



## Provinciaal geld op afstand

Een onderzoek naar de Gelderse revolverende fondsen.

## 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), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink, MSc. en de heer drs. ing. A.K. Willigenburg

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De illustratie is afkomstig van Public Cinema.*

## **Provinciaal geld op afstand**

Een onderzoek naar de Gelderse revolverende fondsen

*Deventer, februari 2017*

# Voorwoord

De oprichting van revolverende fondsen is een ontwikkeling die zich bij de overheid al enige tijd voordoet. Ook de provincies Gelderland en Overijssel hebben revolverende fondsen opgericht. Fondsen bedoeld om ambities te realiseren op gebieden als werkgelegenheid, innovatie of energietransitie. Fondsen die qua financiële omvang, looptijd en revolverendheid verschillen, maar allemaal door externe partijen beheerd worden. Fondsbeheerders die de markt kennen, die businesscases op een zakelijke wijze beoordelen en die verantwoording afleggen over de behaalde resultaten.

Provinciale Staten (PS) vervullen een belangrijke rol bij de oprichting van fondsen. Het gaat hier over de invulling van haar kaderstellende rol. Wat willen PS met het fonds bereiken? Hoeveel geld stellen PS beschikbaar? Binnen welke termijn moet het geld terug zijn? Wat is de beste organisatie? PS van Gelderland en van Overijssel zijn niet 'over één nacht ijs' gegaan voordat er een beslissing is genomen. Er heeft een zorgvuldige afweging plaats gevonden. De uitkomsten zijn echter verschillend. Zo kiest Gelderland er voor om bijna al haar revolverende fondsen onder te brengen bij Topfonds Gelderland met als bestuurder en uitvoerder PPM Oost. Verder beschouwt Gelderland haar revolverende fondsen als privaatrechtelijk. Overijssel heeft alleen het innovatiefonds ondergebracht bij PPM Oost, met de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel als fondsbewaarder. Anders dan Gelderland beschouwt Overijssel haar fondsen als publiekrechtelijk, met als consequentie dat de subsidiewetgeving van toepassing is. Juridisch gezien is beide mogelijk, maar de gevolgen in de praktijk verschillen. Zo is bij fondsen onder publiekrecht de democratische legitimiteit 'als vanzelf' gewaarborgd. Een argument voor fondsen onder privaatrecht is de flexibiliteit.

Nadat de fondsen zijn opgericht en het geld is toegewezen, hebben PS een controlerende rol. Een rol waarvoor een goede en pro-actieve informatievoorziening door Gedeputeerde Staten (GS) en, op hun beurt, de fondsbeheerders cruciaal is. En op dat punt vindt de rekenkamer dat er nog wel wat te verbeteren is. Ten eerste is de link met de provinciale doelen moeilijk te leggen omdat de fondsbeheerders deze in hun rapportages niet of onvolledig leggen. Hier hebben GS overigens ook geen duidelijke afspraken over gemaakt. Ten tweede zou verantwoording niet alleen van de fondsbeheerders of -bewaarders afkomstig moeten zijn. Het blijft publiek geld waar PS nog steeds een controlerende taak hebben. Daarom vindt de rekenkamer dat de

informatievoorziening over revolverende fondsen in de normale P&C cyclus een prominentere plek verdient. Op deze manier wordt voorkomen dat geld, dat voor een lange periode op afstand wordt geplaatst, uit het oog wordt verloren en niet meer als provinciaal geld wordt ervaren. Een risico dat zich voordoet bij fondsen die langer lopen dan de vierjarige cyclus van onze democratie.

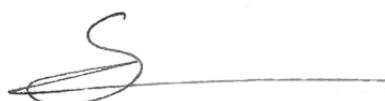
Uiteindelijk is de vraag interessant of revolverende fondsen effectiever zijn dan subsidies. Voor het antwoord op deze vraag is het nog te vroeg omdat de fondsen vrij recent zijn opgericht en veel resultaten nog niet bekend zijn. Om op langere termijn hier wel uitspraken over te kunnen doen zijn heldere doelen en goede informatievoorziening van belang. De rekenkamer zal het onderwerp in de toekomst vast en zeker nog een keer oppakken en dan meer aandacht besteden aan de effectiviteit.

Tot slot een woord van dank aan het College van GS, de ambtelijke organisatie, PPM Oost, Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel en het Energiefonds Overijssel en de experts die met ons hebben meegedacht. Rekenkameronderzoek kan niet zonder actieve en betrokken medewerking.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel  
*Voorzitter*



Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding .....	7
1.2 Hoofdconclusie en aanbevelingen .....	9
1.3 Op- en inrichting van Gelderse revolverende fondsen .....	12
1.3.1 Zorgvuldige afwegingen .....	12
1.3.2 Duidelijke kaders, consequent uitgewerkt in afspraken met fondsbeheerder .....	15
1.4 Gelderse revolverende fondsen in uitvoering .....	19
1.4.1 Bijdrage aan economische doelen onduidelijk .....	19
1.4.2 Verantwoording in de jaarstukken is onvoldoende .....	20
1.5 Aanbevelingen .....	23
<b>2 Reactie GS en nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>26</b>
2.1 Reactie Gedeputeerde Staten Gelderland .....	26
2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland .....	30
<b>Bijlage 1: Bronnen .....</b>	<b>31</b>

# 1 Conclusies en aanbevelingen

*De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar de Gelderse revolverende fondsen. Hierbij lag de focus op het Innovatie-en Energiefonds Gelderland (IEG) en de MKB-Kredietfaciliteit Gelderland (MKG).*

## 1.1 Inleiding

Door de provincie Gelderland zijn de afgelopen jaren meerdere revolverende fondsen opgericht met een totale fondsomvang van ruim € 200 mln. PS hebben bij de oprichting van de fondsen een kaderstellende rol gehad waarna het beheer en de uitvoering op afstand is geplaatst. De fondsen vormen een instrument voor het provinciaal beleid op verschillende terreinen, met name op het gebied van energie en innovatie en worden daarbij gepresenteerd als alternatief voor subsidies. In de fractiegesprekken is door Provinciale Staten belangstelling getoond voor revolverende fondsen als onderwerp voor een rekenkameronderzoek.

### Videopresentatie (Gelderse) revolverende fondsen

In een [videopresentatie](#) geven we uitleg over de werking van revolverende fondsen en de (structuur en resultaten van de) Gelderse revolverende fondsen.

### Centrale vraag

De centrale vraag van ons onderzoek luidt als volgt:

Hoe hebben de provincies Gelderland en Overijssel vorm gegeven aan de revolverende fondsen op het gebied van energie en economie en hoe zien de provincies toe op de fondsen en het bereiken van de beoogde doel(groep)en?

### Focus en afbakening

Dit onderzoek is afgebakend tot de grote fondsen (fondsvermogen is groter dan € 10 miljoen) die vallen binnen de beleidsterreinen energie en economie, door de provincie zelf als revolverend worden aangemerkt en waaraan geen andere overheden aan deelnemen. Dit leidt ertoe dat we voor de provincie Gelderland hebben gekeken naar het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (€ 90,75 mln.<sup>1</sup>) en de MKB-Kredietfaciliteit (€ 37,5 mln.<sup>2</sup>) en voor de provincie Overijssel kijken naar het Energiefonds Overijssel (€ 200 mln.) en het Innovatiefonds Overijssel (€ 41,5 mln.).

<sup>1</sup> Dit betreft het maximale bedrag dat door PS beschikbaar is gesteld en is exclusief de uitbreiding door de resultaten van Topfonds Gelderland.

<sup>2</sup> In december 2016 is € 5 mln. terugbetaald aan de provincie in verband met het beëindigen van de MKB-Kredietfaciliteit. Tot december 2016 was de omvang € 42,5 mln.



## 1.2 Hoofdconclusie en aanbevelingen

### Hoofdconclusie

De afwegingen bij de inzet en vormgeving van de revolverende fondsen voor economie en energie zijn over het algemeen zorgvuldig gemaakt. Er zijn bij de oprichting duidelijke kaders door PS vastgesteld die door GS consequent zijn vertaald in afspraken met de fondsbeheerder. De bijdrage van de fondsen aan de economische doelen is minder duidelijk geworden. GS en PS hebben weinig zicht op de maatschappelijke resultaten van het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (IEG) en de MKB-Kredietfaciliteit Gelderland (MKG), omdat de fondsbeheerder op het niveau van Topfonds Gelderland rapporteert. De inhoudelijke kaders zijn echter op het niveau van de dochterfondsen gesteld. De verantwoording over de inzet van provinciaal geld in het MKG en IEG vindt niet plaats in de jaarstukken van de provincie. PS kunnen hierdoor haar controlerende taak onvoldoende uitoefenen.

