provinciehuis Westerbrink 1, Assen
postadres Postbus 122, 9400 AC Assen

www.drenthe.nl
0592 - 36 55 55

provincie Drenthe

Aan:
de voorzitter en leden van
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 31 mei 2018
Ons kenmerk 22/5.2/2018001370
Behandeld door de heer G.C. van Geffen (0592) 36 55 80
Onderwerp: Evaluatie Kader Revolverend Financieren
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij informeren wij u over de evaluatie die is uitgevoerd naar de uitvoering van het Kader Revolverend Financieren, ter uitvoering van het besluit dat wij op 29 mei 2018 hebben genomen. Begin 2015 hebben wij u hierover al geïnformeerd en jaarlijks wordt in de jaarrekeningen en begrotingen ook specifiek op de verstrekte leningen vanuit dit kader ingegaan en zijn totaaloverzichten opgenomen.

Werking van het Kader tot op heden
Het Kader Revolverend Financieren is op 19 december 2012 door u vastgesteld. Tot nu toe zijn ten behoeve van verschillende doelen twintig leningen (alle zonneleningen tellen voor één lening) aan verschillende partijen uitgezet en tevens zijn er vijf garanties afgegeven, waarvoor stortingen in de Reserve opvang revolverend financieren zijn gedaan (zie tabel).

Tabel leningen Verstrekt en/of maximaal leningsbedrag waarvoor gelden zijn gereserveerd

Leningen	Maximaal leningsbedrag waarvoor gelden zijn gereserveerd voor de Reserve Revolverend financieren	Leningsbedrag waarvoor lenings-overeenkomsten zijn gesloten	Uitbetaald per 31-12-2017	Nog niet opgenomen	Afgelost t/m 31-12-2017	Voorzien t/m 31-12-2017
INCAS3/Sensor Univers						
Verstrekte lening INCAS3	1.550.000,00	1.550.000,00	1.550.000,00	0,00		1.550.000,00
Aanvullende Verstrekte lening INCAS3	60.000,00	60.000,00	60.000,00	0,00		60.000,00
Verstrekte lening Sensor Univers	620.000,00	620.000,00	620.000,00	0,00	483.098,00	136.902,00
Verstrekte lening INCAS3	2.800.000,00	2.800.000,00	2.800.000,00	0,00		2.800.000,00
Totaal INCAS3/Sensor Univers	***5.030.000,00***	***5.030.000,00***	***5.030.000,00***	***0,00***	***483.098,00***	***4.546.902,00***
Breedband						
Verstrekte lening Coöperatie De kop breed Roderwolde (breedband)	2.300.000,00	2.300.000,00	2.100.000,00	200.000,00		
Verstrekte lening Eco-Oostermoer	200.000,00	200.000,00	200.000,00	0,00	10.000,00	
Leningsovereenkomst Glasvezel De Wolden, wit	9.000.000,00	9.000.000,00	4.613.000,00	4.387.000,00		
Leningsovereenkomst Glasvezel Sterk Midden-Drenthe,wit	7.500.000,00	7.500.000,00	5.423.800,00	2.076.200,00		
Leningsovereenkomst Glasvezel Sterk Midden-Drenthe, grijs	2.750.000,00	2.750.000,00	1.988.100,00	761.900,00		
Leningsovereenkomst Noordenveld Zuid-West, tbv Wit	3.511.557,00	3.511.557,00	3.124.000,00	387.557,00		
Leningsovereenkomst Noordenveld Zuid-West, tbv grijs	479.000,00	479.000,00	426.000,00	53.000,00		
Leningsovereenkomst RE-NET Hoogveen Glasvezel	4.000.000,00	4.000.000,00	0,00	4.000.000,00		
Restant Breedbandleningen*	41.000.000,00		0,00	41.000.000,00		
Totaal Breedband	***70.740.557,00***	***29.740.557,00***	***17.874.900,00***	***52.865.657,00***	***10.000,00***	***0,00***
Klimaat en energie						
Zonneleningen SVn*	10.000.000,00	7.691.890,00	7.691.890,19	2.308.109,81	1.378.271,55	
Verstrekte lening Stichting Energy Challenges	372.500,00	372.500,00	372.500,00	0,00		
Noordelijk Lokaal Duurzaam Energie (NLD)	150.000,00	150.000,00	150.000,00	0,00		
Verstrekte lening Bio Energy Hartlief-Lammers BV	200.000,00	200.000,00	200.000,00	0,00	57.144,00	
Verstrekte lening Landbouwbedrijf De Jong	105.075,00	105.075,00	105.075,00	0,00	21.016,00	
Leningen plafond sanering asbestdaken*	27.500.000,00		0,00	27.500.000,00		
Totaal Klimaat en energie	***38.327.575,00***	***8.519.465,00***	***8.519.465,19***	***29.808.109,81***	***1.456.431,55***	***0,00***
Overige leningen						
RTV Drenthe; herfinanciering	2.371.007,00	2.371.007,00	2.371.007,00	0,00	215.546,09	
Verstrekte lening Coöperatie Het Drents Collectief UA	638.000,00	638.000,00	638.000,00	0,00		
Maatschappij voor Weldadigheid	950.000,00	950.000,00	950.000,00	0,00	95.000,00	
Totaal Overige leningen	***3.959.007,00***	***3.959.007,00***	***3.959.007,00***	***0,00***	***310.546,09***	***0,00***
Totaal leningen	**118.057.139,00**	**47.249.029,00**	**35.383.372,19**	**82.673.766,81**	**2.260.075,64**	**4.546.902,00**

