



Onderwerp

Eindrapport "Garanties, leningen en revolverende fondsen" (Randstedelijke Rekenkamer)

Provinciale Staten
19 december 2018

Agendapunt

Lelystad
30 oktober 2018

Registratienummer
2327292

Afdeling/Bureau
SGR

Portefeuillehouder
N.v.t.

Routing

Commissie Bestuur:
28 november 2018

1. Beslispunten

1. Kennis te nemen van het eindrapport "Garanties, leningen en revolverende fondsen";
2. Kennis te nemen van de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten;
3. In te stemmen met de volgende aanbevelingen:
 - a. Stel nader beleid op ten aanzien van garanties en leningen, bij voorkeur ondersteund met een afwegingskader voor de inzet van verschillende mogelijke financiële instrumenten, zoals garanties en leningen, maar ook revolverende fondsen, subsidies, deelnemingen en cofinanciering;
 - b. Vraag GS om te onderzoeken of een monitorings- en evaluatiesysteem, zoals dat ten behoeve van het beleidsdomein economie wordt ontwikkeld, ook voor andere beleidsdomeinen relevant kan zijn en ontwikkeld kan worden;
 - c. 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;
4. Gedeputeerde Staten te verzoeken om over 1 jaar te rapporteren hoe zij met de aanbevelingen zijn omgegaan.

2. Eerdere behandeling

In het najaar van 2017 heeft de Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer het onderwerp garanties en leningen hoog geprioriteerd. Daarbij is gevraagd of de Rekenkamer ook de (revolverende) fondsen bij het onderzoek wil betrekken.

3. Verdere behandeling PS

Provinciale Staten agenderen de aan haar gerichte aanbevelingen uit het eindrapport en de bestuurlijke reactie hierop in haar vergadering van 19 december 2018.

4. Korte toelichting op voorstel

De Randstedelijke Rekenkamer heeft in de vier Randstadprovincies onderzoek gedaan naar de omvang, het beleid en het beheer van garanties en leningen, naar de financiële constructies van de revolverende fondsen en naar de informatievoorziening aan PS over het financieel risico deze instrumenten.

Onderzoeksvragen:

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 van het eindrapport

De provincie heeft geen inhoudelijk vastgesteld beleid ten aanzien van het verstrekken van garanties en leningen. De huidige praktijk is gebaseerd op maatwerk, waarbij elke aanvraag afzonderlijk op basis van de specifieke kenmerken wordt beoordeeld. Wel zijn in het Treasurystatuut en de Financiële Verordening procedurele uitgangspunten verwoord, specifiek voor leningen verstrekt in het kader van schatkistbankieren. Voor het verstrekken van garanties en leningen worden vaste, maar niet vastgestelde procedures gevolgd. Recent is in opdracht van GS een artikel 217a onderzoek uitgevoerd naar de inzet en aanpak van financiële instrumenten. GS worden op basis van dat onderzoek ambtelijk geadviseerd om vernieuwing en ontwikkeling van het financieel instrumentarium te overwegen. In dat kader wordt ook geadviseerd om een afweingskader op te stellen waarmee bepaald kan worden wanneer welk instrument in te zetten.

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 aan het verstrekken geïnformeerd over het financieel risico en bij bestaande garanties en leningen periodiek via de p&c cyclus. PS krijgen daarbij informatie over relevante aspecten met betrekking tot garanties en leningen. Zo nodig worden PS tussentijds geïnformeerd over ontwikkelingen, maar door het geringe aantal verstrekte garanties en leningen komt dit zelden voor. In overleg met PS wordt op dit moment voor het beleidsdomein economie een monitorings- en evaluatiesysteem ontwikkeld. Met dit systeem wordt de uitvoering, inclusief de verstrekte garanties en leningen en lopende revolverende fondsen, van het door PS vastgestelde Economisch Programma gevolgd.

De provincie heeft (in de vorm van een lening of kapitaalverstrekking) een belang in drie revolverende fondsen. Het financieel belang van de provincie in deze fondsen is € 16 mln. (70% ten opzichte van de totale omvang van € 23 mln. van deze fondsen). De drie fondsen worden beheerd door externe partijen zijnde een vennootschap en stichtingen. De provincie heeft geen zeggenschap bij het verstrekken van garanties en leningen door de revolverende fondsen. 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 met betrekking tot de inzet en aanpak van revolverende fondsen. Er zijn ook geen afspraken over de wijze waarop PS worden geïnformeerd over het instellen en de voortgang van revolverende fondsen. PS zijn voorafgaand aan het instellen van de drie revolverende fondsen geïnformeerd over het financieel risico, de revolverendheid 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 eigen p&c stukken van de provincie.

