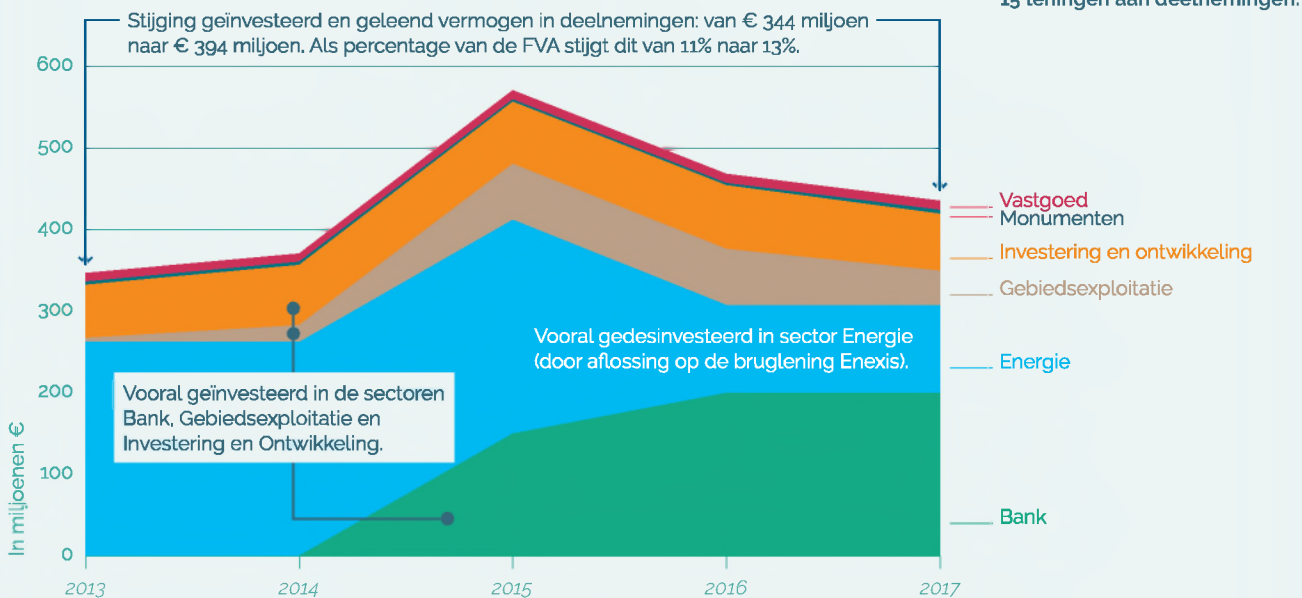
Onderstaande grafieken geven inzicht in de totale omvang van de garanties, leningen en deelnemingen van de provincie Noord-Brabant in de periode 2013-2017.

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.

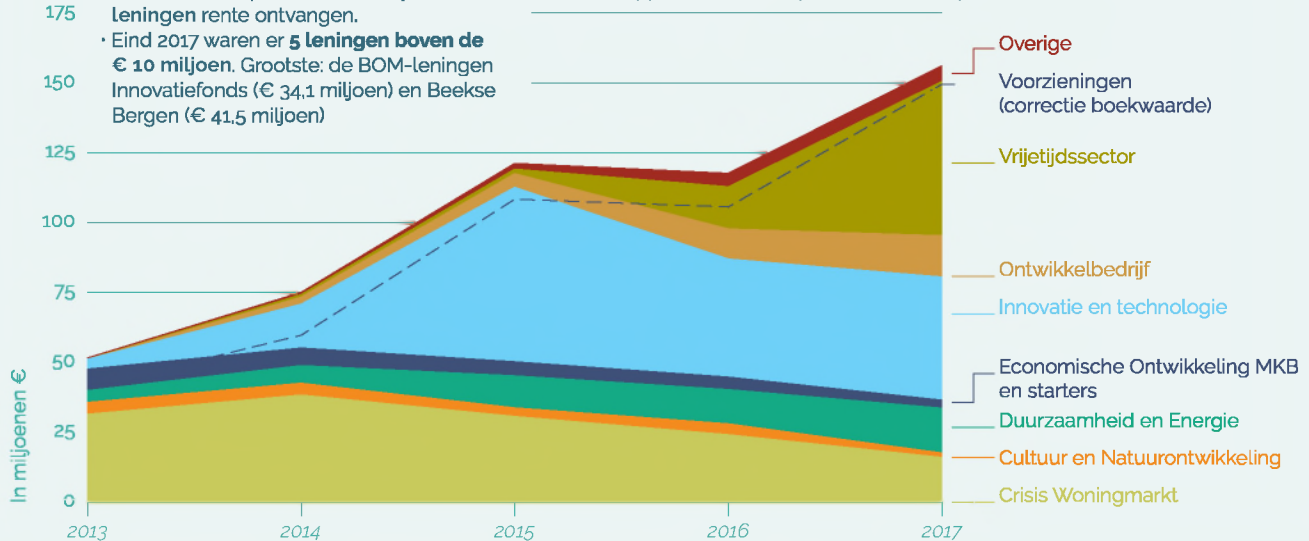
Cijfers en ontwikkelingen (2013-2017)

Leningen

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

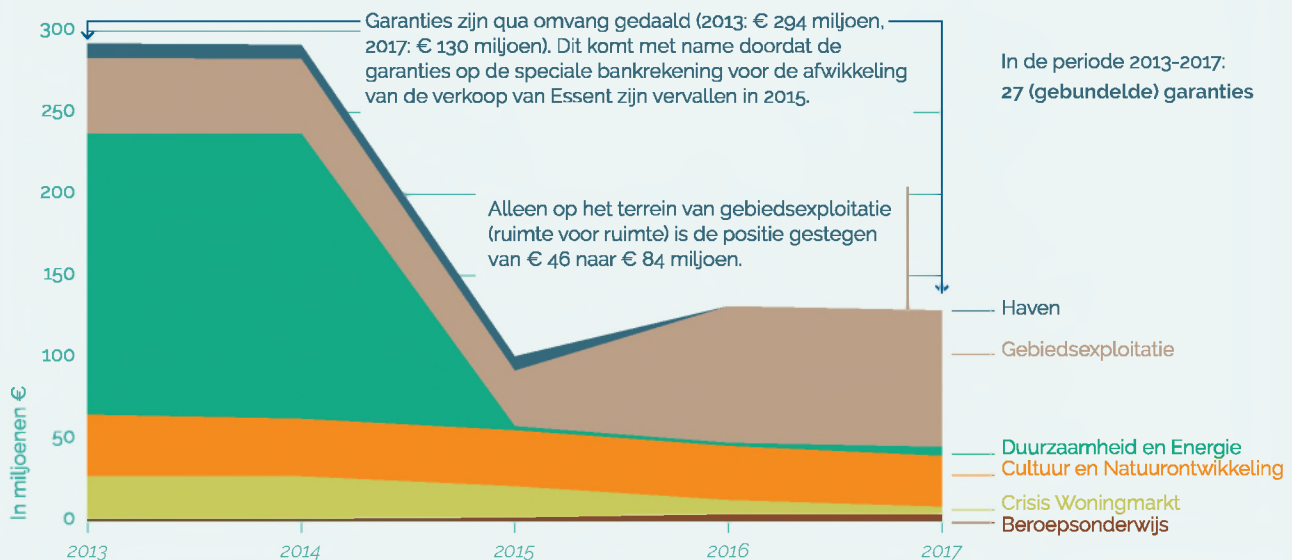
- **41 leningen** aan niet-deelnemingen (provincie heeft geen aandeelhoudersrol)
- In 2017 wordt op **11 van de 34 openstaande leningen** rente ontvangen.
- Eind 2017 waren er **5 leningen boven de € 10 miljoen**. Grootste: de BOM-leningen Innovatiefonds (€ 34,1 miljoen) en Beekse Bergen (€ 41,5 miljoen)

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:



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?

Vormgeving en illustraties Joris Fiselier infographics

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.

Financiële Bindingen Noord-Brabant

Achtergronddocument

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wet- en Regelgeving	5
2.1 Provinciewet	5
2.2 Wet Financiering Decentrale Overheden	6
2.3 Staatssteunregels	9
2.4 Wet Markt en Overheid	10
2.5 Algemene Wet Bestuursrecht	11
2.6 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten	11
2.7 Samenvattend	15
3. Provinciaal Beleid	16
3.1 Financiële Verordening	16
3.2 Verordening Treasury	17
3.3 Treasurystatuut en Treasury Jaarplan	18
3.4 Nota Samenwerkingsrelaties en verbonden partijen	21
3.4.1 Wanneer welke samenwerking?	22
3.4.2 Rolverdeling GS en PS	23
3.4.3 Sturing en verantwoording	26
3.5 Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant	28
3.6 Evaluatie vermogensbeheer	29
3.7 Samenvattend	30
4. Deelnemingen, leningen en garanties in cijfers	31
4.1 Balansontwikkeling 2013-2017 (in euro's)	31
4.2 Ontwikkeling financiële vaste activa (in euro's)	32
4.3 Deelnemingen, leningen en garanties (in euro's)	33
4.4 Samenvattend	35
5. Ontwikkelingen en (financiële) binding	36
5.1 Geïnvesteed en geleend vermogen deelnemingen (in euro's)	36
5.2 Geleend vermogen derden per beleidsdoel (in euro's)	38
5.3 Garanties en gewaarborgde leningen (in euro's)	39
5.4 Garanties, deelneming en leningen in ander perspectief	40
5.5 Samenvattend	42
6. Informatievoorziening Provinciale Staten	43
Bijlage 1: Achtergrondtabellen	44

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 aangaan van deelnemingen en het verstrekken van leningen en garanties.

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 een kapitaalvennootschap. Bij een lening wordt onder bepaalde voorwaarden, zoals rente, looptijd en terugbetalingsvoorwaarden, geld verstrekt dat moet worden terugbetaald. 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. Hieronder scharen we in dit rapport ook borgstellingen. Een belangrijk verschil is dat bij een borgstelling de borg pas betaald hoeft te worden, wanneer de hoofdschuldenaar al is aangesproken. Bij een garantstelling hoeft dit niet. Een garantie wordt onder specifieke voorwaarden en provisie verstrekt.

Met deelnemingen, leningen en garanties is binnen de provincie Noord-Brabant een aanzienlijk financieel belang gemoeid. Daarnaast zijn hier langetermijneffecten en specifieke risico's aan verbonden. Zo gaat het verstrekken van een garantie of lening of het aangaan van een deelneming gepaard met inschattingen van (financiële) onzekerheden op langere termijn. Ook houdt het over het algemeen lange termijnkarakter van de instrumenten risico's in voor het (financieel) beheer. Tot slot zijn de instrumenten veelal verbonden aan grote individuele projecten en programma's al dan niet via een verbonden partij of deelneming.

Bovengenoemde kenmerken kunnen ertoe leiden dat de totale (financiële) omvang, de invloed op de financiële positie van de provincie op de lange termijn en de eventuele ruimte voor toekomstige keuzes lastig te overzien zijn. Met een handreiking willen wij Provinciale Staten van Noord-Brabant inzicht bieden in deze aspecten.

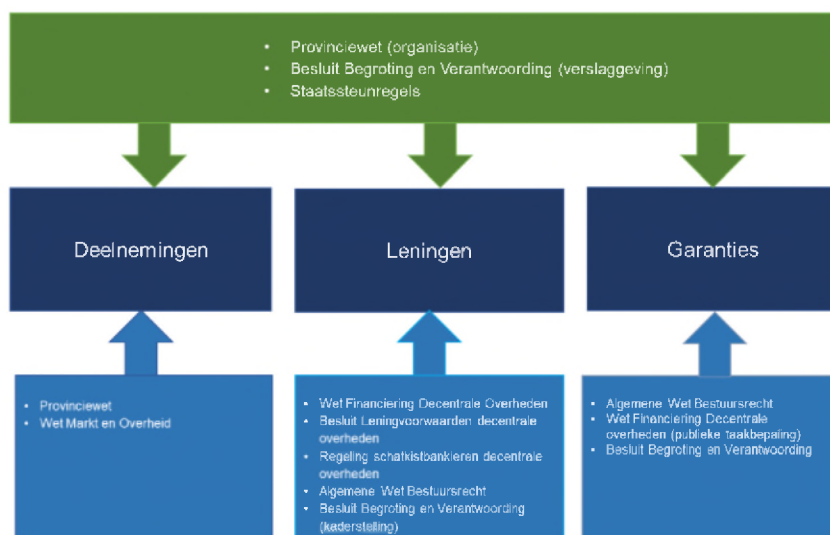
In het voorliggende achtergronddocument wordt ingegaan op de volgende aspecten:

1. De geldende wet- en regelgeving.
2. Het beleid van de provincie Noord-Brabant.
3. De totale omvang (aantallen, balanswaarde/financieel belang, uitgaven en inkomsten) van de bestaande deelnemingen, leningen en garanties en specifieke kenmerken hiervan (termijnen/looptijden, voorwaarden).
4. Ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in de omvang en de lange termijneffecten ('bindingen'), zowel financieel als beleidsmatig.
5. De informatievoorziening aan Provinciale Staten.

2. Wet- en Regelgeving

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op bepalingen met betrekking tot het aangaan van deelnemingen en verstrekken van leningen en garanties die zijn opgenomen in de relevante wet- en regelgeving. Bepaalde regels gelden namelijk voor alle instrumenten terwijl anderen heel specifiek voor een bepaald instrument gelden. In de onderstaande figuur zijn per instrument de algemene en specifieke regels weergegeven.

Figuur 1 Overzicht relevante wet- en regelgeving per instrument



Bij het aangaan van deelnemingen en het verstrekken van leningen en garanties moeten provincies voldoen aan wet- en regelgeving. Kern daarvan is dat de risico's die gepaard gaan met het verstrekken van leningen en garanties worden beperkt en ervoor wordt gewaakt dat de markt niet wordt verstoord. Dit kader bevat de meest relevante wet- en regelgeving: de Provinciewet, de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido), Europese regels betreffende staatssteun, de Wet Markt en Overheid, de Algemene Wet Bestuursrecht en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

2.1 Provinciewet

Artikel 216 van de Provinciewet verplicht provincies om een financiële verordening te hebben. In de financiële verordening moeten de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële

organisatie worden vastgelegd. Relevant voor dit onderzoek is dat de verordening in

ieder geval regels bevat inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie. In Noord-Brabant is dit vormgegeven in de Verordening treasury en de Financiële verordening.

In artikel 190 van de Provinciewet wordt onder meer voorgeschreven dat provincies jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Ook worden enkele vereisten beschreven waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) worden de vereisten nader uitgewerkt.

Als provincies gebruik willen maken van een deelneming, dan zijn zij gehouden aan artikel 158 lid 2 van de Provinciewet. Daarin staat dat Gedeputeerde Staten slechts besluiten tot de oprichting van - en de deelneming in - stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen voordat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld om hun wensen en bedenkingen te geven. Uit de wetswijziging van november 2015 volgt dat deze besluiten niet langer goedkeuring behoeven van de Minister.

