



## **Provinciaal geld op afstand**

Een onderzoek naar Overijsselse 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. 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 afbeelding is afkomstig van Public Cinema.*

## **Provinciaal geld op afstand**

Een onderzoek naar Overijsselse 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 Topfondsen 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.

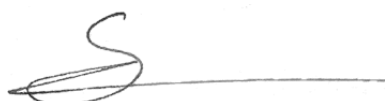
Uiteindelijk is de vraag interessant of revolverende fondsen effectiever zijn dan subsidies. Voor het antwoord op deze vraag is het nog te vroeg omdat de fondsen vrij recent zijn opgericht en veel resultaten nog niet bekend zijn. Om op langere termijn hier wel uitspraken over te kunnen doen zijn heldere 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 Conclusies en aanbevelingen .....	8
1.3 De op- en inrichting van Overijsselse revolverende fondsen .....	11
1.3.1 Afwegingen over het algemeen zorgvuldig, structuur en werkwijze verschillend zonder duidelijke reden.....	11
1.3.2 Kaders PS over het algemeen duidelijk en consistent uitgewerkt in fondsdocumentatie .....	15
1.4 Overijsselse revolverende fondsen in uitvoering.....	20
1.4.1 Fondenstructuur functioneert niet optimaal .....	20
1.4.2 Zicht op resultaten fondsen in relatie tot provinciale doelen kan sterker.....	22
1.5 Aanbevelingen.....	25
<b>Bijlage 1: Bronnen.....</b>	<b>29</b>

# 1 Conclusies en aanbevelingen

*De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar Overijsselse revolverende fondsen. Hierbij lag de focus op het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds Overijssel.*

## 1.1 Inleiding

### Interesse van PS voor provinciaal geld op afstand

Door de provincie Overijssel zijn de afgelopen jaren meerdere revolverende fondsen opgericht. Deze kennen een omvang van circa € 272 mln.<sup>1</sup> 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.

### Animatie (Overijsselse) revolverende fondsen

Bij de aanbidding van het rapport op 1 maart 2017 lieten we een [animatie](#) zien over de werking van revolverende fondsen en de (structuur en resultaten van de) Overijsselse 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?

<sup>1</sup> Dit bedrag is gebaseerd op de financiële omvang van Overijsselse revolverende fondsen waar geen andere overheden dan de provincie in deelneemt. Hierdoor zijn voor Overijssel bijvoorbeeld Wadinko N.V. en het Participatiefonds PPM Oost buiten beschouwing gelaten. Er is uitgegaan van het Energiefonds (€ 200 mln.), het Innovatiefonds (€ 41,5 mln.) en de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (€ 30,3 mln.).

### Focus en afbakening

Dit onderzoek is afgebakend tot de grote fondsen (fondsvermogen is groter dan € 10 mln.) binnen de beleidsterreinen energie en economie die de provincie zelf als revolverend aanmerkt en waaraan geen andere overheden deelnemen. Dit leidt ertoe dat we voor provincie Overijssel kijken naar het Energiefonds Overijssel (€ 200 mln.) en het Innovatiefonds Overijssel (€ 41,5 mln.). Dit onderzoek is ook voor de provincie Gelderland uitgevoerd. Daar keken we naar het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (€ 90,75 mln.<sup>2</sup>) en de MKB Kredietfaciliteit (€ 42,5 mln.<sup>3</sup>).

## 1.2 Conclusies en aanbevelingen

### Hoofconclusie

De hoofdconclusie uit dit onderzoek:

De afwegingen over de inzet en de vormgeving van de revolverende fondsen voor energie en innovatie zijn over het algemeen zorgvuldig gemaakt. We constateren echter dat de structuur en werkwijze van de fondsen verschilt terwijl daar qua inhoud geen redenen voor lijken te zijn. Dit komt de inzichtelijkheid niet ten goede. De kaders van PS zijn over het algemeen duidelijk en zijn consistent uitgewerkt in fondsdocumentatie. Alleen bepaalde doelen kunnen scherper.

In de praktijk blijkt de fondsenstructuur nog niet optimaal te werken. Een evaluatie naar deze fondsenstructuur is recent gestart. GS ontvangen informatie over de fondsen waardoor zij toe kunnen zien op de resultaten. Zij sturen een deel van deze informatie door aan PS. Een link tussen de geboekte resultaten en de provinciale doelen wordt beperkt gelegd. GS verantwoorden zich in de jaarstukken niet over de geboekte resultaten van de fondsen. Beide punten maakt het voor PS moeilijk om haar controlerende taak goed in te vullen.

### 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 en werkwijze 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 dat perspectief hebben we onderstaande aanbevelingen geformuleerd:

1. Verzoek GS om de organisatie en de werkwijze van de bestaande revolverende fondsen te harmoniseren en eventuele nieuwe revolverende fondsen in te richten in lijn met de (geharmoniseerde) bestaande revolverende fondsen.

<sup>2</sup> Dit betreft het maximale bedrag dat door PS beschikbaar is gesteld en is exclusief de uitbreiding door de resultaten van Topfonds Gelderland.

<sup>3</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.



2. Verzoek GS te onderzoeken of het beoogde maatschappelijke rendement van het Energiefonds scherper geformuleerd kan worden.
3. 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.
4. Verzoek GS in het provinciale jaarverslag bij betreffende kerntaak te rapporteren over de realisatie van de benutting, de revolverendheid en de maatschappelijke prestaties van een revolverend fonds.
5. Verzoek GS om 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 Overijssel weer. De onderbouwing in de nota van bevindingen vindt u op onze website. In bijlage 1 van deze nota van bevindingen lichten we onder andere de opzet van het onderzoek verder toe.

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 Energiefonds en het Innovatiefonds zich momenteel in bevinden - is de uitvoering ([paragraaf 1.4](#)). Voor elk van deze fasen hebben we twee deelconclusies geformuleerd. Voor de derde fase, de beëindiging van een fonds, hebben we geen deelconclusies omdat de Overijsselse fondsen zich nog niet in deze fase bevinden. De aanbevelingen die volgen uit de deelconclusies werken we uit in [paragraaf 1.5](#). In afbeelding 1 op de volgende pagina zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

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 omlinjnde kaders weergegeven. Hiermee 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 Gelderland vindt u op onze website.

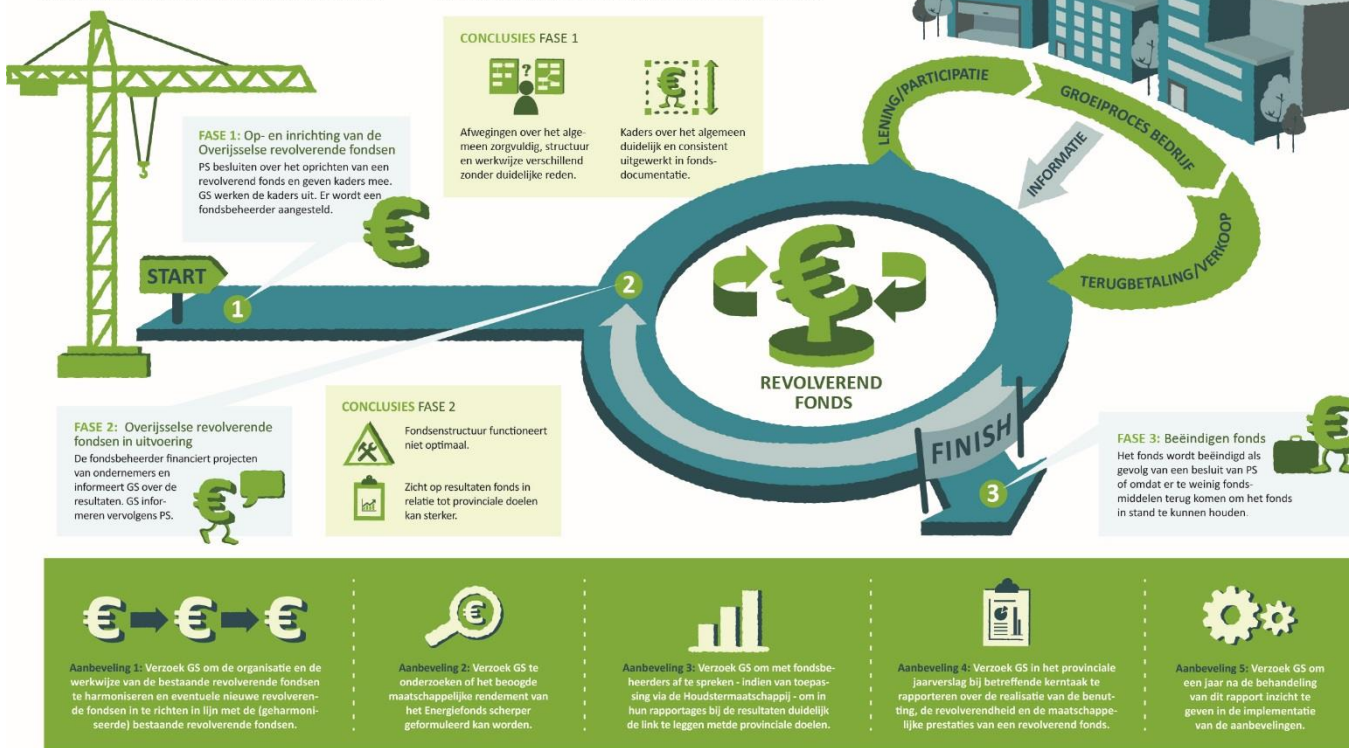
Figuur 1: Samenvatting conclusies en aanbevelingen

