

**Onderwerp**

Handreiking financieringsinstrumenten 2020

Mededeling:

In 2018 zijn twee externe rapporten uitgebracht (door de Randstedelijke Rekenkamer en door K+V) op het gebied van financieringsinstrumenten. In beide rapporten werd geconstateerd dat de provincie niet beschikt over een intern afwegingskader of een handreiking voor de inzet van financieringsinstrumenten en werd geadviseerd daar wel toe over te gaan. Bij de bespreking van beide onderzoeken destijds in de Statencommissie is vanuit het college aangegeven dat de keuze voor het inzetten van financieringsinstrumenten veelal maatwerk is, maar dat het college wel voornemens was om een afwegingsdocument op te stellen voor intern gebruik. Dat heeft nu vorm gekregen in een handreiking financieringsinstrumenten 2020, die u ter informatie wordt aangeboden.

Het doel van deze handreiking is primair om de ambtelijke organisatie een praktisch houvast te bieden bij het beoordelen met welke financiële instrumenten (subsidie, lening, deelneming) de provincie bepaalde initiatieven het beste zou kunnen ondersteunen. Ook worden er uitgangspunten geformuleerd over de mate van afdekking van risico's die gepaard gaan met het verstrekken van leningen en het deelnemen in ondernemingen.

Het betreft dus niet meer dan een interne handreiking waarvan kan worden afgeweken ('pas toe of leg uit').

Deze interne handreiking heeft geen gevolgen voor de positie van uw Staten bij de besluitvorming over de inzet van bepaalde instrumenten.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Handreiking financieringsinstrumenten 2020	2493444	Ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)

Registratienummer

2575043

Datum

17 maart 2020

Afdeling/Bureau

MO

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Handreiking financieringsinstrumenten 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Wet- en regelgeving	4
2.1	Wet Financiering decentrale overheden (Wet fido)	4
2.2	Algemene wet bestuursrecht (Awb)	4
2.3	Provinciale financiële verordening	4
2.4	Provinciewet	4
3	Publieke taak/belang	5
3.1	Bepalen provinciale beleidsdoelstellingen	5
4	Beschikbare financieringsinstrumenten	6
4.1	Financieringsinstrumenten	6
A.	Subsidies	6
B.	Leningen in het kader van de publieke taak	7
C.	Garanties	8
D.	Deelnemen in andere ondernemingen	9
4.2	Revolverende fondsen	9
5	Risicodekking	11
5.1	Risicobeheersing	11
5.2	Richtlijn	11
6	Aandachtsgebieden	13
6.1	Fiscaliteit	13
6.2	Staatssteun	13
6.3	Governance	13
6.4	Intake team	14
Bijlage 1: Beslisboom financieringsvraagstukken		15
Bijlage 2: Beslisboom staatsteun		17
Bijlage 3: Overzicht financieringsinstrumenten		18

1 Inleiding

Met deze handreiking financieringsinstrumenten wil de provincie beleid formuleren ten aanzien van de te hanteren financiële instrumenten bij het faciliteren van gewenste ontwikkelingen binnen de provincie, voor zover passend binnen haar taak als overheid en in overeenstemming met de bestaande Europese, landelijke en provinciale regelgeving. De aanleiding voor deze handreiking is mede gelegen in twee onderzoeken die in 2018 zijn uitgevoerd¹ en waar in beide gevallen werd gepleit voor een handreiking voor de inzet van financieringsinstrumenten. Deze handreiking heeft geen betrekking op het inkopen van goederen en diensten.

Het huidige financiële instrumentarium bestaat voor een belangrijk deel uit subsidies en in mindere mate uit leningen en deelnemingen. Subsidies zijn vooral geschikt voor het faciliteren van ontwikkelingen met uitsluitend een maatschappelijk rendement. Indien er naast maatschappelijk rendement ook sprake is van verwacht economisch rendement voor de aanvrager, kan overwogen om de ondersteuning op een andere manier vorm te geven, bijvoorbeeld in de vorm van leningen, deelnemingen of garanties. Het voordeel daarvan is dat de ingezette middelen mogelijk terugverdiend kunnen worden en op die manier opnieuw ingezet kunnen worden (revoluerend).

In deze handreiking wordt een algemeen kader rond financieringsinstrumenten beschreven, waarvan toepassing op alle beleidsterreinen mogelijk is². Daarbij wordt aangetekend dat (financiële) ondersteuning van initiatieven altijd een vorm van maatwerk is, afhankelijk van de specifieke aspecten van de voorliggende casus. Deze handreiking geeft inzicht in voor- en nadelen van de diverse financieringsinstrumenten en de bijkomende aspecten, zoals staatssteunregels, risico's, fiscaliteit en governance. Het betreft dus een interne handreiking waarvan kan worden afgeweken ('pas toe of leg uit').

[Leeswijzer](#)

Eerst wordt het kader geschetst waarbinnen de provincie zich kan bewegen. Het gaat daarbij om wet- en regelgeving en het aspect publiek belang. Hierna wordt inzicht gegeven in de belangrijkste financieringsinstrumenten die de provincie kan benutten om haar doelstellingen te bereiken en wordt een handreiking geschetst. Tot slot wordt aandacht besteed aan andere aspecten die van belang zijn bij de beoordeling of en in welke vorm financiële ondersteuning van initiatieven kan worden verleend.

¹ Het betreft het artikel 217a onderzoek 'Financiering van de toekomst: Verkenning van het provinciaal financierings-instrumentarium' uitgevoerd door K+V en het onderzoek (Quickscan) van de Randstedelijke Rekenkamer naar garanties, leningen en revoluerende fondsen.

² In deze handreiking blijft de wet Markt en Overheid buiten beschouwing, omdat deze handreiking uitgaat van het verstrekken van financieringsinstrumenten aan derden voor publieke taken. Slechts in zeer specifieke gevallen kan de wet Markt en Overheid een rol spelen.

2 Wet- en regelgeving

Bij het ondersteunen van initiatieven dient rekening te worden gehouden met de positie van de provincie als overheid en met de bestaande wet- en regelgeving. Hieronder worden de belangrijkste hiervan weergegeven.

2.1 Wet Financiering decentrale overheden (Wet fido)

Het Rijk heeft regels gesteld aan hoe gemeenten en provincies hun geld en kapitaal beheren. Die regels staan in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). In het kader van deze handreiking zijn vooral de bepalingen in artikel 2, lid 1 van de wet³ relevant:

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.

Kort samengevat komt het er op neer dat provincies uitsluitend leningen en garanties mogen verstrekken en deelnemingen mogen aangaan voor de uitoefening van de publieke taak. De provincie bepaalt in principe zelf- gemotiveerd en transparant - wat onder de publieke taak verstaan moet worden en hoe deze zal worden uitgeoefend (zie verder in hoofdstuk 3). Dit kan er toe leiden dat een provincie vanwege publiek belang financiële belangen in een andere (private) organisatie wil aangaan. Bijvoorbeeld door het aankopen van aandelen en het verstrekken van leningen en garanties.

2.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In artikel 4:21. van de Algemene wet bestuursrecht is aangegeven wat onder een subsidie moet worden verstaan. Daarbij wordt de volgende definitie gehanteerd:

Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Als iets voldoet aan al deze criteria, dan is er dus in juridische zin sprake van een subsidie, ook als het anders wordt genoemd. Dit betekent dat ook leningen en garanties hieronder dienen te worden geschaard⁴.

2.3 Provinciale financiële verordening

In artikel 7 van de Provinciale financiële verordening is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren en pas een besluit nemen, nadat Provinciale Staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen voor zover het betreft het verstrekken van garanties, leningen en waarborgen naar derden voor bedragen groter dan € 250.000.