* *Deze ruimte is afhankelijk van de risicoschatting bij daadwerkelijke leningstoekenningen (inschatting nu bij breedband op basis van 15% reservering en bij klimaat en energie leningen 10% reservering)*

Tabel garanties Verstrekt waarvoor gelden zijn gereserveerd

Garanties	Verstrekt en/of maximaal garantiebedrag waarvoor gelden zijn gereserveerd	Garantietermijn verstreken	Stand t/m 31-12-2017
Regionaal Sectorplan Vrijetijdssector Drenthe	640.000,00		640.000,00
Bentheimer Eisenbahn AG	125.000,00	125.000,00	0,00
Interprovinciaal Sectorplan Grenzenloos werken	1.045.307,00		1.045.307,00
Pilot Nul op de Rekening-renovatie appartementencomplex 'Ellen' in Asser wijk De Lariks.	1.200.000,00		1.200.000,00
Stichting Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) garantie 'Expeditie naar energieneutraal wonen in Drenthe'.	100.000,00		100.000,00
Totaal garanties	**3.110.307,00**	**125.000,00**	**2.985.307,00**

De Drentse Energie Organisatie (DEO)

In bovengenoemde tabel is de revolverende inzet die door de DEO wordt ingezet niet meegenomen. Deze middelen zijn door ons in eerste instantie als klassieke subsidie (dus geen subsidie in de vorm van een lening) verstrekt aan de DEO. De DEO zet deze subsidie vervolgens door naar partijen in Drenthe die voldoen aan de doelstellingen die door de provincie en de DEO zijn vastgesteld. In 2018 wordt met instemming van uw Staten de subsidie omgezet in een subsidie in de vorm van een

lening. Ons voorstel daartoe staat geagendeerd voor de Statencommissie Financiën, Cultuur en Economie (FCBE) van 23 mei 2018. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 29,2 miljoen. Daarnaast stellen wij in datzelfde voorstel voor om een additionele lening te verstrekken van € 10 miljoen. De leningenportefeuille van de DEO wordt nauwkeurig gemonitord door de DEO en door ons college. In de jaarrekening van de DEO wordt hierover gerapporteerd. Met de nog te verstrekken lening aan de DEO komt het maximale totale leningsbedrag waarvoor gelden zijn gereserveerd in de Reserve opvang revolverend financieren uit op ruim € 157 miljoen.

De ervaringen met het instrument revolverend financieren zijn positief in de zin dat er behoefte is gebleken aan leningen en garanties voor het realiseren van verschillende beleidsdoelen. Het instrument is slagvaardig, sluit aan bij de behoeften in de provincie en is van betekenis in het bereiken van de gestelde doelen door uw Staten. Negatieve ervaringen zijn er ook geweest: wij hebben een fors verlies moeten nemen op de verstrekte leningen aan INCAS3 en Sensor Universe in 2016.

Risicoafdekking leningen en garanties

Voor afdekking van de insolventierisico's op reeds verstrekte leningen/garanties zijn middelen gereserveerd in de Reserve opvang revolverend financieren. Voor de hierboven genoemde leningen en garanties is in totaal een bedrag van € 7.498.021,-- ingelegd.

Voor een aantal beleidsdoelstellingen zijn reeds op voorhand middelen in deze reserve gestort of worden nog in 2019 en 2020 gestort, voor nog te verstrekken leningen en/of garanties (zie hiervoor de volgende tabel).

