

Bijlage A bij financieringsbeleid provincie Utrecht

Uitvoeringsrichtlijnen financieringsbeleid provincie Utrecht

Garanties, leningen en revolverende fondsen

Provincie Utrecht



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beoordeling van een financieringsaanvraag	4
2.1 Toetsing op publiek belang	5
2.2 Aantonen van marktfalen	5
2.3 Betrokkenheid van andere partijen	6
2.4 Financiële toets	6
2.4 Juridische/ fiscale/ inkoop toets	9
2.5 Risicobereidheid en integrale risicoanalyse	10
3. Oprichting van een revolverend fonds	12
4. Overeenkomst en informatievoorziening	14
5. Borging in de organisatie	14

1. Inleiding

Waarom uitvoeringsrichtlijnen

Deze uitvoeringsrichtlijnen, vastgesteld door GS, zijn een praktische uitwerking van het Beleidskader Financieringsinstrumenten, dat wordt vastgesteld door de Provinciale Staten. De uitvoeringsrichtlijnen geven informatie over minimale vereisten waaraan ad-hoc aanvragen voor garantstellingen en geldleningen bij de provincie Utrecht moeten voldoen of waaraan nieuw op te stellen of te wijzigen uitvoeringsverordeningen moeten voldoen, die zich richten op het verstrekken van garanties en leningen. Daarnaast geeft het inzicht in de overwegingen bij het oprichten van een revolverend fonds. Het doel van de uitvoeringsrichtlijnen is om tot een uniforme en transparante werkwijze te komen bij de verstrekking van financiering. Het biedt medewerkers van de provincie een handvat voor de inzet van financieringsinstrumenten als onderdeel van het instrument subsidie.

De beleidsafdelingen (beleidsmatige toets) en de afdeling services team uitvoering (controle en uitvoeringsaspecten) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van subsidieregelingen. De afdeling Bedrijfsvoering, inclusief de eenheid Treasury, heeft de centrale regie over de totstandkoming en beheer van de uitvoeringsrichtlijnen. Deze afdeling geeft en/of coördineert het juridisch, financieel (Treasury), fiscaal en inkoop advies. Indien nodig actualiseren zij jaarlijks de uitvoeringsrichtlijnen en toetsten deze op uitvoerbaarheid en laten deze opnieuw vaststellen door GS.

Voor welke financieringsinstrumenten gelden deze uitvoeringsrichtlijnen?

Een aantal financieringsinstrumenten kan door de provincie worden ingezet: een garant(-of borg)stelling, geldlening, of (de oprichting van) een revolverend fonds. Een omschrijving van deze instrumenten is opgenomen in het beleidskader Financieringsinstrumenten.

Opbouw van de uitvoeringsrichtlijnen

In deze uitvoeringsrichtlijnen wordt ingegaan op de aandachtspunten bij de beoordeling van een aanvraag voor verstrekking van financiering (hoofdstuk 2). In bijlage 1 is dit uitgewerkt in een checklist met de te beoordelen thema's per aanvraag. Hoofdstuk 3 gaat in op het oprichten van een revolverend fonds. De oprichting van een revolverend fonds gebeurt in principe niet naar aanleiding van een losse aanvraag, maar op basis van een provinciale beleidskeuze. Dit financieringsinstrument wordt daarom apart uiteengezet. In hoofdstuk 4 is beschreven op welke wijze een overeenkomst wordt aangegaan met een aanvrager. Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de wijze waarop het proces in de organisatie wordt geborgd. Voor de leesbaarheid van deze uitvoeringsrichtlijnen

zijn delen van de beleidsnota herhaald. De beleidsnota heeft bij twijfel over interpretatie o.i.d. altijd voorrang boven deze uitvoeringsrichtlijnen.

2. Beoordeling van een financieringsaanvraag

Wanneer een partij een aanvraag voor garantstelling of geldlening indient bij de provincie Utrecht wordt bij het subsidieloket eerst een controle gedaan op de volledigheid van de aanvraag. Een aanvraag wordt alleen in behandeling genomen wanneer deze volledig is ingediend met bijbehorende documenten. Een overzicht van de vereisten bij aanvraag is opgenomen in de checklist in bijlage 1.