2.2 Wet Financiering Decentrale Overheden

In de Wet Fido staat de kredietwaardigheid van decentrale overheden centraal. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat bedachtzaam moet worden omgegaan met publieke middelen. Risicobeheersing is dus van belang. Dit komt bij het uitzetten van liquide middelen in de volgende artikelen tot uiting. De Wet Fido is eind 2013 gewijzigd vanwege de invoering van schatkistbankieren. De hoofdlijnen van het schatkistbankieren voor decentrale overheden staan beschreven in artikel 2 en artikel 2b.

Artikel 2

1. Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan.
2. De middelen die een openbaar lichaam in 's Rijks schatkist aanhoudt, blijven beschikbaar voor de uitoefening van zijn publieke taak.
3. In afwijking van het eerste lid kunnen openbare lichamen hun liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen, met dien verstande dat openbare lichamen geen leningen kunnen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast. Bij regeling van Onze Ministers worden met betrekking tot deze leningen nadere regels gesteld.

4. Bij regeling van Onze Ministers kunnen bepaalde middelen uitgezonderd worden van de verplichting deze aan te houden in 's Rijks schatkist.

Artikel 2a

1. Openbare lichamen kunnen geldleningen slechts aangaan en verstrekken, dan wel de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts garanderen, indien de geldleningen voldoen aan de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
2. Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren of de ingevolge artikel 2, vierde lid, uitgezonderde middelen uitzetten indien deze derivaten of uitzettingen een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Bij regeling van Onze Ministers worden ter zake van de uitvoering van dit lid nadere regels gesteld.

De Wet Fido geeft als uitzondering op de regel dat overtollige liquide middelen moeten worden aangehouden in de schatkist en dat deze in de vorm van leningen mogen worden uitgezet bij andere decentrale overheden. Dit mag echter niet aan een decentrale overheid waarop de uitlener financieel toezicht houdt. Concreet betekent dit dat een provincie geen overtollige middelen mag uitlenen aan een gemeente, een waterschap of gemeenschappelijke regeling binnen de provincie.

De leningen kunnen het karakter hebben van een onderhandse kort- of langlopende geldlening en van een zogenoemde openbare lening. Beide vormen van lenen kunnen plaatsvinden op zowel de primaire als secundaire markt. Bij lenen op de primaire markt gaat het om het verstrekken van een onderhandse lening of het kopen van een obligatie bij de uitgifte daarvan (inschrijving op een obligatie-emissie). Bij lenen op de secundaire markt gaat het om het kopen van een onderhandse lening die eerder is verstrekt aan een decentrale overheid of van een reeds uitgegeven obligatie (via de beurs of een onderhandse transactie).

De meer technische en praktische details van het schatkistbankieren, waaronder de inhoud van de rekening-courantovereenkomst, zijn opgenomen in de *Regeling schatkistbankieren decentrale overheden*. In de ministeriële regeling is bijvoorbeeld vastgelegd welke rentetarieven worden gebruikt, hoe de rente wordt berekend en hoe het overboeken van middelen van- en naar de schatkist in zijn werk gaat, inclusief het openen van een nieuwe tussenrekening.

De Wet Fido kent met betrekking tot leningen en garanties twee onderliggende ministeriële regelingen:

1. *Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (Blido)*. Deze regeling schrijft voor dat geldleningen slechts door openbare lichamen kunnen worden aangegaan of verstrekt in euro's. Daarnaast schrijft het Blido voor dat geldleningen door openbare lichamen slechts worden aangegaan of verstrekt, indien de hoofdsom niet onderhevig is aan enige vorm van indexatie. Uitzondering zijn leningen en verplichtingen die zijn aangegaan voor de inwerkingtreding van het besluit.

2. *Regeling uitzettingen derivaten centrale overheden (Ruddo)*. De Ruddo bevat regels waaraan uitzettingen van overtollige liquide middelen, voor zover die niet in de schatkist dienen te worden aangehouden, moeten voldoen.

De volgende artikelen zijn relevant:

- Art. 2 Openbare lichamen zetten (...) uit bij - en gaan slechts verbintenissen met betrekking tot financiële derivaten aan met financiële ondernemingen die gevestigd zijn in een lidstaat die ten minste beschikt over een AA-rating afgegeven door ten minste twee ratingbureaus; en voor henzelf of voor de door hen uitgegeven waardepapieren kunnen aantonen dat ze ten minste over een A-rating beschikken, afgegeven door ten minste twee ratingbureaus.
- Het eerste is niet van toepassing op uitzettingen tegen waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsratio van 0 procent geldt.
- Art. 3 Openbare lichamen (...) zetten uitsluitend gelden uit in de vorm van producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het einde van de looptijd intact is, uitgezet bij een instelling die voldoet aan artikel 2 en in de vorm van vastrentende waarden, uitgegeven door instelling die voldoet aan artikel 2.
- Art. 4 Openbare lichamen hanteren financiële derivaten uitsluitend ter beperking van financiële risico's en nemen geen niet-effectieve positie in. Financiële derivaten worden door openbare lichamen uitsluitend afgesloten met een financiële onderneming als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of op een gereguleerde markt, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, in een van de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Openbare lichamen hanteren uitsluitend rentecaps, payer swaps, forward start payer swaps of swaptions. Bijstortverplichtingen worden alleen overeengekomen indien de bijstortverplichting op beide partijen of uitsluitend op de financiële onderneming rust. Indien een niet-effectieve positie ontstaat, nemen openbare lichamen de noodzakelijke maatregelen om deze binnen een redelijke termijn ongedaan te maken. Hiervoor kan een openbaar lichaam, in afwijking van het derde lid, een receiver swap hanteren.

De Wet Fido staat het gebruik van derivaten toe, zolang zij niet worden gebruikt om gelden te generen. In de Ruddo is het prudent gebruik van derivaten nader geregeld. Derivaten mogen uitsluitend worden gebruikt ter beperking van financiële risico's, er mag niet mee worden gespeculeerd. Conform artikel 4 eerste lid mag bij het gebruik van derivaten geen niet-effectieve positie worden ingenomen. Daarvan is sprake als de onderliggende waarde en de looptijd van financiële derivaten niet overeenkomen met de financieringsbehoefte waarop zij betrekking hebben.

2.3 Staatssteunregels

Om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, moeten overheden zich houden aan de Mededingingswet. Deze wet verbiedt misbruik van economische machtsposities en ook publieke middelen mogen in principe niet worden ingezet voor commerciële taken. Overheden dienen zich ook te houden aan de Europese regels op het gebied van staatssteun. Deze regels zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (artikelen 107, 108 en 109). Als overheden steun verlenen (waaronder het verstrekken van leningen en garanties) dienen ze deze bepalingen in acht te nemen. Volgens artikel 107 zijn 'steunmaatregelen van de staten, of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt'. Kort gezegd is staatssteun in principe verboden omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord.

In het Verdrag worden echter ook uitzonderingsgevallen beschreven waarin staatssteun wel is toegestaan. In die gevallen wordt staatssteun geoorloofd verleend en hoeft het niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie ter goedkeuring. De belangrijkste vrijstellingsverordeningen zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) en de Landbouwvrijstellingsverordening (LVV). Hierbij kan bij toepassing worden volstaan met een melding achteraf. Voor lage steunbedragen kunnen overheden de de-minimisverordening gebruiken. Op grond van deze laatste verordening kunnen decentrale overheden ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000 steunen zonder dat dit staatssteun oplevert. Deze steun is zo minimaal dat het weinig tot geen impact heeft op de interne markt.

Leningen en garanties

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 verstrekt.

Voorbeelden hiervan zijn:

- renteloze leningen;
- leningen tegen een lagere rente dan de marktrente;
- leningen met een langere looptijd dan gebruikelijk is in de markt;
- rentevergoeding.

Het bedrag van de staatssteun is gelijk aan het verschil tussen de marktconforme rente (bijvoorbeeld geldend bij een lening bij een bank) en de rente die werkelijk is betaald.

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. Ondernemers moeten voor een garantie dus een vergoeding betalen die marktconform is. Marktconformiteit wordt als volgt

gewaarborgd middels de Market Economy Operator (MEO):

- op het moment van toekenning is de omvang van de garantie goed te meten;
- op het moment van garantstelling verkeert de onderneming niet in financiële moeilijkheden;
- de onderneming moet een marktconforme vergoeding voor de garantie betalen;
- er is sprake van een risico dat ook een particuliere investeerder zou lopen;
- de overheidsgarantie dekt niet meer dan 80% van de uitstaande lening.

Voor het MKB gelden 'vrijhavenpremies' om de marktconformiteit van garanties te kunnen bepalen. Als een decentrale overheid deze premie jaarlijks in rekening brengt bij de kredietnemer, is de garantie marktconform. De premies worden gebaseerd op de kredietkwaliteit van bedrijven (te vinden in jaarverslagen van ondernemingen of op websites van ratingbureaus). Daarnaast geldt:

- als er geen rating is, bijvoorbeeld bij startende ondernemingen, is een premie van 3,8% per jaar van toepassing (dat is de premie van dit moment, november 2018).
- bij een garantieregeling mag één premie worden gehanteerd als het gegarandeerde bedrag minder dan € 2,5 miljoen per onderneming bedraagt.

Als vrijhavenpremies worden gebruikt, is de garantie geen staatssteun. Decentrale overheden mogen ook kiezen voor lagere premies als deze marktconform zijn. Leningen en garanties die als staatssteun kunnen worden aangemerkt en op de markt tegen betere financiële voorwaarden te verkrijgen zijn, moeten bij de Commissie ter goedkeuring worden aangemeld. Daarnaast kunnen garanties 'staatssteunproof' worden gemaakt, door deze onder de De-minimisverordening of een Vrijstellingsverordening onder te brengen. Het is voor decentrale overheden mogelijk de De-minimisverordening, onder voorwaarden, ook toe te passen op leningen en garanties die langer dan drie jaar lopen.

2.4 Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid is een aanscherping van de hiervoor genoemde Mededingingswet. Overheidsinstellingen of overheidsbedrijven kunnen concurreren met bedrijven. De Wet Markt en Overheid heeft daarvoor vier gedragsregels die ook relevant zijn voor (meerderheids)deelnemingen:

1. Integrale kostendoorberekening. Een product of dienst mag niet onder de kostprijs worden aangeboden.
2. Verbod op bevoordeling van overheidsbedrijven. Overheidsbedrijven mogen geen voordelen worden gegeven die concurrerende bedrijven niet hebben. Een overheidsbedrijf mag geen lening worden verstrekt waarvan de voorwaarden gunstiger zijn dan die voor gewone bedrijven. Een bedrijf is een overheidsbedrijf wanneer een overheid het beleid bepaalt. Dat kan door een meerderheid van de stemrechten. Of door het recht meer dan de helft van de bestuursleden of de toezichthouders te benoemen.
3. Gegevensgebruik. De overheid krijgt door haar publieke taak informatie die anderen

niet hebben. Dat mag geen oneerlijk voordeel opleveren. De overheid mag gegevens daarom alleen gebruiken voor economische activiteiten, als gewone bedrijven die gegevens ook onder dezelfde voorwaarden kunnen krijgen.

4. Functiescheiding. Het komt voor dat overheden een bestuurlijke rol hebben voor economische activiteiten die ze zelf uitvoeren. Er moet gezorgd worden voor een strikte scheiding tussen zulke bestuurlijke zaken en economische activiteiten. Personen in de provinciale organisatie mogen niet tegelijk met allebei bezig zijn.

2.5 Algemene Wet Bestuursrecht

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (AWB) is zowel het verstrekken van geldleningen als het verlenen van garanties een vorm van subsidieverlening. De achtergrond is dat de overheid kredieten verschaft omdat de markt daarin in onvoldoende mate voorziet. Dit betekent dat het krediet wordt verschaft omdat de provincie wil dat activiteiten van de ontvanger doorgang vinden. Bovendien is dit mogelijk met gunstiger voorwaarden dan bij financiële instellingen. Artikel 4:23, 1e lid, van de Awb eist dat subsidieverlening, en dus ook leningverstrekking en garantieverlening op een wettelijke grondslag berust. Hierbij moet aan een tweetal minimeisen worden voldaan om de beoogde doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken. Allereerst moet er een omschrijving zijn geformuleerd van de activiteiten waarvoor de leningverstrekking of garantieverlening is bedoeld. Dit is essentieel om de reikwijdte van de wettelijke basis voor de leningverstrekking of garantieverlening te kunnen bepalen. In de tweede plaats moeten de verplichtingen worden vastgelegd die de gemeente aan de leningverstrekking of garantieverlening kan verbinden. Provinciale Staten moeten de mogelijkheden voor leningverstrekking en/of garantieverlening regelen in de vorm van een verordening. De bestuursrechtelijke overeenkomst bij leningverstrekking en garantieverlening komt tot stand in de vorm van een beschikking. In de praktijk wordt dan gewerkt met een beschikking aangevuld met (in 95% van de gevallen) een privaatrechtelijke overeenkomst van geldlening of borgstelling. In de beschikking is het tot stand komen van deze overeenkomst van geldlening of borgstelling altijd een 'opschortende voorwaarde'. In een aantal gevallen worden de afspraken niet in een aparte overeenkomst vastgelegd maar in de overeenkomst zelf.

2.6 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

In het BBV zijn de eisen ten aanzien van de informatievoorziening over deelnemingen, leningen en garanties in begroting en jaarstukken opgenomen. Grote financiële belangen en risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In artikel 11 van het BBV wordt aangegeven wat deze paragraaf ten minste dient te bevatten. De kern is dat dat alles van materiële betekenis met betrekking tot het risicoprofiel van de provincie hier moet worden gemeld, dat geldt ook voor garantstellingen. Tevens worden er ratio's voorgeschreven om deze te kunnen beoordelen in het licht van de financiële positie. Ook regelt het BBV dat in de paragraaf Financiering de provincie de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsfunctie vermeldt en inzicht geeft in de

rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

In hoofdstuk IV van het BBV wordt ingegaan op de jaarstukken en de toelichting.

Titel 4.5. bevat gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de balans en toelichting.

Wat betreft de vaste activa schrijft artikel 36 voor dat in de balans onder de financiële vaste activa afzonderlijk worden opgenomen:

- a. Kapitaalverstrekkingen aan:
 - deelnemingen;
 - gemeenschappelijke regelingen;
 - overige verbonden partijen.
- b. Leningen aan:
 - openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering decentrale overheden;
 - woningbouwcorporaties;
 - deelnemingen;
 - overige verbonden partijen.
- c. Overige langlopende leningen.
- d. Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.
- e. Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuld papier met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.
- f. Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Wat betreft de vlottende activa wordt in artikel 39 voorgeschreven dat onder uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar in de balans afzonderlijk worden opgenomen:

- a. Vorderingen op openbare lichamen.
- b. Verstrekte kasgeldleningen aan openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering decentrale overheden.
- c. Overige verstrekte kasgeldleningen.
- d. Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar.
- e. Rekening-courantverhouding met het Rijk.
- f. Rekening-courantverhoudingen met niet-financiële instellingen.
- g. Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuld papier met een rentetypische looptijd korter dan één jaar.
- h. Overige vorderingen.
- i. Overige uitzettingen.

