

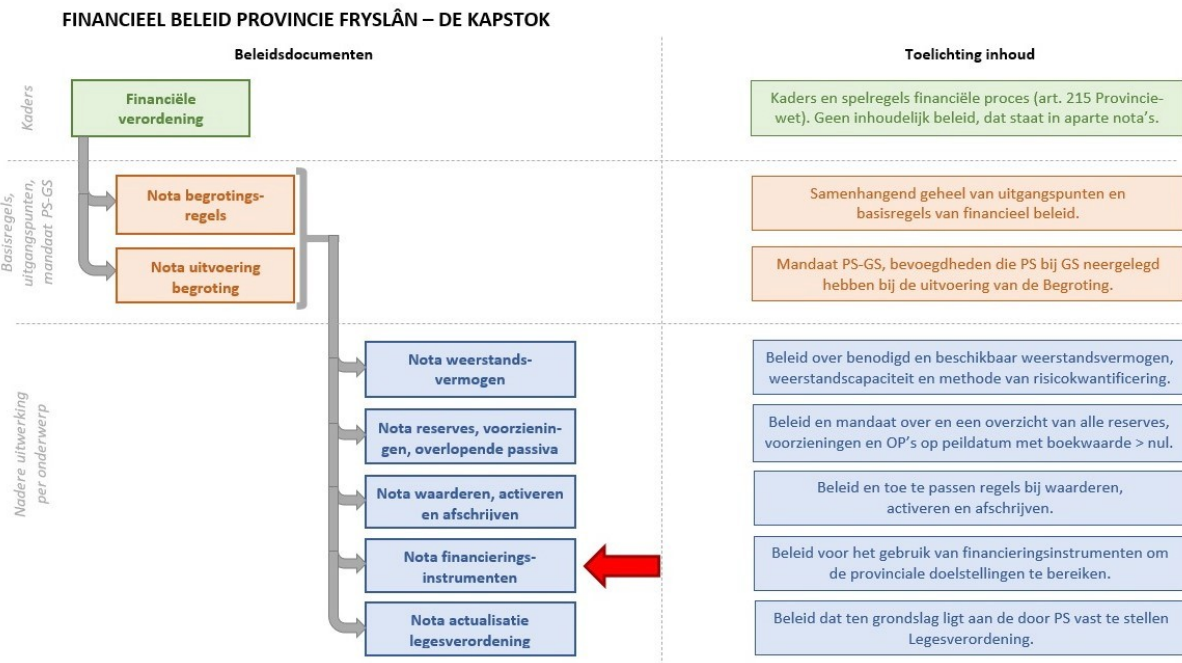
Nota Financieringsinstrumenten 2022

Inhoud

Inleiding.....	3
1. Wet- en regelgeving.....	4
1.1 Wet en regelgeving.....	4
1.2 Provinciale financiële verordening.....	4
1.3 Provinciale uitvoeringsregeling treasury.....	5
1.4 Resumé.....	5
2. Publiek belang.....	6
2.1 Wat is publiek belang.....	6
2.2 Invulling publiek belang.....	6
3. Financieringsinstrumenten.....	9
3.1 Subsidies.....	9
3.2 Krediet- en garantiesubsidies via fondsen.....	9
3.2.1 Kredietsubsidie.....	11
3.2.2 Garantiesubsidie.....	12
3.3 Deelnemen met aandelenkapitaal.....	13
4. Afwegingskader.....	14
4.1 Bepalen provinciale beleidsdoelstellingen.....	14
4.2 Keuze financieringsinstrument.....	14
4.2.1 Subsidies.....	14
4.2.2 Kredietsubsidies.....	15
4.2.3 Garantiesubsidies.....	16
4.2.4 Deelnemen met aandelenkapitaal.....	17
5. Aandachtsgebieden.....	19
5.1 Staatssteun.....	19
5.2 Risicoanalyse.....	19

Inleiding

Het financieel beleid van de provincie is vastgelegd in de financiële verordening en een aantal onderliggende beleidsnota's zoals hieronder schematisch is weergegeven.



Op 31 oktober 2018 is de laatste nota financieringsinstrumenten door Provinciale Staten vastgesteld, deze nota is de actualisatie daarvan. De aanpassingen ten opzichte van de vorige nota zijn in rood aangegeven. Deze hebben met name betrekking op het feit dat de provincie niet meer zelf krediet- en garantiesubsidies verstrekt, maar dat hiervoor de NOM BV, de FOM BV en FSFE BV zijn bedoeld.

Middels de Nota financieringsinstrumenten formuleert de provincie beleid om aan ontwikkelingen tegemoet te komen, voor zover passend binnen haar taak als overheid en rekening houdend met de vigerende Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving. De provincie wil met deze nota in ieder geval in kunnen spelen op deze ontwikkelingen door het toepassen van financieringsinstrumenten die aansluiten op de markt. Hierin worden de verschillende mogelijkheden van financieringsinstrumenten opgesomd die de provincie kan hanteren om haar doelstellingen te bereiken.

De opbouw van deze nota is als volgt:

Allereerst zal in hoofdstuk 1 en 2 het kader worden geschetst waarbinnen de provincie dient te handelen.

Hierna wordt in hoofdstuk 3 en 4 een palet aan financieringsinstrumenten gegeven van waaruit de provincie kan putten om haar doelstellingen te bereiken. Hierbij wordt per instrument de keuze voor het gebruik hiervan en enkele belangrijke eigenschappen belicht.

Tot slot worden enige aandachtsgebieden in hoofdstuk 5 benoemd waar te allen tijde rekening mee gehouden dient te worden bij de beoordeling of en in welke mate een initiatief

financieel wordt ondersteund. In hoofdlijnen draait het hier om Europese regelgeving rond staatssteun.

1. Wet- en regelgeving

Middels de Nota financieringsinstrumenten wil de provincie beleid formuleren om aan ontwikkelingen tegemoet te komen, voor zover passend binnen haar taak als overheid en rekening houdend met de vigerende Europese, landelijke en provinciale regelgeving.

Belangrijkste kaders vormen de wet en regelgeving vanuit het Rijk en de provinciale verordeningen. Verderop in deze nota (hoofdstuk 5) zal de Europese regelgeving, in de vorm van staatssteunregels, nader uiteen worden gezet.

1.1 Wet en regelgeving

Het Rijk heeft regels gesteld aan hoe gemeenten en provincies hun geld en kapitaal beheren. Die regels staan in de [Wet financiering decentrale overheden \(Wet fido\)](#). Door het stellen van regels wil het rijk de risico's beperken die overheden lopen bij lenen en beleggen.

Gemeenten en provincies mogen geld op een rekening zetten bij het Rijk (verplicht schatkistbankieren) en financiële producten, zoals staatsobligaties, kopen. Geld dat bijvoorbeeld op een rekening bij het Rijk staat, levert rente op. Gemeenten en provincies mogen zelf bepalen waaraan ze dit besteden.

