

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Nota van bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit S. Spenkelink, Msc, O. Stortelder, Msc en drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost.

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Nota van bevindingen

Deventer, december 2022

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	7
1.4	Opbouw rapport.....	8
2	Innovatiefonds Overijssel	9
2.1	Verwachte werking	9
2.2	Input fonds	11
2.3	Activiteiten	13
2.3.1	Op- en inrichten fonds.....	14
2.3.2	Aangeboden financieringsinstrumentarium.....	15
2.3.3	Fondsmanagement.....	19
2.4	Output.....	21
2.5	Outcome.....	26
2.5.1	Financiële doelen (cofinanciering en revolverendheid)	27
2.5.2	Maatschappelijke doelen	33
2.6	Impact	39
3	Energiefonds Overijssel	45
3.1	Verwachting werking	45
3.2	Input	46
3.3	Activiteiten	49
3.3.1	Op- en inrichten fonds.....	50
3.3.2	Aanbieden financieringsinstrumentarium.....	51
3.3.3	Fondsmanagement.....	55
3.4	Output.....	57
3.5	Outcome.....	62
3.5.1	Financieel rendement.....	62
3.5.2	Maatschappelijk rendement	66
3.6	Impact	74
4	Evaluatie en rapportering	77
4.1	Evaluatie.....	77
4.2	Informatievoorziening van fondsbeheerder aan GS.....	81
4.3	Informatievoorziening aan PS.....	85
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	91
Bijlage 2:	Vergelijking fondsen.....	94
Bijlage 3:	Bronnenlijst.....	96

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar de effectiviteit van Overijsselse revolverende fondsen. In dit eerste hoofdstuk geven we in het kort de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek en wat we hebben onderzocht weer.

1.1 Aanleiding

In 2017 publiceerden we een onderzoek naar de governance van revolverende fondsen (vanaf hier: fondsen) op het gebied van energie en innovatie. Voor een onderzoek naar de effecten was het toen nog te vroeg. Inmiddels zijn de meeste fondsen acht jaar operationeel waardoor het moment is gekomen om naar de effecten te kijken. De verwachtingen over de bijdrage van de fondsen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven zijn bij de provincies onverminderd groot getuige de oprichting van nieuwe fondsen. Meer inzicht in de bijdrage van deze fondsen aan het realiseren van provinciale doelen is daarom gewenst. De effectiviteit van fondsen is ook een onderwerp dat de belangstelling van PS Gelderland en Overijssel heeft.¹

1.2 Achtergrond

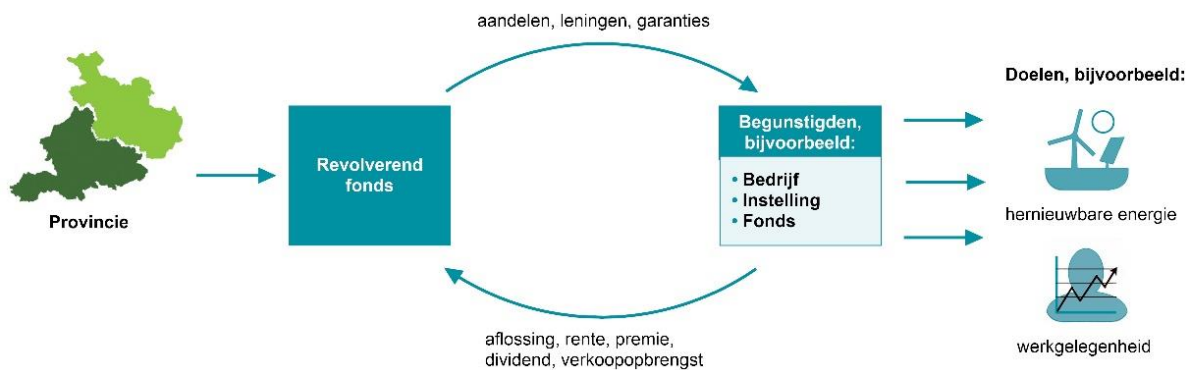
Revolverende fondsen zijn gekoppeld aan maatschappelijke doelen die de overheid wil bereiken: bevorderen van ondernemerschap, het stimuleren van innovatie, het bereiken van energiedoelstellingen, etc. De gedachte is dat het geld in deze fondsen - in tegenstelling tot subsidies - terugvloeit en, geheel of gedeeltelijk, opnieuw kan worden ingezet. Hierdoor kan er efficiënter met de investeringsmiddelen worden omgegaan en kan er voor hetzelfde geld in meer projecten worden geïnvesteerd. Van fondsen wordt ook verwacht dat ze een hefboomwerking hebben. Dit betekent dat door inbreng van

¹ Dit bleek uit fractiegesprekken die het bestuur in 2021 voerde voor de onderzoeksprogrammering 2022 en uit de startgesprekken die we voor het onderzoek met Statenleden voerden.

vermogen door overheden het risico wordt verlaagd waardoor het eenvoudiger zou zijn om private kapitaalverschaffers aan te trekken.²

In figuur 1 geven we weer hoe een revolverend fonds concreet werkt: een fonds investeert in een bedrijf/instelling of ander fonds, het geld komt in de loop der tijd weer terug waarna het opnieuw kan worden ingezet.

Figuur 1: Beoogde werking revolverende fondsen



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Algemene Rekenkamer (2019). Zicht op revolverende fondsen van het Rijk, p. 12.

In Overijssel zijn er drie revolverende fondsen om maatschappelijke doelen te bereiken. Deze fondsen zijn in figuur 2 weergegeven. Het gaat hier om de fondsen waar de provincie als enige overheidspartner aan deelneemt.³ De fondsen van Overijssel zijn gericht op energie, innovatie en werklocaties. Het Energiefonds Overijssel is met € 200 miljoen het grootste fonds. Voor alle Overijsselse fondsen ligt het beheer extern.

Figuur 2: Fondsen Overijssel (feb. 2022)

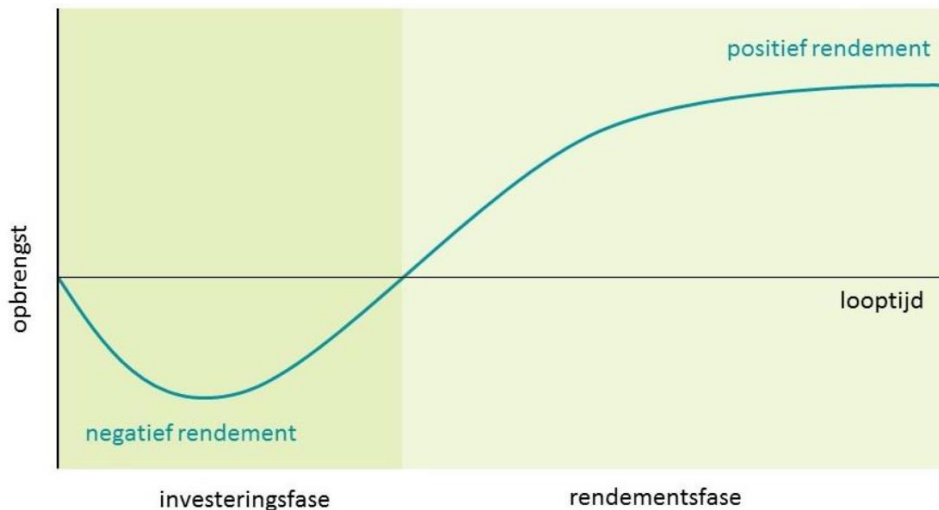
Provincie Overijssel	
Energiefonds Overijssel	Operationeel: jan. 2013 - heden Financiële omvang: € 200 mln. beschikbaar + € 80 mln. tijdelijk Beheer: CL Venture Partners (StartGreen Capital)
Innovatiefonds Overijssel	Operationeel: dec. 2015 - heden Financiële omvang: € 41,5 mln. beschikbaar (+ jaarlijkse toevoeging € 450.000) Beheer: Oost NL
Herstructureringsmaatschappij Overijssel	Operationeel: mei 2009 - heden Financiële omvang: € 55,9 mln. kapitaalstorting en € 17,2 mln. lening Beheer: HMO

² Ecorys en Erac (2013). *Praktijkervaringen met revolverende fondsen (mede op basis van EFRO)*, p. 8.

³ Dit betekent concreet dat Wadinko en het basisparticipatiefonds Oost NL niet in de figuur zijn opgenomen.

Kenmerkend voor directe investeringen bij revolverende fondsen is dat in de eerste fase van het fonds de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. In de tweede fase ontstaan er inkomsten doordat leningen worden terugbetaald en de deelnemingen in bedrijven worden verkocht. Deze gefaseerde werking staat in de wereld van private equity⁴ ook wel bekend als de J-curve (zie figuur 3). De eerste fase wordt daarin de investeringsfase genoemd en de tweede fase de rendementsfase.

Figuur 3: J-curve effect



Bron: Van Lanschot (2011), *Private Equity Wijzer*, p. 3, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

In de eerste fase van het fonds beoordeelt de fondsbeheerder de plannen van ondernemers voor het doen van investeringen.⁵ Zodoende wordt een investeringsportefeuille opgebouwd. In de loop van de tijd wordt duidelijk welke bedrijven succesvol zijn en treden ook de eerste effecten op, bijvoorbeeld werkgelegenheid of opwekking van hernieuwbare energie. Een aantal van de Overijsselse revolverende fondsen zijn inmiddels al even operationeel. Dat maakt het mogelijk om in dit onderzoek naar de effectiviteit van de fondsen te kijken.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Afbakening fondsen en tijd

In dit onderzoek kijken we naar de effectiviteit van revolverende fondsen. De focus ligt op fondsen die:

- al langere tijd functioneren (meer dan vijf jaar na oprichting);
- waar geen andere overheid dan de provincie aan deelneemt;
- op een beleidsterrein waar beide provincies een fonds voor hebben opgericht.

⁴ Private equity is risicodragend vermogen afkomstig van private investeerders en wordt gebruikt voor de financiering van nietbeursgenoteerde ondernemingen. De private investeerder investeert geld in het bedrijf en wordt hierdoor aandeelhouder.

⁵ Overigens is de beoordeling van plannen niet voorbehouden aan de eerste fase van een fonds. Wel is het zo dat daar in de eerste fase de nadruk op ligt (acquisitie en beoordeling). In latere fasen komt daar ook beheer en afscheid nemen van exits op participaties of aflossing van leningen bij.

Voor Overijssel betekent dit dat we het Energiefonds Overijssel (hierna: Energiefonds) en het Innovatiefonds Overijssel (hierna: Innovatiefonds) in het onderzoek betrekken. Die kennen een gezamenlijke omvang van € 241,5 miljoen. Dit is 77% van het totale beschikbare bedrag voor revolverende fondsen waar enkel de provincie aan deelneemt. Voor een vergelijking van deze fondsen op aspecten als oprichtingsjaar, looptijd, fondsomvang, beheerder, instrumentarium, maatschappelijke doelen en doelen voor cofinanciering en revolverendheid verwijzen we naar bijlage 2 van deze nota.

Inhoudelijke focus

We focussen op de effectiviteit van de revolverende fondsen. Dat betekent in de eerste plaats dat we de maatschappelijke effecten onderzoeken van de fondsen en in hoeverre deze effecten bijdragen aan de ambities van de provincie op het gebied van energie en economie. We spreken in dit verband over de doeltreffendheid van het fonds. In de tweede plaats kijken we naar het functioneren van het fonds waarbij we ons vooral richten op de financiële aspecten zoals de revolverendheid van de fondsen en in hoeverre er sprake is van cofinanciering van derden (zoals andere overheden of private partijen).

In dit onderzoek worden relevante aanbevelingen afkomstig uit ons onderzoek 'Provinciaal geld op afstand' uit 2017 meegenomen in de analyse.

1.4 Opbouw rapport

Het vervolg van deze nota is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 presenteren we de bevindingen over het Innovatiefonds en in hoofdstuk 3 de bevindingen over het Energiefonds. In hoofdstuk 4 hebben we ten slotte aandacht voor evaluatie van de fondsen en informatievoorziening aan GS en PS over genoemde fondsen.

2 Innovatiefonds Overijssel

Dit hoofdstuk gaat over het Innovatiefonds. Daarbij is er aandacht voor de verwachte werking en de input, activiteiten, output, outcome en impact van het fonds.

2.1 Verwachte werking

Bevindingen

- De beleidsmatige doelen van de provincie bij het Innovatiefonds zijn: innovatie gestimuleerd, totstandkoming cross-overs ondersteund en ondernemerschap versterkt. Ook komen meer exportwaarde en werkgelegenheid terug.
- Marktfalen, hefboomwerking en revolverendheid zijn belangrijke veronderstellingen van de provincie bij het Innovatiefonds. Daarnaast had zij verwachtingen over het aantal financieringen en over de meerwaarde van fonds-in-fonds-investeringen.
- De provincie stelde prestatie-indicatoren met streefwaarden voor de totale investeringsomvang, het aantal arbeidsplaatsen en revolverendheid van het Innovatiefonds.

In 2013 startte de provincie met een voorloper op het Innovatiefonds en in 2015 werd het Innovatiefonds Overijssel opgericht. Dit fonds wordt extern beheerd. Vanuit het Innovatiefonds kunnen leningen, participaties, garanties worden verstrekt aan Overijsselse MKB-bedrijven uit de zogenoemde topsectoren⁶ en fonds-in-fonds-investeringen⁷.

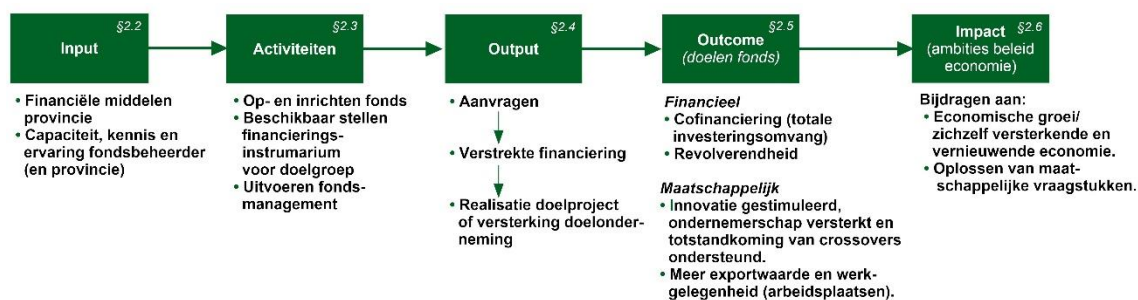
⁶ High Tech Systemen en Materialen, Health/Lifesciences en Kunststoffen/Chemie en cross-overs met de sectoren Agrofood, Vrijetijdseconomie, Energie en Bouw.

⁷ Hierbij investeert het fonds in een marktfonds dat op zijn beurt weer in bedrijven investeert.

Verwachtingen provincie over bijdrage Innovatiefonds aan provinciale beleidsdoelen

Om iets over de doeltreffendheid van het Innovatiefonds te kunnen zeggen, hebben we op basis van documentstudie de beleidstheorie⁸ van input via activiteiten naar output, outcome en impact uitgewerkt (zie figuur 4).

Figuur 4: Vereenvoudigde beleidstheorie Innovatiefonds Overijssel



10

De doelen voor en de verwachte werking van het Innovatiefonds zijn (grotendeels) beschreven in de Statenvoorstellen over de kaderstelling voor en oprichting van het fonds.⁹

De beleidsmatige, maatschappelijke doelen van het Innovatiefonds zijn (in steekwoorden) dat innovatie is gestimuleerd, de totstandkoming van crossovers is ondersteund en ondernemerschap is versterkt. Daarnaast noemt de provincie meer exportwaarde en meer werkgelegenheid als doelen.

Aan de verwachte werking van het Innovatiefonds om deze doelen te bereiken, lagen verschillende veronderstellingen ten grondslag. De belangrijkste waren:

- Bedrijven kennen financieringsproblemen. Zij hebben behoefte aan geld, maar dat wordt niet makkelijk beschikbaar gesteld door private kapitaalverschaffers en banken. Dit wordt ook wel geduid als ‘marktfalen’.
- Met het voorzien in risicokapitaalbehoefte wordt het aantrekkelijker voor andere financiers om mee te gaan. Zij worden overgehaald om mee te financieren. Dit wordt ook wel hefboomwerking genoemd.
- Het verstrekte geld komt (deels) terug via aflossingen, rentebaten en verkoopopbrengsten van participaties. Dit is ‘revolverendheid’. Het provinciale vermogen wordt daarmee deels behouden.

Ook zijn er een aantal verwachtingen die te maken hebben met de inzet van een specifiek instrument vanuit het fonds namelijk de fonds-in-fonds-investeringen. Hierbij investeert het Innovatiefonds in marktfondsen. Verwachtingen hierbij zijn bijvoorbeeld dat door fonds-in-fonds-investeringen¹⁰ een grotere mate van cofinanciering wordt

⁸ Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen en verwachtingen dat aan beleid ten grondslag ligt. Het gaat daarbij om veronderstellingen en verwachtingen over het verband tussen de inzet van een beleidsinstrument en het bereiken van bepaalde prestaties en vervolgens doelstellingen.

⁹ Grotendeels omdat in die Statenvoorstellen nog niet werd uitgegaan van/ stond over fonds-in-fonds-investeringen terwijl later gesteld werden dat die belangrijk zijn voor het bereiken van de gestelde doelen.

¹⁰ Hierbij investeert het fonds in een marktfonds dat op zijn beurt weer in bedrijven investeert.

gerealiseerd en de revolverendheid van het totale fonds beter op peil gehouden wordt¹¹.

De provincie stelde enkele prestatie-indicatoren voor het Innovatiefonds. Die hadden betrekking op het aantal arbeidsplaatsen, het totale investeringsvermogen en de revolverendheid. In paragraaf 2.5 van dit rapport gaan we in op de realisatie daarvan. In de Statenvoorstellen over de kaderstelling/oprichting van het Innovatiefonds was ook een verwachting uitgesproken wat betreft het aantal financieringen. Die is niet omgezet in een concrete prestatie-indicator die met de fondsbeheerder is afgesproken.

In de volgende paragrafen (§2.2 t/m §2.6) gaan we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie voor het Innovatiefonds langs. Bovenaan elke paragraaf is via een vereenvoudigde versie van de beleidstheorie (zie figuur 4) te zien in welk onderdeel daarvan we zitten.

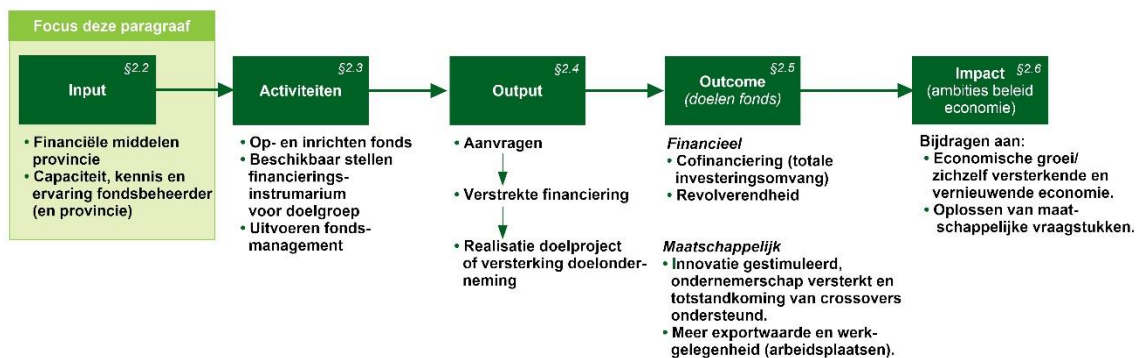
2.2 Input fonds

Bevindingen

- Het Innovatiefonds Overijssel kent een fondsomvang van € 41,5 mln.
- Vanaf 2018 wordt het Innovatiefonds versterkt met middelen (eerste jaar € 11.000, daarna gemiddeld ca. € 450.000 per jaar) vanuit de SPV Hengelo. Met het opheffen van de Houdster-maatschappij in 2021 zal er jaarlijks ongeveer een ton meer vanuit de SPV naar het Innovatiefonds gaan.

Het bereiken van doelen met het Innovatiefonds begint met de middelen die PS hiervoor beschikbaar stellen ('de fondsomvang'). GS geven aan dat de fondsomvang van belang is om revolverend te kunnen zijn: hoe meer participaties een fonds gelijktijdig kan aangaan, hoe groter de kans is dat er een succesvolle participatie bij zit die het verlies van minder succesvolle participaties kan opheffen. De input via capaciteit, kennis en ervaring van de fondsbeheerder en provincie komt tot uitdrukking in de activiteiten die in paragraaf 2.3 centraal staan.

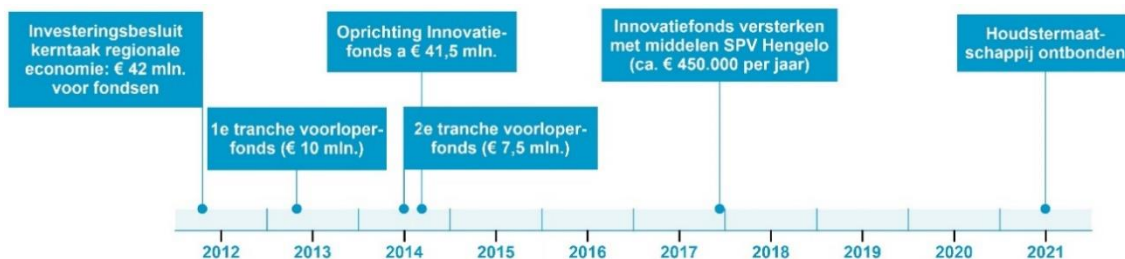
¹¹ Ambtelijk wordt aangegeven dat door te investeren in fonds-in-fonds-investeringen, door een betere risicospreiding binnen een ander fonds, een deel van het kapitaal wordt uitgezet tegen een lager financieel risico. Als gevolg hiervan kan voor dit deel naar verwachting een hoger rendement behaald worden dan bij de directe investeringen het geval is. Hierdoor kan de revolverendheid van het totale fonds beter op peil gehouden worden.



In figuur 5 geven we de belangrijkste momenten weer die betrekking hebben op de totale omvang van de beschikbaar gestelde middelen.

12

Figuur 5: Momenten beschikbare middelen Innovatiefonds Overijssel



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. onder andere PS/2012/107, PS/2012/945, PS/2013/470, PS/2014/578, PS/2016/1110, PS/2018/636.*

2013/2014: Voorloperfondsen à € 17,5 miljoen

PS stelden in 2012 € 42 miljoen beschikbaar voor fondsen voor businesscases, leningen en garanties voor de topsectoren high tech, energie, kunststoffen (chemie), gezondheidszorg (lifesciences) en agrofood ter realisatie van de vernieuwing van de economische structuur in Overijssel. Vervolgens stelden PS aan het einde van hetzelfde jaar enkele uitgangspunten vast voor de uitwerking voor het Innovatiefonds Overijssel. De bedoeling was dat GS de uitwerking van het fonds uiterlijk in het voorjaar van 2013 aan PS zouden voorleggen.

Het innovatieve karakter van het fonds leidde tot veel discussie binnen de provincie over de inrichting en governancestructuur van het fonds en het werd ook juridisch tegen het licht gehouden. Dit leidde tot vertraging. Om toch een start te kunnen maken met het fonds en ondernemers te faciliteren, troffen GS een tijdelijke voorziening. Er werd € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor innovatieleningen aan (MKB-)bedrijven. Eind mei 2013 startte de 'voorloper van het Innovatiefonds' (voorloperfondsen). Begin juli 2014 werd een tweede tranche met een omvang van € 7,5 miljoen geopend.

2014: Oprichting Innovatiefonds à € 41,5 miljoen

In september 2014 besloten PS over de oprichting van het Innovatiefonds. Voor het fonds was, na een reservering van € 0,5 miljoen voor ondersteuning voor het opstellen van businesscases, € 41,5 miljoen beschikbaar. Uit de Statenvoorstellen over het

Innovatiefonds wordt niet duidelijk waar de omvang van het bedrag precies op is gebaseerd.

Vanaf 2018: Versterking Innovatiefonds met middelen SPV

Eind 2017 besloten GS om het Innovatiefonds Overijssel te versterken. In 2018 ging het om € 11.000. Daarna om gemiddeld ca. € 450.000 per jaar. De jaarlijkse toevoeging aan het fonds betreft de terugbetaling van de provinciale bijdrage vanuit de Special Purpose Vehicle (SPV) Hengelo.¹² Daarnaast werd de terugbetaling gebruikt om de beheerskosten van de Houdstermaatschappij Overijssel¹³ (hierna: Houdstermaatschappij) te betalen, zodat het Innovatiefonds niet onevenredig zou worden belast met de beheerskosten.

2021: Opheffing Houdstermaatschappij

De Houdstermaatschappij is in 2021 ontbonden en geliquideerd.¹⁴ Met de opheffing daarvan vervielen de kosten daarvan (ongeveer twee ton), een ton daarvan is eveneens beschikbaar voor het Innovatiefonds. Daardoor ontvangt het Innovatiefonds vanaf de liquidatie van de Houdstermaatschappij vijf à zes ton van SPV.

2.3 Activiteiten

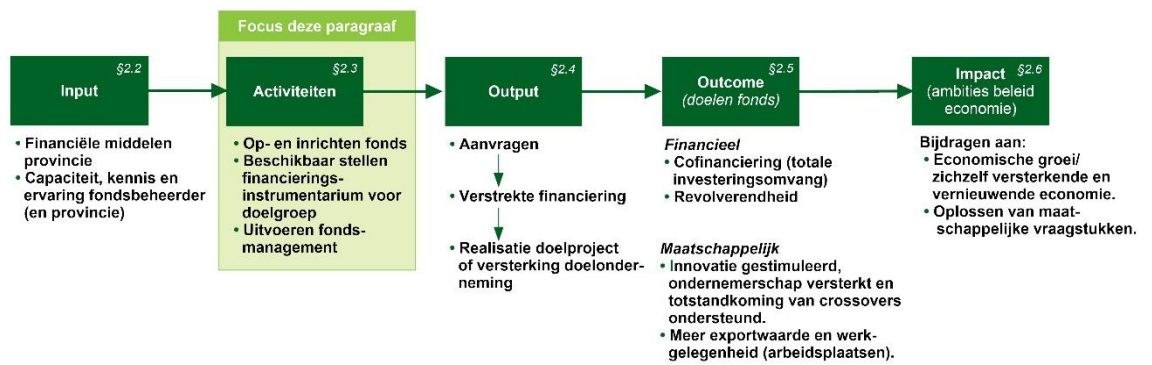
Bevindingen

- In 2013-2015 voerde de provincie een voorloper van het innovatiefonds uit. Het ging daarbij om innovatieleningen. PPM Oost adviseerde.
- Oost NL (voorheen PPM Oost) is beheerder van het Innovatiefonds. Belangrijk onderdeel van hun activiteiten in relatie tot het rendement van het fonds is het beoordelen van aanvragen/investeringsvoorstellen. Hierbij is er ook een rol voor een investment committee.
- De (mix van) financieringsinstrumenten die worden aangeboden vanuit het Innovatiefonds is in de loop van de jaren aangepast. Dit is (onder andere) gebeurd om de doelstellingen van het fonds te kunnen behalen en vanwege veranderingen in - vraag en aanbod op - de kapitaalmarkt. Op dat laatste kreeg de provincie onder meer zicht door een kapitaalmarktonderzoek dat in 2017 en 2020 is gedaan. Relevante aanpassingen zijn het mogelijk maken van fonds-in-fonds-investeringen (2016) en daarmee samenhangend het bepalen van de verdeling van de fondsmiddelen tussen directe en indirecte investeringen (2017 en 2022), het stoppen met de innovatieleningen en innovatiekredieten (2017 en 2018) en het verbreden van de doelondernemingen/ontwikkelen van een financieringsproduct ('proof of concept') voor de vroege fase (2018).

¹² Het gaat hierbij om een lening van € 19,5 mln. die in 2013 aan Stork Thermeq is verstrekt voor een bedrijfsverplaatsing.

¹³ De Houdstermaatschappij droeg, via haar dochtermaatschappijen (de werkfondsen waarvan het Innovatiefonds er een van was) bij aan de versterking van de regionale economie in de provincie. Samen vormden zij een holding. Zie ook paragraaf 2.3.1.

¹⁴ Besluit PS 23 september 2020, besluit GS als aandeelhouder ontbinding per 1 juli 2021. Reden om de Houdstermaatschappij te laten vervallen was dat de provincie daarmee directe sturing op alle fondsen zou hebben, zonder extra gelaagdheid in communicatie en besluitvorming.



2.3.1 Op- en inrichten fonds

14

Effectiviteit Overijsselse fondsen

In 2013-2015 was er sprake van een voorloperregeling die de provincie zelf uitvoerde. Hierbij adviseerde PPM Oost de provincie bij de beoordeling van de aanvragen. Eind 2015 werd het Innovatiefonds (twee besloten vennootschappen) formeel opgericht en nam dit fonds de voorloperleningen van de provincie over. PPM Oost (nu Oost NL) werd daarbij de fondsbeheerder. De twee B.V.'s werden onder de Houdstermaatschappij Overijssel gebracht waar een andere partij de 'bewaarder'¹⁵ van was. De provincie was 100% eigenaar van de Houdstermaatschappij, die op haar beurt weer 100% eigenaar van het Innovatiefonds was. In 2021 is de Houdstermaatschappij ontbonden en geliquideerd.

De organisatie van het Innovatiefonds ziet er op dit moment op hoofdlijnen als volgt uit: Binnen de door PS gestelde kaders¹⁶ bepalen en sturen GS op de uitvoeringskaders¹⁷ vanuit de rol van eigenaar en opdrachtgever. Op dit moment is de provincie enig aandeelhouder van de twee B.V.'s waar het Innovatiefonds uit bestaat (zie figuur 6). Zij heeft stemrecht bij de Algemene vergadering. Het opdrachtgeverschap van de provincie komt voort uit haar rol als investeerder; het zijn haar middelen die ingelegd worden. Belangrijk bij de invulling van het opdrachtgeverschap van GS waren vierjaarlijkse beleidsbrieven waarin kaders, richting en aandachtspunten meegegeven worden voor het strategische beleidsplan/meerjaren investeringsplan die (de Houdstermaatschappij en) het Innovatiefonds moest(en) opstellen.¹⁸ Hierin is ook aandacht voor de beoogde effecten/prestaties. PS stemden in met deze beleidsbrieven en keurden goed dat GS

¹⁵ De bewaarder voerde (in het belang van de provincie als investeerder) controle- en toezichtstaken uit op de beheerder c.q. het gevoerde investeringsbeleid. Daarnaast droeg de beheerder zorg voor de bewaring van de middelen, ter afscherming van het economisch risico dat gelopen wordt door de kernactiviteit van de beheerder.

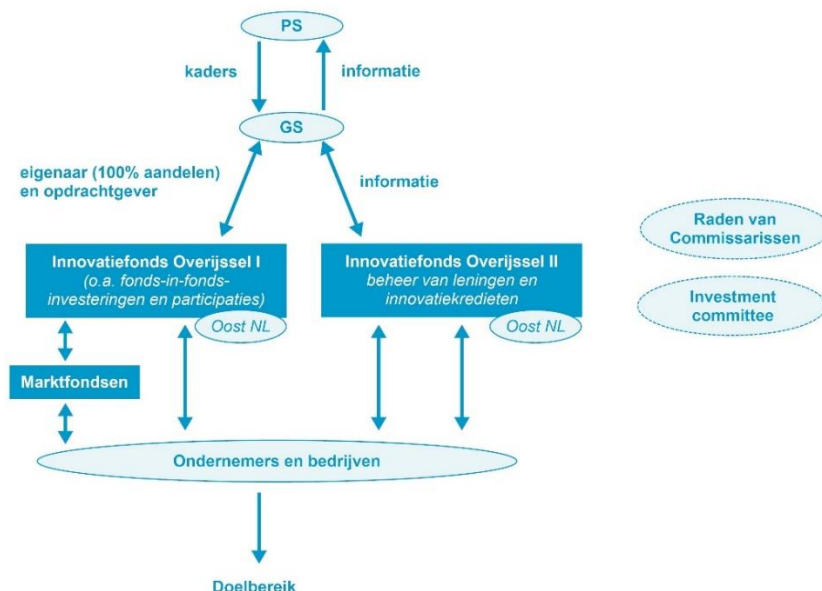
¹⁶ Het gaat daarbij ten eerste om de kaders voor verbonden partijen en ten tweede op beleidskaders voor (de toenmalige Houdstermaatschappij en) het Innovatiefonds. Belangrijke kaderstellende documenten voor het Innovatiefonds zijn geweest: PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel en PS/2016/789 Kaderstelling fonds-in-fondsinvesterings. Hierin komen bijvoorbeeld kaders wat betreft doel(groep)en, prestaties, instrumenten en fondsomvang terug. Ook stelden PS de verordeningen voor het Innovatiefonds vast.

¹⁷ Fondsdocumentatie bestaat bijvoorbeeld uit de statuten, overeenkomst van opdracht, investeringsreglement. De verordeningen voor het Innovatiefonds zijn door PS vastgesteld.

¹⁸ Zie PS/2015/838 Beleidsbrief Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV (t.b.v. Strategisch Beleidsplan 2016-2018 en jaarplan 2016) en PS/2018/636 Beleidsbrief meerjaren investeringsplan 2019-2022 Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel en Innovatiefonds. Ook zijn er beleidsbrieven gestuurd voor de jaarplannen van het fonds (zie bv. PS/2017/291)/

zouden instemmen met het strategisch beleidsplan/meerjaren investeringsplan.¹⁹ Het huidige meerjarenplan van het Innovatiefonds loopt eind 2022 af.

Figuur 6: Organisatie Innovatiefonds



15

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Het Innovatiefonds kent verder:

- Een *Raad van Commissarissen* voor elk deelfonds van het Innovatiefonds (met dezelfde leden). Zij houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschappen. Ook kan zij advies uitbrengen aan het bestuur of aandeelhouder.
- *Fondsbeheerder*. Daar ligt de verantwoordelijkheid voor directe besturing en individuele investeringsbeslissingen.
- Een *investment committee* die onafhankelijk advies geeft over voorgenomen investeringen boven de drempel van € 250.000. Dit is een orgaan van Oost NL en bestaat uit een vaste kern van vier leden en een poule van meerdere leden op diverse expertisegebieden.

2.3.2 Aangeboden financieringsinstrumentarium

De provincie wil met het Innovatiefonds voorzien in een behoefte aan risicokapitaal bij innovatieve, snelgroeiende Overijsselse bedrijven. Daarbij gaat het om kapitaalbehoefte waar de markt niet in voorziet. GS gaven hierover in 2014 aan: *“Bedrijven moeten, om succesvol te kunnen zijn, voortdurend inspelen op nieuwe vragen van de markt. Ze innoveren om te overleven, een nieuwe levenscyclus te starten of concurrentievoordeel*

¹⁹ In 2016 ontvingen PS het strategisch beleidsplannen 2016-2018 van de Houdstermaatschappij en Innovatiefonds vooraf en gaven GS, met enkele wijzigingen, goedkeuring daar mee in te stemmen. In 2018 gaven PS met hun besluit over de beleidsbrief goedkeuring aan GS om in te stemmen met het meerjaren investeringsplan 2019-2022 als die voldeed aan de kaders uit de beleidsbrief. PS ontvingen het meerjaren investeringsplan 2019-2022 nadat GS het hadden goedgekeurd in de Algemene Vergadering.

te behalen. Bestaande banen blijven daardoor behouden en/of nieuwe banen worden gecreëerd. Innoveren kost geld, geld dat in het huidige economische klimaat niet makkelijk beschikbaar wordt gesteld door private kapitaalverschaffers en banken. Er is daarmee sprake van marktfalen en dat legitimeert het vanuit de overheid beschikbaar stellen van kapitaal.”²⁰ Omdat het marktfalen de legitimatie is van het fonds is het van belang dat de provincie (behalve bij de start ook) gedurende de looptijd van het fonds een goed beeld heeft van enerzijds de vraag van bedrijven naar kapitaal en anderzijds het aanbod van kapitaal op de markt om zo nodig het fonds(instrumentarium) aan te passen.

