

# Revolverende fondsen Overijssel

Nota van bevindingen

## Colofon

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

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), 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 S. Spenkelink, MSc, drs. ing. A.K. Willigenburg en A. Oldenhof, MSc.

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

# Revolverende fondsen Overijssel

Nota van bevindingen

*Deventer, januari 2017*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>6</b>
1.1	Introductie op het onderzoek .....	6
1.2	Introductie op revolverende fondsen .....	8
1.3	Introductie Overijsselse revolverende fondsen .....	11
<b>2</b>	<b>Revolverende fondsen economie en energie .....</b>	<b>16</b>
2.1	Afwegingen .....	16
2.1.1	Afwegingen keuze instrument .....	18
2.1.2	Afwegingen structuur .....	21
2.1.3	Juridische afwegingen .....	25
2.2	Kaders en de uitwerking daarvan .....	29
2.2.1	Sturing door kaderstelling .....	30
2.2.2	Revolverendheid .....	36
2.2.3	Maatschappelijke doelen .....	38
2.2.4	Kaders voor investeringen .....	41
2.2.5	Financiële kaders .....	46
2.2.6	Aanpassing en beëindiging fonds .....	50
2.3	Organisatie .....	52
2.3.1	Structuur .....	53
2.3.2	Rollen actoren en ervaringen structuur .....	55
2.3.3	Onafhankelijkheid .....	61
2.4	Dekking en kosten .....	65
2.4.1	Dekking .....	66
2.4.2	Gerealiseerde kosten in relatie tot afspraken .....	68
2.5	Financieringsproces .....	71
2.5.1	Beschrijving financieringsprocessen .....	72
2.5.2	Het financieringsproces in de praktijk .....	78
2.5.3	Ervaringen van aanvragers .....	82
2.6	Doelbereik en eerste resultaten .....	86
2.6.1	Bekendheid .....	86
2.6.2	Zicht op doelbereik .....	89
2.6.3	Financiële resultaten .....	91
2.6.4	Maatschappelijk rendement .....	97
2.7	Informatievoorziening PS .....	100
2.7.1	Afspraken over informatievoorziening PS .....	101
2.7.2	Informatievoorziening PS in de praktijk .....	102

<b>Bijlage 1:</b>	Onderzoeksopzet.....	110
<b>Bijlage 2:</b>	Aanloop naar oprichting Energiefonds.....	116
<b>Bijlage 3:</b>	Aanloop naar oprichting Innovatiefonds.....	117
<b>Bijlage 4:</b>	Toets verwerking kaders PS investeringen.....	119
<b>Bijlage 5:</b>	Bevindingen steekproef.....	123
<b>Bijlage 6:</b>	Bronnen.....	125

# 1 Inleiding

*De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar Overijsselse revolverende fondsen. In dit eerste hoofdstuk geven we ten eerste een introductie op het onderzoek. Daarbij staan we kort stil bij de aanleiding en gaan we in op de doel- en vraagstelling, de focus en afbakening van het onderzoek. Vervolgens introduceren we het thema revolverende fondsen. Hierbij gaat het om de vraag wat revolverende fondsen zijn en hoe deze werken. Ten slotte geven we een nadere introductie op de Overijsselse revolverende fondsen. We geven een overzicht van welke fondsen dit zijn en gaan op hoofdlijnen in op hoe deze georganiseerd zijn.*

## 1.1 Introductie op het onderzoek

### Aanleiding

Het oprichten van revolverende fondsen is een ontwikkeling die zich bij de overheid al enige tijd voordoet. Meerdere provincies werken inmiddels met revolverende fondsen. De fondsen vormen een instrument voor het provinciaal beleid op verschillende terreinen, met name op het gebied van energie en innovatie. Vaak is het creëren van werkgelegenheid een achterliggend doel. Revolverende fondsen worden daarbij gepresenteerd als alternatief voor subsidies. Ook in Gelderland en Overijssel zijn de afgelopen jaren meerdere revolverende fondsen opgericht. PS van Gelderland en Overijssel hebben bij de oprichting van de fondsen een kaderstellende rol gehad waarna het beheer en de uitvoering op afstand is geplaatst. De revolverende fondsen zijn in de periode 2010 tot en met 2015 operationeel geworden. Er gaat ca. € 485 mln. om in de fondsen van de provincies Gelderland en Overijssel. Revolverende fondsen is een thema waarbij financiële, bestuurlijke, juridische en beleidsinhoudelijke aspecten samenkomen. In de fractiegesprekken is door Provinciale Staten belangstelling getoond voor revolverende fondsen als onderwerp voor een rekenkameronderzoek.

Kortom: omdat revolverende fondsen een relatief nieuw instrument zijn waar veel geld in om gaat en het bij PS vragen oproept, heeft de Rekenkamer Oost-Nederland besloten dit onderwerp te onderzoeken.

## Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de revolverende fondsen op het gebied van energie en economie.

De centrale vraag van dit 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?

De uitwerking van de centrale vraag in deelvragen vindt u in [bijlage 1](#). Ook vindt u daar meer informatie over de aanpak van het onderzoek, zoals het normenkader en de onderzoeksmethodiek.

## Focus en afbakening

Uit de startgesprekken met PS is gebleken dat er behoefte is om overzicht te creëren in de fondsen van de provincies. We kiezen er daarom voor om een korte beschrijving te maken van de revolverende fondsen van de provincies Gelderland en Overijssel. We beperken ons tot de fondsen die de provincie zelf als revolverend aanmerkt en waaraan geen andere overheden deelnemen.<sup>1</sup>

Dit onderzoek is, met uitzondering van het beschrijvende onderdeel, afgebakend tot de grote fondsen (fondsvermogen is groter dan € 10 miljoen) die vallen binnen de beleidsterreinen energie en economie. Bij deze keuze is rekening gehouden met uitgevoerde, lopende en geplande onderzoeken om zo veel mogelijk meerwaarde met dit onderzoek te kunnen bieden.