### Aanbevelingen

Omdat er bij revolverende fondsen grote bedragen aan provinciale middelen op afstand worden gezet, mogen er hoge eisen gesteld worden aan de toegankelijkheid en transparantie van informatie over de structuur van de fondsen, de benutting en de resultaten van de financiële middelen. Alleen dan kan PS haar controlerende taak goed uitvoeren en, indien nodig, bijsturen. In de begroting 2017 is aangekondigd dat de lijn om provinciaal geld op afstand te zetten in fondsen wordt gecontinueerd. In dit perspectief hebben we onderstaande aanbevelingen geformuleerd.

1. Verzoek GS om afspraken met de fondsbeheerder te maken over de rapportage op het niveau van de dochterfondsen in kwartaalrapportages en jaarverslagen en over rapportage aansluitend bij de doelgroepen uit de kaderstelling.
2. Verzoek GS om in de jaarstukken van de provincie inzicht te geven in de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de dochterfondsen bij de betreffende kerntaak.
3. Verzoek GS om te onderzoeken of de investeringsinstructie en de prestatie-indicatoren van het IEG aangepast moeten worden aan de nieuwe beleidskaders voor economie: "Werken aan de economie van de toekomst" en energietransitie "Samen in Versnelling".
4. Verzoek GS om nader te onderzoeken of de leningen, die door de fondsen onder privaatrechtelijke condities worden verstrekt, dezelfde waarborgen bieden als Awb-subsidies.
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

## Opbouw

In deze bestuurlijke nota geven we de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar revolverende fondsen van de provincie Gelderland weer. De onderbouwing in de nota van bevindingen vindt u op onze website. In bijlage 2 van deze nota van bevindingen lichten we onder andere de opzet van het onderzoek verder toe.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als voor de provincie Gelderland uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de groen omliggende kaders weergegeven. Met het weergeven hiervan willen we een referentiekader bieden waaraan de resultaten van de 'eigen' provincie gespiegeld kunnen worden en waardoor er van elkaar geleerd kan worden. Het volledige onderzoeksrapport voor de provincie Overijssel vindt u op onze website.

De hoofdconclusie van het onderzoek wordt ondersteund door deelconclusies. Deze deelconclusies hebben we gerangschikt naar de fasen van een fonds. De eerste fase is de op- en inrichting ([paragraaf 1.3](#)) en de tweede fase, waar het Innovatie- en Energiefonds en de MKB-Kredietfaciliteit zich momenteel in bevinden, is de uitvoering ([paragraaf 1.4](#)). Voor elk van deze fasen hebben we twee deelconclusies geformuleerd. Bij de derde fase, de beëindiging van een fonds, hebben we geen deelconclusies omdat de Gelderse fondsen zich nog niet in deze fase bevinden. De aanbevelingen die volgen uit de deelconclusies lichten we toe in [paragraaf 1.5](#). In figuur 1 zijn de deelconclusies en aanbevelingen weergegeven. De figuur kan als een samenvatting van het rapport worden gelezen.

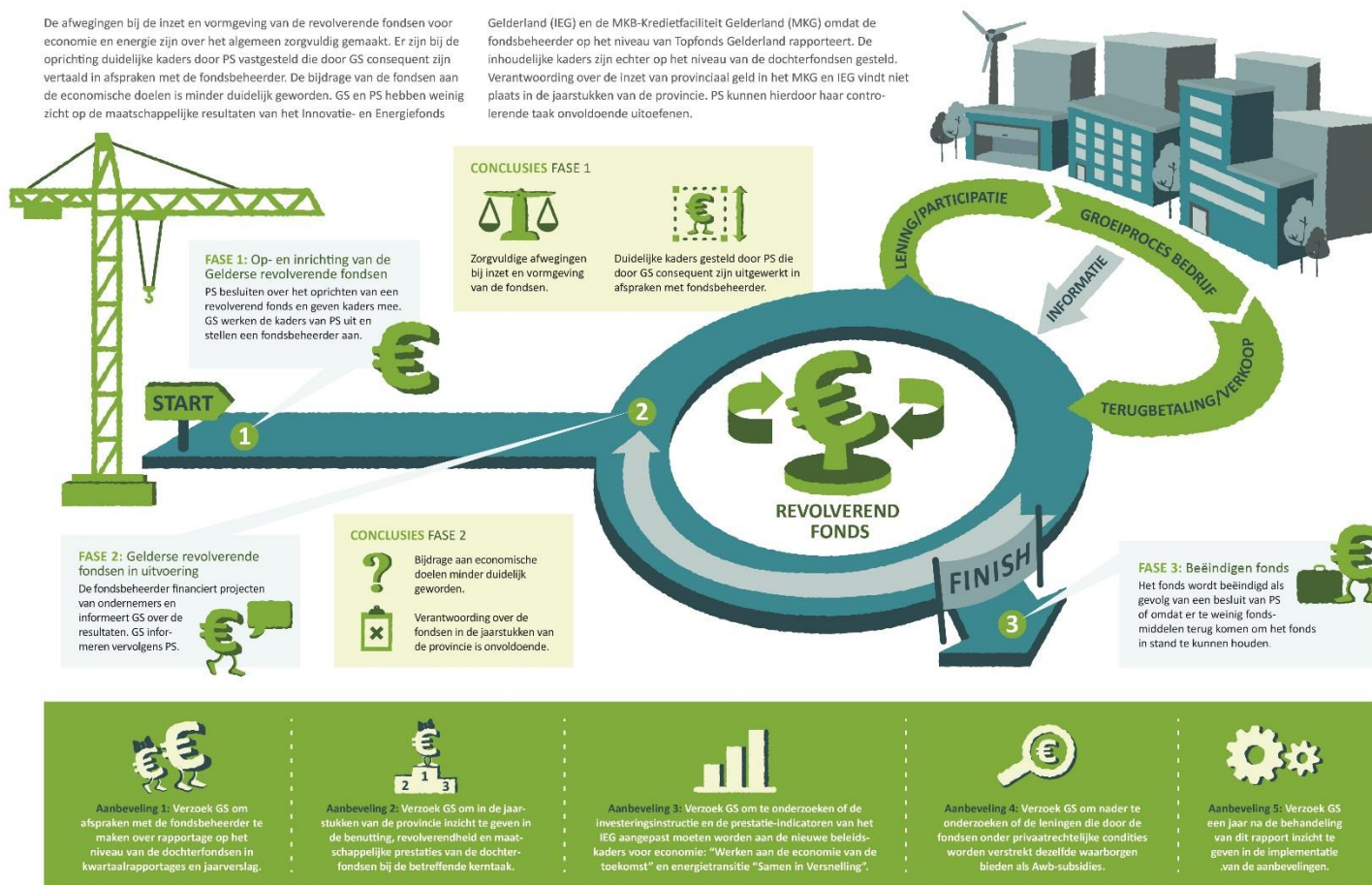
**Figuur 1: Samenvatting deelconclusies en aanbevelingen per fase**

# REVOLVERENDE FONDSEN GELDERLAND



De afwegingen bij de inzet en vormgeving van de revolverende fondsen voor economie en energie zijn over het algemeen zorgvuldig gemaakt. Er zijn bij de oprichting duidelijke kaders door PS vastgesteld die door GS consequent zijn vertaald in afspraken met de fondsbeheerder. De bijdrage van de fondsen aan de economische doelen is minder duidelijk geworden. GS en PS hebben weinig zicht op de maatschappelijke resultaten van het Innovatie- en Energiefonds

Gelderland (IEG) en de MKB-Kredietfaciliteit Gelderland (MKG) omdat de fondsbeheerder op het niveau van Topfonds Gelderland rapporteert. De inhoudelijke kaders zijn echter op het niveau van de dochterfondsen gesteld. Verantwoording over de inzet van provinciaal geld in het MKG en IEG vindt niet plaats in de jaarstukken van de provincie. PS kunnen hierdoor haar controlerende taak onvoldoende uitoefenen.



Bron: Public Cinema op basis van deelconclusies en aanbevelingen Rekenkamer Oost-Nederland

## 1.3 Op- en inrichting van Gelderse revolverende fondsen

### 1.3.1 Zorgvuldige afwegingen

Bij de afwegingen is de meerwaarde van het instrument revolverende middelen voor het bereiken van doelen op het gebied van economie en energie zorgvuldig beargumenteerd. De voor- en nadelen zijn geïnventariseerd voor verschillende structuren. Er is oog voor (juridische) risico's. Opvallend is dat de argumenten in statenvoorstellen om leningen uit de fondsen als een privaatrechtelijke overeenkomst te beschouwen, afwijken van de argumenten van de toenmalige huisadvocaat van de provincie. Bij leningen onder privaatrechtelijke condities zijn de waarborgen die bij Awb-subsidies gelden niet automatisch aanwezig.