In artikel 2 van deze wet staat het volgende opgenomen:

1. Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.

De wet fido geeft de provincie dus ruimte om binnen de “publieke taak” garanties of leningen te verstrekken.

De provincie bepaalt - gemotiveerd en transparant - in principe zelf wat onder de publieke taak verstaan moet worden en hoe deze zal worden uitgeoefend. Dit kan er toe leiden dat een provincie financiële belangen in een andere (private) organisatie kan aangaan door bijvoorbeeld het aankopen van aandelen en zo uitvoering geven aan beleidsdoelstellingen. Voor zover het deelnemingen betreft, zijn deze onderhevig aan [artikel 158 lid 2 van de Provinciewet](#). Dit artikel houdt in dat de provincie moet motiveren welk publiek belang gediend is en waarom ze dit belang wil behartigen middels een deelneming. Het aanhouden van aandelen, het uitlenen van geld en het garant staan is dan toegestaan uit hoofde van de publieke taak. In dergelijke gevallen geldt uiteraard dat zulke deelnemingen/uitzettingen ten laste komen van de desbetreffende functie en deugdelijk gedekt zijn.

1.2 Provinciale financiële verordening

De provincie heeft een verordening opgesteld met uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie van de provincie. Artikel 10 van deze verordening behelst de financieringsfunctie. Deze is nader uitgewerkt in de uitvoeringsregeling Treasury.

1.3 Provinciale uitvoeringsregeling treasury

Binnen de kaders van de Wet fido heeft de provincie een uitvoeringsregeling Treasury opgesteld, deze is vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Verstrekkingen uit hoofde van de publieke taak zijn binnen deze uitvoeringsregeling vastgelegd in artikel 3.

Artikel 3:

Bij uitzettingen dient een onderscheid gemaakt te worden in uitzettingen uit hoofde van de publieke taak en uitzettingen uit hoofde van Treasury.

3.1 Uitzettingen en garanties uit hoofde van de publieke taak

Voor uitzettingen en garanties uit hoofde van de publieke taak gelden de volgende specifieke uitgangspunten en richtlijnen:

- De provincie verstrekt geen leningen of garanties aan derden. Uitzonderingen hierop dienen door GS in relatie tot haar publieke taak te worden gemotiveerd.
- Bij het afgeven van garanties wordt primair gebruik gemaakt van de bestaande waarborgfondsen, zoals het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, het Waarborgfonds Sport en het Waarborgfonds Zorg.

1.4 Resumé

Zowel de Wet fido als ook de Uitvoeringsregeling Treasury geven aan dat de provincie gelden mag uitzetten in de vorm van geldleningen en participaties en dat ze garanties mag afgeven. Randvoorwaarde is dat dit gemotiveerd dient te worden vanuit de publieke taak, het publieke belang. Wanneer niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, dient uitzetting niet te worden overwogen.

2. Publiek belang

2.1 Wat is publiek belang¹

Wat is een publiek belang en waarom is deze vraag belangrijk? Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een publiek belang biedt een maatstaf om te bepalen of de overheid in een markt kan interveniëren of niet. Zonder publiek belang is er geen legitimatie voor het optreden van de overheid. Als vaststaat dat 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.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat er geen sluitende wetenschappelijke definitie voor het publiek belang bestaat: "iets is een publiek belang als de politiek vindt dat het een publiek belang is" ²

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.

Vanuit twee perspectieven kan naar publiek belang inclusief legitimatie worden gekeken:

1. De overheid vindt haar legitimatie in het behartigen van het publieke belang. Daarmee geeft deze definitie van het publieke belang geen normatieve handvaten om te kunnen beoordelen in welke gevallen de samenleving maatschappelijke belangen zelf kan borgen en wanneer niet.

2. Een andere benadering is gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid intervenueert daar waar de markt faalt³ en betrokken partijen dit niet zelf kunnen corrigeren, of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die maatschappelijk niet gewenst worden geacht. We kunnen dit uitgangspunt vertalen naar concrete situaties door te kijken naar de geschiedenis toen de overheid (nog) niet bewust ingreep in het economisch proces. Zou de markt dan falen en/of zouden de uitkomsten van het marktproces niet acceptabel zijn? De uitkomst van dit gedachte-experiment ("wat gaat er mis als...") helpt bij het identificeren van potentiële publieke belangen.

In deze nota wordt het 2^e perspectief als uitgangspunt gehanteerd.

2.2 Invulling publiek belang

Om een gefundeerde keuze te kunnen maken uit alternatieve mechanismen om publieke belangen te borgen, moet een aantal kernvragen achtereenvolgend worden beantwoord. Deze vragen zijn:

- Is er sprake van een publiek belang?

¹ Waar hiervoor bij de wet- en regelgeving gesproken is van publieke taak, wordt hetzelfde bedoeld als publiek belang.

² Het borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2000)

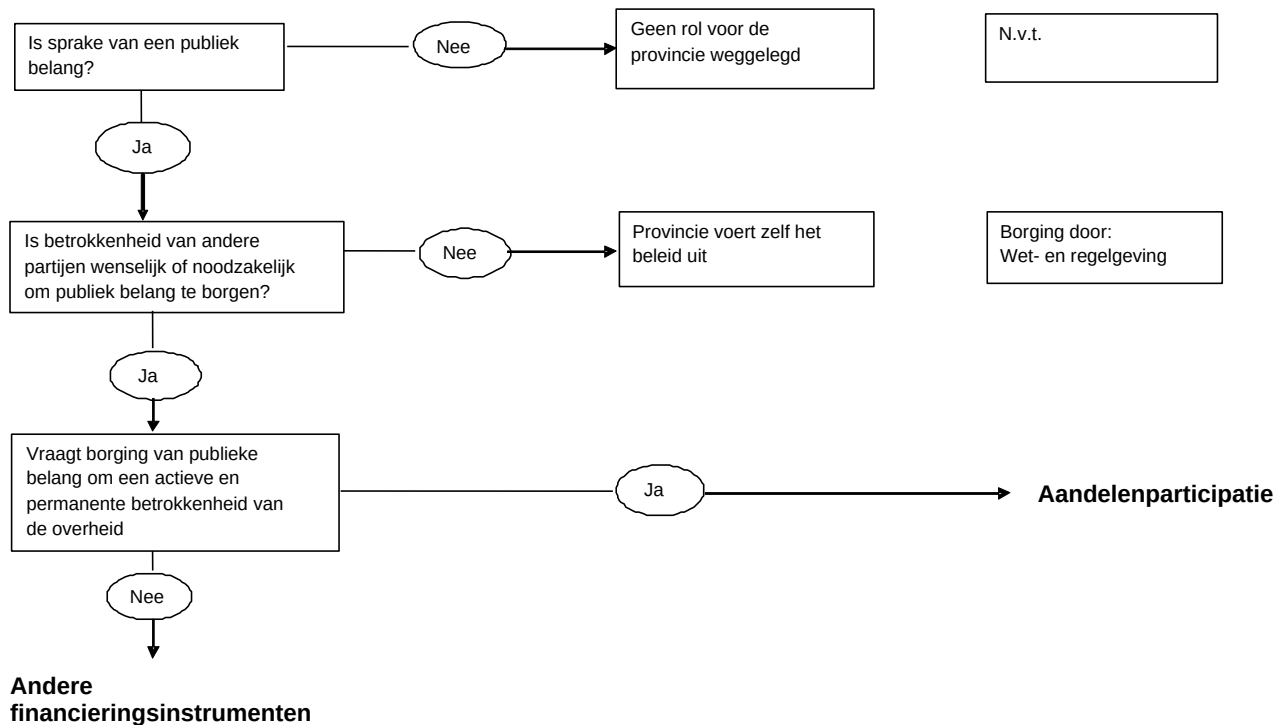
³ Wanneer een project niet of slechts deels wordt opgepakt door de markt, maar het project is wel maatschappelijk gewenst, dan is er een (mogelijke) rol voor de overheid bij het project in de vorm van subsidies, investeringen of participatie in het algemeen. Er is hier sprake van marktfalen.