Financieringsinstrumentarium bij start fonds

PS gaven in 2012 onder andere de volgende kaders mee voor de verdere uitwerking van het Innovatiefonds:

- financiering via een mix van leningen en participaties/deelnemingen en
- focus gericht op bestaande technologisch-innovatieve MKB-bedrijven met groeimogelijkheden en op samenwerkingsverbanden met betrokkenheid van innovatief MKB, groter bedrijfsleven en kennisinstellingen binnen de topsectoren High Tech Systemen en Materialen, Health/Lifesciences en Kunststoffen/Chemie waarbij wordt ingezet op cross-overs met de sectoren Agrofood, Vrijtijdseconomie, Energie en Bouw.

De voorloper van het Innovatiefonds (mei 2013 - eind 2015) werd uitgevoerd door de provincie zelf en verstreekte alleen innovatieleningen.²¹ Het ging om leningen van € 100.000 tot € 1.500.0000 aan Overijsselse ondernemingen in bovengenoemde doelgroep. Toen PPM Oost in 2015 beheerder werd van het Innovatiefonds waren de volgende instrumenten mogelijk: participaties, leningen tot € 1 miljoen en innovatiekredieten voor laagdrempelige leningen tot € 75.000.²² De fondsbeheerder gaf in zijn eerste jaarverslag over 2015 aan: *“Het financieren van ondernemingen via leningen was nieuw voor de provincie. In eerste instantie was het streven om zoveel mogelijk innovatieve ondernemingen binnen de doelgroep te ondersteunen. Daarmee was er minder focus voor aspecten als cofinanciering, werkgelegenheid en revolverendheid, hetgeen ook blijkt uit de tot op heden gerealiseerde resultaten op deze punten. De komende jaren zullen het investeringsbeleid en de financieringsinstrumenten aangepast dienen te worden om toch zoveel mogelijk naar de doelstellingen toe te werken.”*²³

Ontwikkeling van aangeboden financieringsinstrumentarium

Tabel 1 laat zien dat er gedurende de looptijd van het Innovatiefonds wijzigingen zijn doorgevoerd om het instrumentarium beter te laten aansluiten op de vraag van de markt en de gestelde fondsdoelen te behalen.

²⁰ PS2014-578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel BV, p. 2.

²¹ Het was destijds al wel de bedoeling om uiteindelijk met het Innovatiefonds te participeren in ondernemingen, maar de provincie koos hier niet voor vanwege het karakter van het Voorloperfonds.

²² Voor die (niet converteerbare) leningen tot € 1 miljoen en innovatiekredieten tot € 75.000 bepaalden PS in 2015 de kaders door in te stemmen met een tweetal verordeningen. Later dat jaar stemden PS in met de wijziging van de verordening om die op een aantal punten te actualiseren, te verduidelijken en de administratieve lasten voor ondernemers te verlagen. Converteerbare leningen (dit zijn leningen die omgezet kunnen worden in aandelenkapitaal) uit het IFO I zijn iets later mogelijk geworden.

²³ PPM Oost. Jaarverslag 2015 Innovatiefonds Overijssel II, p. 5.

Tabel 1: Veranderingen in instrumentarium en doelgroep gedurende looptijd Innovatiefonds

PS-besluit	Veranderingen instrumentarium en doelgroep	Aanleiding verandering
2016	<p><i>Statenvoorstel Fonds-in-fonds-investeringen Innovatiefonds</i></p> <p>Fonds-in-fonds-investeringen worden mogelijk gemaakt. PS geven o.a. als kaders mee dat een investering in een marktfonds maximaal € 5 mln. bedraagt en dat bij de investeringsbeslissing aannemelijk moet zijn dat ten minst tweemaal het vanuit het fonds beschikbaar gestelde bedrag in Overijssel wordt geïnvesteerd.</p>	<p>GS geven aan dat investeringen in marktfondsen van belang zijn voor het realiseren van de fondsdoelen. Fonds-in-fonds-investeringen kunnen volgens GS voordelen hebben op het gebied van het versterken van het financieel ecosysteem, risicoprofiel en borging van provinciaal vermogen, en mate waarin ze in staat zijn om grote investeringen die groeiende bedrijven nodig hebben te doen. Belangrijkste kanttekening is dat bij marktfondsen geen garantie geboden kan worden dat de investeringen worden gedaan in Overijssel. Hier wordt op gelet (door de fondsbeheerder en het adviescomité) bij de selectie in welk fonds geïnvesteerd wordt.</p>
2017	<p><i>Statenvoorstel Strategisch beleidsplan Houdstermaatschappij 2016-2018</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen innovatieleningen meer verstrekt uit IFO II. • Verdeling fondsmiddelen tussen directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen 50%-50%. • In het investeringsreglement wordt (binnen de vastgestelde fondsdoelen) maximale ruimte geboden om binnen de staatssteunkaders te investeren. Het wordt mogelijk om te investeren in ondernemingen in financiële moeilijkheden. 	<p>Argument om geen innovatieleningen meer te verstrekken komt voort uit de ervaringen met de voorloperregeling waaruit o.a. bleek dat het type financiering (harde/onconverteerbare lening) te weinig flexibel bleek.</p> <p>Een relevante afweging bij de realisatie van de fondsdoelen is de verdeling tussen directe en indirecte investeringen (via marktfondsen). GS verwachten dat met de 50%-50% verdeling beide doelen (investeringen en werkgelegenheid) worden gehaald en het grootste deel van het provinciale vermogen behouden blijft. De reden om de kaders te verruimen was beknopt gesteld dat het fonds daarmee volgens GS flexibeler werd om ondernemers te ondersteunen.</p>
2018	<p><i>Statenvoorstel Meerjaren investeringsplan 2019-2022</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • [Hetzelfde gebleven: de sectoren waar het fonds zich op richt.] • Focus van het fonds qua doelondernemingen verbreed: Het fonds richtte zich wat betreft de levensfase van ondernemingen eerst op de startfase en vroege groeifase. In de nieuwe periode werd ook financiering in de vroege fase (proof of concept) aangeboden. Dit betekent dat ook bedrijven in de plan/idee-fase financiering konden krijgen. Daarnaast bleef de mogelijkheid voor ondernemers in een latere fase om (vervolg)financiering aan te vragen. • Instrumentenmix van fonds aangepast om deze meer marktgericht en ondernemersvriendelijk in te richten door: <ul style="list-style-type: none"> ○ Geen Innovatiekredieten meer te verstrekken uit IFO II (dit fonds wordt zodoende alleen aangehouden voor beheer van huidige leningen en kredieten); ○ Proof of concept financieringsinstrument te ontwikkelen (door uit IFO I achtergestelde converteerbare leningen te verstrekken voor een bedrag tussen de € 50.000 en € 500.000. 	<p>Uit een kapitaalmarktonderzoek Oost-Nederland in 2017 (mede in opdracht de provincie Overijssel) blijkt dat de markt behoefte heeft aan financiering in een vroege fase, met name in vreemd vermogen. De onderzoekers adviseren een financieringsfaciliteit voor die fase op te richten. Het advies wordt beaamd door de fondsbeheerder.</p> <p>Uit een evaluatie van het instrument Innovatiekredieten door de fondsbeheerder komt dat ondernemers het instrument complex vinden en dat het instrument niet meer voldoet aan de behoefte in de markt. Ondernemers hebben behoefte aan grotere vroege fase financieringen, wat ook blijkt uit het eerdergenoemde kapitaalmarktonderzoek.</p>

2022

Statenvoorstel Aanpassing kaders Innovatiefonds Overijssel

- Verdeling van fondsmiddelen aangepast naar 60% directe investeringen en 40% fonds-in-fonds-investeringen. Dit zonder verplicht commitment dat investeringen in Overijssel moeten landen.
- De fondsbeheerder is toegestaan, na goedkeuring van RVC, om (binnen begrensde ruimte van 10% van fondsvermogen en als dit de fondsdoelen) ten goede komt:
 - a. Te investeren in bedrijven groter dan MKB;
 - b. Financieringen te verstrekken onder het minimale drempelbedrag (€ 100.000)²⁴;
 - c. Te investeren in bedrijven buiten Overijssel;
 - d. Een investeringsvoorstel goed te keuren die de verdeling van 60% directe investeringen en 40% fonds-in-fonds-investeringen overschrijdt.

In de praktijk blijkt het moeilijk om invulling te geven aan fonds-in-fonds-investeringen met een commitment dat de investeringen in Overijssel neerdalen (terwijl markt-fondsen wel bereid zijn tot een inspanningsplicht). Hierdoor blijft een deel van de fondsmiddelen onbenut (terwijl de vrije investeringsmiddelen voor directe investeringen en fonds-in-fonds investeringen zonder verplichting volgens de huidige fondsverdeling op beginnen te raken). De verdeling 60% directe investeringen en 40% fonds-in-fonds-investeringen biedt volgens GS de beste balans tussen het voldoen aan de vraag vanuit het MKB en het behalen van de fondsdoelen.

Het is voor de fondsbeheerder van belang flexibel te kunnen inspelen op de kansen in de markt en de behoefte van de ondernemer. Daarom wordt hem toegestaan om met een beperkt deel van fondsvermogen zogenoemde strategische beslissingen te doen die verrijkend zijn voor het maatschappelijk en financieel rendement en die tot dan nog buiten de gegeven kaders vielen.

²⁴ Voor punt b is geen voorafgaande goedkeuring van de RVC nodig, maar dit dient achteraf gemeld te worden bij de RVC.

2.3.3 Fondsmangement

Fondsbeheerder Oost NL beschrijft haar kerntaak als: het verstrekken van risicodragend aandelenkapitaal en financieringen, het helpen opwerken van de bedrijven in portefeuille en zodra de private markt het oppakt haar belang weer te verkopen en uit te stappen. Tegelijkertijd stelt Oost NL dat haar rol als fondsbeheerder verder gaat dan alleen het verstrekken van financieringen. Naast het verstrekken van financieringen zet zij zich vanuit haar expertise, in samenspel met ondernemers en samenwerkingspartners, in om actief betekenis te geven aan haar maatschappelijke rol in de regio. Bijvoorbeeld door ondernemers en financiers te verbinden en bij elkaar te brengen.

Financieringsproces

Figuur 7 geeft een beeld van de werkwijze van het Innovatiefonds van lead tot exit.²⁵

Figuur 7: Financieringsproces van lead tot exit



Bron: PPM Oost (okt. 2016). *Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel - directie IFO*, p. 35.

19

Het proces van een investering begint met een 'lead', dat wil zeggen een aanwijzing, aanknopingspunt of contact die kan leiden tot een financieringsaanvraag. Die leads komen binnen via het netwerk van het Innovatiefonds. De fondsbeheerder geeft aan te (blijven) werken aan het vergroten van de bekendheid van het Innovatiefonds om zo voldoende leads te krijgen. Dit doet hij bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij events en netwerkbijeenkomsten, contact te hebben met kennisinstellingen en gebruik te maken van social media. De financieringsaanvragen in de vorm van een businessplan worden beoordeeld door een investment manager (waarbij er ook diverse gesprekken plaatsvinden met de ondernemer) en er wordt gekeken of een aanvraag in aanmerking kan komen voor financiering vanuit het Innovatiefonds. Tijdens dit proces - dat in figuur 7 als 'prospect' is opgenomen - wordt het businessplan getoetst op verschillende aspecten. Hierbij kan gedacht worden aan de bedrijfseconomische en financiële beoordeling en de bijdrage aan de maatschappelijke doelstellingen van het Innovatiefonds, met name wat betreft beoogde werkgelegenheid. Bij een positieve beoordeling van het businessplan wordt een zogenoemde 'termsheet' uitgebracht en vindt onderhandeling plaats over de voorwaarden waaronder een financiering vanuit het Innovatiefonds kan worden gerealiseerd. Ook wordt in deze fase actief, samen met de ondernemer, gezocht naar co-investeerders. Hiervoor wordt het netwerk van de directie van het Innovatiefonds ingezet. Hierna wordt (aanvullend) due diligence

²⁵ De toelichting op de figuur kent (tenzij anders aangegeven) als bron: PPM Oost (okt. 2016). *Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel - directie IFO*, p. 35.

onderzoek²⁶ uitgevoerd. Zodra het businessplan ‘investor-ready’ wordt bevonden, stelt de investment manager een investeringsvoorstel op. Dit voorstel wordt - afhankelijk van de hoogte van het bedrag - beoordeeld door een onafhankelijk investment committee (zie paragraaf 2.3.1). Daarna neemt de directie een besluit over het verstrekken van de financiering. Na een goedkeurend besluit wordt de deal ‘geclosed’. Dit betekent dat de overeenkomst/het contract en daarna de transactie worden geregeld.

Bij het beoordelen van businesscases/aanvragen en investeringsvoorstel zijn dus een externe fondsbeheerder en een onafhankelijk investment committee betrokken. GS gaven in 2012 aan dat door de beoordeling door professionals te laten doen ze de kwaliteit en marktgerichtheid van projecten bevorderen waardoor ze uiteindelijk op de langere termijn ook meer maatschappelijk rendement verwachten.

Na de ‘closing’ komt beheerfase. Daarbij gaat het om het volgen en monitoren van (de uitkomsten van de) investeringen.²⁷ De fondsbeheerder geeft aan dat het contact tussen ondernemer en investment manager in die fase intensief blijft. De ondernemer moet tussenrapportages aanleveren bij de investment manager op basis waarvan die een voortgangsrapportage maakt. De fondsbeheerder houdt jaarlijks een maatschappelijke enquête onder bedrijven in portefeuille. Daarmee wordt zicht verkregen in onder meer de werkgelegenheid. De uitkomst daarvan wordt in de rapportages aan de provincie gebruikt om een beeld te geven op de voortgang op de prestatie-indicatoren.

De beheerfase loopt af als een bedrijf uit portefeuille gaat. Er zijn verschillende soorten exits mogelijk, bijvoorbeeld: de lening is afgelost, het bedrijf gaat failliet of de aandelen van een bedrijf worden verkocht. De wijze waarop de exit plaats vindt heeft invloed op de revolverendheid van het fonds.

Keuze tussen fondsen

Bedrijven die een financieringsbehoefte hebben en zich bij Oost NL melden, hebben op dat moment nog niet altijd het gebruik van een specifiek fonds voor ogen. Oost NL heeft een ‘beslistool’ waarin onder andere rekening gehouden wordt met de regio en levensfase van de onderneming, de mate van cofinanciering en hoe ‘vol’ fondsen zitten en hoe revolverend ze zijn. De provincie en Oost NL hebben afspraken gemaakt voor de gevallen waarin Oost NL kan kiezen uit welk fonds een financiering gedaan wordt. De afspraak daarbij is dat eerst onderzocht wordt of vanuit het Innovatiefonds geïnvesteerd kan worden en daarna vanuit andere fondsen zoals het basisparticipatie-fonds Oost NL.²⁸ Het basisparticipatiefonds en het Innovatiefonds zitten namelijk beide (ook) op bedrijven die zich qua ontwikkeling in de vroege groeifase bevinden, maar het Innovatiefonds kent een grotere risicobereidheid (kan eerder en met meer risico investeren dan het basisparticipatiefonds).

²⁶ Een dergelijk onderzoek richt zich op het vaststellen van de juistheid van de geleverde informatie en het in beeld brengen van risico's en kansen van de over te nemen onderneming.

²⁷ De fondsbeheerder geeft aan dat hij in deze fase bijvoorbeeld de voortgang van de ontwikkelingen van bedrijven monitort, regelmatig overleg met directie en toezichthouders van het bedrijf heeft, de (cijfermatige) rapportages beoordeelt, samen met het management zoekt naar oplossingen voor problemen die ontstaan, helpt bij het vinden van potentiële nieuwe investeerders en oog heeft voor kans om het bedrijf te verkopen. Daarnaast geeft hij aan businessdevelopment in te zetten op innovatie en technologische ontwikkelingen en de commercialisatie van bedrijven waarbij hij gebruik maakt van zijn netwerken.

²⁸ Op het moment dat het om een investering uit Twente gaat, wordt ook eerst nog onderzocht of de investering vanuit het Innovatiefonds Twente kan.

Tussen het Innovatiefonds en het Energiefonds waren er lange tijd geen afspraken. De fondsen kennen inhoudelijk een andere focus, maar innovatie komt ook terug in de doelstelling voor het Energiefonds (zie paragraaf 3.5) en het Energiefonds kan ook financiering verstrekken aan innovatieve projecten en bedrijven. Die situatie was jaren zo, inmiddels is er een weg in gevonden zo werd aangegeven. Sinds april 2021 is het Samenwerkingsprogramma Versneller Energie Innovaties Overijssel (VEIO) actief. Toen hebben vertegenwoordigers van Oost NL (namens het Innovatiefonds Overijssel) en het Energiefonds Overijssel een 'Letter of Intent' getekend om de samenwerkingsafspraken te bekrachtigen. De provincie geeft aan dat er in 2021 vijftien initiatieven zijn behandeld waarvan twee daadwerkelijk gefinancierd. Zij stelt dat de externe communicatie over het bestaan van het samenwerkingsverband nog wel verbetering behoeft.

Portefeuillemanagement

Oost NL maakt als fondsbeheerder een indeling van bedrijven in portefeuille om zo inzicht te krijgen (en houden) in de risico's en kansen die in de portefeuille aanwezig zijn. Er wordt gestreefd naar een evenwichtige portefeuille. De indeling wordt ook gebruikt om de portefeuille te managen; te kijken hoeveel aandacht er wordt besteed aan bedrijven in portefeuille.

2.4 Output

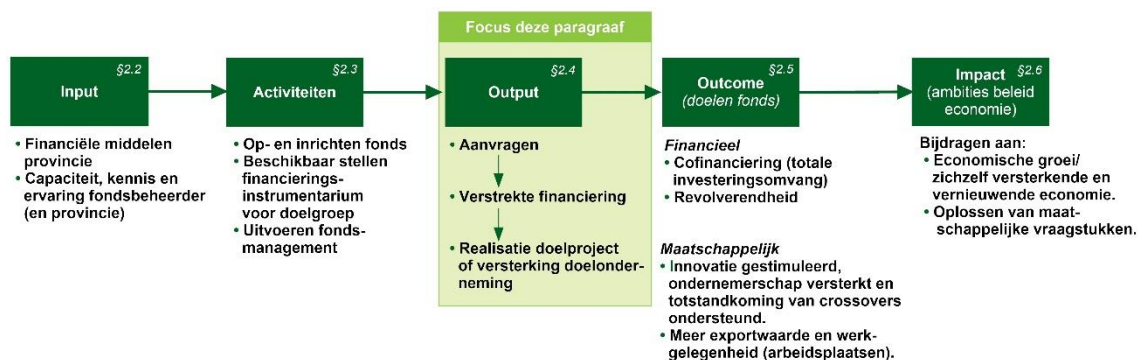
Norm

- De prestatieafspraken met de fondsen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen.

Bevindingen

- Het aantal aanvragen steeg in de eerste jaren van het Innovatiefonds (tot 120 in 2017) en daalde daarna weer (tot 36 in 2021). Dit wordt mede veroorzaakt doordat er geen innovatieleningen en -kredieten (IFO II) meer werden verstrekt en er een investeringsstop van sept. 2019 - april 2020 (IFO I) is ingesteld.
- Iets minder dan 10% van de aanvragen leidt tot financiering. Dit komt overeen met de verwachting die de fondsbeheerder in 2016 uitsprak. Veel voorkomende redenen voor beëindiging van aanvragen waren: ingetrokken door de ondernemer en geen reactie van de ondernemer na rappel.
- Er zijn geen prestatie-indicatoren gesteld op het niveau van de 'output'. GS noemden als beoogde resultaat: financiering van vijftig businesscases te bereiken in 2016 (werd later 2019). Dit is niet verwerkt in afspraken met de fondsbeheerder. Eind 2016 lag het aantal financieringen op 23, eind 2019 op 46 en eind 2021 op 49 (waarvan vijf fonds-in-fonds-investeringen). Oorzaak van het lagere gerealiseerde aantal ligt erin dat de initiële verwachting van vijftig businesscases inclusief vele kleine innovatiekredieten was en dit instrument snel is stopgezet.
- De verwachting van GS in 2014 was dat het merendeel van de middelen van het Innovatiefonds in de regio Twente terecht zou komen. Deze verwachting klopt als gekeken wordt naar de directe investeringen per juni 2021.

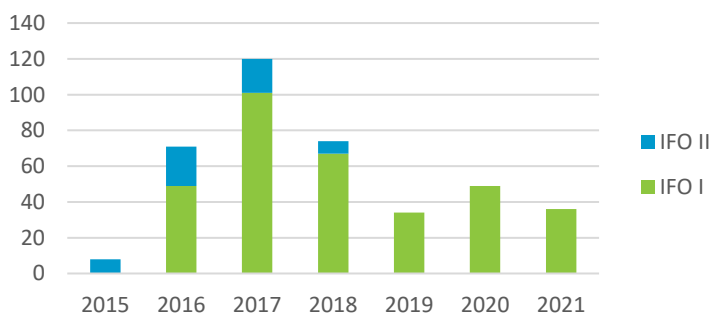
Een fonds kan haar doelen pas behalen (outcome) en bijdragen aan de bovenliggende provinciale doelen (impact), als er aanvragen bij het fonds binnenkomen en er verstrekkingen worden gedaan (output). Daarom hebben we in deze rapportage eerst aandacht voor deze laatste twee aspecten.



Financieringsaanvragen

Bij het Voorloperfonds zijn tot en met november 2014 32 aanvragen ingediend met een totaal gevraagd bedrag van bijna € 27 miljoen euro. Figuur 8 toont het aantal aanvragen²⁹ vanaf 2015 toen het Innovatiefonds onder extern beheer kwam.

Figuur 8: Aantal aanvragen Innovatiefonds



Bron: Oost NL. Jaarverslagen IFO I en IFO II 2015 t/m 2017, kwartaalrapportage Q4 2021 IFO.

De figuur laat zien dat het aantal aanvragen in de eerste jaren van het Innovatiefonds sterk steeg. Het lagere aantal aanvragen in 2019 kan deels worden verklaard doordat het fonds van september 2019 tot april 2020 ‘on hold’ was gezet³⁰. Vanwege deze investeringsstop vond er geen acquisitie plaats.

De figuur laat verder zien dat er vanaf 2019 geen aanvragen meer zijn gedaan bij IFO II. Dat heeft te maken met de veranderingen in de aangeboden financieringsinstrumenten van het fonds (zie paragraaf 2.3). Vanaf 2019 kunnen geen aanvragen meer worden gedaan en financieren worden verstrekt en wordt dit fonds ‘alleen nog’ beheerd.

²⁹ De fondsbeheerder had het in de jaarverslagen 2015 t/m 2017 over aanvragen en in de kwartaalrapportage Q4 2021 over ‘lead’. Hier lijkt hij hetzelfde mee te bedoelen (zijn definitie van nieuwe aanvragen is ook “[...] leads in het kalenderjaar”).

³⁰ Het fonds werd ‘on hold’ gezet in verband met de situatie rondom Lithium Werks.

Verstreckte financieringen

Doel/verwachting verstreckte financiering

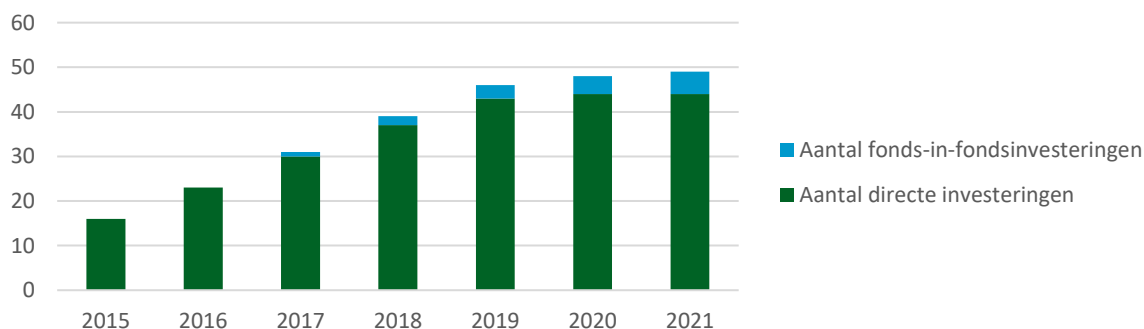
Het doel van de provincie was om in de periode 2012 - 2016 vijftig businesscases te financieren. Dit was inclusief de verstrekking van zogenaamde innovatiekredieten (met per keer een kleinere omvang van investeringen), dit instrument is echter snel stopgezet. De provincie ging uit van een gemiddelde investering van € 0,75 miljoen per businesscase en een aanwas van tien participaties/financieringen per jaar. GS hielden daarbij rekening met flinke fluctuatie tussen businesscases, zowel qua aantal als de benodigde hoogte van de investering of lening. GS gaven in juli 2014 wederom aan met het instellen van het fonds te beogen dat er na vijf jaar een portefeuille van ongeveer vijftig deelnemingen (leningen en participaties) zou zijn opgebouwd. De termijn waarop in vijftig businesscases geïnvesteerd zou moeten zijn, is daarmee verschoven. Het te realiseren aantal businesscases maakt geen onderdeel uit van de afspraken die met de fondsbeheerder zijn gemaakt (als prestatie). Met de fondsbeheerder is wel afgesproken dat zij elk kwartaal en jaarlijks rapporteert over de gerealiseerde investeringen en de fondsstanden.

GS spraken in 2014 de verwachting uit dat, gezien de kenmerken van de Twentse economie, het merendeel van de middelen in die regio zal worden ingezet. Dit werd destijds onderschreven door de ervaringen uit de eerste tranche van de voorloper van het Innovatiefonds, waarbij tien van de dertien leningen aan Twentse ondernemers waren verstrekt.

Realisatie verstreckte financiering ten opzichte van doel/verwachting

Vanuit het Voorloperfonds verstreckte de provincie tussen mei 2013 en eind 2015 voor € 12,4 miljoen aan leningen. Van dat bedrag is tot op 17 december 2015 (de dag waarop de leningenportefeuille werd overgedragen aan IFO II) € 10,7 miljoen uitbetaald om ondernemingen te financieren. Daarvan werden vijftien leningen met een totaal uitstaand bedrag van € 9,2 miljoen overgedragen aan IFO II. Figuur 9 laat het cumulatieve aantal investeringen vanuit het Innovatiefonds Overijssel zien.

Figuur 9: Cumulatieve aantal directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen Innovatiefonds Overijssel

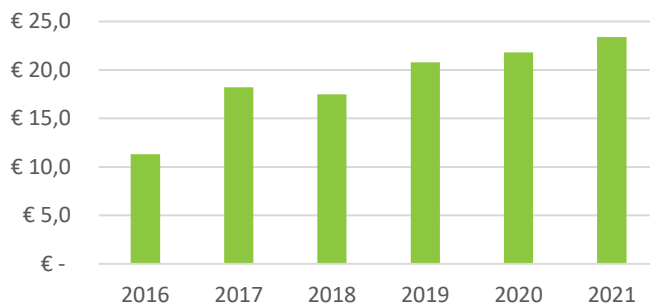


Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen 2015 t/m 2021 en kwartaalrapportages Q4 2017 t/m 2021 over het Innovatiefonds Overijssel van PPM Oost/Oost NL.

Het aantal verstrekte investeringen nam met name in de eerste jaren van het Innovatiefonds toe (zie figuur 9). In de afgelopen twee jaar steeg het aantal directe investeringen minder. Dit komt enerzijds door de beheerfase van IFO II en daarnaast doordat het - zo geeft de fondsbeheerder aan - tijd kost om de pijplijn opnieuw te vullen nadat IFO-I 'on hold' heeft gestaan. Verder gaf hij aan dat het fonds in 2021 geen vrij beschikbare middelen meer had voor directe investeringen waardoor er geen ruimte was om te investeren in nieuwe bedrijven (wel was er ruimte in het deel van het fonds dat bedoeld was voor fonds-in-fonds-investeringen).

Figuur 10 geeft een beeld van het totaal geïnvesteerde vermogen door het Innovatiefonds. Dat is van € 11,3 miljoen in 2016 gestegen naar € 23,4 miljoen in 2021.

Figuur 10: Totaal geïnvesteerd vermogen (per derde kwartaal in betreffend jaar, in miljoenen)*



* Dat het bedrag in 2017 hoger ligt dan in 2018 wordt veroorzaakt doordat in dat jaar commitments (toegezegde bedragen) werden meegenomen.

Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen provincie Overijssel 2016 t/m 2021 (prestatie 5.3.4 cofinanciering).*

Tabel 2 laat zien dat de verwachting dat het merendeel van de middelen in Twente ingezet zou worden klopt voor wat betreft de directe investeringen.

Tabel 2: Geografische verdeling directe investeringen Innovatiefonds t/m 2021*

	Aandeel
Enschede	66%
Hengelo	15%
Zwolle	7%
Deventer	6%
Almelo	4%
Overig	2%

* Op basis van cash out bedragen.

Bron: *Fondsbeheerder Oost NL op basis van vraag Rekenkamer Oost-Nederland.*

Verstrekte financiering t.o.v. aantal aanvragen

Eind 2015 waren er vanuit het Voorloperfonds leningen verstrekt aan zestien bedrijven. Bekend is dat in november 2014 32 aanvragen waren ingediend. Er van uitgaande dat ook in 2015 aanvragen zijn ingediend³¹, betekent dit dat minder dan 50% van de aanvragen in die periode is verleend.

De fondsbeheerder gaf in 2016 aan dat circa 8% van de aanvragen uiteindelijk gefinancierd wordt. Voor het Innovatiefonds verwacht de fondsbeheerder een vergelijkbaar percentage. Tabel 3 met het aantal aandeel gehonoreerde aanvragen bij het Innovatiefonds geeft aan dat die verwachting klopt.

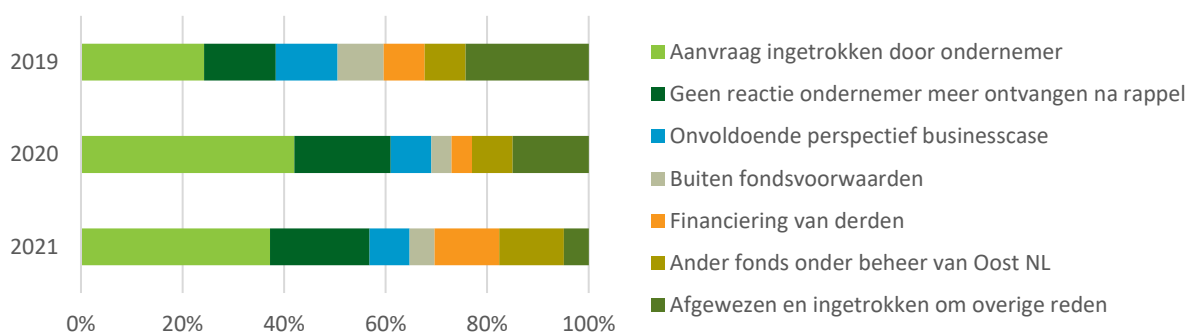
Tabel 3: Aantal verstrekkingen Innovatiefonds i.r.t. aantal aanvragen per jaar

	Aantal aanvragen	Aantal nieuwe verstrekte directe investeringen	Gehonoreerd	Context
2016	71	7	10%	
2017	120	7	6%	
2018	74	7	9%	
2019	34	6	18%	Van. sept. 2019 t/m april 2020 was er een investeringsstop.
2020	49	1	2%	
2021	36	0	0%	Geen vrije middelen beschikbaar voor nieuwe directe investeringen.
Totaal	384	28	7%	

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen 2015 t/m 2021 en kwartaalrapportages Q4 2017 t/m 2021 over het Innovatiefonds Overijssel van PPM Oost/Oost NL.

Figuur 11 geeft een beeld van wat redenen zijn voor beëindiging van een aanvraag. Hoewel de redenen per jaar verschillen, komt het intrekken van de aanvraag en geen reactie van de ondernemer na rappel in alle jaren relatief vaak voor.

Figuur 11: Redenen voor beëindiging aanvraag Innovatiefonds*



* De figuur heeft betrekking op directe investeringen uit IFO I.

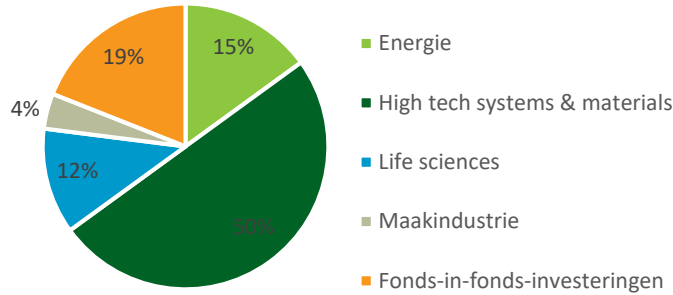
Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van informatie aangeleverd door Oost NL.

³¹ Informatie over het aantal aanvragen tot en met eind 2015 was niet voor handen.

Verstrekte financiering naar sector

De investeringen van het Innovatiefonds waren per het derde kwartaal van 2021 als volgt verdeeld over de verschillende sectoren:

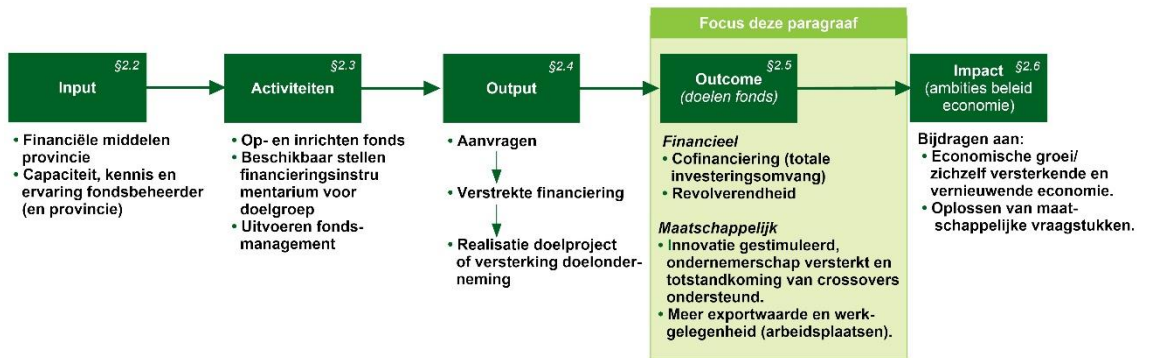
Figuur 12: Verdeling investeringen naar sector (op basis van aantallen)



Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2021, prestatie 5.5.4 Verstreken risicokapitaal

2.5 Outcome

De provincie formuleert doelen geformuleerd die zij met een fonds wil behalen, zowel financiële als maatschappelijke doelen. Het bereiken van die fondsdoelen staat in deze paragraaf centraal.



2.5.1 Financiële doelen (cofinanciering en revolverendheid)

Normen

- De prestatieafspraken over het Innovatiefonds zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen.
- De geleverde prestaties door het Innovatiefonds met betrekking tot het revolverend functioneren/financieel rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.