2.4 Provinciewet

In artikel 158, tweede lid, is bepaald dat Gedeputeerde Staten slechts besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, 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 dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen.

³ De Wet fido is nader uitgewerkt in ons Treasury statuut (1566448)

⁴ In de memorie van toelichting van de Algemene wet bestuursrecht is aangegeven dat krediet-verlening (leningen) in beginsel valt onder het verlenen van een aanspraak op financiële middelen. Dit houdt in dat garanties en kredieten (leningen) ook een vorm van subsidiering zijn.

3 Publieke taak/belang

Zoals hiervoor is aangegeven mogen provincies op grond van de Wet fido uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Zonder publiek belang is er geen legitimatie voor het optreden van de provincie. De provincie bepaalt voor wat betreft de autonome taken in principe zelf-gemotiveerd en transparant - wat onder de publieke taak verstaan moet worden. Als vaststaat dat er een publiek belang aanwezig is, is het van belang om inzicht te krijgen in de verschillende mogelijkheden om dit publiek belang zo goed mogelijk te borgen. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen. Maatschappelijke belangen zijn die zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk gevonden wordt dat ze worden geborgd. Maatschappelijke belangen worden echter pas publieke belangen als de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt om er voor te zorgen dat ze worden geborgd, omdat de overheid van mening is dat het publieke belang zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of onvoldoende wordt behartigd.

3.1 Bepalen provinciale beleidsdoelstellingen

Een duidelijke visie is voor de provincie onontbeerlijk bij het bereiken van de beoogde doelstellingen. Voor de provincie Flevoland zijn de visie en doelstellingen o.a. verwoord in het Coalitieakkoord 2019-2023. Voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen c.q. het borgen van het publieke belang van de provincie, zijn activiteiten nodig, waarbij vaak meerdere partijen zijn betrokken en het initiatief veelal bij een externe partij ligt. Voor dat de provincie kan bepalen of zij voor zichzelf een rol ziet, wil bijdragen aan activiteiten en welk instrumenten ingezet kunnen worden, dient helder te zijn om wat voor initiatief het gaat. Hierbij kunnen de volgende soort vragen gesteld worden:

- Hoe ziet de activiteit eruit?
 - Welke provinciale beleidsdoelstellingen worden ondersteund/gerealiseerd met de activiteit?
 - Wil de provincie kunnen (bij)sturen en op welke wijze?
 - Wat levert het initiatief concreet op in termen van effecten?
 - Kent het project risico's en moet de provincie deze risico's dragen of de aanvrager?
- Antwoorden op de genoemde vragen maken een eerste afweging mogelijk of er een rol is voor de provincie en zo ja, welk (financierings)instrument daarbij passend kan zijn.

Om een gefundeerde keuze te kunnen maken uit de diverse mogelijkheden om met inzet van financieringsinstrumenten publieke belangen te borgen, moet een aantal kernvragen achtereenvolgend worden beantwoord. Deze vragen zijn:

1. Is er sprake van een publiek belang?
2. Is realisatie zonder financieel betrokkenheid van de provincie mogelijk?
3. Vraagt borging van het publiek belang om een actieve en permanente betrokkenheid van de provincie?
4. Is bij het ondersteunen van de activiteiten revolverende inzet van middelen mogelijk?

In bijlage 1 is een beslisboom opgenomen waarin op basis van de antwoorden op deze vragen een eerste richting wordt gegeven ten aanzien van de keuze voor de inzet van financieringsinstrumenten. Dit laat onverlet dat afhankelijk van de casus die zich aandient andere oplossingen denkbaar zijn. Als voor de borging van het publiek belang een financiële inspanning noodzakelijk wordt geacht, komt een aantal financieringsinstrumenten in beeld. Deze zullen in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

4 Beschikbare financieringsinstrumenten

Voor het financieren of mogelijk maken van activiteiten is het zaak goed te weten welke instrumenten hiervoor ter beschikking staan. Er wordt een viertal basisinstrumenten op een rij gezet, waaruit de provincie een keuze kan maken. Overigens bestaan er binnen die basisinstrumenten varianten (onder verschillende benamingen) en zijn ook combinaties van deze basisinstrumenten mogelijk.

Indien er een initiatief of businesscase beschikbaar is kan de financierbaarheid van het initiatief worden onderzocht. De wijze van financieren is niet alleen afhankelijk van het verzoek van de aanvrager, maar ook van de aard van het initiatief, de verwachte opbrengsten en de risico's alsmede de mate waarin deze afgedekt kunnen worden en de rol die de provincie wilt spelen.

In zijn algemeenheid geldt dat bij financiële ondersteuning van activiteiten het aspect staatsteun om de hoek komt kijken. Daarom dient bij ieder verzoek een staatssteuntoets te worden uitgevoerd. In hoofdstuk 6.1. wordt hierop nader ingegaan.

Een van de doelen van deze handreiking is om bewuste keuzes te maken ten aanzien van de inzet van de beschikbare financieringsinstrumenten. Dit kan in de vorm van een subsidie zijn, maar er zijn ook andere instrumenten denkbaar waarmee de beleidsdoelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk kunnen worden gerealiseerd.

Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 is aangegeven bepaalt de provincie allereerst of er een publiek belang is en welke mate van betrokkenheid de provincie wenst. Het doorlopen van de daar genoemde stappen geeft een eerste duiding welke financieringsvorm het best gekozen kan worden. Bij een gewenste blijvende directe bestuurlijke invloed ligt een participatie voor de hand. Is dit niet het geval dan komen subsidies, leningen en garanties in beeld. Hieronder wordt per financieringsinstrument een aantal karakteristieken gegeven. Daarmee wordt een handreiking gecreëerd dat kan worden gehanteerd bij verzoeken om financiële ondersteuning van activiteiten.

Allereerst wordt de subsidie beschreven. Hierna volgen leningen en garanties. Als laatste wordt ingegaan op deelnemingen. Zoals eerder vermeld definieert de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een subsidie als: *een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.*

Als het verstrekken van een financiële bijdrage binnen de bovenstaande definitie past, is er dus juridisch sprake van een subsidie. Leningen en garanties die door de overheid worden afgegeven vallen ook onder het begrip subsidie als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om begripsverwarring te voorkomen wordt in deze handreiking in die gevallen echter niet de term subsidie gehanteerd, maar lening of garantie.

4.1 Financieringsinstrumenten

A. Subsidies

Het instrument subsidies wordt veelal ingezet om maatschappelijke organisaties en instellingen in staat te stellen om met hun activiteiten een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van provinciale beleidsdoelen die zonder subsidie niet, of niet geheel, gerealiseerd zouden worden. Hierbij worden altijd vooraf duidelijke voorwaarden gesteld. Vaak wordt een gedeelte van de kosten vergoed. Dit wordt weergegeven als een percentage van de kosten die als subsidiabel kunnen worden aangemerkt. Bij subsidiering kan het geld feitelijk maar één keer worden uitgegeven aan het beoogde doel. Daarbij is er in principe geen sprake van terugbetaling van de verstrekte middelen, mits de activiteiten waarvoor subsidie verleend wordt gerealiseerd zijn.

Bij door de provincie gesubsidieerde initiatieven die in de toekomst mogelijk winstgevend worden, kan wel in de subsidieovereenkomst een winstdelingsbepaling worden opgenomen, waardoor de provincie meedeelt in eventuele toekomstige winsten (subsidie met benefit sharing). Voor de meeste subsidies geldt echter dat vooraf bekend is dat het geld in

principe niet terugkomt; de kans op een financiële mee- of tegenvaller bij subsidiëring is daardoor verwaarloosbaar.