- Is betrokkenheid van andere partijen wenselijk of noodzakelijk om publiek belang te borgen?
- Vraagt borging van het publiek belang om een actieve en permanente betrokkenheid van de provincie?
- Is samenwerking op juridische grondslag (juridische entiteit) wenselijk/noodzakelijk?
- Is de privaatrechtelijke rechtsvorm in het bijzonder aangewezen voor het daarmee te dienen openbaar belang?

Bovenstaande vragen worden bij de behandeling van de verschillende financieringsinstrumenten in beslisbomen uitgewerkt. Een eerste vereiste voor het kunnen gebruiken van deze beslisbomen is dat een publiek belang helder en zo concreet mogelijk wordt gedefinieerd, in termen van bijvoorbeeld werkgelegenheid, sociale of culturele aspecten, innovatieve kracht, duurzaamheid etc. Welke belangen voor de provincie als maatschappelijk en als publiek worden aangemerkt, is het resultaat van maatschappelijke discussie en provinciale politieke oordeelsvorming.

De centrale vraag is *in welke mate* de provincie over de mogelijkheden wil beschikken om te interveniëren bij de uitvoering van een publieke taak. In het ene uiterste is de betrokkenheid van andere partijen niet wenselijk of noodzakelijk en is de provincie uitstekend in staat om zelf het publieke belang te borgen. Publieke belangen worden met name door wet- en regelgeving geborgd.

In het andere uiterste is de provincie niet in staat om zonder andere partijen publieke belangen te borgen en is een actieve en meer permanente betrokkenheid van de provincie noodzakelijk. Een participatie in het eigendom van een onderneming is dan wellicht de meest geschikte oplossing en de bovenstaande vragen worden in dat geval allen met “ja” beantwoord. Onderstaand is in figuur 1 de weergave in een beslisboom weergegeven.



Als de laatste vraag met “nee” moet worden beantwoord, dan wil dat zeggen dat de borging van het publiek belang niet om een actieve en permanente betrokkenheid van de provincie vraagt. Het is dan nog steeds mogelijk dat de borging van het publieke belang om enige vorm van financiële betrokkenheid c.q. ondersteuning vraagt, al dan niet door de provincie te geven.

Indien dit het geval is dan komen andere mogelijke financieringsinstrumenten in beeld. In de navolgende hoofdstukken zullen mogelijke financieringsinstrumenten aan de orde komen, die naast participatie mogelijk zijn.

De beslisboom dient dan ook voor ieder publiek belang afzonderlijk doorlopen te worden en niet voor een sector of beleidsterrein in zijn geheel, omdat daarin vaak tegelijkertijd verschillende publieke belangen in het geding zijn die op verschillende manieren geborgd dienen te worden.

3. Financieringsinstrumenten

Voor het financieren of mogelijk maken van projecten is het zaak te weten welke instrumenten hiervoor ter beschikking staan. De provincie zelf verstrekt de zogenaamde 'klassieke' subsidie. Het verstrekken van leningen en garanties gebeurt in principe niet meer door de provincie zelf maar is belegd bij de NOM BV, FOM BV en FSFE BV. Tenslotte kan de provincie nog deelnemen met aandelenkapitaal.

3.1 Subsidies

De overheid belooft om voor een bepaalde activiteit middelen beschikbaar te stellen. In de Awb (Algemene wet bestuursrecht) is een subsidie gedefinieerd 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”*.

De definitie van een subsidie is van dwingend recht. Dit betekent dat een overheid niet zelf mag bepalen wat wel en niet als subsidie wordt aangemerkt. Als een handeling binnen de bovenstaande definitie past, dan gaat het om een subsidie. Er hoeft geen btw te worden betaald over een subsidie.

Keuze voor dit instrument

De provincie kiest om een tweetal redenen voor het instrument subsidies:

- Stimuleren van een activiteit die van maatschappelijk belang is;
- Ondersteunen van een organisatie die maatschappelijke activiteiten uitvoert.

Vergoeding

Vaak wordt een gedeelte van de kosten vergoed die niet gedekt kunnen worden door andere bronnen. Vaak is de (provinciale) subsidie bepalend voor of de activiteit(en) door kunnen gaan. De vergoeding wordt meestal weergegeven als een percentage van de kosten die als subsidiabel kunnen worden aangemerkt.

Grondslag voor gebruik

Een subsidie wordt in de regel verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, zoals een subsidieregeling. Maar er bestaan op basis van de AwB art. 4:23 een aantal uitzonderingen:

- Verstrekking voor de regeling is vastgesteld (maximaal 1 jaar);
- Als de subsidie rechtstreeks wordt verleend op basis van een Europees programma;
- De subsidie specifiek in de begroting is opgenomen onder vermelding van de naam van de ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld;
- In incidentele gevallen, verstrekt voor ten hoogste 4 jaar.

3.2 Krediet- en garantiesubsidies via fondsen

Door het gebruik van revolverende fondsen worden middelen niet eenmalig uitgeven, zoals bij een subsidie, maar revolverend of renderend en met structureel effect ingezet. Een revolving fund 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 (achtergestelde) lening, garantie dan wel een aandelenkapitaal.