Tabel beschikbare ruimte in de Reserve opvang revolverend financieren voor nog te verstrekken leningen/garanties

Omschrijving	Ruimte
Nog beschikbaar voor zonneleningen	411.461
Nog beschikbaar voor Actieplan Energieneutraal Wonen	2.250.000
Nog beschikbaar voor Breedband	6.190.000
Nog beschikbaar voor Versnelling aanpak asbestdaken	2.750.000
Nog beschikbaar voor extra leningsfaciliteit Drents Monumentenfonds	250.000
Totaal nog beschikbaar	**11.851.461**

Beheer van de portefeuille van leningen en garanties

Bij leningverstrekking geeft de provincie geld aan een geldnemer. Daarbij wordt de afspraak gemaakt dat de geldnemer dit geld binnen een bepaalde termijn en volgens een bepaald schema aan de provincie terugbetaalt. Hierbij is sprake van een aan de subsidiebeschikking verbonden privaatrechtelijke (uitvoerings)overeenkomst tussen geldnemer en provincie. Tijdens de looptijd van de lening betaalt deze geldnemer rente en aflossing aan de provincie. Bij het geven van een garantie verstrekt de provincie, als een geldnemer geen financiering kan verkrijgen op eigen kracht, zekerheid aan de geldgever. De provincie spreekt met de geldgever af dat als de geldnemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, de geldgever de provincie kan aanspreken om de verschuldigde rente en aflossing te voldoen in plaats van de geldnemer. In beide gevallen is er derhalve na de (eerste) verstrekking gedurende meerdere jaren en ook na voltooiing van de gesubsidieerde activiteit een 'relatie', die periodiek een herbeoor-

deling verlangt van het risico. Dit is dan ook een punt van aandacht voor ons en is tot op heden ook een punt van aandacht geweest voor uw Staten en voor de accountant. Een dergelijke herbeoordeling kan leiden tot een financiële afboeking of een mogelijke vrijval van middelen. Deze herbeoordelingen vinden jaarlijks plaats en hebben in een aantal gevallen ook tot bijstellingen/afboekingen geleid. Veel ervaringen zijn er echter nog niet. Veel van de toegezegde leningen zijn nog niet (volledig) opgenomen en de terugbetalingstermijn is nog niet gestart. De meeste leningen kennen een langere looptijd vanwege de lange terugverdientijd van bepaalde projecten. De leningen die bijvoorbeeld voor de aanleg van breedbandinternet zijn verstrekt, kennen een aflossingslooptijd van twintig jaar. In de komende jaren moet blijken of leningen inderdaad volgens afspraak worden ingelost. Pas op langere termijn (circa tien jaar) zal meer duidelijk worden over het succes van het Kader Revolverend Financieren. Echte inzichten zijn dan ook pas op de langere termijn te verwachten. In de reguliere planning-en-controlcyclus wordt u hierover periodiek geïnformeerd.

Feitelijke afboekingen op de portefeuille

De afgelopen jaren is er een aantal gevallen geweest waarbij leningen moesten worden voorzien en de provincie op de garantie werd aangesproken (zie hiervoor onderstaande tabel).

Tabel leningen/garanties die (deels) moesten worden voorzien

Omschrijving	Bedrag lening/ garantie	Bedrag dat ervoor afgedragen is	Bedrag ten laste van de reserve gebracht	Bedrag ten laste van de exploitatie gebracht	Totale lasten wegens (voorziening) oninbaar of opeisen garantie
Bentheimer Eisenbahn AG	125.000	125.000	118.702	0	118.702
Verstrekte lening Sensor Univers	620.000	110.800	136.902	0	136.902
Verstrekte lening INCAS3	1.550.000	155.000	1.155.000	395.000	1.550.000
Aanvullende Verstrekte lening INCAS3	60.000	60.000	60.000	0	60.000
Verstrekte lening INCAS3	2.800.000	280.000	280.000	2.520.000	2.800.000
Totaal	5.155.000	730.800	1.750.604	2.915.000	4.665.604

Vaststellen risico's

Het Kader Revolverend Financieren geeft als belangrijke voorwaarde aan dat ter dekking van de risico's minimaal 10% in de Reserve opvang revolverend financieren gestort moet worden. Partijen komen pas met een aanvraag bij de provincie als zij elders geen betaalbare financiering kunnen krijgen. Geldverstrekkers kunnen terughoudend zijn met het verstrekken van financiering vanwege het risicoprofiel van de tegenpartij, de onderliggende business case of de te verkrijgen zekerheden. Dat betekent per definitie dat het gaat om risicovolle leningen. Om aan de voorkant een goede en objectieve manier te vinden om risico's in te schatten en daarvoor middelen te reserveren, is een standaardafwegingsmethodiek ontwikkeld met oog voor risico inschatting, voorwaarden en de periodieke beoordeling. Hier wordt vanuit verschillende rollen naar de aanvraag gekeken.