# REVOLVERENDE FONDSEN OVERIJSEL



De afwegingen over de inzet en de vormgeving van de revolverende fondsen voor energie en innovatie zijn over het algemeen zorgvuldig gemaakt. We constateren echter dat de structuur en werkwijze van de fondsen verschilt terwijl daar qua inhoud geen redenen voor lijken te zijn. Dit komt de inzichtelijkheid niet ten goede. De kaders van PS zijn over het algemeen duidelijk en zijn consistent uitgewerkt in fondsdocumentatie. Alleen bepaalde doelen kunnen scherper.

In de praktijk blijkt de fondsenstructuur nog niet optimaal te werken. Een evaluatie naar deze fondsenstructuur is recent gestart. GS ontvangen informatie over de fondsen waardoor zij toe kunnen zien op de resultaten. Zij sturen een deel van deze informatie door aan PS. Een link tussen de geboekte resultaten en de provinciale doelen wordt beperkt gelegd. GS verantwoordt zich in de jaarstukken niet over de geboekte resultaten van de fondsen. Beide punten maakt het voor PS moeilijk om haar controlerende taak goed in te vullen.



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

## 1.3 De op- en inrichting van Overijsselse revolverende fondsen

### 1.3.1 Afwegingen over het algemeen zorgvuldig, structuur en werkwijze verschillend zonder duidelijke reden

De provincie heeft de inzet van revolverende fondsen voor energie en innovatie afgezet tegen subsidies en de inzet van provinciaal geld gelegitimeerd. Zij heeft verschillende opties voor de vormgeving van de fondsen overwogen. Het benoemen van deze weging en van nadelen van de voorgestelde structuur is niet altijd expliciet gebeurd. De provincie heeft aandacht gehad voor juridische risico's en hier extern advies over ingewonnen.

We constateren dat de structuur en werkwijze van de fondsen op punten verschilt terwijl daar qua inhoud geen redenen voor lijken te zijn. Dit komt de inzichtelijkheid niet ten goede. Een voorbeeld is dat het Energiefonds bewust niet onder een holding is gebracht met als argument de fiscale optimalisatie en het Innovatiefonds wel met als argument de bescherming van het provinciaal vermogen.

#### **Afwegingen inzet en vormgeving over het algemeen zorgvuldig**

Het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn in 2012 respectievelijk 2015 opgericht. De afwegingen in aanloop naar de oprichting van deze fondsen zijn zodoende op verschillende momenten en in verschillende Statenvoorstellen (opgesteld door verschillende afdelingen) gemaakt. De deelconclusie dat de afwegingen over de inzet van en vormgeving van de fondsen op het gebied van energie en innovatie over het algemeen zorgvuldig zijn gemaakt, is gebaseerd op de volgende punten:

#### *Revolverende fondsen afgezet tegen subsidies*

Het instrument revolverende fondsen is zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds afgezet tegen het instrument subsidie en wordt als een waardevolle aanvulling gezien. De genoemde voordelen van revolverende fondsen waren onder andere dat er meer en grotere projecten gerealiseerd kunnen worden, omdat middelen weer terugkomen en het beter aansluit bij de financieringsbehoefte. De nadelen van subsidiëring die werden genoemd waren dat het prijsverlagend werkt, innovatie ontmoedigd en dat het alleen het realiseren van een project en niet het versterken van een volledig bedrijf als doel heeft. Er werd benadrukt dat subsidies ook nog een geschikt instrument zijn, met name voor trajecten gericht op onderzoek en ontwikkeling en de facilitering van kennisontwikkeling, samenwerking en netwerkvorming.

### *Inzet provinciaal geld legitimeert door marktfalen*

Een aanleiding om het Energiefonds op te richten was dat de provincie een versnelling van de CO<sub>2</sub>-reductie op gang wilde brengen. In een onderzoeksrapport van een extern bureau werd geadviseerd een slim financieel instrumentarium (niet alleen subsidies, maar ook garanties, leningen en participaties) in te zetten. GS gaven aan dat veel projecten voor duurzame energie naar verwachting rendabel zijn zeker op de lange termijn, maar dat deze projecten niet worden opgepakt door het bedrijfsleven omdat de rentabiliteit te laag, te laat of te onzeker is. Met het Energiefonds konden deze projecten wel opgepakt worden.

Een aanleiding om het Innovatiefonds op te richten was dat bedrijven steeds moeilijker aan financiering konden komen bij risicovolle trajecten richting marktintroductie. Redenen hiervoor waren de teruglopende overheidsbudgetten als gevolg van bezuinigingen, onrust op de kapitaalmarkten, de financiële crisis en investeerders die meer voor veiligheid kiezen. De legitimatie om als overheid kapitaal beschikbaar te stellen, ligt dus in marktfalen zo stelden GS: het benodigde geld voor innovatie werd in het economische klimaat niet makkelijk beschikbaar gesteld door private investeerders en banken. Het belang van de provincie daarbij was dat zij wilde bijdragen aan een concurrerder, innovatiever en duurzamer bedrijfsleven met als doel een sterk ondernemende en zichzelf vernieuwende regionale economie, zo stelden GS.

### *Weging opties structuur en benoemen nadelen niet altijd expliciet gebeurd*

Bij het Energiefonds zijn voor verschillende mogelijke structuren de voor- en nadelen in beeld gebracht. Daarbij is advies ingewonnen van diverse partijen, omdat er in den lande nog weinig ervaring voor handen was om de vormgeving op te baseren, zo stellen GS. Er is beargumenteerd waarom er voor extern beheer gekozen wordt en er wordt ingegaan op risico's van een extern fonds. Een risico van het op afstand plaatsen van het Energiefonds dat werd genoemd was dat het fonds en de beheerder los komen te staan van de provinciale organisatie. Dit kan als gevolg hebben dat de fondsbeheerder de provinciale doelen van het fonds uit het oog verliest en daarmee het geld op niet-beoogde wijze inzet. Deze consequentie wordt in de vormgeving van het fonds zoveel mogelijk gecompenseerd door voldoende aandacht te schenken aan de vertaling van de kaderstelling in statuten, reglementen, uitvoeringsbesluit subsidies en dergelijke.

Voor het Innovatiefonds is een weging van diverse opties voor de organisatiestructuur niet in Statenvoorstellen terug te vinden. Wel geven GS aan dat er gebruik is gemaakt van de ervaringen met het Energiefonds. De nadelen van het op afstand zetten van een fonds / een externe fondsbeheerder worden niet expliciet genoemd, zoals bij het Energiefonds is gebeurd.

