

# Rekenkameradvies bij oprichting HFO

Aan Provinciale Staten  
Van Rekenkamer Oost-Nederland  
Datum 5 februari 2014  
Betreft Advies over het ambtelijke concept Statenvoorstel nr. PS/2013/808  
Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO)

## 1. Inleiding

In dit document geven wij ons advies over het ambtelijk concept Statenvoorstel (PS/2013/808) Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO). De Staten verzochten ons hen te adviseren over het voorstel na de behandeling in de Statencommissie van 6 november 2013. Wij beogen met dit advies een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de bespreking van het ambtelijke conceptvoorstel in de informatiesessie over de HFO op 12 februari 2014. Bij het opstellen van het advies maakten we gebruik van een onafhankelijk fondsexpert van Zanders Treasury and Finance Solutions. Daarnaast spraken wij met de accountant van de provincie.

In het voortraject wisselden wij intensief van gedachten met de betrokken ambtenaren. Een aantal van onze opmerkingen en aandachtspunten is inmiddels verwerkt in het verbeterde Statenvoorstel, zoals de verduidelijking van de scheiding tussen de beheer- en bewaarfunctie (zie p. 7). Als basis voor dit advies hanteerden we het ambtelijke conceptvoorstel dat wij op 3 februari 2014 ontvingen. Dit is het definitieve conceptvoorstel dat nu ter bespreking voorligt.

Het document is als volgt opgebouwd. We gaan kort in op de toegevoegde waarde van de HFO (§2) en geven daarna onze adviezen (§3).

## 2. Toegevoegde waarde van de voorgestelde fondsstructuur

### *Toegevoegde waarde van de HFO*

Het Statenvoorstel benoemt vooral de 'ordering' als doel. Het gaat dan om één governancestructuur voor de gehele holding. Dit maakt de sturing van de provincie, bijvoorbeeld op het risicomangement, eenvoudiger en efficiënter. Daarnaast kan het belastingvoordeel opleveren: een HFO als fiscale eenheid met de werkfondsen.

Wij benadrukken vooral de bescherming van het provinciale vermogen als doel van de HFO. Door het oprichten van een holding waarin het vermogen bewaard wordt, voorkomt de provincie het risico op vermenging met het vermogen van de fondsbeheerder (in dit geval PPM Oost).

Naar onze mening is de opzet van de holdingstructuur, waarbij geleerd is van de ervaringen bij andere provincies, logisch vanuit de doelen die de provincie wil bereiken.

### *HFO als bewaarder*

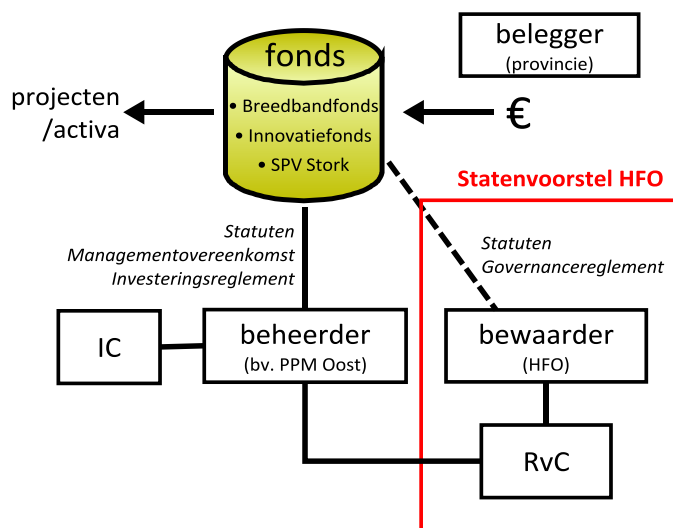
Een fonds is in feite een set overeenkomsten tussen belegger, beheerder en bewaarder.

Belegger: Provincie Overijssel is de *belegger* en opdrachtgever van de HFO en de drie werkfondsen (Innovatiefonds, Breedbandfonds en SPV Stork-Hengelo).

Bewaarder: De HFO heeft de *bewaarfunctie*. Dit betekent dat de HFO het vermogen in de drie fondsen bewaart en administreert, de juridische titels houdt van de activa die de fondsen verwerven en de verslaglegging van de beheerder controleert. De HFO zorgt ook voor de (juridische) oprichting en ontbinding van de werkfondsen en rapporteert over de prestaties van de fondsen richting de belegger en de Raad van Commissarissen (RvC).

Beheerder: PPM Oost is de (beoogd) *beheerder* van de drie fondsen. Zij voert het feitelijk management over de fondsen. Dit houdt in dat zij de investeringsvoorstellen opstelt en uitvoert, activa koopt en verkoopt en de verslaglegging en administratie op fondsniveau verzorgt. Per werkfonds (met uitzondering van SPV Stork) komt er een Investeringscommissie (IC). De taak van de IC is om te adviseren over de investerings-besluiten van de (fonds)beheerder. PPM Oost heeft al een eigen IC. Voor de IC's van het Innovatiefonds en het Breedbandfonds wil de provincie gebruik maken van de expertise die al bij de IC van PPM Oost aanwezig is. De precieze uitwerking in de praktijk is nog niet duidelijk.