Een subsidie wordt in de regel verstrekt op grond van een subsidieregeling als incidentele subsidie of als begrotingssubsidie. De bevoegdheden van Gedeputeerde Staten op het gebied van subsidieverstrekking en de regels rond de subsidieprocedure zijn vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening.

Risico's

Bij het verstrekken van een subsidie is het ongewenste effect niet financieel van aard. Het ongewenste effect beperkt zich tot het niet succesvol uitvoeren van de gewenste activiteit waarvoor de subsidie bedoeld is. Het verstrekte geld is de provincie in principe altijd kwijt. Hiermee werd bij verstrekking ook rekening gehouden. Het risico kan deels gemitigeerd worden door de financiering te koppelen aan deelprestaties en via gefaseerde bevoorschotten. Daarnaast kan een lagere subsidievaststelling er voor zorgen dat de provincie nog enigszins gecompenseerd wordt voor niet of niet voldoende gerealiseerde activiteiten, die zouden moeten bijdragen aan de beleidsdoelstelling provincie.

Bij het verstrekken van een subsidie kan de provincie het geld in principe dus maar een keer inzetten. Er zijn ook instrumenten beschikbaar die de provincie de mogelijkheid geven de ingezette middelen deels of geheel terug te ontvangen. Hierdoor is het mogelijk dat middelen opnieuw ingezet kunnen worden voor nieuwe activiteiten. Het betreft hier leningen en garanties en deelnemingen.

Tegen subsidiebesluiten kan door de subsidieontvanger of anderen die belang hebben bij de subsidieverlening bezwaar worden aangetekend bij Gedeputeerde Staten wanneer zij het niet eens zijn met bijvoorbeeld de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden en een gesprek met de provincie hierover niet het gewenste resultaat heeft gehad. Tegen het door Gedeputeerde Staten genomen besluit op bezwaar kan vervolgens beroep worden aangetekend wanneer men het niet eens is met het besluit op bezwaar.

B. Leningen in het kader van de publieke taak

Een lening is een overeenkomst tussen een leningnemer en een leninggever (in dit geval de provincie). De provincie spreekt af om tijdelijk geld(middelen) beschikbaar te stellen. De leningnemer verplicht zich om de middelen terug te betalen tegen een vooraf afgesproken vergoeding (rente) voor de duur van een vooraf afgesproken periode. Het risico voor de provincie is dat de leningnemer de uitgeleende middelen niet volledig zal/kan terugbetalen (kredietrisico), bijvoorbeeld door een faillissement.

Een reden voor de provincie om voor dit instrument te kiezen kan zijn gelegen in marktfalen omdat een bank of andere private financier een initiatief niet wil financieren. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat het risico niet aanvaardbaar is. De private financier kan dan verlangen dat de solvabiliteit wordt versterkt middels medefinanciering door de overheid (bijvoorbeeld via een achtergestelde lening). De uitbetaling van de lening kan aan de financieringsbehoefte van de leningnemer worden aangepast.

In de geldleningsovereenkomst⁵ worden in ieder geval de volgende afspraken vastgelegd:

- Hoogte en looptijd en wijze van uitbetaling van de lening
- Aflossingsschema
- Rente
- Eventuele zekerheden
- Gevolgen bij niet nakoming verplichtingen
- Bereidstellingsperiode / bereidheidsprovisie

Bij financiering in de vorm van een geldlening is de provincie niet direct betrokken bij de bedrijfsvoering en heeft zij geen zeggenschap in de organisatie. Omdat sprake is van vreemd vermogen is de provincie wel preferent ten opzichte van verstrekkers van eigen vermogen (deelnemingen) in het geval de geldnemer failliet gaat, maar in zo'n geval is pas

⁵ Bij het opstellen van een geldleningsovereenkomst verdient het in zijn algemeenheid aanbeveling om externe deskundigheid in te schakelen.

achteraf (na het faillissement) duidelijk in hoeverre (een deel van) de lening daadwerkelijk nog wordt terugbetaald aan de provincie.

Een variant binnen leningen is de achtergestelde lening⁶). Bij een achtergestelde lening heeft de provincie een achtergestelde positie in geval van faillissement en is de kans op aflossing in dat geval nagenoeg nihil. Overigens wordt een achtergestelde lening in het kader van de staatssteuntoets beschouwd als een niet transparante steunverlening, waardoor achtergestelde leningen van enige omvang aan ondernemingen in zijn algemeenheid niet mogelijk zullen blijken te zijn.

Het ondersteunen in de vorm van een lening door de provincie heeft uiteraard enkel zin als de verwachte inkomsten vanuit het initiatief voldoende groot zijn om de lening terug te kunnen betalen, met inbegrip van de afgesproken rentevergoeding. Als dat niet het geval is, ligt steunverlening in de vorm van een subsidie meer voor de hand.

Daar leningen worden beschouwd als vorm van subsidiëring geldt ook hier dat tegen besluiten door de aanvrager bezwaar kan worden aangetekend bij Gedeputeerde Staten. Tegen het door Gedeputeerde Staten genomen besluit op bezwaar kan vervolgens beroep worden aangetekend wanneer men het niet eens is met het besluit op bezwaar. Bij een lening staat bij een geschil over de uitvoering van de leningovereenkomst tussen de provincie en de geldontvanger, waar zij door het aangaan van het gesprek niet uitkomen, de gang naar de civiele rechter open.

Risico's

Bij het verstrekken van een lening is het ongewenste effect tweeledig. De activiteit kan niet volledig of niet succesvol zijn uitgevoerd en de lening wordt niet of slechts gedeeltelijk terugbetaald. Tussentijdse aflossingen op de lening zorgen ervoor dat het risico in de tijd afneemt. Bij een lening kan de kans op terugbetaling worden ingeschat door middel van de beoordeling van de kredietwaardigheid van de leningnemer of de levensvatbaarheid van de businesscase.

Als de risico's in kaart zijn gebracht, dient te worden bekeken hoe de risico's kunnen worden beperkt. Dit kan door het vestigen van zekerheden pandrecht.

In het kader van de staatssteuntoets dient onder meer te worden gezien welk rentepercentage als marktconform kan worden beschouwd. Een indicatie voor bepaling van de marktconformiteit is het toepassen van de Mededeling rentepercentages van de Europese Commissie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een basispercentage met risico-opslagen. De volgens de Mededeling bepaalde rente is in beginsel marktconform.

C. Garanties

Soms zijn er bepaalde risico's die de markt niet wil dragen, waardoor activiteiten geen doorgang vinden. Als de provincie denkt dat de activiteiten kunnen bijdragen aan te bereiken doelstellingen, kan zij het risico geheel of gedeeltelijk op zich nemen zodat een initiatief wel uitgevoerd kan worden. Veelal gaat het daarbij om het rond krijgen van de financiering voor nieuwe ontwikkelingen, waarbij een private financier een initiatief uitsluitend wil financieren als er een overheidspartij garant staat voor de rente en aflossing van de te verstrekken financieringsmiddelen. Ook kan het zijn dat er onzekerheden bestaan bij de uitvoering van activiteiten (bijvoorbeeld het aantal bezoekers bij een evenement), waarbij de provincie wordt gevraagd garant te staan voor een daardoor eventueel optredend tekort (in de vorm van een garantiesubsidie).