Bevindingen

- De provincie stelt twee financiële doelen voor het Innovatiefonds. Het gaat om de cofinanciering/totale investeringsomvang en revolverendheid van het fonds. Met de fondsbeheerder zijn hierover afspraken gemaakt.
- De provincie verwachtte in 2012/'14 dat met de € 41,5 mln. die voor het Innovatiefonds beschikbaar was gesteld een totale investeringsomvang van tenminste € 150 mln. kon worden gerealiseerd (oftewel één Overijsselse euro leidt tot een totale investering van 3,6 euro). In 2018 verhoogde de provincie dit, vanwege extra middelen, naar € 165 mln. In documentatie werd geen einddatum genoemd; de provincie geeft aan dat dit het te behalen doel is wanneer alle beschikbare middelen zijn uitgezet er en geen ruimte is voor nieuwe investeringen. De fondsbeheerder stelt dat dit niet is overeengekomen en niet bij hem bekend is.
- In de periode 2018-2020 leek het Innovatiefonds (hoewel nog lang niet alle beschikbare middelen waren ingezet) boven het doel voor de totale investeringsomvang te zitten. Door een wijziging in de berekening (niet langer meenemen van marktfondsen/investeringsomvang buiten de provincie) zat het fonds met € 95 mln. in 2021 nog onder het doel voor de investeringsomvang.
- In 2021 was er sprake van € 23 mln. aan commitments door het Innovatiefonds en € 72 mln. door derden (directe investeringen). Dit betekent dat € 1 uit het fonds € 4,1 euro in totaal werd (of € 3,1 euro van derden opleverde). Dit ligt iets boven de verwachting afgeleid uit het doel.
- De provincie stelde in 2018 een revolverendheidspercentage van tenminste 80% (voor investeringen 2016 t/m 2025) als streefnorm voor het Innovatiefonds. Eerder was er geen streefnorm.
- Eind 2021 lag de revolverendheid op 70% (inclusief meerwaarde 83%). De fondsbeheerder geeft aan dat de revolverendheid medio 2022 - als gevolg van de beëindiging van een investering - is gestegen naar 83% (inclusief meerwaarde 95%).
- De provincie verwachtte dat door fonds-in-fonds-investeringen, en daarmee betere risicospreiding, de revolverendheid van het totale fonds hoger zou zijn dan met alleen investeringen direct in bedrijven. Deze verwachting kon niet getoetst worden: het splitsen van de revolverendheid tussen directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen was niet binnen redelijke termijn mogelijk en was ook geen afspraak met de provincie.

De provincie stelde twee financiële doelen voor het Innovatiefonds. Het gaat ten eerste om de cofinanciering/totale investeringsomvang en ten tweede de revolverendheid van het fonds. Met de fondsbeheerder zijn afspraken gemaakt over (de rapportage over) deze twee prestatie-indicatoren.

Cofinanciering derden (hefboomwerking)

Bij het oprichten van het Innovatiefonds was de gedachte dat door te voorzien in risicokapitaalbehoefte het ook aantrekkelijker wordt voor anderen om mee te gaan financieren (de eerdergenoemde hefboomwerking). GS gaven in 2012 aan dat het van groot belang is dat ook private inbreng met het fonds wordt gerealiseerd. Ook volgens de staatssteunregels moeten tenminste 50% van de financiering door particuliere investeerders worden verstrekt.

Doel cofinanciering provincie (totale investeringsomvang)

De provincie geeft aan dat de hefboomwerking van het fonds gemonitord wordt met de indicator 'totale investeringsomvang'. Met de middelen die de provincie ter beschikking stelde voor het Innovatiefonds beoogde zij een investeringsomvang van ten minstens € 150 miljoen te genereren door cofinanciering van derden. Bij de investeringsomvang gaat het om de bijdrage van het fonds vermeerderd met de bijdrage van andere financiers. De bijdrage van andere financiers is een maat voor de multiplier op de inzet van publieke middelen. Wanneer de provincie € 41,5 miljoen ter beschikking stelt en een investeringsomvang van € 150 miljoen verwacht, leidt € 1 euro van de provincie uiteindelijk tot een totale investering van € 3,6. De provincie verwachtte het investeringsvolume van € 150 miljoen bij het Innovatiefonds te bereiken doordat de middelen revolverend zijn en er, per geïnvesteerde euro, dus meerdere malen sprake is van cofinanciering van private partijen. Behalve de verwachting over de hefboomwerking, speelt dus ook revolverendheid een rol bij de totale investeringsomvang. Op revolverendheid gaan we later in deze paragraaf dieper in.

De beoogde investeringsomvang is in 2018 verhoogd naar € 165 miljoen. Dit heeft te maken met de middelen die vanuit SPV Hengelo aan het Innovatiefonds worden toegevoegd (zie paragraaf 2.2).

In de Statenvoorstellen en relevante fondsdocumentatie staat geen einddatum voor doelen als de investeringsomvang. De provincie geeft aan het zo te interpreteren dat het gaat om de te behalen doelen wanneer het fonds 'uitgeïnvesteerd' is. Dat wil zeggen op het moment dat alle beschikbare middelen van het fonds zijn uitgezet en er geen ruimte is om nieuwe investeringen te gaan doen. De fondsbeheerder geeft aan dat dit niet met hem is overeengekomen en niet bij hem bekend is.

Verwachtingen over fonds-in-fonds-investeringen bij cofinanciering

Vanaf 2016 zijn fonds-in-fonds-investeringen mogelijk vanuit het Innovatiefonds. De verwachtingen bij fonds-in-fonds-investeringen zijn dat het kan zorgen voor:

- het verleiden van investeerders om te investeren in Overijssel en
- vermenigvuldiging van de investering met Innovatiefonds-middelen door bundeling met anderen; een geïnvesteerde euro van de provincie levert ten minste vier andere geïnvesteerde euro's (private en publieke) euro's op.

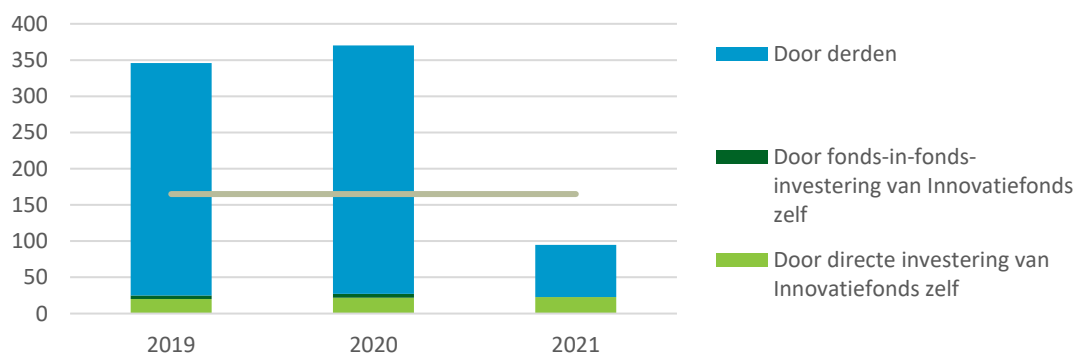
Door bundeling van publieke en private financieringen in het geval van een fonds-in-fonds is al aan de voorkant voldaan aan de cofinancieringsvoorwaarde. GS stellen ook dat er grote kans op cofinanciering (op marktfonds niveau) is met Europese middelen zoals de (initiatieven van de) Europese Investeringsbank (EFSI/DVI). GS merkten wel op dat niet juridisch kan worden afgedwongen dat in Overijssel wordt geïnvesteerd. Daarmee kan, ondanks beoordeling voorafgaand aan de investering in een marktfonds en een inspanningsverplichting voor het marktfonds, niet worden gegarandeerd dat de Overijsselse middelen in Overijssel zullen neerslaan.

Realisatie van prestatie-indicator over totale investeringsomvang

De beheerder van het Innovatiefonds stelde begin 2016 dat de provincie ten tijde van de voorloperregeling minder focus had gehad op aspecten als cofinanciering, wat ook zou blijken uit de tot dan toe behaalde resultaten. Die resultaten zijn volgens de fondsbeheerder ruim € 10 miljoen aan 'opgehaalde' cofinanciering bij de zeventien verstrekte leningen uit het Innovatiefonds II.³² De belangrijkste reden van de achterstand ten aanzien van de beoogde cofinanciering was volgens de fondsbeheerder dat voor de eerste tranche van € 10 miljoen voor de innovatieleningen uit het voorloperfonds geen cofinanciering noodzakelijk was. En dat bij de tweede tranche en bij de innovatiekredieten de voorwaarde voor cofinanciering nooit meer dan 50% was.

In figuur 13 staat de gerealiseerde investeringsomvang in de periode 2019 t/m 2021. De fondsbeheerder hanteert hierbij als definitie: *'dit betreft de investering gemeten in commitment³³ en bestaat uit de eigen investering van het Innovatiefonds vermeerderd met de financiering door cofinanciers en banken.'*³⁴ Alle externe investeringen worden hier dus bij meegerekend: subsidies, bank, privaats of andere overheden. Dat kan ook het Energiefonds zijn. Bij een aantal projecten investeerden het Innovatiefonds en het Energiefonds beiden (oftewel: cofinanciering vanuit een ander provinciaal fonds).

Figuur 13: Totale investeringsomvang (fonds + derden) Innovatiefonds (in miljoenen)



Bron: Informatie fondsbeheerder Oost NL na uitvraag Rekenkamer Oost-Nederland.

De omvang van de cofinanciering t/m 2017 bedroeg € 18 miljoen (plus € 75 miljoen aan fonds-in-fonds-investeringen). In 2018 zat de totale investeringsomvang met € 177

³² In vijf interne factsheets van de provincie over het Voorloperfonds was geen (geconsolideerde) informatie opgenomen over de gerealiseerde cofinanciering. In één daarvan werd voor enkele individuele investeringen wel de verwachte multiplier genoemd.

³³ Toegezegde bedragen.

³⁴ Oost NL. Jaarverslag 2021 Innovatiefonds Overijssel II BV, p. 37.

miljoen voor het eerst boven de doelstelling (van toen nog € 150 miljoen). De figuur laat zien dat het Innovatiefonds ook in 2019 en 2020 wat betreft de totale investeringsomvang ver boven het doel van € 150 miljoen zat. Een groot deel van die investeringsomvang is afkomstig van marktfondsen, waar een grote hefboom van toepassing is. De investeringen door marktfondsen waarin het Innovatiefonds investeert, vinden voor een belangrijk deel buiten de provinciegrenzen van Overijssel. Dit is inherent aan de grotere markt waarin deze fondsen opereren, zo geeft de fondsbeheerder aan. De investeringsomvang buiten de provinciale grenzen werd tot en met het jaarverslag 2020 meegeteld voor de gerealiseerde totale investeringsomvang ten opzichte van het doel. Hierbij gaf de fondsbeheerder aan welk deel uit fonds-in-fonds-investeringen komt. Sinds het jaarverslag 2021 telt de fondsbeheerder de investeringen buiten de provincie niet meer mee voor de investeringsomvang, omdat dit meer recht doet aan de doelen van het fonds. Met de nieuwe wijze van berekenen van de totale investeringsomvang (namelijk het niet langer meenemen van de investeringsomvang buiten de provincie) zakt het Innovatiefonds met € 95 miljoen onder het doel voor de totale investeringsomvang van € 165 miljoen.

Figuur 13 laat zien dat er in 2021 sprake was van € 23 miljoen aan commitments door het Innovatiefonds en € 72 miljoen door derden. Dit betekent dat € 1 euro uit het fonds € 4,1 euro in totaal werd (oftewel € 3,1 euro van derden opleverde). Dit ligt boven de verwachting hierover die afgeleid kon worden uit de beschikbare fondsomvang en gesteld totaal investeringsvermogen.

Investerings van marktfondsen in Overijssel

Het Innovatiefonds heeft meerdere fonds-in-fonds-investeringen gedaan. GS stelden in 2016 aan dat het niet juridisch af te dwingen/te garanderen is dat alle investeringen door marktfondsen worden gedaan in Overijssel, maar dat om te borgen dat de provinciale middelen zo veel mogelijk in de provincie landen hier wel op gelet kan worden bij de selectie van de marktfondsen (sturen aan de voorkant).

De fondsbeheerder geeft aan dat marktfondsen waarin het Innovatiefonds investeert voor een groter bedrag in Overijssel investeren dan dat het Innovatiefonds in het marktfonds heeft geïnvesteerd. Tot en met 2021 is er een bedrag van € 6,2 miljoen toegezegd aan marktfondsen. Eén daarvan is Innovation Industries. Dat fonds heeft onder andere geïnvesteerd in drie Overijsselse bedrijven voor in totaal € 10 miljoen. Dit is nog los van de andere marktfondsen waar het Innovatiefonds in heeft geïnvesteerd, maar is al meer dan het totale toegezegde bedrag aan marktfondsen.

Revolverendheid

Een relevante veronderstelling van de provincie bij de werking van het Innovatiefonds is dat de middelen revolveren. Dit betekent dat aflossingen, rentebaten en verkoop-opbrengsten terugvloeien naar het fonds om herinzet op innovatie mogelijk te maken.

Doel provincie revolverendheid

De provincie geeft aan dat de beoogde mate van revolverendheid van een fonds feitelijk het percentage vermogensbehoud is dat zij beoogt/nastreeft over een investeringsperiode. Begin 2017 stelden PS een revolverendheidspercentage van 'ten

minste 80% voor de investeringen uit een investeringsperiode' als streefnorm voor het Innovatiefonds vast. De investeringsperiode loopt van 1 januari 2016 tot 31 december 2025. Daarvoor was geen streefpercentage voor de revolverendheid vastgesteld.³⁵ Reden om dit wel te doen in 2017 was dat GS beter wilden kunnen monitoren of het provinciaal vermogen in voldoende mate in stand blijft of dat er aanleiding is om de strategie bij te stellen. In 2019 en 2022 koos de provincie ervoor om vast te houden aan de streefnorm van 80% revolverendheid.

De provincie benadrukte dat het bij de revolverendheid van het Innovatiefonds gaat om een streefnorm over tien jaar: het gaat er om dat het in 2026 tenminste 80% is. Zij gaf aan dat het juist past bij een revolverend fonds dat er in de eerste jaren veel kosten worden gemaakt en er later grotere opbrengsten zijn en de kosten stabiliseren (de zogenoemde 'J-curve', zie ook paragraaf 1.2).

Gerealiseerde revolverendheid

In 2016 was de revolverendheid van IFO I 0% (nog geen investeringen) en van IFO II 57%³⁶. De fondsbeheerder gaf aan dat dit lager was dan verwacht doordat:

- Er is gefocust op een brede doelgroep van innovatieve bedrijven met, achteraf bezien, een te hoog risicoprofiel. De verwachtingen van de markt waren te rooskleurig. Dit gold ook voor de ontwikkeling van de toekomstige cashflow waaruit de rente- en aflossingsverplichtingen voor de lening kon worden voldaan.
- De zogenoemde upside³⁷ (marge binnen de renten) bij leningen beperkt is. Hierdoor zijn de opbrengsten bij een succesvol bedrijf relatief beperkt en te laag om verliezen in de portefeuille te compenseren.
- Het beheer van de leningen kost meer tijd (en dus ook geld) dan verwacht. Dit komt vaak door liquiditeitsproblemen bij de betreffende onderneming.
- De bijkomende (juridisch) kosten zijn hoog. Dit komt door fondsvoorwaarden en de bepalingen van de lening veel bijzonderheden kennen, de fondenstructuur complex is en er sprake is van een publiekrechtelijk regime.

In figuur 14 is de gerealiseerde revolverendheid vanaf 2017 afgezet tegen de streefnorm na tien jaar. De hierbij gehanteerde definitie van revolverendheid is: *'het deel van het fondsvermogen dat op het rapportagemoment nog resteert van de door de aandeelhouders gestorte bedragen, als het fonds op dat moment zou worden geliquideerd, exclusief de ongerealiseerde meerwaarde die mogelijk aanwezig is in portefeuille'*.³⁸ De meerwaarde is een indicatie voor toekomstig winstgevendheid van het fonds. De fondsbeheerder heeft toegelicht dat verslaggevingsregels maken dat hij de meerwaarde niet meeneemt in de balans. Het gevolg is dat er sprake is van een conservatieve/voorzichtige berekeningsmethode voor de revolverendheid.

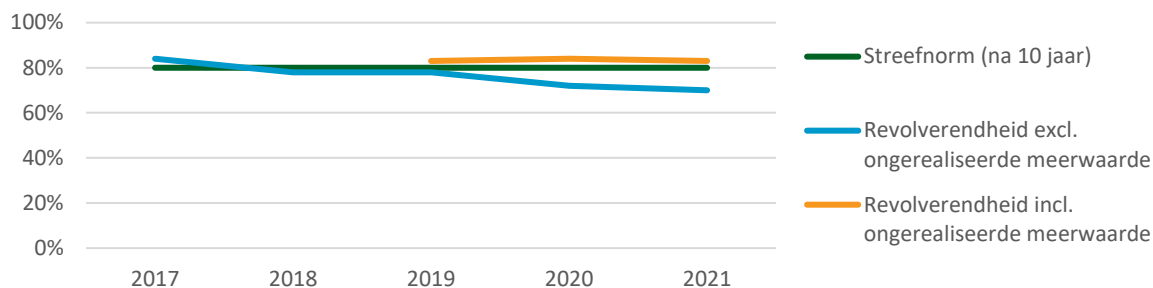
³⁵ Hierbij was aanvaard, gezien het risico dat gepaard gaat met innovatieprojecten, dat niet uit te sluiten is dat het fonds op lange termijn leeg gaat lopen.

³⁶ Gebaseerd op nominale waarde van de provincie per overdrachtsdatum van 17 december 2015.

³⁷ De fondsbeheerder legt de upside als volgt uit: Bij leningen kun je slechts het rentepercentage als opbrengst krijgen, daarvan moeten de kosten af (beheerkosten maar ook faillissementen). Terwijl bij aandeleninvesteringen veel grote opbrengsten mogelijk zijn (meedelen in de winst bij verkoop van bedrijf - soms tot een aantal keren de ingelegde bedragen) waardoor er meer ruimte is om verliezen te compenseren.

³⁸ Jaarverslag 2021 Innovatiefonds Overijssel I BV, p. 47.

Figuur 14: Revolverendheid Innovatiefonds Overijssel i.r.t. streefnorm na 10 jaar



Bron: Jaarverslagen Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel en Innovatiefonds Overijssel 2017 t/m 2021.

Figuur 14 laat zien dat de revolverendheid exclusief gerealiseerde meerwaarde van het Innovatiefonds vanaf 2018 onder het niveau van de doelstelling van 80% (voor eind 2025) ligt. De fondsbeheerder gaf in dat jaar ook aan voor de periode 2019-2022 een lagere revolverendheid (tussen de 70% en 80%) te verwachten, omdat het Innovatiefonds in die periode meer risicovolle en mindere rendabele proof of concept³⁹-leningen zou gaan verstrekken. De revolverendheid is in die periode inderdaad gedaald, zo toont figuur 14. In 2021 lag de revolverendheid op 70%. De fondsbeheerder stelde hierover dat het Innovatiefonds voor de looptijd van het fonds conform verwachting presteert.

Bovenstaande alinea heeft - in lijn met de definitie in de bijlage van de fondsrapportages - betrekking op de revolverendheid zonder de de meerwaarde. Dit betekent dat de stille reserve niet is meegeteld. Bij de berekening van de revolverendheid inclusief meerwaarde gebeurt dit wel. Dit geeft iets aan over in hoeverre bedrijven in portefeuille worden versterkt en over waardecreatie met het fonds. De revolverendheid inclusief ongerealiseerde meerwaarde is ook in figuur 14 weergegeven. Dit ligt eind 2021 op 83%.

De fondsbeheerder geeft aan dat de revolverendheid medio 2022 fors is gestegen als gevolg van een succesvolle beëindiging van een investering. Hierdoor steeg de revolverendheid exclusief meerwaarde naar 83% en naar 95% inclusief meerwaarde. Beide liggen boven de doelstelling van 80% (voor periode 2016 t/m 2025).

Verwachtingen over rol/aandeel fonds-in-fonds-investeringen bij revolverendheid

Een betere revolverendheid van provinciale middelen was één van de redenen om eind 2016 te besluiten om fonds-in-fonds-investeringen uit het Innovatiefonds mogelijk te maken. Naast risicodeling en risicospreiding waardoor er meer kans is dat er een zeer succesvolle participatie tussen zit, speelt mee dat veelal in een minder risicovolle fase wordt geïnvesteerd. De verwachting over het aandeel van fonds-in-fonds-investeringen in de revolverendheid van het Innovatiefonds konden we niet toetsen. De revolverendheid is namelijk een cumulatief getal voor het Innovatiefonds als geheel, daarmee moet om voor een specifiek jaar een splitsing te maken tussen de revolverendheid bij directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen de administratie van meerdere jaren ontvlochten worden. Dit was niet binnen een redelijke tijdsinzet te realiseren door de fondsbeheerder. De fondsbeheerder vult aan dat dit ook nooit een afspraak met de provincie is geweest.

³⁹ Dit betreft financiering in een vroege fase.

2.5.2 Maatschappelijke doelen

Normen

- De prestatieafspraken over het Innovatiefonds zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen.
- De geleverde prestaties door het Innovatiefonds met betrekking tot het maatschappelijk rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.

Bevindingen

- De maatschappelijke beleidsdoelen van de provincie met het Innovatiefonds zijn (in steekwoorden): innovatie stimuleren, ondernemerschap versterken en totstandkoming van crossovers ondersteunen. Daarnaast sprak de provincie over meer exportwaarde en werkgelegenheid.
- Het verwachte werkgelegenheidseffect van het Innovatiefonds is concreet uitgewerkt, de andere doelen niet. De provincie verwachtte in 2012/'14 met het Innovatiefonds 2.000 arbeidsplaatsen te realiseren. In 2018 is dit, vanwege extra middelen, verhoogd naar 2.100 arbeidsplaatsen. Er is geen einddatum voor dit doel gesteld; de provincie geeft aan dat dit het te behalen doel is wanneer alle beschikbare middelen (€ 41,5 mln.) zijn uitgezet er en geen ruimte is voor nieuwe investeringen. De fondsbeheerder geeft aan dat dit niet is overeengekomen en niet bij hem bekend is.
- De fondsbeheerder verzamelt jaarlijks informatie over arbeidsplaatsen via een enquête onder bedrijven in portefeuille. Hij geeft aan dat er tot en met 2021 (bij € 23 mln. aan commitments) 891 arbeidsplaatsen gerealiseerd zijn met het Innovatiefonds. Het gaat daarbij om de gecreëerde en behouden arbeidsplaatsen bij bedrijven die op enig moment in portefeuille zijn (geweest). Bij bijna 70% gaat het om behouden arbeidsplaatsen van directe investeringen; dit zijn de arbeidsplaatsen die er al waren ten tijde van investering.
- De fondsbeheerder verwacht dat het aantal werknemers pas echt groeit nadat het Innovatiefonds is uitgestapt, als het bedrijf groeit en de markt de financiering overneemt. Hier is, hoewel de provincie in 2016 vroeg om een tweejaarlijkse werkgelegenheidsmeting bij bedrijven die uit portefeuille zijn gegaan, geen zicht op. De fondsbeheerder geeft aan dat met de provincie is afgestemd dat hier geen opvolging aan gegeven hoefde te worden, omdat het een lastige vraag was.
- Er wordt gestreefd naar 5% arbeidsplaatsen op basis van social return on investment. Dit werd gehaald in 2017, maar niet in 2018 en 2020 (voor overige jaren geen informatie in jaarverslag). De arbeidsplaatsen op basis van SROI bevinden zich grotendeels bij één bedrijf in portefeuille.
- Er is - los van bovengenoemde indicator over arbeidsplaatsen - geen indicator specifiek gerelateerd aan innovatie gesteld. De fondsbeheerder rapporteert wel over een aantal aanvullende indicatoren bv. R&D-uitgaven en octrooien. Het gebrek aan referentie-materiaal (los van gegevens over eerdere jaren) maakt het lastig uitkomsten te duiden.

Voor het Innovatiefonds zijn de volgende maatschappelijke beleidsdoelen geformuleerd:

- het stimuleren van innovatie;
- het versterken van het ondernemerschap van (door)groeiende bedrijven in de vastgestelde topsectoren High Tech Systemen en Materialen, Health/Lifesciences en Kunststoffen/Chemie is versterkt en
- het ondersteunen van totstandkoming van cross-overs tussen bovengenoemde topsectoren en de regionale sectoren Agrofood, Vrijtijdseconomie, Bouw en Energie.

Meer exportwaarde en meer werkgelegenheid zijn eveneens genoemd in de Statenvoorstellen waarin de doelen voor het Innovatiefonds zijn opgenomen. Innovatie en werkgelegenheid kwamen ook terug in de omschrijving van de beoogde doelen voor het Energiefonds (zie paragraaf 3.5.2).

Innovatie

Voor het stimuleren van innovatie heeft de provincie geen prestatie-indicatoren vastgesteld voor de fondsbeheerder. In zijn jaarlijkse maatschappelijke enquête onder bedrijven in portefeuille vraagt de fondsbeheerder wel naar enkele aspecten die gerelateerd zijn aan innovatie en hij rapporteert hier ook over in het jaarverslag van het Innovatiefonds (zie tabel 4). Ook heeft het CBS in een kwantitatieve meting naar de effectiviteit van participaties door de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (waar Oost NL - die het Innovatiefonds Overijssel beheert - er één van is) van eerder dit jaar een indicator voor innovatie opgenomen. Uitkomsten daarvan zijn te vinden in het groene kader op de volgende pagina.

Tabel 4: Rapportage prijzen en awards, R&D-uitgaven en octrooien Innovatiefonds 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Aantal in portefeuille	15	15	19	26	30	29	23	-
Aantal nominaties voor prijzen en awards	-	3	2	7	9	5	1	27
R&D-uitgaven in miljoenen	-	€ 1,0	€ 7,0	€ 9,6	€ 12,7	€ 11,4	€ 8,0	€ 56,2
Aantal octrooien	-	3	1	1	4	3	11	23

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van kwartaalrapportages en jaarverslagen Innovatiefonds Overijssel 2015 t/m 2021.

Het gebrek aan referentie-materiaal (los van gegevens over andere jaren) maakt het lastig om bovenstaande uitkomsten te duiden. De tabel laat zien dat er de afgelopen jaren tussen de één en negen nominaties voor awards waren voor bedrijven waarin vanuit het Innovatiefonds wordt deelgenomen of waaraan financiering is verstrekt. Opgemerkt moet worden dat de prijzen en awards niet persé gerelateerd hoeven te zijn aan innovatie. Daarnaast toont tabel 4 hoeveel er volgens de investeringen in portefeuille is besteed aan Research & Development. De laatste jaren lag dat tussen de € 11 en € 15 miljoen. Een businesscase bleek gemiddeld € 0,5 / € 0,6 miljoen (2019-

2021) R&D-uitgaven te hebben.⁴⁰ Ten slotte laat tabel 4 zien dat er in de periode 2016 t/m 2021 23 octrooien zijn verleend aan bedrijven waarin wordt deelgenomen of waaraan financiering is verstrekt. De fondsbeheerder gaf aan dat alle elf octrooien voor 2021 afkomstig zijn van directe investeringen; hij verwacht hetzelfde beeld voor andere jaren.

Effect ROM's op inspanningen bedrijven o.g.v. speur- en ontwikkelingswerk

In de kwantitatieve meting van het CBS naar de effectiviteit van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn alleen participaties (en geen leningen) meegenomen. Er wordt geen onderscheid naar regionale ontwikkelingsmaatschappij gemaakt, oftewel: er worden alleen uitspraken over ROM's in het algemeen gedaan en niet specifiek over Oost NL. Het CBS keek in haar onderzoek onder andere naar het effect van een ROM-participatie op de inspanningen van bedrijven op het gebied van speur- en ontwikkelingswerk (S&O). Niet alle S&O-investeringen leiden daadwerkelijk tot een innovatie, maar het is wel een belangrijke input voor innovativiteit. Bedrijven kunnen via een fiscale regeling⁴¹ belastingvoordeel krijgen voor S&O-kosten. Het CBS heeft de ontwikkeling op deze indicator vergeleken tussen bedrijven waarin geparticipeerd is door een ROM en bedrijven waar een ROM niet in heeft geparticipeerd, maar die verder zo vergelijkbaar mogelijk zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat bedrijven waar ROM's in participeren, daarna minder een beroep doen op betreffende fiscale regeling: hun S&O-voordeel neemt af. Oftewel: er is sprake van een negatief effect.

Versterking ondernemerschap en totstandkoming crossovers

Zowel voor de versterking van het ondernemerschap als de totstandkoming van crossovers zijn geen indicatoren afgesproken. Om een beeld te krijgen of het Innovatiefonds bijdraagt aan (verbetering van het) ondernemerschap, kan gekeken worden naar hoe de omzet, winst en werkgelegenheid bij bedrijven die financiering kregen zich heeft ontwikkeld. In het eerdergenoemde CBS-onderzoek is aandacht voor die drie aspecten.

Effect regionale ontwikkelingsmaatschappijen op winst, omzet en werkgelegenheid

Het CBS keek in het eerdergenoemde onderzoek ook naar het statistisch effect van de ROM-participatie op de omzet, winst en werkgelegenheid (het aantal werknemers) van bedrijven. Uit het onderzoek komt naar voren dat een participatie door een ROM een positief en statistisch significant effect heeft op de winst van bedrijven. Een dergelijk duidelijk positief effect van een ROM-participatie bestaat niet bij de omzet. Bedrijven waar ROM's in participeren doen het na een investering even goed of slecht als bedrijven waarin ze dat niet doen. Uit het onderzoek kwam verder dat een participatie door een ROM over het algemeen geen statistisch significant effect heeft op de werkgelegenheid.

⁴⁰ Hierbij is rekening gehouden met alle response in de maatschappelijke enquête onder bedrijven dus ook met € 0/niks ingevuld.

⁴¹ Het gaat om de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelwerk (WBSO).

De provincie en fondsbeheerder hebben een prestatie-indicator afgesproken over het aantal te realiseren arbeidsplaatsen met het Innovatiefonds. Voor de totstandkoming van crossovers zijn er geen gegevens beschikbaar die kunnen dienen als indicator.

Werkgelegenheid

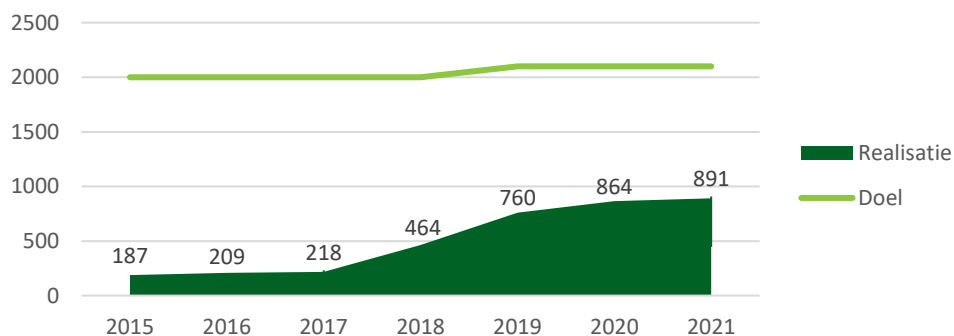
Doel werkgelegenheid

Het werkgelegenheidseffect is het enige maatschappelijke doel van het Innovatiefonds dat concreet is uitgewerkt. De provincie stelde als doel voor het Innovatiefonds minimaal 2.000 arbeidsplaatsen.⁴² In 2018 werd dit beoogde werkgelegenheidseffect, vanwege extra middelen, verhoogd naar 2.100 arbeidsplaatsen. Er is, net zoals bij de indicator investeringsomvang, geen einddatum voor het doel genoemd in stukken en de provincie geeft aan dat dit het te behalen doel is wanneer alle beschikbare middelen (€ 41,5 miljoen) voor zijn uitgezet er en geen ruimte is voor nieuwe investeringen. De fondsbeheerder geeft aan dat dit niet met hem is overeengekomen en niet bij hem bekend is.

Realisatie werkgelegenheid

In figuur 15 geven we het door de fondsbeheerder gerapporteerde aantal arbeidsplaatsen van het Innovatiefonds weer. Het gaat daarbij om de gecreëerde en behouden arbeidsplaatsen bij bedrijven die op enig moment in portefeuille zijn.⁴³ Dat ligt eind 2021 (bij € 23 miljoen aan commitments door het Innovatiefonds en € 72 miljoen door derden) op 891 arbeidsplaatsen; dat is 42% van de beoogde 2.100 plaatsen.

Figuur 15: Gerapporteerde (behouden en gecreëerde) arbeidsplaatsen i.r.t doel



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen over IFO I en IFO II van Oost NL.*

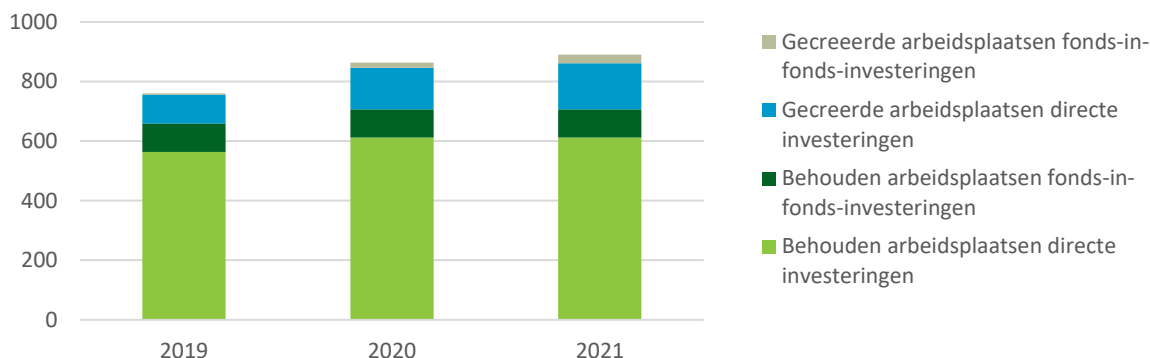
Figuur 16 heeft betrekking op behouden en gecreëerde arbeidsplaatsen gerealiseerd door directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen. Figuur 16 laat zien dat het

⁴² In het Statenvoorstel uit 2012 werd gesproken over 'nieuwe arbeidsplaatsen', in het Statenvoorstel uit 2014 werd gesproken over 'arbeidsplaatsen' (oftewel: daarin werd niet geëxpliciteerd of het alleen om nieuwe of ook om behouden arbeidsplaatsen ging).

⁴³ Dit wordt bepaald aan de hand van een jaarlijkse enquête onder bedrijven in portefeuille. Een aantal bedrijven is inmiddels uit portefeuille door faillissement of aflossing van de lening. Voor deze bedrijven gebruikt de fondsbeheerder de cijfers van het moment van uit portefeuille gaan. Zij presenteert het hoogste aantal arbeidsplaatsen bij een bedrijf dat gedurende de tijd van de investering door het Innovatiefonds aanwezig was. Om de nieuwe arbeidsplaatsen te bepalen, vermindert de fondsbeheerder het vla voornoemde methode berekende aantal met het aantal dat bij de start van de investering aanwezig was.

bij 70% gaat om behouden arbeidsplaatsen door directe investeringen. Bij behouden arbeidsplaatsen gaan het om het aantal dat bij de start van de investering aanwezig was.