Als de aanvraag volledig is ingediend, wordt gestart met de toetsing van de aanvraag op de criteria, zoals opgenomen in het Beleidskader Financieringsinstrumenten of zoals opgenomen in de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening.

Onderstaande criteria gelden dus specifiek voor een ad-hoc aanvraag voor een financiering of bij het komen tot een voorstel voor het instellen van een uitvoeringsverordening ter verstrekking van financieringen aan derden.

Algemene criteria

- Er is sprake van een publiek belang;
- Er is sprake van marktfalen
- Betrokkenheid van andere partijen is noodzakelijk en wenselijk om het publiek belang te borgen;
- Er is financiële dekking voor het instrument;
- Er is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun en er is geen strijdigheid met de Wet Markt en Overheid.
- Na het uitvoeren van een risicoanalyse dient er, indien van toepassing, een passende risicoreservering in het weerstandsvermogen te worden opgenomen.¹

Additionele criteria voor garantstelling

- Door de aanvrager moeten voldoende (uitgangspunt = 100%) zekerheden worden overlegd (bijvoorbeeld het eerste recht van hypotheek of een onderpand);

¹ Een voorziening wordt pas getroffen indien blijkt dat een specifieke financiering leidt tot een onzekerheid of wel voldaan kan worden aan de gestelde voorwaarden en valt onder de voorwaarden zoals gesteld in art 44 lid 1 a en b van het BBV.

- De financiële positie en prognoses van de aanvrager dienen zodanig te zijn dat rente en aflossing en de aan de provincie te vergoeden premie naar verwachting blijvend kunnen worden betaald.
- De provincie staat voor maximaal 80% van de lening garant.
- Indien een garantstelling wordt verstrekt aan een organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en/of financieel belang heeft, geldt dat de provincie (maximaal) 'pro rata' bijdraagt aan de totale garantstelling. De provincie zal bijvoorbeeld maximaal voor 20% garant staan voor een lening aan een rechtspersoon waarin de provincie zelf voor 20% deelnemer is.

Additionele criteria voor geldlening

- Door de aanvrager moeten voldoende zekerheden (uitgangspunt = 100%) worden overlegd (bijvoorbeeld het eerste recht van hypotheek of een onderpand).
- De financiële positie en prognoses van de aanvrager dienen zodanig te zijn dat rente en aflossing naar verwachting blijvend kunnen worden betaald.

Onderstaande paragrafen gaan verder in op hoe deze criteria kunnen worden getoetst.

2.1 Toetsing op publiek belang

Op basis van wet- en regelgeving mag de provincie financieringsinstrumenten alleen inzetten, indien er sprake is van publiek belang. De Provinciale Staten (PS) bepalen de publieke taak. Een aanvraag moet daarom altijd getoetst worden aan:

- de provinciale bijdrage aan maatschappelijke doelen;
- de programmabegroting;
- door PS vastgestelde beleidskaders/-keuzes.

Het publiek belang moet deugdelijk gemotiveerd naar voren komen in de beoordeling van het in te zetten financieringsinstrument.

2.2 Aantonen van marktfalen

De in deze uitvoeringsrichtlijnen behandelde financieringsinstrumenten worden alleen door de provincie ingezet wanneer er sprake is van marktfalen. Dit dient te worden aangetoond. Bij aanvraag van een garantstelling of geldlening dient de aanvrager daarom aan te geven welke financieringsmogelijkheden zijn onderzocht, zoals fondsenwerving, sponsoring en bijdragen van andere overheden en/of particulieren. De aanvrager overlegt documentatie van afwijzing van financiering door marktpartijen.

Daarnaast moet de aanvrager in het geval van een aanvraag voor garantstelling of geldlening in ieder geval het volgende schriftelijk overleggen:

Garantstelling:

Documentatie dat door ten minste twee bancaire instellingen onder toezicht van de DNB geen lening wordt verstrekt zonder garantstelling.