Bij de keuze voor een garantstelling als financieringsinstrument wordt, in tegenstelling tot de andere beschreven financieringsinstrumenten, niet direct geld uitgegeven. Het bedrag waarvoor de provincie zich garant stelt wordt door de provincie pas uitgegeven als de partij waarvoor de garantie is afgegeven in betalingsproblemen komt. Bij een garantstelling is vooraf niet bekend of de provincie tot betaling zal moeten overgaan en, zo ja, wanneer en hoeveel er betaald moet worden. Verder heeft de provincie geen directe relatie met de

⁶ Verstrekking van een achtergestelde lening wordt door een externe financier gezien als een versterking van het eigen vermogen. Een private financier zal eerder geneigd zijn te financieren wanneer het eigen vermogen vergroot wordt.

partij waarvoor de garantstelling is afgegeven waardoor zicht en controle op de organisatie en de financiële situatie van de partij niet eenvoudig is. Hier dienen vooraf afspraken over gemaakt te worden (zoals rapportages etc.).

Risico's

Bij het verstrekken van een garantie is het ongewenste effect dat de aanvrager gebruik maakt van de garantie. De kans hierop kan worden ingeschat door middel van de beoordeling van de kredietwaardigheid van de rechtspersoon waarvoor de garantstelling wordt gevraagd of de levensvatbaarheid van de businesscase van het initiatief. Als de risico's in kaart zijn gebracht, dient te worden bekeken hoe de risico's kunnen worden beperkt. Dit kan door het vestigen van zekerheden zoals een pandrecht. Om het risico voor de provincie te beperken zal de provinciale garantstelling maximaal 50% kunnen bedragen. Andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten of private partijen) zullen voor het resterende deel garant moeten staan. Ook bij garanties kan er sprake zijn van staatssteun.

D. Deelnemen in andere ondernemingen

De provincie kan activiteiten financieel mogelijk maken door deel te nemen in ondernemingen bijvoorbeeld door aandelenkapitaal. Indien de borging van het publieke belang van de provincie een actieve en permanente betrokkenheid vraagt is participatie in aandelenkapitaal een geëigend instrument. Dit betekent dat aandelen worden genomen in bijvoorbeeld een besloten vennootschap (bv). Door het aangaan van een deelneming heeft de provincie directe zeggenschap in de organisatie en kan worden meegedeeld in het eventuele positieve resultaat (dividend). Verder kunnen financiële risico's worden gedeeld met andere deelnemende partijen.

De provincie kan er voor kiezen slechts een korte tijd aandeelhouder te zijn, of bewust aandeelhouder te blijven. Dit is afhankelijk van het project en de doelstellingen die de provincie nastreeft bij participeren in een initiatief. Deze afweging wordt per inhoudelijk beleidsvoorstel gemaakt, mede op basis van governance aspecten. De wijze waarop de provincie al of niet zelf zitting heeft of zich laat vertegenwoordigen is onderdeel van het vigerende deelnemingenbeleid (Kadernota verbonden partijen) van de provincie. Het aangaan van een deelneming dient op grond van de Provinciewet (art. 158, lid 2) voorgelegd te worden aan Provinciale Staten voor wensen en bedenkingen.

Risico's

Het participeren in ondernemingen gaat gepaard met de inbreng van risicokapitaal. Het financiële risico is in beginsel nooit hoger dan het ingebrachte kapitaal. Bij een eventueel faillissement is de provincie haar totale inleg kwijt. Wel is de kans aanwezig dat aanvullende verzoeken zullen worden gedaan als de verbonden partij additionele financiering nodig heeft (bijvoorbeeld bij achterblijvende resultaten). Om de waarde van het reeds bestaande aandelenbezit veilig te stellen, is de verleiding dan groot om extra middelen ter beschikking te stellen.

Om het risico voor de provincie te beperken zal de provincie bij participaties in beginsel nooit een meerderheidsbelang nemen (dus deelneming is bij voorkeur altijd < 50%). Als participant heeft de provincie stemrecht c.q. inspraak in de onderneming en kan zij direct haar eigen belangen wel behartigen. Dit kan worden gezien als een vorm van risicobeheersing.

4.2 Revolverende fondsen

De trend is op dit moment om door middel van revolverende fondsen de gebundelde inzet van middelen op een afgebakend terrein op afstand te plaatsen met het oog op slagvaardigheid en deskundigheid. Dit kan via subsidies of leningen, voorbeelden zijn De-On en fondsen bij Horizon. Een uitgangspunt hierbij is dat het geïnvesteerd vermogen op termijn weer terug kan komen naar de provincie.

Een revolverend fonds is een fonds dat zichzelf in stand houdt. Het betekent dat de middelen later opnieuw kunnen worden ingezet door middel van participeren in de vorm van een lening, garantie dan wel een aandelenkapitaal. In hoeverre het revolverend fonds zichzelf in stand kan houden, hangt af in hoeverre er inkomsten (zoals rentebaten) kunnen worden gegenereerd. Zonder inkomsten zal het fonds langzaam opdrogen.

De provincie kan revolverende fondsen instellen voor activiteiten die voldoende kasstromen genereren, zodat er voldoende middelen beschikbaar zijn om te kunnen aflossen.

De provincie kan de revolverende fondsen zelf uitvoeren of uitbesteden. Zelf uitvoeren betekent dat specifieke kennis vereist is. Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van deelnemingen vergt namelijk andere vaardigheden dan het afgeven van klassieke subsidies. Zo moet de kredietwaardigheid van de aanvrager worden beoordeeld, de risico's worden ingeschat en worden bepaald of en op welke wijze deze kunnen worden afgedekt (via zekerheden). Verder dient er een administratief proces opgestart te worden voor het bijhouden van de leningen en de aflossingsverplichtingen. Bij niet nakomen dient bijzonder beheer gepleegd te worden met in het uiterste geval uitwinning van zekerheden dan wel een saneringstraject. Om die reden wordt de voorkeur gegeven aan het onderbrengen van eventuele nieuwe revolverende fondsen bij bestaande partners (Horizon en De-On), waar deze deskundigheid beschikbaar is.

Als we financiële dienstverlening uitbesteden, kan het aanbestedingsrecht van toepassing zijn.

Risico's

Zoals hierboven aangegeven kunnen revolverende fondsen ingezet worden in de vorm van subsidies, leningen of participaties. Voor de risico's bij gebruikmaking van revolverende fondsen wordt dan ook verwezen naar deze eerder hierboven beschreven instrumenten. Mocht sprake zijn van een revolverend fonds op afstand (zoals bijvoorbeeld De-On of Horizon) dan zullen er afspraken gemaakt moeten worden met de tussenpersoon in plaats van de eindgebruiker.

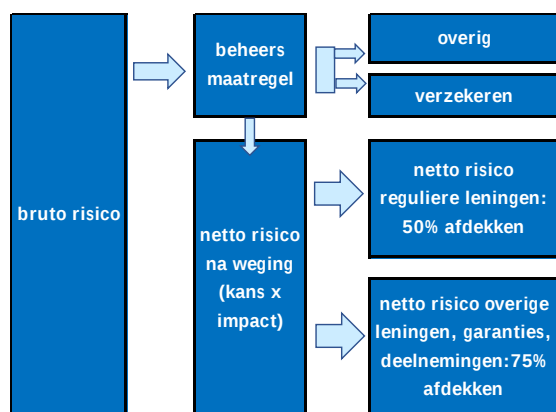
5 Risicodekking

Met het verstrekken van leningen en garanties of het participeren via een deelneming loopt de provincie het risico dat de beschikbaar gestelde leningen niet worden terugbetaald, er aanspraak op de garanties wordt gemaakt of het aandelenkapitaal zijn waarde verliest. Op het moment van besluitvorming moet een gedegen risicoanalyse plaatsvinden om de kans hierop te bepalen. De uitkomst hiervan is bepalend voor de vraag hoe en in welke mate dit risico dient te worden afgedekt. Hieronder wordt daarvoor een richtlijn geformuleerd die in voorkomende gevallen kan worden toegepast.