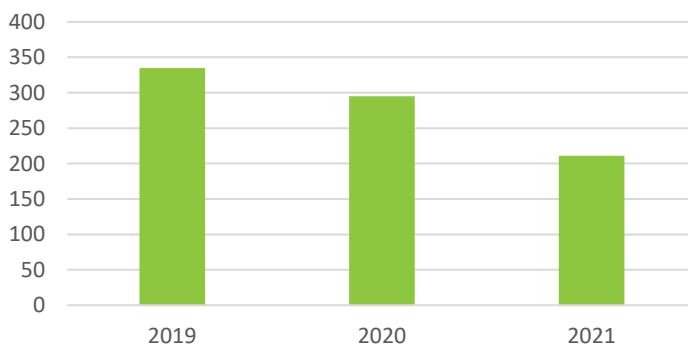
Figuur 16: Gerapporteerde (behouden en gerealiseerde) arbeidsplaatsen i.r.t doel



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. informatie aangeleverd door fondsbeheerder Oost NL.*

Figuur 17 toont het aantal arbeidsplaatsen dat aan het einde van het jaar aanwezig was bij bedrijven in portefeuille van het Innovatiefonds. Dat lag eind 2021 op 211. Dat is niet hetzelfde als bovenstaande figuren waarin is uitgegaan van het hoogste aantal arbeidsplaatsen gedurende de looptijd van de investering. De fondsbeheerder stelt dat het feit dat deze aantallen lager zijn dan het aantal dat maximaal aanwezig was tijdens de investeringsperiode, zowel veroorzaakt kan worden door de verkoop van bedrijven of bedrijven die hun lening hebben afgelost als door bedrijven die zijn gefailleerd.

Figuur 17: Aantal arbeidsplaatsen einde jaar bij bedrijven in portefeuille bij het Innovatiefonds



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van data aangeleverd door Oost NL.*

De verwachting van de fondsbeheerder is dat het werkgelegenheidseffect van het Innovatiefonds de komende jaren relatief beperkt is, maar op termijn verder groeit. De 'echte' sprong in werkgelegenheid zou veelal pas worden gemaakt nadat het Innovatiefonds haar rol als financier/investeerder heeft uitgevoerd. Over de ontwikkeling van de werkgelegenheid bij bedrijven waar eerder in is geïnvesteerd door het Innovatiefonds maar die niet meer in portefeuille zijn, is geen informatie beschikbaar. Hoewel de provincie in 2016 vroeg om een tweejaarlijkse

werkgelegenheidsmeting hiernaar uit te voeren, is dat niet gebeurd. De fondsbeheerder geeft aan hiervoor geen opdracht te hebben ontvangen van de Houdstermaatschappij. Ook zouden inzichten die zijn opgedaan bij de Herstructureringsmaatschappij Overijssel hebben geleid tot het standpunt dat een dergelijke meting niet te doen is. De fondsbeheerder geeft aan dat met de provincie is afgestemd dat het een lastige vraag was en dat dit niet opgevolgd hoefde te worden. Door de rekenkamer zijn de mogelijkheden bekeken om een indicatief beeld te schetsen van de werkgelegenheidsontwikkeling door gegevens van exits te combineren met werkgelegenheidscijfers van na de exit. De door de fondsbeheerder aangeleverde gegevens leenden zich hier echter niet voor. Ook wanneer de exit-gegevens completer waren aangeleverd is niet zeker óf we een beeld hadden kunnen geven van de ontwikkeling van de werkgelegenheid na de exit. Bij recente exits is de tijd nog te kort, voor de overige exits geldt dat een indicatie van de werkgelegenheidsontwikkeling afkomstig zou zijn uit een werkgelegenheidsenquête waaraan de deelname niet verplicht is.

De provincie geeft aan zij de kernindicator werkgelegenheid meer naar de achtergrond wil verplaatsen. Die indicator dient wel gevolgd te worden, maar de focus erop wordt minder. De focus moet in plaats daarvan meer gaan naar de maatschappelijke opgaven en hoe het Innovatiefonds hieraan bijdraagt. Daarbij moet een goede afweging gemaakt worden tussen de sustainable development goals⁴⁴ (SDG's) en brede welvaart. Vanuit die focus wil de provincie met nieuwe indicatoren komen. Dat is, zo geeft de provincie aan, een zoektocht.

Social return on investment

Op verzoek van PS verzochten GS de Raad van Commissarissen, directeur van de Houdstermaatschappij en de fondsbeheerder in 2015 welke mogelijkheden zij zien om social return on investment (SROI) toe te passen op fondsen en participaties.

De fondsbeheerder geeft aan dat SROI een indirect effect is waar het Innovatiefonds beperkt invloed op kan uitoefenen. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over social return on investment met als definitie 'het opnemen van aanbevelingen, voorwaarden en wensen in de businesscases die vanuit het Innovatiefonds worden gefinancierd, zodanig dat de werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt vergroot'. Er wordt gestreefd naar vijf procent van de arbeidsplaatsen op basis van SROI. De fondsbeheerder geeft aan dat hij ondernemers in een vroeg stadium wijst op het belang van SROI en hen ondersteuning biedt bij het creëren van de hiervoor noodzakelijke voorwaarden. Als kanttekening wordt daarbij genoemd dat SROI met name benadrukt wordt bij bestaande MKB-bedrijven die een beroep doen op het Innovatiefonds, omdat er begrip voor is dat de aard en het karakter van startende bedrijven er toe leidt dat SROI minder aandacht krijgt. Ook geeft de fondsbeheerder aan dat het item SROI een positief element vormt bij een investeringsaanvraag en stelt hij aanwezig te zijn bij events op het gebied van sociaal ondernemerschap. In tabel 5 geven we aan hoeveel arbeidsplaatsen zijn ingevuld op basis van SROI.

⁴⁴ Deze zogenoemde SDG's zijn zeventien doelen die de Verenigde Naties in 2015 heeft genoemd in haar 'Agenda 2030' om tot een duurzame samenleving te komen.

Tabel 5: Arbeidsplaatsen o.b.v. SROI bij Innovatiefonds Overijssel

Jaar	Arbeidsplaatsen SROI IFO I	Arbeidsplaatsen SROI IFO II
2017	Van de 83 arbeidsplaatsen zijn er dertien ingevuld op basis van de SROI. Van deze dertien zijn de helft werkzaam bij 1 bedrijf. <i>Dit is $13/83 = 15\%$.</i>	Van de 135 arbeidsplaatsen zijn er tien ingevuld op basis van de SROI. Van deze tien zijn er zeven werkzaam bij 1 bedrijf. <i>Dit is $10/135=7\%$.</i>
2018	Geen informatie.	Van de 200 arbeidsplaatsen zijn er acht ingevuld op basis van de SROI. Van deze acht zijn er vijf werkzaam bij 1 bedrijf. <i>Dit is $8/200 = 4\%$.</i>
2019	Geen informatie.	Geen informatie.
2020	Eind 2020 bedraagt het percentage 3,7%. Er zijn 19 personen werkzaam bij vijf ondernemingen die vanuit het Innovatiefonds gefinancierd wordt, waarvan 14 bij 1 bedrijf.	
2021	Eind 2021 waren 15 personen werkzaam bij twee ondernemingen die we vanuit IFO financieren, waarvan 14 bij 1 bedrijf. <i>Doordat het totale aantal arbeidsplaatsen niet in het jaarverslag vermeld stond, kon niet uitgerekend worden om hoeveel procent het ging.</i>	

Bron: Oost NL. Jaarverslagen Innovatiefonds Overijssel I en II 2017 t/m 2021 (cursieve tekst Rekenkamer).

In 2017 werd het streven van 5% behaald en in 2018 en 2020 niet. Voor de overige jaren kon dit niet bepaald worden op basis van gegevens uit de jaarverslagen van het Innovatiefonds. Een groot deel van de arbeidsplaatsen op basis van SROI bevindt zich bij één bedrijf.

2.6 Impact

Norm

- Het Innovatiefonds draagt bij aan de ambities van de provincie op het beleidsterrein economie.

Bevindingen - NB. Indicatief en zonder uitspraak over causaliteit.

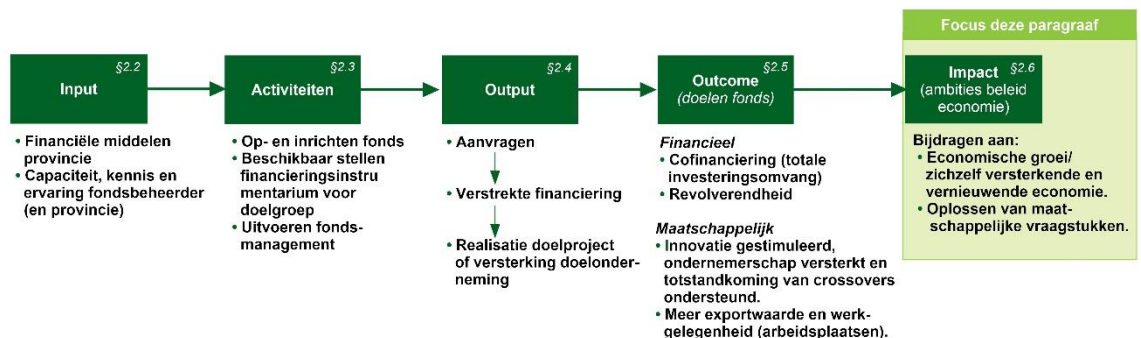
- Werkgelegenheid, economische groei en innovatie kwamen de afgelopen vijftien jaar in de ambities van het provinciale, economische beleid terug. Een relevante wijziging in het economische beleid is dat vanaf 2016 de maatschappelijke opgaven hier meer expliciet in terugkomen; in 2019 is ook het beoordelen van de economie op andere waarden (dan groei van winst en BRP) genoemd als doel.
- De ontwikkeling van de economische groei (bruto regionaal product), werkgelegenheid (bruto arbeidsparticipatie, groei banen) en innovatie (private R&D-uitgaven) in Overijssel volgen een gelijke ontwikkeling als landelijk.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen - NB. *Indicatief en zonder uitspraak over causaliteit.*

- In 2012 stelde de provincie te streven naar een economische groei die boven het landelijk gemiddelde ligt. Als we kijken naar de ontwikkeling van het BRP ten opzichte van het vorige jaar in de periode 2016 t/m 2021 dan is te zien dat Overijssel en Nederland dicht bij elkaar liggen en om en om net beter scoren dan de ander.
- Behoud en groei van werkgelegenheid werd lang expliciet als doel voor de kerntaak regionale economie genoemd. Na drie jaar op rij met een banengroei van tenminste 2% groeide de werkgelegenheid in 2020 en 2021 met 0,7% resp. 0,8%. Dit laatste is een stuk lager dan Nederland (1,3%).
- De private R&D-uitgaven uitgedrukt als percentage van het bruto regionaal product laat de afgelopen jaren een groei zien. Overijssel zit onder het Nederlands gemiddelde, maar is wel een van de beter scorende provincies.
- Oost NL geeft aan dat 1/3 van de investeringen uit het Innovatiefonds bijdraagt aan de maatschappelijke uitdaging 'inclusieve, innovatieve samenleving' en bijna een kwart aan 'duurzame energie en CO₂-reductie'.

De inzet van het Innovatiefonds gebeurt binnen het bredere beleidsterrein economie. Bij de impact gaat het om de bijdrage van het fonds aan de economische ambities. Met behulp van beschikbare gegevens geven we een indicatie van het bereik van deze ambities. Daarbij tekenen we aan dat we geen uitspraken doen over de causaliteit, te weten de mate waarin de ambities bereikt worden als gevolg van de inzet van het Innovatiefonds.



Gestelde ambities provinciaal economisch beleid

De provincie stelde bij de start dat het Innovatiefonds moet bijdragen aan een zichzelf vernieuwende economie en een toename van de innovatiekracht van de industrie in Overijssel. Ook wordt gesproken over een bijdrage aan economische groei en het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken van bijvoorbeeld zorg of verduurzaming van de samenleving. In tabel 6 staan de ambities voor het economische beleid die golden bij de start en gedurende de looptijd van het Innovatiefonds. De tabel laat zien dat (hoewel accenten in de loop der jaren wijzigen) werkgelegenheid, economische groei en innovatie terugkerende ambities zijn. De bijdrage van bedrijven/ondernemers aan maatschappelijke opgaven is vanaf 2016 meer expliciet in het beleid gekomen; in 2019 is ook het beoordelen van de economie op andere waarden (dan groei van winst en BRP) expliciet gemaakt als doel. Een andere verandering is dat

vanaf dat jaar er een separaat investeringsprogramma MKB is terwijl dit eerder integraal binnen het economische beleidskader viel.

Tabel 6: Ambities economisch beleid bij oprichting en gedurende looptijd Innovatiefonds

Beleidsdocument	Doelen
PS/2012/107 Investeringsbesluit Kerntaak Regionale Economie	<i>Ambitie:</i> een vitale en zichzelf vernieuwende economie met een hoogwaardig vestigings- en ondernemingsklimaat. <i>Hoofddoel:</i> het verhogen van de toegevoegde waarde van bedrijven en instellingen voor onze economie, door integraal beleid vorm te geven, innovatieve samenwerkingsverbanden tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen (Gouden Driehoek) te bevorderen en ondernemerschap te stimuleren. Concreet moet dit resulteren in: een groene groei van een zichzelf vernieuwende Overijsselse economie (bruto regionaal product) die jaarlijks boven het landelijke gemiddelde ligt.
PS/2016/286 Investeringsvoorstel 'Versterken MKB en Ondernemerschap'	<i>Hoofddoel:</i> Het behouden en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid. Dit door het versterken van het ondernemerschap en daarmee de concurrentiekracht.
PS2016/871 Statenvoorstel #in - Overijssel innoveert en internationaliseert	Voor banen, nu én in de toekomst, willen wij aan de volgende doelen werken: Bedrijven stimuleren innovatieve oplossingen te ontwikkelen voor maatschappelijke opgaven: a. vaker vernieuwende oplossingen implementeren voor provinciale opgaven (bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, ecologische hoofdstructuur, asbest, energie); b. medeoverheden stimuleren om vaker vernieuwende oplossingen te implementeren voor hun opgaven (bijvoorbeeld voor gezondheid, veiligheid, verduurzaming van energievoorzieningen en mobiliteit). Aanjagen van nieuwe businesskansen in de HTSM markt en haar belangrijke toepassingsgebieden (zoals gezondheidszorg, energie en agrofood) met als doel: a. meer business uit innovatie te genereren (stijging van de omzet uit innovatie); b. meer actieve Overijsselse ondernemers op internationale markten; c. meer buitenlandse investeringen aan te trekken in Overijssel; d. meer Overijsselse maakbedrijven worden slimmer en schoner. De inschatting, op basis van ervaring in de afgelopen jaren, is dat met onze bijdrage van € 24 mln. in de periode 2017 - 2019, ongeveer € 190 mln. aan investeringen worden uitgelokt en 1.650 banen worden gecreëerd.
2019/1101899 Investerings- programma MKB 2020-2023	<i>Centrale doelstelling:</i> Een krachtig en concurrerend MKB. Dit zijn ondernemers die klaar zijn voor de toekomst en een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven. Er wordt een bijdrage geleverd aan de volgende <i>doelstellingen</i> : 1. verhogen van de arbeidsproductiviteit van het MKB; 2. vergroten van de dynamiek van de Overijsselse economie; 3. vergroten van de wendbaarheid en weerbaarheid van MKB ondernemers en 4. beoordelen van de economie op andere waarden ⁴⁵ .

⁴⁵ Hiermee wordt bedoeld dat de groei van winst en het Bruto Regionaal Product (BRP) van Overijssel niet als enige centraal staan, maar het ook gaat om continuïteit in bestaan en werkgelegenheid, sociale inclusie en bijdragen aan maatschappelijke opgaven. Hier horen begrippen bij als familiebedrijven, sociaal ondernemen, circulariteit en energieneutraal.

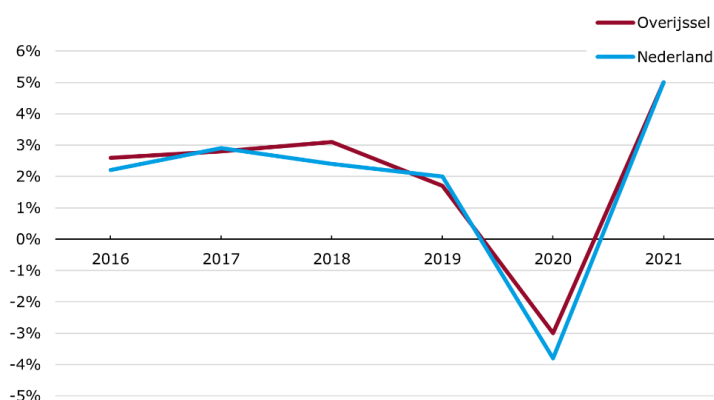
Indicatie behalen economische doelen

Economische groei, werkgelegenheid en innovatie maakten de afgelopen vijftien jaar onderdeel uit van de ambities van het provinciale, economische beleid. In deze paragraaf geven we de ontwikkeling op deze ambities weer. Daarbij maken we gebruik van indicatoren die de provincie zelf hanteert en waarvan over meerdere jaren gegevens beschikbaar zijn.

Economische groei

Het bruto binnenlands product (BBP) geldt als belangrijkste graadmeter voor de economische ontwikkeling van Nederland. Het bruto regionaal product (BRP) is conceptueel vergelijkbaar met het BBP. De verandering van het volume van het BRP is een maat voor de groei of krimp van de economie. De provincie geeft aan dat mutaties van het BRP in Overijssel de ontwikkeling van de waarde-creatie van de Overijsselse economie omschrijven. Figuur 18 geeft een beeld van de ontwikkeling van het BRP ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2012 stelde de provincie als doel een groei (BRP) die jaarlijks boven het landelijk gemiddelde ligt.

Figuur 18: Ontwikkeling bruto regionaal product ten opzichte van het voorgaande jaar



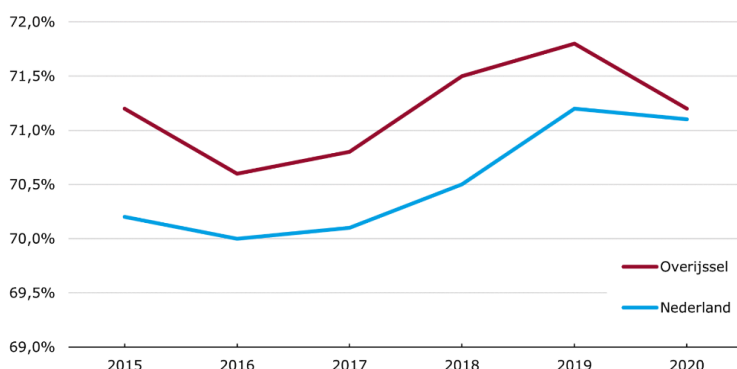
Bron: Overijssel in cijfers (indicator 5.1).

De figuur laat zien dat de ontwikkeling van het BRP in Overijssel vergelijkbaar is met het bruto nationaal product. Dat komt volgens de provincie doordat de economische structuur van Overijssel vrij vergelijkbaar is met die van Gelderland. Overijssel en Nederland wisselen elkaar af in wie 'beter scoort' dan de ander. De effecten van het coronavirus waren zichtbaar in de cijfers van 2020: het BRP daalde met een aantal procenten ten opzichte van 2019.

Werkgelegenheid

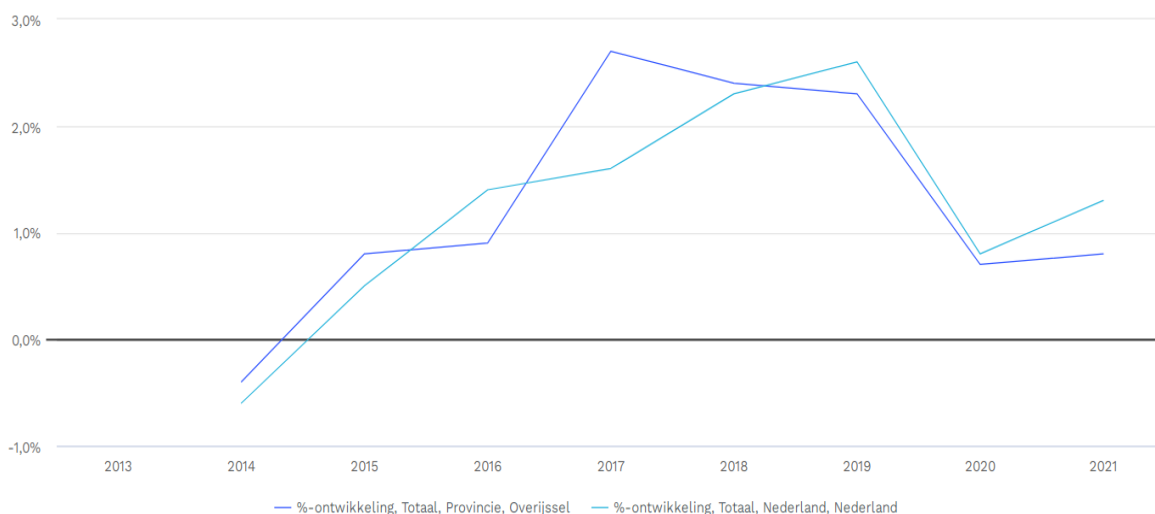
Behoud en groei van werkgelegenheid in Overijssel was lange tijd het doel bij de kerntaak regionale economie.

Als we kijken naar het aandeel van de totale bevolking tussen 15 en 75 jaar dat beschikbaar is voor de arbeidsmarkt (werk heeft of zoekt) dan zien we dat de ontwikkeling van de Overijssel bruto arbeidsparticipatie vergelijkbaar is met die van Nederland (zie figuur 19).

Figuur 19: Bruto arbeidsparticipatie (percentage)

Bron: Overijssel in cijfers (indicator 5.2).

De Overijsselse banenontwikkeling is vergelijkbaar met die van Nederland (zie figuur 20). Ook in Nederland zagen we na drie jaren met meer dan 2% banengroei dat deze in 2020 met slechts 0,8% groeide (Overijssel 0,7%). In 2021 was er sprake van 1,3% banengroei in Nederland, wat ruim meer was dan in Overijssel met 0,8%.

Figuur 20: Ontwikkeling aantal banen (percentuele toe- of afname t.o.v. voorgaande jaar)

Bron: Lisa via Arbeidsmarktinzicht.nl.

Innovatie

Voor innovatie is de private R&D-intensiteit een maat. Het gaat hierbij om de private uitgaven aan Research & Development als percentage van het Bruto Regionaal Product. Tabel 7 laat zien dat de provincie Overijssel nog onder het Nederlands gemiddelde zat wat betreft private R&D-intensiteit. Wel is er sprake van groei. In 2019 scoorde van alle provincies alleen Noord-Brabant hoger (3,18%), dat was ook de enige provincie die boven het Nederlands gemiddelde zat.

Tabel 7: Private R&D-intensiteit naar provincie

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Overijssel					1,26%	1,21%	1,35%
Nederland	1,41%	1,41%	1,38%	1,41%	1,45%	1,42%	1,46%

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van informatie CBS.

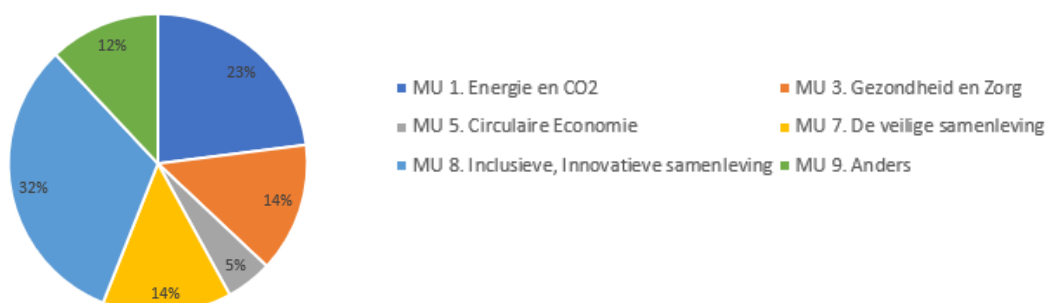
Bijdrage Innovatiefonds aan maatschappelijke vraagstukken

In het Statenvoorstel over de kaderstelling van het Innovatiefonds wordt niet alleen gesproken over het leveren van een bijdrage aan de economische groei, maar ook aan het oplossen van complexe vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld zorg of verduurzaming van de samenleving.

Projecten Innovatiefonds naar maatschappelijke uitdaging

De regionale ontwikkelingsmaatschappijen in Nederland hebben gezamenlijk een kader voor 'consistente impactrapportage' ontwikkeld. In het 'eigen' jaarverslag 2021 doet Oost NL een eerste aanzet tot kwantificering van de brede maatschappelijke impact van Oost NL. Er zijn een achttal maatschappelijke uitdagingen (MU's) geformuleerd die 'tegemoetkomen aan de behoeftes én de sterktes van Oost Nederland, en passen in de opdracht van Oost NL'. In zijn jaarverslag geeft Oost NL hoe de activiteiten/projecten procentueel verdeeld zijn over de verschillende maatschappelijke uitdagingen. Voor dit onderzoek is dat gespecificeerd voor het Innovatiefonds (zie figuur 21).

Figuur 21: Verdeling aantal investeringen naar maatschappelijke uitdaging ultimo 2021



Bron: Fondsbeheerder Oost NL na aanvraag Rekenkamer Oost-Nederland.

Figuur 21 laat zien dat ongeveer 1/3 van de investeringen raakt aan de maatschappelijke uitdaging 'een inclusieve, innovatieve samenleving' (iedereen kan meewerken aan en meegaan in maatschappelijke vernieuwing voor een veerkrachtige economie en samenleving). Een kwart heeft betrekking op de maatschappelijke uitdaging 'duurzame energie en CO₂-reductie'.

3 Energiefonds Overijssel

45

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Dit hoofdstuk gaat over het Energiefonds. Daarbij is er aandacht voor de verwachte werking en de input, activiteiten, output, outcome en impact van het fonds.

3.1 Verwachting werking

Bevindingen

- Het Energiefonds heeft als doel de ontwikkeling en toepassing van hernieuwbare energie en energiebesparing te versterken via het verstrekken van financiering. Financieringsvormen zijn leningen, participaties en garanties.
- Marktfalen, hefboomwerking en revolverendheid zijn belangrijke veronderstellingen van de provincie bij het Energiefonds. Daarnaast waren er verwachtingen over onder meer de snelheid van het uitzetten van het fondsvermogen.
- Het Energiefonds wordt door de provincie aangestuurd op maatschappelijk rendement (primair energie en secundair werkgelegenheid) en financieel rendement.

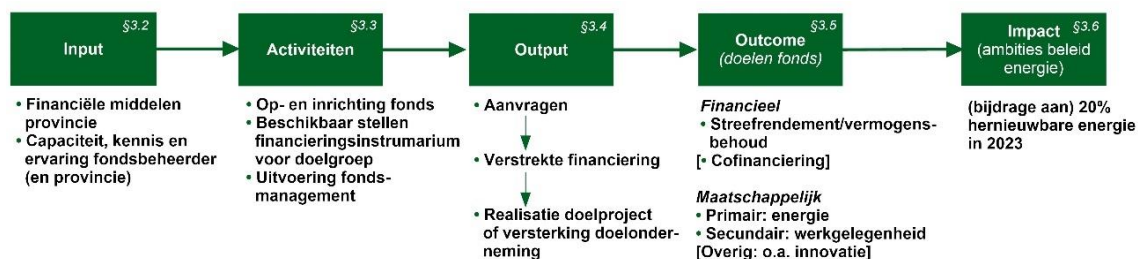
Het Energiefonds Overijssel (hierna: Energiefonds) is in 2013 van start gegaan. Het Energiefonds heeft als doel de ontwikkeling en toepassing van hernieuwbare energie en energiebesparing te versterken via het verstrekken van financiering. Sinds 2018 is het fonds revolverend en kent het een omvang van € 200 miljoen. Financieringsvormen zijn leningen, participaties en garanties. Het fonds wordt extern beheerd.

Ambtelijk wordt aangegeven dat het Energiefonds in 2013 naar omvang en aan te pakken vraagstukken het eerste in z'n soort was in Nederland en ook voor de provincie zelf. Daardoor was direct vergelijkingsmateriaal ten aanzien van verwachtingen over de werking van een dergelijk fonds niet aanwezig.

Verwachtingen provincie over bijdrage Energiefonds aan provinciale beleidsdoelen

Om iets over de doeltreffendheid van het Energiefonds te kunnen zeggen, hebben we de beleidstheorie op basis van documentstudie uitgewerkt van input via activiteiten naar output, outcome en impact (zie figuur 22).

Figuur 22: Vereenvoudigde beleidstheorie Energiefonds



46

Aan de verwachte werking van het Energiefonds om de bovengenoemde doelen te bereiken, lagen verschillende veronderstellingen ten grondslag. De belangrijkste waren:

- *Marktfalen*. Particuliere investeerders pakken bepaalde initiatieven niet op omdat het te verwachten rendement te laag is, te laat komt of te onzeker is/risico's te groot zijn.
- *Hefboomwerking*. Als de provincie bovengenoemde initiatieven financieel helpt, waardoor meer zekerheid wordt geboden, worden ook particuliere investeerders bereid hierin te investeren of financiering aan te bieden.
- *Vermogensbehoud/revolverendheid*. Het verstrekte geld komt (deels) terug via aflossingen, rentebaten en verkoopopbrengsten van participaties en kan (sinds 2018) opnieuw ingezet worden.

De provincie stelde enkele prestatie-indicatoren voor het Energiefonds vast. Die hadden betrekking op de hoeveelheid opgewekte of bespaarde terajoule (TJ) per jaar per gefinancierde miljoen euro, het aantal structurele arbeidsplaatsen, het netto rendement/vermogensbehoud. In paragraaf 3.5 van dit rapport gaan we in op de realisatie daarvan. Recentelijk is besloten het fonds niet langer op TJ te sturen, maar op (vermeden) CO₂-uitstoot. Daarvoor is een indicator met streefwaarde gesteld.

In de volgende paragrafen (§3.2 t/m §3.6) gaan we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie voor het Energiefonds langs. Bovenaan elke paragraaf is via een vereenvoudigde versie van de beleidstheorie (zie figuur 22) te zien in welk onderdeel daarvan we zitten.

3.2 Input

Bevindingen

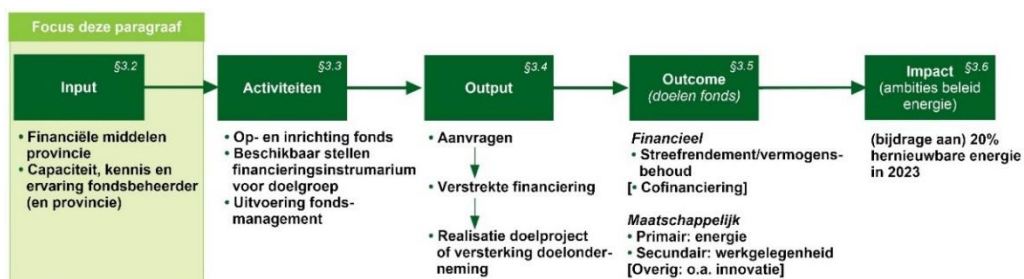
- Het Energiefonds kent een maximale investeringsomvang van € 200 mln., nadat het in 2018 (PS-besluit eind 2015) revolverend is geworden. Hiervoor had het fonds een maximale investeringsomvang van € 250 mln.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- PS besloten in 2017 een tijdelijke (10 jaar) lening af te geven van € 80 mln. Dit had ermee te maken dat het fonds revolverend werd, maar een groot deel van de middelen op dat moment niet revolverend kon inzetten. De financieringsruimte voor het Energiefonds steeg hiermee naar € 280 mln. De fondsomvang blijft volgens de provincie € 200 mln, omdat het om een tijdelijke lening gaat waarbij de kans nihil is dat die niet terug komt.
- Om de investeringsmogelijkheden en de effectiviteit van het Energiefonds te vergroten, is het Energiefonds toegestaan € 50 mln. aan te trekken van de Europese Investeringsbank, onder provinciale garantstelling. De lening is medio 2022 rondgekomen. De financieringsruimte voor het Energiefonds ging hiermee naar € 330 mln. De fondsomvang blijft volgens de provincie € 200 mln, omdat het niet om extra provinciale middelen gaat.

Het bereik van de doelen van het Energiefonds begint met de middelen die PS voor dit fonds beschikbaar stelden. Die input staat centraal in deze paragraaf. De input via capaciteit, kennis en ervaring van de fondsbeheerder en provincie komt tot uitdrukking in de activiteiten die in paragraaf 3.3 centraal staan.



In figuur 23 staan de belangrijkste momenten waarop middelen beschikbaar zijn gesteld.

Figuur 23: Tijdlijn Energiefonds



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS/2010/1178, PS/2022/461, PS/2013/365, PS/2015/687, PS/2017/852 en PS/2021/11047.*

2011: Omvang duurzaam energiefonds € 250 mln. niet revolverend

In januari 2011 besloten PS tot een maximale inzet vanuit een duurzaam energiefonds van € 250 mln. Daarnaast werd toen bepaald dat de financiële rendementen van het

fonds zouden terug vallen in de algemene middelen, waarmee het fonds niet zou revolveren. In september van hetzelfde jaar stemden PS in met de oprichting van de 'Energiefonds Overijssel BV'. Daarbij stelden PS de volgende indicatieve verdeling vast: € 150 mln. voor hernieuwbare energie en € 100 mln. voor energiebesparing. Vanaf januari 2013 was het Energiefonds operationeel.

2015: Energiefonds revolverend en omvang verlaagd naar € 200 mln.

Eind 2015 besloten PS om de maximale omvang van het Energiefonds te verlagen van € 250 naar € 200 miljoen. Reden hiervoor was dat het tempo van financiering vanuit het Energiefonds - vanwege wijzigingen op de financieringsmarkt - lager was dan bij de start was verondersteld. Daarnaast besloten PS het Energiefonds revolverend te maken. Achtergrond bij deze keuze was dat zo extra investeringsruimte werd gecreëerd. Het PS-besluit is geëffectueerd in 2018 met het ondertekenen van een financieringsovereenkomst tussen het Energiefonds en de provincie. De langere periode die hier tussen zat, kent twee redenen. De eerste reden was dat er een grote organisatorische verandering plaats vond in de tussentijd, namelijk een overgang naar een andere fondsbeheerder. Het beheren van een fonds zoals het Energiefonds (revolverend waardoor het fonds ook geen einddatum meer kende) paste niet bij de primaire focus van de ASN Bank, die op dat moment het consortium leidde dat het Energiefonds beheerde. StartGreen Capital, al vanaf het begin van het Energiefonds betrokken als onderopdrachtnemer, wilde het beheer overnemen. Echter, zij moest om het fonds te mogen beheren eerst een zogenoemde MIFID II-vergunning⁴⁶ verkrijgen. Daarna kon de transitie worden afgerond en de contracten getekend. De tweede reden was meer financieel van aard, namelijk dat er in de tussentijd georiënteerd werd op en gewerkt werd aan een aanvullende lening voor het Energiefonds. Daar gaan we hieronder op in.

2017: Overbruggingskrediet voor Energiefonds van € 80 mln.