#### Voor- en nadelen inzet revolverende fondsen zijn inzichtelijk gemaakt

GS hebben in 2012 een algemeen kader ontwikkeld voor revolverende fondsen<sup>3</sup>. Daarbij is gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met de MKB-Kredietfaciliteit (MKG), de regeling Gelderland voor Innovaties (GVI) en de participatiemaatschappij PPM Oost NV. Door GS worden voor- en nadelen genoemd bij de inzet van revolverende middelen. Revolverende middelen in de vorm van leningen en participaties hebben als voordeel dat het bedrijfsleven gestimuleerd wordt tot het proactief en verantwoord nemen van nieuwe initiatieven en risico's. Een ander voordeel is dat revolverende fondsen efficiënter dan subsidies zijn omdat het geld opnieuw kan worden geïnvesteerd. De inzet van revolverende middelen in de vorm van garanties hebben volgens GS als nadeel dat het bij ondernemers passiviteit in de hand kan werken om risico's zoveel mogelijk te beperken. De provincie beschrijft voor de beleidsvelden innovatie en energie een financiële 'toolbox' met een overwegend revolverend karakter waarbij ook traditionele subsidies in bepaalde omstandigheden het meest effectieve instrument blijven<sup>4</sup>. De financiële toolbox bestaat uit subsidies, leningen, participaties en garanties. Ten aanzien van het bevorderen van innovatie is beargumenteerd in welke fase van het innovatieproces de inzet van revolverende middelen een geëigend middel zijn.

#### Onvoldoende risicokapitaal legitimeert inzet publieke middelen

Door GS worden voor het beleidsveld innovatie de inzet van revolverende middelen als oplossing gezien voor moeizame en trage financiering van innovaties door de risico's die samenhangen met investeringen in innovatieve projecten. Er wordt gesteld dat er onvoldoende risicokapitaal aanwezig is in de private kapitaalmarkt zoals bij banken. Door de provincie wordt gewezen op de wet- en regelgeving waardoor banken en verzekeraars moeten voldoen aan stringenter eisen op het gebied van eigen kapitaal en risicomanagement. Dit houdt in dat banken hun eigen vermogen moeten vergroten om beter financiële schokken op te kunnen vangen. Deze middelen kunnen zij dus niet inzetten om het bedrijfsleven van financiering te voorzien.

<sup>3</sup> PS2012-167 Algemene kaderstelling Gelderse revolverende middelen

<sup>4</sup> PS2012-767 Verdeling en inzet revolverende middelen

Voor het beleidsveld energie signaleert de provincie dat de markt terughoudend opereert vanwege hoge aanloopkosten van energieprojecten, lage rendementen, lange terugverdientijden en onzekerheid over de ontwikkeling van de energieprijzen en voldoende aantal afnemers van energie. De provincie heeft de behoefte aan financiering onderzocht en daarbij gebruik gemaakt van verschillende experts.

### Voor- en nadelen overkoepelend fonds (Topfonds Gelderland) afgewogen

Door GS zijn de voor- en nadelen van twee mogelijke structuren voor de inrichting tegen elkaar afgewogen: een decentrale structuur (in 2013 de bestaande structuur) en een structuur met een overkoepelend fonds (Topfonds Gelderland). Als nadeel van een overkoepelend fonds is genoemd dat het toezicht op de dochterfondsen (IEG en MKG) indirect via de bestuurder van Topfonds Gelderland verloopt. De provincie is namelijk geen aandeelhouder van het IEG en de MKG. Daartegenover zijn een aantal voordelen genoemd waaronder eenduidigheid in bestuur en beheer van het fonds, lagere beheerkosten en geïntegreerde rapportage en verantwoording over de fondsen. Het beheer van Topfonds Gelderland is bij PPM Oost ondergebracht, waardoor geen aanbesteding nodig was.

### Aandacht voor risico's en onzekerheden

Door GS worden de risico's van de inzet van revolverende middelen onderkend. Als financieel risico wordt genoemd dat leningen niet worden terugbetaald, bedrijven waarin is geïnvesteerd met aandelen failliet gaan en dat bankgaranties geëffectueerd kunnen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat er onzekerheid bestaat over de bereidheid van private investeerders om mee te investeren en de mate waarin bedrijven de behoefte hebben om investeringen te doen. Er is ook oog voor juridische risico's, bijvoorbeeld voor het in- of aanbesteden van het fondsbeheer. Voor het inbesteden bij PPM Oost en het juridische regime voor leningen heeft de provincie juridisch advies ingewonnen.

### Leningen als privaatrechtelijke overeenkomst

In verschillende statenvoorstellen wordt door GS gesteld dat de leningen die verstrekt worden door dochterfondsen van Topfonds Gelderland marktconform zijn (dat wil zeggen met vergelijkbare rentepercentages, looptijden en voorwaarden als in de reguliere kapitaalmarkt) en daarom niet als subsidie beschouwd hoeven te worden. Daarmee vallen de leningen niet onder de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>5</sup>. In een advies van de toenmalige huisadvocaat, dat door de provincie Gelderland is gebruikt in de voorbereiding op de structuurwijziging waarbij het IEG en MKG onder Topfonds zijn gebracht<sup>6</sup>, wordt het argument van het marktconforme karakter van leningen niet gebruikt. Volgens de toenmalige huisadvocaat is de vraag van belang of Topfonds Gelderland beschouwd kan worden als een bestuursorgaan. De toenmalige huisadvocaat komt tot de conclusie dat Topfonds Gelderland niet als bestuursorgaan hoeft te worden aangemerkt omdat de provincie geen invloed heeft op individuele investeringsbeslissingen van Topfonds Gelderland (beheer door PPM Oost).

<sup>5</sup> Art. 4:21 van de Awb stelt dat er sprake is van een subsidie wanneer er aanspraak is op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan of diensten.

<sup>6</sup> PS2014-688 Voorhangprocedure onderbrengen IEG en MKG onder Topfonds.

De juridisch adviseur komt dus tot dezelfde conclusie om leningen als privaatrechtelijke overeenkomst te beschouwen en niet als subsidie, maar wel op grond van andere argumenten.

#### Overijssel verstrekt leningen als Awb-subsidies

De provincie Overijssel gaat er vanuit dat leningen vanuit het Energiefonds Overijssel en de werkfonds onder de Houdstermaatschappij Overijssel (waaronder het Innovatiefonds) als subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten worden beschouwd. Volgens GS van Overijssel kan een extern fonds gezien worden als een bestuursorgaan. Diverse fondsen zijn eerder als zelfstandig bestuursorgaan aangemerkt volgt uit jurisprudentie, zo stellen GS van Overijssel<sup>7</sup>.

#### Algemene wet bestuursrecht biedt waarborgen bij subsidieverlening

Wanneer leningen niet worden beschouwd als een subsidie in de zin van de Awb vallen waarborgen die voor subsidies gelden weg. Het gaat daarbij om de borging van de democratische legitimatie van publieke financiering, de transparantie in het uitvoeringsproces, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming voor aanvragers en de publieke verantwoording over de doelmatigheid van beleid<sup>8</sup>. Concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om:

- Er moet een wettelijke grondslag zijn over voor welke activiteiten de subsidie kan worden verstrekt onder welke voorwaarden en aan welke partijen.
- Er zijn regels voor het besluitvormingsproces over de toekenning van de subsidie zijn, bijvoorbeeld dat deze bij beschikking moet worden verstrekt.
- Tegen subsidiebesluiten staat beroep open bij de bestuursrechter.
- Subsidieregelingen moeten eens per vijf jaar worden geëvalueerd op doeltreffendheid.
- De stukken zijn in principe openbaar (Wob).

De rekenkamer heeft een beperkte, niet-representatieve steekproef, onder investeringsaanvragen uitgevoerd. Dit leverde het beeld op dat in het proces voor het verstrekken van leningen uit Overijsselse fondsen (die als subsidies worden beschouwd), uitgebreider wordt gedocumenteerd dan in het proces voor leningen uit Gelderse fondsen (die als privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd).

<sup>7</sup> Rekenkamer Oost-Nederland, *Nota van Bevindingen Provinciaal geld op afstand, Revolverende fondsen provincie Gelderland, januari 2017*

<sup>8</sup> Van den Brink, Den Ouden, *De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?*, november 2016

### 1.3.2 Duidelijke kaders, consequent uitgewerkt in afspraken met fondsbeheerder

PS gaven duidelijke inhoudelijke en financiële kaders mee voor de revolverende fondsen. Zo zijn bijvoorbeeld kaders voor het doel, de omvang en voorwaarden voor investeringen vastgesteld. De kaders van PS zijn door GS consequent vertaald naar afspraken met de fondsbeheerder. De invloed en sturing door van GS is daarin geborgd. De rollen en positie van de verschillende partijen zijn duidelijk vastgelegd in statuten, beheerovereenkomsten en reglementen.