In hoeverre het revolving fund zichzelf in stand kan houden, hangt af van in hoeverre inkomsten kunnen worden gegenereerd. Zonder inkomsten zal het fonds opdrogen. Indien risicovolle leningen in het fonds zitten die niet tot terugbetaling leiden, gaat dit enkel sneller. Door een zorgvuldige bepaling van de (marktconforme) rentevergoeding, dan wel de premie kunnen inkomsten gegenereerd worden om het fonds aan te vullen. Een fonds is pas volledig revolverend zodra correcties voor inflatie als ook risico's volledig door de rente en premie kunnen worden gedekt en er in de tijd succesvolle Exits plaatsvinden.

Van de inkomsten die het fonds haar revolverende karakter geven, kan geen hoog rendement worden verwacht, want dan had de markt zelf wel geïnvesteerd.

Het verstrekken van kredietsubsidies vergt andere vaardigheden dan het afgeven van 'klassieke' subsidies. Voor het uitvoeren is specifieke kennis nodig. Zo moet de kredietwaardigheid van de aanvrager worden beoordeeld, de kredietrisico's worden ingeschat en worden bepaald op welke wijze deze kunnen worden afgedekt (bijvoorbeeld via zekerheden). Verder dient een administratief proces opgestart te worden voor het bijhouden van de leningen en de aflossingsverplichtingen. Bij niet nakomen zal bijzonder beheer moeten worden gepleegd met in het ultieme geval uitwinning van zekerheden dan wel een uitwinningstraject. Hetzelfde geldt voor het verstrekken van garantiesubsidies. De provincie is niet volledig geëquipeerd om al deze taken in eigen beheer uit te voeren.

Voor het uitbesteden van een deel van deze taken heeft de provincie Fryslân in 2017 de Friese Ontwikkelmaatschappij bv (FOM BV) opgericht. De FOM heeft als doel uit hoofde van het publieke belang het vermogen tot innovatie van de Friese economie te versterken en voorts export, groei en starters binnen de Friese economie te bevorderen, door het verstrekken van financiering in de vorm van leningen, garanties en participaties. De provincie is 100% aandeelhouder van de FOM. De FOM geeft invulling aan deze doelstelling door het verstrekken van leningen, garanties en aandelenkapitaal aan bedrijven in de Friese MKB-sector.

Daarnaast is de provincie ook in een breder verband (samen met het Ministerie van Economische Zaken en de provincies Groningen en Drenthe) actief in de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM BV). Deze naamloze vennootschap heeft o.a. ten doel:

- Het verstrekken van financiering aan kansrijke ondernemingen in Noord-Nederland.
- Het acquireren van (buitenlands) bedrijven voor Noord-Nederland.
- Het ondersteunen van (startende) ondernemers bij hun organisatie- en productontwikkeling.
- Het beheer en uitvoering van regionale investeringsfondsen.

Ten slotte heeft de provincie Fryslân ook het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE BV) opgericht met als primaire doelstelling een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân. Het FSFE doet dit door het ter beschikking stellen van financiële middelen aan projecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Deze projecten moeten een aantoonbare bijdrage leveren aan de energietransitie in de provincie Fryslân.

De provincie Fryslân participeert in deze fondsen, maar de individuele fondsen zijn zelfstandig en kunnen autonoom besluiten nemen (binnen de kaders van het investeringsreglement) met betrekking tot het verstrekken van leningen en garanties.

Wanneer GS een nieuwe rechtspersoon (stichting, maatschap, vennootschap, vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij) willen oprichten of voor het eerst willen gaan deelnemen in een bestaande rechtspersoon, dan moeten zij PS vooraf in de gelegenheid stellen om daarover hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken (artikel 158, lid 2 Provinciewet)

Voor de risico afdekking van de uitstaande revolving funds houdt de provincie een reserve risicobuffer aan.

3.2.1 Kredietsubsidie

Wanneer een overheid een lening verstrekt, wordt dit in de meeste gevallen een kredietsubsidie genoemd. Een kredietsubsidie is een afspraak tussen een klant (=bedrijf of instelling) en een kredietverlener. De kredietverlener spreekt af om tijdelijk geld(middelen) beschikbaar te stellen. De klant (schuldenaar) verplicht zich om de middelen terug te betalen tegen een vooraf afgesproken vergoeding voor de duur van een vooraf afgesproken periode. Het risico voor de verlenende partij is dat de schuldenaar de uitgeleende middelen niet volledig zal/ kan terugbetalen (kredietrisico), bijvoorbeeld door een faillissement.

Keuze voor dit instrument

Voor dit instrument kan worden gekozen wanneer sprake is van marktfalen door bijvoorbeeld:

- Een bank of andere privaat kapitaalverstrekker wil een project of investering niet financieren. Hier kunnen diverse oorzaken aan ten grondslag liggen zoals een te hoog risico, te laag rendement, te lange looptijd of andere acceptatierichtlijnen van de bank, of er is geen interesse.

Verstrekking van een achtergestelde lening wordt door een externe financier vaak gezien als een versterking van het eigen vermogen. Een financier zal eerder geneigd zijn mede te financieren wanneer het eigen vermogen vergroot wordt, en haar risico daarmee dus wordt verkleind, waardoor het 'marktfalen' wordt opgeheven.

Grondslag voor gebruik

De grondslag voor het instrument is opgenomen in de Awb. Aan de hand van een investeringsreglement is de uitvoering van de kredietsubsidies belegd bij specifieke fondsen die hiertoe zijn opgericht en ingericht.

Verstrekking kredietsubsidie

De verstrekking van kredietsubsidies verloopt via de hierboven genoemde fondsen. De provincie verstrekt in principe zelf geen nieuwe kredietsubsidies rechtstreeks aan partijen. Uitzondering hierop is mogelijk op basis van gewijzigd beleid of actualiteiten die specifiek vragen om de inzet van maatwerk door middel van kredietsubsidies. Deze kredietsubsidies dienen wel te voldoen aan de vigerende Europese regelgeving en interne spelregels (zie hoofdstuk 5.1). Bij het afgeven van de kredietsubsidie wordt de reserve risicobuffer aangevuld met het toegenomen risico.

Staatssteun

Voor de fondsen waarin de provincie participeert geldt dat deze rekening dienen te houden met de staatssteunregels. Zo is in het investeringsreglementen van de FOM BV, FSFE BV en NOM BV ook specifiek vermeld dat de financiering aansluit bij het provinciaal beleid en dat deze is conform vigerende wet- en regelgeving, in het bijzonder met betrekking tot staatssteun.