Het vertrekpunt daarbij is de vigerende nota Risicomanagement (edocs 2043437). Daarin is vastgelegd dat risico's primair worden opgevangen binnen bestaande budgetten op het eigen beleidsterrein. Daarnaast kunnen ook risico's worden afgedekt door het oormerken binnen reserves zoals de reserve Brede beleidsreserve. Verder worden er ook voorzieningen getroffen. Als voorgenoemde maatregelen ontoereikend zijn kan een beroep op concernniveau de weerstandscapaciteit worden gedaan.

5.1 Risicobeheersing

Bij de bepaling van de omvang van een risico onderscheiden we bruto en netto risico's. Er is sprake van een bruto risico als een risico is geïdentificeerd en beoordeeld maar waarvoor nog geen beheersmaatregel is getroffen. Is er al wel een beheersmaatregel getroffen dan is er sprake van een netto risico. Vervolgens wordt bepaald hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet; we spreken dan over het netto gewogen risico. Voor dat netto gewogen risico moet worden bepaald of en zo ja op welke wijze daarvoor een afdekking moet worden geregeld, bijvoorbeeld in de vorm van een oormerk of een storting in een reserve, het instellen of voeden van een voorziening of het opnemen in de weerstandsparagraaf van de begroting, waarbij het beslag legt op het weerstandscapaciteit. Dit proces is schematisch weergegeven in onderstaande figuur; daarin is tevens de richtlijn verwerkt die onder 5.2 wordt uitgewerkt.



Figuur Risicobeheersingsprocesschema

5.2 Richtlijn

Zoals hiervoor is aangegeven dient afdekking plaats te vinden van de risico's die zijn verbonden aan het verstrekken van leningen en garanties of het participeren via een deelneming.

Voor bedragen vanaf € 100.000 is de afdekking afhankelijk van de vorm waarin de steunverlening wordt gegeven⁷. Voor reguliere leningen wordt een afdekking van 50% van het ingeschatte netto gewogen risico toegepast; voor achtergestelde leningen, garanties en

⁷ Voor kleine bedragen (leningen, garanties of deelnemingen < € 100.000) wordt geen afdekking toegepast.

deelnemingen is dit 75% vanwege het hogere risicoprofiel. De afdekking vindt plaats op het moment van besluitvorming door vanuit de budgetten of reserves op het desbetreffende beleidsterrein een storting te doen in de algemene reserve ('for better or worse')⁸. Het volledige netto gewogen risico wordt vervolgens opgenomen in de weerstandsparagraaf en twee keer per jaar geactualiseerd (bij jaarrekening en begroting). De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor het beheer van de lening/garantie/deelneming en de monitoring van het risico. Indien de lening (deels) moet worden kwijtgescholden, de garantie (deels) wordt aangesproken, of de deelneming zijn waarde verliest, wordt vanuit het concern de dekking daarvoor geregeld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de afdekking die vanuit het beleidsterrein is ingebracht. Mee- en tegenvallers ten opzichte van de vanuit het beleidsterrein ingebrachte dekking komen dus ten gunste/laste van de concernmiddelen. Met deze richtlijn kan de komende periode ervaring worden opgedaan; bij een volgende actualisatie van de handreiking kan worden gezien of er aanleiding is voor bijstelling.

In de tabel hieronder is dit schematisch weergegeven.

werkwijze beoordeling initiatieven en risicodekking subsidies, leningen, garanties en deelnemingen

	tot € 100.000	€ 100.000 tot € 250.000	€ 250.000 tot € 1.000.000	vanaf € 1 mln.
projectbeoordeling	intern: vakafdeling en ondersteund door P&C en eventueel juridisch mdw afdeling)	intern: vakafdeling met inschakeling relevante ondersteuning organisatie (evt. intake team)	intern: vakafdeling, relevante ondersteuning organisatie + intake team)	intern: vakafdeling + P&C mdw afdeling + intake team + second opinion)
subsidies	100% afdekken afdeling in exploitatie	100% afdekken afdeling in exploitatie	100% afdekken afdeling in exploitatie	100% afdekken afdeling in exploitatie
reguliere leningen	geen afdekking; risico wordt jaarlijks beoordeeld bij jaarrekening	50% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	50% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	50% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf
achtergestelde leningen	geen afdekking; risico wordt jaarlijks beoordeeld bij jaarrekening	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf
garanties	geen afdekking; risico wordt jaarlijks beoordeeld bij jaarrekening	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf
deelnemingen/participaties	geen afdekking; risico wordt jaarlijks beoordeeld bij jaarrekening	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf	75% afdekking afd. van gewogen risico via afkoop t.g.v. AR; restrisico concern via weerstandsparagraaf

⁸ Het netto gewogen risico is het ingeschatte resterende financiële risico voor de provincie als rekening wordt gehouden met getroffen beheersmaatregelen en de kans dat er daadwerkelijk sprake zal zijn van een 'verlies' door niet terugbetaling of waardevermindering. Stel: er wordt een lening verstrekt van € 2 mln. aan een partij. Er wordt een zekerheid verkregen van € 0,4 mln. in de vorm van een pandrecht. Het netto risico is dan € 1,6 mln. De inschatting dat de lening niet zal worden terugbetaald is 60%. Dan is het netto gewogen risico € 0,96 mln. Hiervan wordt dan 50% afgedekt (€ 0,48 mln.) door een storting in de Algemene reserve.

6 Aandachtsgebieden

Bij het inzetten van financieringsinstrumenten dient ook aandacht te zijn voor de aspecten fiscaliteit, staatssteun en governance. Daarop wordt hieronder kort ingegaan.

6.1 Fiscaliteit

Fiscaliteit is niet in kaders vast te leggen. Van geval tot geval zal bekeken moeten worden welke fiscale aspecten daar een rol spelen. Aandachtspunten die een rol spelen bij fiscaliteit zijn o.a. BTW aspecten, vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. Hierbij dient het uitgangspunt te zijn dat het fiscale risico bij de aanvrager ligt.

6.2 Staatssteun

Bij het geven van een subsidie, lening of een garantie aan een onderneming kan er sprake zijn van staatssteun. Van staatssteun is sprake bij elk voordeel dat een overheid aan een onderneming geeft. Bij een lening of een garantie wordt de hoogte van de staatssteun bepaald door het verschil tussen de geldende marktrente of -premie en de rente of premie die de overheid in rekening brengt. Bij een deelneming is in beginsel geen sprake van staatssteun, tenzij het een deelneming betreft in omstandigheden welke niet aanvaardbaar zouden zijn voor een particulier investeerder die handelt volgens de in een markteconomie normale voorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om deelnemingen in onrendabele bedrijven, die de facto kunnen worden beschouwd als een verkapte subsidie. Staatssteun is gebonden aan Europese regelgeving. Als hoofdregel geldt dat alle staatssteun door de Europese Commissie moet worden goedgekeurd. Hierop is een aantal uitzonderingen, waarvan bekendste zijn:

De-minimis

In zijn algemeenheid mag het totale voordeel niet meer bedragen dan € 200.000 per onderneming. Om hier gebruik van te kunnen maken moet de betreffende onderneming in de afgelopen 3 jaar niet van andere subsidies gebruik hebben gemaakt. Om het grensbedrag te bepalen moeten namelijk alle voordelen (dus alle subsidies, leningen en garanties) bij elkaar worden opgeteld. In de praktijk blijkt deze uitzonderingsgrond vooral voor grotere ondernemingen problematisch te zijn, omdat eventuele ondersteuning als snel boven dit bedrag uitkomt wil de financiële bijdrage effectief en proportioneel zijn.