Het Innovatiefonds is onder een holding gebracht. In het Statenvoorstel over de oprichting van deze holding is aangegeven dat er hiervoor verschillende varianten zijn overwogen en wordt er benoemd waarom deze varianten niet gekozen zijn. Er zijn niet expliciet nadelen van de voorgestelde fondsenstructuur genoemd.

*Aandacht voor juridische risico's; leningen en garanties worden gezien als Awb-subsidies wat bepaalde waarborgen meebrengt*

Zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds was er aandacht voor juridische risico's zoals het juridische regime van leningen, staatssteun en aan-/inbesteding. Er is op verschillende punten extern juridisch advies ingewonnen.

De provincie beschouwt garanties en leningen die verstrekt worden vanuit een fonds als een subsidie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Achterliggende redenering is dat een extern fonds gezien kan worden als een bestuursorgaan en dat 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.

De Awb zorgt voor bepaalde waarborgen wat betreft de democratische legitimiteit en transparantie van het subsidiebeleid, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de subsidieontvangers en de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.<sup>4</sup> Wanneer garanties en leningen gezien worden als subsidie dan gelden de algemene regels voor subsidies die voortkomen uit wetgeving ook. 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 beheerder van het Innovatiefonds bracht als aandachtspunten voor het publiekrechtelijke regime de converteerbaarheid van leningen<sup>5</sup> en de hogere kosten naar voren.<sup>6</sup>

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>4</sup> Zie voor meer informatie Van den Brink & Den Ouden, *De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?*, november 2016.

<sup>5</sup> Converteren betekent dat een geldlening omgezet kan worden naar aandelen. Binnen het huidige IFO II is dit niet mogelijk, zo stelde de fondsbeheerder. Zie voor meer informatie het Strategisch Beleidsplan Innovatiefonds Overijssel (okt. 2016) door directie IFO, p. 11-12.

<sup>6</sup> De fondsbeheerder relateert dit aan een grotere administratieve druk (kost meer uren) en het inschakelen van externe juristen (hogere juridische kosten). Zie voor meer informatie het Strategisch Beleidsplan Innovatiefonds Overijssel door directie IFO (p. 11) en Kwartaalrapportages Innovatiefonds per 31 maart en 30 juni 2016 (p. 5 resp. p. 11).

### Provincie Gelderland: privaatrechtelijk regime leningen

De provincie Gelderland stelt dat omdat de leningen die verstrekt worden door de dochterfondsen van het Topfonds Gelderland marktconform zijn, deze niet als subsidie beschouwd hoeven te worden. Daarmee vallen de leningen niet onder de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. De externe juridische adviseur die geconsulteerd is kwam tot dezelfde conclusie, wel op basis van een andere argumentatie: namelijk dat het afhankelijk is van de vraag of het Topfonds Gelderland beschouwd kan worden als een bestuursorgaan. Omdat dit niet het geval was (omdat de provincie geen invloed heeft op individuele investeringsbeslissingen van PPM Oost), was er geen sprake van subsidie.

### Structuur en werkwijze verschillend zonder duidelijke reden

Bij het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn op verschillende onderdelen andere keuzes gemaakt wat betreft de structuur en werkwijze zonder dat hier inhoudelijk een duidelijke reden voor lijkt te zijn. Hieronder benoemen we enkele van deze verschillen.

Ten eerste het al dan niet plaatsen van een fonds onder een holding. Er is bewust voor gekozen het Energiefonds niet onder een holding te plaatsen. Het argument hiervoor was fiscale optimalisatie. Als het Energiefonds onder een holding geplaatst zou worden, zou namelijk geen gebruik gemaakt kunnen worden van het BTW-compensatiefonds. Het Innovatiefonds is wel onder een holding (de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel) geplaatst. De toegevoegde waarde van de fondsenstructuur ligt volgens GS in de bescherming van het provinciale vermogen. Tegelijkertijd wordt met de fondsenstructuur beoogd de democratische legitimiteit en verantwoording te borgen. Hier lijkt het argument van fiscale optimalisatie geen rol te hebben gespeeld.

Ten tweede de toedeling van bevoegdheden. Bij het Energiefonds is er sprake van een GS-mandaat. Dit betekent dat de directeur van het Energiefonds is gemandateerd door GS om een besluit te nemen over individuele leningen en garanties.<sup>7</sup> Het Energiefonds voert namens de provincie een subsidieregeling uit. Bij het Innovatiefonds is er sprake van attributie. Dit betekent dat bestuursrechtelijke bevoegdheden (zoals het verlenen van leningen) rechtstreeks aan het Innovatiefonds zijn toegekend. Leningen worden niet namens de provincie verstrekt. PS moeten hiervoor verordeningen vaststellen. Zij zijn de enige die deze kunnen vaststellen, wijzigen en/of intrekken. De rol van PS is bij attributie dus anders (lees: groter) dan bij een mandaat waar GS "in stelling is gebracht". Als reden voor de voorkeur voor attributie gaven GS aan dat daarmee uitdrukking wordt gegeven aan de onafhankelijkheids- respectievelijk deskundigheidsmotieven die ten grondslag liggen aan de uitvoering op afstand.<sup>8</sup> Het toekennen van bevoegdheden via mandaat is volgens GS minder geschikt omdat dat primair gecreëerd is voor, en het meest gebruikelijk is in, hiërarchische relaties zoals de provinciale organisatie. Mandaat past volgens hen niet bij de keuze om de uitvoering op afstand te plaatsen.<sup>9</sup> Dit laatste

<sup>7</sup> Dit geldt zolang de beheerder en de adviescommissie van dezelfde mening zijn toegedaan over een aangevraagde lening. Zij zijn het niet eens, dan besluiten GS.

<sup>8</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 10 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>9</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 10.

argument is opvallend, omdat er de laatste jaren bij het Energiefonds met een mandaat gewerkt is.

Tot slot zijn er verschillen die betrekking hebben op financiële aspecten, zoals: Bij het Energiefonds is in de managementovereenkomst met de fondsbeheerder per jaar (van de looptijd) een vergoeding - inclusief indexering - afgesproken. In de overeenkomst van opdracht met de beheerder van het Innovatiefonds staat dit niet; daar wordt dit opgenomen in de jaarlijkse begroting.

Er wordt bij het Energiefonds gefinancierd via leningen en bij de Houdstermaatschappij (waar het Innovatiefonds onder valt) via stortingen op de aandelen.

De beheerkosten worden door het Energiefonds en het Innovatiefonds zelf gedragen. Het Energiefonds moest voor deze kosten een lening bij een bank afsluiten (waarvoor de provincie garant staat). Bij de Houdstermaatschappij stort de provincie niet alleen voor investeringen maar ook voor exploitatie.<sup>10</sup>

### 1.3.2 Kaders PS over het algemeen duidelijk en consistent uitgewerkt in fondsdocumentatie

PS gaven inhoudelijke en financiële kaders mee voor de revolverende fondsen voor energie en innovatie, zoals het doel, de omvang en de informatievoorziening PS. Deze kaders zijn over het algemeen duidelijk. Alleen bepaalde doelen kunnen scherper.

De kaders van PS zijn uitgewerkt in fondsdocumentatie zoals statuten, reglementen en contracten met de beheerder. De kaders van PS voor investeringen zijn consistent uitgewerkt in de investeringsreglementen en het uitvoeringsbesluit subsidies/de subsidieverordeningen.