3.2.2 Garantiesubsidie

De volgende vorm van subsidie betreft de garantiesubsidie. Wanneer een overheid een garantie verstrekt, wordt gesproken over een garantiesubsidie. De garantiesubsidies waar in deze nota over wordt gesproken, betreffen garanties die gekoppeld zijn aan het terugbetalen van een lening. In juridische termen ook wel borgstelling genoemd. Er zijn ten minste 3 partijen betrokken, te weten een schuldenaar, een schuldeiser (meestal een bank) en de garantie verstrekker. De bank verstrekt een lening aan de schuldeiser. Als aanvullende zekerheid, of bij gebrek aan zekerheid is een garantiesubsidie aan de bank gewenst om een financiering gefiatteerd te krijgen. Als de schuldenaar zich niet aan de betalingsverplichtingen houdt, kan de bank de garantie inroepen bij de verstrekker. Deze betaalt onverwijld aan de bank. **Net als bij de kredietsubsidies is het verstrekken van garantiesubsidies ondergebracht bij de eerder genoemde fondsen, behalve in uitzonderingsgevallen, zie verderop.**

Naast de zogenoemde borgstelling zijn er ook nog andere risico's die hierbij een rol spelen.

Renterisico: risicovolle projecten worden vaak met kortere looptijd gefinancierd. Het risico is aanwezig dat bij herfinanciering de rente dusdanig hoog is dat het project niet meer rendabel is.

Cashflowgarantie: De garantieverstrekker vult de kasstromen aan als deze onvoldoende zijn om aan de verplichtingen richting een bank te voldoen. De garantieverstrekker betaalt dan niet aan de bank maar aan de schuldenaar. Als de kasstromen weer voldoende zijn, kan de schuldenaar de ingeroepen garantie weer terugbetalen aan de garantieverstrekker uit de overtollige kasstromen.

Keuze voor dit instrument

Er bestaan bepaalde risico's die de markt niet wil dragen. Om die reden kan het zijn dat projecten geen doorgang vinden. Via de fondsen kan dan een garantiesubsidie worden verleend zodat deze projecten alsnog kunnen bijdragen aan te bereiken doelstellingen. Hierbij moet wel zorgvuldig worden afgewogen of een garantiesubsidie het meest geëigende middel is.

Grondslag voor gebruik

In het geval dat de provincie zelf een garantiesubsidie wil verstrekken dan ligt de grondslag voor het instrument in de Awb.

Verstrekking garantiesubsidie

De verstrekking van garantiesubsidies verloopt via de hierboven genoemde fondsen. De provincie verstrekt in principe zelf geen nieuwe garantiesubsidies rechtstreeks aan partijen. Uitzondering hierop is mogelijk op basis van gewijzigd beleid of actualiteiten die specifiek vragen om de inzet van maatwerk door middel van garantiesubsidies. Deze garantiesubsidies dienen wel te voldoen aan de vigerende Europese regelgeving en interne

spelregels (zie hoofdstuk 5.1). Bij het afgeven van de garantiesubsidie wordt de reserve risicobuffer aangevuld met het toegenomen risico.

Bepaling garantievergoeding

De garantievergoeding wordt uitgekeerd in de vorm van een premie. De premie wordt gesteld op een marktconform percentage waarvoor de provincie in enig jaar risico loopt ('Save Harbour' Premie). Hierbij is ook marktconformiteit van toepassing.

3.3 Deelnemen met aandelenkapitaal

De provincie kan financieren door het aanbieden van risicokapitaal (niet zijnde achtergestelde leningen). Dit betekent dat aandelen worden gekocht in bijvoorbeeld een BV. De provincie wordt dan mede-eigenaar van de BV en krijgt stemrecht in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en recht op winstuitkering (dividend). Voorbeeld hiervan is de deelname in het aandelenkapitaal van Alliander en Vitens.

De provincie kan er voor kiezen bewust aandeelhouder te zijn en te blijven of voor slechts een korte tijd aandeelhouder te zijn. Dit is afhankelijk van de doelstellingen die de provincie nastreeft bij participeren en eventueel het project. Deze afweging wordt per inhoudelijke casus gemaakt.

Het financiële risico is in beginsel nooit hoger dan het ingebrachte kapitaal.

Deze vorm van kapitaalverschaffing is gereguleerd door Europese regelgeving, hierop wordt verderop in deze nota nader ingegaan.

Inzet van het participatie-instrument middels aandelenkapitaal dient ook d.m.v. de zogenoemde duale voorhangprocedure voorgelegd te worden aan Provinciale Staten voor wensen en bedenkingen wanneer GS voor het eerst willen deelnemen in een bestaande rechtspersoon.

Keuze voor dit instrument

Indien de borging van het publieke belang van de provincie vraagt om een actieve en/of permanente betrokkenheid, dan is participatie in aandelenkapitaal het meest geëigende instrument.

Bepaling rendementseis

Ook bij participaties in aandelen geldt dat volgens de geldende Europese regelgeving een marktconform rendement dient te worden verlangd. Dit is vertaald in de zogenaamde Market Economic Operator Principle (MEOP). Het marktconforme rendement kan op twee wijzen worden bepaald:

1. De investering vindt gelijktijdig met marktinvesteerders plaats, onder dezelfde voorwaarden. En met een significante investeringsomvang van particuliere investeerders.
2. Onafhankelijke financiële deskundigheid door bijvoorbeeld benchmarking.

4. Afwegingskader

Zoals in dit stuk reeds aangegeven heeft de provincie uitgesproken om zelf zeer terughoudend om te gaan met financieringsinstrumenten. Dit met uitzondering van subsidies.

In overige gevallen zal per casus beoordeeld worden of er 'marktfalen' is of dat er een andere reden is die inzet van de provincie vraagt, anders dan het verstrekken van een subsidie. **Daarbij zal altijd eerst gekeken worden of de gewenste krediet- of garantiesubsidie via de fondsen verstrekt kan worden.**

Indien toch overwogen wordt om te kiezen voor een financieringsinstrument anders dan de klassieke subsidie, wordt hierna het afwegingskader geschetst.

4.1 Bepalen provinciale beleidsdoelstellingen

Een duidelijke visie is voor de provincie onontbeerlijk bij het bereiken van de beoogde doelstellingen. Voor de provincie Fryslân zijn de beoogde visie en doelstellingen o.a. vervat in het geldende coalitie-/bestuursakkoord.

Hierin worden verschillende doelstellingen geformuleerd. Met name de doelstellingen in relatie tot het innovatief vermogen en ontwikkeling van de Friese economie en duurzame energie vragen vaak om stimulering vanuit de markt en/of de overheid.

4.2 Keuze financieringsinstrument

Op basis van een goede en volledige aanvraag van een project, inclusief een onderbouwde businesscase, kan de aanvraag voor provinciale financiering in behandeling worden genomen. De wijze van financieren is niet alleen afhankelijk van de vraag uit de markt maar ook van de vorm van een project, de doelstelling, de verwachte opbrengsten en de risico's alsmede de mate waarin deze afgedekt kunnen worden.