Documentatie dat de aanvraag niet kan worden ondergebracht bij een waarborgfonds (indien van toepassing). Voorbeelden van waarborgfondsen zijn: Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) en de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS).

Geldlening:

Documentatie dat door ten minste twee bancaire instellingen onder toezicht van de DNB geen volledige lening wordt verstrekt.

2.3 Betrokkenheid van andere partijen

Daarnaast moet worden gemotiveerd waarom betrokkenheid van andere partijen noodzakelijk en wenselijk is om het publiek belang te borgen. De provincie wil haar taken zo efficiënt en effectief mogelijk uitvoeren. In sommige gevallen betekent dit dat de provincie een taak in eigen beheer houdt, of volledig kan borgen door wet- en regelgeving. In andere gevallen is het echter wenselijk om een taak uit te voeren met betrokkenheid van andere partijen. De motivering voor betrokkenheid van andere partijen moet naar voren komen in de beoordeling. Een onderscheid is hier ook te maken in de mate van betrokkenheid van de provincie: bij een garantstelling en geldlening is de provincie tijdelijk en alleen op afstand betrokken.

2.4 Financiële toets

Elke aanvraag voor financiering wordt voorgelegd aan een financieel specialist, die beoordeelt of een aanvraag past binnen de programmabegroting en de financiële verordening (incl. de daarop gebaseerde beleidsnota's) van de provincie Utrecht. Daarnaast voert de specialist een beoordeling uit op basis van de vier hieronder aangegeven stappen. Na het doorlopen van de stappen geeft de financieel specialist een advies over het aangaan van de garantstelling of geldlening en de hiermee samenhangende risico's.

1. Beoordelen financiële haalbaarheid en betrouwbaarheid van de ingediende raming van baten en lasten en inschatting van de risico's. Hierbij vindt toetsing plaats aan de hand van branche-specifieke kengetallen;
2. Bepalen (financieel) risico, op basis van:
 - a. gestelde zekerheden als onderpand van de financieringsproducten.
 - b. het rentepercentage / rendementsverwachting;
 - c. financiële gegevens van de aanvrager;
 - d. betrokken derde partijen (co-financiering);

- e. duur van de aanwending van de middelen;
 - f. de impact van de aanvraag op de bestaande portfolio aan ingezette instrumenten.
3. Beoordelen op de voorgestelde beheersmaatregelen in relatie tot het risico.
 4. Check op mandaat voor de aanvraag: beslissing door GS of PS?

Berekening financieel risico

A. Gestelde zekerheden als onderpand

De financieel specialist beoordeelt de zekerheden die de aanvrager kan bieden, zoals het eerste recht van hypotheek op een pand of op grond en de hiermee samenhangende rentevergoeding incl. opslagen voor eventuele risico's.

B. Financiële gegevens van de aanvrager

Op basis van de financiële gegevens van de aanvrager en afgeleide kengetallen vormt de financieel specialist een oordeel over de financiële gezondheid van de aanvrager. De benodigde financiële gegevens van de aanvrager zijn opgenomen in de checklist in bijlage 2. Hierbij is ook aangegeven op basis van welke informatie en kengetallen, zoals liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit, de financiële beoordeling wordt gedaan. Hierbij is ook de totale governance structuur van de organisatie van belang. Voorkomen moet worden dat de provincie bij ingebreke stellen van een aanvrager verzandt in een web van (beheer)BV's/(beheer)stichtingen et cetera.

C. Betrokken derden

Een volgende overweging in de financiële toets is of en in hoeverre derden mee kunnen en willen participeren. Hiermee wordt ook duidelijk welk belang deelnemende partijen (publiek of privaat) hechten aan een project. In een aantal situaties is het denkbaar dat de provincie pas een rol speelt indien commerciële partijen (bijvoorbeeld banken of financiële instellingen) een aanzienlijk deel van de financiering voor hun rekening nemen. In dergelijke gevallen heeft de provincie in ieder geval de zekerheid dat elders ook een goede risicoafweging heeft plaatsgevonden en dat commerciële partijen voldoende vertrouwen hebben in de beoogde aanwending.