#### Kaders PS

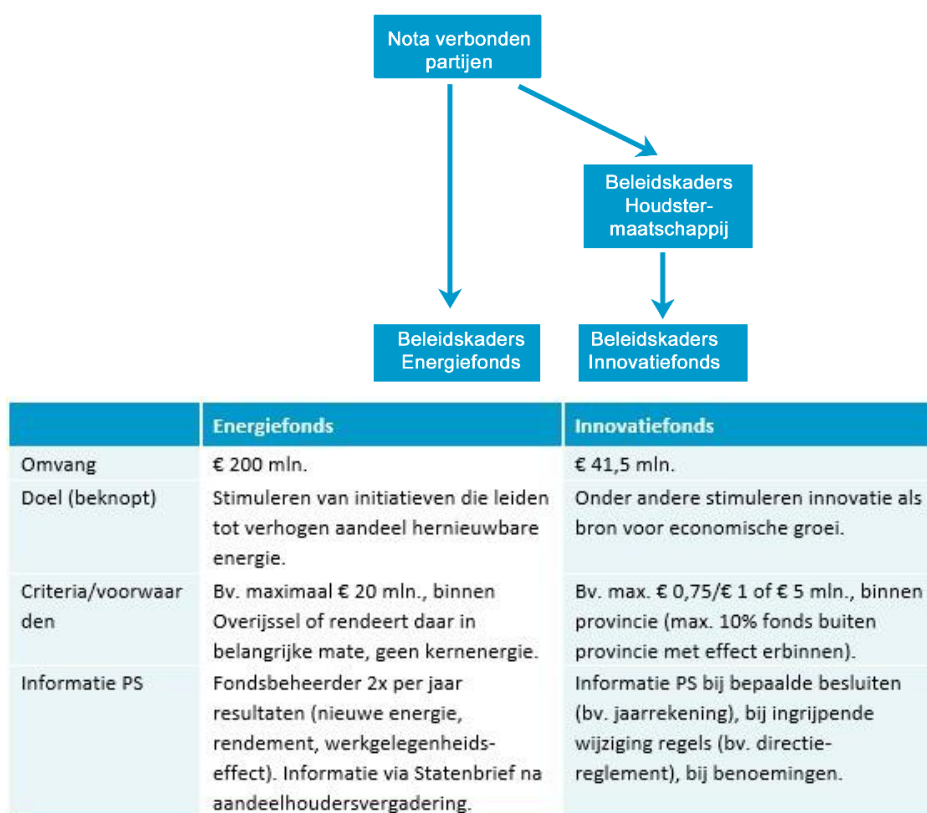
##### *PS hebben inhoudelijke en financiële kaders voor fondsen gesteld*

PS hebben inhoudelijke en financiële kaders gesteld voor het Energiefonds en het Innovatiefonds (zie figuur 2). Hierbij kan gedacht worden aan het doel en de omvang van het fonds, afspraken over de informatievoorziening aan PS of aan criteria/voorwaarden voor investeringen zoals een maximaal investeringsbedrag per project of een geografische eis.

Ook stelden PS meer algemene kaders vast. Hierbij kan gedacht worden aan de nota verbonden partijen; de beleidsvoornemens daarin hebben ook betrekking op het Energiefonds en de Houdstermaatschappij. En het beleidskader voor de Houdstermaatschappij; wat daarin staat over de werkfondsen heeft ook betrekking op het Innovatiefonds.

<sup>10</sup> De beheerkosten van de Houdstermaatschappij worden voor de periode 2015-2017 betaald door de provincie, vanwege de opstartfase.

**Figuur 2:** Enkele kaders m.b.t. Energiefonds en Innovatiefonds



*Kaders PS zijn over het algemeen duidelijk, alleen bepaalde doelen kunnen scherper*

Een belangrijk inhoudelijk kader voor een revolverend fonds is het doel ervan. Hieronder gaan we in op de doelen van het Energiefonds en Innovatiefonds.

In een Statenvoorstel uit juli 2011 is genoemd dat het Energiefonds als doel heeft om initiatieven te stimuleren die leiden tot het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie.<sup>11</sup> De ambitie van de provincie Overijssel was om in 2020 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen te laten voortkomen. Die ambitie kan op twee manieren worden bereikt:

- Ten eerste door meer projecten hernieuwbare energie uit te voeren waardoor het aantal PJ aan opwekking uit hernieuwbare energie stijgt. Oorspronkelijk was hier € 150 mln. voor. De verwachting was dat dit 18 tot 55% bijdraagt aan de ambitie.
- Ten tweede door energiebesparing waardoor het totale energiegebruik daalt. Oorspronkelijk was hier € 100 mln. voor. De verwachting was dat dit 1 tot 5% bijdraagt aan de ambitie.

In betreffend Statenvoorstel stonden dus ruime bandbreedtes van hoeveel de middelen van het Energiefonds aan de opgave van 20% hernieuwbare energie konden bijdragen.

<sup>11</sup> Daarmee worden tevens lastenverlichting (of -beheersing), werkgelegenheid, innovatie en een aantrekkelijk vestiging- en woonklimaat gerealiseerd.



GS stelden dat de effecten van het Energiefonds afhangt van verschillende externe en autonome factoren zoals de investeringsbereid van marktpartijen, technologische ontwikkelingen en de hoogte van energieprijzen.<sup>12</sup> De ambtelijke organisatie heeft op basis van bovenstaande verwachtingen, het beoogde maatschappelijke rendement voor het Energiefonds berekend. Dat ligt nu<sup>13</sup> tussen de 4 en 12 petajoule per jaar. Dit komt overeen met 32 respectievelijk 96 per jaar per geïnvesteerd miljoen euro (TJ/mln/pj). Deze concrete hoeveelheden stonden niet in het Statenvoorstel waar PS een besluit over genomen hadden.

Over het Innovatiefonds staat in een Statenvoorstel uit november 2011 genoemd dat het fonds beoogt een werkgelegenheidseffect van minimaal 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen te realiseren. In een Statenvoorstel uit juli 2014 staat dat de 2.000 arbeidsplaatsen zowel betrekking hebben op het behoud van bestaande als op het creëren van nieuwe werkgelegenheid. De provincie geeft aan dat 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen de bedoelde doelstelling is. Dit stond ook zo in de beleidsbrief voor het opstellen van het strategisch beleidsplan aan de Houdstermaatschappij van eind 2015 (zie volgens hoofdstuk).

Naast het werkgelegenheidsdoel streeft het Innovatiefonds ook naar minimaal € 150 miljoen aan totale investeringen (dus zowel vanuit Innovatiefonds als van andere investeerders bij elkaar opgeteld).

#### Innovatie- en Energiefonds Gelderland

Eén van de revolverende fondsen van de provincie Gelderland is het 'Innovatie- en Energiefonds Gelderland' (IEG). Dit fonds investeert in innovatieve bedrijven en in projecten voor een duurzame energievoorziening. Via de voorhangprocedure voor het besluit om het IEG onder het overkoepelend Topfonds Gelderland te brengen, heeft PS wensen en bedenkingen kunnen inbrengen bij de beheerovereenkomst<sup>14</sup> en de investeringsinstructie die daar onderdeel van is. De volgende prestatie-indicatoren zijn afgesproken:

- voor energie, op basis van een fondsvermogen van € 44 mln., 1.320 TeraJoule over een periode van 10 jaar en
- voor innovatie, op basis van een fondsvermogen van € 44 mln., 500 bruto arbeidsplaatsen over een periode van 5 jaar.

Bij financiële kaders kan bijvoorbeeld gedacht aan de fondsinleg/het maximale investeringsvolume van een fonds, de mate van revolverendheid en de dekking. Het Energiefonds is in 2013 opgericht, maar er is pas in december 2015 besloten dat dit fonds revolverend is. De (andere) kaders zijn toen niet aangepast noch zijn tot op heden nadere kaders gesteld. Uit een brief van de auditcommissie aan PS kwam naar voren dat

<sup>12</sup> Zij stellen dit over effecten in brede zin; niet alleen om de uitbreiding van het aandeel hernieuwbare energie maar bijvoorbeeld ook om de geraamde werkgelegenheidseffecten en effecten op het gebied van innovatie.

<sup>13</sup> De fondsinleg is verlaagd van € 250 mln. naar € 200 mln. Eerder werd uitgegaan van een totaal gebruik van 125 PJ voor Overijssel voor een jaar, nu van 100 PJ.