Voor projecten zijn er verschillende partijen die middelen hebben om financiering te kunnen verlenen. De provincie Fryslân kan daar een van zijn. Het meest gebruikte middel voor overheden en dus ook de provincie om een project te financieren is een subsidie. Bepaalde projecten lenen zich nu eenmaal alleen voor subsidie, omdat er geen verdienmodel op van toepassing is. Leningen zijn niet voor elk project geschikt en kunnen daarom niet altijd worden toegepast. Het nadeel van subsidie is dat het geld slechts eenmaal kan worden ingezet. De uitdaging is om onze doelstellingen te bereiken, waarbij we het meeste waar voor ons geld krijgen en andere instrumenten als subsidie toe te passen waar dat passend is. De verschillende manieren waarop dit mogelijk is, zijn middels de instrumenten die hiervoor in aanmerking komen reeds beschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe een keuze gemaakt wordt wanneer welk instrument het meest geëigend is.

4.2.1 Subsidies

Van oudsher grijpt de provincie snel naar het instrument van subsidies. Lange tijd was een subsidie zelfs de eerste en automatische keuze om overheidsbeleid te realiseren. In de [Algemene Subsidie Verordening provincie Fryslân](#) zijn de verschillende vormen waarin de provincie subsidie kan verstrekken opgenomen. Daarbij is ook vermeld waaraan een subsidie aanvraag moet voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor subsidie. Veelal

zal dit zijn opgenomen in een subsidieregeling, maar ook een projectsubsidie is hierbij mogelijk.

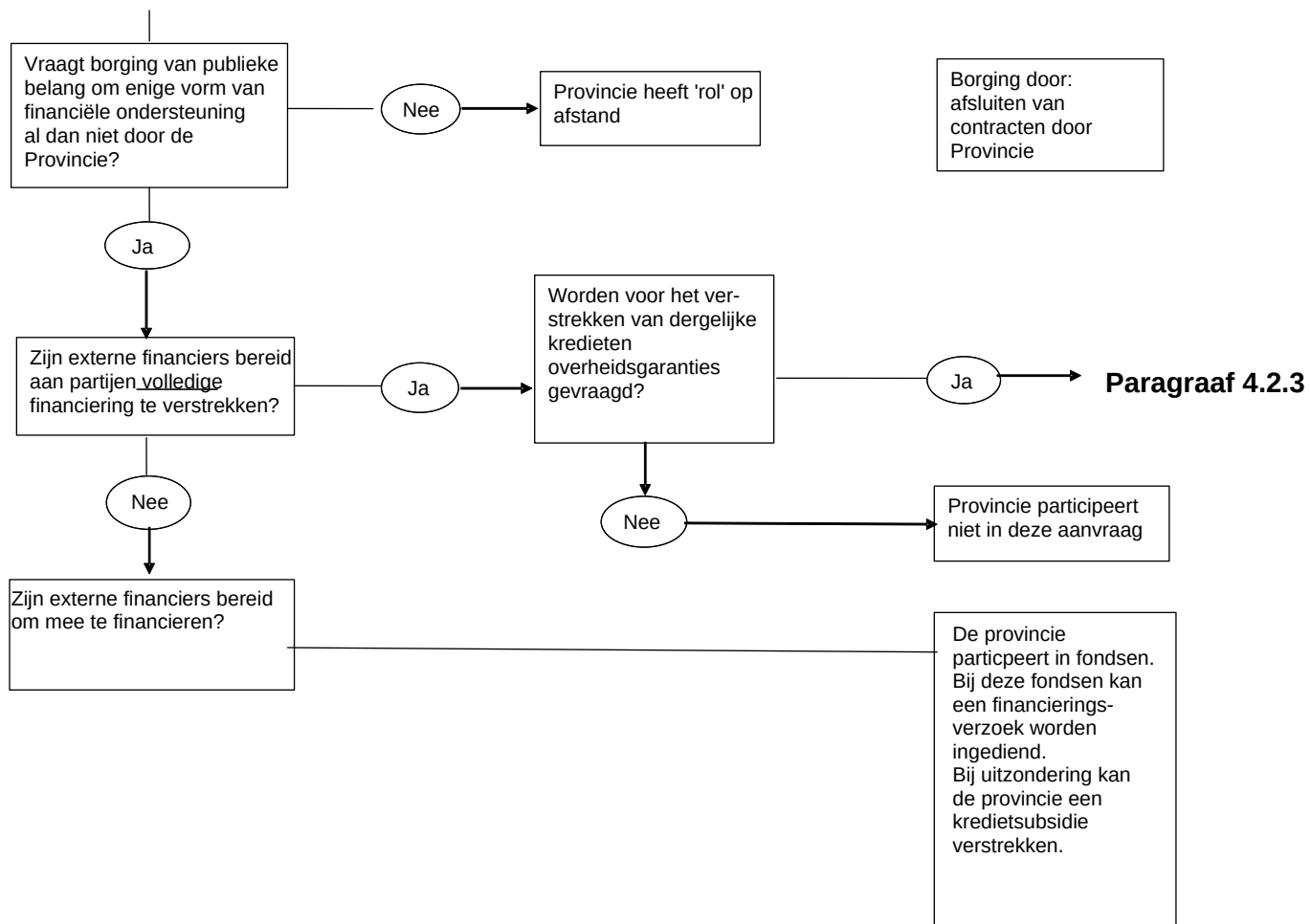
Met het verstrekken van subsidie worden beschikbare middelen eenmalig ingezet.

4.2.2 Kredietsubsidies

Kredietsubsidies, garanties en participaties bieden overheden nieuwe wegen om initiatieven te stimuleren. Het gaat hierbij om revolverende middelen en dit vergt bij het beheer maatwerk en daardoor ook specialistische kennis en vaardigheden. In het verleden heeft de provincie dit zelf uitgevoerd en deels via de NOM BV. De provincie is sinds 2014 enig aandeelhouder in twee fondsen die financieringen kunnen verstrekken op afstand van de provincie, FSFE BV en FOM BV aan bepaalde doelgroepen.

De provincie verstrekt in principe zelf geen nieuwe kredietsubsidies rechtstreeks aan partijen. Uitzondering hierop is mogelijk op basis van gewijzigd beleid of actualiteiten die specifiek vragen om de inzet van maatwerk door middel van kredietsubsidies.