Voor garantstelling geldt dat de provincie voor maximaal 80% van de lening garant staat.

E. Duur van aanwending

De aanvrager geeft bij een geldlening en garantstelling aan voor welke duur de financiering benodigd is. De duur van aanwending kan variëren van kortlopend (tot 1 jaar) tot middellange termijn (1-10 jaar) tot een nader te bepalen tijd. Voor elk van de instrumenten geldt dat in de beoordeling moet worden onderbouwd voor hoe lang een verplichting wordt aangegaan. De financieel

specialist maakt bij dit onderdeel ook een afweging tussen de aard van de financiële middelen die worden ingezet en de benodigde duur van aanwending. Relevant is de vraag of en in hoeverre geïnvesteerde middelen al dan niet snel liquide te maken zijn.

F. Impact op het bestaande portfolio

De financieel specialist stelt zich de vragen:

- In hoeverre past de aanvraag binnen het Meerjareninvesteringsplan?
- In hoeverre beïnvloedt de aanvraag de flexibiliteit in de huidige financieringsportfolio?
- Zijn er andere lopende aanvragen? Zo ja, kan de provincie meerdere aanvragen inwilligen, of moet het kiezen?
- Ontstaat er door deze aanvraag niet een (te) grote concentratie in financiering binnen een specifieke sector of afhankelijkheid van een individuele debiteur?
- Past de aanvraag binnen de omvang van het subsidieplafond resp (meerjarige) programmabegroting?

Beheersmaatregelen financieel risico

De financieel specialist geeft op basis van de risicoanalyse aan of er een bestemmingsreserve of een voorziening moet worden gevormd conform het BBV en de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het risicopercentage wordt vastgesteld in samenwerking met de risicocoördinator, conform de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing (2016):

"Het netto risico wordt gesplitst op een kans van >50% en afhankelijk daarvan afgedekt via een voorziening ($\geq 50\%$) of via de weerstand (< 50%). De voorziening wordt gevormd vanuit het programmabudget van de afdeling ter grootte van het risicopercentage. Als de lening door geldnemer is afgelost, komt de voorziening weer ten gunste van het programma."

Bij het beoordelen van de risico's wordt tevens aangegeven welke beheersmaatregelen worden getroffen om de risico's te minimaliseren.

Mandaat GS en PS

Voor een garantstelling geldt dat PS vooraf in kennis moet worden gesteld van een te verlenen garantie als:

- De aanvraag niet voldoet aan de beleidskaders zoals vastgesteld door PS
- de jaarlijkse lasten of baten, die samenhangen met de garantie groter zijn dan € 1 miljoen (zie artikel 8 van de Financiële verordening provincie Utrecht);
- per aanvrager de (aanvullende) garantieverlening het totaal van € 5 miljoen overschrijdt;

- het garantieplafond van € 40 miljoen (=resterende aandeel provincie in garantstelling basis jaarrekening n-1) wordt overschreden. Dit plafond wordt indien nodig door PS bijgesteld. In de jaarstukken wordt, conform het BBV, bij de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen' het actuele plafond opgenomen en de overige verplichte gegevens.

Voor een geldlening geldt dat PS vooraf in kennis moet worden gesteld van een te verlenen lening als:

- De aanvraag niet voldoet aan de beleidskaders zoals vastgesteld door PS
- de jaarlijkse lasten of baten, die samenhangen met de garantie groter zijn dan € 1 miljoen (zie artikel 8 van de Financiële verordening provincie Utrecht);
- per aanvrager het bedrag van verstrekte geldlening de € 5 miljoen overschrijd;
- het leningenplafond van € 20 miljoen (=resterende aandeel provincie verstrekte leningen met een looptijd > of < 1 jaar op basis jaarrekening n-1) wordt overschreden. Dit plafond wordt indien nodig door PS bijgesteld. In de jaarstukken wordt bij de toelichting op de balans bij 'uitzettingen met een rentetypische looptijd langer/korter dan 1 jaar' het actuele plafond opgenomen.