Dit leidt ertoe dat we voor provincie Overijssel kijken naar het Energiefonds Overijssel (€ 200 mln.) en het Innovatiefonds Overijssel (€ 41,5 mln.) en voor provincie Gelderland naar het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (€ 90,75 mln.<sup>2</sup>) en de MKB-Kredietfaciliteit Gelderland (€ 37,5 mln.<sup>3</sup>).

<sup>1</sup> Hierdoor worden bijvoorbeeld het Participatiefonds PPM Oost en Wadinko N.V. buiten beschouwing gelaten.

<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 was de omvang € 42,5 mln.

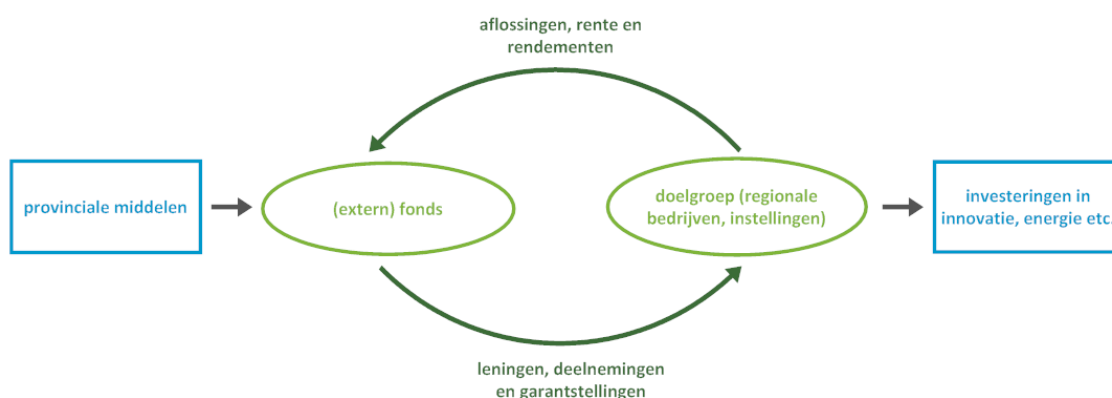
## 1.2 Introductie op revolverende fondsen

### Hoe werken revolverende fondsen?

Revolverende fondsen zijn gekoppeld aan maatschappelijke doelen die de overheid wil bereiken: het bevorderen van ondernemerschap, het stimuleren van innovatie, het bereiken van energiedoelstellingen, etc. De gedachte is dat het geld in revolverende fondsen - in tegenstelling tot subsidies - terugvloeit en, geheel of gedeeltelijk, opnieuw kan worden ingezet. Hierdoor kan er efficiënter met de investeringsmiddelen worden omgegaan en kan er met hetzelfde geld in meer projecten worden geïnvesteerd. Revolverende fondsen kunnen ook een hefboomwerking hebben. Dit betekent dat door inbreng van vermogen door overheden het risico wordt verlaagd waardoor het eenvoudiger wordt om private kapitaalverschaffers aan te trekken.<sup>4</sup>

In figuur 1 geven we weer hoe een revolverend fonds werkt: een aanvrager ontvangt een lening of garantstelling, of het fonds neemt een aandelenpositie in de onderneming en het verstrekte geld komt daarna terug in de vorm van aflossingen, rente of rendement.

**Figuur 1:** Werking revolverende fondsen



Bron: *Investico.nl (De Onderzoeksredactie) en Restauratiefonds, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.*

PS bepalen voor een fonds welk van deze instrumenten vanuit betreffend fonds ingezet mogen worden. In het kader op de volgende pagina gaan we beknopt in op de instrumenten die vanuit een revolverend fonds ingezet kunnen worden, te weten: leningen, deelnemingen en garanties. Ook "tussenvormen" (hybride financiële instrumenten) zoals converteerbare leningen kunnen mogelijk zijn.

<sup>4</sup> Ecorys en Erac (2013). *Praktijkervaringen met revolverende fondsen (mede op basis van EFRO)*, p. 8.



### Instrumenten revolverende fondsen: leningen, deelnemingen en garanties <sup>5</sup>

Instrumenten die binnen een revolverend fonds ingezet kunnen worden zijn leningen, deelnemingen en garanties:

- Het verstrekken van een *lening* heeft een direct revolverend karakter. De middelen worden uitgeleend, waarvoor periodiek een vergoeding wordt betaald (rente) en welke gedurende de looptijd wordt terugbetaald.
- Bij *deelnemingen* participeert de fondsbeheerder in een bedrijf/project. Een deelneming is revolverend door het ontvangen van dividend en verzilvering van de waardeontwikkeling van de deelneming bij uittreding. Terwijl bij leningen in principe een vast bedrag wordt terugbetaald, is de hoogte van het bedrag bij participaties afhankelijk van het succes van het bedrijf/project.
- Een *garantie* betekent dat de fondsbeheerder voor een onderliggende lening borg staat richting de andere financier(s). Er wordt niet een bedrag geïnvesteerd, maar wel gereserveerd. Een garantie heeft een revolverend karakter, omdat er een premie voor wordt ontvangen. De waarde een garantie daalt in de loop van het project en loopt af wanneer de lening waarop de garantie betrekking heeft volledig is afgelost.

### Middelen vloeien terug en kunnen worden geherinvesteerd

Provinciale Staten kunnen het revolverend inzetten van middelen als voorwaarde voor een fonds stellen. Volgens de definitie van revolverendheid vloeit het ingezette geld geheel of gedeeltelijk terug naar de verstrekker. Omdat de revolverende fondsen met publiek geld ook investeren in risicovolle activiteiten<sup>6</sup> die niet enkel door de private investeerders worden gefinancierd<sup>7</sup>, is de verwachting meestal dat niet al het geld terugvloeit. De verwachting ten aanzien van de revolverendheid verschilt per fonds.