Andere financieringsinstrumenten



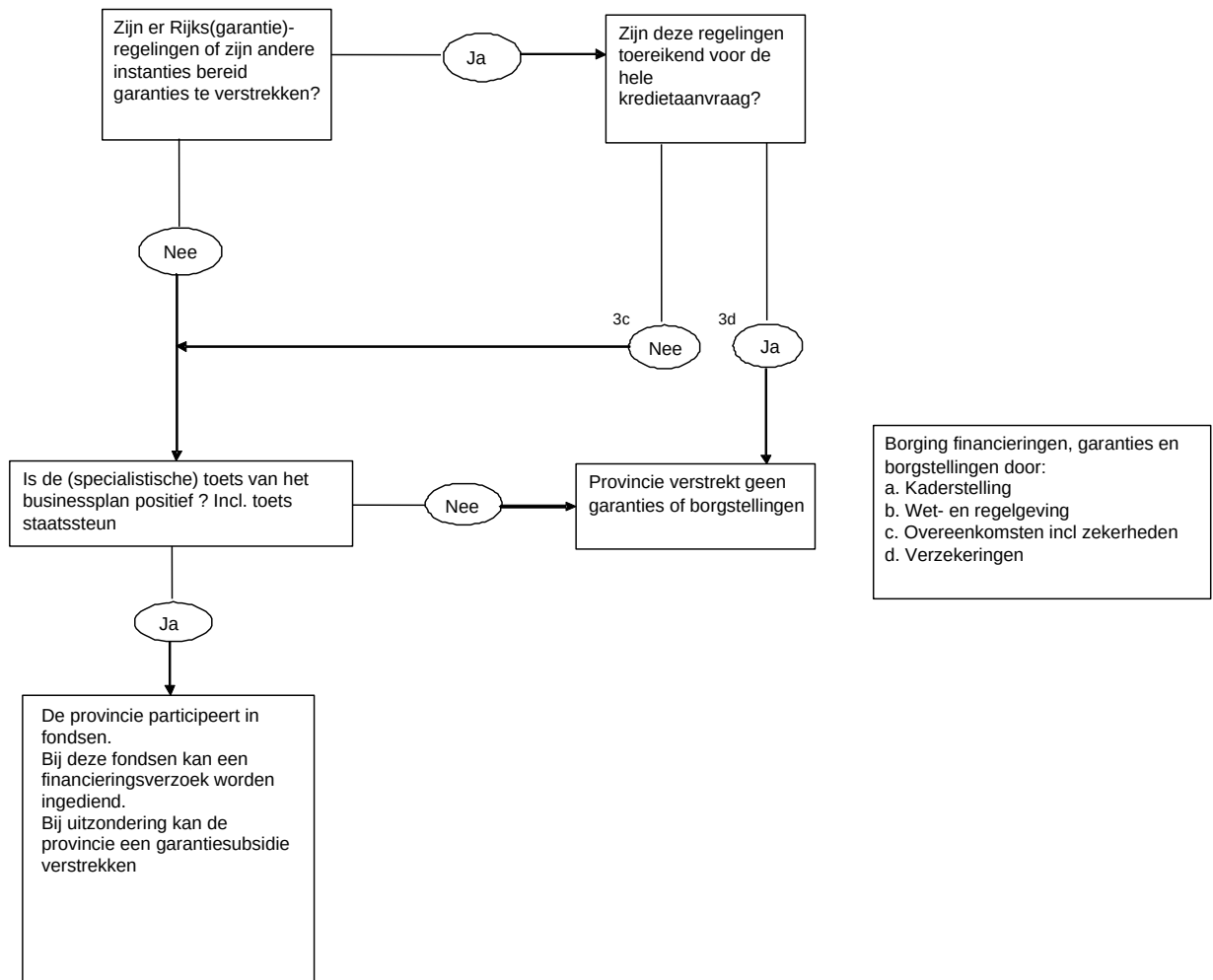
4.2.3 Garantiesubsidies

De verstrekking van garantiesubsidies verloopt via de eerder genoemde fondsen. De provincie verstrekt in principe zelf geen nieuwe garantiesubsidies rechtstreeks aan partijen. Uitzondering hierop is mogelijk op basis van gewijzigd beleid of actualiteiten die specifiek vragen om de inzet van maatwerk door middel van garantiesubsidies. Dit stelt wel eisen aan de provincie om de uitvoering goed te borgen, businesscases dienen goed te worden beoordeeld en de risico's van de uitgezette garanties kunnen worden beheerst.

Het verzoek tot een garantie komt altijd uit de markt. Stel bij de beoordeling de volgende vragen:

- Wat is het provinciaal belang dat met een garantie gediend is? Aan welke doelstellingen draagt deze garantiesubsidie bij?
- Bepaal de risico's voor de opstart van het project.
- Beoordeel de concrete businesscase.
- Ga in gesprek met de aanvrager en de bank die de garantie verlangt.
- Ga na in welke mate de provincie het risico wil dragen en hoe dit kan worden beperkt.
- Bepaal de voorwaarden voor de garantie.
- Bepaal de benodigde garantie, de premie en voer een toets uit op staatssteun.
- Leg vast wanneer een garantie gelicht kan worden.
- Regel het contractbeheer binnen de provincie.

Indien bovenstaande vragen op de juiste wijze worden uitgewerkt in acties zullen de risico's die gepaard gaan met garantieverstrekking overzichtelijk en beheersbaar kunnen blijven.