Om te voorzien in een overbrugging voor de periode waarin het Energiefonds nog weinig aflossingen zou ontvangen, verstreekte de provincie tijdelijk een aanvullende lening van € 80 miljoen aan het Energiefonds. Het Energiefonds had namelijk voor € 80 miljoen aan leningen uitgezet bij woningcorporaties, die niet geleidelijk worden afgelost maar eind 2027 in één keer. Daardoor zouden er volgens GS niet voldoende middelen zijn om aan de vraag van de markt naar nieuwe investeringen te voldoen en werd het Energiefonds tijdelijk voorzien van extra liquide middelen. De provincie ontvangt die terug zodra de woningcorporaties hun leningen van het Energiefonds aflossen. De provincie geeft aan dat met de lening van € 80 miljoen de financieringsruimte van het Energiefonds tijdelijk opgehoogd werd naar € 280 miljoen, maar dat de fondsomvang (de hoeveelheid middelen die de provincie uiteindelijk bereid is middels het fonds te willen besteden aan de maatschappelijke opgave 'energietransitie') € 200 miljoen blijft. Zij geeft aan dat het risico dat de € 80 miljoen voor woningcorporaties niet terug komt nihil is, omdat die leningen geborgd zijn door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

2022: EIB-lening van € 50 mln.

Eind 2021 informeerden GS PS over hun voornemen om toe te staan dat het Energiefonds € 50 miljoen aantrekt van de Europese Investeringsbank en daarvoor

⁴⁶ MIFID staat voor Markets in Financial Instruments Directive. Het is een vergunning die uitgegeven wordt door toezichthouder AFM. Deze vergunning is verplicht gesteld door de provincie Overijssel voor het beheer van het Energiefonds.

vanuit de provincie een volledige garantstelling te verlenen. PS werden in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten bij dit voornemen. Achtergrond bij het voornemen is dat GS hiermee de investeringsmogelijkheden en de effectiviteit van het Energiefonds willen vergroten. GS spreken in dit kader ook van “extra financiële middelen als hefboom op het maatschappelijk rendement”. Door dit onder volledige garantstelling van de provincie te doen, wordt een lagere rente gerekend, waardoor de kosten voor het fonds zo laag mogelijk blijven.

De lening aan het Energiefonds is rond, wat wil zeggen dat het Energiefonds gebruik kan maken van de kredietfaciliteit van € 50 miljoen bij de EIB. De financieringsovereenkomst en garantstellingsovereenkomst zijn in juli 2022 getekend. Op het moment van schrijven (oktober 2022) is het eerste trekkingsverzoek in voorbereiding.

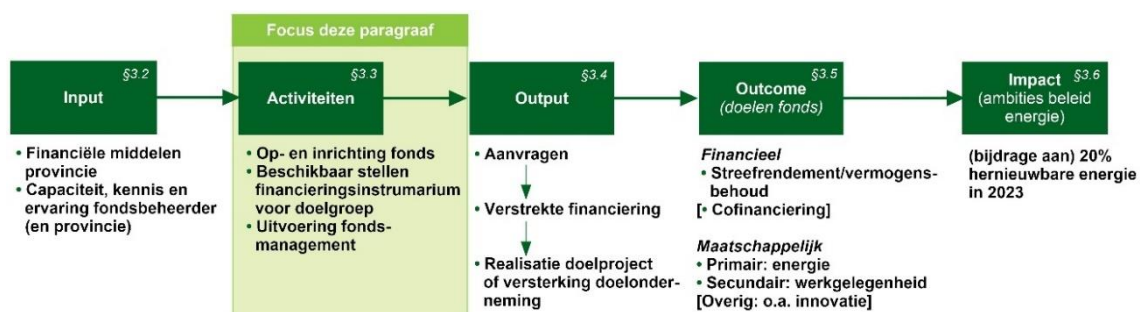
De provincie geeft aan dat de lening van de EIB zorgt voor een toename van de financieringsruimte voor het Energiefonds (naar € 330 miljoen). Dit zijn echter geen provinciale middelen, maar door het fonds zelf aangetrokken middelen en daarom rekent de provincie die niet tot de fondsomvang.⁴⁷ De provincie spreekt over een fondsomvang van € 200 miljoen voor het Energiefonds.

3.3 Activiteiten

Bevindingen

- Het beheer van het Energiefonds wordt gedaan door Start Green Venture Capital. Belangrijk onderdeel van hun activiteiten in relatie tot financieel en maatschappelijk rendement van het fonds is het beoordelen van businesscases/aanvragen. Hierbij is er ook een rol voor een adviescommissie.
- Er is - naast een vaste vergoeding - sprake van een bonus voor het behalen van extra maatschappelijk rendement en een bonus/malus voor verkoop risicokapitaal. Deze prestatie-afhankelijke onderdelen van de vergoeding zijn bedoeld als financiële prikkel voor de fondsbeheerder om zo beheer op zakelijke grondslag te stimuleren/garanderen.
- Vanuit het Energiefonds zijn leningen, participaties en garanties mogelijk. De afgelopen jaren vonden er veranderingen in het instrumentarium plaats. Aanpassingen zijn bijvoorbeeld het toestaan van een bijdrage voor innovatieve windmolens (2017), de ontwikkelfaciliteit voor lokale energie-initiatieven (2020), de (opheffing van de) opschorting van ondersteuning aan houtige biomassa-projecten (2021/'22), toestaan dat maximaal 10% 'strategisch geïnvesteerd mag worden' (bv. investeren in bedrijven groter dan MKB of buiten de provincie of in circulaire projecten, 2022).

⁴⁷ Eventuele verliezen op de middelen van de EIB-lening komen ten laste van de € 200 mln. dekking in de AFR van de provincie. Het Energiefonds spreekt in het jaarplan 2022 overigens wel van een tijdelijke, maximale fondsomvang van € 330 mln.



3.3.1 Op- en inrichten fonds

Het Energiefonds is in november 2012 opgericht. De organisatie rondom het Energiefonds (zie ook figuur 24) ziet er als volgt uit:

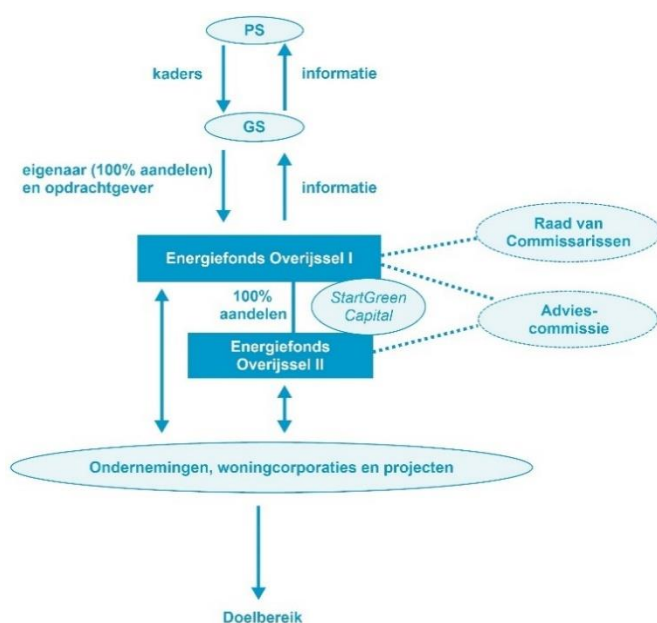
De provincie bepaalt de kaders waarbinnen het fonds moet opereren. Dit begint met de kaders die PS vaststellen, welke later verder uitgewerkt worden in fondsdocumentatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de statuten, een managementovereenkomst en financieringsovereenkomst en diverse reglementen.

Het Energiefonds bestaat uit twee BV's:

- Energiefonds Overijssel I B.V. voor het verstrekken van risicofinanciering en het beheren van Energiefonds II B.V.;
- Energiefonds Overijssel II B.V. voor het verstrekken van leningen en garanties.

De provincie Overijssel is 100% eigenaar van het Energiefonds Overijssel I B.V.; die op haar beurt weer 100% eigenaar is van het Energiefonds Overijssel II BV. De provincie heeft stemrecht in de algemene vergadering. De provincie is niet alleen eigenaar van het Energiefonds, maar ook opdrachtgever. Bovendien is zij de financier in de zin dat zij de middelen ter beschikking stelt voor het fonds.

Figuur 24: Structuur Energiefonds



Het Energiefonds kent:

- een *Raad van Commissarissen*. Zij houden namens de provincie Overijssel toezicht op het fonds. De Raad van Commissarissen bestaat uit drie personen.
- een *Fondsbeheerder*. Deze is belast met het besturen van EFO I (direct) en EFO II (indirect).
- een *Adviescommissie*. Zij toetsen projecten en ondernemingen die het fonds voordraagt aan de kaders. Onderdeel hiervan is het beoordelen van projecten op het voorziene (maatschappelijke en financiële) rendement. De commissie bestaat uit vijf experts en ondernemers op het gebied van nieuwe energie en private investeringen.

3.3.2 Aanbieden financieringsinstrumentarium

Het Energiefonds vindt zijn oorsprong in een Statenvoorstel uit 2010 met maatregelen om de overgang naar hernieuwbare energie en vermindering van CO₂ te versnellen. GS stelden: *“Veel projecten voor duurzame energie zijn naar verwachting rendabel, zeker op langere termijn. Het betreft projecten waarvan voor bedrijven de rentabiliteit te laag, te laat of te onzeker is om nu door het bedrijfsleven opgepakt te worden.”* Het is van belang dat het financieringsinstrumentarium dat vanuit het fonds wordt aangeboden, aansluit bij de behoefte van initiatiefnemers en niet door de markt wordt geboden. Omdat zowel de kapitaalvraag van initiatiefnemers als het aanbod op de markt kan veranderen, is het van belang om deze ontwikkelingen gedurende de looptijd van het fonds te volgen en zo nodig het instrumentarium aan te passen.

Financieringsinstrumentarium bij start fonds

PS stelden in 2011 de volgende kaders voor investeringen:

- de middelen worden ingezet via participaties, leningen en garanties;
- de projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, dan wel projecten die in belangrijke mate renderen binnen Overijssel;
- er wordt binnen het fonds niet ingezet op kernenergie of windenergie;
- de bijdrage van de provincie is nodig om projecten te financieren;
- de businesscases van de projecten zijn haalbaar en voldoende robuust en
- de maximale investering of financiering per project bedraagt € 20 miljoen.

De kaders van PS voor investeringen zijn verder uitgewerkt in fondsdocumentatie. Dat betreft enerzijds het investeringsreglement waar aanvragen voor participaties aan worden getoetst en anderzijds om het uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs) waar aanvragen voor leningen en garanties aan moeten voldoen.

In het investeringsreglement was bijvoorbeeld (ook) opgenomen dat:

- risicokapitaal kan worden verschaft voor de uitvoering van projecten die aantoonbaar bijdragen aan het doel om in 2020 20% van het energieverbruik in de provincie op te wekken uit hernieuwbare energiebronnen in de provincie en projecten die energiebesparingsmaatregelen in de provincie betreffen welke bijdragen aan de doel om minder energie te verbruiken in de provincie;
- het moest gaan om een kleine, middelgrote of micro-ondernemingen;

- de investering minimaal € 100.000 moest zijn en de investering mag niet meer zijn dan € 1,5 miljoen per 12 maanden en niet meer dan 50% van het in de onderneming geïnvesteerde/te investeren risicokapitaal;
- er een bedrijfsplan verstrekt moet worden en wat de eisen daarvoor zijn; het risicokapitaal kan alleen verstrekt worden als het plan aan de eisen voldoet.

In het bedrijfsplan moet bijvoorbeeld zijn opgenomen wat het te verwachte aantal TJ te besparen/op te wekken energie en toename van arbeidsplaatsen is en welke acties de onderneming heeft ondernomen om andere financieringsbronnen aan te trekken.

In het uitvoeringsbesluit subsidies stond bijvoorbeeld:

- er wordt subsidie verleend in de vorm van een lening of garantie;
- de aanvrager moet een projectplan toevoegen met onder andere een beschrijving c.q. inschatting van de door de ontvangen subsidie te verwachten opwekking van hernieuwbare energie/energie-efficiëntie.

Ontwikkeling financieringsinstrumentarium

Tabel 8 geeft voorbeelden van hoe het financieringsinstrumentarium dat vanuit het Energiefonds wordt aangeboden in de afgelopen jaren is veranderd en wat de aanleiding voor de wijzigingen waren. Wijzigingen werden gedaan om het instrumentarium beter te laten aansluiten op de markt en om de gestelde fondsdoelen te behalen.

Vanzelfsprekend zijn op andere zaken dan het instrumentarium wijzigingen doorgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan de verlaging van de fondsomvang met € 50 miljoen met als belangrijke aanleiding dat vanwege wijzigingen op de financieringsmarkt het tempo van de uitzetting van middelen lager lag dan verwacht. Een ander voorbeeld is de verlaging van het beoogde financieel rendement/minimum vermogensbehoud. Ook hierbij speelde de veranderde financieringsmarkt een rol.

Tabel 8: Voorbeelden veranderingen in instrumentarium (incl. doelgroep en voorwaarden) gedurende looptijd Energiefonds

Jaar	Verandering instrumentarium (incl. doelgroep en voorwaarden)	Aanleiding verandering
2017	<p><i>Statenvoorstel Verruiming voorwaarden Energiefonds (PS/2017/298)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Energiefonds toestaan om bijdragen te verlenen voor innovatieve windmolens, kleiner dan 25 meter. Kaders voor innovatieve projecten aan te passen in die zin dat 7% (versus 25%) van het energie-effect van het project neerslaat in Overijssel, waarbij de eis wordt losgelaten dat de eerste activiteit in Overijssel moet plaatsvinden. Eis medefinanciering onder gelijke voorwaarden losgelaten. Energiefonds toestaan om bijdragen tot maximaal de technische levensduur te verlenen (hing eerst samen met oorspronkelijke looptijd van het Energiefonds namelijk vijftien jaar). 	<p>[NB Diverse wijzigingen komen voort uit een rapport van een extern onderzoeksbureau uit 2017 over de bijstelling van het Energiefonds.]</p> <ul style="list-style-type: none"> Het beginsel is dat het Energiefonds realisatie van het provinciale energiebeleid mogelijk maakt (hierin alleen projecten m.b.t. fossiele energie en kernenergie uitgesloten) en blijft aansluiten bij de maatschappelijke behoefte en veranderende financiële markt. Ook de (toen) recente beraadslagingen van PS over de Omgevingsvisie en windenergieprojecten speelden een rol bij het voorstel van GS om bijdragen aan innovatieve windmolens toe te staan. Om haar langere termijn doelstelling te kunnen realiseren is de provincie voor een deel afhankelijk van innovaties. De aanpassing van de kaders van innovatieve projecten was een aanbeveling uit het rapport over de bijstelling van het fonds. Om te voorkomen dat goede projecten niet worden gerealiseerd door bv. gebrek aan initiële medefinanciering, willen GS geen nadere beperking opleggen t.o.v. de mogelijkheden die het Europees Staatssteunregime biedt. Bij een aantal projecten (bv. energie-infrastructuur) werd huidige maximale looptijd van 15 jaar als te beperkend ervaren. Reguliere financiers hanteren de economische levensduur als norm. Door EFO een langere aflostermijn toe te staan, kunnen financieel kwetsbare projecten minder risicovol worden door lagere jaarlijkse exploitatiekosten.
2018	<p>Per eind december 2018 is het instrument van de achtergestelde lening toegevoegd aan het instrumentarium van Energiefonds Overijssel II B.V.</p>	<p>De fondsbeheerder geeft aan dat hiermee voorzien wordt in de behoefte uit de markt om bijvoorbeeld financiering te verstrekken aan coöperaties en stichtingen, waar een equity-participatie niet mogelijk is.</p>
2020	<p><i>Statenbrief Ontwikkelingsfaciliteit LEI-F (2020/0077770)</i></p> <p>De provincie, het Energiefonds en Natuur & Milieu Overijssel voeren sinds mei 2020 een pilot uit met een 'Lokale Energie Initiatieven-Financiering'. De ontwikkelingsfaciliteit biedt lokale energie-initiatieven ondersteuning bij projectontwikkeling in de vorm van toegang tot expertise enerzijds en ontwikkelingsfinanciering van duurzame energieopwekprojecten zoals zon-, biomassa-, waterkracht- en kleinschalige windprojecten (grootschalige windprojecten > 25 meter waren uitgesloten) anderzijds. Oorspronkelijk waren er afspraken gemaakt voor een pilot met een duur van één jaar. De pilot is inmiddels twee keer verlengd (<i>Statenbrieven 2021/0097545 en 2021/0249573</i>).</p>	<p>Lokale energie-initiatieven zijn volgens GS van essentieel belang voor de energietransitie. Deze initiatieven lopen tegen problemen aan bij projectontwikkeling. In deze risicovolle ontwikkelingsfase, waarin de kost voor de (mogelijke) baat uitgaat, missen zij toegang tot expertise en financiering. Er wordt veel professionaliteit gevraagd en de provincie wil lokale initiatieven daarom ondersteunen om hun realisatiekracht te vergroten.</p> <p>De ontwikkelingsfaciliteit voorziet volgens GS in een behoefte bij lokale initiatieven en lost een marktimperfectie op. Zij geven aan dat er in de markt momenteel geen financieringsproduct beschikbaar is voor lokale initiatieven die willen opschalen of doorontwikkelen. GS stellen dat de effecten van de ontwikkelingsfaciliteit tweeledig zijn. Enerzijds draagt de ontwikkelingsfinanciering bij aan de doelen voor opwek van hernieuwbare energie, anderzijds zorgt de ontwikkelingsfaciliteit voor participatie van inwoners bij lokale energie-initiatieven en een sterkere verankering van de energietransitie in de lokale omgeving.</p>

2021	<p><i>Statenbrief Uitvoering motie Folkerts e.a. over Duurzaamheidscriteria biomassa-projecten (2021/0074236)</i></p> <p>Financiering van projecten met houtige biomassa door Energiefonds wordt tijdelijk opgeschort. Financiering van projecten gericht op (mono)mestvergisting met uitsluitend eigen biomassa blijft wel mogelijk vanuit het fonds.</p>	<p>GS geven aan dat het landelijke duurzaamheidskader biomassa nog op zich laat wachten, maar zij niet langer kunnen wachten met het schrappen van de door de provincie gestelde herkomsteisen (die eisen bleken juridisch niet toegestaan). Daarom kozen zij voor opschorting van houtige biomassa-projecten uit het Energiefonds.</p>
2022	<p><i>Statenvoorstel biomassaroute - herziening bio-energiebeleid provincie Overijssel (2022/1102805)</i></p> <p>PS stelden de biomassaroute als nieuw provinciaal bio-energiebeleid vast. Gestoeld op dit nieuwe beleid zijn ze akkoord gegaan om de tijdelijke opschorting van ondersteuning door het Energiefonds aan projecten met houtige biomassa op te heffen.</p> <p><i>Statenvoorstel Scopeverbreding Energiefonds (2021/1104724)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De effectiviteit van de Ontwikkelingsfaciliteit lokale energie-initiatieven in het bevorderen van lokaal eigendom vergroten door ontwikkelingsfinanciering voor windenergieprojecten toe te voegen. • Marktconform investeren op grond van het MEO⁴⁸-principe mogelijk bij het verstrekken van risicokapitaal. • De fondsbeheerder toestaan om, na goedkeuring van de RvC, binnen een begrensde ruimte van max. 10% van het fondsvermogen en als dit de doelstellingen van het fonds ten goede komt: <ul style="list-style-type: none"> - Te investeren in bedrijven groter dan MKB; - Financieringen te verstrekken onder het minimale drempelbedrag (€ 100.000 EFO I en € 1 miljoen EFO II); - Te investeren in bedrijven buiten de provincie Overijssel; - Te investeren in circulaire projecten en zogenaamde enablers. <p>Onderdeel van het voorstel was ook de bijstelling van de risicobereidheid: het minimum vermogensbehoud werd gezet op 90% (zie paragraaf 3.5.1).</p>	<p>GS geven aan dat nieuwe energie met ook houtige biomassa nodig is om de afspraken van het Klimaatakkoord en provinciale doelen te bereiken. Door te sturen op gewenste toepassingen met het stimuleringskader en de daarin gestelde voorwaarden, is het hervatten van de ondersteuning hun inziens verantwoord.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de RES-sen is afgesproken dat de verhouding wind-zon zal moeten verschuiven. Daardoor is het volgens GS logisch om ook windprojecten te ondersteunen. De toevoeging van windenergie aan LEI-F maakt de bijdrage aan de RES-sen effectiever, geven ze aan. • Bij de financiering van vroege fase energie-innovatie gaat het om kleine bedragen en een relatief groot risico. Het is dan lastig om private onafhankelijke co-investeerders te vinden. Het fonds zou dan graag marktconform willen investeren. De andere Overijsselse fondsen mogen dit al. • GS geven aan dat het voor de fondsbeheerder van belang is flexibel te kunnen inspelen op de kansen in de markt en de behoefte van de ondernemer. Daarom wordt hem toegestaan om met een beperkt deel van fondsvermogen zogenoemde strategische investeringen te doen die verrijkend zijn voor het maatschappelijk en financieel rendement en die tot dan nog buiten de gegeven kaders vielen.

⁴⁸ Market Economy Operator beginsel.

3.3.3 Fondsmangement

Het beheer van het Energiefonds lag aanvankelijk in handen van een consortium bestaande uit ASN Belegginginstellingen Beheer, Royal HaskoningDHV en Start Green Venture Capital. Laatstgenoemde heeft sinds 2018 als enige partij het beheer in handen.

De kernactiviteit van de beheerder is het verstrekken van leningen respectievelijk het aangaan van participaties. Taken van de fondsbeheerder zijn onder andere:

- het zoeken en beoordelen van projecten,
- het opstellen van investeringsvoorstellen aan de adviescommissie,
- risicomanagement/-beheer en
- het voeren van de administratie (portefeuillebeheer) en het afleggen van verantwoording.

Financieringsproces

De fondsbeheerder maakt voor de behandeling een onderscheid in leads, de intakefase en de aanvraagfase. Leads zijn aanwijzingen, aanknopingspunten of contacten die mogelijk kunnen leiden tot een financieringsaanvraag. Een lead die tot een serieuze interesse leidt, komt in de intakefase. De businesscases/voorstellen worden in deze fase eerst getoetst, doorgelicht en besproken met de aanvrager. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de financiële haalbaarheid, het rendement en of er voldaan wordt aan het investeringsreglement (participaties)/subsidieregeling (leningen en garanties). Er kan een (kort) due diligence onderzoek worden uitgevoerd. Vervolgens wordt er een definitieve aanvraag gedaan.

Na het onderzoek stelt het Energiefonds een voorstel op voor de adviescommissie en leggen deze aan hen voor. Er kan in deze fase nog om een uitgebreide due diligence worden gevraagd. Is het advies positief en/of zijn de voorwaarden gerealiseerd, dan neemt het Energiefonds een besluit over de aanvraag en de financiering van de onderneming of het project. Na een positieve beoordeling van het financieringsverzoek door het Energiefonds worden de afspraken uitgewerkt en vastgelegd in een contract. Na ondertekening daarvan is de financiering vanuit het fonds een feit.

Daarna volgt de beheerfase. Bij het Energiefonds is er veelal sprake van financiering van projecten zolang de terugverdientijd duurt. Dan is de fondsbeheerder de hele looptijd betrokken. Als er sprake is van een participatie is de rol van de fondsbeheerder anders. Per kwartaal zijn er meetings waarbij er wordt gekeken hoe het betreffende bedrijf geholpen kan worden, bijvoorbeeld door ze met andere partijen in contact te brengen.

De beheerfase loopt af als een bedrijf uit portefeuille gaat. Dit kan bijvoorbeeld doordat:

- een organisatie zijn lening aan het Energiefonds heeft afgelost;
- een organisatie failliet gaan waardoor het niet in staat is de lening aan het Energiefonds af te lossen of
- het Energiefonds zijn aandelen in een participatie verkoopt ('exit').

Verhouding Energiefonds en Innovatiefonds

Zoals eerder aangegeven, kennen het Energiefonds en Innovatiefonds in de basis een andere focus maar kunnen ze beide financiering verstrekken aan innovatieve projecten en bedrijven. In de loop van de jaren is hier een weg in gevonden en sinds april 2021 is het Samenwerkingsprogramma Versneller Innovaties Overijssel actief. Hierbij hebben Oost NL (namens het Innovatiefonds) en het Energiefonds in een Letter of Intent samenwerkingsafspraken bekrachtigd. In 2021 zijn er vijftien initiatieven behandeld waarvan twee gefinancierd, zo gaf de provincie aan. Verder stelde zij dat de externe communicatie over het samenwerkingsverband nog verbetering behoeft.

Portefeuillemanagement

In de kaders van PS voor het Energiefonds (2011) was opgenomen dat de fondsbeheerder een belangrijke mate van spreiding binnen het fonds moet realiseren. In de investeringsinstructie is opgenomen dat het gaat om de aard en omvang van investeringen. In paragraaf 3.4 geven we een beeld van hoe investeringen in de portefeuille van het Energiefonds verdeeld zijn over diverse technologieën (die verschillen in risico en rendement).

Prestatie-afhankelijke vergoeding als financiële prikkel

De provincie en de fondsbeheerder zijn een vergoeding overeengekomen die uit drie onderdelen bestaat: een vaste vergoeding, een bonus voor het behalen van extra maatschappelijk rendement en bonus/malus voor verkoop risicokapitaal. Idee bij de laatste twee onderdelen is dat van prestatie-afhankelijke vergoeding een financiële prikkel aan de fondsbeheerder uitgaat. Een dergelijke prestatie-afhankelijke vergoeding komt voort uit de vereisten van de Europese regels voor geoorloofde staatssteun (de Algemene Groepsvrijstellingsverordening) en moet beheer op zakelijke grondslag garanderen. Bij andere provinciale fondsen zoals het Innovatiefonds is er geen sprake van een dergelijke prestatie-afhankelijke vergoeding. De provincie geeft aan dat dit komt doordat zij bij het Energiefonds deze AGV-vereiste strikt en normatief heeft ingevuld, waar de AGV zelf geen vormvereiste stelt aan deze prestatieafhankelijke vergoeding.

Beide onderdelen zijn in de loop van het bestaan van het fonds aangepast. De bonus voor extra maatschappelijk rendement (gerealiseerde besparing/opwek uitgedrukt in TJ)⁴⁹ werkt momenteel zo dat de referentiewaarde jaarlijks wordt vastgesteld als onderdeel van het jaarplan. Dit jaarplan wordt opgesteld door de directie van het Energiefonds en moet door de Algemene Vergadering worden goedgekeurd. Komt de beheerder boven de referentie (tegenwoordig met minimaal 10%) dan heeft hij recht op de vergoeding. Ambtelijk werd aangegeven dat het lastig is te bepalen hoe hoog de lat moet liggen: de ambitie moet haalbaar zijn (anders vormt het geen goede prikkel), maar ook weer niet te gemakkelijk. Hierbij speelt mee dat het Energiefonds destijds een pioniersfonds was waardoor een referentiekader om gewenste te behalen waardes op te baseren, ontbrak. De provincie geeft aan met de fondsbeheerder samen te werken

⁴⁹ Voor het bepalen van dit maatschappelijk rendement zijn bepaalde categorieën (bv. woningcorporaties en innovatie) uitgesloten.

aan een vorm om dit goed onderbouwd te doen; ook de RvC kijkt hierop mee. Bij de berekening van het maatschappelijk rendement worden bepaalde categorieën (bijvoorbeeld energiebesparing, innovatieve projecten en vanaf 2017 ‘ondersteunende projecten’⁵⁰) buiten beschouwing gelaten. Voor 2021 was er een vaste referentie, namelijk dat het maatschappelijk rendement te weten het aantal TJ per miljoen aan uitgezette middelen aan het einde van het jaar gelijk was aan 70 (later 35) terajoules. Aanleiding voor de aanpassing was dat er werd geconstateerd dat de bonus, onder andere vanwege de mindere hefboom dan gedacht, niet haalbaar was. De afgelopen tien jaar is de bonus voor extra maatschappelijk rendement niet gehaald en in 2021 voor het eerst wel.

Daarnaast is er een bonus/malus bij ‘resultaten risicokapitaal’. Die werkt nu zo dat aan het einde van de contractperiode na vijftien jaar⁵¹ gekeken wordt hoeveel van de fondsomvang in stand is gebleven. Is dit minder dan 90% dan volgt een malus, waarvan de hoogte gebaseerd wordt op het (getaxeerde) resultaat risicokapitaal. Is het meer dan 90% dan ontvangt de fondsbeheerder een bonus. Eerder zou er voor deze bonus/malus gekeken worden naar netto rendement. In paragraaf 3.5.1 leggen we meer uit over dit verschil tussen vermogensbehoud en financieel rendement. Voor de bonus/malus wordt alleen gekeken naar het participatiedeel, omdat de AGV het alleen daar vraagt. Een heel groot deel van de investeringen van het Energiefonds zijn leningen (circa 80%) en geen participaties.

3.4 Output

Bevindingen

- In de periode 2013 t/m 2021 zijn er 561 aanvragen gedaan bij het Energiefonds. Bijna tweederde hiervan wordt afgewezen of gestopt in de intakefase, bijvoorbeeld omdat er niet voldaan wordt aan de fondsvoorwaarden of omdat de voorstellen van matige kwaliteit zijn.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

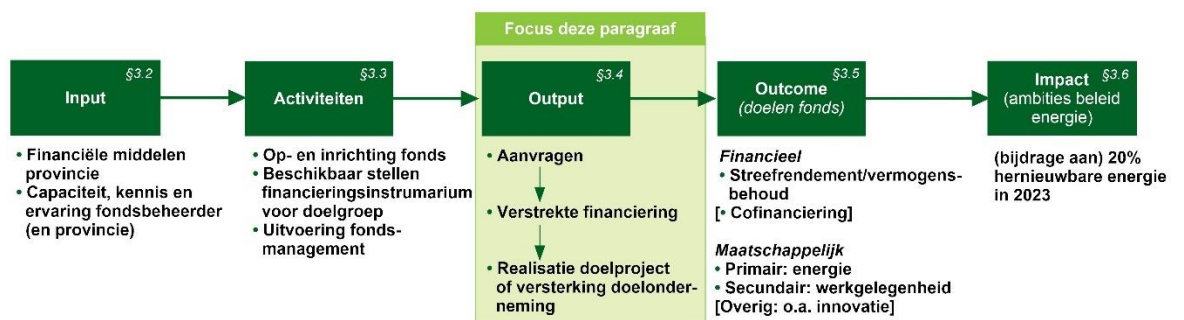
⁵⁰ Dit zijn projecten die niet een direct energierendement hebben, maar wel randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van projecten op het gebied van hernieuwbare energie en/of bijdragen aan de energietransitie. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructuurprojecten (zoals warmte en laadinfrastructuur). Die projecten waren al niet strijdig met de kaders die PS hadden vastgesteld, maar werden terughoudend benaderd omdat deze niet direct bijdragen aan de energiedoelstelling van Energiefonds (waar de bonus op was gebaseerd).

⁵¹ De bonus was ook na acht jaar relevant, maar dat moment is al gepasseerd. Na acht jaar kon het fonds een bonus halen. Dit konden zij ontvangen als ze het netto rendement behaald hadden (zie paragraaf 3.5.1) waarbij de hoogte afhankelijk was van de resultaten risicokapitaal. Het netto rendement is destijds niet gehaald dus is er geen bonus uitgekeerd.

Vervolg bevindingen

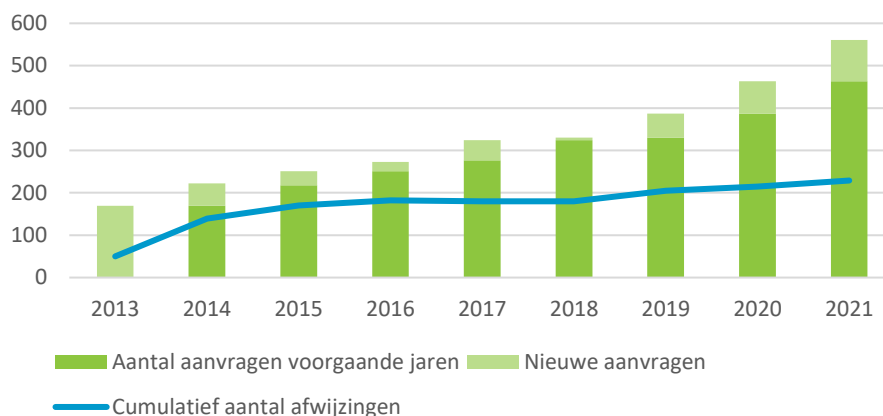
- De verwachting van de provincie bij de oprichting van het Energiefonds was dat het vijf jaar zou kosten om de (toen) beschikbare € 250 miljoen te investeren. Die verwachting kwam niet uit. Als oorzaak werden ontwikkelingen op de financieringsmarkt en ontwikkeling van de energieprijzen genoemd. De provincie besloot eind 2015 tot verlaging van de fondsomvang toen bleek dat het tempo van financiering lager lag. Tegelijkertijd zijn er tijdelijke middelen toegevoegd en een lening bij de Europese Investeringsbank toegestaan waardoor de totale financieringsruimte € 330 miljoen is.
- Het Energiefonds heeft tot en met 2021 € 278,3 miljoen geïnvesteerd.
- 42% van de investeringen uit de portefeuille eind 2021 had betrekking op energiebesparing, 37% op zonnepanelen en 12% op biomassa. De portefeuilleverdeling is volgens de fondsbeheerder één van de redenen waarom het beoogde maatschappelijke rendement niet is gerealiseerd: er zijn in verhouding meer projecten gefinancierd met een relatief lager maatschappelijk rendement. Ambtelijk werd aangegeven dat de portefeuilleverdeling ook invloed wordt door politieke keuzes.
- Met de € 80 miljoen die geleend is aan vijftien woningcorporaties zijn energiemaatregelen bij 10.895 woningen genomen. Gemiddeld worden de energielabels met 2,5 stappen verbeterd. Zodoende zijn er in totaal 25.046 'labelstappen' verbeterd.

Een fonds kan haar doelen pas behalen en bijdragen aan de bovenliggende provinciale doelen, als er aanvragen binnenkomen en er financiering wordt verstrekt (output). Daarom hebben we in deze rapportage eerst aandacht voor deze laatste twee aspecten.



Aantal financieringsaanvragen

In het openingsjaar 2013 zijn 169 projecten ingediend. Dit is opgelopen naar 561 projecten tot en met 2021 (zie figuur 25).

Figuur 25: Aantal ingediende en gestopte/afgewezen Energiefonds (cumulatief)

Bron: Jaarverslagen 2013-2021 en data EFO.

Bijna tweederde van de projecten wordt afgewezen of gestopt in de intakefase. Volgens de fondsbeheerder is dit een redelijk gangbaar percentage voor beleggingsfondsen. Waarom voorstellen het niet 'halen' heeft verschillende oorzaken: een aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden van het fonds (bv. doordat er geen co-financier is gevonden, het project te kleinschalig is of betrekking heeft op fossiele brandstoffen) of voorstellen zijn van matige kwaliteit (bv. doordat een goed businessplan ontbreekt). Een enkele keer komt het voor dat een aanvraag in de aanvraagfase alsnog geen doorgang vindt, omdat de ondernemer besluit niet door te zetten bijvoorbeeld omdat het rentepercentage te hoog wordt bevonden.

Verstreckte financiering

Verwachting verstreckte financiering

In 2011 gingen GS er van uit dat de fondsbeheerder een periode van vijf jaar nodig zou hebben om de € 250 miljoen op een verantwoorde en effectieve wijze in de markt te zetten. Het fonds is begin 2013 gestart, wat betekent dat die vijf jaar eind 2017 'verstrecken' zijn.