<sup>14</sup> Dit betrof een beheerovereenkomst tussen Participatiemaatschappij Oost Nederland N.V. en Innovatie- en Energiefonds Gelderland B.V. en Topfonds Gelderland B.V. en Provincie Gelderland.

er verschillende beelden bestaand bij de revolverendheid van het Energiefonds. Momenteel wordt er gewerkt aan een voorstel aan PS over de bijstelling van het Energiefonds. Waarschijnlijk is hierin ook aandacht voor de revolverendheid van het fonds. Voor het Innovatiefonds hebben PS 1 februari 2017 een revolverendheidspercentage van tenminste 80% voor investeringen uit een investeringsgroei van 10 jaar als streefnorm vastgesteld.

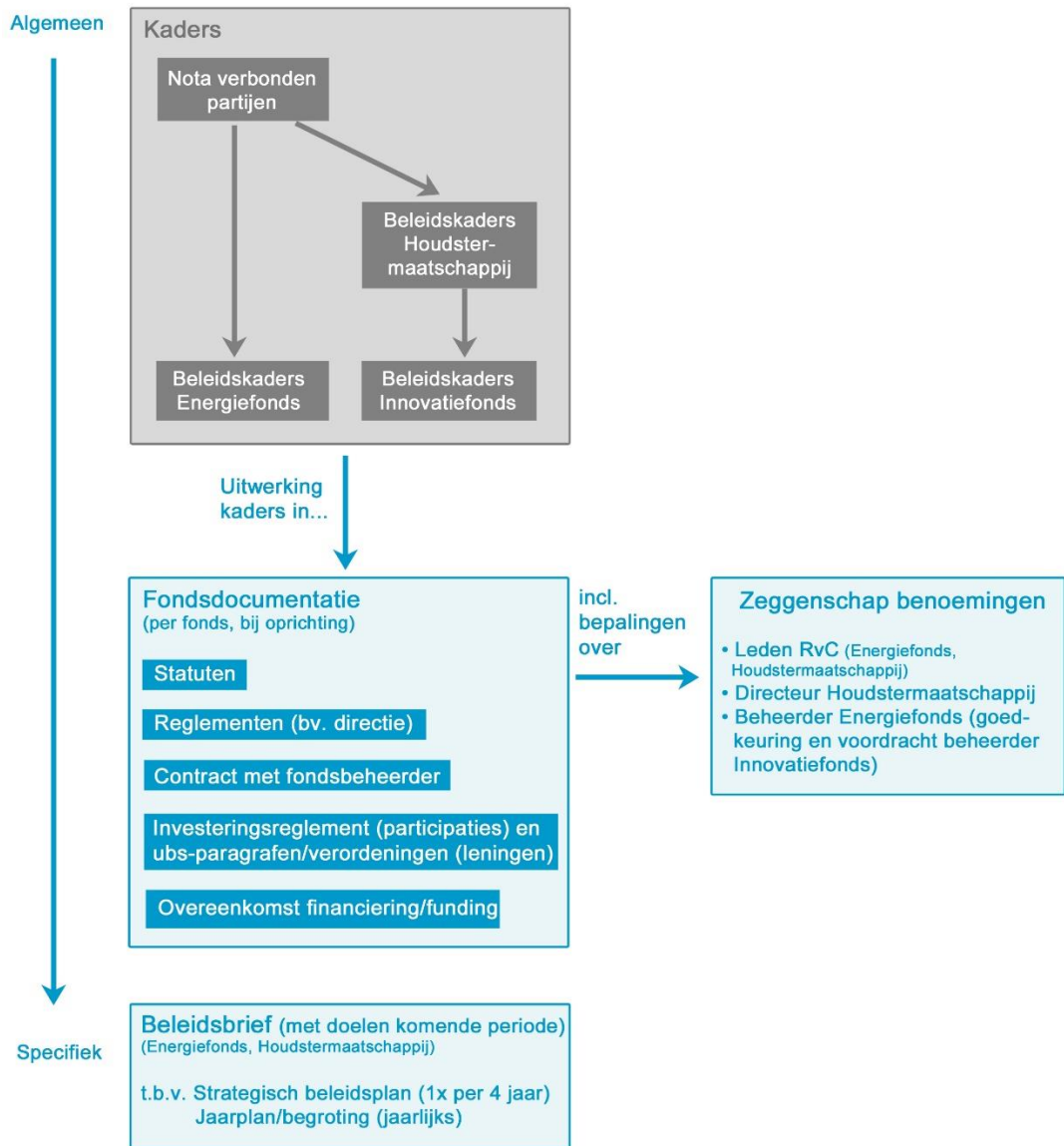
## Fondsdocumentatie

### *Kaders PS uitgewerkt in fondsdocumentatie*

De kaders van PS vormen de richting en vormgeving van de fondsen. Deze zijn verder uitgewerkt in fondsdocumentatie (zie figuur 3). Hierbij kan gedacht worden aan de statuten, reglementen en de contracten met de beheerder. Hierin zijn onder andere de rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende actoren vastgelegd. Er zijn bijvoorbeeld bepalingen opgenomen over dat de provincie zeggenschap heeft bij benoemingen van leden van de Raden van Commissarissen, de directeur van de Houdstermaatschappij en het Energiefonds. De beheerder van het Innovatiefonds wordt benoemd door de directeur van de Houdstermaatschappij, maar er is vastgelegd dat de voordracht en voorafgaande goedkeuring bij GS ligt.

Een andere manier om als provincie invloed te hebben is via de jaarlijkse planning- en controlcyclus van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds. In een beleidsbrief die door de algemene vergadering (GS) aan de directeur van de Houdstermaatschappij respectievelijk het Energiefonds wordt verstuurd, wordt ingegaan op de beleidsdoelen voor de komende tijd. Zo kan de provincie strategisch en inhoudelijk sturen. Aan de directeur wordt gevraagd op basis van de beleidsbrief een strategisch beleidsplan op te stellen (eens in de vier jaar) of met een jaarlijks plan/begroting te komen.

**Figuur 3:** *Fondsdocumentatie en beleidsbrieven Energiefonds en Innovatiefonds*



*Kaders PS over investeringen consistent uitgewerkt in investeringsreglement en ubs-paragraaf/subsidieverordeningen*

PS hebben kaders gesteld voor investeringen vanuit het Energiefonds en het Innovatiefonds. Deze kunnen gezien worden als een soort criteria of voorwaarden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een maximaal investeringsbedrag per project/onderneming of een geografische eis (dat het project/rendement in Overijssel moet zijn). Deze kaders zijn uitgewerkt in investeringsreglementen waar aanvragen voor participaties aan worden getoetst en het uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs)/subsidieverordeningen waar aanvragen voor leningen aan moeten voldoen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze uitwerking consistent is met de door PS gestelde kaders.

## 1.4 Overijsselse revolverende fondsen in uitvoering

### 1.4.1 Fondsenstructuur functioneert niet optimaal

In de praktijk functioneert de fondsenstructuur (met de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds) niet optimaal. Dit ligt vooral aan de samenwerking tussen de organisaties die de bewaar- en beheerfunctie invullen die niet goed loopt en een aantal zaken die nog niet uitgekristalliseerd zijn. Een evaluatie naar de fondsenstructuur in opdracht van de provincie is recent gestart.