2.4 Juridische/ fiscale/ inkoop toets

Aanvragen voor financiering worden ook voorgelegd aan juridisch, fiscaal en inkoop specialisten, die beoordelen of een aanvraag past binnen de huidige wet- en regelgeving (zie wettelijk kader, beleidsnota Financieringsinstrumenten). Specifiek is hierbij aandacht voor rechtmatigheid, staatssteun, fiscale en (Europese) aanbestedingsaspecten. De specialisten signaleren juridische risico's en dragen waar mogelijk beheersmaatregelen aan.

Een staatssteun toets is een specialistische toets die door een juridisch expert op dit gebied dient te worden uitgevoerd. Met deze toets dient te worden voorkomen dat de provincie ongeoorloofde staatssteun verstrekt. In bijlage 2 is een aantal overwegingen opgenomen waar in ieder geval aandacht aan moet worden besteed bij deze toets.

De fiscaal expert toetst op fiscale wet- en regelgeving die mogelijk van toepassing is, zoals vennootschapsbelasting en BTW.

De inkoopspecialist toets op de (Europese) aanbestedingsregels en jurisprudentie hoe de provincie omgaat met bijv. de "schaarse" goederen. Indien er sprake is van een schaars goed dan zal er mogelijk een aanbesteding moeten plaatsvinden.

Tot slot vat de juridisch specialist de juridische, fiscale en inkoop risico's samen. De jurist geeft een advies over de risico's die samenhangen met het aangaan van de garantstelling of geldlening op basis van bovenstaande toetsen.

2.5 Risicobereidheid en integrale risicoanalyse²

In de toetsen door juridische-, fiscale-, inkoop- en financieel specialisten zijn de risico's van de aanvraag en het in te zetten financieringsinstrument in kaart gebracht. Na deze input van de specialisten moet worden gekeken naar het gehele risicoplaatje van een financiering. Dit gaat om het maken van een analyse van de benoemde juridische en financiële risico's in relatie tot mogelijke politiek-bestuurlijke (reputatie) en maatschappelijke (doelstelling en draagvlak) risico's die ontstaan door de financiering. Dit risicoplaatje wordt vergeleken met de risicobereidheid van de provincie.

Risicobereidheid

De beleidsinhoudelijk medewerker maakt, mede op basis van de adviezen van de specialisten (= integraal onderdeel van de besluitvorming) een inschatting van de bereidheid van de provincie om risico's te lopen met betrekking tot het te financieren initiatief. Vanuit de kennis van het dossier oordeelt de medewerker of het gaat om bijvoorbeeld een dossier waar de risicobereidheid (zeer) laag is in verband met draagvlak en draagkracht, of juist een dossier waar de provincie bereid is meer te experimenteren en dus risico te lopen. Vragen die de medewerker zichzelf moet stellen:

- In hoeverre is de provincie bereid een risico te lopen dat gevolgen kan hebben voor de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen van de provincie.
- Is er een kans dat er door inzet van de financieringsinstrumenten er sprake kan zijn van misbruik en/of oneigenlijk gebruik (incl. toetsing op risico's van witwassen van op criminele wijze verkregen middelen) en op welke wijze is deze kans maximaal gereduceerd.
- Welke inspanning (kosten) wil de provincie leveren ten opzichte van het beoogde maatschappelijke effect (doelmatigheid).
- In hoeverre zijn er andere politiek-bestuurlijke (reputatie) en maatschappelijke (draagvlak) overwegingen die de risicobereidheid kunnen beïnvloeden.