Risico inschatting, storting in Reserve opvang revolverend financieren

Team	Rol
Aanvrager	Opstellen business case met meerjarenprognose (exploitatie, balans en kasstromen) inclusief (technische) onderbouwingen, contracten, offertes, bewijsmateriaal, etc.
Beleidsteam	Eerste beoordeling van de business case op realisme, uitvoerbaarheid en of het past bij onze beleidsopgaven, doelstellingen en resultaten. Bij complexe aanvragen externe deskundige vragen om casus te beoordelen. Eerste voorstel voor risicoprofiel.
Financieel beleid	Inschatting van het risicoprofiel, opstellen/aangeven van leningvoorwaarden, noodzakelijke zekerheden, looptijden, rente, aflossingsschema, etc.
Subsidie en inkoop	Opstellen subsidiebeschikking en toetsing aan regelingen/etc., uitvoeren van staatsteun toets, opstellen van lening overeenkomst
Treasury	Finaal akkoord op aanvraag en vaststellen storting reserve

Voor het uitzetten of verstrekken van middelen (waaronder leningen en garanties) moet de provincie rekening houden met de staatssteunregels van de Europese Commissie. In een methodiek is voorgeschreven hoe het rentepercentage moet worden berekend, rekening houdend met rating van de aanvrager en de te verkrijgen zekerheden. Bij het maken van de afweging welk afdekkingspercentage nodig is voor het afdekken van risico's van een te verstrekken lening, is deze methodiek omgezet naar een afwegingskader dat past in de Drentse situatie. Er wordt een inschatting gemaakt van de rating van de debiteur en de mate van zekerheden die gegeven kan worden en daar past een marge van afdekking bij. Zie de tabel hieronder.

Richtlijn risicopercentage

Rating debiteur	Hoge zekerheid	Normale zekerheid	Lage zekerheid
Zeer goed (AAA)	10%	10%-15%	15%-25%
Goed (BBB)	10%-15%	15%-25%	25%-50%
Bevredigend (BB)	15%-25%	25%-50%	50%-75%
Zwak (B)	25%-50%	50%-75%	75%-100%
Slecht of financiële moeilijkheden	50%-75%	75%-100%	100%

Ter toelichting op de tabel: op de Y-as staat de indicatie van de debiteur zelf en op de X-as de zekerheid op de lening/garantie. Die is afhankelijk van zaken zoals het verkrijgen van zekerheidsrechten als hypotheek- of pandrecht, het innen van inkomsten door de aanvrager zelf, of dat er een achtergestelde lening wordt verstrekt zonder verdere zekerheden. Wij wijzen u erop dat er een zeker risico blijft bestaan bij het te gelde maken van zekerheden. Op voorhand blijft het altijd lastig om goed in te schatten of de geïnvesteerde waarde de verkoopwaarde zal evenaren.

Het volgen van de leningen en garantiestellingen en bijstellen risicoprofiel

Gedurende de looptijd dienen ook de risico's gemonitord te blijven. Er bestaat de mogelijkheid dat de risicoinschatting geactualiseerd moet worden, dat er ontwikkelingen gaande zijn die onze leningenportefeuille negatief beïnvloeden of dat er innovaties zijn ontstaan, waardoor het terugverdienmodel op basis waarvan de leningen zijn verstrekt, niet meer dekkend is. Er kunnen ook wijzigingen plaatsvinden waardoor mogelijk zekerheden minder worden en/of voorwaarden moeten worden aangepast. Allemaal zaken die maken dat niet alleen bij het verstrekken van de leningen naar de risico's gekeken moet worden, maar gedurende de gehele looptijd. Hier is nog niet

veel ervaring mee op gedaan. Mocht gedurende de looptijd blijken dat het risico te laag is ingeschat, dan moet beoordeeld worden of binnen de reserve voldoende opvang aanwezig is. Is dat niet het geval, dan moeten mogelijk andere dekkingsmiddelen ingezet worden. Het idee is dat vanuit de vele stortingen enkele nadelen kunnen worden opgevangen.

Bij het opstellen van de jaarrekening krijgen deze aspecten steeds meer aandacht vanuit de hierboven beschreven rollen. Dit is echter nog wel in ontwikkeling. Veel ervaring op dit vlak is er nog niet en tot nu toe is voor verstrekte leningen nog geen extra dekking opgenomen.