Het is een keuze van PS of/in welke mate teruggevloeide middelen worden geherinvesteerd gedurende de looptijd van een fonds. De provincie kan ervoor kiezen het geld terug te laten vloeien naar het fonds van waaruit het opnieuw kan worden ingezet. Echter, de provincie kan de middelen ook eenmalig inzetten en het teruggekeerde geld naar de algemene middelen laten terugvloeien.

Een eventuele keuze voor het herinvesteren van de teruggekeerde middelen kent twee kanten. Enerzijds kan met het opnieuw inzetten van middelen het fondsbereik worden vergroot en kan het fonds (afhankelijk van hoe revolverend het is) een continue investeringsbron vormen voor het beoogde beleidsdoel. Anderzijds kunnen de teruggevloeide middelen dan moeilijker op een later moment betrokken worden in een integrale afweging.<sup>8</sup> Er is ook een tussenvariant mogelijk: een fonds met een kortere

<sup>5</sup> Kader gebaseerd op notitie Buck Consultants International (mei 2012) voor provincie Friesland over het 'begrip revolverend fonds'.

<sup>6</sup> Het ene fonds is risicovoller dan het andere, maar ook binnen fondsen kunnen meer en mindere risicovollere projecten worden gehonoreerd om zo een gezonde portefeuilleopbouw te bewerkstelligen die past bij de beoogde rendement/revolverendheid.

<sup>7</sup> Vaak wordt bij investeringen geëist dat er andere (private) partijen me(d)e investeren.

<sup>8</sup> Er zijn wel mogelijkheden om middelen terug te halen uit fondsen, zodat ze weer onderdeel kunnen zijn van een integrale afweging. Dit kan bijvoorbeeld via uitkering van dividend(beleid), waar de aandeelhouder over besluit (beperkt tot het niveau dat de vennootschap nodig heeft om aan haar lopende verplichtingen te kunnen blijven voldoen) of door een besluit dat vrijkomende middelen niet opnieuw ingezet kunnen worden, waardoor deze voor andere doelstellingen kunnen worden aangewend.

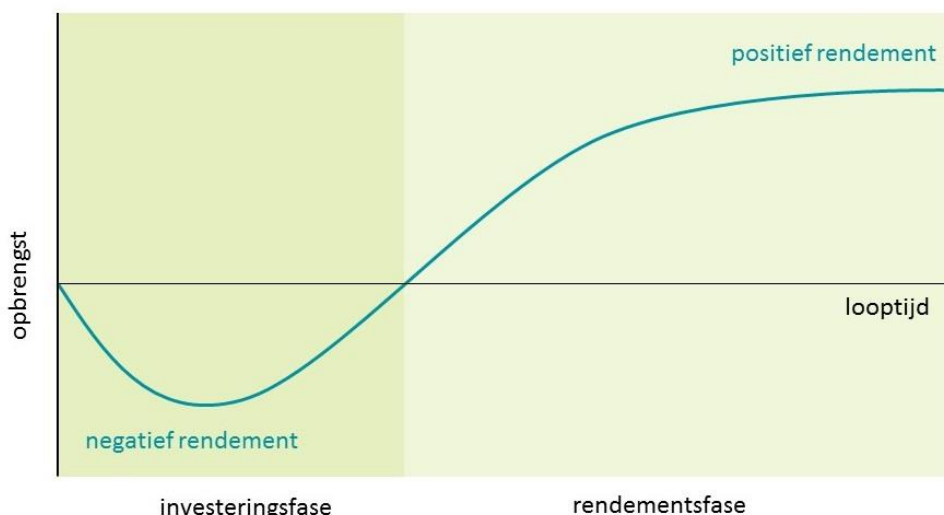
looptijd (bv. tien jaar) waarbinnen de teruggekeerde middelen kunnen worden geherinvesteerd. De middelen die na afloop van deze periode resteren, komen weer beschikbaar voor de provincie.<sup>9</sup>

### Financieel rendement en maatschappelijke effecten treden pas na verloop van tijd op

Kenmerkend voor revolverende fondsen is dat in de eerste fase van het fonds de uitgaven (vergoeding beheerkosten en investeringen bedrijven) hoger zijn dan de opbrengsten. Dit komt doordat het een aantal jaar kost voordat alles is ingeregeld en voldoende bekendheid is verworven. Ook kost het beoordelen van aanvragen en onderzoeken van bedrijven waarin geparticipeerd kan worden relatief veel tijd.

In de tweede fase ontstaan er inkomsten doordat leningen worden terugbetaald en de deelnemingen in bedrijven worden verkocht. Deze gefaseerde werking staat in de wereld van private equity<sup>10</sup> ook wel bekend als de J-curve, vanwege de vorm van de grafiek. De eerste fase wordt daarin de investeringsfase genoemd en de tweede fase de rendementsfase. In de figuur 2 is het J-curve effect weergegeven.

**Figuur 2:** J-curve



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

In de investeringsfase werkt de fondsbeheerder aan het beoordelen van plannen van ondernemers voor het doen van investeringen. Zo wordt een investeringsportefeuille opgebouwd. In de loop van de tijd wordt duidelijk welke bedrijven succesvol zijn en treden ook de eerste effecten op, bijvoorbeeld werkgelegenheid of opwekking van hernieuwbare energie. De overgang van een goed idee naar een aantoonbaar levensvatbaar bedrijf kan wel 7 tot 12 jaar duren.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Buck Consultants International (mei 2012). *Notitie begrip revolverend fonds*, p. 1.

<sup>10</sup> Private equity is risicodragend vermogen afkomstig van private investeerders en wordt gebruikt voor de financiering van niet-beursgenoteerde ondernemingen. De private investeerder investeert geld in het bedrijf en wordt hierdoor aandeelhouder.

<sup>11</sup> PPM Oost NV (2016). *Jaarverslag 2015*, p. 16.

### 1.3 Introductie Overijsselse revolverende fondsen

In deze paragraaf geeft antwoord op de vraag welke revolverende fondsen zijn opgericht door de provincie Overijssel en hoe deze op hoofdlijnen georganiseerd zijn (onderzoeksvraag 1). Dit is een beschrijvende vraag. Daarom zijn er geen normen opgenomen.

