

Garanties, leningen en revolverende fondsen

Deze 5-minutenversie bevat de essentie van de uitkomsten van het onderzoek naar het beheer van garanties en leningen en de financiële constructies van de revolverende fondsen in de provincie Noord-Holland.

Aanleiding

Garanties en leningen zijn een risicofactor voor de provincie, die kan worden beheerst. Het is van belang dat de provincies inzicht hebben in welke garanties en leningen zij hebben uitstaan en deze goed beheren. Goed beheer stelt de provincie in staat problemen tijdig te signaleren en maatregelen te treffen om verlies te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.

In het najaar van 2017 heeft de Programmaraad het onderwerp garanties en leningen hoog geprioriteerd. Daarbij is gevraagd of de Rekenkamer ook de (revolverende) fondsen bij het onderzoek wil betrekken. Revolverende fondsen worden steeds vaker ingezet door overheden. Alle vier de Randstadprovincies hebben revolverende fondsen opgericht of zijn bezig met het oprichten hiervan. Het idee van een revolverend fonds is dat geld niet eenmalig aan projecten wordt besteed, maar dat het geld meerdere keren (revolverend) kan worden ingezet. Veel gebruikte instrumenten bij revolverende fondsen zijn leningen en participaties; garanties komen ook voor. De provincies leveren kapitaal aan revolverende fondsen en/of zijn aandeelhouder van de organisatie die het fonds beheert.

Vraagstelling

Doel van dit onderzoek is inzicht geven in het beleid en beheer van garanties en leningen en de financiële constructies van de revolverende fondsen in de vier



Randstadprovincies, alsmede de informatievoorziening aan PS over het financieel risico van deze instrumenten. Voor het onderzoek zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat is het beleid dat de provincie heeft opgesteld ten aanzien van het verstrekken van garanties en leningen?
2. Is het gevoerde beheer van uitstaande garanties en leningen door de provincie toereikend om het financieel risico te beheersen?
3. Worden Provinciale Staten geïnformeerd over het financieel risico bij het verstrekken van nieuwe garanties en leningen en over het financieel risico van de reeds uitstaande garanties en leningen?
4. Hoe heeft de provincie de financiële relatie met de revolverende fondsen vorm gegeven?
5. Worden Provinciale Staten geïnformeerd over het financieel risico en de revolverendheid van revolverende fondsen?

De Rekenkamer heeft besloten om het onderzoek uit te voeren in de vorm van een quickscan.

Conclusies

Voor het verstrekken van garanties en leningen hebben GS de Uitvoeringsrichtlijn Leningen en Garantstellingen vastgesteld. Hierin is het 'nee, tenzij'-principe opgenomen. De uitvoeringsrichtlijn biedt een leidraad aan GS en de ambtelijke organisatie bij de beoordeling en de afhandeling van (aanvragen tot) garanties en leningen. Voor het

verstrekken van garanties en leningen worden vaste, maar niet vastgestelde procedures gevolgd. De uitvoeringsrichtlijn is niet door PS vastgesteld. De Rekenkamer acht de doorontwikkeling van de uitvoeringsrichtlijn in door PS vastgesteld beleid (inclusief afwegingskader) een goede stap. Net als dat PS in positie worden gebracht om kaderstellende uitgangspunten te formuleren ten aanzien van de inzet van onder andere garanties en leningen. De provincie heeft een vaste, maar niet vastgelegde procedure voor het beheer van bestaande garanties en leningen waarbij er sprake is van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Bij nieuwe garanties en leningen worden PS voorafgaand betrokken, indien de verstrekking niet past binnen de begrotingskaders of er sprake is van 'ingrijpende gevolgen'. Wanneer sprake is van ingrijpende gevolgen, is niet geëxpliciteerd. Het gaat om het betrokken beleidsbelang, het financieel belang en eventuele gevoeligheid. Het gaat hierbij niet alleen om de mate van het financieel belang, ook een garantie of lening voor een klein bedrag dat past binnen de begroting, kan politiek gevoelig zijn of worden. Bij bestaande garanties en leningen worden PS periodiek via de p&c cyclus geïnformeerd. PS krijgen daarbij informatie over veel relevante aspecten met betrekking tot garanties en leningen. Zo nodig worden PS tussentijds geïnformeerd.

De provincie heeft (in de vorm van het verstrekken van (aandelen)kapitaal) een belang in drie revolverende fondsen, waarvan een fonds op dit moment wordt afgewikkeld. Het financieel belang van de provincie in deze fondsen is € 9,9 mln. (52% ten opzichte van de totale omvang van € 19,2 mln. van deze fondsen). De provincie heeft bij twee fondsen geen zeggenschap bij het verstrekken van garanties en leningen door de revolverende fondsen. Dit is anders bij het Participatiefonds Duurzame Economie Provincie Noord-Holland BV, waar de aandeelhoudersvergadering goedkeuring moet geven voor het verstrekken van een lening. De zeggenschap en de verantwoordelijkheid voor de risico's die met de garanties en leningen samenhangen liggen bij deze externe partijen. Het financieel risico dat de provincie loopt bij de fondsen is maximaal gelijk aan het provinciaal aandeel in het fonds.

Er is geen beleid vastgesteld dat specifiek is gericht op de inzet en aanpak van revolverende fondsen. Wel zijn er in het beleid met betrekking tot verbonden partijen aspecten opgenomen die (indirect) revolverende fondsen raken, omdat de revolverende fondsen door een verbonden partij worden beheerd. Relevante aspecten gaan over de governance en aansturing van de verbonden partijen. Daaruit vloeien geen afspraken voort over de wijze waarop PS worden geïnformeerd over het instellen en de voortgang van revolverende fondsen. PS zijn voorafgaand aan het instellen van een revolverend fonds geïnformeerd over het financieel risico en de beïnvloedingsmogelijkheden. Over het financieel risico en de revolverendheid van de bestaande revolverende fondsen worden PS periodiek geïnformeerd via de jaarplannen en jaarstukken van de desbetreffende fondsen. Een integraal overzicht van de revolverende fondsen ontbreekt in de p&c stukken van de provincie.

Aanbevelingen

1. Ontwikkel de Uitvoeringsrichtlijn Leningen en garantstellingen door in door PS vastgesteld beleid, bij voorkeur ondersteund met een afwegingskader voor de inzet van verschillende mogelijke financiële instrumenten, zoals garanties en leningen, maar ook revolverende fondsen, deelnemingen en cofinanciering.
2. Bepaal wanneer en op welke wijze PS dienen te worden betrokken bij het verstrekken van nieuwe garanties en leningen en laat dit opnemen in het door PS vast te stellen beleid ter uitwerking van aanbeveling 1.
3. Vraag GS een integraal overzicht van de lopende revolverende fondsen op te nemen in de eigen p&c cyclus van de provincie, waarbij per fonds in ieder geval is weergegeven; de entiteit, looptijd, omvang, aandeel van de provincie en mate van revolverendheid. Idealiter wordt tevens inzicht gegeven in de mate waarin met de fondsen de beoogde doelen worden gerealiseerd.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport '*Garanties, leningen en revolverende fondsen*' en vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Ans Hoenderdos, info@randstedelijke-rekenkamer.nl tel. 020 58 18 585.