Met betrekking tot vlottende passiva is in artikel 50 opgenomen dat aan de passiefzijde van de balans (buiten de balanstelling), het bedrag waartoe aan natuurlijke en rechtspersonen borgstellingen of garantstellingen zijn verstrekt, wordt opgenomen.

In de toelichting op de balans dient conform artikel 52b te worden opgenomen: 'De aard en omvang van de aangebrachte dan wel geraamde waardeverminderingen van de leningen

en vorderingen, bedoeld in artikel 63, achtste lid, van de vaste activa, bedoeld in artikel 65, eerste lid, en van de deelnemingen en voorraden, bedoeld in artikel 65, tweede lid, worden in de toelichting op de balans opgenomen.

Verder schrijft artikel 57 voor:

1. In de toelichting op de balans worden de borgstellingen, bedoeld in artikel 50, gespecificeerd naar de aard van de geldleningen.
2. Per specificatie wordt vermeld:
 - a. het oorspronkelijk bedrag van de gewaarborgde geldlening;
 - b. het percentage van het leningbedrag waarvoor borgstelling is verleend;
 - c. het restantbedrag van de lening bij aanvang van het begrotingsjaar;
 - d. het restantbedrag van de lening aan het eind van het begrotingsjaar.
3. In de toelichting op de balans wordt een specificatie opgenomen van de garantstellingen als bedoeld in artikel 50.
4. In de toelichting wordt ook opgenomen het totaalbedrag van de betalingen die inzake de borg- en garantstelling zijn gedaan tot en met het eind van het begrotingsjaar.

Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs (artikel 65).

Ten aanzien van de informatievoorziening over deelnemingen in de begroting en jaarstukken zijn aanvullende voorschriften neergelegd in het BBV. In het BBV behoren deelnemingen tot de categorie verbonden partijen. Bij verbonden partijen gaat het om privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. Privaatrechtelijke organisaties zijn in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Dit kunnen stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen zijn. Alleen in het laatste geval wordt dus de term deelneming gebruikt.

Artikel 1 van het BBV legt het begrip verbonden partij uit als 'een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft'. Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Een bestuurlijk belang is zeggenschap uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur of uit hoofde van stemrecht.

In het BBV zijn de volgende artikelen opgenomen betreffende verbonden partijen:

- Artikel 5: verbonden partijen mogen niet geconsolideerd worden in de begroting en in de jaarstukken.
- Artikel 8 lid 3: de betrokkenheid van verbonden partijen bij de realisatie van de doelstellingen binnen een programma moet worden opgenomen in het betreffende programma.
- Artikel 9 lid 2 en 15: verbonden partijen moeten worden opgenomen in een aparte paragraaf verbonden partijen.

Het is daarmee onderdeel van de beleidsbegroting en het jaarverslag. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
 - 1°. gemeenschappelijke regelingen;
 - 2°. vennootschappen en coöperaties;
 - 3°. stichtingen en verenigingen, en,
 - 4°. overige verbonden partijen.

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

In het jaarverslag dient deze paragraaf een verantwoording te bevatten van hetgeen in de begroting is opgenomen (artikel 26).

2.7 Samenvattend

De belangrijkste kaders uit wet- en regelgeving voor deelnemingen, leningen en garanties zijn:

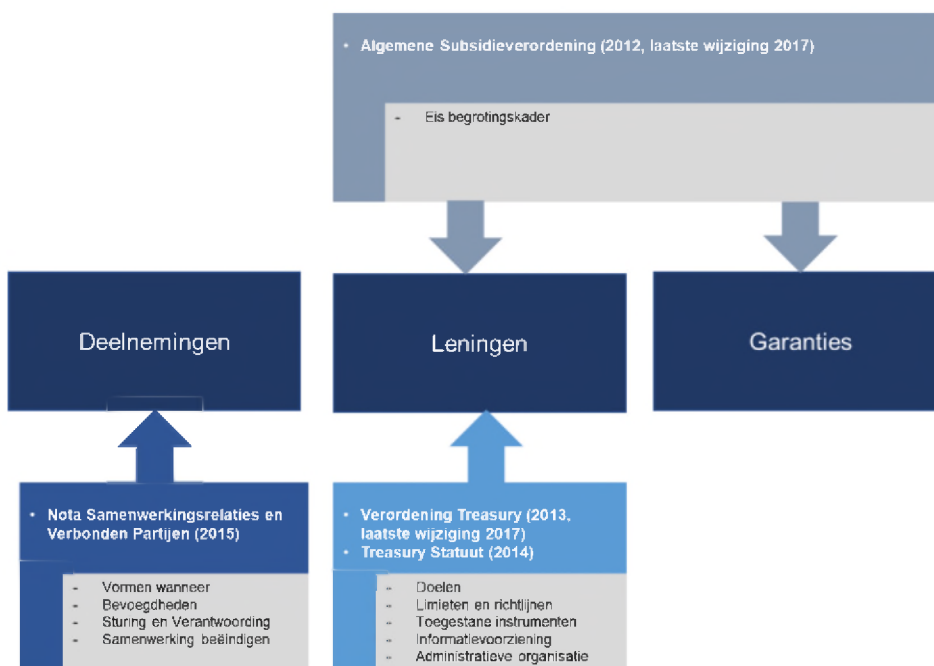
- Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen in 's Rijks schatkist aan (schatkistbankieren). Voor beleggingen aangegaan voor de instelling van dit kader geldt een overgangsregime.
- Leningen mogen alleen in euro's en zonder indexatie.
- Inzet van leningen en garanties mag niet marktverstoring werken en overheidsbedrijven mogen niet bevoordeeld worden als ze in concurrentie met andere bedrijven werken.
- PS moeten regels vaststellen inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.
- Voor het aangaan van een deelneming door GS wordt PS gevraagd naar wensen en bedenkingen alvorens te besluiten.
- Voor het uitlenen van geld of het aangaan van een garantie is een wettelijke grondslag nodig.
- In de jaarrekening moeten deelnemingen, leningen en garanties uitgebreid worden toegelicht
- In de begroting en de jaarrekening moet in een verplichte paragraaf de financiering (leningen), de paragraaf verbonden partijen (w.o. deelnemingen) en het weerstandsvermogen (risico garanties) 'voornemens' en 'realisatie' worden toegelicht.

3. Provinciaal Beleid

Naast wettelijke kaders heeft de provincie Noord-Brabant binnen de wettelijke regels ook eigen kaders en beleid geformuleerd voor deelnemingen, leningen en garanties. Deze staan in de Financiële verordening (3.1), de Verordening treasury (3.2), de Nota Samenwerkingsrelaties en verbonden partijen (3.4) en de Subsidieverordening. Dit zijn kaders die door PS zijn vastgesteld. Gedeputeerde Staten heeft in het Treasury-statuut hierover nadere regels vastgesteld (3.3). In de begroting en de jaarrekening wordt voorgenomen beleid en realisatie aan Provinciale Staten voorgelegd.

In de onderstaande figuur zijn als samenvattend overzicht per instrument de belangrijkste provinciale regels weergegeven. In 2016 is het vermogensbeheer volgens de kaders van de Verordening treasury en het Treasurystatuut geëvalueerd in de nota 'Beheer van vermogen in onzekere tijden'. Ook deze bevat elementen die van belang zijn voor dit onderzoek.

Figuur 2: Overzicht provinciale kaders en beleid per instrument



3.1 Financiële Verordening

Op grond van artikel 216 van de Provinciewet zijn provincies verplicht in een financiële verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de

inrichting van de financiële organisatie vast te stellen. PS van de provincie Noord-Brabant hebben op 3 oktober 2014 de laatste versie van deze verordening vastgesteld. In deze nota staan geen afspraken over financiering, maar wordt wel de Derde nota Kapitaaldienst ingetrokken waar de bepalingen stonden opgenomen over de waardering van deelnemingen. De financieringsbepalingen staan in de Verordening treasury.

3.2 Verordening Treasury

De provincie heeft in de Verordening treasury de kaders en regels vastgelegd waarbinnen GS het treasurybeleid moeten uitvoeren. Onder dit laatste verstaat de provincie: 'de uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten, de organisatorische en administratieve kaders, de informatievoorziening en de administratieve organisatie ter uitvoering van de treasuryfunctie. De treasuryfunctie omvat: 'alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. De Treasuryverordening is van 2011 en is sindsdien vier keer geactualiseerd op het punt van:

- mogelijk maken om vanuit middelenbeheer leningen te verstrekken aan gemeenten en andere openbare lichamen die niet onder preventief toezicht staan dan wel de artikel 12 status hebben en ophoging van de limiet naar 75% van de portefeuille n.a.v. invoering verplicht schatkistbankieren (december 2013);
- mogelijk maken om vanuit de immunisatieportefeuille ook beleggingen te doen in leningen in projecten met een maatschappelijk rendement (de limiet hiervan is 25%) (maart 2015);
- verlenging looptijd leningen aan openbare lichamen tot 30 jaar (juni 2016);
- verlaging rating eisen om een beter rendement te halen (mei 2017).

In de Verordening treasury staan bepalingen over risicobeheersing, zorg voor voldoende liquiditeit, eisen aan de wederpartijen etc. De meeste bepalingen hebben betrekking op beleggingen en de belangrijkste bepaling is dat speculatie met publiek geld niet is toegestaan en er daarom alleen in vastrentende waarden mag worden belegd (artikel 5 lid b). Veel bepalingen hebben de achtergrond in de belegging van de immunisatieportefeuille om een jaarlijkse inkomstenstroom te genereren. Deze worden hier niet uitgebreid behandeld.

In de Verordening treasury van 2011 staan geen regels over deelnemingen en garanties. Ten aanzien van leningen zijn de volgende bepalingen in de Verordening treasury opgenomen:

Artikel 9 Liquiditeitsrisico's

Gedeputeerde Staten kopen voor de immunisatieportefeuille uitsluitend goed verhandelbare beleggingsinstrumenten aan, alsmede beleggingen in leningen aan openbare lichamen.

Artikel 10 Kredietrisico's

Gedeputeerde Staten nemen ten aanzien van kredietrisico's de navolgende normen in acht:

- a. Beleggingen in de immunisatieportefeuille bestaan uit obligaties van kredietwaardige AAA Europese staten en kredietwaardige AAA Europese banken binnen de eurozone, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden en Denemarken of leningen aan andere openbare lichamen in Nederland, allen met inachtneming van de debiteurenlimitering en de maximale looptijd per debiteur, opgenomen in de tabellen 1 en 2 van bijlage 1.
- b. Beleggingen in de investeringsagendaportefeuille bestaan uitsluitend uit obligaties van kredietwaardige AAA Europese staten en kredietwaardige AAA Europese banken binnen de eurozone, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden en Denemarken of leningen aan andere openbare lichamen in Nederland, beide met inachtneming van de debiteurenlimitering en de maximale looptijd per debiteur, opgenomen in de tabellen 1 en 2 van bijlage 1.

Deze bepalingen zijn zoals vermeld in 2015-2017 verruimd op het punt van rating, looptijd en het toestaan van maatschappelijke investeringen.

3.3 Treasurystatuut en Treasury Jaarplan

In het Treasurystatuut van september 2015 worden de regels van Provinciale Staten in de Verordening treasury nader uitgewerkt. Steeds als de verordening wordt aangepast, wordt ook het statuut aangepast. Het statuut heeft de volgende opbouw:

- Governance (organisatie).
- Risicobeleid.
- Financierings- en beleggingsbeleid.
- Duurzaamheidsbeleid.
- Rapportages.
- Lijst met toegestane instrumenten.

In het hoofdstuk Governance worden de hiërarchische en functionele organisatie en de taken en verantwoordelijkheden beschreven die betrekking hebben op de treasury-activiteiten. Naast de formele rollen van PS (vaststellen verordeningen, begroting en jaarrekening en controle op naleving) en GS wordt ook melding gemaakt van een Treasury Committee dat GS adviseert over het treasurybeleid en toezicht te houden op de uitvoering ervan. De deelnemers van het Treasury Committee zijn afkomstig uit de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie van de provincie inclusief twee externe adviseurs.

In het hoofdstuk Risicobeleid worden de toegestane tegenpartijen vermeld met de limiet per debiteur, de toegestane rating en de toegestane looptijd. Bij de verordening zijn deze

kaders reeds vermeld. Belangrijk kader is het risicobeleid bij leningen met een maatschappelijk rendement. Deze heeft betrekking op:

- a. De kredietwaardigheid van de partij die de lening ontvangt: het verplicht maken van een analyse aantoonbare kredietwaardigheid.
- b. Financiële haalbaarheid van het project: het verplicht maken van een financiële haalbaarheidsstudie inclusief financiële ratio's waaraan de ontvangende partij moet voldoen.
- c. De zekerstellingen die worden ingebracht: de partij die de lening aanvraagt, zal altijd zekerheden verstrekken, tenzij Provinciale Staten vooraf heeft aangegeven daar vanaf te zien.
- d. De looptijd van de lening: afhankelijk van het risicoprofiel maar maximaal 25 jaar.
- e. De rapportage over de inzet van de financiering en de accountantsverklaring.
- f. Over de sturing op risico's bij aanvang, tijdens en bij beëindiging van de lening wordt een rapportage opgesteld die ter informatie naar Provinciale Staten gaat.

In het hoofdstuk financierings- en beleggingsbeleid worden regels gemeld over het aantrekken van leningen en het beleggen van middelen. De beleidsuitgangspunten met betrekking tot het uitzetten van middelen zijn:

- De provincie is een professionele belegger en maakt gebruik van de opt-up regeling zoals is beschreven in artikel 4.18c van de Wet financieel toezicht (Wft).
- Er worden drie beleggingsportefeuilles aangehouden: de immunisatieportefeuille, de investeringsagenda portefeuille en de indexatieportefeuille.
- Het uitzetten van middelen en de opgebouwde beleggingsportefeuilles dienen te allen tijde minimaal te voldoen aan het risicobeleid zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3.
- Alleen middelen die minimaal één jaar overtollig zijn, kunnen worden toegewezen aan een beleggingsportefeuille.
- Het vermogen van de beleggingsportefeuilles wordt, binnen gedefinieerde kaders, extern of intern beheerd. De kaders voor extern beheer worden te allen tijde vastgelegd in een beleggingsmandaat. Het beleggingsmandaat is te allen tijde minimaal even stringent als het gedefinieerde risicobeleid zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3.
- Het uitzetten van middelen door de externe beheerder geschiedt tegen marktconforme condities waarbij de externe beheerder de verantwoordelijkheid heeft de transacties tegen de best haalbare prijs in de markt, uit te voeren (best executie).
- Het uitzetten van middelen door de treasury van de provincie geschiedt tegen marktconforme condities, waarbij minimaal twee partijen benaderd worden voor een offerte.
- Het is niet toegestaan om andere instrumenten af te sluiten dan die zijn goedgekeurd volgens het proces 'Toepassen nieuwe financiële instrumenten'.