#### Bevindingen

- De provincie Overijssel kent drie ‘eigen’ revolverende fondsen. Deze worden ingezet voor doelen op het gebied van energie, bedrijventerreinen en innovatie. Daarnaast kent de provincie revolverende fondsen die zij met anderen deelt zoals het participatiefonds PPM Oost en Wadinko N.V.
- De financiële omvang van de drie revolverende fondsen komt gezamenlijk uit op € 271,8 mln.
- De drie Overijsselse fondsen kennen elk een verschillende beheerder/directie.
- Het Innovatiefonds Overijssel valt onder een holding (de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel). Het Energiefonds Overijssel en de Herstructureringsmaatschappij Overijssel niet.

#### Overzicht Overijsselse revolverende fondsen

*De provincie Overijssel heeft drie ‘eigen’ revolverende fondsen welke ingezet worden op energie, bedrijventerreinen en innovatie*

In tabel 1 zijn de revolverende fondsen van provincie Overijssel weergegeven met daarbij enkele kenmerken (datum operationeel, beschrijving van doel, financiële omvang en beoogde revolverendheid). Het gaat in de tabel om fondsen die de provincie Overijssel zelf in documenten en interviews als revolverend heeft bestempeld en die volledig ‘eigen’ zijn, met andere woorden: die van geen andere overheden dan de provincie Overijssel zijn.<sup>12</sup>

Tabel 1 laat zien dat de provincie Overijssel drie fondsen heeft die zij als revolverend beschouwt en waar geen andere overheden aan deelnemen. Deze fondsen worden ingezet voor doelen op het gebied van energie, bedrijventerreinen<sup>13</sup> en innovatie.

<sup>12</sup> De aandelen van het Innovatiefonds Overijssel zijn formeel in handen van de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel. De provincie Overijssel is wel 100% aandeelhouder van deze Houdstermaatschappij. Over het Innovatiefonds Overijssel wordt wel gesproken als zijnde een eigen fonds. Het was ook PS die september 2014 instemming hebben verleend aan het voornemen van GS tot (het verlenen van goedkeuring aan de Houdstermaatschappij voor) de oprichting van het Innovatiefonds. Daarom betrekken we dit fonds wel in het onderzoek.

<sup>13</sup> De HMO heeft in 2013 de opdracht en middelen van de provincie gekregen om zich te richten op de bestrijding van de leegstand van kantoren. PS besloten 28 september 2016 de opdracht van de HMO te verbreden naar alle type werklocaties. De verbreding van de opdracht is deels naar alle bedrijventerreinen (voorheen alleen voor bedrijventerreinen die op de lijst van 59 bedrijventerreinen stonden) en deels naar de binnensteden.

**Tabel 1: Revolverende fondsen provincie Overijssel (september 2016)**

Fonds	Operationeel	Beschrijving	Financiële omvang	Beoogde revolverendheid
Energiefonds Overijssel (EFO)	jan. 2013 - heden	Het Energiefonds Overijssel draagt bij aan en investeert in initiatieven die leiden tot het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie binnen de provincie Overijssel.	€ 200 mln. (voorheen € 250 mln.)	Netto streefrendement 2%.* Nov. 2015 besluit fonds revolverend te maken.
Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) <sup>14</sup>	mei 2009 - heden	Het stimuleren, ondersteunen en bijdragen aan het op een duurzame wijze realiseren van herstructurering en bestrijding van leegstand van werklocaties en overige registergoederen, met het doel zorgvuldig ruimtegebruik te bewerkstellingen en een goed economisch vestigingsklimaat voor ondernemers te (doen) waarborgen.	€ 30,3 mln.	75%
Innovatiefonds Overijssel (IFO)	dec. 2015** - heden	Het Innovatiefonds verstrekt risicokapitaal aan innovatieve ondernemers.	€ 41,5 mln.	80%

\* Naar verwachting wordt dit streefrendement in de bijstelling van het Energiefonds (verwacht begin 2017) gewijzigd.

\*\* In mei 2013 heeft de provincie, vooruitlopend op de besluitvorming over het op te richten Innovatiefonds, al een tijdelijke voorziening van € 10 mln. ingericht. Deze zogenoemde 'Voorloper' richtte zich op (kapitaalintensieve) MKB-ers in de groeifase (PS/2013/470). De tweede tranche bevatte € 7,5 mln.

#### **De gezamenlijke financiële omvang van de drie eigen fondsen is € 271,8 mln.**

De financiële omvang van de revolverende fondsen varieert sterk en komt gezamenlijk uit op € 271,8 mln. Het gaat hier om de middelen die voor deze fondsen beschikbaar zijn gesteld door PS. De bedragen in de tabel zeggen dus niets over hoeveel van deze middelen al verstrekt zijn. Deze informatie vindt u voor het Energiefonds en het Innovatiefonds in [paragraaf 2.6.3](#) van dit rapport.

#### **De provincie kent enkele 'gedeelde' revolverende fondsen (buiten focus onderzoek)**

Naast de revolverende fondsen in tabel 1 kent de provincie ook een aantal revolverende fondsen die zij met andere overheden deelt. Voorbeelden hiervan zijn het participatiefonds PPM Oost en Wadinko N.V. (zie [bijlage 2](#) voor een korte omschrijving). Zoals eerder vermeld, vallen dergelijke 'gedeelde' fondsen buiten de focus van ons onderzoek.