5. Wijze van opstellen Statenvoorstel

Dit statenvoorstel is opgesteld conform de afspraken in het seniorenconvent (25-11-2015) over het opstellen en agenderen van statenvoorstellen voor rekenkameronderzoeken. Deze afspraken luiden:

- Alle rekenkameronderzoeken worden vastgesteld in PS;
- de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen wordt opgenomen in het statenvoorstel onder het kopje 'kanttekeningen';

- het statenvoorstel omvat standaard alle aanbevelingen van de rekenkamer;
- de aanbevelingen worden letterlijk opgenomen in het statenvoorstel;
- het statenvoorstel wordt oordeelsvormend geagendeerd in de relevante commissie, voor advies;
- hierop volgt agendering in PS met een weergave van het commissieadvies, indien relevant ook in de beslispunten;
- het oorspronkelijke statenvoorstel wordt bijgevoegd.

6. Kanttekeningen:

Bestuurlijke reactie College van Gedeputeerde Staten op conclusies en aanbevelingen:

Graag reageren wij op het onderzoek naar garanties, leningen en revolverende fondsen dat u in de vier Randstadprovincies heeft uitgevoerd. De Programmaraad hecht grote waarde aan dit onderwerp en daardoor is het bij u geagendeerd. Het onderzoek is uitgevoerd als een quick scan en concentreert zich op het beleid en beheer van de Instrumenten. Naast de bevindingen formuleert u enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn via Provinciale Staten (PS) mede aan ons gericht en wij gaan daarop in voor zover dat binnen onze bevoegdheden ligt.

Beheersbaar risico

Uw onderzoek start met de opmerking dat garanties en andere instrumenten een risicofactor voor de provincies zijn, een beheersbaar risico. Dit is opvallend omdat uit het onderzoek niet duidelijk is of deze stelling een feit of een gevoel is. Wel blijkt uit uw rapport dat het (risico-)beheer in Flevoland toereikend is. Tegelijkertijd vinden wij het van belang om te investeren in onze maatschappelijke opgaven en daarvoor zetten wij waar dat nodig is onze middelen en Instrumenten beheersbaar en verantwoord in. Dat doen we in afstemming met en onder instemming van Provinciale Staten. Naar onze mening is het risico van elk van deze instrumenten goed beheersbaar; in de eerste plaats wordt het risico vooraf in kaart gebracht en wordt expliciet besloten een dergelijk risico te nemen; ten tweede wordt meestal bij het zelfde besluit een beheersmaatregel getroffen in de vorm van een risicodekking. Ter nuancering van het rapport merken we op dat we naast het treffen van een voorziening - in afstemming met de staten - ook andere mogelijkheden toepassen; te denken valt aan een oormerk in een bestemmingsreserve of in de strategische reserve. De inzet van ons Instrumentarium en de beheersmaatregelen worden betrokken bij de bepaling van het weerstandsvermogen van de provincie.

Onderscheid in instrumenten

Wij willen benadrukken dat een belangrijk deel van de ingezette Instrumenten (waaronder leningen in het kader van de publieke taak) bedoeld is om onze maatschappelijke doelen te realiseren. Provinciale Staten worden vooraf intensief betrokken bij de besluitvorming over de inzet van het voorgestelde Instrument. Bij de overwegingen wordt een risico-inschatting gemaakt en dikwijls een reservering of afdekking van het risico voorgesteld. Daarnaast zijn leningen in het kader van treasury ondergebracht bij andere overheden buiten Flevoland volgens de regels van het schatkistbankieren. Besluiten hierover kunnen in ambtelijk mandaat worden genomen. Verantwoording vindt plaats via de treasury paragrafen van zowel begrotingen en jaarrekeningen. In het rapport vinden we dit onderscheid niet zo duidelijk terug.

Onderzoek naar adequaat instrumentarium

Terecht wijst u op een recent 217a Provinciewet onderzoek naar het financieringsinstrumentarium dat wij gebruiken. Dit onderzoek is bestuurlijk gepresenteerd, maar is nog niet integraal besproken en vastgesteld. Het rapport kan een antwoord geven op de vraag of ons instrumentarium van deze tijd is, of dat we nieuwe instrumenten moeten inzetten. Om effectief te zijn en om provinciale doelen te bereiken willen we vanzelfsprekend gebruik maken van middelen die passen bij deze tijd en bij de maatschappelijke opgaven. Dat geldt niet alleen voor garanties, leningen en revolverende fondsen, maar ook voor een subsidie, een bijdragen of andere financieringsmethoden. Om die reden vinden we beide onderzoeken van grote waarde. Zodra het onder-

zoeksrapport over het financieringstrumentarium bestuurlijk is vastgesteld zullen we het aan Provinciale Staten beschikbaar stellen.