De regels voor de portefeuilles zijn:

1. Immunisatieportefeuille

Immuniseren staat voor 'onvatbaar of immuun maken'. In dit geval het onvatbaar maken voor marktveranderingen. Het doel van deze portefeuille is een zeker rendement te genereren, door het jaarlijks ontvangen van een vaste rente. De beleidsuitgangspunten zijn:

- De immunisatieportefeuille dient eeuwigdurend, met een grote mate van zekerheid, een vaste jaarlijkse inkomstenbron ten behoeve van de jaarlijkse begroting te realiseren.
- De obligaties in deze portefeuille worden niet tussentijds verkocht (buy en hold), maar blijven in de portefeuille tot het einde van de looptijd.
- De portefeuille wordt in stand gehouden. De aflossingen en een gedeelte van de rentecouponnen (dat niet intern wordt aangewend voor de begroting) van de obligaties worden herbelegd.
- De beleggingen in deze portefeuille bestaan uitsluitend uit deposito's in obligaties, deelneming Enexis, de leningen die zijn verstrekt aan Enexis, leningen aan openbare lichamen in Nederland, deposito's bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën en leningen ten behoeve van projecten met een maatschappelijk rendement.
- De portefeuille rendeert overeenkomstig het gekozen risicoprofiel.
- Het risico van deze portefeuille is laag.

Deze bepalingen zijn van belang voor de leningen en garanties aan decentrale overheden.

2. De investeringsagenda portefeuille

Het doel van deze portefeuille is dat op de gewenste tijdstippen de middelen die nodig zijn voor de realisatie van de investeringsagenda beschikbaar zijn. De beleidsuitgangspunten zijn:

- De portefeuille wordt niet in stand gehouden.
- De aflossingen en de rentecouponnen van de beleggingen dienen zoveel als mogelijk te worden afgestemd op de liquiditeitsplanning van de investeringsagenda.
- De obligaties en deposito's in deze portefeuille worden niet tussentijds verkocht (buy en hold), maar blijven in de investeringsagenda portefeuille tot einde van de looptijd.
- De investeringsagenda wordt nominaal gecompenseerd. Er is geen correctie voor inflatie.
- Middelen die vrijvallen en niet direct nodig zijn in projecten van de investeringsagenda worden herbelegd in de investeringsagenda portefeuille.
- De investeringsagenda portefeuille biedt voldoende flexibiliteit om tussentijdse aanpassingen van de investeringsagenda op te kunnen vangen.
- De beleggingen in de investeringsagenda portefeuille bestaan uitsluitend uit obligaties, mogelijke ontvangsten uit de escrow (renteopbrengsten in de escrow en de vrijval), deposito's bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën en leningen aan openbare lichamen in Nederland.
- De portefeuille rendeert overeenkomstig het gekozen risicoprofiel.
- Het risico van deze portefeuille is laag.

Deze bepalingen zijn van belang voor de leningen aan deelnemingen en overige derden.

3. De indexatieportefeuille

De regels voor de indexatieportefeuille heeft als doel de jaarlijkse inkomstenstromen die door de immunisatieportefeuille worden gegenereerd, zoveel als mogelijk te laten stijgen met de hoogte van de inflatie. Door de invoering van verplicht schatkistbankieren is het vullen van de indexatieportefeuille niet tot stand gekomen.

In het hoofdstuk duurzaamheidsbeleid worden duurzaamheidseisen gesteld aan elke financiële instelling waar de provincie Noord-Brabant een contractuele relatie mee heeft. In het hoofdstuk rapportages wordt uiteengezet welke treasuryrapportages voor welke doelgroep gemaakt worden:

- Voor PS: paragrafen treasury in begroting en jaarrekening.
- Voor GS: treasuryjaarplan. De organisatie maakt ieder jaar een treasuryjaarplan waar in het kort de ontwikkelingen over het afgelopen kalenderjaar en de doelstellingen voor het komende jaar worden gedefinieerd, waarbij rekening is gehouden met de in het treasurystatuut geformuleerde kaders en doelstellingen. In dit jaarplan wordt voornamelijk gesproken over de kapitaalmarkt en de beleggingsportefeuille. Maar omdat vanwege de lage rentestand in 2015 is gestart met het uitzetten van leningen in het kader van de publieke taak: "Vermogen voor Brabant " wordt er ook aandacht besteed aan leningen in kader van de publieke taak. Daarin wordt onder meer geduid dat de leningen een langere voorbereidingstijd hebben en moeten voldoen aan criteria: bijdrage leveren aan een publieke taak, staatssteunproof, een zeker rendement opleveren dat hoger is dan bij de "Schatkist" en een betrekkelijk laag risico hebben. Alle criteria waaraan getoetst wordt zijn opgenomen in het treasurystatuut. In het jaarplan wordt gedetailleerd inzicht gegeven in de investeringsagenda, de liquiditeitsprognose en de voorgenomen informatievoorziening en de organisatie van de treasuryfunctie. Het jaarplan wordt samengevat met een aantal acties.
- Voor het Treasury committee: aparte rapportage met liquiditeitsprognose, rapportage Immunisatieportefeuille, rapportage Investeringsagenda, Risicomanagementrapportage met voorgeschreven onderdelen.
- Daarnaast zijn er rapportages t.b.v. de P&C-cyclus, het functioneren van de treasury-organisatie en t.b.v. de toezichthouder en het CBS.

3.4 Nota Samenwerkingsrelaties en verbonden partijen

Voor de verbonden partijen is het beleid in de nota Samenwerkingsrelaties en verbonden partijen (door PS vastgesteld in hun vergadering van 12 december 2014) van belang. Daarin wordt beschreven:

- wanneer de provincie welke samenwerkingsvormen aangaat;
- wie welke bevoegdheden heeft (Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten);
- hoe de sturing en verantwoording plaatsvindt en;
- wanneer de samenwerking wordt beëindigd.

3.4.1 Wanneer welke samenwerking?

Voor de vraag wanneer de provincie welke samenwerkingsvorm aangaat, is in de nota een afwegingskader met beslisboom uitgewerkt. Deze leidt in zes vragen tot een keuze voor het overlaten aan de markt, zelf uitvoeren, inzetten van publiekrechtelijk instrumentarium zoals vergunningverlening, toezicht houden, handhaving en subsidieverlening of één van de samenwerkingsvormen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). De zes vragen en bijbehorende stappen luiden:

1. Is er sprake van een publiek belang? Nee: overlaten aan de markt. Ja: vraag 2
2. Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk? Nee: provincie voert alleen uit. Ja: vraag 3
3. Vraagt het publieke belang om actieve betrokkenheid van de provincie? Nee: instrumenten voor een rol 'op afstand' inzetten, waaronder subsidies, leningen of garantstellingen, toezicht/handhaving, opdracht aan derden, mede-initiatief tot oprichten privaatrechtelijke organisatie zonder daaraan zelf deel te nemen. Ja: vraag 4
4. Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk? Nee: publieke instrumenten inzetten waaronder platform, stuurgroep, adviescommissie, intentieverklaring, convenant, bestuursakkoord, rechtsvormen op basis van de Wgr zonder rechtspersoonlijkheid. Ja: vraag 5
5. Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur? Nee: publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wgr met rechtspersoonlijkheid: Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam. Ja: vraag 6
6. Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het 'risicodragend vermogen' van de privaatrechtelijke organisatie? Nee: deelneming in een 'andere' privaatrechtelijke organisatie (stichting, vereniging, CV e.d.). Ja: deelnemen in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap (NV, BV)

De toepassing van het afwegingskader in de vorm van een beslisboom leidt veelvuldig tot meervoudige sturingslijnen. De provincie is dan bijvoorbeeld tegelijkertijd mede-eigenaar en opdrachtverstrekker (bij Omgevingsdiensten) of tegelijkertijd eigenaar, subsidieverstrekker en uitvoerder van projecten (bij de BOM).

Redenen voor meervoudige sturingslijnen zijn:

- Er wordt een aparte afweging gemaakt voor de structuur (bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam) en voor de financiering van (een deel van) de activiteiten. De financiering leidt in dit geval tot een separate sturingslijn.
- De verbonden partij voert meerdere activiteiten voor de provincie met elk een verschillende sturingsverhouding.

De meervoudige sturingslijnen leiden ook tot financiële en juridische risico's die gemanaged moeten worden. In het geval er bijvoorbeeld aan de kant van de opdrachtverlening een tekort ontstaat (opdrachten blijven uit of worden niet adequaat uitgevoerd), dient dit via de eigenaarslijn te worden gedekt. Belangrijk zijn de gevolgen van meerdere sturingslijnen:

- Zorgvuldige ex-ante risicoanalyse bij nieuwe verbonden partijen. Voor het bepalen en beoordelen van risico's wordt vooraf bij iedere nieuwe samenwerking een business case opgesteld. Daarbij worden verricht:

- a. een risico-inventarisatie en kwantificering van alle financiële en niet-financiële risico's, zoals juridische, aansprakelijkheids- en imago-risico's, alsmede het opstellen van beheersmaatregelen;
 - b. een scenarioanalyse met behulp van de RISMAN-methode. (Voor een beoogde samenwerking met grote financiële gevolgen kan de Monte Carlo analyse worden toegepast);
 - c. een stresstest, waarbij extreme gebeurtenissen worden doorgerekend ('worse case' scenario). De uitkomst kan aanleiding zijn om de gekozen samenwerkingsvorm te heroverwegen, dan wel om de invulling van de sturingsmogelijkheden en governance-afspraken te herzien.
- Bestuurlijke en ambtelijke rolverdeling: scheiding van rollen. Het uitgangspunt hierbij is dat bij meerdere sturingslijnen in relatie tot één verbonden partij de verschillende rollen door of onder verantwoordelijkheid van verschillende gedeputeerden worden uitgevoerd. De eigenaarslijn of rol in een dagelijks en algemeen bestuur wordt dan gescheiden van de rol van subsidieverstrekker of opdrachtgever. Als een nadere analyse uitwijst dat de rollen niet conflicteren en er bovendien versterking kan plaatsvinden door het in één hand te leggen, zullen GS dit -met een heldere onderbouwing- voorleggen aan PS.
 - Monitoring en evaluatie van bestaande verbonden partijen. GS zullen dezelfde analyse - als hierboven beschreven bij nieuwe verbonden partijen- bij de huidige verbonden partijen toepassen.

3.4.2 Rolverdeling GS en PS

De rolverdeling die in de nota wordt voorgestaan, sluit aan bij de generieke rolverdeling tussen PS en GS, want specifiek bij samenwerking en verbonden partijen is dat de uitvoering niet door de ambtelijk organisatie plaatsvindt, maar binnen aparte entiteiten. Hieronder wordt ingegaan op de rolverdeling tussen PS en GS.

Rol en bevoegdheden PS

Kaders stellen

Bepalen wat tot de publieke belangen van de provincie moet worden gerekend, is een verantwoordelijkheid van PS. Zij stellen hiervoor kaders vast die voor GS het mandaat vormen om uitwerking te geven aan de gestelde doelen en activiteiten. Uit de kaders kunnen nieuwe besluiten volgen die om instemming of reactie van PS vragen.

Bij deelnemingen: Het geven van wensen en bedenkingen.

PS worden vooraf in de gelegenheid gesteld om 'wensen en bedenkingen' kenbaar te maken over:

- een voorstel tot het oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke entiteiten;
- een voorstel tot wijziging van een deelneming voor zover hieraan financiële of belangrijke beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden;
- een voorstel tot de beëindiging/vervreemding van een deelneming, indien dat ingrijpende gevolgen voor de provincie kan hebben;
- een privaatrechtelijke rechtshandeling, met name het uitoefenen van

aandeelhoudersbevoegdheden, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie.

Onder het uiten van 'wensen en bedenkingen' verstaat de provincie 'richtinggevende uitspraken en suggesties van PS die door GS betrokken worden bij de besluitvorming over de voorliggende voorstellen'. GS betrekken wensen en bedenkingen in hun besluitvorming, evenals afwegingen vanuit hun verantwoordelijkheid als aandeelhouder. GS moeten zich hierover tegenover PS verantwoorden. Wensen en bedenkingen zijn geen vraag om instemming van PS. GS behouden hun eigen verantwoordelijkheid.

Controle verantwoording en monitoring/evaluatie

De begroting en jaarrekening zijn de reguliere momenten waarop GS aan PS verslag doen over de voortgang van de uitvoering van gestelde beleidsdoelen door verbonden partijen. GS doen dit in de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarstukken (conform het BBV). GS doen verslag van de transacties die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden, de belangrijkste beleidslijnen die zijn geformuleerd en ontwikkelingen die binnen het beheer van verbonden partijen hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt gekeken of er andere afspraken gemaakt moeten worden met betrekking tot de deelnemingen bijvoorbeeld over de wijze van aandeelhouderschap. De heroverweging wordt gemonitord door deze op te nemen in de planning- en controlcyclus.

Daarnaast informeren of consulteren GS PS (of de betreffende Statencommissie) bij de volgende ontwikkelingen binnen grotere en bestuurlijk provinciale verbonden partijen:

- voorstellen voor een meerjarige strategie van een verbonden partij;
- bij omvangrijke wijzigingen in de structuur van de verbonden partij (bijvoorbeeld een omvangrijke overname);
- bij ingrijpende wijzigingen in de statuten;
- bij politiek of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen;
- bij belangrijke bestuurlijke wijzigingen binnen de verbonden partij.

Vierjaarlijks vindt herijking plaats van de deelneming in verbonden partijen. Centrale vragen daarbij zijn of de betreffende deelneming nog bijdraagt aan de behartiging van het publiek provinciaal belang waartoe de deelneming werd aangegaan en of de samenwerkingsrelatie nog steeds de beste manier is om het provinciale belang te bereiken of dat deze beter kan worden beëindigd. Andere onderdelen van de herijking zijn hoe de financiën van het samenwerkingsverband zijn geregeld, hoe het staat met de (andere) risico's en of de governance nog afdoende is. Na twee jaar vindt een tussentijdse evaluatie plaats. Centrale vragen daarbij zijn of binnen de afgesproken doelstelling de invulling door de verbonden partij efficiënt en effectief plaatsvindt, het risicomanagement en de governance.

Afstoten van een deelneming

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. Wordt de conclusie getrokken dat afstoten of

beëindiging van de deelneming moet plaatsvinden, dan moet vastgelegd worden op welke wijze dit moet plaatsvinden. Bij majeure operaties moet vooraf een procesarchitectuur worden opgesteld en met PS worden besproken. In de procesarchitectuur moet aandacht worden besteed aan:

- de wijze van afstemming met medeaandeelhouders ten behoeve van eenduidige besluitvorming in de aandeelhoudersvergadering;
- de kaders en uitgangspunten van de vervreemding als opdracht van de aandeelhouders aan het bestuur, zo mogelijk voorzien van een indicatieve planning, toetsingscriteria en ijkpunten;
- een duiding van eventuele risico's en onzekerheden;
- afspraken over de voortgangsbewaking door de aandeelhouders via de aandeelhoudersvergadering of de Aandeelhouderscommissie (AHC);
- de wijze waarop PS in het proces worden betrokken;
- de wijze waarop met eventuele vertrouwelijke informatie wordt omgegaan.