#### **PS hebben duidelijke inhoudelijke en financiële kaders voor de fondsen gesteld**

PS stelden een algemeen kader voor revolverende fondsen vast. Daarin is duidelijk beschreven wat onder revolverendheid wordt verstaan en wat de beoogde termijn is waarbinnen het percentage revolverendheid gerealiseerd moet worden. Het IEG en de MKG zijn binnen deze definities uitgewerkt. Bij het IEG is dat gebeurd in de nota Verdeling en inzet revolverende middelen<sup>9</sup>. Voor de MKG via de uitwerking bij de voorhangprocedure voor het onderbrengen van de MKG onder Topfonds Gelderland, aan PS voorgelegd<sup>10</sup>.

Voor investeringen in energie-infrastructuur geldt een langere periode waarbinnen de middelen kunnen revolveren dan in het algemene kader voor revolverende fondsen is bepaald. Teruggevloeide middelen worden binnen dezelfde fondsen opnieuw geïnvesteerd. Voor de MKG geldt dat niet meer omdat er geen nieuwe investeringen meer uit de MKG plaatsvinden. Een overzicht van de uitwerking van de algemene definitie voor Gelderse revolverende fondsen staat in tabel 1.

<sup>9</sup> PS2012-767 Verdeling en inzet revolverende middelen

<sup>10</sup> PS2014-688 Voorhangprocedure onderbrengen IEG en MKG onder Topfonds

**Tabel 1: Uitwerking definitie revolverend fonds voor IEG en MKG**

Kenmerk revolverend fonds	IEG	MKG
Publiek gefinancierd	100% gefinancierd door de provincie	100% gefinancierd door de provincie
Inzet in een rechtspersoon	Inzet in projecten van Nederlandse bedrijven (energie) en inzet in Gelderse bedrijven (innovatie)	Inzet in Gelderse MKB-bedrijven
Middelen worden (meer dan) geheel of gedeeltelijk terugbetaald binnen 10 jaar.	Voor innovatie een looptijd van 10 jaar en een revolverendheid van 100% Voor energie een looptijd van 20 jaar en een revolverendheid van 70%	De vereffening van het MKG vindt uiterlijk in 2017, 2020 en 2021 plaats <sup>11</sup> . T.a.v. het % revolverendheid is afgesproken: 1 <sup>e</sup> faciliteit 80%, 2 <sup>e</sup> faciliteit 80%, 3 <sup>e</sup> faciliteit 70% <sup>12</sup>
Middelen vloeien terug naar verstrekker en kunnen eventueel opnieuw worden ingezet.	De middelen vloeien terug in het fonds en kunnen opnieuw worden ingezet.	De MKB-kredietfaciliteit is per 31 december 2015 beëindigd. Middelen worden niet opnieuw ingezet.

De kaders van PS vormen de richting en vormgeving van de fondsen. De kaderstelling bevat onder andere criteria waaraan investeringen moeten voldoen. Projecten die aanspraak willen maken op een bijdrage uit het IEG worden inhoudelijk getoetst aan deze criteria. De kaderstelling bevat ook financiële kaders zoals het maximale omvang van een fonds, de mate van revolverendheid en beheerkosten.

PS hebben ook de Nota verbonden partijen vastgesteld die van toepassing is op Topfonds Gelderland. In de Nota verbonden partijen is een kader aanwezig voor de besluitvorming bij aanpassingen of beëindiging van fondsen.

#### **De kaders van PS zijn consequent vertaald naar afspraken met de fondsbeheerder**

De criteria voor investeringen vanuit de fondsen zijn vastgelegd in de investeringsinstructie die onderdeel uitmaakt van de beheerovereenkomst met PPM Oost als beheerder van de fondsen. Met uitzondering van kleine afwijkingen bij enkele prestatie-indicatoren is de uitwerking in de investeringsinstructie en prestatie-indicatoren bij het IEG conform het algemene investeringskader<sup>13</sup> dat door PS is vastgesteld. De Gelderse Investeringsagenda<sup>14</sup> is rechtstreeks vertaald naar afspraken met de fondsbeheerder van de MKG. In de beheerovereenkomst wordt een instructie voor investeringen gegeven dat is gericht op de doelgroep van de MKG. Via de voorhangprocedure zijn de statuten, beheerovereenkomsten, investeringsinstructies en prestatie-indicatoren van het IEG en MKG voorgelegd aan PS.

<sup>11</sup> Respectievelijk voor de 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> faciliteit

<sup>12</sup> Zie paragraaf 2.2.5 van de Nota van Bevindingen voor uitleg over de faciliteiten

<sup>13</sup> PS2012-767 Voorstel verdeling en inzet revolverende middelen

<sup>14</sup> PS/2009-728 Gelderse investeringsagenda 2010-2011



De kaders bepalen voor een belangrijk deel hoe de provincie invloed heeft op de fondsen. De uitwerking van de kaders in beheerovereenkomsten, statuten, investeringsinstructies, prestatie-indicatoren en reglementen voor de Raad van Commissarissen en Investment Committee is consistent met de kaders die door PS zijn gesteld. Volgens de provincie zelf voldoet de huidige kaderstelling en zijn er geen signalen vanuit PPM Oost dat er veranderingen nodig zijn in de kaders van het IEG en de MKG. PPM Oost is tevreden over de huidige kaders omdat er voldoende ruimte is om financieringen passend te maken; binnen de staatssteunkaders, marktconformiteit en de wensen van ondernemers.

### **De rollen en positie van de verschillende partijen zijn duidelijk vastgelegd in statuten, beheerovereenkomsten en reglementen**

Een gevolg van de aanpassing van de Nota verbonden partijen<sup>15</sup> is dat in GS een scheiding is gemaakt tussen de rol als eigenaar van Topfonds Gelderland en de rol als opdrachtgever voor de fondsen. GS stuurt de fondsen daarmee aan via twee sporen:

1. GS sturen als mede-eigenaar<sup>16</sup> via de inhoud van de statuten van Topfonds Gelderland. De provincie Gelderland beschikt over prioriteitsaandelen waardoor ze bepalend is voor strategische beslissingen.
2. GS sturen als opdrachtgever via de beheerovereenkomsten voor Topfonds, IEG en MKG. In de beheerovereenkomst zijn de afspraken vastgelegd voor de uitvoering van het fondsbeheer, o.a. over financiering, overleg, beheervergoeding en tegenstrijdige belangen. In de investeringsinstructie geven GS aan in welke doelgroepen en welk thema's geïnvesteerd mag worden. Via prestatie-indicatoren worden verwachtingen over het maatschappelijk effect van de fondsen vastgelegd.

17

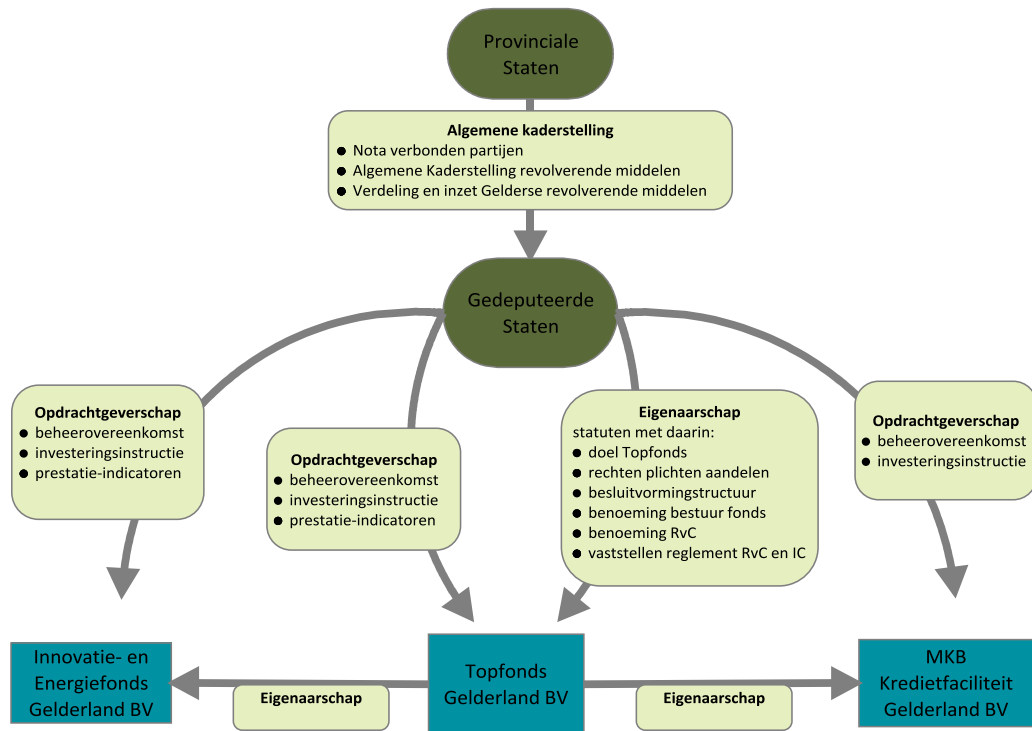
Provinciaal geld op afstand

In de figuur 2 zijn de twee rollen en de belangrijkste kaderstellende documenten weergegeven.