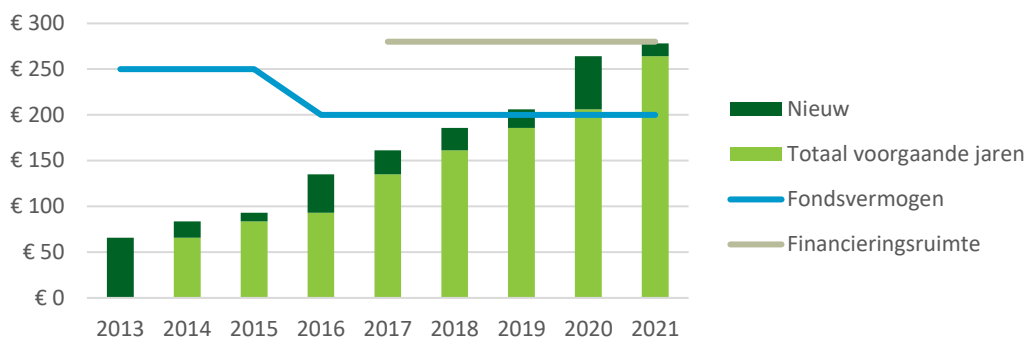
In maart 2017 gaven GS aan dat zij - op basis van de uitzettingen en pijplijn van aanvragen - verwachtten dat de middelen (toen € 200 miljoen) eind 2017 of begin 2018 uitgezet zijn. Dit is vijf jaar na de start van het fonds.

Realisatie verstreckte financiering i.r.t. verwachting

De verwachting van de provincie dat in 2017 € 250 miljoen 'weggezet' zou zijn door het Energiefonds, is niet uitgekomen. De provincie constateerde dit zelf ook en besloot, eind 2015 de fondsomvang te verlagen (zie figuur 26). Ontwikkelingen op de financieringsmarkt lagen volgens GS ten grondslag aan het lagere tempo van het uitzetten van de middelen. Ambtelijk werd toegelicht dat het ging om een sterk dalende marktrente, waardoor het voor ondernemers makkelijker werd om elders/regulier financiering aan te trekken. Daarnaast speelde ook de ontwikkeling van de energieprijzen een rol: de prijs van grijze energie ging destijds omlaag, maar van groene energie nog

niet. Waardoor de onrendabele top voor duurzame energie groter werd en minder ondernemers waren daardoor genegen om de stap te zetten. De verwachting van GS dat eind 2017/begin 2018 € 200 miljoen is uitgezet, is ook niet uitgekomen zo toont figuur 26.

Figuur 26: Totaal geïnvesteerd vermogen (cumulatief, in miljoenen)



Bron: Jaarverslagen EFO in combinatie met Notubiz en schriftelijke informatie provincie.

In 2021 heeft het fonds in totaal € 278,3 miljoen geïnvesteerd. Dit is meer dan het fondsvermogen van € 200 miljoen vanwege de lening van € 80 miljoen in 2018 en doordat uitgezette middelen terugvloeien en opnieuw geïnvesteerd kunnen worden.

Verdeling technologieën in portefeuille

Tabel 9 toont hoe de investeringen die momenteel in de portefeuille zitten, zijn verdeeld over verschillende technologieën. De verdeling over de diverse technologieën is van belang omdat sommige technologieën een hoger rendement opleveren dan andere.

Tabel 9: Verdeling technologieën in portefeuille 2021

Technologie	Bedrag (x € 1.000)	Aandeel
Biomassa	€ 26.647	12%
Energiebesparing	€ 91.182	42%
Zon	€ 81.924	37%
Opslag & infrastructuur	€ 6.010	3%
Warmte	€ 14.183	6%

Bron: Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2021.

De tabel laat zien dat energiebesparing en zonne-energie de twee grootste categorieën zijn waar EFO in investeert. De fondsbeheerder noemt de verdeling over de technologieën als één van de redenen waarom het beoogde energierendement niet wordt behaald (zie paragraaf 3.5.2). Zij geeft aan dat er in verhouding meer projecten gefinancierd zijn die - in vergelijking met bijvoorbeeld houtgestookte biomassaprojecten - een relatief lager maatschappelijk rendement hebben zoals zon, verduurzaming maatschappelijk vastgoed en monovergisting. Ambtelijk wordt aangegeven dat de portefeuilleverdeling ook beïnvloed wordt door politieke keuzes. Zo werd het bijvoorbeeld

niet meer wenselijk geacht om in biomassaprojecten (die een meer dan gemiddeld hoog maatschappelijk en financieel rendement hebben) te investeren.

Realisatie projecten

Op het moment dat er een investering wordt gedaan, draagt het zogenoemde 'doelproject of -onderneming' niet direct bij aan het behalen van het beoogde energierendement. Een project moet eerst gerealiseerd worden en/of de onderneming versterkt worden voordat dat gebeurt. Het duidelijkst laat dit zich terug zien bij de € 100 miljoen beschikbaar voor leningen en garanties voor woningcorporaties. Die moeten eerst energiemaatregelen bij hun woningvoorraad nemen voordat de beoogde besparing in TJ (outcome) wordt gerealiseerd.

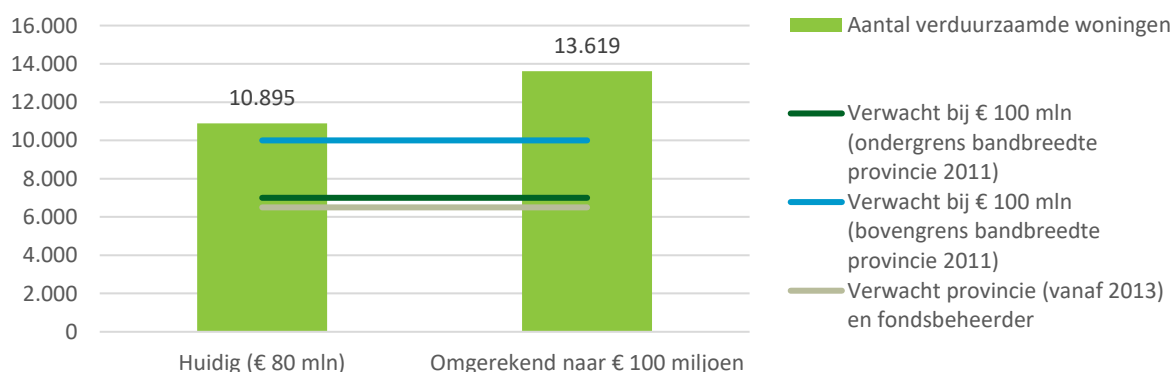
Verwachting

Voor de beschikbare middelen (€ 100 miljoen) op het gebied van energiebesparing gaven GS in 2011 aan te verwachten dat er tussen de 7.000 en 10.000 woningen energiezuinig gemaakt zouden worden. In haar jaarverslag 2013 en 2014 geeft de provincie aan dat er energiemaatregelen bij 6.500 huurwoningen worden beoogd. Dit is ook wat de fondsbeheerder op de website van het Energiefonds aangeeft.

Realisatie

Van de beschikbare € 100 miljoen voor energiebesparing is € 80 miljoen ingezet voor leningen aan vijftien woningcorporaties. In hun aanvraag moesten de corporaties beschrijven hoeveel woningen zouden worden verduurzaamd. De fondsbeheerder geeft aan dat op dit moment de afspraken die met de initiële woningcorporaties zijn gemaakt, al zijn gerealiseerd. Figuur 27 laat zien dat met de € 80 miljoen 10.895 woningen zijn verduurzaamd. Dit ligt boven de verwachtingen die hierover waren. Het is hierbij opvallend dat in een evaluatie van het energiebeleid en een evaluatie van het Energiefonds uit 2014 bij een lager bedrag, te weten € 65,7 miljoen, werd gesproken over meer verduurzaamde woningen, te weten 15.000.

Figuur 27: Aantal verduurzaamde woningen corporaties



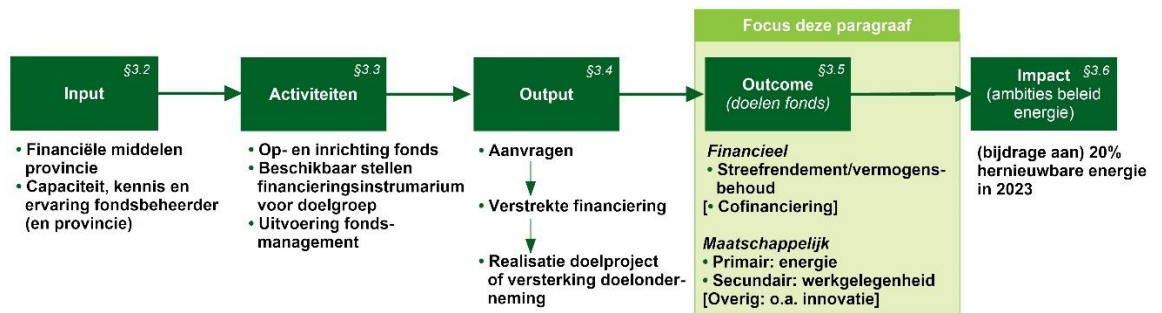
Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens aangeleverd door fondsbeheerder van het Energiefonds.

In de afspraken die de woningcorporaties met het Energiefonds maakten omtrent de investering is naast het aantal woningen veelal ook aangegeven om hoeveel label-

verbetering het gaat. Alle 10.895 woningen hebben in ieder geval één sprong gemaakt qua energielabel. Sommigen corporaties hebben woningen van label B naar A verduurzaamd en andere hebben de woningen van bijvoorbeeld label G naar label B gekregen. Gemiddeld worden de energielabels met 2,5 stappen verbeterd. Zodoende zijn er in totaal 25.046 'labelstappen' verbeterd. In de volgende paragraaf over de outcome van het Energiefonds komt onder meer aan de orde hoeveel TJ is gerealiseerd met de verduurzaming van de woningen.

3.5 Outcome

De provincie heeft doelen geformuleerd die zij met een fonds wil behalen, zowel financiële als maatschappelijke doelen. Het bereik van die fondsdoelen van het Energiefonds staat in deze paragraaf centraal.



3.5.1 Financieel rendement

Normen

- De prestatieafspraken over het Energiefonds zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen.
- De geleverde prestaties door het Energiefonds met betrekking tot het revolverend functioneren/financieel rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.

Bevindingen

- De provincie had verwachtingen over hoeveel het Energiefonds en derden zouden investeren ten opzichte van elkaar. Er is geen separate prestatie-indicator gesteld wat betreft cofinanciering/investeringsomvang, wel is de hefboom verwerkt in de indicator voor het maatschappelijk rendement.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De initiële verwachting van de provincie in 2011 was dat het Energiefonds gemiddeld 15-25% van een project zou financieren en het overige deel door cofinanciering van derden zou worden opgebracht. In de praktijk ligt de investering van het Energiefonds veel hoger: eind 2021 had zij € 278 mln. op een totale investeringsomvang van € 461 mln. gefinancierd (60%).
- Doordat het Energiefonds meer en derden minder inleggen per financiering dan verwacht, wordt de totale investeringsomvang die in 2011 werd beoogd niet gehaald. Die beoogde investeringsomvang lag op € 750 - 1500 mln. voor hernieuwbare opwek (bij € 150 mln. beschikbaar; dat is inmiddels € 100 mln.) en € 200 - € 360 mln. voor energiebesparing (bij € 100 mln. beschikbaar).
- Voor het Energiefonds geldt sinds 2022 een minimum vermogensbehoud (=revolverendheid) van 90% (2013 t/m 2027). Oorspronkelijk stelden PS een netto streefrendement van 2% per jaar als kader, welke na evaluatie (2017) is bijgesteld naar tussen de 0 en 1%. Bij deze rendementen zou het provinciaal vermogen volledig behouden blijven. Dat is nu nog wel de ambitie, maar de provincie gaat niet meer uit van rendement (winst op wat zij heeft ingelegd).
- Het netto resultaat (inkomsten minus kosten) van het Energiefonds was in 2021 voor het eerst positief (+ € 0,8 miljoen). Het cumulatieve resultaat t/m 2021 was € 14,3 miljoen negatief. Het fonds heeft daarmee een vermogensbehoud van 93% (eventuele meerwaarde niet meegerekend). Dit ligt het boven het afgesproken minimum van 90% (voor 2027).

De provincie had verwachtingen over de mate van cofinanciering en financieel rendement/vermogensbehoud bij het Energiefonds. Ambtelijk werd aangegeven dat omdat het Energiefonds een 'pionier' was (gemeten naar omvang en aan te pakken vraagstukken het eerste in z'n soort in Nederland en ook voor de provincie zelf) direct vergelijkingsmateriaal ten aanzien van verwachtingen niet aanwezig was.

Cofinanciering derden (hefboomwerking)

Eén van de veronderstellingen van de provincie was dat als het Energiefonds gaat investeren in projecten die de particuliere investeerders niet oppakken (omdat het te verwachten rendement te laag is of te laat komt of dat de risico's te groot zijn) er daarmee meer zekerheid wordt geboden en particuliere investeerders alsnog bereid zijn in de initiatieven te investeren of financiering te bieden. Hieronder gaan we in op hoeveel cofinanciering van derden verwacht werd en hoeveel er gerealiseerd is.

Verwachting cofinanciering

GS gaven in 2011 een initiële maximale investering van € 250 miljoen voor hernieuwbare energie een totale investering van € 750 - € 1500 miljoen te beogen. Voor de € 100 miljoen voor energiebesparing beoogden GS een totale investering van € 200 - € 360 miljoen. Dit zou een multiplier van tussen de 4 en 9 voor het hernieuwbare energie-deel betekenen en tussen de 1 en 2,6 voor het energiebesparingsdeel. GS verwachtten ook dat het Energiefonds gemiddeld 15% tot 25% van een project zou financieren en het

overige deel door cofinanciering van derden zou worden opgebracht. Later is deze verwachting bijgesteld naar 20 tot 60% van de financiering.

Er is geen prestatie-indicator die separaat gericht is op cofinanciering, zoals bij het Innovatiefonds het geval is met de totale investeringsomvang. Wel is de hefboomwerking van financieringen doorgevoerd in de indicator voor het maatschappelijk rendement. Die is namelijk geformuleerd in termen van de hoeveelheid opgewekte of bespaarde terajoule per jaar per gefinancierde miljoen euro. De gehele TJ-opwekking of -besparing die wordt gerealiseerd met een investering mag toegerekend worden aan het Energiefonds, terwijl die 'slechts' een deel financiert. Dit betekent dat hoe kleiner het aandeel van het fonds in de financiering van een energieproject is, hoe hoger het maatschappelijk rendement uitgedrukt in TJ/jaar/miljoen is. In paragraaf 3.5.2 gaan we uitgebreider in op het maatschappelijk rendement van het Energiefonds.

Gerealiseerde cofinanciering t.o.v. verwachting

In de praktijk blijkt dat het Energiefonds een hoger percentage of zelfs het volledige bedrag moet investeren. De fondsbeheerder geeft aan dat dit bijvoorbeeld komt doordat de markt projecten zelf compleet wil uitvoeren en minder bereid is om een kleiner percentage op zich te nemen. De provincie licht ambtelijk toe dat nu bepaalde projecten al minder risicovol zijn dan een aantal jaar terug en voor een solide rendement zorgen reguliere financiers nog wel graag met een publiek fonds als het Energiefonds willen financieren, maar onder voorwaarden van de bank. Dat betekent dat het Energiefonds een veel groter risico loopt dan de bank. Het fonds kiest er op zo'n moment vaak voor om niet mee te doen: als een bank het kan/wil doen, is er ook geen (sprake van) marktfalen.

De totale investeringsomvang van het Energiefonds in 2021 is € 461,3 miljoen. Hiervan is € 278,5 miljoen (60%) door het fonds zelf geïnvesteerd en € 182,3 (40%) door derden. Bij een aantal projecten investeerden het Innovatiefonds en het Energiefonds beiden oftewel: daar was de 'derde' die cofinancierde (onder meer) een ander Overijssels fonds. De investering door het Energiefonds is fors meer dan de initiële verwachting (15% - 25%) en gelijk aan de bovengrens van de bijgestelde verwachting (20% - 60%). De gerealiseerde fonds- en cofinanciering in 2021 komt er op neer dat 1 Overijsselse euro leidde tot een totale investeringsomvang van 1,6 euro (oftewel er kwam 0,6 euro bij van derden).

Streefrendement en vermogensbehoud (revolverendheid)

Doel/verwachting streefrendement en vermogensbehoud

Op dit moment hanteert de provincie voor de huidige investeringsperiode van het Energiefonds (2013 t/m 2027) een minimum vermogensbehoud van 90%. De ambitie is nog wel 100% vermogensbehoud. Bij vermogensbehoud gaat het er om hoeveel van het fondsmiddelen die de provincie beschikbaar stelde bij aanvang van de investeringsperiode (bij het Energiefonds € 200 miljoen) aan het einde van die periode nog over moet zijn. Oftewel: het fonds mag van die € 200 miljoen euro 10% 'verliezen' en er

wordt geaccepteerd dat er - in ongunstige omstandigheden - van die 200 miljoen in 2027 nog € 180 miljoen over is. Vermogensbehoud en revolverendheid zijn hetzelfde.

Bovenstaand kader voor het Energiefonds stelden PS begin 2022 vast. Oorspronkelijk (2011) was het kader een jaarlijks netto streefrendement te hanteren van 2% en dit streefrendement periodiek te herijken. Het netto rendement zijn de inkomsten die door het Energiefonds worden ontvangen verminderd met de beheerkosten. In 2017 is dit, naar aanleiding van een onderzoeksrapport, aangepast naar 0 - 1% rendement. Achtergrond bij de aanpassing was dat de financiële markt sinds de oprichting van het fonds was veranderd. Waar het beoogde financieel rendement van 2% in 2011 lager was dan gebruikelijk⁵², was die in 2017 hoog⁵³. Daarbij werd aangegeven dat door de lage rente ook het fondsrendement onder druk staat, omdat er minder (rente)baten zijn terwijl de kosten niet rentegevoelig zijn. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zijn GS in gesprek gegaan met de fondsbeheerder over de aanpassing van de managementovereenkomst. Bij bovenstaande rendementen zou het vermogen van de provincie volledig behouden blijven. Aanleiding voor de recente aanpassing was dat volgens GS de randvoorwaarde van 100% vermogensbehoud het Energiefonds belemmerde om mee te bewegen met de marktimperfectie om (meer) projecten met een hoger risico te ondersteunen terwijl het rendement op de overige projecten onvoldoende is om verliezen te compenseren. Het 90% vermogensbehoud wat onlangs is vastgelegd, betekent dat de provincie niet meer uitgaat van rendement (winst op wat zij heeft ingelegd).

Realisatie streefrendement en revolverendheid

Tabel 10 geeft een beeld van de van de financiële prestaties van het Energiefonds. Daarbij gaat het om het netto resultaat voor een bepaald jaar (inkomsten minus kosten) en het cumulatieve resultaat tot en met het betreffende jaar.

In de opbouwperiode van het Energiefonds, de ‘volloopfase’, waren de inkomsten (hierbij kan gedacht worden aan rente-inkomsten, dividend of verkoopopbrengsten) nog ontoereikend om de kosten (daartoe worden ook afboekingen en getroffen voorzieningen geteld) te dekken. De fondsbeheerder gaf in 2015 nog aan te voorzien dat het fonds in 2018 het break-evenpoint zou bereiken en dat er vanaf dan ingelopen zou worden op het tekort. Wanneer het fonds dit break-evenpoint bereikt, wordt beïnvloed door het tempo van uitzettingen en kostenbeheersing. Door de omzetting naar een revolverend fonds verwachtte de fondsbeheerder vanaf 2020 in te gaan lopen op het tekort. Tabel 10 laat zien dat er in 2021 voor het eerst sprake was van een positief resultaat. Ook over 2022 wordt een (bescheiden) positief resultaat verwacht.

⁵² De destijds gehanteerde interne rekenrente bedroeg 3%.

⁵³ Ter vergelijking geeft Rebel aan dat de interbancaire rentes en rentes op grote deposito's op dat moment (2017) nul of zelfs negatief waren terwijl deze in 2011 nog 4% bedroeg.

Tabel 10: Financiële prestaties Energiefonds Overijssel (in miljoenen)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomsten	+ € 0,2		+ € 1,5	+ € 1,8	+ € 2,1	+ € 2,6	+ € 3,4	+ € 4,0	+ € 5,4
Kosten	- € 4,5		- € 2,9	- € 3,2	- € 3,3	- € 4,3	- € 4,5	- € 5,8	- € 4,6
Netto resultaat betreffend jaar	- € 4,3	- € 1,9	- € 1,7	- € 1,4	- € 1,2	- € 1,6	- € 1,2	- € 1,8	+ € 0,8
Cumulatief resultaat t/m betreffend jaar		- € 6,2	- € 7,9	- € 9,3	- € 10,5	- € 12,1	- € 13,3	- € 15,0	- € 14,3

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen Energiefonds Overijssel.

Het Energiefonds heeft eind 2021 een vermogensbehoud van 93%. In dit percentage is eventuele meerwaarde van de portefeuille niet meegenomen, evenals reeds betaalde rente. De fondsbeheerder verwacht dan ook dat het percentage vermogen dat behouden wordt in de praktijk hoger zal liggen dan 93%. Dit ligt boven het minimum vermogensbehoud dat de provincie stelde (90%, te bereiken over de periode 2013 t/m 2027).

3.5.2 Maatschappelijk rendement

Normen

- De prestatieafspraken over het Energiefonds zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen.
- De geleverde prestaties door het Energiefonds met betrekking tot het maatschappelijk rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.

Bevindingen

- Wat betreft maatschappelijk rendement stuurt de provincie primair op energie en secundair op werkgelegenheid. De fondsbeheerder verstrekt hier informatie over in de jaarverslagen. Hij meet het maatschappelijk rendement momenteel aan de voorkant (op basis van aanvraag). Met het oog op een Europese richtlijn heeft hij een programma aangeschaft welke de outcome van projecten ook aan de achterkant inzichtelijk moet maken.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Het doel voor het maatschappelijk rendement van het Energiefonds is het behalen van 32 - 96 TJ/jaar/mln. Het Energiefonds zit vanaf 2016 onder de ondergrens van dit doel. Belangrijkste redenen zijn volgens de fondsbeheerder dat de hefboom van private financiering beperkter is dan initieel verwacht en dat er in verhouding meer projecten gefinancierd worden die een relatief lager maatschappelijk rendement hebben. Vanaf 2021 wordt er ook een doel (referentiewaarde) vastgelegd in het jaarplan van het Energiefonds. Die werd wel gehaald.
- De provincie beoogt 3,0 tot 9,1 PJ per jaar te realiseren met het Energiefonds. Het fonds komt vanaf 2018 boven de ondergrens van dit doel uit.
- De energiematregelen bij corporatiewoningen gefinancierd met leningen door het Energiefonds (gezamenlijk € 80 mln.) leveren 224,92 TJ per jaar op. De fondsbeheerder had 200 TJ per jaar verwacht.
- Begin 2022 besloot de provincie de focus van energie-impact naar klimaat-impact te verleggen. Als doel is gesteld cumulatief 200 mln. ton CO₂ reductie over de periode 2013 t/m 2027.
- De provincie heeft als doel gesteld om een werkgelegenheidseffect van 150 tot 375 structurele arbeidsplaatsen te creëren met het Energiefonds. Het fonds komt met haar investeringen sinds 2019 boven de gestelde ondergrens uit. In 2021 ging het om 175 structurele arbeidsplaatsen.
- Investeringen van het Energiefonds in 2021 resulteren in 1.816 tijdelijke arbeidsplaatsen. Hier is geen norm over afgesproken met de fondsbeheerder, maar werd in 2011 wel als verwacht werkgelegenheidseffect (1.000 tot 3.600 mensjaren) benoemd. Het Energiefonds zit sinds 2014 boven de ondergrens daarvan.

Gestelde beleidsdoelen

Het belangrijkste maatschappelijke doel van het Energiefonds is het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie binnen de provincie Overijssel. De provincie geeft hierover aan dat dit het maatschappelijk rendement is waar zij primair op stuurt. Secundair wordt er qua maatschappelijk rendement gestuurd op werkgelegenheid. Tot slot verwachtte de provincie dat het Energiefonds zou zorgen voor uitbreiding van innovatiekracht en verduurzaming van de economie. Hierbij kan gedacht worden aan innovatie, vestigingsklimaat en concurrentie- en exportpositie, vergroting van de energiezekerheid en lastenbeheersing. Innovatie en werkgelegenheid kwamen ook terug in de omschrijving van de beoogde doelen voor het Innovatiefonds (zie paragraaf 2.5.2).

In het jaarverslag van de fondsbeheerder staat informatie over de realisatie wat betreft energie en werkgelegenheid. Het maatschappelijk rendement wordt gemeten aan de voorkant omdat het te kosten- en arbeidsintensief is om het jaarlijks vast te stellen en bij te houden. Informatie over dat maatschappelijke rendement staat in de businesscase/de aanvraag. In paragraaf 3.3.3 gingen we al in op hoe deze getoetst wordt. Het Energiefonds heeft aangegeven bezig te zijn een andere manier van meten te implementeren. Dit is noodzakelijk door nieuwe Europese richtlijnen. De zogenaamde

SFDR-richtlijnen verplichten dat ook aan de achterkant moet worden berekend wat de opbrengst of besparing is. Het Energiefonds heeft hiervoor programma's aangeschaft en is op dit moment in overleg met de initiatiefnemers om te kijken in hoeverre de programma's te implementeren zijn, zodat er aan de achterkant ook gemeten kan worden.

Maatschappelijk rendement: energie

Doel maatschappelijk rendement - energie

De provincie heeft als ambitie gesteld om 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen te laten voortkomen. Dit kan worden uitgedrukt in PetaJoule per jaar. De ambitie kan worden bereikt door: a. meer projecten hernieuwbare energie uit te voeren (hierdoor stijgt het aantal PJ/jaar aan opwekking uit hernieuwbare energie) of b. energiebesparing (hierdoor daalt het totale energieverbruik). Tabel 11 laat zien in welke mate de oorspronkelijke € 250 miljoen voor het Energiefonds zou moeten bijdragen aan deze opgave.

Tabel 11: Verwachting over maatschappelijk rendement (energie) Energiefonds

Onderdeel	Bedrag	Aandeel in opgave (20% hernieuwbare energie)	PJ per jaar
a. Hernieuwbare energie	€ 150 mln.	18% - 55%	3,6 - 11 PJ per jaar
b. Energiebesparing	€ 100 mln.	1% - 5%	0,2 - 1 PJ per jaar
Totaal	€ 250 mln.	20% - 60%	4,0 - 12 PJ per jaar (afgerond)

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 3; Excel-bestand over maatschappelijk rendement ontvangen van provincie en rapport bijstelling Energiefonds Overijssel, p. 15.

Bovenstaande is de basis voor de doelstelling voor het Energiefonds. Richting de implementatie van het fonds zijn de genoemde cijfers doorontwikkeld. Er is besloten dat alleen het budget voor energieopwekking, exclusief innovatie mee zou wegen bij het bepalen van het maatschappelijk rendement. Afgesproken werd dat een inzet van € 125 miljoen voor energieopwekking⁵⁴ dezelfde 4 tot 12 PJ per jaar zou moeten opleveren.⁵⁶ Dit vertaalt zich naar een energierendement van 32 - 96 TJ/mln per jaar.⁵⁷

Na de verlaging van de fondsomvang (zie paragraaf 3.2) is het beoogde maatschappelijke rendement opnieuw berekend. Met een fondsomvang van € 200

⁵⁴ Hierbij werd uitgegaan van een energieverbruik van circa 100 PJ/jaar. Het doel is dat 20% (oftewel 20 PJ) hiervan voortkomt uit hernieuwbare bronnen. Als rekenvoorbeeld: als er van uit wordt gegaan dat de € 150 miljoen voor hernieuwbare energie in het Energiefonds minimaal 18% hieraan bijdraagt, dan is dit minimaal 3,6 PJ per jaar (18% van 20 TJ).

⁵⁵ Dit is de € 150 mln. voor hernieuwbare energie uit het Statenvoorstel PS/2011/461 minus € 25 mln. voor innovatieve projecten.

⁵⁶ Dit was een verhoging van het maatschappelijk rendement: met minder middelen werd gestreefd naar hetzelfde resultaat.

⁵⁷ Hier wordt als volgt toe gekomen: 1 PJ = 1.000 TJ. De € 125 mln. zou 4 tot 12 PJ per jaar oftewel 4.000 tot 12.000 TJ per jaar moeten opleveren. Die 4.000 - 12.000 TJ per jaar wordt gedeeld door de beschikbare miljoenen om te komen tot het aantal TJ per geïnvesteerde miljoen per jaar (TJ/mln/jr) dat wordt verwacht. Oftewel: 4.000 TJ / € 125 = 32 TJ/mln/jr en 12.000 TJ / € 125 = 96 TJ/mln/jaar. De veronderstelde bijdrage van het Energiefonds aan de totale kosten van een projecten hierbij is 20-60%. Dit betekent hoe lager de bijdrage van het fonds, hoe hoger het rendement per geïnvesteerde euro. Immers: het fonds mag het totale maatschappelijke rendement van een project aan zichzelf toerekenen of zij daar nu 20%, 40% of 60% van financieert.

miljoen, waarvan € 95 miljoen meeweegt voor het bepalen van het maatschappelijk rendement ligt het streefrendement tussen de 3,0 en 9,1 PJ per jaar. Het energierendement per geïnvesteerde miljoen euro per jaar (TJ/mln/pj) blijft gelijk.

Tabel 12: Beoogde maatschappelijk rendement (PJ per jaar en TJ/mln/pj) Energiefonds

	Totale fonds- omvang	Deel fondsomvang voor maatschappelijk rendement	Doel PJ per jaar	Aandeel in opgave	Doel TJ/mln/pj
Voor verlaging fondsomvang	€ 250 mln.	€ 125 mln.	4 - 12 PJ per jaar ⁵⁸	20 - 60%	32 - 96 TJ/mln/pj
Na verlaging fondsomvang	€ 200 mln.	€ 95 mln.	3 - 9,1 PJ per jaar	15 - 45%	32 - 96 TJ/mln/pj

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Excel-bestand over het maatschappelijk rendement van de provincie en rapport Bijstelling Energiefonds Overijssel, p. 11.

69

Naast bovengenoemde doelstelling van 32 - 96 TJ/mln/pj is er ook een 'referentiewaarde' bepaald in het kader voor de bonus voor extra maatschappelijk rendement (zie paragraaf 3.3.3). Die referentiewaarde lag voorheen op 70 respectievelijk 35 TJ/mln/pj. Vanaf 2021 wordt deze referentie in het jaarplan (opgesteld door de directie, goed te keuren door de Algemene Vergadering) van het Energiefonds opgenomen. Voor 2021 lag dit op 22 TJ/jaar/mln.

Realisatie maatschappelijk rendement - energie

Figuur 28 laat zien wat het maatschappelijk rendement van de portefeuille bedraagt per jaar. De figuur laat zien dat het Energiefonds sinds 2018 voldoet aan de norm die hiervoor gesteld is. In 2021 ligt dat op 4.530 TJ per jaar. Dit komt overeen met het energieverbruik (gas en elektriciteit) van 70.073 huishoudens (gemiddeld 2.850 kWh en 1.280 m³ gas per huishouden).

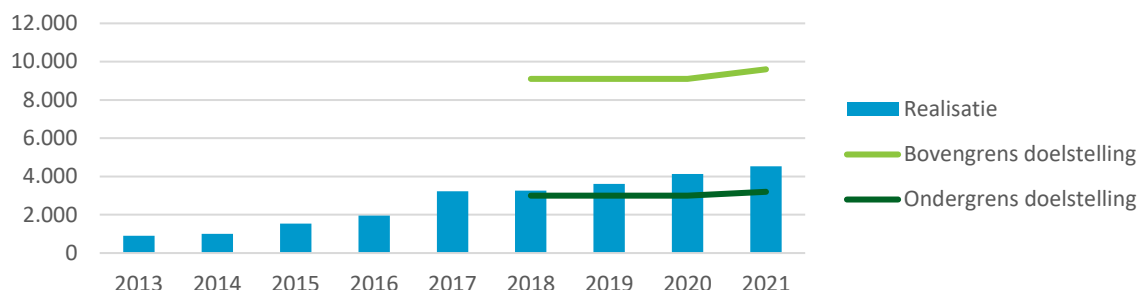
Het maatschappelijk rendement zat in de eerste jaren nog beneden de ondergrens van de doelstelling (de laagste ondergrens die we tegen kwamen was 4.500 TJ)⁵⁹. De fondsbeheerder geeft aan dat dit was voorzien omdat de opbouw van maatschappelijk rendement in de beginperiode beperkt was en zou toenemen in het vervolg van de volloophase. In de beginperiode investeert het fonds namelijk veel meer in energiebesparing, terwijl in de vervolgfase energieopwekking een groter aandeel krijgt. Het maatschappelijke rendement van projecten met energieopwekking is veel hoger dan van projecten gericht op energiebesparing. In 2018 (met een portefeuille omvang van € 166,9 miljoen) voldeed het fonds voor het eerst aan de norm, die toen op minimaal

⁵⁸ Voor de periode voorafgaand aan de verlaging van de fondsomvang kwamen we verschillende doelen tegen wat betreft het maatschappelijk rendement energie, onder andere afhankelijk van over welk deel van de fondsomvang werd gesproken. De provincie had het in haar jaarverslagen 2013 en 2014 over jaarlijks 4.500 tot 14.000 TJ. De fondsbeheerder noemde dit aantal ook in de kwartaalrapportages in de periode 2013 t/m 2017. In een Excel-bestand dat we van de provincie ontvingen, werd gesproken over 4 tot 12 PJ (bij omvang € 250 mln. waarvan € 125 mln. meetelde voor maatschappelijk rendement). De fondsbeheerder noemde in de jaarverslagen 2014 t/m 2016 over het Energiefonds 9.300 TJ per jaar als doel voor de volle portefeuille (geen omvang aangegeven) en in de kwartaalrapportages 9.100 TJ/jaar bij € 130 dan wel € 125 miljoen.

⁵⁹ We kozen ervoor in de figuur voor de eerste jaren geen norm weer te geven omdat die norm zoals eerder al aangegeven in diverse documentatie en bestanden anders werd weergegeven, afhankelijk over welk deel van de portefeuille werd gesproken.