Ook bij de beëindiging van kleinere deelnemingen is van belang dat het proces in kaart is gebracht. Hier zullen echter niet alle bovengenoemde punten van belang zijn. Er zal dus telkens sprake zijn van maatwerk.

Vertrouwelijkheid

Waar nodig kan met gebruikmaking van de bepalingen rond 'geheimhouding' uit de provinciewet gevoelige informatie omtrent concrete deelnemingen tussen GS en PS worden uitgewisseld.

Rol en bevoegdheden GS

Aangaan nieuwe verbonden partij

GS zijn bevoegd om het initiatief te nemen en over te gaan tot het oprichten van of te participeren in een nieuwe verbonden partij. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen moeten ze PS in de gelegenheid stellen daartoe wensen en bedenkingen in te dienen. Sinds november 2015 is hier niet langer toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken vereist.

Beheer verbonden partijen

GS zijn belast met het beheer van verbonden partijen. Dit heeft betrekking op:

- de financiering van de verbonden partij;
- de werving en selectie van bestuurders en toezichthouders;
- het beloningsbeleid van de bestuurders en toezichthouders;
- het leveren van een bijdrage aan de strategiebepaling;
- de invulling van de bestuurlijke rollen zoals de rol van aandeelhouder;
- het beoordelen van jaarplannen en begrotingen;
- het opvragen en beoordelen van rapportages van de verbonden partij.

Verantwoording afleggen

In de paragraaf Verbonden Partijen in de jaarrekening moet verantwoording worden afgelegd over verbonden partijen. De verbonden partijen leggen aan GS verantwoording af

met de jaarrekening en halfjaarcijfers. Daarnaast kunnen GS gebruikmaken van hun bevoegdheden als aandeelhouder, zoals het recht op inlichtingen van het bestuur en commissarissen. De jaarrekening zal ter inzage voor PS ter beschikking worden gesteld.

Beëindigen van een verbonden partij

GS zijn bevoegd om over te gaan tot het afstoten van een verbonden partij. Zij moeten PS hierbij in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen in te dienen.

3.4.3 Sturing en verantwoording

Per deelneming moet worden aangegeven welke vorm van aandeelhouderschap het meest passend is: een meer monitorende of een meer actieve vorm van aandeelhouderschap. Bij de eerste vorm ligt de nadruk op monitoren van resultaten en bewaken van risico's. Bij de tweede vorm is intensievere sturing nodig. De keuze vindt plaats aan de hand van de volgende vragen:

- Kan het aandeelhouderschap mogelijk strijdigheid opleveren met sturingslijnen, bijvoorbeeld die van bevoegd gezag, subsidieverlening of opdrachtverstrekking?
- Opereert de deelneming in een dynamische maatschappelijke context waardoor er spanning kan ontstaan tussen de doelen van het bedrijf en de publieke doelen?
- Is er sprake van een groot aandeelhoudersbelang, bijvoorbeeld vanwege relatief grote risico's voor de kapitaalinzet, het dividend of de aandeelhouderswaarde?

Op basis van deze vragen heeft de provincie het volgende afwegingskader opgesteld voor de gewenste inzet die bij de vierjaarlijkse evaluatie per deelnemingen wordt herijkt:

Tabel 1: Afwegingskader gewenste inzet per deelneming

	Monitorend	Actief
Inhoudelijk	• Laag dynamische omgeving • Geen spanning tussen belangen onderneming en publieke doelen • enkelvoudige sturingslijn	• Dynamische maatschappelijke context • Kans op spanning belangen onderneming en publieke doelen • meerdere sturingslijnen
Financieel	• Relatief klein aandeelhoudersbelang • Relatief geringe financiële risico's	• Relatief groot aandeelhoudersbelang • Relatief grote financiële risico's

De sturing van verbonden partijen moet worden geregeld aan de hand van governance documenten zoals statuten, een aandeelhoudersinstructie, een investeringsreglement, directiereglement en bijvoorbeeld een reglement voor een investeringscommissie. Sturing vindt verder plaats via benoemingen en via de besprekingen in het kader van de AVA en dagelijks en algemeen bestuur. Daarnaast vindt regelmatig informeel en voorbereidend ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats.

Het proces van begroten en verantwoorden vormt de basis van stuurinformatie aan PS. Het risicomanagement, het bepalen van het weerstandsvermogen in relatie tot de verbonden partijen en de financiering van verbonden partijen krijgen hierbij specifiek aandacht. Conform het BBV worden verbonden partijen opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Naast de beschrijving van het financiële belang wordt een beeld gegeven van het verwachte verloop van het beleid, de governance en de financiën.

Voor de relevante verbonden partijen worden Kern Prestatie Indicatoren benoemd (KPI's), indicatoren die met elkaar een beeld geven van de verhouding tussen de bereikte prestaties en de gebruikte middelen. Dit wordt gemonitord ten opzichte van de geplande prestaties. Daarnaast worden kritieke succesfactoren (KSF) benoemd. Deze geven aan welke sturingsvariabelen bepalend zijn voor het daadwerkelijk bereiken van het doel. Op deze wijze wordt twee keer per jaar verantwoord (2e burap en jaarrekening). Voor de Fondsen vanaf de begroting 2015 en voor de overige partijen vanaf de begroting 2016. GS hebben in juni 2014 de Beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. Onder risicomanagement wordt verstaan de inventarisatie van de mogelijke gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de provincie en het proberen voordelige effecten ervan te benutten en nadelige effecten te beheersen en te beperken. Weerstandsvermogen doelt op de beoordeling of de provincie in staat is om nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder dat daarbij de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar komt. Dit is bij verbonden partijen erg belangrijk. Bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen krijgt dit vorm in een ex ante-analyse. Afhankelijk daarvan wordt bepaald hoe hoog de risicoafdekking van het provinciale aandeel in de financiering moet bedragen en aangehouden moet worden in de reserves.

Deelnemingen brengen financiële risico's met zich mee. Vanuit het oogpunt van publiek belang is het van belang dat zorgvuldig met publieke middelen wordt omgegaan en risico's zoveel mogelijk worden vermeden. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de financiering vanuit de provincie kan plaatsvinden. Daarom moeten deelnemingen en (tijdelijke) participaties steeds worden getoetst aan een aantal randvoorwaarden:

- Provinciale richtlijnen met betrekking tot interne financiering. De financiering van een deelneming bestaat uit eigen en vreemd vermogen. Kenmerk van een provinciale deelneming is dat de provincie in ieder geval participeert in het eigen vermogen (in casu aandelenkapitaal). Daarnaast is het mogelijk dat de provincie een aandeel heeft in het vreemd vermogen of zich garant stelt. Het provinciale aandeel in het eigen vermogen dient, volgens het BBV, tegen aanschaffingsprijs of lagere marktwaarde te worden geactiveerd.
- Minimale (co)financiering door andere private of publieke partijen. Is er sprake van een deelneming met andere private of publieke partijen, dan geldt als uitgangspunt dat deze minimaal gezamenlijk een betrokkenheid hebben van 50%. Als andere partijen niet minimaal dit aandeel gezamenlijk voor hun rekening willen nemen, wordt het risico te groot geacht en zal de provincie in principe niet participeren, tenzij er al sprake is van enige participatie door de provincie. In dat geval leggen GS de aanvraag voor aan PS voor het kenbaar maken van wensen en bedenkingen.
- Richtlijn voor rendement. Uitgangspunt is het behalen van provinciale doelen via een

deelneming. Continuïteit van de deelneming is hiervoor van groot belang. De kans hierop wordt groter naarmate de rendementsverwachting groter is. Als sprake is van normale zakelijke verhoudingen hanteert de provincie het uitgangspunt dat minimaal de vermogenskosten moeten worden terugverdiend. Zakelijk gezien is de kans groter dat private investeerders mede participeren als het verwacht rendement marktconform is. In dat geval wordt door de provincie met name geparticipeerd om het provinciale belang te borgen.

Hantering van dit uitgangspunt betekent dat op het ten minste in stand houden van waarde wordt gestuurd waarbij tevens rekening gehouden wordt met het risicoprofiel van de activiteiten van de betreffende deelneming. Hiermee wordt ook aangesloten op de eisen van de wet Fido. De mogelijkheid bestaat bewust te kiezen voor een lager rendement, bijvoorbeeld om het rendement ten gunste te laten komen van Brabantse burgers in de vorm van lagere tarieven. De uitkering van het resultaat vindt plaats door middel van een dividenduitkering. De 'pay-out'-ratio (deel van de jaarlijkse winst dat aan aandeelhouders wordt uitgekeerd) kan per deelneming variëren. Bepalende elementen hiervoor zijn een gezonde vermogensstructuur van de deelneming en de eventueel toekomstige ontwikkelingen en investeringen die gefinancierd moeten worden door de deelneming.

3.5 Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant

In hoofdstuk 2 is gemeld dat leningen en subsidies een wettelijke grondslag nodig hebben. In Noord-Brabant is die wettelijke grondslag uitgewerkt in de Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant (ASV). In artikel 7 (vormen van subsidie) wordt bepaald:

1. Subsidie wordt verstrekt in de vorm van:
 - a) projectsubsidie;
 - b) exploitatiesubsidie;
 - c) begrotingssubsidie; of
 - d) incidentele subsidie.
2. Subsidie als bedoeld in het eerste lid, wordt op de volgende wijze verstrekt:
 - a) in de vorm van een geldbedrag;
 - b) in de vorm van een geldlening; of
 - c) in de vorm van een garantstelling.

In de toelichting wordt melding gemaakt dat gebruik van subsidie in de vorm van een geldlening of garantstelling zorgt dat het geld ook weer terugvloeit naar de provincie (revolverend). Door de inzet van deze nieuwe subsidievormen kan er meer worden bereikt met minder geld. Deze revolverende manier van subsidiëren is met name geschikt voor projectsubsidies met voldoende kasstromen zodat er door de subsidieontvanger voldoende middelen worden gegenereerd om te kunnen aflossen en (eventueel) rente- of premiebetaling.

Belangrijk voor leningen en garantstelling met het oogmerk een maatschappelijk doel te subsidiëren is, is dat de regels voor subsidies ook gelden voor geldleningen en garantstellingen. Belangrijk in dat verband is dat (artikel 4) GS subsidies kan verstrekken voor zover de in de provinciale begroting voor dat doel opgenomen gelden toereikend zijn. Het begrotingskader is dus relevant. Omdat er bij een garantie en een lening hooguit een indirect effect op de begroting is (rentebetaling of premiebetaling), moeten de begrotingsconsequenties (bijvoorbeeld een risicoreservering) expliciet gemaakt worden in de planning & control documenten. Daarnaast geldt het uitgangspunt dat voor alle subsidies, behoudens begrotingssubsidies en incidentele subsidies, een subsidieregeling opgesteld wordt.

3.6 Evaluatie vermogensbeheer

Op 1 maart 2016 is de nota 'Beheer van vermogen in onzekere tijden' uitgebracht met een evaluatie van het vermogensbeheer sinds de verkoop van de aandelen Essent in 2009. Daarin wordt de aanpak geëvalueerd. De provincie heeft na de verkoop van de aandelen Essent een obligatieportefeuille opgebouwd die een goed rendement gaf. Naast financieel economische ontwikkelingen (marktrente) is het invoeren van schatkistbankieren in 2013 de oorzaak, dat de doelstelling, om een rendement te halen dat gelijk is aan de voormalige dividendstroom van Essent, in gevaar kwam. Er kwam met de invoering van schatkistbankieren namelijk een verbod op (her)belegging in obligaties. In 2014 is om die reden gestart met het opbouwen van een portefeuille leningen aan decentrale overheden. In 2015 is dit uitgebreid met de mogelijkheid om leningen te verstrekken met een publiek doel. Dit wordt in de jaarrekeningen "Vermogen voor Brabant" genoemd. De genoemde evaluatienota heeft geleid tot actiever handelen in de portefeuille (niet vasthouden tot de obligaties is verlopen) maar is vooral belangrijk voor dit onderzoek omdat het onder druk staan van rendement de belangrijkste overweging is geweest om middelen anders in te zetten. Dat is de oorzaak in de stijging van de portefeuille leningen aan overheden en derden geweest.

De nota meldt ook een belangrijk procedureel aspect bij de uitbreiding van de inzet van middelen voor een publiek doel, namelijk dat in alle gevallen waarbij GS overwegen een dergelijk lening uit de immunisatieportefeuille te verstrekken, eerst PS in de gelegenheid te stellen hierover wensen en bedenkingen te uiten. Dat is gebeurd bij de voorgenomen leningen aan de BNG en de Waterschapsbank, aan Defensie (deze lening wordt in 2018 en 2019 verstrekt) en bij de leningen aan Beekse Bergen en de Efteling (in totaliteit afgerond € 278 miljoen).

3.7 Samenvattend

De belangrijkste eigen provinciale kaders voor leningen, deelnemingen en garanties zijn:

- Speculeren met publiek geld is niet toegestaan, er wordt alleen geld uitgezet in vastrentende waarden.
- 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 tevens niet onder preventief toezicht staan dan wel de artikel 12 status hebben tot 75% van de portefeuille en aan projecten met een maatschappelijk rendement tot 25% van de (immunisatie)portefeuille.
- Voor leningen met een publiek belang uitgezet als onderdeel van de (immunisatie)portefeuille worden eerst Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld hierover wensen en bedenkingen te uiten.
- Voor de vraag wanneer de provincie welke samenwerkingsvorm aangaat, is in de nota Samenwerkingsrelaties en verbonden partijen een afwegingskader in de vorm van een beslisboom uitgewerkt. Deze moet worden doorlopen alvorens PS gevraagd worden om wensen en bedenkingen te uiten.
- Naast de reguliere verantwoording in de paragrafen van de begroting en de jaarrekening informeren of consulteren GS PS (of de betreffende Statencommissie) actief bij de belangrijke ontwikkelingen en liquidatie binnen grotere en bestuurlijk belangrijke provinciale verbonden partijen.
- Leningen en garanties zijn subsidies en moeten verstrekt worden binnen het begrotingskader (Provinciale Staten moeten vooraf altijd de begrotingspost goedkeuren, op grond waarvan de subsidieregeling wordt opgesteld en op grond waarvan de subsidies worden verstrekt).