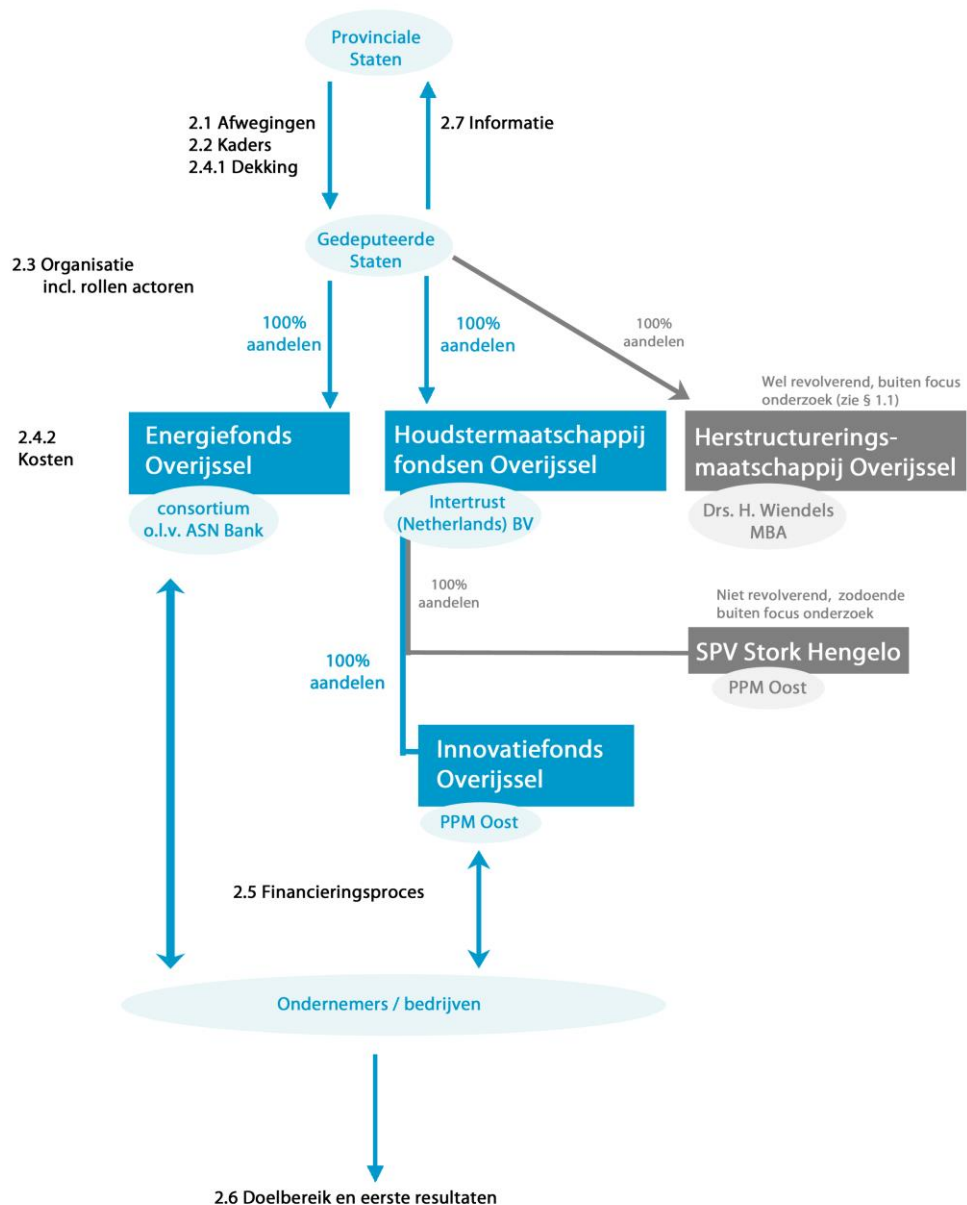
<sup>14</sup> Werd voorheen Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel genoemd. PS besloten op 28 september 2016 de naam te wijzigen in 'Herstructureringsmaatschappij Overijssel' (HMO) (Besluit PS/2016/763, besluitpunt 1a). Wij zullen door heel deze nota van bevindingen heen gebruik maken van de nieuwe naam of de afkorting.

De onderstaande afbeelding en alinea's over de organisatie hebben zodoende alleen betrekking op de 'eigen' revolverende fondsen die in tabel 1 genoemd zijn.

### Organisatie Overijsselse revolverende fondsen & leeswijzer

In figuur 3 geven we de organisatie van de Overijsselse fondsen op hoofdlijnen weer. In de figuur is een leeswijzer voor de rest van deze rapportage verwerkt. Het Energiefonds en het Innovatiefonds staan centraal in de figuur, omdat we daar dit onderzoek op richten (zie [paragraaf 1.1 'focus'](#)). Na dit figuur lichten we de organisatie en de leeswijzer toe.

**Figuur 3:** Organisatie van Overijssel revolverende fondsen op hoofdlijnen (sept. 2016) in combinatie met leeswijzer



13

Revolverende fondsen Overijssel

N.B. Het is niet de intentie met deze figuur de volledige en exacte juridische structuur weer te geven, maar om de organisatie op hoofdlijnen te laten zien.

### Afwegingen en kaders (§2.1 en §2.2)

Figuur 3 laat zien dat Provinciale Staten op basis van afwegingen ([paragraaf 2.1](#)) hebben besloten het Energiefonds Overijssel respectievelijk het Innovatiefonds Overijssel op te richten. Zij hebben hierbij bepaalde kaders ([paragraaf 2.2](#)) aan Gedeputeerde Staten meegegeven waarbinnen de oprichting en uitvoering moet plaatsvinden.

### Organisatie (§2.3)

De figuur betreft een vereenvoudiging van de organisatie. Zo bestaan het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds Overijssel formeel uit twee B.V.'s en zijn behalve PS, GS en de fondsbeheerders ook Raden van Commissarissen en advies-/investeringscommissies betrokken. In [paragraaf 2.3](#) wordt uitgebreid op de organisatie van het Energiefonds en het Innovatiefonds ingegaan, inclusief de rollen van de diverse actoren en hoe de onafhankelijkheid geborgd wordt.