3.000 TJ per jaar lag. Ook in de jaren erna zat het Energiefonds boven de ondergrens van de doelstelling.

Figuur 28: Maatschappelijk rendement portefeuille TJ *



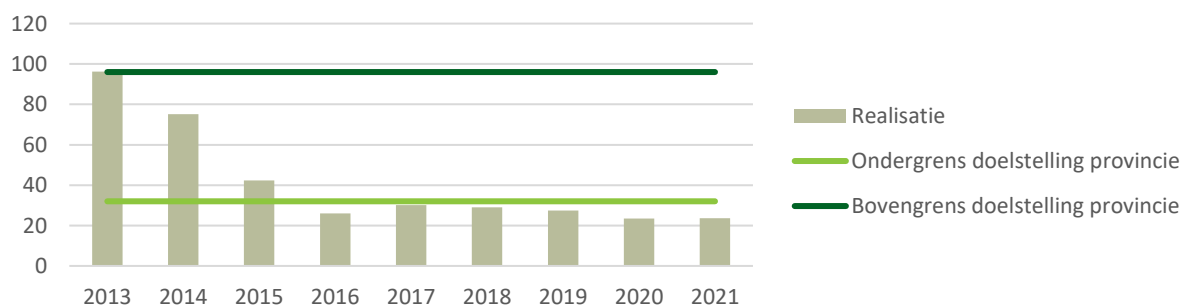
Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen Energiefonds Overijssel.*

In figuur 29 geven we de gerealiseerde TJ per jaar per gefinancierde miljoen euro in relatie tot het gestelde doel weer. Het Energiefonds zat met de gerealiseerde TJ per jaar per geïnvesteerde miljoen in de periode 2013 t/m 2015 nog boven de ondergrens van de provinciale doelstelling. Vanaf 2016 zat zij hieronder. De fondsbeheerder noemt als belangrijkste oorzaken hiervoor:

- dat de hefboom van private financiering beperkter is dan initieel verwacht (als het Energiefonds naar verhouding een hoge bijdrage levert, drukt dit het rendement per geïnvesteerde euro) en
- dat er in verhouding meer projecten gefinancierd worden die een relatief lager maatschappelijk rendement hebben.

Deze oorzaken zijn hetzelfde voor alle jaren. Hoewel het Energiefonds met het gerealiseerde maatschappelijk rendement in 2021 nog onder de grens van de provinciale doelstelling zat, zat zij wel voor het eerst boven de referentiewaarde voor de bonus voor het extra maatschappelijke rendement. Die referentiewaarde lag in 2021 op 22 TJ/mln/pj en was zoals eerder aangegeven opgenomen in het (de door de directie opgestelde en door de Algemene Vergadering goedgekeurde) jaarplan.

Figuur 29: Gerealiseerde TJ per jaar per gefinancierde miljoen euro Energiefonds*



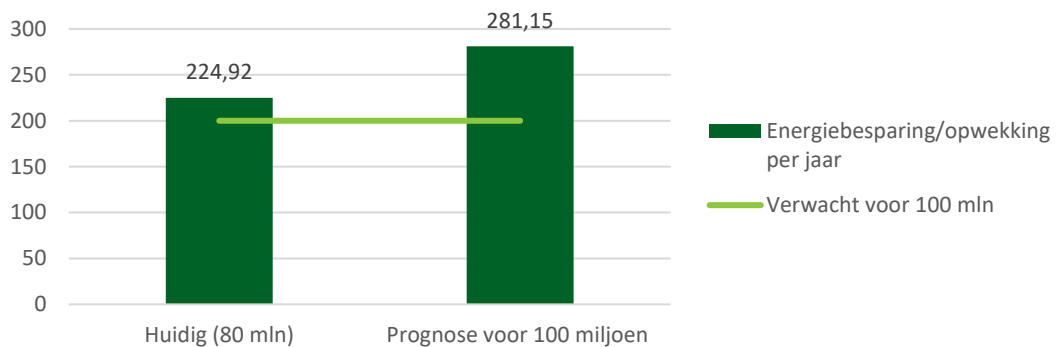
* In de periode 2013-2017 is de gerealiseerde TJ/mln/pj gebaseerd op commitments (toegezegde bedragen) en berekend voor het betreffende jaar. Vanaf 2018 is het gebaseerd op verstrekkingen en gemiddeld tot en met dat jaar.

Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarverslagen Energiefonds Overijssel.*

Omdat de leningen aan woningcorporaties een groot deel van het bedrag omvatten dat het Energiefonds geïnvesteerd heeft, geven we hieronder wat meer informatie over de realisatie van het maatschappelijk rendement bij dit onderdeel:

Zoals in paragraaf 3.4 al genoemd zijn de afspraken met de (initiële) woningcorporaties gerealiseerd wat betekent dat voor de € 80 miljoen die het Energiefonds heeft geïnvesteerd 10.895 huizen zijn verduurzaamd. In figuur 30 is zichtbaar dat de huidige portefeuille van de woningcorporaties ter waarde van € 80 miljoen, 224,92 TJ per jaar oplevert. Het Energiefonds verwachtte met een investering van € 100 miljoen 200 TJ per jaar te realiseren. Dit zit iets boven deze verwachting.

Figuur 30: Maatschappelijk rendement energie woningcorporaties (TJ/jaar)



Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens aangeleverd door fondsbeheerder Energiefonds.

CO₂-emissiereductie

Eind 2021 gaven GS aan dat zij het Energiefonds willen sturen op klimaat-impact (CO₂) in plaats van op energie-impact (TJ). Reden voor deze verandering was dat de energietransitie in het teken staat van de hogere klimaatdoelen en ze daarbij wilden aansluiten. Zij stelden voor om bij de (sturing op) de fondsprestaties CO₂-emissiereductie als indicator te nemen en daarbij als doel te stellen voor de periode van 2013 t/m 2027 een cumulatieve CO₂-emissiereductie van 2 miljoen ton. PS besloten februari 2022 in lijn met dit voorstel. Er is nog niet vastgesteld hoe dit gemeten moet gaan worden. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit wordt meegenomen in het jaarplan van het Energiefonds voor 2023.

Maatschappelijk rendement: werkgelegenheid

Doel werkgelegenheidseffect

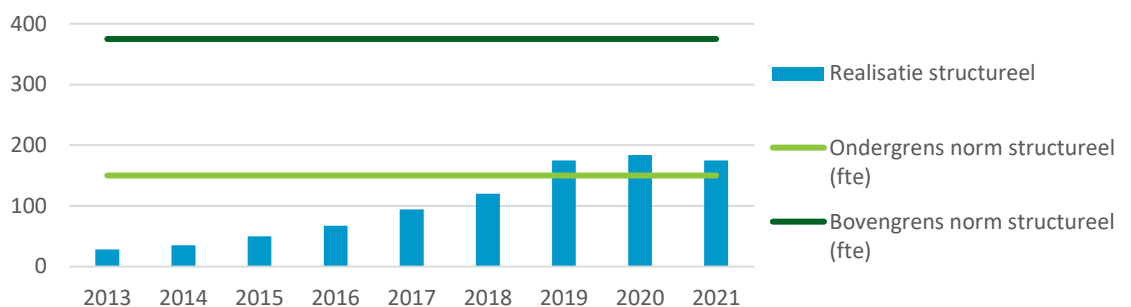
De verwachting van de provincie bij de oprichting van het Energiefonds was dat de € 150 miljoen voor hernieuwbare energie zou leiden tot 150 - 375 fte (structureel) en de € 100 miljoen voor energiebesparing tot 1.000 - 3.600 mensjaren (tijdelijk). De provincie geeft aan wat betreft maatschappelijk rendement 'secundair' te sturen op werkgelegenheid en noemt werkgelegenheid een positief neveneffect van de activiteiten van het Energiefonds. Zij geeft aan dat het geen doel is waar het Energiefonds op stuurt. Met de fondsbeheerder is afgesproken dat er overzichten worden gemaakt waarin per

participatie/financiering wordt vermeld in hoeverre deze heeft bijgedragen aan de realisering van het maatschappelijk rendement en aan de toename van de arbeidsplaatsen. Een definitie van arbeidsplaats staat in het Uitvoeringsbesluit subsidies en het investeringsreglement.

Realisatie werkgelegenheidseffect

In het jaarverslag van het Energiefonds wordt gerapporteerd over het aantal gerealiseerde structurele arbeidsplaatsen afgezet tegen de norm. De investeringen van het Energiefonds in 2021 resulteerden in een werkgelegenheid van 175 structurele arbeidsplaatsen (zie figuur 31). Het fonds komt met haar investeringen sinds 2019 binnen de norm uit.

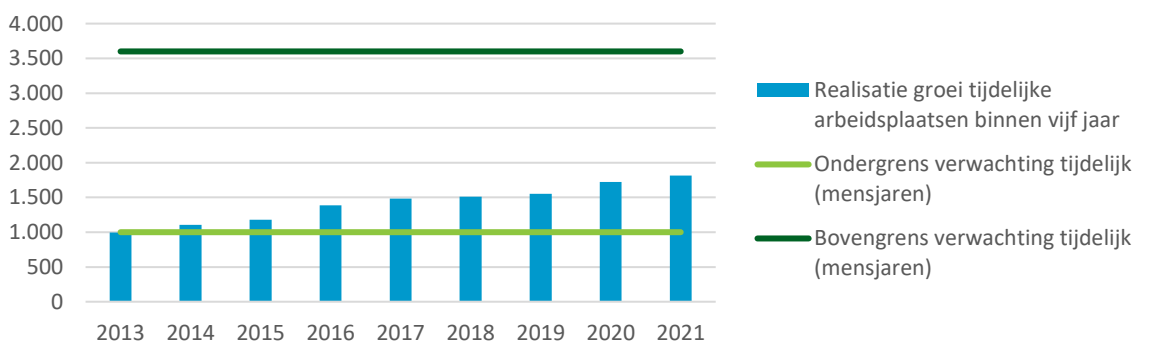
Figuur 31: Structurele arbeidsplaatsen Energiefonds



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Jaarverslagen Energiefonds Overijssel.*

Figuur 32 toont het aantal tijdelijke arbeidsplaatsen gerealiseerd met investeringen door het Energiefonds. Dit zetten wij af tegen het verwachte tijdelijke werkgelegenheidseffect dat GS noemden in het Statenvoorstel uit 2011. De figuur laat zien dat het in 2021 ging om 1.816 tijdelijke arbeidsplaatsen en dat het fonds sinds 2014 boven de ondergrens van het verwachte werkgelegenheidseffect uitkomt.

Figuur 32: Tijdelijke arbeidsplaatsen Energiefonds



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Jaarverslagen Energiefonds Overijssel.*

De provincie gaf aan dat werkgelegenheid minder belangrijk wordt als indicator en nog meer naar de achtergrond mag verschuiven. Dit komt mede door de huidige economische context. Er is veel krapte op de arbeidsmarkt. Hierbij wordt de prestatie-indicator nog wel gehanteerd, om ervoor te zorgen dat het niet ondersneeuwt. Het blijft

namelijk wel waarde houden en de context kan in de toekomst weer veranderen. Doordat het Energiefonds één van de weinige organisaties is die lokale initiatieven steunt, en hiermee indirect invloed uitoefent op de verdien capaciteit en mogelijke banenkansen, zal werkgelegenheid belangrijk blijven.

Overige maatschappelijke effecten

Verwachtingen

Bij de oprichting van het Energiefonds gaven GS aan te verwachten dat het Energiefonds zou zorgen voor uitbreiding van innovatiekracht en verduurzaming van de economie. Hierbij noemden zij voor de € 150 miljoen voor hernieuwbare energie innovatie, vergroting energiezekerheid, vestigingsklimaat en concurrentie- en exportpositie als overige effecten en voor de € 100 miljoen voor energiebesparing werd lastenbeheersing als overig effect genoemd. Alleen ‘innovatie’ werd in betreffend Statenvoorstel geconcretiseerd. Hierbij werd gesproken over “minimaal 10 spraakmakende innovaties met werkgelegenheidseffecten op de langere termijn”.

Ambtelijk wordt aangegeven dat niet alle aannames en verwachtingen die staan in de Statenvoorstellen over het Energiefonds zijn vertaald in prestatie-indicatoren of afspraken met de fondsbeheerder. Dat geldt, behalve voor innovatie, bijvoorbeeld ook voor lastenbeheersing. Daar wordt niet actief op gemonitord. Wel is daar bij het verstrekken van de financiering aan de woningcorporaties aandacht aan besteed.

Realisatie

Lastenbeheersing werd genoemd als overig effect voor energiebesparing (€ 100 miljoen beschikbaar). Dit gaat om € 80 miljoen leningen aan vijftien woningcorporaties. Tabel 13 laat zien wat er bij de fondsbeheerder bekend was over de lasten voor bewoners als gevolg van de energiemaatregelen die zijn genomen bij corporaties met het geld van de lening van het Energiefonds.

Tabel 13: Lastenverlichting/verzwaring woningcorporaties (geanonimiseerd)

Corporaties	Lastenverlichting/verzwaring
1	+ €3 tot €15/maand
2	Geen informatie.
3	Geen informatie.
4	+ €50 - €12,50/maand/woning
5	+75% van de maximaal toegestane huur bij mutatie
6	+ € 180 verhoging per woning van woonlasten/ jaar - energiekostenbesparing van € 460,11/jaar/woning
7	Huurverhoging tot 80% van maximaal toegestane huur bij mutatie.
8	Geen informatie.
9	Geen informatie.
10	Huurverhoging tot 80% van de maximale toegestane huur bij mutatie.
11	Geen informatie.

12	Geen informatie.
13	€ 7/labelstap/maand. Bij mutatie +74% van de maximale huur.
14	- € 320/jaar/woning.
15	Geen informatie.

Bron: Aangeleverd door fondsbeheerder Energiefonds.

Tabel 13 laat zien over de helft van de woningcorporaties geen informatie beschikbaar was bij het Energiefonds over de invloed van de energiemaatregelen op de lasten. Bij acht corporaties was bekend hoeveel de huur omhoog zou gaan vanwege de energiemaatregelen. Van twee corporaties kon aangegeven worden wat de verwachte besparing van energiekosten was. De fondsbeheerder gaf aan dat woningcorporaties geen zicht (kunnen) hebben op de energiegebruikgegevens van huurders en dus niet kunnen aangegeven hoe de energiemaatregelen zich in de praktijk hebben vertaald in besparingen.

74

3.6 Impact

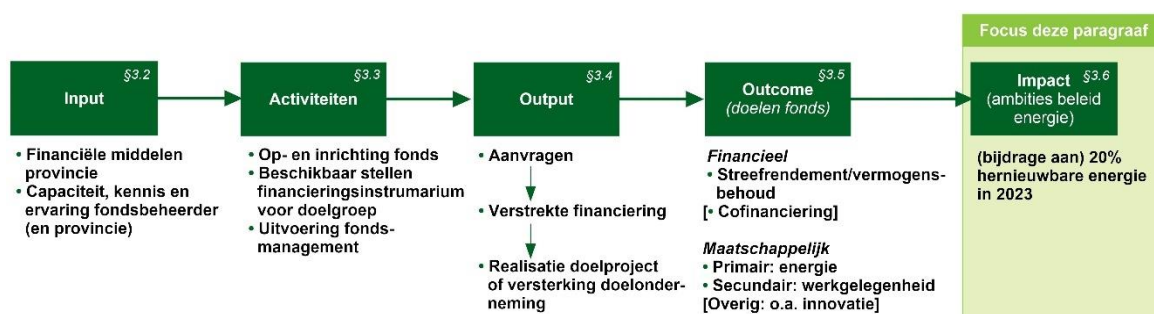
Normen

- Het Energiefonds draagt bij aan de ambities van de provincie op het beleidsterrein energie.

Bevindingen

- De ambitie van de provincie is 20% hernieuwbare energie (20 PJ) in 2023. Van het Energiefonds verwacht zij dat het 3 tot 9 PJ (oftewel 15 - 45%) bijdraagt.
- Uit een tussenevaluatie van het programma nieuwe energie uit 2020, in opdracht van de provincie, kwam dat de provincie haar ambitie voor 2023 niet zou halen. Het Energiefonds werd in de evaluatie het belangrijkste instrument genoemd dat een verwachte bijdrage levert aan het doelbereik.
- Uit informatie van de fondsbeheerder blijkt dat zij verwacht dat het fonds in 2023 (met 5,6 PJ) 28% aan de provinciale ambitie bijdraagt. Dit ligt binnen de bandbreedte (zie hierboven) die de provincie aangaf te verwachten.

De inzet van het Energiefonds gebeurt binnen het breder beleidsterrein energie en klimaat waar ook ambities voor gesteld zijn. Bij de impact gaat het om de bijdrage van het Energiefonds aan die ambities.



Verwachting over bijdrage Energie doel aan ambitie provincie

Ten tijde van de oprichting van het Energiefonds was de ambitie van de provincie om in 2020 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen te laten voortkomen. De verwachting destijds was dat het Energiefonds, met toen nog een omvang van € 250 miljoen, in zijn totaliteit voor 20 - 60% kon bijdragen aan die ambitie. Hierbij werd er van uit gegaan dat de € 150 miljoen voor hernieuwbare energie voor 18 tot 55% zou bijdragen aan de provinciale ambitie en de € 100 miljoen voor energiebesparing voor 1 tot 5% (zie ook tabel 12).

De looptijd van de hierboven genoemde ambitie van 20% hernieuwbare energie is later⁶⁰ verlengd naar het jaar 2023. Concreet gaat het om 20 PJ. Nadat het Energiefonds revolverend werd en de middelen naar € 200 miljoen zijn verlaagd, is de verwachting over de bijdrage van het Energiefonds aan het realisatie van de provinciale energieambitie ook bijgesteld. Herrekend is dit 3 tot 9,1 PJ ofwel 15 - 45%.

Tussenevaluatie 2020 over effectiviteit programma energie, waaronder Energiefonds

In 2020 liet de provincie een externe tussenevaluatie uitvoeren naar de effectiviteit van de provinciale beleidsinzet in het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel 2017-2023. Onder effectiviteit werd verstaan: de hoeveelheid energie (PJ) die dankzij de inzet van het provinciale instrumentarium wordt bespaard c.q. hernieuwbaar wordt opgewekt. Eén van de conclusies uit het onderzoek was dat de ambitie van 20% hernieuwbare energie (20,2 PJ) niet zou worden gehaald in 2023. Het onderzoeksbureau geeft een raming van 14,5% (ondergrens) tot 17,5% (bovengrens) hernieuwbare energie in 2023, waarbij ze stelt dat de bovenkant van deze raming enkel gehaald kan worden mits alle omstandigheden optimaal zijn. Uitgedrukt in PJ komt de provincie in 2023 tot 14,2 tot 17,5 PJ hernieuwbare energie, ofwel 2,7 tot 6 PJ te kort voor de doelstelling.

In de tussenevaluatie is er ook aandacht voor de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten die de provincie inzet, waaronder het Energiefonds. Bij het bepalen van de effectiviteit rekende het onderzoeksbureau 'energie' toe aan een instrument van de provincie, indien die zonder de inzet van de provincie niet tot stand zou zijn gekomen. Voor het Energiefonds ging het bureau er van uit dat dit gold voor alle projecten die financieel waren gesteund, omdat het een voorwaarde is dat financiering niet uit de markt kon worden verkregen. Het volgende beeld kwam naar voren over de (verwachte)

⁶⁰ Deze ambitie was opgenomen in het Coalitieakkoord 2015-2019 Overijssel werkt! en daarna in het programma Nieuwe Energie 2017-2023 (welke in 2016 door PS is vastgesteld).

effecten van het Energiefonds op energiebesparing, hernieuwbare opwek en warmtelevering. Het onderzoeksbureau concludeerde dat het Energiefonds het belangrijkste provinciale instrument was dat een verwachte bijdrage levert aan het doelbereik van de provincie.

Tabel 14: Tussenevaluatie 2020 over effectiviteit Energiefonds (TJ cumulatief)

	2017-2018	Prognose 2019-2023*
Energiebesparing	3	[21-22]
Hernieuwbare energie	49	[1.611 - 1.625]
Warmtelevering		161

* *Bandbreedtes reflecteren het verschil in realisatiekans van projecten.*

Bron: CE Delft (2020). Tussenevaluatie programma Nieuwe Energie Overijssel 2017-2023.

76

Fondsbeheerder over bijdrage Energiefonds aan doelen programma nieuwe energie

In de derde kwartaalrapportage van 2021 geeft de beheerder van het Energiefonds een beeld van de bijdrage van het fonds aan de doelstellingen van het programma Nieuwe Energie Overijssel. Als het Energiefonds zich naar verwachting ontwikkelt, draagt het in 2023 bij (met 5,6 PJ) aan 28% van het provinciale doel. Daarmee zou het resultaat boven de ondergrens van 15% zitten die hierbij verwacht wordt.

Tabel 15: Bijdrage EFO aan NEO doelstellingen (cumulatief)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2023*
Doel NEO (in PJ)	6,8	7,0	8,0	10,0	11,7	12,9	18,1	20,2
EFO (in PJ)	1,0	1,9	2,6	3,3	3,6	4,1	4,6	5,6
Aandeel EFO (in %)	15%	27%	33%	34%	31%	32%	25%	28%

* *Prognose.*

Bron: Q3 verslag Energiefonds Overijssel 2021.

4 Evaluatie en rapportering

In dit hoofdstuk hebben we allereerst aandacht voor de evaluatie van en rapportering over het Innovatiefonds en Energiefonds. Hierbij hebben we aandacht voor de gemaakte afspraken hierover en of die zijn nagekomen.

4.1 Evaluatie

Bevindingen

- In 2011 is toegezegd dat er na twee jaar een evaluatie van het Energiefonds zou plaatsvinden. In 2014 is een tussenevaluatie van het Energiefonds gepubliceerd. In het coalitieakkoord 2015-2019 werd een aantal wijzigingen met betrekking tot het Energiefonds aangekondigd. Naar aanleiding hiervan stelde een onderzoeksbureau in 2017 een rapport op over 'bijstelling Energiefonds Overijssel' waarna verschillende wijzigingen zijn doorgevoerd.
- In 2014 is toegezegd dat elke vier jaar (te beginnen in 2018) een evaluatie van het Innovatiefonds zou plaatsvinden. Er vond in 2018 geen uitgebreide evaluatie plaats, maar de fondsbeheerder heeft enkele zaken ter bespreking op papier gezet met name over niet passende kaders. Dat ging bijvoorbeeld over het instrument Innovatiekredieten. Wel was in 2017 al onderzoek uitgevoerd naar de structuur en werkwijze rondom de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds. De tweejaarlijkse werkgelegenheidsmeting bij bedrijven die uit portefeuille zijn gegaan, waar de provincie in 2016 om vroeg is niet uitgevoerd. De fondsbeheerder geeft aan dat dit is afgestemd met de provincie. De evaluatie op specifieke aspecten zoals revolverendheid en SROI vond plaats in de vorm van gesprekken tussen provincie, fondsbeheerder en RvC.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- In 2014 is toegezegd dat er in elke collegeperiode een evaluatie van verbonden partijen plaatsvindt. In de in 2016 en 2022 uitgevoerde evaluaties was er aandacht voor het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds. In onderzoeken over/ten behoeve van het energiebeleid (2013, '14 en '20) was er aandacht voor het Energiefonds en in een tussenevaluatie van het regionaal economisch beleid (2014) voor het Innovatiefonds. Verder zijn onderzoeken naar de kapitaalmarkt (2017 en 2020), risicodragend investeren/fondsstructuur (2020) en de harmonisatie van fondsen (2021) relevant voor het Innovatiefonds en Energiefonds.

Tabel 16 laat zien dat er in 2014 en 2017 externe onderzoeken plaatsvonden naar het Energiefonds en in 2018 een beknopte evaluatie door de fondsbeheerder naar een specifiek instrument uit het Innovatiefonds (de Innovatiekredieten). De toegezegde werkgelegenheidsmeting bij bedrijven waarin het Innovatiefonds investeerde, maar die uit portefeuille zijn is niet gebeurd.

Tabel 16: Vastgelegd over en praktijk van onderzoek en evaluatie Energiefonds en Innovatiefonds

	Vastgelegd over/aanleiding voor onderzoek en evaluatie	Praktijk onderzoek en evaluatie
Energie-fonds	Na twee jaar een formeel evaluatiemoment vanuit GS waarbij wordt ingegaan op de organisatie en prestaties van het fonds en de fondsbeheerder (PS/2011/461).	In 2014 vond er een tussenevaluatie van het Energiefonds plaats door een extern bureau.
	In het coalitieakkoord 2015-2019 werd een aantal wijzigingen m.b.t. het Energiefonds aangekondigd.	In 2017 stelde een onderzoeksbureau een rapport op over "bijstelling Energiefonds Overijssel". Daarna zijn enkele wijzigingen bij het Energiefonds doorgevoerd (zie paragraaf 3.3.2 voor veranderingen in het instrumentarium).
Innovatie-fonds	Elke vier jaar evaluatie van fonds, te beginnen in 2018 (PS/2014/478).	De evaluatie van 2018 is niet uitgebreid gebeurd. De fondsbeheerder heeft beknopt enkele zaken op papier gezet bijvoorbeeld over in hoeverre sprake is van niet passende of knellende kaders (bv. bij het instrument Innovatiekredieten). Op basis daarvan is onderling het gesprek aangegaan. Er is dus geen sprake van een onderzoeksrapport.
	Algemene vergadering Houdstermaatschappij aug. 2016: besluit tot evalueren fondsstructuur.	In 2017 is er een evaluatie uitgevoerd naar de structuur en werkwijze rondom de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds. Ook was er een advies over de implementatie van de aanbevelingen.

Tweejaarlijkse werkgelegenheidsmeting bij bedrijven waarin eerder is geïnvesteerd, maar die niet meer in portefeuille zijn (PS/2016/1110).	Deze werkgelegenheidsmeting bij bedrijven uit portefeuille is niet uitgevoerd. De fondsbeheerder geeft aan dat de Houdstermaatschappij daartoe de opdracht zou geven, maar dat is niet gebeurd. Er werd, mede na inzichten die waren opgedaan bij de Herstructureringsmaatschappij Overijssel, geconcludeerd dat een dergelijke werkgelegenheidsmeting niet te doen was. De fondsbeheerder gaf aan dat met de provincie is afgestemd dat hier geen opvolging aan hoefde te worden gegeven, omdat het een lastige vraag is.
<p>Evaluatie op specifieke aspecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie van innovatiekredieten in 2017 (PS/2017/291) - Fonds in fondsinvesteringen: commitment in Overijssel in 2021 (PS/2018/838) - Revolverendheid in 2021 (PS/2018/636 en jaarverslagen IFO 2020) - SROI in 2021 (jaarverslag IFO 2020) 	<p>In 2018 voerde de fondsbeheerder een beknopte evaluatie van de innovatiekredieten uit.</p> <p>Evaluatie op specifieke aspecten SROI en revolverendheid bestond uit gesprekken tussen de provincie, fondsbeheerder en RvC en niet uit externe rapporten of formele documenten.</p>
Investing Innovatiefonds in Lithium werks (toezegging GS in PS-vergadering over PS/2018/690 en toezegging PS in interpellatiedebat 23 jan. 2019).	In februari 2019 is een rapport gepubliceerd. Het onderzoek richtte zich specifiek op het besluitvormingsproces inzake de afwijkingen van het investeringsreglement en bevatte aanbevelingen op de inrichting van de governance.

Bron: Genoemde PS-documenten en evaluaties, interviews.

Er was aandacht voor het Energiefonds in de onderzoeken over het provinciale energiebeleid (2013, 2014 en 2020) en in de evaluatie verbonden partijen (2016 en 2022) (zie tabel 17). In laatstgenoemde evaluatie was ook kort aandacht voor de Houdstermaatschappij respectievelijk het Innovatiefonds.

Ten slotte zijn de onderzoeken over de kapitaalmarkt (2017 en 2020), risicodragend investeren/fondstructuur (2020) en de harmonisatie van fondsen (2021) relevant voor revolverende fondsen als het Innovatiefonds en het Energiefonds. En het in 2020, naar aanleiding van een ronde tafel, uitgevoerde onderzoek naar de financiering van MKB-bedrijven is relevant voor het Innovatiefonds.

**Tabel 17: Bredere (evaluatie)onderzoeken met aandacht voor/relevant voor
Energiefonds of Innovatiefonds**

Soort/thema onderzoek	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evaluatie verbonden partijen</i> in elke collegeperiode. 	<p>Er is in 2016 en 2022 een evaluatie verbonden partijen uitgevoerd. Hierin was aandacht voor het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>(Evaluatie)onderzoek beleid energie en economie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2013 een tussenevaluatie van het programma nieuwe energie (en Energiepact) , in 2014 een onderzoek in het kader van de herijking van het programma nieuwe energie en in 2020 een tussenevaluatie van het programma nieuwe energie Overijssel. In de onderzoeken was er aandacht voor het Energiefonds. • In de tussenevaluatie van het regionaal economisch beleid uit 2014 was aandacht voor de (voorloper van het) Innovatiefonds.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organisatie fondsen</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Risicodragend investeren/ fondsstructuur</i> PS spraken de wens uit om zich in onderling gesprek en met GS te heroriënteren op het instrument risicodragend investeren. Aanleiding daarvoor was politieke aandacht en publiciteit rond enkele risicodragende investeringen in 2019. ○ <i>Harmonisatie fondsen</i> PS namen sept. 2020 het besluit om de werkwijze van de fondsen zodanig in te richten dat er meer harmonisatie ontstaat in de kaderstelling van de fondsen en de wijze waarop dat is vastgelegd. 	<p>GS lieten onderzoek doen naar de voor- en nadelen en implicaties van risicodragend investeren in combinatie met (mogelijke) alternatieve fondsenstructuren. Het rapport was april 2020 gereed.</p> <p>Het expertisecentrum verbonden partijen van de provincie stelde in 2021 het rapport ‘Eenheid in fondsgovernance’ waarin harmonisatieprincipes zijn geformuleerd voor de organisatie van de Overijsselse fondsen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kapitaalmarktonderzoek Oost-Nederland</i> uit 2017 na vier jaar weer onderzoeken. 	<p>Het kapitaalmarktonderzoek Oost-Nederland is na 2017 opnieuw in 2020 uitgevoerd. Dit onderzoek kijkt naar de vraag en het aanbod van kapitaal in verschillende fasen van bedrijven.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Onderzoek financiering MKB-bedrijven</i> In okt. 2020 vond een rondetafel - gesprek plaats over de financiering van familiebedrijven. Daar werd de vraag opgeworpen of de huidige provinciale instrumenten voldoende zijn toegesneden op de financieringsbehoefte en - structuur van deze bedrijven. 	<p>De provincie liet naar aanleiding van de ronde tafel een aanvullend onderzoek doen naar de financiering van MKB-bedrijven. Het rapport was begin 2021 gereed.</p>

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS/2013/603, PS/2014/848, PS/2015/818, PS/2017/311, PS/2017/349, PS/2019/1101425, PS/2020/1101002, PS/2022/1105420.

4.2 Informatievoorziening van fondsbeheerder aan GS

Normen

- De provincie heeft afspraken met de fondsbeheerder van het Energiefonds gemaakt over de wijze en frequentie van de rapportage over de realisatie van de prestatie-indicatoren en over de kwaliteit van achterliggende meetmethode.
- GS hebben zicht op de realisatie van de prestatie-afspraken.

Bevindingen

- Met de beheerders van het Energiefonds, (de Houdstermaatschappij) en het Innovatiefonds zijn afspraken gemaakt over de frequentie en de inhoud van rapportering, waaronder ook indicatoren waarop gerapporteerd wordt. De frequentie van de rapportage is per kwartaal.
- Met de beheerder van het Energiefonds is afgesproken dat zij in het bijzonder rapporteert over de realisatie van hernieuwbare energie, werkgelegenheidseffecten en de gerealiseerde bijdrage aan/resultaten op het gebied van innovatie. Met de beheerder van het Innovatiefonds zijn de volgende indicatoren voor rapportage afgesproken: FTE (actueel en beoogd) en uitgelokte investeringen, revolverendheid, fondsstanden en gerealiseerde investeringen. De informatievoorziening over het Innovatiefonds verliep langere tijd via de Houdstermaatschappij.
- De fondsbeheerder van het Energiefonds stelt onder andere kwartaalrapportages, halfjaarberichten en jaarverslagen op. Hierin is aandacht voor het maatschappelijk rendement (energie en werkgelegenheid) in relatie tot de gestelde norm. Voor innovatie is beperkt aandacht (hier is ook geen norm voor). De fondsbeheerder van het Innovatiefonds verstuurde de afgelopen jaren kwartaalrapportages en jaarverslagen naar de provincie. Hierin was onder meer aandacht voor de realisatie op de prestatie-indicatoren (investeringsomvang, arbeidsplaatsen en revolverendheid) waarbij de afgesproken 'target' was weergegeven.
- De fondsbeheerder van het Energiefonds meet maatschappelijk rendement aan de voorkant (op basis van de aanvraag). De fondsbeheerder van het Innovatiefonds gebruikt hier (ook) een jaarlijkse enquête onder bedrijven in portefeuille voor.

In deze paragraaf bakenen we de aandacht voor de informatievoorziening van de fondsbeheerder aan GS af tot de periode vanaf 2018, omdat in ons onderzoek naar revolverende fondsen uit 2017 voorliggende periode al aan bod kwam. Destijds concludeerden we dat in de rapportages van de fondsen de aansluiting tussen de behaalde resultaten en provinciale doelen beperkt wordt gelegd, wat een belemmering is voor het toezicht hierop. Onze aanbeveling aan PS (welke zij ook overnamen) was: *Verzoek GS om met fondsbeheerders af te spreken - indien van toepassing via de Houdstermaatschappij - om in hun rapportages bij de resultaten duidelijk de link te leggen met de provinciale doelen.*

Rapportering van Energiefonds aan provincie

Afspraken over rapportering Energiefonds aan provincie

In de managementovereenkomst is met de fondsbeheerder van het Energiefonds overeenkomen dat zij overzichten bijhoudt waarin per 'bijdrage'⁶¹ wordt vermeld in hoeverre deze heeft bijgedragen aan de realisering van het maatschappelijk rendement⁶² en de toename van het aantal arbeidsplaatsen. Dit overzicht moet minimaal een keer per kwartaal aan de RvC en op verzoek tevens aan de provincie verstrekt worden.

Daarnaast staat in het directiereglement (een bijlage van bovengenoemde managementovereenkomst) dat de directie van het Energiefonds:

- minimaal twee keer per jaar rapporteert aan de RvC en de Algemene Vergadering over de bedrijfsresultaten van de ingezette Bijdragen door of via het Energiefonds Overijssel, in het bijzonder over de realisatie van hernieuwbare energie, werkgelegenheidseffecten en de gerealiseerde bijdrage aan innovatie.
- na goedkeuring van het Jaarplan en het Strategisch Beleidsplan ieder halfjaar schriftelijk rapporteren aan de RvC en de Algemene Vergadering over de voortgang, in het bijzonder zal een overzicht worden verstrekt van de verstrekte Bijdragen, in het bijzonder het aantal projecten, gerealiseerde Petajoule- (PJ) en Terajoules (TJ), werkgelegenheidseffecten en resultaten op gebied van innovatie als gevolg van de bijdragen.

Praktijk van rapportering Energiefonds aan provincie

De fondsbeheerder van het Energiefonds heeft de afgelopen jaren kwartaal-rapportages, halfjaarberichten en jaarverslagen naar de provincie gestuurd. Daarnaast zijn er vermogensrapportages en portefeuillemanagementrapportages. Het gaat hierbij deels om overlappende rapportages met een andere invalshoek.

De fondsbeheerder heeft in het jaarverslag van het Energiefonds aandacht voor het gerealiseerde maatschappelijk rendement (energie en werkgelegenheid) in relatie tot de normen die hiervoor met de provincie zijn afgesproken. Over innovatie is - los van het aantal innovatieve projecten/ondernemingen in 2021 - geen informatie uit het jaarverslag te halen. Ook heeft zij aandacht voor de financiële prestaties (inkomsten versus kosten oftewel het netto rendement) en de ontwikkeling en technologie-opbouw van de portefeuille. Er is een geconsolideerde en enkelvoudige jaarrekening van het Energiefonds opgenomen met bijvoorbeeld een balans en winst-verliesrekening. In de bijlage van het jaarverslag staan overzichten (actueel en historisch) van de investeringen in portefeuille. In 2021 werd er in verband met Europese regelgeving voor het eerst wat uitgebreider gerapporteerd over duurzaamheidsbeleid en was een zogenoemde duurzaamheidsrapportage in de bijlage van het jaarverslag te vinden. Dit is een lijst van de investeringen met per investering onder andere de classificatie uit de verordening en de verwachte TJ-besparing/opwek.