#### Samenwerking tussen organisaties die bewaar- en beheerfuncties invullen verloopt niet goed

Voor dit onderzoek hielden we interviews met verschillende betrokkenen gevoerd: de provincie, de directie van de Houdstermaatschappij en de beheerder van het Innovatiefonds. Allen gaven aan dat de structuur momenteel nog niet optimaal functioneert. Dit komt ook naar voren in de tussentijdse rapportages en de strategische beleidsplannen van de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds en de reactie van de Raad van Commissarissen daarop. De verschillende betrokkenen formuleren elk vanuit hun eigen invalshoek de aandachtspunten iets anders (zie pagina 59 - 60 in de nota van bevindingen. Een belangrijk punt is dat de samenwerking tussen de organisaties die de bewaar- en beheerfuncties invullen niet goed loopt. De directeur van de Houdstermaatschappij vervult de bewaarfunctie. Deze bewaarfunctie houdt beknopt in dat zij het provinciale vermogen beschermt en toezicht-/controletaken uitvoert. De directeur van het Innovatiefonds vervult de beheerfunctie. De beheerder neemt de eigenlijke beslissen met betrekking tot het investeringsbeleid; kernactiviteit is het verstrekken van leningen respectievelijk het aangaan van participaties. De provincie geeft over hun samenwerking bijvoorbeeld aan dat *“het verschil in sturingsperspectief, rol en het spreken van een andere taal, met beperkte kennis/inzicht in elkaars werelden soms voor wrijving zorgt [...]”*. Zij verwacht dat dit in verloop van tijd makkelijker zal gaan. Vanwege de nieuwe fondsenstructuur en de relatie tussen bewaarder en beheerder is de provincie ook (nog) meer betrokken bij het op afstand gezette fonds dan de bedoeling was.

#### Aantal zaken nog niet uitgekristalliseerd bij de fondsenstructuur

Daarnaast zijn een aantal zaken nog niet uitgekristalliseerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn de invulling van de marginale toets, de handelwijze bij budgetoverschrijding voor de beheervergoeding en de invulling van de relatie tussen de Raad van Commissarissen van de Houdstermaatschappij en de werkfondsen.

De directie van de Houdstermaatschappij en de directie van het Innovatiefonds hebben een andere visie op wanneer de marginale toets uitgevoerd zou moeten worden. Die toets houdt in dat de directeur beoordeelt of het investeringsbesluit past binnen de kaders (investeringsreglement, verordening), de geconsolideerde begroting, de begroting en het jaarplan van het werkfonds en dat alle besluitvormingsprocedures

goed zijn verlopen. De fondsbeheerder vindt dat de marginale toetsing alleen nodig is bij besluiten met nieuwe funding door/via de Houdstermaatschappij. Dit betekent concreet dat als de fondsbeheerder 'eigen middelen' heeft (als gevolg van aflossingen en/of rendementen) ze geen 'goedkeuring' meer hoeven te vragen aan de HFO voor de verstrekking van de middelen aan de projecten. Dit komt volgens de directie van de Houdstermaatschappij de bescherming van het provinciale vermogen niet ten goede en zij is van mening dat de marginale toets voor alle besluiten (ook als er geen nieuwe funding nodig is) toegepast zou moeten worden. De provincie geeft aan dat het directiereglement van het Innovatiefonds op dit punt helder is; marginale toetsing is alleen nodig is bij nieuwe funding door/via de HFO.

Een ander voorbeeld is de handelwijze bij overschrijding van het budget dat in de begroting voor de vergoeding van de beheerder is bepaald. Bij het Innovatiefonds wordt in de jaarlijkse begroting een bedrag voor de beheervergoeding opgenomen. Die vergoeding wordt achteraf (per kwartaal) gedaan op basis van de gerealiseerde uren. Er is dus niet, zoals bijvoorbeeld bij de Houdstermaatschappij (en het Energiefonds), in het contract een bedrag voor de beheervergoeding vastgelegd. De directie van de Houdstermaatschappij en de Raad van Commissarissen hebben bij de aandeelhouder (provincie) aangegeven dat dit de begrenzing van de beheervergoeding lastig maakt. In het afgelopen jaar (2016) werd al vroeg duidelijk dat de kosten van het beheer hoger zouden uitkomen dan geprognostiseerd, oftewel: de begroting zou worden overschreden. De achterliggende vraag die dan speelt is of er opdrachten aan de beheerder kunnen gegeven als de funding daarvoor niet mogelijk is (omdat het niet past meer binnen de begroting). In 2016 is er een geactualiseerde begroting vastgesteld.

Een laatste voorbeeld is de invulling van de relatie tussen de Raad van Commissarissen en de werkfondsen die onder de Houdstermaatschappij vallen. De RvC geeft aan dat zij statutair gezien alleen toezicht houdt op de directie van de Houdstermaatschappij en dat zij alleen de mogelijkheid heeft om adviserend op te treden richting het Innovatiefonds. Echter, de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kant van de werkfondsen (o.a. strategie en investeringsbeleid) komt wel meer bij de RvC te liggen omdat de Houdstermaatschappij met haar bewaardersrol vooral aandacht heeft voor compliance en risicomanagement.

#### *Evaluatie recent gestart*

In de algemene vergadering van de Houdstermaatschappij van 24 augustus 2016 is besloten de fondsenstructuur te gaan evalueren. Deze evaluatie, in opdracht van de provincie uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau, is recent gestart. De verwachting is dat deze in april is afgerond. De onderwerpen die in de evaluatie worden meegenomen hebben betrekking op sturing en zeggenschap, beheersing versus flexibiliteit, organisatie en informatievoorziening.

## 1.4.2 Zicht op resultaten fondsen in relatie tot provinciale doelen kan sterker

GS hebben met de fondsbeheerders afspraken gemaakt over de frequentie en inhoud van rapportering. Zij ontvangen de kwartaalrapportages en jaarverslagen van de fondsen met informatie over financiële en maatschappelijke prestaties. Voor het Innovatiefonds loopt dit via de Houdstermaatschappij. De aansluiting tussen de behaalde resultaten en provinciale doelen wordt beperkt gelegd, wat een belemmering is voor het toezicht hierop.

Ook met PS zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening. PS ontvangen de vastgestelde jaarverslagen van de fondsen van GS, maar dit gebeurt niet altijd tijdig. Ook voor PS geldt dat de beperkte aansluiting tussen de behaalde resultaten en de provinciale doelen goed toezien moeilijker maakt. In de provinciale jaarverslagen wordt geen of beperkte informatie aan PS verstrekt over de resultaten van de fondsen. Daarnaast worden PS - in tegenstelling tot de afspraken - niet consequent geïnformeerd over de uitkomsten van aandeelhoudersvergaderingen. Dit alles belemmert een goede invulling van de controlerende rol.

### *Afspraken gemaakt over informatievoorziening*

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 loopt via de Houdstermaatschappij.

GS hebben afspraken met PS gemaakt over de informatievoorziening over het Energiefonds en (de werkfondsen die vallen onder de Houdstermaatschappij zoals) het Innovatiefonds. Belangrijke afspraken hierbij zijn dat ze de jaarverslagen van het Energiefonds, de Houdstermaatschappij en haar werkfondsen<sup>15</sup> ontvangen en geïnformeerd worden over de uitkomsten van de aandeelhoudersvergaderingen van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij.

<sup>15</sup> De werkfondsen onder de Houdstermaatschappij kennen afzonderlijke jaarverslagen. Wij spreken in deze nota verder over 'het jaarverslag' van het Innovatiefonds, maar in feite bestaan er twee: één voor het Innovatiefonds Overijssel I BV en één voor het Innovatiefonds Overijssel II BV.

### *Aandacht voor prestaties in rapportages fondsen, link met provinciale doelen kan duidelijker*

In de kwartaalrapportages en jaarverslagen van het Energiefonds en het Innovatiefonds is er aandacht voor de resultaten zoals de benutting (uitgezet en gecommiteerd fondsvermogen) en de maatschappelijke prestaties (gerealiseerde TJ voor het Energiefonds en arbeidsplaatsen voor het Innovatiefonds). De beheerder van het Innovatiefonds besteedt ook aandacht aan de revolverendheid, het Energiefonds werd pas eind 2015 revolverend. Ook besteden de fondsbeheerders aandacht aan andere aspecten, zoals het aantal ontvangen aanvragen.

In de rapportages wordt de link tussen de behaalde resultaten en het provinciale doel van het fonds beperkt gelegd. Hieronder leggen we dit voor het Energiefonds en Innovatiefonds uit.