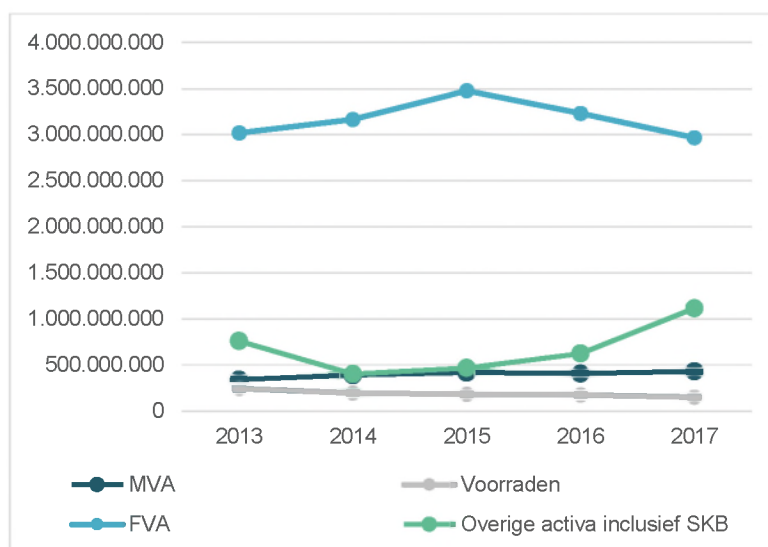
4. Deelnemingen, leningen en garanties in cijfers

In dit hoofdstuk worden tabellen en grafieken gepresenteerd die inzicht geven in de totale omvang (aantallen, balanswaarde/financieel belang, uitgaven en inkomsten) van de deelnemingen, leningen en garanties van de provincie Noord-Brabant in de afgelopen vijf jaar. De gegevens komen uit de jaarrekeningen 2013-2017 van de provincie Noord-Brabant en bijlagenboeken. Van de specifieke kenmerken van de leningen zijn in de jaarstukken wel de rentes zichtbaar, maar niet de overige kenmerken zoals de looptijden.

4.1 Balansontwikkeling 2013-2017 (in euro's)

In de onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de balans van Noord-Brabant weergegeven over de afgelopen vijf jaar. In bijlage 1 is de bijbehorende tabel opgenomen (tabel 3). In dit onderzoek wordt de achtergronden geschetst deelnemingen, leningen en garanties. Leningen en deelnemingen maken deel uit van de rubriek Financiële Vaste Activa (FVA) in de balans. Het is voor het inzicht goed om een beeld te hebben hoe omvangrijk deze post in de balans van de provincie is ten opzichte van andere rubrieken zoals het materieel bezit (MVA). Garanties zijn vanwege karakteristiek én op grond van wet- en regelgeving niet zichtbaar in de balans (daarover later in dit achtergronddocument meer).

Figuur 3 Balansontwikkeling 2013 – 2017 (in euro's)



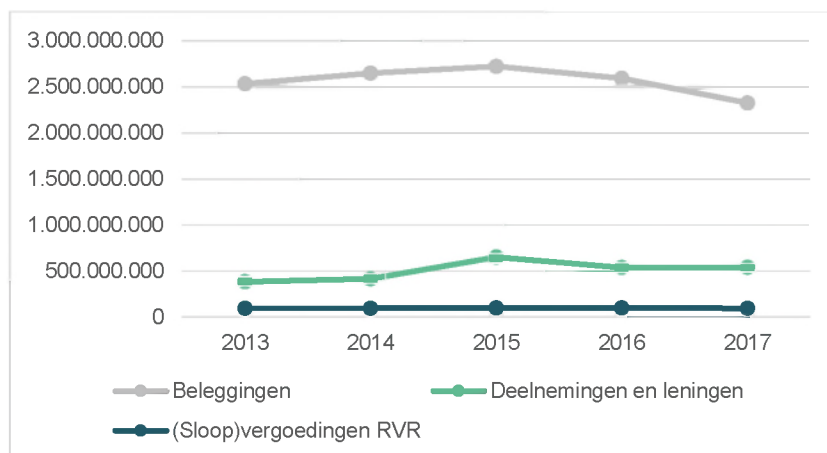
Als naar de bezittingenkant van de balans van Noord-Brabant wordt gekeken, is het aandeel financiële vaste activa (FVA) veruit de grootste rubriek op de balans. FVA omvat deelnemingen, obligaties, leningen, deposito's en andere waardepapieren met een looptijd langer dan een jaar. De fluctuaties in deze rubriek hangen samen met de fluctuaties in de overige activa. Dit komt omdat vrijval van financiële middelen zonder herbelegging terecht komt in de kortlopende middelen inclusief het schatkistbankieren (SKB). De saldi in schatkistbankieren kortlopend is eind 2017 fors opgelopen, maar dat is veelal slechts een tijdelijke situatie voor een nadere beslissing over langlopende uitzetting van gelden. Concluderend zien we dat de provinciale balans van Noord-Brabant maar voor een relatief beperkt deel uit tastbare zaken als gronden (voorraden), gebouwen en materiaal (materiële vaste activa (MVA): € 500-600 miljoen) bestaat en voor het grootste deel uit 'geld en waardepapier'. Dit waardepapier is voornamelijk het belegde geld uit de verkoop van Essent uit 2009.

Niet zichtbaar op de balans zelf zijn de garanties en gewaarborgde leningen: dit zijn geldbedragen waarvoor de provincie zich borg heeft gesteld maar die pas te gelde gemaakt worden bij een financiële crisissituatie. Zolang deze crisissituatie zich niet voordoet zijn de garanties en waarborgen niet geëffectueerd. Maar omdat het de provincie wel bindt, worden garanties en gewaarborgde leningen wel altijd gemeld onderaan de balans zodat deze wel inzichtelijk zijn. Het betreft hier de in de BBV vastgelegde categorie niet uit de balans blijvende verplichtingen (NUBBV).

4.2 Ontwikkeling financiële vaste activa (in euro's)

In de onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de financiële vaste activa van Noord-Brabant weergegeven over de afgelopen vijf jaar. Dan wordt zichtbaar hoe de deelnemingen en de leningen zich als onderdeel van deze balansrubriek hebben ontwikkeld. In bijlage 1 is wederom de bijbehorende tabel opgenomen (tabel 4).

Figuur 4: Ontwikkeling financiële vaste activa (in euro's)



De financiële vaste activa (FVA) van Noord-Brabant bestaat grofweg uit drie categorieën: beleggingen (A1-3 in de tabel in bijlage 1), (leningen aan) deelnemingen en leningen aan derden (B1-3 in de tabel) en overige activa (C in de tabel). De laatste categorie bestaat in Noord-Brabant vooral uit sloopvergoedingen in het kader van de regeling beëindiging veehouderij en vergoedingen ruimte voor ruimte (militaire complexen en glastuinbouw). De laatste categorie moet uiteindelijk terugverdiend worden met ontwikkeling van kavels in het kader van de regeling Ruimte voor Ruimte. Van de € 216 miljoen aan verstrekte vergoedingen moet nog € 96 miljoen worden terugverdiend.

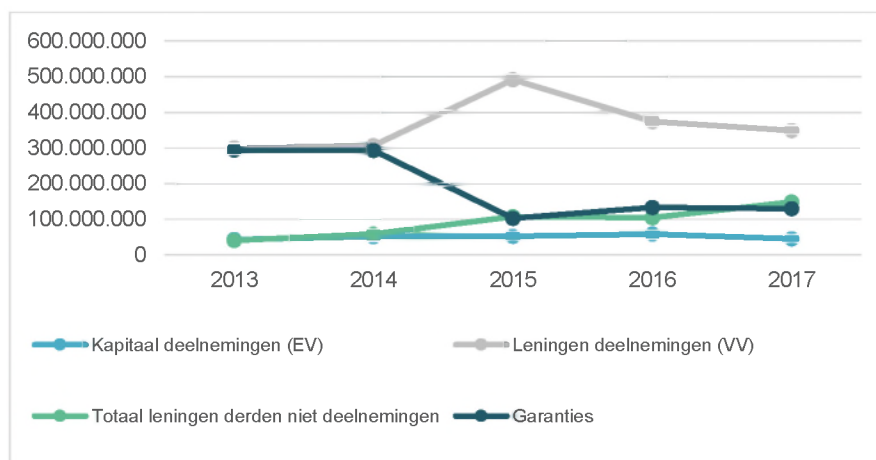
De totale balanspositie van FVA is al vijf jaar redelijk constant. Bij de beleggingen is duidelijk het verbod op (her)belegging in de obligatiemarkt zichtbaar door daling van de obligatieportefeuille en stijging van de portefeuille onderhandse leningen aan gemeenten. Dit zijn gemeenten buiten de provincie Noord-Brabant (vanwege het verbod op uitzetten van overtollige middelen bij gemeenten waar de provincie toezichthouder van is). Leningen aan openbare lichamen waar de provincie geen toezicht op uitoefent, zijn het enige toegestane alternatief voor beleggen naast schatkistbankieren.

Het onderzoek dat door de rekenkamer is uitgevoerd, richt zich op het deel van de balans met leningen en de deelnemingen. Dit is van 2013 tot en met 2017 gegroeid van een aandeel van ca. 13% naar circa 18% van de financiële vaste activa. Ten opzichte van de totale beleggingsportefeuille is dit nog steeds bescheiden te noemen, maar het aandeel is dus wel toegenomen.

4.3 Deelnemingen, leningen en garanties (in euro's)

In de onderstaande grafiek worden de deelnemingen, leningen en garanties van Noord-Brabant weergegeven over de afgelopen vijf jaar. In bijlage 1 is de tabel opgenomen (tabel 5)

Figuur 5: Ontwikkeling in deelnemingen, leningen en garanties



Over de periode 2013-2017 is er sprake van 25 deelnemingen. In acht daarvan heeft de provincie Noord-Brabant de meerderheid van de aandelen. Daarnaast heeft de provincie in die periode 15 leningen aan deelnemingen verstrekt en 41 meerjarige leningen aan niet-deelnemingen verstrekt. De laatste zijn inclusief acht leningen aan BOM fondsen. De balanswaarde van het kapitaal en de leningen aan deelnemingen was in 2013 8% van het balanstotaal en in 2017 8,5% van het balanstotaal. De leningen aan overige partijen incl. BOM fondsen waren in 2013 0,9% van het balanstotaal en in 2017 3,2% van het balanstotaal. In de navolgende onderdelen wordt dit per onderdeel uitgelegd.

De grafiek laat in de garanties en de leningen aan deelnemingen forse schommelingen zien in 2014 en 2015. Voor de leningen aan deelnemingen komt dit vooral doordat vanaf 2015 de provincie (vrijwillig) aan de overheidsbanken BNG en NWB bijgedragen heeft in het kapitaal van deze banken om hun balansen te laten voldoen aan Europese bankregels. Voor de garanties gaat het om de situatie dat de provinciale aandeelhouders (Groningen, Overijssel, Limburg, Drenthe en Noord-Brabant) van Essent tot en met 2014 garant stonden voor het tijdig nakomen van betalingen aan RWE van gehonoreerde claims die moeten worden voldaan uit de zogenaamde "general escrow". Bij een verkoop van een groot bedrijf als Essent wil de koper op basis van boekenonderzoek nagenoeg altijd een bepaald bedrag achter de hand houden als er zich specifiek financieel nadelige situaties voordoen in de eerste jaren na de overname. Dan wil de koper daarvoor gecompenseerd worden. Dat bedrag staat dan op de escrow, een geblokkeerde bankrekening die wordt aangehouden bij een onafhankelijke partij, de escrow agent. De escrow agent betaalt het geld op de geblokkeerde rekening alleen uit op basis van een overeenkomst tussen de koper en de verkoper. In 2015 is deze garantie vervallen.

4.4 Samenvattend

De belangrijkste financiële kenmerken van de leningen, deelnemingen en garanties zijn:

- De balans van de provincie bestaat voor een groot deel uit waardepapier: obligaties, leningen etc. De balansverhouding is vooral het gevolg van de verkoop van Essent in 2009.
- Door de invoering van schatkistbankieren is het bedrag aan leningen aan decentrale overheden en overige leningen in het kader van de publieke taak gestegen van 0 in 2013 naar € 890 miljoen in 2017. Leningen aan decentrale overheden boden in de afgelopen vijf jaar een beter rendement dan tegoeden bij de schatkist. Het bedrag aan participatie en leningen aan deelnemingen is gestegen van € 334 miljoen naar € 394 miljoen en het bedrag aan overige leningen is gestegen van € 41 naar € 149 miljoen.
- In percentages van de balans zijn de deelnemingen en de leningen aan deelnemingen, overige derden en decentrale overheden nu bij elkaar opgeteld 31%. In 2013 was dit 9%.
- Het bedrag aan garanties en gewaarborgde geldleningen is gedaald van € 294 miljoen naar € 130 miljoen. Dit komt voornamelijk door de afwikkeling van de verkoop Essent waarvoor hoge garanties nodig waren.

5. Ontwikkelingen en (financiële) binding

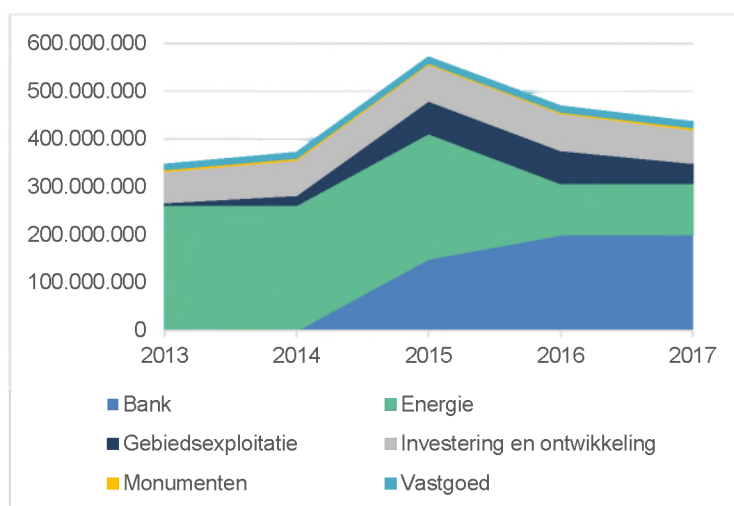
In dit hoofdstuk wordt met behulp van tabellen en grafieken nader inzicht gegeven in de ontwikkeling in de omvang en de bestedingsrichting van de deelnemingen, leningen en garanties voor de jaren 2013-2017: de afgelopen vijf jaar. Waar neemt de provincie in deel, waar groeit het en waar wordt het minder? Op basis hiervan kan een duiding worden gegeven aan de mate van 'binding' van de provincie.

Aangezien de jaarrekeningen niet de looptijden van de deelnemingen, leningen en garanties meldt en het in beeld brengen daarvan te ver zou gaan voor het onderzoek van de rekenkamer, is de mate van 'binding' vooral 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 de beleidsmatige financiële binding en risico's, niet de contractuele vastheid en risico's (de governance en de juridische borging). Dat voert gezien het doel van het onderzoek te ver.

5.1 Geïnvesteed en geleend vermogen deelnemingen (in euro's)

In de onderstaande grafiek is weergegeven in welke sector de provincie Noord-Brabant de afgelopen vijf jaar heeft geïnvesteed als het gaat om deelnemingen. Hierbij is het geïnvesteede kapitaal (deelneming) en de leningen aan deelnemingen bij elkaar opgeteld. De bij de grafiek horende tabel is weergegeven in bijlage 1 (tabel 6).