<sup>15</sup> PS2012-768 Nota verbonden partijen

<sup>16</sup> PPM Oost NV en provincie zijn gezamenlijk aandeelhouder van Topfonds Gelderland. De provincie heeft slechts een klein aandelenbelang (5%), maar 1% van de aandelen hebben wel een speciale status ("prioriteitsaandelen").

**Figuur 2: Algemene kaderstelling PS en rollen GS**



De provincie heeft als opdrachtgever vier keer per jaar een operationeel overleg en twee keer per jaar een strategisch overleg met de beheerder van Topfonds Gelderland (PPM Oost). Het strategisch overleg is bedoeld om te kijken of de koers moet worden verlegd. Het operationeel overleg is bedoeld om te kijken of de uitvoering goed verloopt. De provincie heeft als eigenaar overleg met PPM Oost in de aandeelhoudersvergaderingen.

**Overijssel gebruikt beleidsbrief voor revolverende fondsen**

In een jaarlijkse beleidsbrief die door de GS van Overijssel aan de Houdstermaatschappij Overijssel respectievelijk het Energiefonds wordt verstuurd, wordt ingegaan op de beleidsdoelen voor de komende tijd. Zo kan de provincie Overijssel strategisch en inhoudelijk sturen. Aan de fondsbeheerder wordt gevraagd om op basis van de beleidsbrief een strategisch beleidsplan op te stellen (eens in de vier jaar) of met een jaarlijks plan/begroting te komen. GS van Gelderland sturen geen beleidsbrieven.

## 1.4 Gelderse revolverende fondsen in uitvoering

### 1.4.1 Bijdrage aan economische doelen onduidelijk

De doelen van het IEG voor innovatie zijn door het opnemen van een prestatie-indicator meetbaar gemaakt. Deze doelen en prestatie-indicatoren zijn echter moeilijk te plaatsen binnen het nieuwe beleidskader voor economie en de begroting 2017. De doelen van het IEG voor energie-infrastructuur passen bij de beleidsdoelen uit het energiebeleid. De bijdrage van het fonds aan het bereiken van de doelstelling (14% hernieuwbare energie in 2020) is op basis van de prestatie-indicator echter niet vast te stellen zonder aanvullende informatie. De doelstelling voor de MKG is gericht op het bestrijden van de effecten van de economische crisis. In hoeverre de MKG bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen is niet vast te stellen omdat er geen prestatie-indicatoren zijn afgesproken. De MKG is eind 2015 beëindigd voor nieuwe financieringen.

#### **Doel IEG voor innovatie sluit niet meer aan bij het huidige beleidskader economie**

Het doel van het IEG is om te komen tot een innovatieversnelling in de sectoren food, life sciences & health, energie- en milieutechnologie en de maakindustrie. Daarbij is als prestatie-indicator afgesproken dat het IEG leidt tot 500 arbeidsplaatsen in 5 jaar. De beleidsdoelen voor innovatie zijn vastgelegd in het prioritair programma Topsectoren en Innovatie<sup>17</sup>. In mei 2016 is dit prioritair programma vervangen door het beleidskader economie: "Werken aan de economie van de toekomst"<sup>18</sup> waarin zeven mijlpalen worden genoemd. Dit nieuwe beleidskader is vertaald in de begroting 2017 waarin ook drie gebundelde ambities en zeven plandoelen zijn opgenomen voor economisch beleid. Wat de bijdrage van het Innovatie- en Energiefonds is aan het realiseren van de zeven mijlpalen en/of de drie gebundelde ambities is moeilijk te doorgronden. Alleen het plandoel "Versterken partnerschap en uitvoering beleid" biedt een aanknopingspunt. Dit plandoel is gericht op het ontwikkelen van het bestaande instrumentarium van revolverende fondsen. Het plandoel is niet gericht op een maatschappelijk effect. Het doel van het IEG om innovatie te versnellen in vier Gelderse topsectoren sectoren food, life sciences & health, energie- en milieutechnologie en de maakindustrie is los komen te staan van het huidige economisch beleid.

#### **Doel IEG voor energie sluit aan bij de doelen, prestatie-indicator niet specifiek genoeg**

Het inhoudelijke beleidskader voor energie is vastgelegd in het prioritaire programma Energietransitie<sup>19</sup> en de beleidsnotitie Energietransitie "Samen in versnelling"<sup>20</sup>. De provincie Gelderland streeft naar een aandeel van 14% hernieuwbare energie in 2020. Het aandeel hernieuwbare energie wordt bepaald door de hoeveelheid opgewekte hernieuwbare energie (uit wind, zon, biomassa, bodem) te delen door het totale

<sup>17</sup> PS2012-191 Prioritair programma Topsectoren en Innovatie

<sup>18</sup> PS2016-385 Werken aan de economie van de toekomst

<sup>19</sup> PS2012-193 Prioritair programma energietransitie

<sup>20</sup> PS2016-383 Beleidsnotitie Energietransitie 'Samen in versnelling'

energiegebruik in Gelderland. Als prestatie-indicator voor het IEG is afgesproken dat met een fondsvermogen van € 44 mln. het IEG in een periode van 10 jaar 1.320 TeraJoule energiebesparing of -opwekking realiseert (30 Terajoule/€ mln.). Het is duidelijk dat de beoogde prestatie bijdraagt aan de doelstelling van de provincie. De mate waarin is echter niet te bepalen omdat de 1.320 TeraJoule zowel betrekking kan hebben op zowel energiebesparing als opwekking. De prestatie-indicator is dus niet specifiek genoeg. Om de bijdrage aan de doelstelling van de provincie goed te kunnen bepalen, is extra informatie nodig. In bijlage 2 bij de statenbrief Beleidsnotitie Energietransitie 'Samen in versnelling'<sup>21</sup> is die informatie eenmalig aan PS verstrekt.

#### **MKG bedoeld als crisismaatregel, effect is niet vast te stellen**

In de Gelderse Investeringsagenda<sup>22</sup> zijn de uitgangspunten voor het stimuleren van het MKB in tijden van recessie geformuleerd. Daarin is opgenomen dat de MKG als doel heeft om het weerstandsvermogen van bedrijven in tijden van crisis te verbeteren. De doelstelling van de MKG is niet uitgewerkt in een prestatie-indicator. Het effect van de MKG is daarom niet vast te stellen. Het bestrijden van de crisis is geen onderdeel meer van het economisch beleid van de provincie. Eind 2015 is de MKG gesloten voor nieuwe financieringen.

### 1.4.2 Verantwoording in de jaarstukken is onvoldoende

In de jaarrekening en in kwartaalrapportages van Topfonds Gelderland wordt inzicht gegeven in de benutting (gecommitteerd en geïnvesteerd fondsvermogen), maatschappelijke prestaties (het aantal arbeidsplaatsen en energiebesparing- en opwekking) en revolverendheid van Topfonds Gelderland. Met uitzondering van de benutting ontbreekt deze informatie over de dochterfondsen van Topfonds Gelderland. GS en PS hebben daarom weinig zicht op de resultaten van de dochterfondsen.

In de jaarstukken van de provincie wordt niet gerapporteerd over de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van Topfonds Gelderland en de dochterfondsen IEG en MKG. PS kunnen hierdoor haar controlerende taak onvoldoende uitoefenen.