Integrale risicoanalyse

² Gebaseerd op 'Risicobeheersing financiële instrumenten: een referentiemodel als aanzet voor discussie' d.d. 15-11-2016

Nadat de risicobereidheid is beoordeeld worden de geïdentificeerde financiële, juridische, fiscale en inkoop risico's in samenhang bekeken met:

- Omgevingsrisico's en beleidsrisico's die de doeltreffendheid van het ingezette instrument kunnen verminderen (voorbeelden wat zijn de gevolgen van een economische crisis of de bereidheid tot samenwerking door partners);
- Maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het te financieren initiatief.
- Operationele risico's, sturing en draagkracht: in hoeverre is de organisatie van de provincie Utrecht ingericht op het monitoren/beheersen van de financieringsinstrumenten. In hoeverre is het bij het verkozen instrument mogelijk om te monitoren en indien nodig tussentijds in te grijpen en bij te sturen.

Bij de beoordeling wordt onder andere rekening gehouden met de aard van het project, het type organisatie aan wie financiering wordt verstrekt en de betrokken derde partijen bij eventuele co-financiering.

Vervolgens brengen de hiervoor genoemde specialisten samen met de inhoudelijk deskundige in kaart welke beheersmaatregelen noodzakelijk zijn en of deze binnen de bestaande governance van de provincie uitvoerbaar zijn.

De laatste stap voor de medewerkers is om een beoordeling te maken of het gehele risicoplaatje (inclusief beheersmaatregelen) matcht met de risicobereidheid van de provincie op dit dossier.

Bij de beoordeling van de risicobereidheid en het in kaart brengen van de risico's wordt gebruik gemaakt van het referentiemodel voor risicobeheersing³.

Inzet van een (externe) deskundige

Verschillende interne deskundigen worden standaard bij de beoordeling van een financieringsaanvraag ingeschakeld. In een aantal gevallen zal de provincie de beoordeling van een aanvraag en/of de (integrale) risicoanalyse uitbesteden of ter second-opinion voorleggen aan een externe specialist. Dit vanwege het incidentele karakter van de financieringsaanvragen en/of de veelheid en complexiteit van wet- en regelgeving die betrekking hebben op deze beleidsuitvoering. De interne inhoudelijk deskundige en/of de specialisten maken samen de afweging om een/meerdere externe expert(s) in te schakelen, mede op basis van de omvang en het risicoprofiel van de aanvraag. Het inschakelen van externe expertise kan alleen binnen de geldende mandaten. Wanneer een

³ Zie bijlage 1 bij 'Risicobeheersing financiële instrumenten: een referentiemodel als aanzet voor discussie' d.d. 15-11-2016

externe onafhankelijke expert wordt ingeschakeld, dient deze derde bewezen ervaring te hebben in de betreffende sector.

3. Oprichting van een revolverend fonds

De oprichting van een revolverend fonds gebeurt op basis van een interne beleidskeuze, niet op basis van een aanvraag. Daarom is hoofdstuk 2 niet volledig toepasbaar bij de oprichting van een revolverend fonds. De oprichting van een fonds kost tijd en is complex; maatwerk is noodzakelijk. Bij oprichting van een revolverend fonds moeten daarom beleidsinhoudelijke, financiële, fiscale, inkoop en juridische experts betrokken zijn (waar noodzakelijk met aanvulling van externe expertise). De volgende zaken moeten in ieder geval worden meegenomen in de overwegingen van deze experts:

- de beleidskaders vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen, o.a. met betrekking tot juridische, bestuurlijke en financiële structuur;
- te realiseren maatschappelijke opgaven;
- de financiële instrumenten die vanuit het fonds ingezet mogen worden;
- de looptijd van het fonds;
- de mate van revolverendheid;
- beheerkosten;
- de mate van betrokkenheid van de provincie;
- het gewenste multiplier-effect (co-financiering);
- risicoanalyse en -beheersing.

Maatschappelijke opgaven

Bij oprichting van een revolverend fonds moet worden voldaan aan de criteria publiek belang, marktfalen en betrokkenheid van andere partijen (zie 2.1 t/m 2.3). Concreet betekent dit dat moet worden bepaald op welke beleidsdoelen het fonds zich zal richten, welke doelgroep(en) hieraan verbonden zijn en wat te behalen resultaten zijn, inclusief meetbare prestatie-indicatoren (SMART). Marktfalen kan worden aangetoond door middel van een marktconsultatie, die dient te worden uitgevoerd voor tot oprichting van het fonds wordt besloten.