In haar jaarverslag 2015 geeft het Energiefonds aan dat zij in 2015 een maatschappelijk rendement van 42,4 TJ/mln/pj heeft behaald en dat het fonds daarmee in 2015 (nog) niet aan de provinciale doelstelling van 70 TJ/mln/pj voldoet. Zoals we eerder hebben aangegeven heeft de provincie op basis van bandbreedtes een doorvertaling gemaakt die uitkomt op tussen de 32 en 96 TJ/mln/pj. Op basis van deze doorvertaling komt de provincie tot de constatering dat het fonds in 2015 wel het gewenste doel heeft behaald. De 70 TJ/mln/pj die de fondsbeheerder noemt, is niet het beoogde maatschappelijke rendement, maar is de norm voor de prestatiebonus die met de provincie is afgesproken. Het is hierbij verder opvallend dat dit een aantal jaar zo in de rapportages van het Energiefonds heeft gestaan, waarbij er blijkbaar geen correctie vanuit de provincie plaatsvond. Vanuit de fondsbeheerder is de verantwoording over 70 TJ/jr/mln logisch, omdat dit de prestatiebonus betreft. Het hanteren van de term 'provinciaal doel' voor deze norm kan daarentegen voor verwarring zorgen.

De doelen voor het Innovatiefonds zijn een totale investeringsomvang van € 150 mln. en een werkgelegenheidseffect van 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen. In het jaarverslag 2015 van het Innovatiefonds zien we dat er wordt gerapporteerd op de afgesproken indicatoren, waaronder arbeidsplaatsen (uitgedrukt in FTE) en op de uitgelokte investeringen. De beoogde doelen zijn niet genoemd bij de gerealiseerde waarden op deze indicatoren, waardoor kennis of het nazoeken van de doelen nodig is om te weten hoe het doelbereik ervoor staat. Bij de indicator over arbeidsplaatsen staat er niet bij of het gaat om alleen nieuwe of nieuwe en behouden arbeidsplaatsen gezamenlijk. Nadere informatie wijst uit dat het om nieuwe en behouden arbeidsplaatsen gaat. Hoewel het goed is om - behalve de nieuwe werkgelegenheid - ook het behoud van werkgelegenheid inzichtelijk te hebben en te volgen, is uitsplitsing van de informatie nodig om te kunnen weten in hoeverre het doel van het Innovatiefonds wordt bereikt.

### *PS ontvangen jaarverslagen fondsen van GS, maar dit gebeurt niet altijd tijdig*

GS hebben met PS afgesproken dat zij de jaarverslagen van het Energiefonds en de werkfondsen van de Houdstermaatschappij (waaronder het Innovatiefonds) ontvangen. PS hebben deze jaarverslagen ontvangen. Echter, het jaarverslag 2015 van het Innovatiefonds ontvingen zij in februari 2017. Bij navraag werd aangegeven dat de toezending was vertraagd, omdat gewerkt was aan de voorbereiding van de besluitvorming over de strategische beleidsplannen.

Eén van de rapportageverplichtingen voor het Energiefonds was dat de fondsbeheerder twee keer per jaar informatie zou verschaffen in de resultaten. Naast het jaarverslag heeft het Energiefonds in 2014 t/m 2016 ook “formele” halfjaarberichten opgesteld. Hierin is onder andere aandacht voor het maatschappelijk rendement en financiële prestaties. Slechts één van deze half jaarberichten (die uit 2014) is naar PS gestuurd. De halfjaarberichten uit 2015 en 2016 niet. Deze zijn wel op de website van de fondsbeheerder te vinden.

#### *Geen tot zeer beperkte informatie over prestaties fondsen in provinciale jaarverslagen*

In de jaarverslagen van de provincie is geen tot zeer beperkte informatie te vinden over de benutting, het rendement en de maatschappelijke prestaties van het Energiefonds en het Innovatiefonds. PS kunnen zich op basis van de provinciale jaarverslagen geen beeld vormen van het doelbereik van het Energiefonds en de bijdrage van het fonds aan de provinciale energiedoelen. Voor het Innovatiefonds is het te vroeg om uitspraken te doen over het mogelijkheid tot het invullen van de controlerende rol van PS via het provinciale jaarverslag, omdat dit fonds in 2015 formeel is gestart. In de begroting 2016 en 2017 is wel genoemd dat de provincie voor het Innovatiefonds gaat monitoren op de volgende aspecten: aantal participaties en leningen, totaal geïnvesteerd vermogen, uitgelokte investeringen en gemoeide werkgelegenheid bij uitgezette leningen en participatie.

Uit de provinciale balansen en de toelichtingen daarop in het jaarverslag 2015 is een deel van de informatie over het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds wel te herleiden. Echter - vanwege de financiële kennis die dit vereist - is deze informatie minder goed toegankelijk.

#### *PS, in tegenstelling tot afspraken, niet consequent geïnformeerd over uitkomsten aandeelhoudersvergaderingen*

Met PS is afgesproken dat zij geïnformeerd worden over de uitkomsten van de aandeelhoudersvergaderingen van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij. In de praktijk blijkt dit niet consequent te gebeuren. Voor het Energiefonds zijn PS geïnformeerd over de uitkomsten van de aandeelhoudersvergaderingen in 2012 en 2013, maar daarna niet meer. Voor de Houdstermaatschappij zijn PS wel geïnformeerd over de aandeelhoudersvergaderingen in 2015 en 2016.

#### *Geen afspraken over informatieve bijeenkomsten, 1 keer gehouden sinds oprichting*

Er zijn voor het Energiefonds en het Innovatiefonds geen specifieke afspraken gemaakt over informatievoorziening aan PS in de vorm van technische briefings, werkbezoeken en dergelijke. Sinds de oprichting van deze fondsen in 2013 respectievelijk 2015 is voor beide één keer een bijeenkomst voor PS gehouden waar ook de fondsbeheerder en voorzitter van/leden van de Raad van Commissarissen aan deelnamen. Bij de bijeenkomst over het Innovatiefonds werd dit gecombineerd met een werkbezoek aan een bedrijf waarbij twee ondernemers hun bedrijven presenteerden.



### Informatievoorziening PS Gelderland

De informatie aan Provinciale Staten van de provincie Gelderland wordt op drie manieren verstrekt:

1. In de mededelingenbrief aan PS informeren GS over een verschenen kwartaal-rapportage van PPM Oost. Dit bestaat uit een verwijzing naar een document van PPM Oost waarin de hoofdlijnen uit de kwartaalrapportages worden beschreven. In dit hoofdlijnendocument is vervolgens een verwijzing opgenomen naar de kwartaalrapportage van Topfonds en de dochterfondsen.
2. In het najaar worden Statenleden uitgenodigd voor een technische briefing waarin de fondsbeheerder ingaat op de voortgang en relevante ontwikkelingen.
3. GS moet als medeaandeelhouder van Topfonds Gelderland goedkeuring geven aan het jaarverslag. GS sturen PS vooraf een brief waarin staat wat de opstelling van GS zal zijn in de aandeelhoudersvergadering en sturen daarbij het jaarverslag als bijlage mee.

De rekenkamer concludeert voor Gelderland dat GS en PS 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. Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de verantwoording over de inzet van provinciaal geld in het MKG en IEG niet plaats vindt in de jaarstukken van de provincie waardoor PS haar controlerende taak onvoldoende kunnen uitoefenen.

## 1.5 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 en werkwijze 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 dat perspectief hebben we op basis van ons onderzoek onderstaande aanbevelingen geformuleerd:

### *Harmoniseer organisatie en werkwijze bestaande revolverende fondsen en richt nieuwe fondsen in lijn hiermee in*

Verzoek GS de organisatie en de werkwijze van de bestaande revolverende fondsen te harmoniseren en eventuele nieuwe revolverende fondsen in te richten in lijn met de (geharmoniseerde) bestaande revolverende fondsen. Het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn op verschillende momenten op- en ingericht. We constateren dat de structuur en werkwijze van deze fondsen op onderdelen verschillend is, terwijl daar qua inhoud geen redenen voor lijken te zijn. De harmonisatie van de bestaande revolverende fondsen komt de inzichtelijkheid ten goede en kan beschouwd worden als een soort hygiënemaatregel. Om deze inzichtelijkheid vervolgens te behouden is het belangrijk om eventuele nieuwe revolverende fondsen in lijn met de (geharmoniseerde) bestaande revolverende fondsen in te richten.