#### **Maatschappelijke prestaties alleen op het niveau van Topfonds Gelderland inzichtelijk**

PS krijgen het jaarverslag van Topfonds Gelderland toegestuurd en worden via de mededelingenbrief geïnformeerd over de kwartaalrapportages. Hierin wordt over de maatschappelijke prestaties gerapporteerd. Dit gebeurt echter alleen op het niveau van Topfonds Gelderland en niet op het niveau van de onderliggende dochterfondsen. Het IEG is gericht op vier Gelderse topsectoren sectoren food, life sciences & health, energie- en milieutechnologie en de maakindustrie. In de kwartaalrapportages wordt informatie gegeven over nieuwe financieringen en exits. De typering van de doelgroep waarbinnen de nieuwe gefinancierde bedrijven vallen (clean tech, high tech en life tech)

<sup>21</sup> PS2016-383 Beleidsnotitie Energietransitie 'Samen in versnelling'

<sup>22</sup> PS2009-728 Gelderse Investeringsagenda

komt niet overeen met de vier Gelderse topsectoren. Zowel GS als PS missen daardoor het zicht op de maatschappelijke prestaties van de dochterfondsen, waaronder het IEG en de MKG. GS en PS kunnen daarom niet goed toezien op de resultaten van de fondsen, terwijl er door PS wel kaders zijn gesteld voor de dochterfondsen.

Over de benutting (het gecommitteerd en geïnvesteerd fondsvermogen) van de dochterfondsen wordt wel gerapporteerd. Over de revolverendheid van de dochterfondsen wordt niet gerapporteerd, behalve bij de MKG.

Naast informatieverstrekking via jaarverslag en kwartaalrapportage organiseert PPM Oost (de beheerder van Topfonds Gelderland) jaarlijks een technische briefing voor statenleden.

### Geen informatie over prestaties fondsen in de provinciale jaarstukken 2015

Bij de verantwoording over de kerntaken is in de jaarstukken geen informatie over de prestaties van de fondsen te vinden. PS worden in de jaarstukken op twee plekken geïnformeerd over de financiële positie van Topfonds Gelderland in het algemeen (bij de toelichting op de balans en bij de paragraaf verbonden partijen). De financiële informatie over Topfonds is niet erg toegankelijk. Over de dochterfondsen is geen financiële informatie te vinden.

GS waren voornemens de kwartaalrapportages toe te sturen in het kader van de P&C-cyclus. Hier is niet voor gekozen in verband met een verschil in timing tussen de P&C-documenten en de kwartaalrapportages waardoor PS met verouderde informatie kan worden geconfronteerd. Daarom is door GS gekozen om de mededelingenbrieven van GS te benutten voor het verstrekken van informatie over de fondsen. In de mededelingenbrief is een verwijzing opgenomen naar een document van PPM Oost waarin de hoofdlijnen uit de kwartaalrapportages van Topfonds Gelderland worden beschreven. In dit hoofdlijnendocument is vervolgens een verwijzing opgenomen naar de kwartaalrapportage van Topfonds Gelderland.

Door de keuze om PS te informeren via de mededelingenbrieven en toezending van het jaarverslag van Topfonds Gelderland kan PS haar controlerende taak niet optimaal uitoefenen. Een verschil in timing is volgens de rekenkamer onvoldoende grond om de verantwoording via de jaarstukken achterwege te laten. Vanwege de doorlooptijd van het opstellen en vaststellen van de jaarstukken is het nooit uit te sluiten dat er, buiten de jaarstukken om, recentere informatie beschikbaar is. Omdat PS kaders op het niveau van de dochterfondsen hebben gesteld, hoort de verantwoording over de dochterfondsen thuis in de P&C-cyclus van de provincie.

### **Afspraken Overijsselse fondsen m.b.t. informatievoorziening**

Met de directies van het Energiefonds Overijssel en de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO)/Innovatiefonds Overijssel zijn afspraken gemaakt over de frequentie en de inhoud van rapportages, waaronder de indicatoren. De provincie krijgt deze rapportages per kwartaal.

Met PS is afgesproken dat zij geïnformeerd worden over de jaarverslagen van het Energiefonds, de HFO en haar werkfondsen (zoals het Innovatiefonds). Daarnaast is afgesproken dat zij geïnformeerd worden over de uitkomsten van aandeelhoudersvergaderingen van het Energiefonds en de HFO. De rekenkamer constateert dat aan bovenstaande afspraken t.a.v. de informatievoorziening aan PS nog niet consequent invulling is gegeven. De provincie Overijssel rapporteert tot nog toe in het provinciale jaarverslag niet over financiële en maatschappelijke resultaten van de fondsen.

## 1.5 Aanbevelingen

### Aanbevelingen

Omdat er bij revolverende fondsen grote bedragen aan provinciale middelen op afstand worden gezet, mogen er hoge eisen gesteld worden aan de toegankelijkheid en transparantie van informatie over de structuur van de fondsen, de benutting en de resultaten van de financiële middelen. Alleen dan kan PS haar controlerende taak goed uitvoeren en, indien nodig, bijsturen. In de begroting 2017 is aangekondigd dat de lijn om provinciaal geld op afstand te zetten in fondsen wordt gecontinueerd. In dit perspectief hebben we onderstaande aanbevelingen geformuleerd.

*1. Verzoek GS om afspraken met de fondsbeheerder te maken over rapportage op het niveau van de dochterfondsen in kwartaalrapportages en over rapportage aansluitend bij de doelgroepen uit de kaderstelling.*

De informatievoorziening tussen GS en fondsbeheerder kan verbeterd worden door in de kwartaalrapportages en het jaarverslag ook op het niveau van de dochterfondsen, waaronder het IEG en de MKG, te rapporteren over de revolverendheid en maatschappelijke prestaties. Verder kan de rapportage worden verbeterd door de typering van de doelgroepen (clean tech, high tech en life tech) in de rapportages van de fondsbeheerder in lijn te brengen met die uit de kaderstelling (Food, life-sciences & health, energie- en milieutechnology en de maakindustrie).

*2. Verzoek GS om in de jaarstukken van de provincie inzicht te geven in de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de dochterfondsen bij de betreffende kerntaak.*

De informatievoorziening tussen GS en PS kan verbeterd worden door in de jaarstukken bij de kerntaken 2 en 5 te rapporteren over de benutting, de revolverendheid en de maatschappelijke prestaties van een revolverende fondsen. Het is belangrijk dat hierbij de relatie wordt gelegd tussen de doelen van het fonds en het provinciale doel op het betreffende beleidsterrein. Dan wordt duidelijker hoe het IEG bijdraagt aan de economische doelen van de provincie en de doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie.

Als voorbeeld voor de manier waarop de informatie kan worden gepresenteerd, zou de onderstaande tabel kunnen dienen. Door deze informatie in het jaarverslag van de provincie te presenteren, wordt het gemakkelijker voor PS om hun controlerende rol ten aanzien van de revolverende fondsen in te vullen. Voor meer achtergrondinformatie kunnen Statenleden, desgewenst, het jaarverslag of kwartaalrapportage van Topfonds Gelderland raadplegen.

**Tabel 2:** Voorbeeld rapportage resultaten IEG in jaarstukken provincie

	Beoogd	Realisatie jaar X
<b>Financieel</b>		
• Fondsomvang energie	€ 59 mln.	
• Fondsomvang innovatie	€ 31,75 mln.	
• Geïnvesteerde en gecommitteerde fondsomvang	-	
• Revolverendheid innovatie	100%	
• Revolverendheid energie	70%	
<b>Maatschappelijk</b>		
• Energiebesparing (IEG-energie)	1.770 TJ (nog te verdelen over opwekking en besparing)	
• Energie-opwekking uit hernieuwbare bronnen (IEG- energie)	1.770 TJ (nog te verdelen over opwekking en besparing)	
• Arbeidsplaatsen (IEG- innovatie)	500 fte	

**3. Verzoek GS om te onderzoeken hoe de investeringsinstructie en de prestatie-indicatoren van het IEG aangepast moeten worden aan de nieuwe beleidskaders voor economie: “Werken aan de economie van de toekomst” en energietransitie “Samen in Versnelling”.**

De revolverende fondsen zijn opgericht voor onbepaalde tijd terwijl beleid opgesteld wordt voor bepaalde tijd. Dit betekent dat elke keer wanneer er nieuwe beleid wordt opgesteld er ook gekeken moet worden naar de aansluiting op achterliggende instrumentarium. Op deze manier blijven Provinciale Staten ook betrokken bij publieke middelen die op afstand zijn geplaatst en bedoeld zijn om maatschappelijke effecten te realiseren. Wij constateren dat de investeringsinstructie en prestatie-indicatoren van het IEG nog langs het nieuwe beleidskader voor economie gelegd zouden moeten worden en dat de prestatie-indicator voor energie specifiek gemaakt kan worden. Een eventuele aanpassing van de investeringsinstructie hoeft alleen te gelden voor nieuwe commitments en investeringen.

Deze aanbeveling verdient aandacht bij alle revolverende fondsen van de provincie wanneer er nieuw beleid wordt vastgesteld.