Informatievoorziening

Zoals aangegeven worden Provinciale Staten vooraf betrokken en meegenomen in het besluitvormingsproces over de inzet van garanties, leningen en fondsen. De intensiteit hangt onder andere af van het provinciale belang dat daarmee kan worden gediend. Wat ons betreft past de bespreking van de effectiviteit van het instrument bij het periodieke gesprek met Provinciale Staten over bereikte resultaten en voortgang. Daarom gaat onze voorkeur er naar uit om de effectiviteit van onze instrumenten te betrekken bij de evaluatie en monitoring van beleid, bijvoorbeeld in commissieverband. Hetzelfde geldt voor de middelen die via verbonden partijen zijn verstrekt.

Interprovinciale vergelijking

De vier provincies zetten middelen revolverend op een gerichte manier in, afhankelijk van het onderwerp; wat ons betreft ligt een beleidsdocument niet voor de hand. Omdat maatwerk de effectiviteit bevordert is het wel zinvol dat er voldoende kaders of spelregels zijn waarbinnen ruimte en tegelijkertijd zekerheid en kwaliteit worden geboden.

Aanbeveling 1

Stel nader beleid op ten aanzien van garanties en leningen, bij voorkeur ondersteund met een afwegingskader voor de inzet van verschillende mogelijke financiële instrumenten, zoals garanties en leningen, maar ook revolverende fondsen, subsidies, deelnemingen en cofinanciering.

Reactie GS

De vergelijking met andere provincies leert dat een handreiking houvast kan bieden bij de afweziging van de inzet van een dergelijk instrument. (In het kader van de uitwerking van het eerder genoemde 217a) Wel geven wij de voorkeur aan maatwerk, mits de inzet van het middel bijdraagt aan de provinciale doelen. Wij zullen bij het opstellen van een handreiking het voorbeeld van andere provincies zoals Zuid Holland gebruiken.

Aanbeveling 2

Vraag GS om te onderzoeken of een monitoring- en evaluatiesysteem, zoals dat ten behoeve van het beleidsdomein economie wordt ontwikkeld, ook voor andere beleidsdomeinen relevant kan zijn en ontwikkeld kan worden.

Reactie GS

Het genoemde monitoringssysteem op het beleidsterrein economie voorziet in een behoefte om te kunnen sturen en controleren. Een dergelijke monitor laat zien welke inzet is gepleegd en welke doelen (gedeeltelijk) worden gehaald. Wij geven er de voorkeur aan om de informatie te bieden zoals de Rekenkamer deze in aanbeveling 3 formuleert. Op diverse terreinen zijn overigens de laatste tijd monitors en indicatoren ontwikkeld, waarvoor samenhang en integratie noodzakelijk wordt. Ons college heeft daarom recent besloten voor diverse te ontwikkelen indicatoren een jaarlijkse trendmonitor op te stellen. Een separaat dashboard op een deel van de bestaande financiële Instrumenten lijkt ons weinig meerwaarde te hebben, omdat een deel van de ingezette instrumenten, zoals subsidieprogramma's, mogelijk niet wordt meegenomen.

Aanbeveling 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.

Reactie GS

Wij geven de voorkeur aan maar deze informatie te betrekken bij het periodieke gesprek over de voortgang van beleidsuitvoering en bij monitors, bijvoorbeeld in de commissie Economie. Het gaat Immers over de vraag of daarbij is of de Ingezette Instrumenten effectief zijn Ingezet voor

Statenvoorstel

Registratie
2327292
Bladnummer
5

het bereiken van de provinciale doelen. Volgens ons zou een dergelijk gesprek niet beperkt moeten blijven tot de drie genoemde Instrumenten (garanties, leningen, revolverende fondsen), maar ook over de inzet van publieke middelen via relevante verbonden partijen.

De bespreking van dit onderwerp en uw rapport in de staten zien we met belangstelling tegemoet.

*Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter.*

7. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Eindrapport "garanties, leningen en revolverende fondsen"	2334454	Bijgevoegd
5 minuten versie: https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/garanties-en-leningen/?provincie=Flevoland	-	-