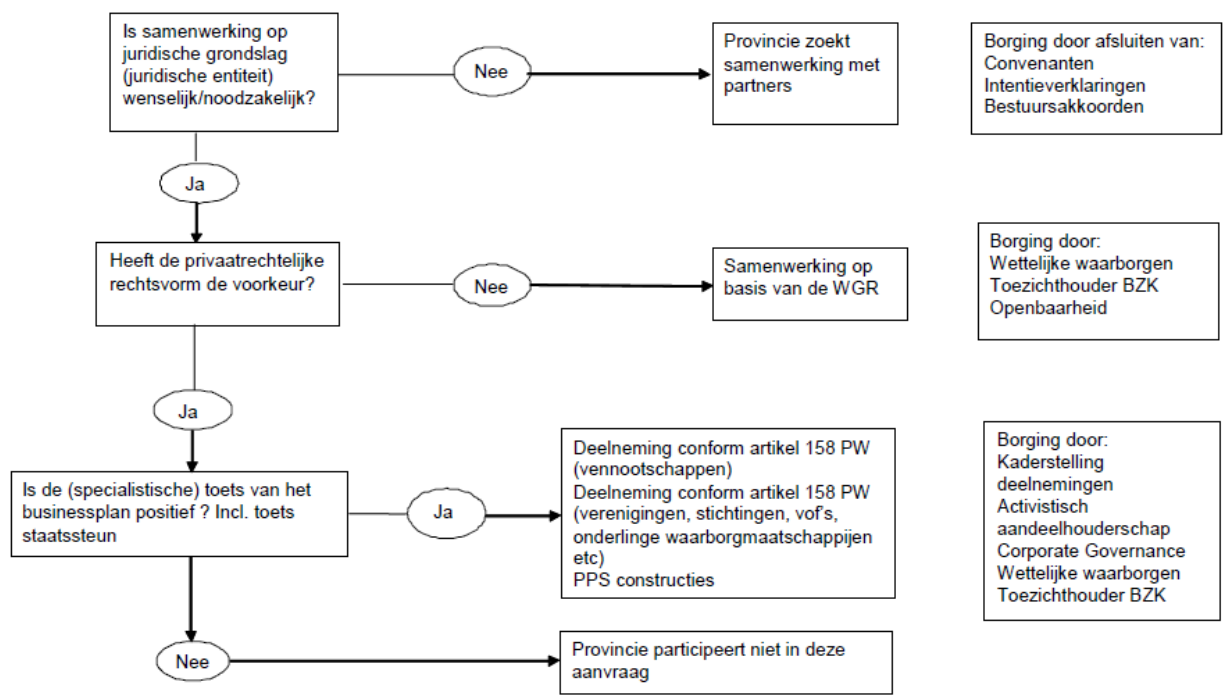
4.2.4 Deelnemen met aandelenkapitaal

De provincie kan ook investeren met risicokapitaal (deelnemen). Dit kan op diverse manieren:

- Oprichten van een aandelenfonds dat de markt risicokapitaal biedt;
- Oprichten van bijvoorbeeld een windpark met risicokapitaal van de provincie. Evt. aangevuld met privaat kapitaal;
- Samenwerken met partijen in individuele projecten.

Het verzoek tot een aandelenparticipatie komt veelal uit de markt. Stel bij de beoordeling de volgende vragen:

- Bepaal het provinciaal belang dat met een participatie is gediend.
- Bepaal de belangen van de verschillende participanten.
- Wat is de noodzaak/ het belang dat andere partijen hebben voor een deelname van de provincie.
- Private partijen nemen enkel deel als de kosten en baten tegen elkaar opwegen. Benader de partijen ook vanuit dit perspectief.
- Bepaal de risico's voor de provincie.
- Bepaal de hoogte van de voor de provincie gewenste participatie, bepaal de rendementseis (rekening houdend met de risico's).
- Voor een toets naar staatsteun uit.



5. Aandachtsgebieden

5.1 Staatssteun

Bij het verstrekken van een lening of het geven van een garantie aan een onderneming tegen een lagere rente of premie dan de markt biedt, is meestal sprake van staatssteun, omdat er een voordeel wordt verstrekt. Bij een lening of een garantie wordt de hoogte van de staatssteun bepaald door het verschil tussen de geldende marktrente of –premie (marktconforme) en de rente of premie die de overheid in rekening brengt en de afwijkingen in de andere voorwaarden ten gunste van de onderneming.

Staatssteun is gebonden aan Europese regelgeving. Als hoofdregel geldt dat alle staatssteun door de Europese Commissie moet worden goedgekeurd. Hierop is een aantal uitzonderingen:

De De-minimisverordening

Het totale rente- of premievoordeel mag niet meer bedragen dan € 200.000 per onderneming per drie belastingjaren. Om gebruik te kunnen maken van de de-minimisverordening moet de betreffende onderneming in de afgelopen 3 belastingjaren geen andere subsidies (van alle overheden tezamen) hebben ontvangen met toepassing van de de-minimisverordening. Daartoe moet voor de toekenning van de steun duidelijk blijken uit een in te vullen de-minimisverklaring hoeveel steun de onderneming binnen deze verordening heeft ontvangen, zodat de aanwezige ruimte om nog steun te kunnen verlenen kan worden vastgesteld voor de steunverlening door de provincie. Meerdere regelingen op rijks-, provinciaal - en gemeenteniveau maken gebruik van deze uitzondering waardoor in de praktijk deze uitzonderingsgrond niet altijd toegepast kan worden.

Groepsvrijstellingsverordening

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Hierin heeft de Europese Commissie voor een aantal categorieën aan projecten (waaronder hernieuwbare energie, opleiding, cultureel erfgoed, mkb ondersteuning en energiebesparing) bepaald dat aanmelding niet nodig is, maar wel kennisgeving. In deze AGVV worden drempels aangegeven in nominale zin en in percentages voor de te geven staatssteun. Verder zijn er specifieke regels voor garanties.

5.2 Risicoanalyse

Bij risicoanalyse gaat het om het inschatten van de kans dat ongewenste effecten zich voordoen. De effecten kunnen verschillende vormen aannemen, mede ook afhankelijk van het financieringsinstrument dat wordt ingezet. Hierna worden de ongewenste effecten per instrument weergegeven in volgorde van toenemend risico.

Subsidies

Bij het verstrekken van een subsidie is het ongewenste effect niet financieel van aard, maar is er wel een kans dat het project niet wordt uitgevoerd. Subsidie geeft de projectaanvrager de mogelijkheid om een project uit te voeren. De provincie kan vanuit haar wettelijke positie niet sturen tijdens het project. Subsidie is gericht op inspanningsverplichting van de projectaanvrager, geen realisatieverplichting. Hier moet bij de verstrekking ook rekening mee worden gehouden. Bij niet of gedeeltelijke uitvoering van het project wordt via een lagere

subsidievaststelling (subsidie in balans met de gemaakte kosten) gezorgd dat de provincie niet de gehele subsidiebijdrage kwijt is.

Leningen (kredietsubsidies) en garantie(subsidies)

Bij het verstrekken van een lening of een garantie is het ongewenste effect tweeledig. De activiteit kan niet zijn uitgevoerd of de lening wordt niet of slechts gedeeltelijk terugbetaald. Risico's zijn te beheersen door afspraken te maken over te behalen milestones (resultaten) voordat een volgend leningdeel wordt gestort.

Aflossingen op de lening zorgen ervoor dat het risico in de tijd afneemt. Dit geldt in principe ook voor de garantie die afgegeven wordt op de onderliggende geldlening. Voor leningen en garanties kan het risico worden afgedekt door het verlangen van zekerheden. Naarmate de zekerheden meer hard zijn, wordt het risico van non-betaling teniet gedaan door het uitwinnen van de zekerheid. Een hypothecaire zekerheid geeft vaak meer dekking voor risico's van non-betaling. De ervaring leert dat de zekerheden die het risico van non-betaling wegnemen voor de provincie klein zijn. In het geval van voldoende zekerheden is de markt immers wel genegen een lening aan te gaan.

Aandelenparticipaties

Als participant neemt de provincie deel in een onderneming via aandelenkapitaal. Dit aandelenkapitaal vormt het kapitaal waar risico over wordt gelopen (het risicokapitaal). In ruil hiervoor kan de provincie afspraken maken over dividend, beleid van de onderneming en maakt ze kans op een waardegroei van het aandeel. Als participant heeft de provincie stemrecht c.q. inspraak in de onderneming en kan zij haar eigen belangen behartigen.