**4. Verzoek GS om nader te onderzoeken of de leningen, die door de fondsen onder privaatrechtelijke condities worden verstrekt, dezelfde waarborgen bieden als Awb-subsidies.**

Het onderzoek kan zich richten op de vraag in hoeverre de waarborgen voor de democratische legitimatie van publieke financiering, de transparantie in het uitvoeringsproces, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming voor aanvragers en de publieke verantwoording over de doelmatigheid van beleid aanwezig zijn.



*5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.*

Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen. Neem daarbij de beoogde verdere ontwikkeling van de inzet van revolverende fondsen mee.

## 2 Reactie GS en nawoord Rekenkamer

### 2.1 Reactie Gedeputeerde Staten Gelderland

Geachte mevrouw Mathijssen,

Hierbij sturen we u onze reactie toe op de bestuurlijke nota en nota van bevindingen. Voor de overzichtelijkheid hebben we ervoor gekozen om per conclusie en aanbeveling onze reactie te geven.

26

Provinciaal geld op afstand

#### *Reactie van ons college op de hoofdconclusie*

Om invulling te geven aan onze beleidsdoelstellingen, verstrekken wij sinds 2012 niet alleen subsidies maar doen wij dit ook via de inzet van revolverende middelen. Deze middelen vloeien, in tegenstelling tot de 'klassieke' subsidies, in beginsel weer terug en kunnen hierdoor voor hetzelfde doel meermaals ingezet worden.

Bij de totstandkoming van het revolverend instrumentarium in 2012 was de provincie Gelderland in overheidsland één van de pioniers op dit gebied. Wij hebben vele adviezen ingewonnen en zijn bepaald niet over één nacht ijs gegaan om te komen tot een inmiddels goed werkend instrumentarium. Het stemt tevreden dat de Rekenkamer het proces om te komen tot Topfonds Gelderland BV als zorgvuldig beoordeeld heeft.

Aan de op- en inrichting van Topfonds Gelderland en de dochterfondsen ligt de beleidskeuze van de Staten ten grondslag het beheer en de uitvoering van onze revolverende middelen op afstand van de provincie te plaatsen. Bedoeling daarvan is de bemoeienis van provincie te beperken tot de hoofdlijnen (de kaderstelling) en de beslissingen over individuele investeringen in bedrijven aan een deskundige professionele fondsbeheerder over te laten. De kans dat bij individuele investeringen andere dan strikt financieel-economische argumenten een rol spelen, wordt op deze manier zoveel mogelijk uitgesloten. De beoordeling van business cases vindt plaats binnen de kaders (investeringsinstructies) die de provincie heeft opgesteld. Het onderbrengen van de middelen bij aparte juridische entiteiten, Topfonds Gelderland en dochters, en de daarover met Topfonds Gelderland gemaakte afspraken hebben als

consequentie dat de verantwoording primair vanuit Topfonds Gelderland plaatsvindt via eigen rapportages en via het jaarverslag. Dit jaarverslag bieden we in het kader van de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders van Topfonds Gelderland aan Provinciale Staten aan met een begeleidende Statenbrief. In het jaarverslag legt de vennootschap verantwoording af over individuele investeringen en behaalde resultaten. Als door ons college in voornoemde Statenbrief niet expliciet wordt gereageerd op behaalde resultaten/bereikte doelstellingen, betekent dit dat ons college zich committeert met deze informatie in het verslag van Topfonds Gelderland. Onze zienswijze vervolgens ook nog een keer verwerken in provinciale jaarstukken, nog afgezien van het feit dat de jaarstukken van provincie en vennootschap niet synchroon lopen, is naar onze mening niet van meerwaarde voor Provinciale Staten. In dit verband merken we tot slot nog op dat in de provinciale jaarstukken (en begroting) een ingevolge het Besluit begroting en verantwoording verplichte paragraaf Verbonden Partijen is opgenomen met (financiële) gegevens van al onze verbonden partijen.

Om eventuele dubbelingen te voorkomen, zullen we in onze reactie op de deelconclusies verder ingaan op de hoofdconclusie van de Rekenkamer.

#### *Reactie van ons college op deelconclusie 1*

Het stemt tevreden dat de Rekenkamer van oordeel is dat de meerwaarde van dit instrument, inclusief de voor- en nadelen, zorgvuldig beargumenteerd is. Topfonds Gelderland (en haar dochterfondsen IEG en MKG) investeert of participeert alleen onder marktconforme condities.

De toenmalige huisadvocaat van de provincie komt tot dezelfde conclusie als de provincie. Waar hij in zijn advies risico's voor die conclusie ziet, is dit aan PS gemeld. Zijn advies heeft geleid tot aanpassing van de bevoegdheden van de provincie als aandeelhouder, zodat duidelijker is dat de provincie geen bemoeienis heeft met individuele investeringsbeslissingen.

#### *Reactie van ons college op deelconclusie 2*

Het stemt tevreden dat de Rekenkamer van oordeel is dat de kaders die door PS zijn vastgesteld, goed zijn doorvertaald in de afspraken tussen de provincie, Topfonds Gelderland, de beide dochters en de fondsbeheerder, PPM Oost NV.

Het beoordelen van individuele business cases moet zorgvuldig en objectief kunnen plaatsvinden, zonder dat daarbij overwegingen van louter ambtelijke of politiek-bestuurlijke aard een rol spelen. Via de statuten van TG en de dochters en de beheerovereenkomsten is dit geborgd.

#### *Reactie van ons college op deelconclusie 3*

De prestatie-indicatoren van zowel IEG-innovatie als IEG-duurzame energievoorzieningen zijn opgesteld in de vorige coalitieperiode. Afgelopen jaar hebben de Staten nieuwe beleidskaders voor Economie en Energietransitie opgesteld.

Deze nieuwe beleidskaders vormden om twee redenen geen aanleiding voor ons college om de investeringsinstructies hierop aan te passen. Ten eerste passen de afgesproken prestatie-indicatoren nog volledig bij de nieuwe beleidskaders. Ten tweede moeten nieuwe fondsen de tijd krijgen om bekend (en vertrouwd) te worden in de markt. Het is dan niet bevordelijk dat aanvragers bij het opstellen van hun businesscase te maken

hebben met (steeds) veranderende prestatie-indicatoren en investeringsinstructies. Wij zijn ons echter ervan bewust dat investeringsinstructies niet 'in beton gegoten zijn' en dus aanpasbaar zijn. In aanbeveling 3 geven wij dan ook aan wat wij als het natuurlijke moment beschouwen om te onderzoeken of de investeringsinstructies aangepast dienen te worden.

Het MKG was een voorloper van onze revolverende fondsen en heeft zijn ontstaan niet te danken aan de invulling van een specifiek beleidsdoel maar aan de plotselinge 'storm' van 2008. Toen in dat jaar de financiële crisis uitbrak en zich in de daaropvolgende jaren verergerde, was het voor veel bedrijven 'erop of eronder' PS hebben als reactie daarop via het MKG middelen beschikbaar gesteld om Gelderse bedrijven die in principe gezond waren maar door de crisis niet aan voldoende financiële middelen konden komen, te ondersteunen. De prestatie-indicator was dan ook gelijk aan het aantal bedrijven dat gebruik maakte van deze regeling.

#### *Reactie van ons college op deelconclusie 4*

We vinden dat deze conclusie onvoldoende recht doet aan de mogelijkheden die de Staten hebben om Topfonds Gelderland te volgen en te controleren. Het beheer van de fondsen voeren we niet zelf uit maar is ondergebracht bij afzonderlijke juridische entiteiten, Topfonds Gelderland en haar dochters.

Consequentie hiervan is dat de rapportage over de investeringen en de behaalde resultaten plaatsvindt in het jaarverslag van Topfonds Gelderland. Met Topfonds Gelderland is afgesproken dat daarin ook de resultaten van de dochters worden meegenomen. Het jaarverslag wordt elk jaar aan PS beschikbaar gesteld. Daarnaast worden ook de kwartaalverslagen aan de Staten aangeboden waarin de voortgang van het desbetreffende kwartaal beschreven wordt. Tenslotte wordt er ieder jaar een technische briefing georganiseerd waarbij de fondsbeheerder aanwezig is voor vragen vanuit PS.

#### *Reactie van ons college op aanbeveling 1*

We kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Als PS deze aanbeveling overnemen, zullen we met Topfonds Gelderland de nadere afspraak maken dat in de kwartaalrapportages en het jaarverslag van Topfonds Gelderland de resultaten van de dochterfondsen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt.