Groepsvrijstellingsverordening

Voor bepaalde soorten activiteiten kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Hierin heeft de Europese Commissie voor een aantal categorieën aan activiteiten (waaronder duurzame energie en energiebesparing) bepaald dat aanmelding niet nodig is. De AGVV is voor decentrale overheden een van de meest praktische manieren om toegestane staatssteun te verlenen, omdat deze veel steuncategorieën bevat en ruime toepassingsmogelijkheden biedt. De steun onder de AGVV is uiteraard wel aan regels gebonden.

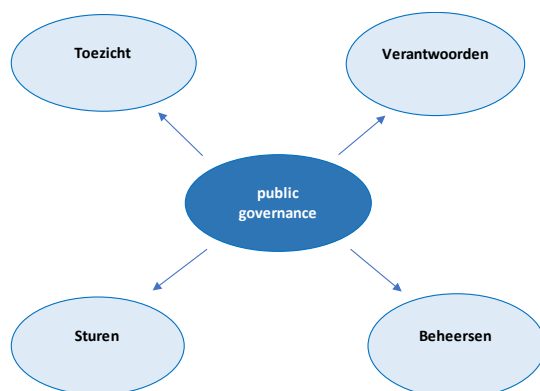
In bijlage 2 is een schematisch overzicht gemaakt van de staatssteunregels. Dit schema kan worden gehanteerd als eerste check ten aanzien van de mogelijkheden voor steunverlening. Bij nadere uitwerking van een initiatiefvoorstel zal in voorkomende gevallen de (interne of externe) staatssteunspecialist geraadpleegd dienen te worden.

Overigens geldt het uitgangspunt dat het (financiële) risico bij staatssteun bij de aanvrager ligt.

6.3 Governance

Aan de voorkant zal investeren in een zorgvuldige analyse van belang zijn, waarbij het inschatten van de risico's een grote rol speelt. Voor het bepalen en beoordelen van de risico's dient vooraf bij iedere nieuwe substantiële aanvraag een business case en ontwerp van de governance te worden opgesteld, waarbij – in samenwerking met een onafhankelijke (interne of externe) derde – een risico-inventarisatie van alle financiële en niet – financiële risico's, zoals juridische, aansprakelijkheids- en imago-risico's wordt uitgevoerd. Omdat de provincie verantwoordelijk blijft voor het invullen van het publieke belang, zal zij bij de aanvrager op één of andere manier moeten borgen dat de doelstellingen van de aanvrager in lijn zijn met de doelstellingen van de provincie.

Ontwikkelingen op dit terrein raken de ontwikkelingen op het gebied van governance. Het is lastig een korte eenvoudige definitie te geven voor governance maar kernwoorden zijn: *het sturen en borgen van de te behalen doelstellingen en hierover transparant en in openheid kunnen verantwoorden* (Kadernota Verbonden Partijen 2015-2019).



Figuur⁹: processen in samenhang met governance (Kadernota verbonden partijen Flevoland)

Bovenstaand is een gangbaar overzicht dat in veel governance vraagstukken wordt gehanteerd. Governance omvat de activiteiten van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Sturing: op welke wijze geeft de provincie strategisch richting op de te bereiken publieke doelen bij de aanvragende partij? Het sturingsvraagstuk gaat om de beantwoording van de vraag 'wat willen we nu echt dat de aanvragende partij voor ons doet?' Het is daarbij belangrijk om met de aanvragende partij afspraken te maken (en deze afspraken te doen naleven) over de realisatie van doelen, resultaten en bijdragen die zij levert aan provinciale opgaven. Daarvoor is het nodig dat helder is hoe de provincie de sturingsrelatie invult.

Beheersing: welke maatregelen en procedures neemt/volgt de provincie zodat zij er zeker van kan zijn dat de aanvragende partij bedrijfsmatig goed functioneert? Het beheersingsvraagstuk gaat om het actief (bij)sturen op de gemaakte afspraken met de aanvragende partij en de daarmee samenhangende financieel/organisatorische aspecten (een gezond bedrijf met een solide continuïteitsperspectief).

Verantwoording: op welke wijze vindt verantwoording plaats over de rechtmatigheid van de bestedingen, de doelmatigheid en de prestaties? Bij dit aspect van governance gaat het vooral om verantwoordingsinformatie van de aanvragende partij over de behaalde resultaten, dan wel inspanningen die zij moet leveren. En om verantwoordingsinformatie over de doelmatige en rechtmatige inzet van provinciale middelen.

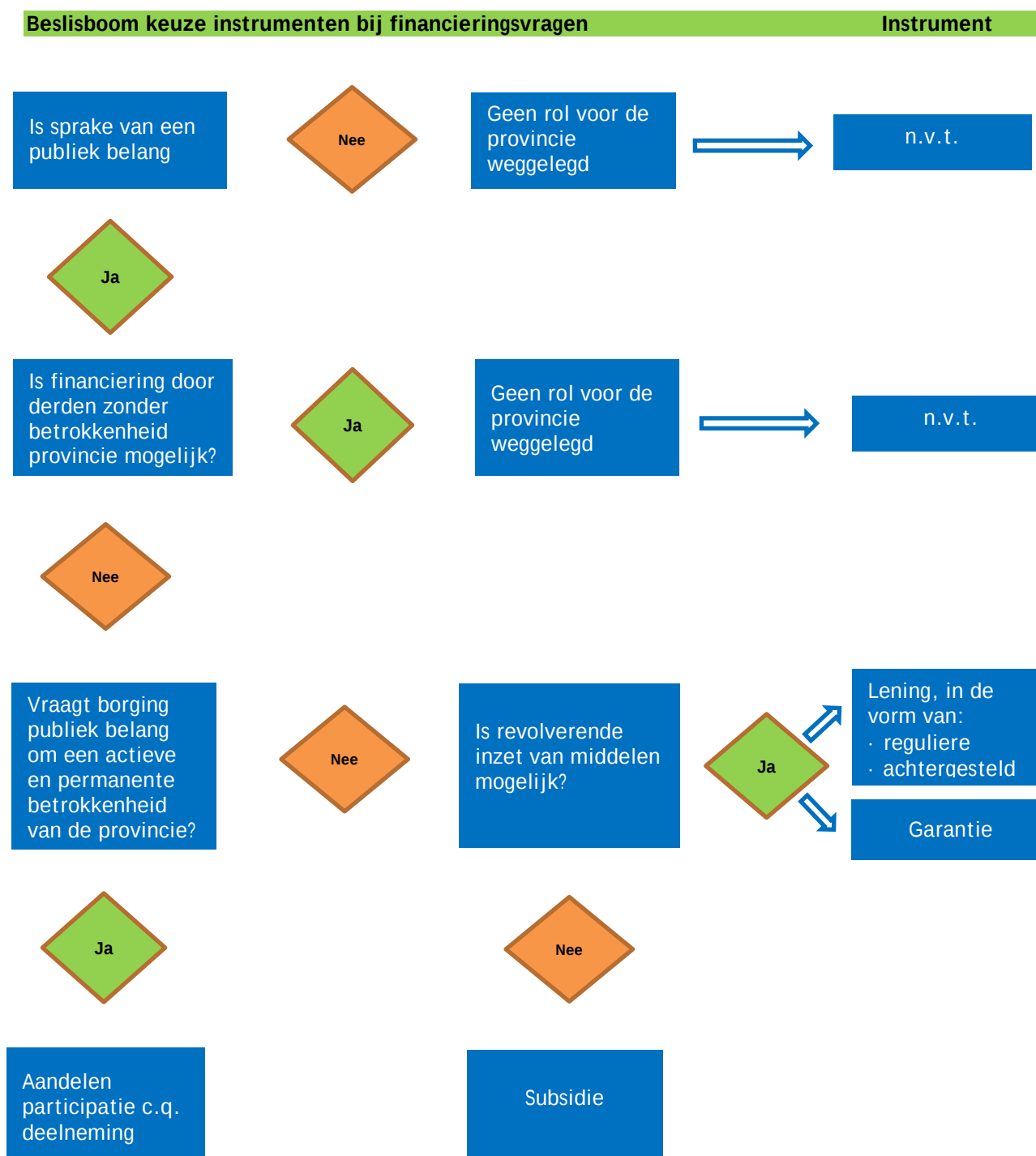
Toezicht: op welke wijze houdt de provincie toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij de aanvragende partij? Het toezichtsvraagstuk gaat vooral om de bestuurlijke vertegenwoordiging in c.q. betrokkenheid bij de aanvragende partij.