De figuur laat zien dat GS de aandeelhouder zijn van het Energiefonds Overijssel, de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO) en de Herstructureringsmaatschappij Overijssel. Zoals eerder aangegeven valt de Herstructureringsmaatschappij buiten de focus van ons onderzoek. Het Innovatiefonds valt onder de HFO. Deze 'holding' wordt bestuurd door Intertrust (Netherlands) B.V. Daarnaast is SPV Stork Hengelo<sup>15</sup> onder de HFO gebracht. Deze SPV is niet revolverend.<sup>16</sup> We hebben deze enkel in de figuur erbij gezet om een compleet beeld te geven van de fondsen die onder de HFO zijn vallen. Het Energiefonds en de Herstructureringsmaatschappij zijn niet onder de HFO gebracht. Voor de Herstructureringsmaatschappij is wel het voornemen dit te doen.<sup>17</sup>

De provincie heeft het beheer/de directie van de drie revolverende fondsen extern belegd, zo toont figuur 3. De fondsen kennen verschillende beheerders/directies:

- Het Energiefonds Overijssel wordt uitgevoerd door een consortium onder leiding van de ASN Bank.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Stork is een bedrijf in Hengelo. De verplaatsing daarvan was noodzakelijk voor de realisatie van de Laan Hart van Zuid. Om de kosten verbonden aan de verplaatsing te compenseren, heeft de provincie Overijssel aan Stork een vergoeding in de vorm van een subsidie verleend. Er waren een aantal voorwaarden aan deze subsidie verbonden. Eén van die voorwaarden was dat de subsidie zou worden terugbetaald. PS Overijssel zijn 17 april 2013 (PS/2013/184) akkoord gegaan met de op- en inrichting van een SPV (special purpose vehicle) en PPM Oost heeft deze december 2013 formeel opgericht. Het bedrijf Stork heeft het pand en de terugbetalingsverplichting aan deze SPV overgedragen en betaalt nu huur aan de SPV.

<sup>16</sup> Naar de SPV Stork Hengelo B.V. vloeit geld, omdat Stork huur aan de SPV betaalt. In het Statenvoorstel over de oprichting van de SPV (PS/2013/184) is aangegeven dat de eerste drie jaar huuropbrengsten als reserve worden aangehouden bij SPV Stork. In het jaarverslag 2015 van de provincie Overijssel (p. 124) is ook genoemd dat met de winst uit de huurinkomsten van de SPV een weerstandsvermogen van € 2,4 mln. wordt opgebouwd. Daarin staat tevens dat in 2017 wordt bezien of deze jaarlijks winst na opbouw van dit vermogen moet terugvloeien naar de provincie of via het Innovatiefonds inzet gezet kan worden voor nieuwe investeringen. In oriënterende gesprekken met en documenten van de provincie werd over revolverendheid gesproken in termen van het geld vloeit niet alleen terug maar wordt ook opnieuw ingezet. Dit laatste, het opnieuw inzetten, gebeurt momenteel (nog) niet bij de SPV Stork Hengelo B.V. Daarom wordt deze SPV hier 'niet revolverend' genoemd.

<sup>17</sup> De provincie Overijssel is wel voornemens om de Herstructureringsmaatschappij Overijssel over te dragen aan de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel. Het voornemen was om dit per 1 januari 2017 te doen (PS/2015/838). In een interview werd genoemd dat het nu de bedoeling is dit moment zo dicht mogelijk bij 1 januari 2018 te leggen. Men geeft aan hiervoor te kiezen omdat een overdracht rond de afsluiting van een boekjaar de overdracht eenvoudiger/goedkoper maakt, omdat de eindbalans van de HMO geschikt is voor zowel de waardering van de aandelen alsmede als beginbalans voor de jaarrekening van de Houdstermaatschappij. Zo worden kosten van tussentijdse waardering, opmaken van de balans en bijbehorende accountantscontrole voorkomen.

<sup>18</sup> Het betrof een consortium van de ASN Bank, Royal Haskoning DHV en Start Green Capital. Die laatste twee zijn onderaannemers. Per 1 juli 2016 is het samenwerkingscontract met Royal Haskoning DHV afgerond. Het Energiefonds blijft echter gebruik maken van hun expertise.

- De dagelijkse leiding over de Herstructureringsmaatschappij Overijssel is belegd bij drs. H(an) Wiendels MBA.
- Het Innovatiefonds Overijssel wordt beheerd door PPM Oost.

#### *Dekking en kosten (§2.4)*

Het Energiefonds en het Innovatiefonds Overijssel hebben een omvang van € 200 mln.<sup>19</sup> respectievelijk € 41,5 mln. De wijze van dekking van deze middelen staat in [paragraaf 2.4.1](#).

Het beheer van een fonds kost geld. Hierbij gaat het niet alleen om een vergoeding voor de beheerder, maar ook om andersoortige kosten zoals advieskosten, kosten voor de RvC, accountantskosten, verzekeringen etc. In [paragraaf 2.4.2](#) laten we zien welke kosten er gemaakt worden voor het Energiefonds en het Innovatiefonds. Het is de bedoeling dat deze kosten gedekt worden vanuit de rendementen van de fondsen.

#### *Financieringsproces (§2.5)*

Vanuit het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds kan geparticipeerd worden in en/of een lening verstrekt worden aan ondernemingen/bedrijven. In [paragraaf 2.5](#) beschrijven we het financieringsproces van begin (zogenoemde 'lead') tot eind ('exit'). Ook keken we hoe de zorgvuldigheid van dit financieringsproces is gewaarborgd en voerden we hier door middel van een steekproef een beperkte toets op uit.

#### *Doelbereik en eerste resultaten (§2.6)*

De provincie Overijssel heeft bepaalde doelen die zij met het Energiefonds en het Innovatiefonds wil bereiken (zie tabel 1). In [paragraaf 2.6](#) gaan we in op hoe inzicht in het doelbereik gewaarborgd wordt en laten we zien welke eerste resultaten tot nu toe bereikt zijn met het Energiefonds en het Innovatiefonds.

#### *Informatievoorziening PS (§2.7)*

Het is aan GS om PS te informeren over de voortgang en de resultaten/het doelbereik van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds. In [paragraaf 2.7](#) gaan we voor het Energiefonds en het Innovatiefonds na welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan PS en hoe de informatievoorziening in de praktijk verloopt.