Figuur 6: Ontwikkeling in geïnvesteed en geleend vermogen deelnemingen



In dit rapport maken we onderscheid in deelnemingen en leningen aan overige (verbonden) partijen. Deelnemingen zijn ondernemingen waar de provincie in participeert met een CV-, NV- of BV-rechtsvorm. Aan die deelnemingen wordt in het eigen vermogen (kapitaal) deelgenomen en in sommige gevallen ook in het vreemd vermogen (leningen). De balans laat in de periode 2013-2017 een stijging in het geïnvesteerd en geleend vermogen in deelnemingen zien van € 344 miljoen naar € 394 miljoen. Als percentage van de Financiële vaste activa stijgt dit van 11% naar 13%.

In 2013 waren de grootste balansposities (kapitaal en leningen) in de deelnemingen (> € 5 miljoen): BOM (€ 59 miljoen), Business Park Aviolanda Holding (€ 6 miljoen), BV/CV Ruimte voor Ruimte (€ 5 miljoen), OLSP (€ 10 miljoen) en Enexis (lening € 262 miljoen). Belangrijk is te realiseren dat de balanspositie van Enexis Holding met een gestort kapitaal van € 46 miljoen geen waardering heeft door het beleid dat aandelen met een publieke functie geen waardering hadden (tot 2014).

Vanaf 2013 heeft de provincie vooral geïnvesteerd in (> € 15 miljoen) de volgende onderdelen:

- De leningen aan de NWB en BNG (+ € 200 miljoen) in 2015 en 2016 om hun zogenaamde tier-1 kapitaal op Basel III niveau te krijgen
- De BV/CV Ruimte voor Ruimte (+ € 20 miljoen) en
- De Tuinbouw Ontwikkelings Maatschappij (TOM) (+ € 16 miljoen).
- Diverse kleinere mutaties

De desinvestering betreft vooral de ontvangen aflossing op de bruglening Enexis in 2016 (-€ 154 miljoen). Netwerkbedrijf Enexis is eigendom gebleven van de publieke aandeelhouders. Netwerkbedrijf Enexis had vanuit de splitsing in een Netwerkbedrijf en een Productie- en Leveringsbedrijf 2007 een lening gekregen van Essent. In 2009 is Essent verkocht aan RWE en is de lening overgedragen aan de aandeelhouders. In de grafiek wordt zichtbaar dat de investeringen dus vooral zijn gedaan in de sectoren Bank, Gebiedsexploitatie, Investerings & Ontwikkeling. De desinvestering in de sector energie.

Het rendement op de (investerings-) portefeuille daalt de afgelopen vijf jaar van 17% naar 13% over de (afgewaardeerde) balanswaarde. Dit komt met name door de afwikkeling van de energie-investeringen. De ontwikkeling in het rendement wordt vrijwel volledig bepaald door het dividend Enexis en de rente op de bruglening Enexis. Aangezien de lening is gezakt van € 262 miljoen naar € 108 miljoen daalt vooral de renteopbrengst.

Als nader wordt ingezoomd op dividend en rente, wordt duidelijk dat het rendement van de provincie ongelijk is verdeeld. In 2017 wordt uit slechts drie van de 25 deelnemingen dividend ontvangen (Enexis, Eindhoven Airport en BNG). In 2017 wordt op zeven van de 15 leningen aan deelnemingen rente uitgekeerd naar de provincie: het grootste deel (86%) komt van bruglening Enexis, BNG en NWB. Deze leningen vervallen in een schema van september 2019 (€ 107 miljoen), mei 2021 (€ 100 miljoen), mei 2022 (€ 50 miljoen) en september 2025 (€ 50 miljoen).

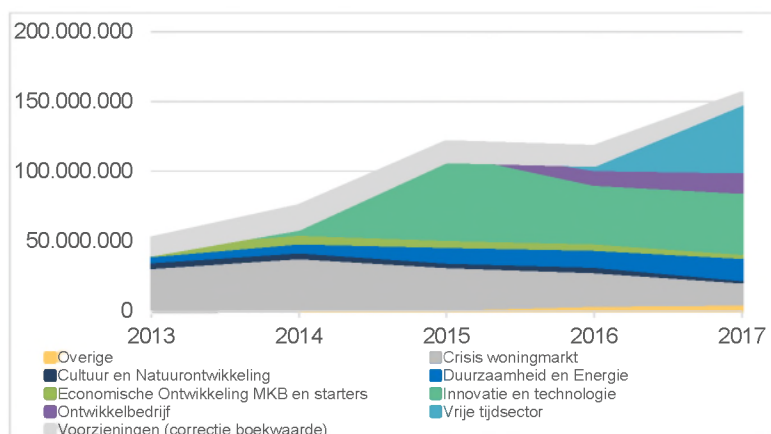
Kijken we nader naar voorzieningen, dan wordt zichtbaar dat de risico's ook ongelijk zijn verdeeld. Het totale bedrag aan getroffen voorzieningen (lees: verliesneming) op kapitaal en leningen aan deelnemingen eind 2017 is € 41,6 miljoen. Dit is circa 10% van de balanswaarde. Afwaarderingen zijn met name gepleegd op Ruimte voor Ruimte (€ 18,4 miljoen), BOM-onderdelen (€ 14,5 miljoen), OLSP (€ 3,9 miljoen) en TOM (€ 3,3 miljoen). Hieraan is duidelijk zichtbaar dat de investeringsfondsen en gebiedsexploitatie de meest risicovolle activiteiten zijn. Aan de BOM zijn een aantal leningen verstrekt die zogenaamd nominaal revolverend worden ingezet. Dat wil zeggen dat aan het einde van de looptijd de inleg minimaal nominaal wordt terugbetaald. Tot die tijd is het risico op de lening volledig voor rekening van de provincie. Zo ook alle gemaakte kosten voor beheer en management. Deze worden in mindering gebracht op de leningsschuld. Deze kosten worden terugverdiend, waardoor de afwaardering geen duurzaam, maar een tijdelijk karakter heeft.

De leningen aan Enexis, BNG en de NWB zijn leningen aan deelnemingen, maar ook te zien als belegging. Er wordt rente op ontvangen die beter is dan de rente op onderhandse geldleningen (dat heeft met het achtergestelde karakter te maken: bij een faillissement van de bank komen deze leningen achter de gewone schuldeisers. Deze leningen tellen mee als eigen vermogen voor de bank.). De rest van de middelen zit vooral in ontwikkelings- en investeringsfondsen en gebiedsexploitatie. Deze hebben zoals gezegd een hoger risicoprofiel en zitten ook verspreid in de balans. Zo zit Ruimte voor Ruimte in de boekwaarde (sloop)vergoedingen, in de garanties en in de deelnemingen. Op het balanstotaal van de provincie Brabant is dit echter beperkt zodat de mate van financiële 'binding' niet heel groot is.

5.2 Geleend vermogen derden per beleidsdoel (in euro's)

In de onderstaande grafiek is weergegeven aan welk beleidsdoel de provincie Noord-Brabant de afgelopen vijf jaar heeft geïnvesteerd als het gaat om leningen aan overige derden. De bij de grafiek horende tabel is weergegeven in bijlage 1 (tabel 7).

Figuur 7: Ontwikkeling in geleend vermogen derden per beleidsdoel



Er zijn in de periode 2013-2017 circa 41 leningen aan niet-deelnemingen verstrekt. Dat zijn partijen waarbij de provincie geen aandeelhoudersrol heeft. In de tabel wordt zichtbaar voor welke doelen deze middelen zijn verstrekt. Veel van deze leningen is uiteindelijk terug te voeren op a) stimulering van de economie en behoud en groei van werkgelegenheid en b) behoud culturele en landschappelijke waarden van de provincie door exploitatie-activiteiten. In 2017 wordt op 11 van de 34 openstaande leningen rente ontvangen.

Eind 2017 waren er vijf leningen boven de € 10 miljoen: de BOM-leningen Innovatiefonds (€ 34,1 miljoen) en Energiefonds (€ 11,8 miljoen), de leningen aan Efteling (€ 12 miljoen) en Beekse Bergen (€ 41,5 miljoen) en de startersleningen (€ 15,9 miljoen). Deze bedragen zijn inclusief voorzieningen voor de leningen en bedragen bij elkaar 76% van het totaal aan leningen aan niet-deelnemingen. De voorzieningen die worden getroffen wegens verwachte oninbaarheid van leningen zijn niet gespecificeerd per lening. Daarmee is niet zichtbaar waar het verlies is geleden.

De leningen aan de Efteling en de Beekse Bergen zijn leningen uit de zogenaamde immunisatieportefeuille en als belegging aan te merken ('Vermogen voor Brabant'). De immunisatieportefeuille is gevormd uit de verkoopopbrengst van Essent en wordt belegd om de wegvallende dividendstroom op te vangen. Beide partijen betalen boven op de marktconforme rente een opslag van 0,5% om af te dragen aan het Leisure Ontwikkelingsfonds (LOF). Samenwerkingspartners Midpoint, De Beekse Bergen, De Efteling, en VisitBrabant namen het initiatief tot de oprichting van het LOF, waarmee een impuls moet worden gegeven aan de innovatiekracht van de vrijetijdssector. Met het LOF willen zij projecten realiseren die zorgen voor een kwalitatief sterker aanbod in Brabant.

Om het fonds mogelijk te maken verstrekte de provincie leningen aan De Beekse Bergen (€ 41,5 miljoen) en De Efteling (€ 15 miljoen) voor duurzame investeringen in verblijfsaccommodaties en werkgelegenheid. Deze afspraken schuren -ondanks het formeel door PS vastgestelde publieke belang- aan tegen de kwalitatieve norm van de wet Fido dat middelen moeten worden uitgezet in het kader van de publieke taak omdat dit leningen aan commerciële ondernemingen zijn.

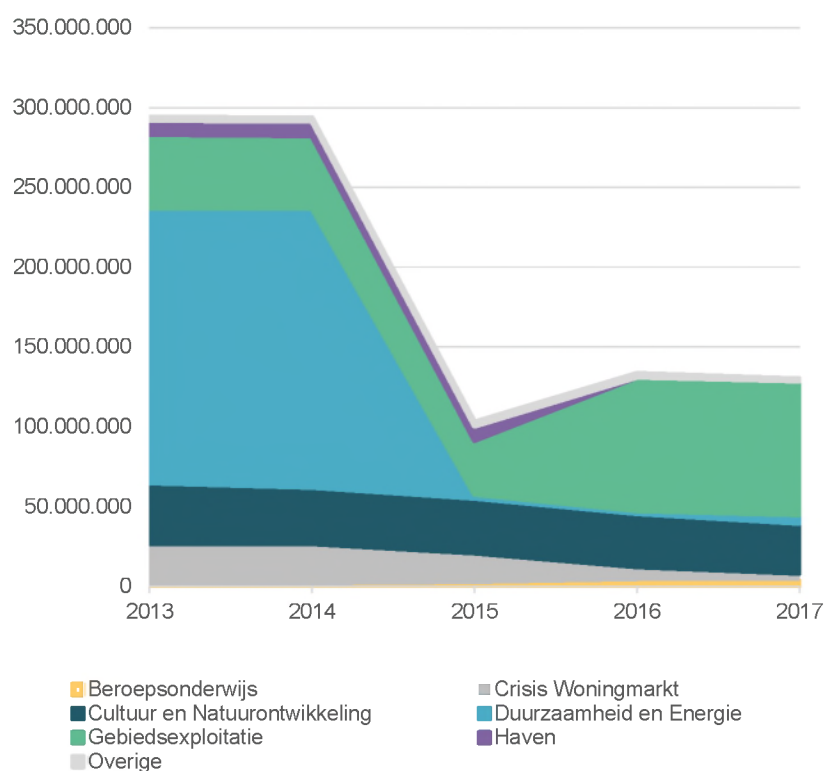
5.3 Garanties en gewaarborgde leningen (in euro's)

In de grafiek op de volgende pagina is weergegeven aan welk beleidsdoel de provincie Noord-Brabant de afgelopen vijf jaar garant stond dan wel leningen heeft gegarandeerd. In tabel 8 (bijlage 1) vindt u de bij de grafiek horende tabel met specifieke gegevens.

In 2013 konden derden nog voor een bedrag van afgerond € 294 miljoen beroep op de provincie doen voor openstaande garanties. Eind 2017 is dit nog € 129 miljoen. Belangrijkste oorzaak van deze daling is de garantie voor de escrow RWE van € 172 miljoen die in de tabel en de grafiek onder 'Energie' is gecategoriseerd en per 2015 uit de lijst garanties is verdwenen. Er wordt door de provincie Noord-Brabant regelmatig gebruikgemaakt van het instrument garanties/ gegarandeerde leningen: in de periode 2013-

2017 waren dit 27 (gebundelde) garanties. Het instrument is ook drie keer gebruikt voor deelnemingen: in de periode 2013-2014 voor de escrow RWE, voor BV/CV Ruimte voor Ruimte en voor TOM CV (2,4 miljoen).

Figuur 8: Garanties en gewaarborgde leningen in euro's (2013 – 2017)



De totale garantiepositie is eind 2017 2,8% (€ 129 miljoen) van het balanstotaal, waarvan een groot deel in gebiedsexploitatie zit. Gebiedsexploitatie is uiteraard een risicovolle activiteit, de investeringen moeten gedekt worden door grondverkoop waarvan de waarde afhankelijk is van de mogelijkheden en de marktontwikkeling.

5.4 Garanties, deelneming en leningen in ander perspectief

In de balans van Noord-Brabant hebben alle onderdelen een beperkt aandeel vanwege de enorme omvang van de totale beleggingsportefeuille. Om die reden is in de onderstaande tabel gezet hoe de balans van de provincie eruit zou zien los van deze portefeuille en het saldo schatkistbankieren. De balans is dan nog circa € 1,5 miljard van omvang. Dit is enkel bedoeld om te laten zien hoe de positie van de balans zich zonder de beleggingsportefeuille ontwikkelt, want de balans moet uiteraard altijd als geheel worden gezien.

Tabel 2: Provinciale balans los van beleggingsportefeuille en saldo schatkistbankieren

Beleidsdoel	2013	2014	2015	2016	2017
Balanstotaal	4.363.376.000	4.330.817.000	4.564.510.000	4.436.566.000	4.661.207.000
Beleggingen en schatkistbankieren	-2.853.308.000	-2.676.729.000	-2.844.667.000	-2.926.160.000	-3.195.763.000
Balans zonder beleggingen	1.510.068.000	1.654.088.000	1.719.843.000	1.510.406.000	1.465.444.000
Kapitaal deelnemingen	43.392.000	51.328.000	52.395.000	58.464.000	45.297.000
Leningen deelnemingen	300.505.000	306.505.000	491.998.000	374.103.000	348.846.000
Leningen derden niet deelnemingen	40.729.000	59.279.000	107.688.000	104.990.000	148.608.000
Garanties	293.981.000	293.504.000	102.873.000	133.352.000	129.938.000
Vergoeding Ruimte voor Ruimte	98.330.000	98.512.000	99.423.000	99.358.000	96.253.000
Percentage	52%	50%	51%	53%	55%
RWE	29%	26%	15%	7%	7%
Economie-werkgelegenheid	7%	9%	11%	12%	14%
Gebiedsexploitatie	11%	11%	13%	17%	16%

Het totaalbedrag aan deelnemingen, garanties en overige leningen is afgezet tegen de balans (zonder beleggingen een bedrag van meer dan 50%). In 2013 bestond dit nog grotendeels uit de afwikkeling van de verkoop van Essent, maar als we kijken naar de ontwikkeling van deze gelden, dan gaat dit in toenemende mate naar marktactiviteiten waar aflossing en terugverdienen derhalve afhankelijk is van de marktsituatie en het economische handelen, te weten gebiedsexploitatie en economische ontwikkeling. Dat maakt dat het risicoprofiel van de portefeuille op dat punt ook is veranderd. En dit maakt dat ook de bijbehorende beheermechanismen moeten worden gezien.