6.4 Intake team

Zoals hiervoor is beschreven zitten er aan het beoordelen van aanvragen om financiële ondersteuning diverse haken en ogen en is er regelmatig sprake van maatwerkoplossingen. Om uniformiteit in benadering te borgen en tevens de kennis binnen de organisatie te vergroten dienen aanvragen die een steunbedrag van € 250.000 te boven gaan in eerste instantie te worden beoordeeld door een in te stellen intern 'intaketeam', waarin bedrijfseconomische, juridische, fiscale en staatssteunkennis is gebundeld. Dit intaketeam beoordeelt de aanvraag op genoemde aspecten en geeft een advies aan de medewerkers in de lijn die met de behandeling van de aanvraag zijn belast.

⁹ Overgenomen uit J. Bossert, *Good Governance de leidraad voor goed bestuur en management* (Overheidsmanagement 2002/9).

Bijlage 1: Beslisboom financieringsvraagstukken



Toelichting op de vragen in bovenstaand stroomschema:

1. Is er sprake van een publiek belang?

Uitgangspunt is dat de provincie alleen taken van publiek belang uitvoert. De wetgever geeft hiervoor geen definitie. Een handreiking wordt gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WWR): Er is pas sprake van een publiek belang als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed van de grond komt. Provinciale Staten bepalen of er wel/niet sprake is van een publiek belang. Daarnaast bepaalt de Wet Fido (financiering decentrale overheden) dat alleen middelen uitgezet mogen worden of garanties gegeven mogen worden bij de uitvoering van de publieke taak. De provincie mag tijdelijke overtollige middelen alleen aanhouden in 's Rijks schatkist of via leningen uitzetten bij andere decentrale overheden waarvan zij geen toezichthouder is.

2. Is financiering van andere partijen mogelijk?

Indien de markt zelf voor financiering kan zorgen is er i.p. geen betrokkenheid van de provincie noodzakelijk. Wil de provincie betrokken worden dan volgt stap 3.

3: Vraagt het publieke belang om actieve en permanente betrokkenheid van de provincie?

Wil de provincie meer op afstand sturen of juist een actieve betrokkenheid? Een afweging daarbij kan zijn de wens tot het hebben van directe sturingsmogelijkheden op de dagelijkse gang van zaken. Dit is van belang als er te behalen resultaten onderhevig zijn aan continue maatschappelijke ontwikkelingen. Ook is het verstandig actief betrokken te zijn als de taak van strategische aard is of er risico's aan verbonden zijn. Is er meer duidelijkheid rondom deze taken omdat er sprake is van een stabiele omgeving of zijn de werkzaamheden meer uitvoeringsgericht, dan is sturen op afstand een goede mogelijkheid. Dit kan op velerlei manieren: opdracht verstrekken, subsidie verstrekken, lening verstrekken, regelgeving met toezicht en/of initiatief tot oprichten private organisatie zonder eigen betrokkenheid.

4: Is revolverende inzet van middelen mogelijk?

Daarnaast zal de vraag gesteld dienen te worden of de provinciale middelen eenmalig of via een revolverende fonds ingezet wenst te worden. Waar bij het inzetten van subsidies als financieringsinstrument de middelen eenmaal worden uitgezet en daarmee niet meer beschikbaar zijn voor het maatschappelijke doel, heeft het revolverend fonds als uitgangspunt dat de middelen 'revolveren'. Het principe van een revolverend fonds is eenvoudig: er worden middelen beschikbaar gesteld om het maatschappelijke doel, bijvoorbeeld de duurzame economie te versnellen, te halen. Deze middelen worden uitgezet in de vorm van leningen, aandelen of garanties aan activiteiten of bedrijven. Na aflossing van de lening of de exit zijn de middelen weer beschikbaar voor nieuwe investeringen. Revolverend betekent dat in ieder geval een deel van de gelden die worden weggezet weer terugvloeden en opnieuw ingezet kunnen worden.