<sup>19</sup> Dit was bij de oprichting van het Energiefonds nog gezet op € 250 mln. In november 2015 besloten PS dit te verlagen tot € 200 mln.

## 2 Revolverende fondsen economie en energie

*In dit hoofdstuk bekijken we diverse aspecten met betrekking tot de oprichting van het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds Overijssel. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de afwegingen, de kaders en de uitwerking daarvan, de organisatie, de dekking en de kosten, het financieringsproces, het doelbereik en de eerste resultaten en de informatievoorziening aan PS.*

### 2.1 Afwegingen

#### Normen

- Er zijn alternatieven onderzocht bij de oprichting van de fondsen.
- De voor- en nadelen van (de structuur van) fondsen zijn inzichtelijk gemaakt.
- Er is aandacht voor onzekerheden en risico's (zoals het ongeoorloofd verstrekken van staatssteun).

#### Bevindingen

- Het instrument 'revolverende fondsen' is afgezet tegen subsidies en wordt als een waardevolle aanvulling gezien. Vooral de voordelen van het instrument werden hierbij genoemd.
- Bij het Energiefonds zijn voor verschillende mogelijke structuren de voor- en nadelen in beeld gebracht. Bij het Innovatiefonds is (vooral voor de structuur) veelal gebruik gemaakt van de ervaringen met het Energiefonds.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

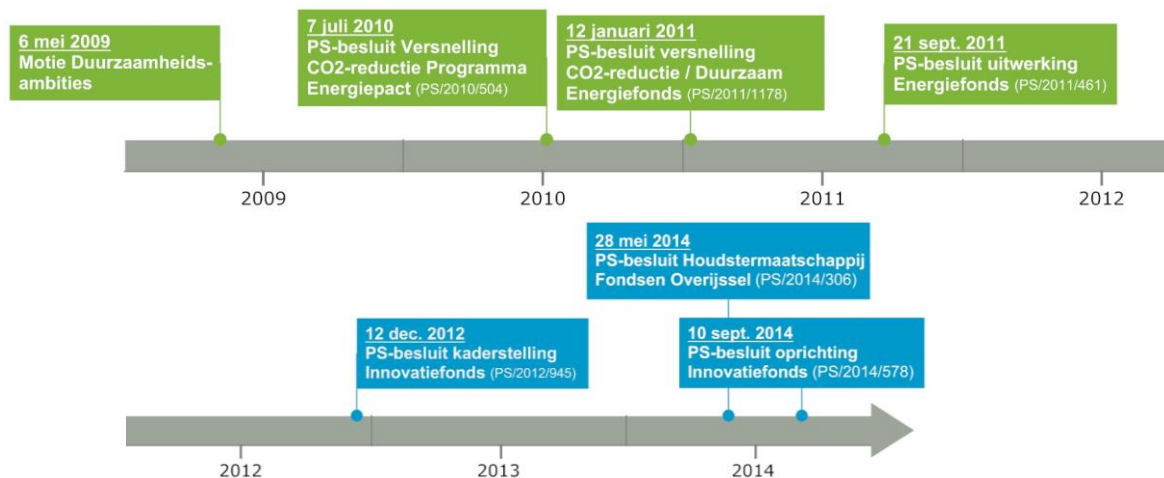


### Vervolg bevindingen

- Bij het Energiefonds en Innovatiefonds zijn niet op alle punten dezelfde afwegingen en keuzes gemaakt wat betreft de structuur en werkwijze. Bijvoorbeeld het Energiefonds is niet onder een holding geplaatst (argument: fiscale optimalisatie), het Innovatiefonds wel (argument: bescherming provinciaal vermogen). Bij het Energiefonds is gekozen voor mandatering (geen specifiek argument genoemd), bij het Innovatiefonds voor attributie (argument: deskundigheid en onafhankelijkheid).
- Zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds was er aandacht voor juridische risico's zoals het juridische regime van leningen (deze wordt beschouwd als Awb-subsidies) en staatssteun. Er is op verschillende punten extern juridisch advies ingewonnen.

Zoals u in tabel 1 in vorig hoofdstuk heeft kunnen aflezen, is het Energiefonds formeel opgericht in 2012 en het Innovatiefonds in 2015. De afwegingen over deze fondsen zijn in de perioden voor de oprichting gemaakt. In de tijdlijn in onderstaande figuur zijn de belangrijkste Statenvoorstellen weergegeven waarin de afwegingen rondom het Energiefonds en het Innovatiefonds te vinden zijn (zie bijlage 2 en 3 voor een meer uitgebreid overzicht).

**Figuur 4:** Belangrijkste Statenvoorstellen met afwegingen Energiefonds en Innovatiefonds



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Hoewel de afwegingen over het Energiefonds en het Innovatiefonds op verschillende momenten zijn gemaakt en in verschillende Statenvoorstellen zijn verwoord, raken zij grotendeels wel dezelfde thema's. Wij hebben de meest relevante afwegingen in beeld gebracht en gerangschikt rondom de volgende drie thema's:

1. afwegingen rondom de keuze van het instrument,
2. afwegingen rondom de structuur en
3. juridische afwegingen.

Voor elk van deze thema's wordt in een deelparagraaf aangegeven hoe de afwegingen over het Energiefonds en het Innovatiefonds gemaakt zijn. Financiële afwegingen zoals de omvang van de fondsen en de revolverendheid worden beschreven in samenhang met de financiële kaders in [paragraaf 2.2.5](#).

### 2.1.1 Afwegingen keuze instrument

We gaan in op drie type afwegingen die gerelateerd zijn aan de keuze voor het instrument 'revolverend fonds':

- Alternatieven inzet instrument
- afwegingen t.a.v. de keuze van de instrumenten binnen het fonds en
- afwegingen t.a.v. de keuze van het revolverend maken van het fonds.