Voor de volgende leningen is de looptijd aangepast of is het rentepercentage herzien.

Tabel leningen aangepast om in de toekomst beter aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen.

Omschrijving	Bedrag lening
RTV Drenthe; herfinanciering	2.371.007
Verstrekte lening Coöperatie De kop breed Roderwolde (breedband)	2.300.000
Stichting Energy Challenges	372.500
Noordelijk Lokaal Duurzaam Energie	150.000
	5.193.507

Conclusies en aanbevelingen

- Het Kader Revolverend Financieren voorziet in een behoefte. Er is de afgelopen jaren een aantal kredietsubsidies toegekend, die als traditionele subsidies à fonds perdu niet konden worden verstrekt vanwege de beperkte dekking binnen de provinciale begroting.
- Het monitoren en beheren van de uitgezette leningen en garanties moet verder worden geprofessionaliseerd. Op dit moment wordt onderzocht hoe dat in de organisatie vorm kan krijgen. Het is de bedoeling de werkorganisatie zo in te richten dat bij het opmaken van de jaarrekening de leningen individueel worden beoordeeld. De beoordeling kan leiden tot bijstelling van het risicoprofiel. Dit kan gevolgen hebben voor de omvang van de storting in de Reserve opvang revolverend financieren en/of het opnemen van voorzieningen voor leningen. Beter en meer systematisch monitoren van de leningen en de partners met wie de leningsovereenkomst is aangegaan leidt ertoe dat er beter zicht is op de ontwikkeling van de risico's. Per lening zal een doorlopend dossier worden aangelegd.
- Na vaststelling van het Kader Revolverend Financieren is de Algemene Subsidieverordening Drenthe 2017 (ASV) vastgesteld. In de ASV worden onder meer kredietsubsidies beschreven. Hiermee worden leningen bedoeld voor publieke doeleinden. Het Kader Revolverend Financieren en de ASV zijn op onderdelen niet geheel met elkaar in overeenstemming. Het kader geeft ons de bevoegdheid tot het afsluiten van leningen met verantwoording achteraf aan uw Staten. Op grond van de ASV hebben uw Staten de gelegenheid om wensen en bedenkingen ter kennis van ons te brengen voor kredietsubsidies > € 150.000,-- voorzover de regeling op basis waarvan de lening wordt verstrekt dat niet uitsluit.
  In het voorjaar van 2019 komen wij met voorstellen om deze verschillen weg te nemen en te komen tot een eenduidig instrument en beslissingsproces. Tot die

tijd worden kredietsubsidies volgens de voorhangprocedure voorgelegd aan uw Staten. In het Statenstuk 2018-840 Toepassing voorhangprocedure ASV bij subsidieregelingen dat in de Statenvergadering van 11 juli 2018 wordt behandeld is dit verder toegelicht.

- Niet altijd is duidelijk wanneer wordt ingezet op het leningsinstrument of een ander financieringsinstrument, zoals een incidentele of een projectsubsidie. Het Kader Revolverend Financieren sluit geen enkel beleidsveld uit. Wel is het zo dat in de zuivere vorm van revolverend financieren projecten voldoende rendement moeten geven voor terugbetaling. Met een lening ontstaat de mogelijkheid om dezelfde euro meerdere keren in te zetten. Daar staat tegenover dat het beheer op de leningenportefeuille intensief is. Met een lening blijft de provincie ten minste gedurende de looptijd verbonden aan de partij waaraan de lening is verstrekt (financieel, juridisch en bestuurlijk). Wij willen medio 2019 de samenhang van de financiële instrumenten hebben beschreven dat ondersteunt bij het kiezen van het juiste instrument.

Het toepassen van het Kader Revolverend Financieren leidt ertoe dat de beschikbare liquide middelen van de provincie worden ingezet. Middelen die anders via het verplicht schatkistbankieren bij het Ministerie van Financiën moeten worden gestald. De bodem van de kas komt mede door het toepassen van het Kader Revolverend Financieren in zicht. Het verdient aanbeveling om hierop beleid te definiëren hoe de provincie nu en in de toekomst wil omgaan met liquide middelen. Voortzetten van het huidige beleid, zeker als een nieuw college opnieuw het instrument van een investeringsagenda wil inzetten voor het geven van impulsen, kan ertoe leiden dat de provincie voor de financiering moet overgaan tot het lenen van liquide middelen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

, secretaris a.i. , voorzitter

km/coll.