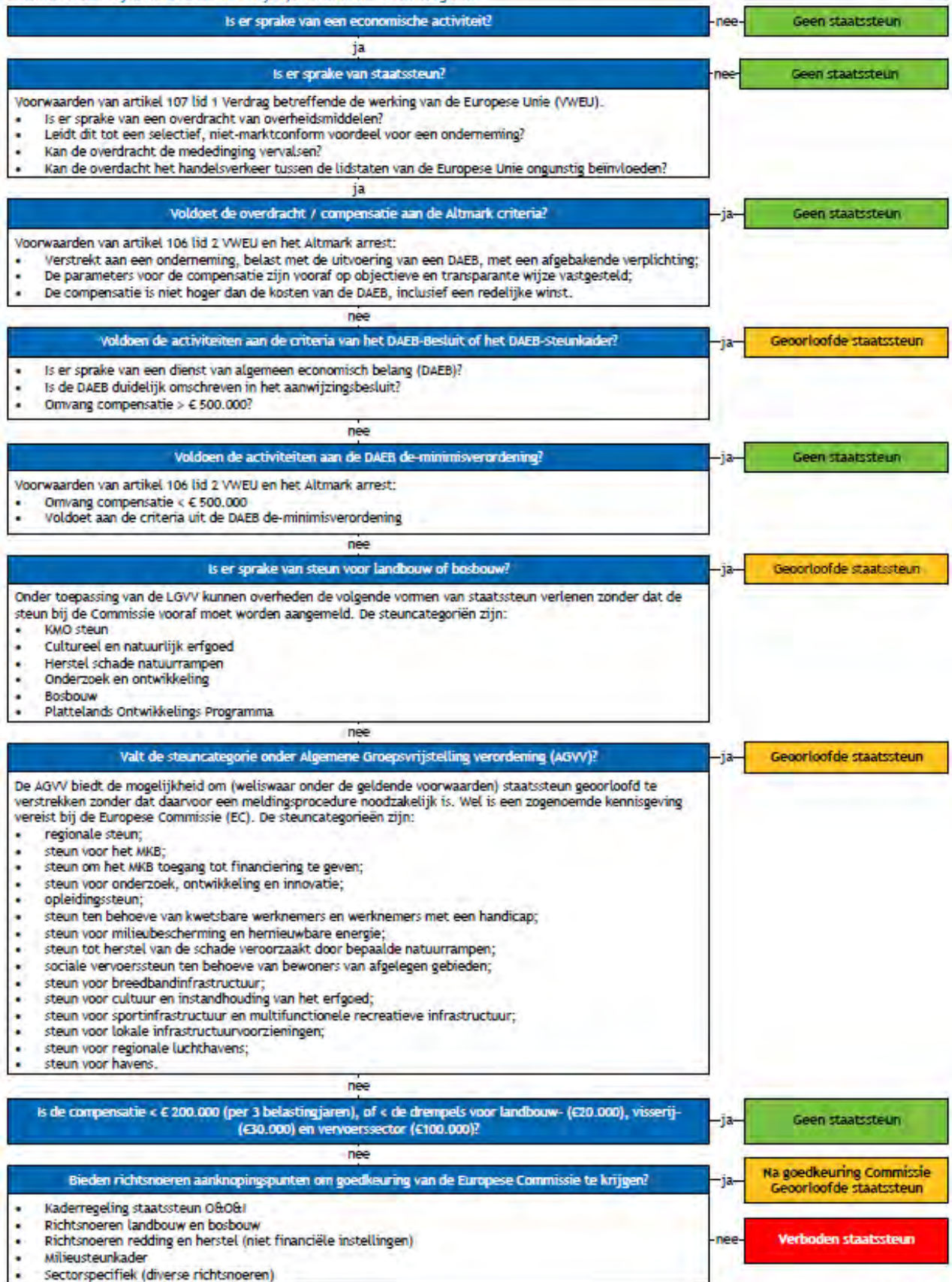
Een op te starten rechtspersoon heeft in alle gevallen financiering nodig om activiteiten op te starten en blijvend te kunnen uitvoeren. Financiering kan een combinatie zijn van vreemd of eigen vermogen. Vreemd vermogen zijn leningen zonder stemrecht met een bepaalde looptijd en rentevergoedingen. Eigen vermogen wordt ingebracht door de aandeelhouders en daarmee de eigenaren van de private vennootschap. Dit wordt in deze context gezien als risicodragend vermogen. Inbreng in eigen vermogen aan de hand van aandelen brengt stemrecht met zich mee. Aandeelhouders kunnen dividend uitgekeerd krijgen. De provincie kan als kapitaalverschaffer zowel vreemd als eigen vermogen inbrengen en dus met of zonder stemrecht. Beide zijn overigens onderhevig aan het risico dat de inbreng niet wordt terug ontvangen. De Wet Markt en Overheid verbiedt de provincie eigen dochterbedrijven te bevoordelen met niet markconforme leningen als deze dochterbedrijven economische handelingen verrichten.

Daarnaast dient in een dergelijk traject naast bovenstaande ook antwoord gegeven te worden op vragen zoals: *Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk? Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?*

Voor een nadere uitwerking zie 'Kadernota Verbonden Partijen' (1677338)

Bijlage 2: Beslisboom staatsteun

Deze beslisboom kan gebruikt worden voor een eerste analyse, van een overdracht of compensatie aan ondernemingen, op staatssteun aspecten. Overleg altijd nog met een financieel adviseur / jurist over de uitkomst van die analyse. Bij twijfel over de uitkomst of de juistheid van de analyse, schakel een deskundige in.



januari 2020

Bijlage 3: Overzicht financieringsinstrumenten

Instrument	Variant	Beschrijving	Kenmerken (voor- en nadelen)	Aandachtspunten
Subsidies ¹⁰	<i>Exploitatiesubsidie</i>	Financiële steun die de provincie verstrekt om een rechtspersoon in staat te stellen een bepaalde doorlopende activiteit te organiseren of in stand te houden.	+ Weinig administratieve lasten - Middelen komen in beginsel niet terug	Staatsteuntoets
	<i>Projectsubsidie</i>	Financiële steun die de provincie verstrekt om een rechtspersoon in staat te stellen een bepaalde kortlopende activiteit te organiseren c.q. uit te voeren.	+ Weinig administratieve lasten - Middelen komen in beginsel niet terug	Staatsteuntoets
	<i>Garantiesubsidie</i>	Een voorwaardelijke subsidie die alleen wordt uitgekeerd indien een vooraf afgesproken nadelige gebeurtenis zich voordoet.	+ Weinig administratieve lasten = Middelen kunnen (deels) vrijvallen	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
	<i>Netwerksubsidie</i>	Bij een netwerksubsidie zijn er niet slechts twee partijen betrokken in de subsidierelatie (de subsidieverstrekker, bijvoorbeeld het college van GS en de subsidieontvanger), maar een 'netwerk'. Bij de netwerksubsidie ontvangen verschillende partijen, die samen een samenwerkingsverband, een netwerk, vormen, een subsidie. Soms zit de overheidsorganisatie die de subsidie verstrekt ook in het samenwerkingsverband, maar dat hoeft niet.	+ Meer draagvlak c.q. (politieke) legitimatie van het initiatief + Minder administratieve lasten, mits gewerkt wordt met penvoerder - Deelnemers zijn afhankelijk van elkaar - Middelen komen in beginsel niet terug - Wijzigingen zijn lastiger door te voeren	Staatsteuntoets
	<i>Subsidie met benefit sharing</i>	Het resultaat van een subsidie met benefit sharing kan zijn dat een verleende subsidie aan de aanvrager na realisering van een initiatief uit de winst geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald. De normale kenmerken van een subsidie zijn van toepassing, met dien verstand dat er in de subsidiebeschikking een benefit share is gedefinieerd.	+ kans op terugontvangst van deel subsidiebedrag - Meer administratieve lasten	Staatssteuntoets Risicobeoordeling
Leningen	<i>Reguliere lening</i>	Een lening onder normale condities	+ Middelen komen in beginsel terug - Middelen liggen lang vast - Meer administratieve lasten	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
	<i>Achtergestelde lening</i>	Een lening waarbij de schuldeiser in het geval van faillissement van de schuldenaar wordt achtergesteld ten opzicht van andere schuldeisers.	+ Middelen komen in beginsel terug - Middelen liggen lang vast - Meer administratieve lasten	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
	<i>Converteerbare lening</i>	Een lening waarop gedurende de looptijd niet wordt afgelost. Na afloop van de lening wordt in overleg bekeken of de lening wordt afgelost, of dat de lening wordt omgezet in aandelen in het bedrijf.	+ Middelen komen in beginsel terug - Middelen liggen lang vast - Meer administratieve lasten	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
Garanties	<i>Subsidie</i>	Een voorwaardelijke subsidie die alleen wordt uitgekeerd indien een vooraf afgesproken nadelige gebeurtenis zich voordoet.	+ Weinig administratieve lasten - Middelen kunnen (deels) vrijvallen	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
	<i>Borgstelling</i>	Een borgstelling is een toezegging dat wanneer een partij die een (private) lening neemt in gebreke blijft, de provincie de rente en aflossing (gedeeltelijk) zal voldoen	+ Weinig administratieve lasten - Middelen liggen lang vast - Middelen kunnen (deels) vrijvallen	Staatsteuntoets Risicobeoordeling
Deelnemingen	<i>Participaties</i>	Een investering waarmee een gedeelte van de aandelen in een bedrijf wordt gekocht.	+ Behouden een zekere waarde + directe invloed (AVA, eventueel leveren Commissaris, lid van RvT) - Meer administratieve lasten - Middelen liggen lang vast - Provincie blijft bestuurlijk aanspreekbaar	Staatsteuntoets Risicobeoordeling

¹⁰ De meest voorkomende varianten worden hier genoemd.