**Figuur 1. Vereenvoudigde structuur rond de HFO**



Figuur 1 geeft de structuur rond de HFO vereenvoudigd weer. Het rode kader geeft aan over welk onderdeel van de structuur het conceptvoorstel gaat: de oprichting van de HFO en RvC. De afspraken tussen de provincie (belegger), de HFO (bewaarder) en PPM Oost (beheerder) worden vastgelegd in een drie-partijen overeenkomst. Hoe deze overeenkomst er precies uit gaat zien, wordt nu ambtelijk verkend en uitgewerkt. De grens tussen de bewaarfunctie en andere functies dient wat ons betreft nog scherper gedefinieerd te worden (zie advies 8).

2

### 3. Adviezen bij oprichting HFO

Wij werken de adviezen uit langs vier lijnen: (a) democratische legitimiteit, (b) informatievoorziening, (c) controle & risicomanagement en (d) kosten.

#### a. Democratische legitimiteit

*Advies 1: Maak het governancereglement en het risicomanagement raamwerk onderdeel van de verdere besluitvorming van de holdingstructuur.*

Toelichting advies 1: Het voorstel laat ons inziens veel ruimte over voor de precieze invulling van de governance en het risicomanagement. Het governancereglement en het risicomanagement raamwerk zijn nog niet beschikbaar. Dit is echter wel van belang voor een goede besluitvorming over de holdingstructuur en de spelregels die daarvoor gaan gelden. In het ontwerpbesluit bij het conceptvoorstel is als besluit (nr. 8) opgenomen dat PS nader worden geïnformeerd over het governancereglement van de HFO. Wat ons betreft dient het governancereglement (en eveneens het risicoraamwerk) niet alleen ter kennisname, maar ook ter besluitvorming aan PS te worden voorgelegd.

*Advies 2: Stel per werkfonds een zo duidelijk mogelijke lijst op met besluiten waarvoor goedkeuring nodig is van HFO, GS of PS en bediscussieer op welke wijze de politieke gevoeligheid daarin al dan niet wordt opgenomen.*

Toelichting advies 2: In het voorstel (p. 9) geeft de provincie aan dat 'goedkeuring (door GS of PS) is vereist bij politiek gevoelige besluiten of investeringsbesluiten van een bepaalde omvang'. De term politiek gevoelig is moeilijk te kwantificeren. Die onduidelijkheid maakt de uitvoering door een fondsmanager lastig. Het is daarom van belang om voor elk werkfonds zo duidelijk mogelijk aan te geven bij welke besluiten de fondsmanager moet opschalen naar de directie van de HFO en wanneer naar GS of PS.

*Advies 3: Vraag GS op welke termijn verwacht wordt dat er één geïntegreerde nota verbonden partijen komt.*

Toelichting advies 3: De kaders voor de deelnemingen staan in verschillende beleidsdocumenten, waaronder het deelnemingenbeleid uit 2008, de nota governance verbonden partijen van medio 2013 en de afzonderlijke Statenvoorstellen voor de HFO en de werkfondsen. Het is raadzaam om de beleidskaders rond fondsvorming te bundelen en te actualiseren in één document. Wij begrepen dat een dergelijke nota (verbonden partijen) op termijn wordt ontwikkeld.

*Advies 4: Neem onderdelen van de governancestructuur die gestandaardiseerd kunnen worden op in de kaderstelling van de HFO (en later in de nota verbonden partijen).*

Toelichting advies 4: In het conceptvoorstel (p. 10) staat dat voor elk werkfonds afzonderlijke Statenvoorstellen aan u worden voorgelegd, inclusief een lijst met verschillende onderwerpen die in deze Statenvoorstellen aan de orde moeten komen. Door het inrichten van de governance van de HFO (lees: de werkstructuur) kunnen een aantal onderwerpen worden gestandaardiseerd. Hierbij valt te denken aan de onderdelen 6 (organisatiestructuur en governance), 7 (rapportage en verantwoording), 10 (toedeling van bevoegdheden: mandaat, delegatie en attributie) en 12 (beoordeling van noodzaak extra lid RvC). Vastlegging vindt dan plaats in het conceptvoorstel HFO en later in de nota verbonden partijen.

*Advies 5: Zorg dat waar mogelijk bestaande en nieuwe deelnemingen (in het economisch domein) ook onder de HFO wordt gebracht.*

Toelichting advies 5: De provincie wil op termijn, op passende momenten, ook andere bestaande en nieuwe deelnemingen in het economisch domein onderbrengen in de holdingstructuur, bijvoorbeeld de HMO. Dit vereenvoudigt naar onze mening de sturing en controle op het totaal van de fondsen.