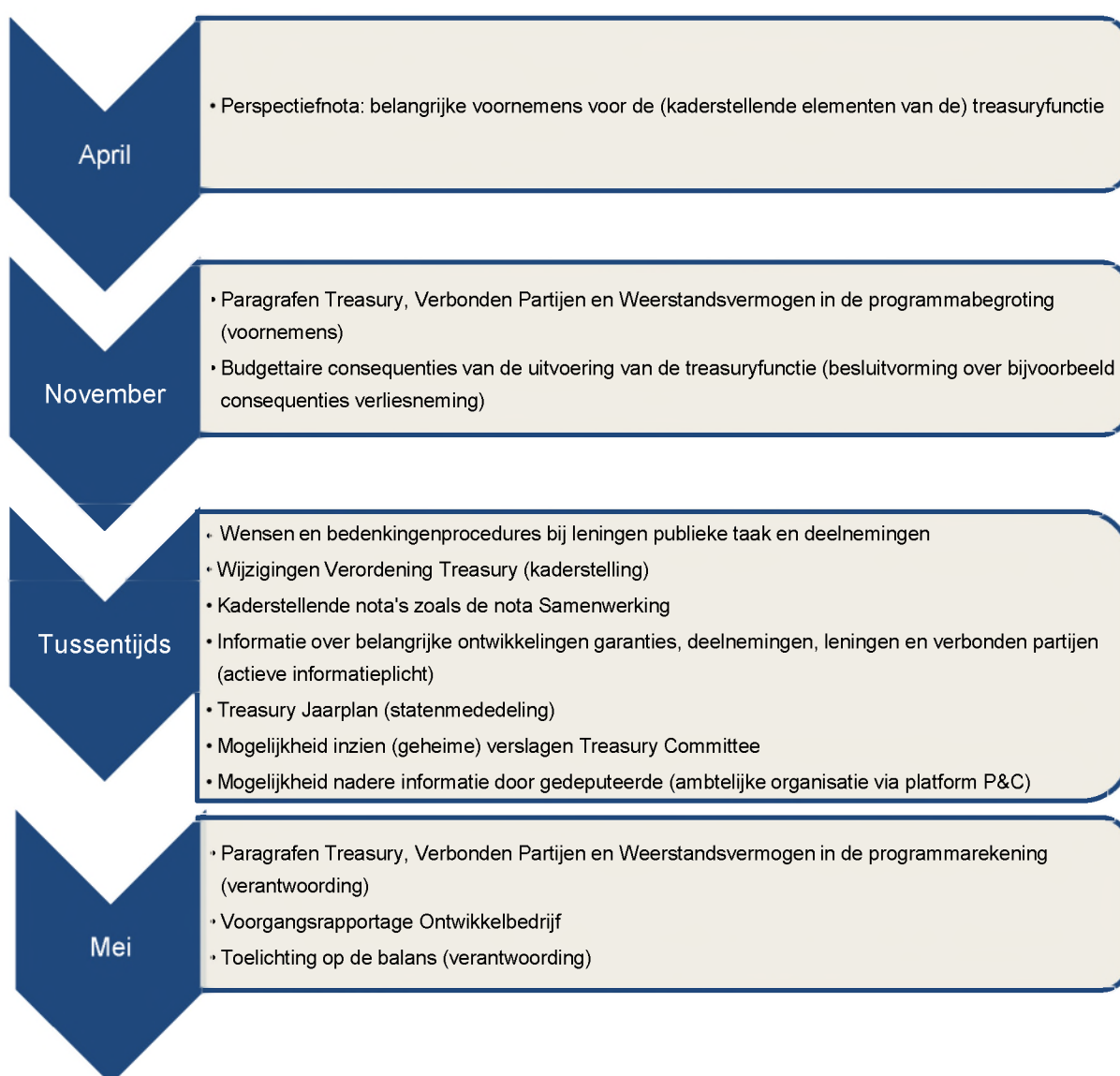
5.5 Samenvattend

De belangrijkste ontwikkelingen in de binding middels leningen, deelnemingen en garanties zijn:

- Afgezien van herbelegging van obligaties in leningen aan gemeenten heeft de provincie vanaf 2013 vooral geïnvesteerd in banken en gebiedsexploitatie (+ € 235 miljoen). De aflossing op de bruglening van Enexis was de grootste desinvestering van de afgelopen vijf jaar (- € 155 miljoen).
- Als we kijken naar de leningen aan derden (zonder deelnemingen) is vooral (> € 30 miljoen) geïnvesteerd in doelen die te maken hebben met Innovatie & Technologie, Vrije Tijdsector en de crisis op de Woningmarkt. De leningen aan de Vrije tijdsector zijn leningen aan de commerciële ondernemingen van de parken Efteling en Beekse Bergen.
- Garanties zijn qua omvang gedaald. Dit komt doordat de garanties op de speciale bankrekening voor de afwikkeling van de verkoop van Essent is vervallen in 2015 (€ 172 miljoen). Alleen op het terrein van gebiedsexploitatie (ruimte voor ruimte) is de positie gestegen van € 46 naar € 84 miljoen.
- De balans van de provincie is zeer solvabel door de enorme beleggingsportefeuille. Als de balans zonder de beleggingsportefeuille wordt gezien, zijn de onderdelen leningen, deelnemingen, garanties en terug te verdienen vergoedingen ruim 55% van de balans zonder beleggingen, waarvan 30% betrekking heeft op marktgevoelige activiteiten zoals gebiedsexploitatie en economische stimuleringsprojecten. In het geheel van de balans zijn deze activiteiten van beperkte omvang.

6. Informatievoorziening Provinciale Staten

Provinciale Staten ontvangen van Gedeputeerde op diverse momenten informatie van Gedeputeerde Staten over ontwikkelingen in de deelnemingen, leningen en garanties. In onderstaand schema is dit weergegeven.



Bijlage 1: Achtergrondtabellen

Tabel 3: *Balansontwikkeling 2013 – 2017 (in euro's)*

• Behorende bij paragraaf 4.1 – figuur 3 (pagina 28)

Kapitaal	2013	2014	2015	2016	2017
Materieel bezit (MVA)	340.675.000	388.106.000	417.147.000	406.407.000	429.235.000
Voorraden grond	243.034.000	194.172.000	180.001.000	175.138.000	150.063.000
FVA	3.019.764.000	3.165.425.000	3.475.970.000	3.230.790.000	2.966.396.000
Overige activa	759.903.000	401.114.000	467.692.000	624.231.000	1.115.513.000
Totaal activa	4.363.376.000	4.148.817.000	4.540.810.000	4.436.566.000	4.661.207.000
Garanties	293.981.000	293.504.000	102.873.000	133.352.000	129.938.000

Tabel 4: *Ontwikkeling financiële vaste activa*

• Behorende bij paragraaf 4.2 – figuur 4 (pagina 29)

Kapitaal	2013	2014	2015	2016	2017
A1. Obligaties en bankproducten	2.196.108.000	2.041.600.000	1.781.416.000	1.661.245.000	1.095.788.000
A2. Schatkistbankieren	340.700.000	340.700.000	340.700.000	340.700.000	340.700.000
A3. Leningen openbare lichamen (onderhands)	0	267.500.000	602.350.000	591.931.000	890.903.000
B1. Kapitaal deelnemingen	43.392.000	51.328.000	52.395.000	58.464.000	45.297.000
B2. Leningen deelnemingen	300.505.000	306.505.000	491.998.000	374.103.000	348.846.000
B3. Totaal leningen derden niet deelnemingen	40.729.000	59.279.000	107.688.000	104.990.000	148.608.000
C. Sloopvergoedingen	98.330.000	98.512.000	99.423.000	99.358.000	96.253.000
Totaal FVA	3.019.764.000	3.165.425.000	3.475.970.000	3.230.790.000	2.966.396.000

Tabel 5: *Deelnemingen, leningen en garanties*

• Behorende bij paragraaf 4.3 – figuur 5 (pagina 30)

Kapitaal	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitaal deelnemingen	43.392.000	51.328.000	52.395.000	58.464.000	45.297.000
Leningen deelnemingen	300.505.000	306.505.000	491.998.000	374.103.000	348.846.000
Leningen derden niet deelnemingen	40.729.000	59.279.000	107.688.000	104.990.000	148.608.000
Garanties	293.981.000	293.504.000	102.873.000	133.352.000	129.938.000

Tabel 6: Ontwikkeling in geïnvesteerd en geleend vermogen deelnemingen

• Behorende bij paragraaf 5.1 – figuur 6 (pagina 32)

Sector	2013	2014	2015	2016	2017
Bank	0	0	150.000.000	199.800.000	199.800.000
Energie	262.064.000	262.064.000	262.064.000	107.923.000	107.923.000
Gebiedsexploitatie	5.295.000	21.036.000	68.472.000	68.545.000	41.923.000
Investeren en ontwikkeling	65.038.000	73.533.000	76.253.000	78.154.000	69.863.000
Monumenten	4.000.000	4.000.000	2.425.000	2.425.000	4.483.000
Vastgoed	10.300.000	10.300.000	11.400.000	11.400.000	11.400.000
Voorzieningen	-2.800.000	-13.100.000	-26.222.000	-35.679.000	-41.648.000

Tabel 7: Ontwikkeling in geleend vermogen derden per beleidsdoel

• Behorende bij paragraaf 5.2 – figuur 7 (pagina 34)

Beleidsdoel	2013	2014	2015	2016	2017
Crisis woningmarkt	31.253.000	38.165.000	30.481.000	23.981.000	15.889.000
Cultuur en Natuurontwikkeling	4.223.000	4.168.000	3.123.000	3.885.000	1.661.000
Duurzaamheid en Energie	4.300.000	6.300.000	11.319.000	12.257.000	15.882.000
Economische Ontwikkeling MKB en starters	7.615.000	6.228.000	5.009.000	4.436.000	2.930.000
Innovatie en technologie	3.499.000	15.624.000	62.044.000	41.950.000	43.741.000
Ontwikkelbedrijf	0	2.500.000	4.925.000	10.702.000	14.705.000
Vrije tijdsector	0	942.000	1.569.000	14.988.000	54.907.000
Overige	500.000	750.000	2.024.000	4.802.000	5.577.000
Voorzieningen (correctie boekwaarde)	-10.662.000	-15.397.000	-12.807.000	-12.013.000	-6.684.000

Tabel 8: Garanties en gewaarborgde leningen in euro's

• Behorende bij paragraaf 5.3 – figuur 8 (pagina 36)

Beleidsdoel	2013	2014	2015	2016	2017
Beroepsonderwijs	750.000	750.000	1.500.000	3.413.000	3.413.000
Crisis Woningmarkt	25.964.000	25.964.000	19.266.000	8.824.000	4.697.000
Cultuur en Natuurontwikkeling	37.982.000	35.311.000	34.289.000	33.189.000	31.298.000
Duurzaamheid en Energie	172.000.000	174.936.000	2.534.000	1.861.000	5.361.000
Gebiedsexploitatie	46.468.000	45.439.000	33.814.000	83.814.000	83.814.000
Haven	8.900.000	8.900.000	8.900.000	0	0
Overige	1.916.000	2.204.000	2.570.000	2.251.000	1.355.000
Totaal	293.980.000	293.504.000	102.873.000	133.352.000	129.938.000

0-0-0-0-Persbericht-0-0-0-0

Eindhoven, 18 april 2019

Zuidelijke Rekenkamer geeft inzicht in financiële bindingen provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant participeert in toenemende mate in projecten en programma's in verschillende maatschappelijke sectoren via het aangaan van deelnemingen en het verstrekken van leningen en garanties. Het gaat vaak om grote bedragen, waarvan de risico's goed moeten worden beheerd en afgewogen tegen het financieel en maatschappelijk rendement. De Zuidelijke Rekenkamer biedt door middel van een handreiking en achtergronddocument handvatten aan Provinciale Staten om goed zicht te hebben op deze 'financiële bindingen' en om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

De omvang van deelnemingen en leningen van de provincie Noord-Brabant is in de periode 2013-2017 toegenomen tot een bedrag van ruim € 500 miljoen. Met de garanties die de provincie is aangegaan, is een bedrag gemoeid van ruim € 130 miljoen anno 2017. De provincie investeert hiermee in maatschappelijke opgaven en doelen en probeert bovendien het provinciaal vermogen in stand te houden. De genoemde financiële bindingen kennen naast financieel en maatschappelijk rendement ook risico's, zoals waardedaling van een deelneming, het niet betalen van rente en/of aflossing of aanspraak maken op een garantie bij een onverwachte gebeurtenis. Het is belangrijk dat de provincie hier zicht op heeft en de bijbehorende risico's goed beheert en afweegt. Provinciale Staten hebben de verantwoordelijkheid om hiervoor kaders te stellen en toezicht te houden.

De door de rekenkamer opgesteld handreiking – met gedetailleerd achtergronddocument – biedt zicht op de belangrijkste ontwikkelingen in deelnemingen, leningen en garanties die de provincie Noord-Brabant is aangegaan of heeft verstrekt. Daarbij wordt zowel een beeld gegeven van de totale ontwikkeling als van spreiding over verschillende sectoren. In de afgelopen vijf jaar zijn duidelijke verschuivingen te zien in de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende instrumenten en de sectoren waarin wordt geïnvesteerd. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de afwikkeling van energie-investeringen. Als gekeken wordt naar de verdeling, valt op dat het financieel rendement (dividend, rente) en de risico's ongelijk zijn verdeeld, het totale risicoprofiel verandert en nieuwe investeringen vooral worden gedaan in de vrijetijdsector en gebiedsexploitatie.

Om hun rol te kunnen vervullen, is het belangrijk dat Provinciale Staten goed worden geïnformeerd over financiële bindingen, zowel in de reguliere planning & control cyclus als bij tussentijdse momenten. De handreiking bevat een overzicht van de belangrijkste momenten en de vragen die Statenleden kunnen stellen bij de door Gedeputeerde Staten aangeboden informatie.

0-0-0-0-einde persbericht-0-0-0-0

Voor meer informatie over de handreiking en het achtergronddocument, kunt u onze website raadplegen (www.zuidelijkerekenkamer.nl) of contact opnemen met de heer Ard Schilder, directeur-secretaris van de Zuidelijke Rekenkamer T. 06 1059 2602 of via e-mail aschilder@zuidelijkerekenkamer.nl