Wijze van inrichting

Bij oprichting wordt een keuze gemaakt over de gewenste looptijd van het fonds en de financiële instrumenten die vanuit het fonds ingezet worden. Daarnaast moet een keuze worden gemaakt over de mate van revolverendheid van het fonds. Er zijn drie basisvormen:

- **Gelijkblijvend:** beschikbare middelen worden meerdere keren ingezet en zijn aan het einde van de fondsperiode weer volledig beschikbaar voor de eigenaar van het fonds (de provincie). Als projecten (rente)verlies lijden,

dient dit gecompenseerd te worden door andere projecten of worden afgedekt vanuit ander provinciale middelen. Compensatie van beheer- en managementkosten van het fonds bepalen het minimum aan te behalen rendement.

- Consumptief: beschikbare middelen worden meerdere keren ingezet en nemen daarbij qua omvang af.
- Stijgend: beschikbare middelen worden meerdere keren ingezet en leveren een positief rendement op.

Aangezien de provincie geen winstoogmerk heeft, zal niet vaak worden gekozen voor de stijgende vorm. Dit impliceert namelijk ook dat er geen sprake is van marktfalen; als er winst wordt gemaakt is de markt vaak ook bereid om te investeren. Gelijkblijvend (100% revolverend) en consumptief is gebruikelijker. De keuze tussen de twee hangt af van de hoogte van de beheerskosten - hoge beheerskosten houden in dat een hoog rendement nodig is om gelijk te blijven - en het risicoprofiel van de investeringen, projecten en doelgroepen.

Het opzetten en beheren van een revolverend fonds vereist hele specifieke expertise en instrumenten, die veelal geen onderdeel zijn van de dagelijkse bedrijfsvoering binnen de provincie. Om deze reden is het advies nieuwe revolverende fondsen onder te brengen in een aparte, bij voorkeur bestaande, rechtspersoonlijkheid die dit als core business uitvoert.

Het is natuurlijk ook mogelijk de uitvoering binnen de provincie te houden, maar dan is de wijze waarop de uitvoering wordt geborgd in de organisatie onderdeel van het voorstel.

Het voordeel van op afstand staan is dat de provincie daarmee ook meer op afstand staat van de inzet van de middelen; het heeft geen/bepert invloed op individuele beslissingen omtrent de vertrekking van financiering. Bij inrichting van de juridische structuur maakt de provincie een keuze met betrekking tot de mate van betrokkenheid tijdens de looptijd van het fonds. Het is hierbij van belang dat de derde partij (uitvoerder) voldoende mogelijkheid heeft om de doelstellingen die de provincie heeft gesteld te behalen en dat de provincie voldoende informatievoorziening krijgt om te controleren of het publiek belang wordt gewaarborgd. De provincie moet invloed en sturing hebben op de inrichting van de governance van het fonds, zodat de uitvoering binnen deze afgesproken governance plaatsvindt. Een verdere uitwerking van de gewenste governance structuur is opgenomen in de nota Verbonden Partijen (2017). De (fiscaal)juridisch/ inkoop specialist adviseert bij oprichting van een fonds over de meest wenselijke juridische structuur en toetst op relevante aspecten van overeenkomstenrecht, staatssteun, aanbestedingsregels, fiscaliteiten en de mate waarin de provincie wel/niet aansprakelijk is in de gekozen juridische structuur.

Co-financiering

Bij oprichting van een revolverend fonds wordt vaak een multiplier-effect gewenst: financiering vanuit het fonds genereert co-financiering van derden. Deelname van andere partijen aan een fonds wordt niet uitgesloten, zolang dit past binnen de doelstelling van het fonds. Bij oprichting van een fonds dient de provincie te besluiten welk multiplier-effect gewenst is. Een voorbeeld is een multiplier-effect van 2; hierbij wordt bij elke financiering minimaal 50% door andere partijen bijgedragen. Bij co-financiering wordt ook nagegaan of de co-financierder zijn/haar middelen op een legale wijze heeft verkregen en er geen sprake is van witwassen van met criminele activiteiten verkregen middelen. Sowieso is toetsing aan de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) eveneens van toepassing.