*Advies 6: Vraag GS om een juridische check uit te voeren op de (financiële) consequenties van de maatregelen die u in het uiterste geval kunt inzetten.*

Toelichting advies 6: Door het aangaan van deelnemingen zet de provincie de beleidsuitvoering op afstand. Met name aan de voorkant, dus bij de instelling van fondsen, liggen de sturingsmogelijkheden voor PS. Daarnaast heeft u bijsturingsmogelijkheden. Concreet kunt u (bij)sturen door:

- wensen en bedenkingen te uiten bij de oprichting van de HFO (lees: instemmen of niet);
- vaststellen van de kaderstellende Statenvoorstellen bij de oprichting van werkfondsen;
- vaststellen van de provinciale verordeningen waarin bestuursrechtelijke bevoegdheden worden toegedeeld aan de werkfondsen; en
- GS te verzoeken om bepaalde instructies te geven aan de HFO en aan de fondsbeheerder.

In de Notitie fondsvorming (p. 11) staat dat ‘mocht de bijsturing niet of onvoldoende zijn’, dat u als Staten dan nog twee maatregelen kunt treffen:

- via een begrotingswijziging de middelen voor de fondsen terug te brengen; en
- de provinciale verordening in te trekken.

Deze maatregelen moeten worden gezien als ‘noodrem’. Maar deze noodrem moet wel gebruikt kunnen worden in het uiterste geval. Bestaande investeringen en aangegane verplichtingen zijn echter niet makkelijk terug te brengen. Een juridische check op de (financiële) gevolgen van de inzet van deze maatregelen is nuttig om de effectiviteit voorafgaand in beeld te hebben.

### *b. Informatievoorziening*

*Advies 7: Neem in de kaderstelling op welke informatie over de HFO en de werkfondsen in de planning & control-cyclus (waaronder de paragraaf verbonden partijen) moet worden weergegeven.*

Toelichting advies 7: In het conceptvoorstel (p. 11) staat dat de HFO als verbonden partij wordt verantwoord in de paragraaf verbonden partijen ‘in combinatie met een scherp inzicht in de inhoudelijke focus van de werkfondsen’. Alleen is niet duidelijk welke informatie dit is. Wij denken aan informatie over risico’s, financiële prestaties, mate van revolverendheid, compliance aan wet- en regelgeving e.d. De auditcommissie zou hier in het bijzonder bij betrokken kunnen worden.

### *c. Controle & risicomanagement*

*Advies 8: Vraag GS in de uitwerking van het governancereglement en de bewaar- en beheerovereenkomsten de verschillende functies en taken die daarbij horen helder te definiëren om het risico op rolvermenging te voorkomen.*

Toelichting advies 8: De grens tussen de bewaarfunctie en andere functies dient scherp gedefinieerd te worden in de uitwerking van het governancereglement en de bewaar- en beheerovereenkomsten. De HFO dient zich strikt aan haar taken als bewaarder te houden, het is niet de bedoeling dat zij zich ook gaat bezig houden andere taken. Ter illustratie: In de takenlijst van de HFO (zie de Notitie fondsvorming bij het conceptvoorstel, p. 9) staat dat de HFO kaders gaat stellen voor het risicomanagement. Deze taak ligt naar onze mening bij de provincie. En in het conceptvoorstel (p. 7) wordt de optie genoemd om de HFO de financiële administratie en rapportages van de werkfondsen te laten verzorgen. Dit hoort in principe niet bij de bewaarfunctie. De fondsbeheerder is als bestuurder van de werkfondsen primair verantwoordelijk voor de verslaglegging en management rapportages. Het is de taak van de bewaarder om die verslaglegging te bewaken en de managementrapportages op juistheid te controleren.

Naast de vaststelling van de doelstelling, functies en taken van de verschillende partijen, dient ook het risicomanagement raamwerk nog ingericht te worden (zie advies 1). Het is nog niet duidelijk hoe risico’s worden geïdentificeerd, hoe risico’s worden gemitigeerd of beheerst en op welke wijze over risico’s wordt gerapporteerd in de planning & control-cyclus.

Vanwege de raakvlakken met ons advies benadrukken we hier de opmerkingen van de accountant in haar Boardletter 2013 (zie PS/2013/1052) over het bieden van een totaalbeeld aan PS van de fondsen en het uitbreiden van de informatie in de paragraaf verbonden partijen. Daarnaast maakt de accountant een opmerking over de versnipperde controle op de fondsen in de provinciale organisatie. Zij heeft de indruk dat er geïnvesteerd moet worden in het kennisniveau over de financiële verwerking van verbonden partijen.

*d. Kosteninschatting van de holdingstructuur*

*Advies 9: Vraag GS naar een onderbouwing van de kosten van de holdingstructuur waarbij tevens de nu nog ontbrekende componenten worden meegenomen.*

Toelichting advies 9: Voor het Innovatiefonds, Breedbandfonds en de SPV Stork-Hengelo heeft u in totaal € 97,1 miljoen ter beschikking gesteld. In de Notitie fondsvorming bij het conceptvoorstel (p. 18) begroot de provincie de kosten van de houdstermaatschappij op € 175.000. In de onderbouwing van dit bedrag zijn de kosten voor huisvesting en overhead, IT systemen (met name voor risicomanagement) en medewerker(s) ter ondersteuning van de directeur HFO nog niet meegerekend. Verder is ons niet duidelijk of in de onderbouwing rekening gehouden is met de BTW-component. Onze inschatting is dat het begrote bedrag aan de lage kant is.