#### *Reactie van ons college op aanbeveling 2*

Het beheer van de fondsen vindt plaats via aparte juridische entiteiten, Topfonds Gelderland BV en haar dochters. Alle financiële en inhoudelijke werkzaamheden vinden dan ook onder de verantwoordelijkheid van Topfonds Gelderland en haar dochters plaats. Via het jaarverslag van TG en haar kwartaalrapportages krijgen de Staten nu al (up to date) inzicht in de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de fondsen. Zoals bij aanbeveling 1 is aangegeven, zijn wij bereid met Topfonds Gelderland de afspraak te maken om deze informatie - in plaats van geconsolideerd op Topfonds Gelderland-niveau - op het niveau van de verschillende fondsen te rapporteren. Indien de Staten wensen om naast het jaarverslag en de kwartaalrapportages - informatie op te nemen in de provinciale beleidsrekening, willen wij graag met de Staten in overleg welke (specifieke) informatie in de beleidsrekening

kan worden opgenomen. Desgewenst kan - net zoal nu al het geval is - het instrument van de technische briefing worden benut om nader gewenst inzicht te geven.

#### *Reactie van ons college op aanbeveling 3*

Zoals wij hierboven hebben aangegeven, dragen de huidige investeringsinstructies ten volle bij aan de nieuwe beleidskaders voor economie en energietransitie. Wij kunnen ons echter vinden in de aanbeveling. De eerstvolgende storting in Topfonds Gelderland is daarvoor het natuurlijke moment. Wij zullen dit aangrijpen om te onderzoeken op welke onderdelen de gewijzigde beleidskaders aanpassing van de investeringsinstructies nuttig of nodig maken.

#### *Reactie van ons college op aanbeveling 4*

Door Topfonds Gelderland worden de financieringen privaatrechtelijk verstrekt. Wij menen dat dit het beste past bij kapitaalverstrekkingen onder marktconforme condities. Een dergelijke werkwijze wordt door PPM Oost NV al vele jaren toegepast voor haar eigen basisparticipatiefonds. Wij hebben dan ook niet het voornemen om te onderzoeken of leningen die door de fondsen onder privaatrechtelijke condities worden verstrekt, dezelfde waarborgen bieden als Awb-subsidies. Wel zijn we bereid om met Topfonds Gelderland en haar dochters in overleg te treden over de informatieverstrekking ten aanzien van de voortgang van ingediende aanvragen en het aanbrenge van verbeteringen in de onderbouwing van investeringsbeslissingen. Doel is het - privaatrechtelijke - handelen van Topfonds Gelderland en haar dochters inhoudelijk te laten voldoen aan de normen die ter zake in het publiekrecht zijn opgenomen.

29

Provinciaal geld op afstand

#### *Reactie van ons college op aanbeveling 5*

Wij kunnen ons vinden in de aanbeveling en zullen daar uitvoering aan geven als PS haar overnemen.

Tot slot willen we de Rekenkamer nog complimenteren met het feit dat zij in korte tijd de Gelderse en Overijsselse fondsen 'eigen' heeft gemaakt en dat zij de werking van de revolverende fondsen op een begrijpelijke en toegankelijke manier beschreven heeft.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland,

Commissaris  
van de Koning

Secretaris

## 2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland

De Rekenkamer dankt het College voor zijn bestuurlijke reactie en is verheugd dat GS de aanbevelingen van de Rekenkamer aangrijpt om het instrument revolverende fondsen verder te verbeteren.

De afgelopen periode heeft PS financiële middelen beschikbaar gesteld voor de oprichting van revolverende fondsen. Fondsen die bedoeld zijn om bepaalde maatschappelijke ambities te realiseren op gebieden als energie en economie. PS heeft ervoor gekozen de fondsen op afstand te plaatsen in een privaatrechtelijke constructie, maar hoe je het ook wendt of keert: het blijft publiek geld, bedoeld om maatschappelijk doelen te realiseren. Dat is de hoofdreden waarom de Rekenkamer vindt dat PS hier een controlerende taak heeft.

GS moeten PS in de gelegenheid stellen om deze controlerende taak goed in te vullen. Topfonds Gelderland BV verantwoordt zich over de revolverende fondsen die onder zijn hoede zijn gebracht, maar plaats ze logischerwijs niet in de bredere beleidskaders van energie en economie van de provincie. Daarom mag van GS een goede en pro-actieve verantwoording worden verwacht die aansluit bij de kerntaken. De Rekenkamer is dan ook van mening dat verantwoording over revolverende fondsen een prominentere plek in de normale P&C cyclus verdient. PS wordt op die manier in de gelegenheid gesteld om een integraal oordeel te geven over de inzet en besteding van publiek geld. Voor de langere termijn wordt daarmee ook voorkomen dat geld, dat op afstand wordt geplaatst, door nieuwe Staten uit het oog wordt verloren en niet meer als provinciaal geld wordt gezien.

Tot slot heeft Gelderland ervoor gekozen de verstrekking van financiering als privaatrechtelijk te beschouwen en Overijssel voor publiekrechtelijke financiering. In de jurisprudentie wordt geen van beide vooralsnog uitgesloten. In de praktijk zijn de gevolgen wel verschillend<sup>23</sup>. Een van die verschillen is dat via de publiekrechtelijke weg een aantal waarborgen als vanzelf zijn geregeld. Met de toezegging op aanbeveling vier ziet de Rekenkamer dat GS de publiekrechtelijke normen als doel stelt.

<sup>23</sup> Vergelijk *Jacobine van den Brink & Willemien den Ouden* De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht? *NJB* 2016/2000, 07 november 2016

# Bijlage 1: Bronnen

## *Leden expertgroep*

- Drs. L.H. van Aart, Senior adviseur Erac.
- Drs. R. Balk, Eigenaar van Slimme Vos en directeur van Het Fonds Cultuur+Financiering.
- Dr. J.A.M. de Kruijf, Universitair docent Radboud Universiteit Nijmegen.
- Prof. mr. drs. W. den Ouden, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht universiteit Leiden.

## *Geraadpleegde personen provincie Gelderland*

- Dhr. L. Oosters - beleidsmedewerker Regionale Economie provincie Gelderland
- Dhr. B. Ravelli - projectleider revolverende middelen provincie Gelderland
- Dhr. W. Pardijs - beleidsmedewerker financiën provincie Gelderland

## *Overige geraadpleegde personen*

- Mevr. A.G.W. Kingma - fondsmanager PPM Oost
- Mevr. S.B. Kortenraij - investmentmanager MKG
- Dhr. P.J.E. Rhemrev - adjunct-directeur/sectormanager PPM Oost
- Dhr. A.G.F.C. van den Bogaard - controller PPM Oost
- Dhr. F.T.A.M. Welling - investmentmanager IEG

## *Documenten algemeen*

Rekenkamer Oost-Nederland, Nota van Bevindingen Provinciaal geld op afstand, Revolverende fondsen provincie Gelderland, januari 2017

Rekenkamer Oost-Nederland, Nota van Bevindingen Provinciaal geld op afstand, Revolverende fondsen provincie Overijssel, januari 2017

De Kruijf, Analyse revolverende fondsen in begroting en jaarverslag provincie Gelderland en Overijssel, december 2016

Van den Brink, Den Ouden, De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht? November 2016.

Statenvoorstel Provincie Overijssel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds.

### *Documenten provincie Gelderland*

PS/2012-191 Prioritair programma Topsectoren en Innovatie  
PS/2012-167 Algemene kaderstelling Gelderse revolverende middelen  
PS/2012-167 Vervolgvoorstel Algemene kaderstelling Gelderse revolverende middelen  
PS/2012-193 Prioritaire programma energietransitie  
PS/2012-767 Voorstel verdeling en inzet revolverende middelen  
PS/2012-767 B1 Vervolgvoorstel verdeling en inzet revolverende middelen  
PS/2012-767 B2 Vervolgvoorstel verdeling en inzet revolverende middelen  
PS/2012-767 Besluit PS verdeling en inzet Gelderse revolverende middelen  
PS/2012-768 Nota verbonden partijen  
PS/2013-903 Statenbrief aanpassing nota verbonden partijen.  
PS/2014-688 Voorhangprocedure onderbrengen IEG en MKG onder Topfonds  
PS/2015-501 Rapportage en overlegstructuur Topfonds Gelderland  
PS/2016-368 Algemene vergadering van Aandeelhouders en Vergadering van  
Prioriteitsaandeelhouders Topfonds Gelderland BV op 18 mei 2016  
PS/2016-385 Beleidskader Werken aan de economie van de toekomst: Circulair,  
Innovatief en Internationaal  
PS/2016-383 Beleidsnotitie Energietransitie 'Samen in versnelling'

### *Bronnen Topfonds Gelderland*

Topfonds Gelderland, jaarverslag 2015  
Topfonds Gelderland, kwartaalrapportage per 31 juni 2016