### *Onderzoek of het beoogde maatschappelijk rendement van het Energiefonds scherper geformuleerd kan worden*

Verzoek GS te onderzoeken of het beoogde maatschappelijke rendement van het Energiefonds scherper geformuleerd kan worden. Het beoogde maatschappelijke rendement van het Energiefonds is 4 tot 12 petajoule per jaar. Dit is berekend op basis van bandbreedtes die gesteld zijn voor hoeveel de middelen van het Energiefonds zouden bijdragen aan de provinciale ambitie voor hernieuwbare energie (destijds 20% in 2020). Inmiddels loopt het fonds een aantal jaar en kunnen er waarschijnlijk meer zekerheden worden verkregen waardoor de gestelde bandbreedtes beter bepaald kunnen worden. Het hieruit voortvloeiende beoogde maatschappelijk rendement zou dan ook scherper geformuleerd kunnen worden.

### *Maak afspraken met fondsbeheerders over link tussen resultaten fonds en provinciale doelen in rapportages van fonds*

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. Hierdoor kunnen GS, die de kwartaalrapportages en jaarverslagen van de fondsen ontvangen, beter zicht houden op de resultaten en doelbereik van de fondsen. En ook PS, die de jaarverslagen van de fondsen van GS ontvangen, kunnen hun controlerende rol dan beter invullen.

### *Rapporteer in het provinciale jaarverslag bij betreffende kerntaak over benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties fonds*

Verzoek GS in het provinciale jaarverslag bij betreffende kerntaak te rapporteren over de benutting, de revolverendheid en de maatschappelijke prestaties van een revolverende fondsen. Leg hierbij de relatie met de doelen voor het fonds en met het bovenliggende provinciale doel op betreffend beleidsterrein. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een tabel als onderstaande op te nemen. Dit zou voor het Energiefonds kunnen bij prestatie 2.1.2 en voor het Innovatiefonds bij prestatie 5.3.4. Door dergelijke informatie in het jaarverslag van de provincie op te nemen, wordt het gemakkelijker voor PS om hun controlerende rol ten aanzien van de revolverende fondsen in te vullen. Voor meer informatie kunnen Statenleden dan het jaarverslag van een fonds zelf raadplegen, waarbij het belangrijk is dat ook daarin de link tussen de behaalde resultaten en provinciale doelen duidelijk is en dat GS deze jaarverslagen tijdig doorsturen.

**Tabel 1:** Voorbeeld rapportage resultaten fondsen in jaarverslag provincie (feb. 2017)

Resultaat	Beoogd	Realisatie/stand van zaken jaar X
<b>Financieel</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgezette en gecommitteerde fondsomvang (EFO en IFO)</li> </ul>	€ 200 mln. (EFO) of € 25,3 mln. (IFO I) en € 16,2 (IFO II)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolverendheid (EFO en IFO)</li> </ul>	102% (EFO) of 80% (IFO)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgelokte investeringen (IFO)</li> </ul>	€ 150 mln.	

Maatschappelijk		
• Nieuwe energie (EFO)	4 - 12 PJ per jaar / 32 - 96 TJ/mln/pj	
• Werkgelegenheid (EFO en IFO)	n.b. (EFO) of 2.000 (IFO)	

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van intern advies van De Kruijf (2016).*

#### *Zorg voor implementatie aanbevelingen*

Verzoek GS om een jaar na de behandeling van het rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

# Bijlagen

# 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

### *Geraadpleegde personen provincie Overijssel*

- Dhr. De Jonge - accountmanager Innovatiefonds Overijssel
- Dhr. Uitslag - accountmanager Energiefonds Overijssel
- Dhr. Van de Griendt - accountmanager fondenstructuur/Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel

### *Overige geraadpleegde personen*

- Dhr. Asselbergs - investmentmanager Energiefonds Overijssel (Start Green Capital)
- Mw. Blüm - accountmanager Energiefonds Overijssel (ASN Bank)
- Dhr. Coremans - directie Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (Intertrust B.V.)
- Dhr. Langen - fondsmanager Energiefonds Overijssel (ASN Bank)
- Mw. Kingma - fondsmanager PPM Oost
- Dhr. Rhemrev - adjunct-directeur/sectormanager PPM Oost
- Dhr. Surmont - company lawyer Intertrust B.V. (betrokken bij Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel)
- Dhr. Van den Bogaard - controller PPM Oost

## Geraadpleegde documenten

### *Documenten algemeen*

- De Kruijf, J. (2016). Intern advies Revolverende fondsen provincies.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2017). Nota van bevindingen Overijsselse revolverende fondsen.

### *Documenten provincie Overijssel*

- Jaarverslagen 2012-2015.
- PS/2010/939 Statenbrief Uitwerken duurzaam energiefonds.
- PS/2011/461 Statenvoorstel Uitwerking Energiefonds Overijssel.
- PS/2012/945 Statenvoorstel Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2014/306 Statenvoorstel Houdsterfondsenmaatschappij Overijssel.
- PS/2014/340 Besluit Perspectiefnota 2015 - Kracht van Overijssel: op koers.
- PS/2014/578 Statenvoorstel Oprichting Innovatiefonds Overijssel B.V.
- PS/2014/714 Statenvoorstel Kerntakenbegroting 2015.
- PS/2014/714 Besluit Kerntakenbegroting 2015.
- PS/2015/818 Statenvoorstel Nota verbonden partijen.
- PS/2015/838 Statenvoorstel Beleidsbrief HFO B.V.
- PS/2016/789 Statenvoorstel Kaderstelling fond-in-fonds investeringen innovatiefonds.
- PS/2016/945 Advies van de auditcommissie inzake P&C-stukken.
- PS/2016/1110 Statenvoorstel strategisch beleidsplan Houdstermaatschappij en werkfondsen (en bijlagen daarvan).
- PS/2017/207 Brief van GS inzake verslag Algemene vergaderingen Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV.

### *Bronnen Energiefonds Overijssel*

- Directiereglement Energiefonds Overijssel.
- Financieringsreglement provincie Overijssel en Energiefonds Overijssel.
- GS-mandaat.
- Halfjaarberichten 2014-2016 Energiefonds Overijssel.
- Investeringsreglement Energiefonds Overijssel.
- Kwartaalrapportages 2015 Energiefonds Overijssel.
- Jaarverslagen Energiefonds Overijssel 2013-2015.
- Managementovereenkomst Energiefonds Overijssel I B.V. en ASN Bank.
- Reglement van de adviescommissie Energiefonds Overijssel.
- Reglement van de Raad van Commissarissen Energiefonds Overijssel.
- Statuten Energiefonds Overijssel I B.V. en Statuten Energiefonds Overijssel II B.V.
- UBS-paragraaf Energiefonds.
- [www.energiefondsen.nl](http://www.energiefondsen.nl)

### *Bronnen Innovatiefonds Overijssel en Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel*

- Governancereglement HFO en Directiereglement Innovatiefonds.
- Fundingovereenkomst HFO en IFO I en IFO II en Fundingovereenkomst provincie Overijssel en HFO.
- Investeringsreglement I B.V. en Investeringsreglement IFO I B.V. fonds-in-fonds investeringen.
- Jaarverslag Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel 2015, Jaarverslag Innovatiefonds I 2015 en Jaarverslag Innovatiefonds II 2015.
- Kwartaalrapportage per 31 maart 2016 en Kwartaalrapportage per 30 juni 2016.

- Overeenkomst van opdracht HFO en Intertrust Netherlands B.V. en overeenkomst van opdracht IFO I en IFO II en PPM Oost.
- Reglement investeringscommissie participatiemaatschappij Oost NV.
- Statuten Innovatiefonds I en Statuten Innovatiefonds II.
- Verordening Innovatielening Overijssel en Verordening Innovatiekrediet Overijssel.