Risicobeheersing

Voor een goede verantwoording is een verankering van revolverende financiering in de provinciale financiële planning en control noodzakelijk. Bij een revolverend fonds is het risico van tevoren niet nauwkeurig vast te stellen. Om deze reden kan door PS een bestemmingsreserve opvang revolverende middelen worden ingesteld ter afdekking van de risico's. Dit is expliciet een onderdeel van de besluitvorming.

Tot slot wordt een risicoanalyse uitgevoerd zoals beschreven in hoofdstuk 2.5 en conform de nota Weerstandsvormen en Risicobeheersing (2016).

4. Overeenkomst en informatievoorziening

Ten behoeve van een garantstelling of geldlening wordt door de jurist een overeenkomst opgesteld naar geldend recht⁴, waarin in ieder geval de volgende zaken zijn opgenomen:

- Borging van de risicobeheersing;
- Borging van de beleidsuitgangspunten;
- Borging van de besluiten van GS of PS;
- Afspraken met betrekking tot periodieke informatievoorziening aan de provincie.

5. Borging in de organisatie

⁴ De provincie beschikt over modelovereenkomsten die de basis zijn voor een overeenkomst.

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor een volledige en juiste administratie van toegekende geldleningen en garantstellingen. Om borging in de organisatie te verzekeren worden alle aanvragen centraal ingediend bij het subsidieloket en voorzien van een eerste beoordeling op volledigheid van de aanvraag. De afdeling Bedrijfsvoering heeft de regie op het bestaan, de werking en de toetsing van de werk-/procesbeschrijvingen van de financieringsinstrumenten.

Voor iedere garantstelling en geldlening wordt, binnen de regels van de privacy wetgeving, (minimaal) het volgende vastgelegd in de administratie van de provincie:

1. Een digitale kopie van de aanvraag en beoordeling;
2. Een digitale kopie van de overeenkomst;
3. De gegevens van de aanvrager en eventuele betrokken derde partijen:
 - a. Naam, adres, woonplaats, telefoonnummer en emailadres van de geldnemer;
 - b. Naam, adres, woonplaats, telefoonnummer en emailadres van de geldverstrekker;
 - c. Het bedrag en de looptijd van de geldlening met een overzicht van de jaarlijkse ontwikkeling van de hoogte van de hoofdsom lening / garantie tot aan de einddatum;
 - d. Een beschrijving van het doel waarvoor de geldlening wordt verstrekt / de garantstelling wordt afgegeven;
 - e. Datum van goedkeuring van de geldlening / garantstelling door Gedeputeerde Staten;
 - f. Het type geldlening / garantstelling ('bankgarantie', 'afroepcontract', etc.);

Bij aanvang van een financiering wordt beoordeeld of een risicoreservering moet worden gevormd of op welke andere wijze het risico preventief wordt afgedekt. Dit wordt tussentijds zo nodig bijgesteld op basis van het laatst geldende risicoprofiel. Zodra een financiering als dubieuze vordering wordt geclassificeerd, wordt conform de spelregels van het BBV een voorziening voor dubieuze financieringen gevormd die (minimaal) jaarlijks bij de jaarrekening wordt bijgesteld op basis van de laatst bekende informatie.

Conform de nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing (2016) wordt per risico de volgende risico informatie bepaald en gedocumenteerd in een risicoregister:

- Risicocategorie;
- Omschrijving van het effect;
- De waarschijnlijkheid;
- Het effect (financieel, vertraging of imago);

- De te treffen beheersmaatregelen (organisatorisch en / of financieel)“.

In de jaarstukken wordt gerapporteerd over garantstellingen, geldleningen en revolverende fondsen, conform de richtlijnen van het BBV en de beleidsnota Financieringsinstrumenten.