⁶¹ Een participatie dan wel een financiering.

⁶² De door de Bijdragen gerealiseerde besparing van energie c.q. toename van opwekking van hernieuwbare energie uitgedrukt in Terajoules.

De kwartaalrapportages bevatten diepgaandere informatie over het maatschappelijke rendement, de portefeuille ontwikkeling en de financiële resultaten. Ook zijn er analyses in te vinden van bijvoorbeeld de portefeuille-doorsnee en de zogenoemde IRR-berekening (dat is een maat om financiële rendement van investeringen te meten). De bijlagen bevatten onder meer een lijst van investeringen en informatie over nieuwe investeringen.

De fondsbeheerder meet het maatschappelijk rendement, zoals eerder aangegeven, momenteel aan de voorkant (op basis van de aanvraag). Met het oog op een Europese richtlijn heeft hij een programma aangeschaft welke de outcome van projecten ook aan de achterkant inzichtelijk moet maken.

Rapportering van Innovatiefonds aan provincie

Afspraken over rapportering Innovatiefonds aan provincie

Met de beheerder van het Innovatiefonds is afgesproken dat de volgende rapportages op de daarbij genoemde momenten moeten worden verstrekt:

1. Kwartaalrapportages (in maart, mei, augustus en november)
2. Jaarverslag (in mei van het jaar volgende op het jaar waarover het jaarverslag betrekking heeft)
3. Jaarplan (voor het einde van ieder boekjaar)

Initieel was ook een investment forecast (in september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de investment forecast betrekking heeft) afgesproken. De fondsbeheerder geeft aan dat die al enige jaren niet meer geldt.

De rapportages moeten worden verstrekt op basis van een format die in de bijlage van de overeenkomst van opdracht is geplaatst.⁶³ In de kwartaalrapportages moeten de volgende kritische prestatie-indicatoren worden behandeld:

1. Maatschappelijk: FTE (actueel en beoogd) en uitgelokte investeringen
2. Financieel: revolverendheid, fondsstanden en gerealiseerde investeringen.

Rapportering Innovatiefonds aan provincie in de praktijk

De fondsbeheerder van het Innovatiefonds heeft de afgelopen jaren kwartaalrapportages en jaarverslagen naar de provincie gestuurd. In de jaarverslagen is er onder andere aandacht voor de resultaten van het fonds, bijvoorbeeld hoe er gepresteerd wordt op de indicatoren investeringsomvang, arbeidsplaatsen en revolverendheid. Dit zet zij ook af tegen de 'target' die hierover is afgesproken met de provincie. Daarnaast is er aandacht voor:

- de ontwikkelingen in het afgelopen jaar en wordt een vooruitblik op het komende jaar gegeven;
- de organisatie en activiteiten en
- een toelichting op de resultaten en financiële positie.

Verder is er een jaarrekening opgenomen met onder ander een balans en winst- en verliesrekening. Tot en met 2019 bevatte het jaarverslag een overzicht van de

⁶³ Dan wel in een zodanig ander format dat ten minste alle vermelde gegevens uit het format in de bijlage zijn vermeld.

participaties/leningen/kredieten. Het jaarverslag van het IFO I bevat nog wel informatie over de organisaties nieuw in portefeuille.

In de kwartaalrapportages is naast de resultaten van de afgelopen drie maanden informatie te vinden over onder meer participaties/cases en portefeuillemanagement.

De fondsbeheerder heeft in bovengenoemde jaarverslagen en kwartaalrapportages een bijlage opgenomen met daarin definities van de prestatie-indicatoren. Hieruit wordt duidelijk dat de prestatie-indicatoren investeringsomvang en arbeidsplaatsen (mede) worden gemeten via een jaarlijkse enquête onder bedrijven in portefeuille.

Opvolging aanbeveling 2017

Eén van de aanbevelingen uit ons onderzoek naar revolverende fondsen uit 2017 was: *“Verzoek GS om met fondsbeheerders af te spreken - indien van toepassing via de Houdstermaatschappij - om in hun rapportages bij de resultaten duidelijk de link te leggen met de provinciale doelen.”* De reden voor deze aanbeveling was dat we constateerden dat in de rapportages over het Energiefonds en het Innovatiefonds beperkt de link werd gelegd tussen de behaalde resultaten en de doelen van de provincie voor het fonds.

In ons vorige onderzoek constateerden we dat de fondsbeheerder in het jaarverslag over het Innovatiefonds uit 2015 wel het bedrag aan uitgelokte investeringen of het aantal arbeidsplaatsen noemde, maar hij niet aangaf wat hierbij het beoogde doel was (zie figuur 33). Hierdoor was kennis of het nazoeken van de doelen nodig om te weten hoe het doelbereik ervoor staat. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat de fondsbeheerder van het Innovatiefonds sinds het jaarverslag 2018 bij het presenteren van de gerealiseerde waarden op de prestatie-indicatoren dit afzet tegen de ‘target’. Daarmee legt zij een link tussen deze resultaten en het doel van de provincie, wat de kern van onze aanbeveling was.

Figuur 33: Rapportage prestatie-indicatoren Innovatiefonds 2015 en 2018



Bron: PPM Oost. Jaarverslag 2015 Innovatiefonds Overijssel.

Voor het Energiefonds constateerden we in ons vorige onderzoek dat het Energiefonds in de jaarverslagen 2013 t/m 2015 het behaalde rendement afzette tegen de toenmalige norm voor de prestatiebonus (70 TJ/mln/pj) in plaats van de provinciale doelstelling voor het maatschappelijke rendement (tussen 32 en 96 TJ/mln/pj). Als we kijken naar de jaarverslagen van het Energiefonds over de afgelopen jaren zien we de behaalde TJ/mln/pj wel is afgezet tegen de provinciale doelstelling.

4.3 Informatievoorziening aan PS

Norm

- PS zijn geïnformeerd over de prestaties, doeltreffendheid en het functioneren van de fondsen.

Bevindingen

- Er zijn afspraken met PS gemaakt over de informatievoorziening over het Innovatiefonds (destijds als dochter van de Houdstermaatschappij) en het Energiefonds.
- De provincie gaf de afgelopen jaren in haar jaarverslag een toelichting op de prestatie 'financieren van projecten door Energiefonds Overijssel'. Daarbij was er - 2021 uitgezonderd - aandacht voor het maatschappelijk rendement (energie en arbeidsplaatsen) in relatie tot doel/norm die hiervoor gesteld is. Het jaarverslag van het Energiefonds was een bijlage bij het provinciale jaarverslag. De provincie had de afgelopen jaren een aantal indicatoren over het Innovatiefonds in haar jaarverslag staan waaronder geïnvesteerd vermogen, uitgelokte investeringsomvang, gemoede werkgelegenheid en revolverendheid. De cijfers werden niet afgezet tegen het totaal/het streven waardoor PS niet kunnen zien wat de voortgang is.
- GS verstuurden in de periode 2017-2021 diverse Statenvoorstellen en -brieven over het Energiefonds en het Innovatiefonds. Die hadden bijvoorbeeld betrekking op de bijstelling van de kaders of het fondsjaarverslag (Innovatiefonds). PS zijn de afgelopen jaren bij het Energiefonds niet altijd geïnformeerd over de uitkomsten van de algemene vergadering. In 2022 verstuurden GS voor het eerst één jaaroverzicht over alle fondsen naar PS.
- De afgelopen jaren zijn (los van commissie- en PS-vergaderingen over sommige van bovengenoemde Statenvoorstellen en -brieven) een aantal bijeenkomsten geweest die betrekking hadden op revolverende fondsen. In 2021 is voor het eerst een fondsendag georganiseerd voor PS; die wordt tweejaarlijks.
- De afgelopen vier jaar stelden Statenleden op een aantal momenten vragen over revolverende fondsen.

Afspraken over informatievoorziening aan PS

Energiefonds Overijssel

Eén van kaders die PS op 21 september 2011 vaststelden, had betrekking op de rapportageverplichtingen, namelijk dat *“de fondsbeheerder twee maal per jaar inzicht verschaft in de resultaten met betrekking tot de gerealiseerde hernieuwbare energie, het financieel rendement en de werkgelegenheids- en innovatie-effecten”*.

In betreffend Statenvoorstel stond dat PS op drie manieren structureel informatie zouden ontvangen:

1. via de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarrekening
2. na een aandeelhoudersvergadering, per brief over de uitkomsten daarvan
3. via de actieve informatieplicht van GS aan PS.

PS namen bij de bespreking van het voorstel een motie aan die ging over rapportering. GS werden opgeroepen om:

1. Zorg te dragen voor de uitgebreide informatie zoals voornoemd aan Provinciale Staten, waarbij de samenvatting kan worden opgenomen in de reguliere planning- en control-documenten en de uitgebreide informatie wordt toegevoegd als separate bijlage en
2. te bevorderen dat het jaarverslag, de jaarrekening en het accountantsverslag van het Energiefonds Overijssel BV tegelijkertijd met het jaarverslag en de jaarrekening van de provincie Overijssel aan Provinciale Staten worden aangeboden.

Innovatiefonds Overijssel

Er is in 2015 toegezegd dat PS bij drie soorten besluiten omtrent het Innovatiefonds geïnformeerd dienen te worden:

1. bij bepaalde besluiten die te maken hebben met strategie, prestaties en informatievoorziening (bv. beleidsbrief, begrotingen en jaarrekeningen, uitkomsten algemene vergadering);
2. bij ingrijpende wijzigingen van bepaalde regels (governance-, directie- en/of investeringsreglement)
3. bij benoemingen (van directie en leden van de RvC en van fondsbeheerder).

Daarnaast is afgesproken dat PS worden geïnformeerd via de P&C-cyclus (paragraaf verbonden partijen in begroting en monitor Overijssel I en II) en via Statenbrieven.

Aanbeveling rekenkameronderzoek 2017 over informatievoorziening PS

In ons onderzoek naar Overijsselse revolverende fondsen (Energiefonds en Overijssel) uit 2017 gaven we aan dat in de jaarstukken geen of beperkte informatie aan PS werd verstrekt over de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de fondsen, wat PS belemmert in een goede invulling in hun controlerende rol. Onze aanbeveling aan PS destijds (die zij ook hebben overgenomen) was dan ook om GS te verzoeken om in de jaarstukken van de provincie inzicht te geven in de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de dochterfondsen bij de betreffende kerntaak.

Informatievoorziening aan PS in de praktijk

P&C-cyclus

De provincie gaf de afgelopen jaren in haar jaarverslag een toelichting op inhoud en financiën over het ‘financieren van projecten door Energiefonds Overijssel’ (prestatie 2.3.2). Daarbij was er - 2021 uitgezonderd - aandacht voor het maatschappelijk rendement (energie en arbeidsplaatsen) in relatie tot doel/norm dat hierover afgesproken is. Er werd hierbij ook toegelicht wat de redenen waren waarom het

beoogde energierendement niet werd behaald. Het jaarverslag van het Energiefonds was bijlage bij het provinciale jaarverslag. Dit jaarverslag hebben we in de vorige deelparagraaf al toegelicht.

De provincie heeft de afgelopen jaren in haar jaarverslag (bij prestatie 5.5.4 Verstrekken risicokapitaal) een aantal indicatoren over het Innovatiefonds Overijssel opgenomen. Het gaat om de volgende indicatoren:

- het aantal participaties en leningen (totaal en voor betreffend jaar);
- totaal geïnvesteerd vermogen in euro's;
- uitgelokte investeringsomvang;
- gemoeide werkgelegenheid in fte;
- breakdown naar sectoren (percentueel) en
- de revolverendheid.

Het betreft voor de meeste van afgelopen jaren de cijfers tot en met het derde kwartaal van het betreffende jaar, omdat de provincie bij het maken van haar jaarverslag nog niet de beschikking had over de cijfers van het Innovatiefonds over het gehele jaar. De cijfers worden niet afgezet tegen het totaal (bv. totaal beschikbare bedrag) of het streven (bv. afgesproken aantal arbeidsplaatsen).

Statenvoorstellen en -brieven

Tabel 18 laat zien dat GS in de periode 2017-2021 jaren verschillende Statenvoorstellen en -brieven hebben gestuurd over het Energiefonds en het Innovatiefonds. Voor laatstgenoemd fonds zijn er meer Statenbrieven verstuurd. Dat komt met name door dat voor het Innovatiefonds vaker is teruggekoppeld over de Algemene Vergadering (waarbij de jaarverslagen van de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds verstrekt werd aan PS) en dat er verschillende Statenbrieven zijn verstuurd over een specifieke investering vanuit het fonds (Lithium Werks). Bij het Energiefonds werd alleen een terugkoppeling over de Algemene Vergadering gedaan indien er sprake was van 'bijzonder' nieuws en kregen PS het jaarverslag zoals eerder aangegeven niet via een Statenbrief maar bij het provinciale jaarverslag. De provincie gaf aan dat onlangs is afgesproken hier één lijn in te trekken: namelijk om voor elk fonds bij elke algemene vergadering een Statenbrief met een terugkoppeling te versturen.

Tabel 18: Statenvoorstellen en -brieven Energiefonds en Innovatiefonds

	Energiefonds	Innovatiefonds (en Houdstermaatschappij)
2018	N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> • Statenbrief over terugkoppeling Ava HFO met jaarverslag Innovatiefonds 2017 (PS/2018/470). • Statenvoorstel over Beleidsbrief meerjaren investeringsplan 2019-2022 HFO en Innovatiefonds (PS/2018/636). • Een investeringsvoorstel en tweetal Statenbrieven over investering Innovatiefonds in Lithium Werks.⁶⁴ • Statenbrief over terugkoppeling Ava HFO met Meerjaren Investeringsplan HFO en Innovatiefonds 2019-2022 (PS/2018/1020).
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene Vergadering Energiefonds - nieuwe algemeen directeur (2019/1101950) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse Statenbrieven over investering Innovatiefonds in Lithium Werks.⁶⁵
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Statenvoorstel Financiering werkkapitaal Energiefonds (2020/1102377) 	<ul style="list-style-type: none"> • Statenbrief met terugkoppeling Ava HFO met jaarverslag Innovatiefonds 2019 (2020/0167852). • Statenbrief Invulling motie Molema - Innovatiefonds (2020/1100730). • Statenbrief Effecten coronavirus op Oost NL en openstelling Innovatiefonds Overijssel (2020/1101021). • Statenbrief met Terugkoppeling Algemene Vergadering HFO (2020/1105476).
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Statenvoorstel Scopeverbreding Energiefonds (2021/1104719) 	<ul style="list-style-type: none"> • Statenbrief met terugkoppeling Ava HFO met jaarverslag Innovatiefonds 2020 (2021/0141357). • Statenvoorstel Aanpassing kaders Innovatiefonds incl. terugblik 5 jaar Innovatiefonds (2021/0255514).

Naast bovengenoemde Statenvoorstellen die specifiek gaan over het Energiefonds en Innovatiefonds zijn er ook enkele bredere Statenvoorstellen geweest die betrekking hebben op alle fondsen en daarmee ook relevant zijn voor het Energiefonds en Innovatiefonds. Het gaat in het bijzonder om het Statenvoorstel 'Investeren in rendement en risico' (2020). PS gingen mee met het voorstel van GS om risicodragend investeren via fondsen te blijven inzetten voor de uitvoering van beleid voor regionale economische ontwikkeling en energietransitie. In het voorstel staan enkele principes voor risicodragend investeren, bijvoorbeeld: 'maatschappelijk rendement is belangrijker dan financieel rendement' en 'we hebben een lange termijn horizon'. Een van de besluitpunten van PS was om de werkwijze van de fondsen zodanig in te richten dat de samenwerking tussen de fondsen wordt verbeterd en er meer harmonisatie ontstaat in de kaderstelling van de fondsen en de wijze waarop dat is vastgelegd. PS zijn in juni 2021 en december 2021 over de voortgang van die harmonisatie geïnformeerd.

⁶⁴ Het gaat daarbij om: Investeringsvoorstel Innovatiefonds in Lithium Werks (PS/2018/690), Statenbrief Nadere informatie over investering van het Innovatiefonds in Lithium Werks (PS/2018/723), Statenbrief Aanvullende informatie GS over investering in Lithium Werks (PS2018/820).

⁶⁵ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om: Statenbrief met actuele informatie Lithium Werks ten behoeve van interpellatiedebat d.d. 23 januari 2019 (PS/2019/86), Statenbrief over evaluatie proces Lithium Werks (2019/0047587), Statenbrief over Wob-verzoek inzake Lithium Werks (2019/0148413), Statenbrief over Planning accountantsrapportage Lithium Werks (2019/0196180), Statenbrief over Rapportage EY over Lithium Werks (2019/0266590).

Ten opzichte van tabel 16 heeft er al een verandering plaatsgevonden in de informatievoorziening aan PS: In plaats van een afzonderlijke terugkoppeling over de jaar-resultaten per fonds zoals dat de afgelopen jaren gebeurde, gaan GS een gebundeld overzicht geven van de fondsresultaten over het afgelopen jaar. Een eerste proeve daartoe was het jaaroverzicht 2021. In dit jaaroverzicht beschreven GS per fonds:

- Wat doet de verbonden partij?
- De onderneming in cijfers per 31-12-2021
- Jaarverslaglegging 2021 en resultaatbestemming
- Voor zover aan de orde: mutaties in Raad van Commissarissen of Adviescommissie
- Belangrijke ontwikkelingen in 2021/2022.

Bijeenkomsten PS

De afgelopen jaren zijn (los van commissie- en PS-vergaderingen over sommige van bovengenoemde Statenvoorstellen en -brieven) een aantal bijeenkomsten geweest die betrekking hadden op revolverende fondsen. Deze geven we in tabel 19 weer. Wat betreft de fondsendag die in september 2021 voor het eerst is gehouden, hebben GS besloten die tweejaarlijks te organiseren.

Tabel 19: Bijeenkomsten PS revolverende fondsen

Datum	Omschrijving
April 2018	<i>Infosessie</i> voor PS met een presentatie van Oost NL over het Innovatiefonds Overijssel. Daarin onder andere aandacht voor wat Oost NL is/doet, doel(groep) van het fonds, behaalde resultaten en marktbehoefte.
Dec. 2019	<i>Infosessie</i> voor PS over risicodragend investeren. Aandacht voor de toenmalige situatie: wat is risicodragend investeren? waarom risicodragend investeren? welke investeringsfondsen heeft de provincie? welke rollen onderscheid de provincie? welke resultaten zijn gerealiseerd? Daarnaast een ervaringsdeskundige (lid van de RvC van HFO) aan het woord.
Maart 2020	<i>Dialogsessie</i> met PS over risicodragend investeren (als vervolg op bovengenoemde bijeenkomst). Dit naar aanleiding van een onderzoek van KplusV naar de voor- en nadelen en implicaties van risicodragend investeren in combinatie met (mogelijke) alternatieve fondsenstructuren.
Sept. 2021	Tijdens de eerste <i>fondsendag</i> presenteerden vertegenwoordiger van de Overijsselse fondsen zich aan PS. Hierbij kwamen onder andere de werkwijze, gerealiseerde projecten en maatschappelijke opgaven aan bod.

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van informatie aangeleverd door provincie Overijssel.

Vragen PS

De afgelopen vier jaar stelden Statenleden op een aantal momenten vragen over revolverende fondsen. Zo waren er bijvoorbeeld:

- bij de monitor 2018-I technische vragen over (voorbeelden van) concrete participaties bij de prestatie over risicofinanciering;
- bij de Perspectiefnota 2022 vragen over hoeveel geld er in de fondsen tezamen zit en
- december 2021 mondelinge vragen over de evaluatie van doelen en kaders van de fondsen.

Bijlagen

90

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

91

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Doel en vraagstelling

Doel

Het doel van dit onderzoek is:

PS Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de effectiviteit van de Gelderse en Overijsselse revolverende fondsen.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

In hoeverre dragen de Gelderse en Overijsselse revolverende fondsen bij aan het realiseren van provinciale beleidsdoelen?

Onderzoeksvragen

Doelen

1. Welke verwachtingen heeft de provincie over de manier waarop en de mate waarin de fondsen bijdragen aan de provinciale beleidsdoelen?
2. Welke afspraken heeft de provincie met de fondsbeheerders gemaakt over het maatschappelijk en financieel rendement en hoe verantwoordt de fondsbeheerders daarover aan de provincie?
3. Sluiten de prestatieafspraken over het maatschappelijk en financieel rendement aan bij de huidige beleidskaders en -doelen?

Doeltreffendheid (effecten van de fondsen)

4. In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van de fondsen (aantal financieringen, welke doelgroepen, welke omvang, etc.)?
5. In welke mate dragen deze financieringen bij aan energiebesparing, duurzame energie-opwekking, innovatie en werkgelegenheid?

Functioneren van het fonds (financieel rendement)

6. In hoeverre weten de fondsen investeringen van derden uit te lokken?
7. In hoeverre worden leningen afgelost en vinden er exits plaats bij participaties?
8. In hoeverre zijn de fondsen revolverend?

Informatievoorziening PS

9. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over de prestaties, doeltreffendheid en het functioneren van de fondsen?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar de effectiviteit van Gelderse en Overijsselse revolverende fondsen ziet u in tabel 20. Dit kaders is (gedeeltelijk) gebaseerd op het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer.

Tabel 20: Concept-normenkader

Thema	Vragen	Normen
Doelen	1 t/m 3	<ul style="list-style-type: none"> • De prestatieafspraken met de fondsen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd en sluiten aan bij provinciale beleidskaders en -doelen. • De provincie heeft afspraken met de fondsbeheerders gemaakt over de wijze en frequentie van de rapportage over de realisatie van de prestatie-indicatoren en over de kwaliteit van achterliggende meetmethode. • GS en PS hebben zicht op de realisatie van de prestatieafspraken.
Doeltreffendheid	4 en 5	<ul style="list-style-type: none"> • De fondsen dragen bij aan ambities van de provincie op de beleidsterreinen economie en energie.⁶⁶ • De geleverde prestaties door de fondsen met betrekking het maatschappelijk rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.
Functioneren van het fonds (financieel rendement)	6 t/m 8	<ul style="list-style-type: none"> • De geleverde prestaties door de fondsen met betrekking tot het revolverend functioneren/financieel rendement zijn volgens de gemaakte afspraken met de provincie.
Informatievoorziening PS	9	<ul style="list-style-type: none"> • PS zijn geïnformeerd over de prestaties, doeltreffendheid en het functioneren van de fondsen.

Bron: Beheerovereenkomsten met de fondsen, Zuidelijke Rekenkamer.

⁶⁶ Deze norm luidde eerder 'De fondsen dragen bij aan energiebesparing, duurzame energie-opwekking, innovatie en werkgelegenheid'.

Onderzoeksmethodiek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden werkten we een beleidstheorie⁶⁷ voor de fondsen uit. De doeltreffendheid en het functioneren van het fonds analyseerden we aan de hand van deze beleidstheorie. Daarmee probeerden we aannemelijk te maken dat de gerealiseerde maatschappelijke effecten zijn toe te schrijven aan de financieringen die door de fondsen zijn gedaan en toetsen we de verwachtingen van de provincie over de werking van de fondsen. Het gaat daarbij (deels) om verwachtingen uit begintijd van de fondsen, waarmee er in niet alleen aandacht voor de actuele maar ook voor de oorspronkelijke kaders zal zijn. Bij de uitwerking van de beleidstheorie besteedden we ook aandacht naar de mogelijkheden die bedrijven hebben om financiering te krijgen van overheden en private financiers. In tabel 21 geven we per onderzoeksvraag aan met welke onderzoeksmethoden en bronnen we de analyse uitvoerden en de onderzoeksvragen beantwoordden.

Tabel 21: Onderzoeksmethoden

Thema	Vragen	Methoden
Doelen	1 t/m 3	<ul style="list-style-type: none"> Analyse relevante provinciale beleidsdocumenten, P&C-documenten, fondsdocumentatie, fondsrapportages en evaluaties. Interviews met de provincie.
Doeltreffendheid van het fonds	4 en 5	<ul style="list-style-type: none"> Analyse rapportages van de fondsbeheerders. Analyse van data van de fondsbeheerders en andere bronnen. Gedurende het onderzoek verkenden we daarvoor de mogelijkheden.
Functioneren van het fonds (financieel rendement)	6 t/m 8	<ul style="list-style-type: none"> Analyse rapportages van de fondsbeheerders. Interviews met de fondsbeheerder.
Informatievoorziening PS	9	<ul style="list-style-type: none"> Vergelijking van de informatie die PS hebben ontvangen over de fondsen (P&C-documenten, Statenvoorstellen en -brieven, technische presentaties e.d.) met de informatie die GS hebben over de fondsen.

⁶⁷ Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen en verwachtingen dat aan beleid ten grondslag ligt. Het gaat daarbij om veronderstellingen en verwachtingen over het verband tussen de inzet van een beleidsinstrument en het bereiken van bepaalde prestaties en vervolgens doelstellingen.

Bijlage 2: Vergelijking fondsen

94

Effectiviteit Overijsselse fondsen

Tabel 22: Vergelijking Energiefonds en Innovatiefonds

	Energiefonds	Innovatiefonds
Oprichting	2012 (operationeel sinds 2013)	2015 (voorloperfonds 2012)
Einddatum	Geen harde einddatum meer. Bij de start van het fonds (toen het nog niet revolverend was) lag de looptijd nog op 15 jaar.	Geen einddatum.
Beheerder	Vanaf 2018: StartGreen Capital (daarvoor een consortium onder leiding van de ASB Bank).	PPM Oost/Oost NL
Instrumentarium	Leningen, participaties en garanties.	Fonds-in-fonds-investeringen, leningen, participaties en garanties.
Begunstigden	Woningcorporaties, bedrijven, organisaties en projecten.	Marktfondsen en bedrijven.
Fondsomvang	€ 200 miljoen (PS-besluit 2015, daarvoor € 250 miljoen). Financieringsruimte € 330 miljoen want overbruggingskrediet à € 80 mln. van provincie en lening à € 50 mln. van EIB.	€ 41,5 miljoen Vanaf 2018 versterking middelen: € 11.000 in 2018 en daarna gemiddeld ca. € 450.000 per jaar.
Maatschappelijke doelen	De ambitie van de provincie is 20% hernieuwbare energie (20 PJ) in 2023. Doel voor het Energiefonds is 3 tot 9,1 PJ (oftewel 15 - 45% van de ambitie), wat neerkomt op 32 tot 96 TJ/mln/pj. ⁶⁸ Voor de verlaging van de fondsomvang lag dit nog op 4 tot 12 PJ (oftewel 20 tot 60% van de ambitie).	Beleidsdoelen: innovatie gestimuleerd, ondernemerschap versterkt en totstandkoming van crossovers ondersteunend. Daarnaast meer exportwaarde en werkgelegenheid. <ul style="list-style-type: none"> • Prestatie-indicator sinds 2018: 2.100 arbeidsplaatsen (geen exacte einddatum, te behalen als alle beschikbare fondsmiddelen voor het eerst uitgezet zijn en er geen ruimte is om nieuwe

⁶⁸ Bij een fondsomvang van € 200 mln. waarvan € 95 miljoen meegerekend wordt voor het bepalen van het maatschappelijk rendement. De veronderstelde bijdrage van het Energiefonds aan de totale kosten van een project was 20% tot 60%.

		<p>investeringen te gaan doen). Daarvoor 2.000 arbeidsplaatsen.</p> <p>In 2012 en '14 bepaald dat het fonds in de basis revolverend is.</p> <p>Sinds 2017: minimum 80% revolverendheid voor investeringsperiode 2016 t/m 2025 (voor 2017 geen streefwaarde)</p> <p>Vanaf 2018: een totale investeringsomvang van € 165 miljoen (geen exacte einddatum, te behalen als alle beschikbare fondsmiddelen voor het eerst uitgezet zijn en er geen ruimte is om nieuwe investeringen te gaan doen). Voor 2018: € 150 miljoen.</p>
(Doel) financieel rendement/ revolverendheid	<p>In 2011 bepaald dat het fonds niet revolverend zou worden en eind 2015 besloten dat het fonds revolverend zou worden.</p> <p>Sinds 2022: 90% minimum vermogensbehoud voor investeringsperiode 2013 t/m 2027, ambitie 100%.</p> <p>(2011: 2% netto streefrendement per jaar en 2017 0-1% netto streefrendement)</p>	
Doel cofinanciering/ totale investeringsomvang	<p>Hier is geen separate prestatie-indicator voor, wel is de hefboom van financieringen doorgevoerd in de indicator voor het maatschappelijk rendement (TJ/mln/pj).</p>	

Bijlage 3: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- Algemeen directeur Energiefonds Overijssel.
- Controller Oost NL.
- Directeur Capital Oost NL.
- Beleidsmedewerker fondsen Oost NL.
- Accounthouder Energiefonds, provincie Overijssel.
- Directeur Finance, Risk & Operations Oost NL.
- Programmamanager Nieuwe Energie Overijssel, provincie Overijssel.
- Accounthouder investeringsfondsen (waaronder Innovatiefonds), provincie Overijssel.
- Manager risk & portfoliomanagement Oost NL.
- Adviseur investeringsfondsen en aandeelhouderschappen, provincie Overijssel.

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie

- Begrotingen provincie Overijssel 2015 t/m 2021.
- Jaarverslagen provincie Overijssel 2015 t/m 2021.
- Provincie Overijssel. Interne PO-notities en factsheets over Voorloper Innovatiefonds (augustus en november 2013 en maart, mei en november 2014).
- PS/2010/504 Versnelling CO2-reductie programma Energiepact.
- PS/2010/1178 Versnelling CO2 reductie / Duurzaam Energiefonds.
- PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel.
- PS/2012/107 Investeringsbesluit kerntaak regionale economie.
- PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2013/365 Nadere inrichting Energiefonds Overijssel.
- PS/2013/470 Proces Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2014/306 Fondsstructuur.
- PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2014/849 (tussen)evaluatie Energiefonds Overijssel.
- PS/2015/16 Vaststellen verordeningen Innovatiefonds Overijssel I en Innovatiefonds Overijssel II.

- PS/2015/687 Voorstel beleidsbegroting 2016.
- PS/2015/737 Oprichting Innovatiefondsen en wijziging verordeningen Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2014/848 Tussenevaluatie regionaal economisch beleid.
- PS/2015/838 Beleidsbrief Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV.
- PS/2016/789 Kaderstelling fonds-in-fonds-investeringen Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2016/1064 Investeringsvoorstel programma Nieuwe Energie 2017-2023.
- PS/2016/1110 Beleidsbrief Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel.
- PS/2017/291 Afschrift Beleidsbrief jaarplan 2017 Houdstermaatschappij en werkfondsen.
- PS/2017/298 Verruiming voorwaarden Energiefonds Overijssel (beleidsbrief).
- PS/2017/852 Monitor Overijssel 2017-II.
- PS/2017/965 Terugkoppeling AV Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel, d.d. 30 november 2017 en besteding middelen SPV Hengelo.
- PS/2018/636 Beleidsbrief meerjaren investeringsplan 2019-2022 Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel en Innovatiefonds.
- PS/2021/1104717 Aanpassing kaders Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2021/1104719 Scopeverbreding Energiefonds Overijssel.
- PS/2021/1104720 Voortgang harmonisatie en vereenvoudiging werkwijze Overijsselse fondsen.
- PS/2022/1106859 Jaaroverzicht 2021 Overijsselse fondsen.
- PS/2022/0082591 Terugkoppeling Algemene Vergadering Energiefonds Overijssel. 21 april 2022.

Overig:

- Intern excel-bestand 'nieuwe doelstellingen maatschappelijk rendement EFO'.
- Kennishub Overijssel - onderdeel 'Overijssel ontcijferd'.
- Presentatie Risicodragend investeringen 18 december 2019.
- Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2011 en 2017.

Fondsdocumentatie en fondsrapportages Energiefonds

- Halfjaarberichten 2017 t/m 2021.
- Investeringsreglement Energiefonds Overijssel (2013, 2015, 2018 en 2021).
- Jaarplannen en begrotingen Energiefonds Overijssel 2020 t/m 2022.
- Jaarverslagen Energiefonds Overijssel 2013 t/m 2021.
- Kwartaalrapportages Energiefonds Overijssel 2016 t/m 2021.
- Managementovereenkomst Energiefonds Overijssel (2012 en 2020).
- Reglement Adviescommissie Energiefonds Overijssel.
- Reglement RvC Energiefonds Overijssel.
- (gewijzigde) statuten Energiefonds Overijssel.

Overig ontvangen van fondsbeheerder Energiefonds:

- Informatie ontvangen over onder meer resultaten leningen woningcorporaties en vermogensbehoud/revolverendheid van het fonds.

Fondsdocumentatie en fondsrapportages Innovatiefonds

- Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel I.
- PPM Oost/Oost NL. Jaarverslagen Innovatiefonds Overijssel I en Innovatiefonds Overijssel II BV 2015 t/m 2021.
- PPM Oost/Oost NL. Kwartaalrapportages Innovatiefonds Overijssel 2016 t/m 2021.
- PPM Oost (okt. 2016). Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel 2016-2018 - directie IFO.
- Oost NL. Meerjareninvesteringsplan 2019 - 2022 Innovatiefonds Overijssel I BV en Innovatiefonds Overijssel II BV.
- Oost NL (2021). 5 jaar Innovatiefonds Overijssel.
- Overeenkomst van opdracht tussen Innovatiefonds Overijssel I, Innovatiefonds Overijssel II en PPM Oost (2015).
- (gewijzigde) statuten Innovatiefonds.

Overig ontvangen van fondsbeheerder Innovatiefonds:

- Voorbeeld maatschappelijke enquête.
- Data ontvangen over onder meer prestatie-indicatoren gesplitst tussen directe investeringen en fonds-in-fonds-investeringen en aanvullende indicatoren R&D-uitgaven, octrooien en prijzen & awards.

Rapporten en artikelen

- Algemene Rekenkamer (2019). Zicht op revolverende fondsen van het Rijk.
- CBS (2022). Kwantitatieve effectmeting ROM's 2011-2020.
- CE Delft (2020). Tussenevaluatie Nieuwe Energie Overijssel.
- Decisio (2014). Tussenevaluatie regionaal economische beleid Overijssel.
- Ecorys en Erac (2013). Praktijkervaringen met revolverende fondsen.
- Ecorys (2019). De lessen van Lithium Werks.
- Lysias advies (2021). De investeringsparadox, over de financiering van MKB-bedrijven in Overijssel.
- Provincie Overijssel, expertisecentrum verbonden partijen (2021). Evaluatie verbonden partijen provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel, expertisecentrum verbonden partijen (2021). Eenheid in fondsgovernance, rapport harmonisatieprincipes voor de governance van de fondsen van de provincie Overijssel.
- Rebel (2017). Bijstelling Energiefonds Overijssel.
- Rebel en Panteia (2017). Kapitaalmarktonderzoek Oost-Nederland.
- Rebel (2020). Kapitaalmarktonderzoek Oost-Nederland.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2017). Nota van bevindingen en bestuurlijke nota Overijsselse revolverende fondsen.
- Twijnstra & Gudde (2014). Tussenevaluatie Energiefonds Overijssel.
- Van Lanschot (2011). Private Equity Wijzer.

Websites

- <https://www.cbs.nl/>
- <https://www.energiefondsoverijssel.nl/>
- <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/energieverbruik>
- <https://oostnl.nl/nl>