#### Alternatieven inzet instrument

Bij zowel het Energiefonds als bij het Innovatiefonds werd de keuze voor het inzetten van leningen en participaties/een (revolverend) fonds beargumenteerd door deze af te zetten tegen subsidie.

Met betrekking tot energie geven GS in 2010 aan dat er tot dat op moment vooral gekeken werd naar subsidies als geëigend financieel instrument, maar dat dat niet voldoet aan de wens om effectief en efficiënt een versnelling in de CO2-reductie in gang te zetten. In een rapport van de Rebelgroep waar de provincie opdracht toe had gegeven, adviseren zij om een slim financieel instrumentarium (niet alleen subsidies, maar ook garanties, leningen en participaties) in te zetten. Zij geven daarin ook een afwegingskaders mee wanneer welk financieel instrument in te zetten. GS stellen dat veel projecten voor duurzame energie naar verwachting rendabel zijn, zeker op de lange termijn. Deze projecten worden niet opgepakt door het bedrijfsleven, omdat de rentabiliteit te laag, te laat of te onzeker is. Subsidie is voor deze projecten vaak niet het goede instrument, omdat subsidiëring prijsverlaging en innovatie ontmoedigend.<sup>20</sup> Door leningen, garanties en participaties in te zetten zouden er meer en grote projecten kunnen worden gerealiseerd (middelen komen weer terug, sluiten beter aan bij de financieringsbehoefte van die projecten), zo stellen GS.<sup>21</sup>

Bij het Innovatiefonds wordt ook aandacht besteed aan de voordelen van het instrument 'revolverend fonds' ten opzichte van het instrument 'subsidies'. In 2012 geven GS in een Statenvoorstel over de kaderstelling van het Innovatiefonds<sup>22</sup> aan dat ze wisselende ervaringen hebben met het subsidies. Subsidies hebben vaak niet het versterken van het volledig bedrijf tot doel, maar de realisatie van een project. Verder wordt benadrukt dat revolverende fondsen in tegenstelling tot subsidies meerdere malen middelen in kunnen zetten. Het inzetten van een subsidiebijdrage op innovatieprojecten blijft een alternatief dat ingezet kan worden, zo geven GS aan. Zij noemen dat subsidies geschikt zijn voor trajecten gericht op onderzoek en ontwikkeling

<sup>20</sup> Statenvoorstel PS/2010/504 Versnelling CO2-reductie programma energiepact, p. 8.

<sup>21</sup> Statenbrief PS/2009/938 Motie Kolkman-Kerkdijk duurzaamheidsambities.

<sup>22</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel.

en dat daarmee makkelijker kennisontwikkeling, samenwerking en netwerkvorming gefaciliteerd kan worden.<sup>23</sup> GS benadrukken in de Statenvoorstellen dat het beschikbaar stellen van de kapitaal vanuit de overheid gelegitimeerd wordt vanuit een marktfalen: investeren kost geld en dit wordt niet makkelijk beschikbaar gesteld door private kapitaalverschaffers en banken.<sup>24</sup> In een interview met de provincie werd aangegeven dat in 2012 een inschatting is gemaakt van de kapitaalbehoefte. Daarvan was toen de conclusie dat er met name in de groeifase een kapitaalbehoefte is. De provincie geeft aan dat deze conclusie nog steeds vanuit verschillende hoeken wordt onderschreven. De Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen publiceert veel informatie voor investeerders; hieruit blijkt ook dat investeringen in de groeifase van de Venture capital fase (de fase voor private equity) de financiering afneemt (de later stage Venture). Verder verstrekte PPM Oost ook informatie over waar de markt behoefte aan heeft.

### Afwegingen t.a.v. de keuze van instrumenten binnen het fonds

Vanuit een revolverend fonds kunnen drie soorten instrumenten ingezet, te weten: leningen, participaties en garanties (zie groene omliggende kader op pagina 11). PS bepalen voor een fonds welk van deze instrument ingezet mag worden.

Vanuit het Energiefonds mogen leningen, garanties en participaties ingezet worden, zo besloten PS in januari 2011.<sup>25</sup> Er wordt in Statenvoorstellen met betrekking tot het Energiefonds geen verdere toelichting op de afzonderlijke instrumenten gegeven en waarom er voor wordt gekozen deze in te zetten.

PS besloten in december 2012 dat bij het Innovatiefonds financiering beschikbaar wordt gesteld via een mix van leningen en participaties/deelnemingen.<sup>26</sup> In het achterliggende Statenvoorstel stellen GS dat deze combinatie noodzakelijk is om als fonds succesvol te kunnen zijn. Er wordt bepleit waarom men voorstelt garanties niet in deze mix op te nemen. GS geven hierover aan dat garanties uit het oogpunt van de beheersing van liquiditeit minder wenselijk zijn. Dit omdat claims op onvoorziene momenten moeten worden ingelost. Verder stellen zij dat er op nationaal niveau al veel goede garantieregelingen zijn.<sup>27</sup> Tot slot wordt genoemd dat er signalen zijn dat het Rijk extra voorzieningen moet treffen om garanties te kunnen nakomen als gevolg van het hoge aantal faillissementen.<sup>28</sup>

In september 2016 besloten PS dat vanuit het Innovatiefonds (binnen bepaalde kaders<sup>29</sup>) ook fonds-in-fonds investeringen gedaan mochten worden.<sup>30</sup> Een fonds-in-fonds investering houdt in dat het Innovatiefonds deelneemt in een marktfonds. In het Statenvoorstel gaven GS aan dat hun voorstel om fonds-in-fonds investeringen mogelijk te maken voortkwam uit de motie Courtz c.s. waarin GS zijn verzocht om te onderzoeken of een financieringsinitiatief mogelijk is waarbij de provincie risicodragend

<sup>23</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 5-6.

<sup>24</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 2.

<sup>25</sup> Besluit PS/2010/1178, besluitpunt 2.

<sup>26</sup> Besluit PS/2012/945, besluitpunt 1b.

<sup>27</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>28</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 6.

<sup>29</sup> Deze kaders hebben bijvoorbeeld betrekking op de sectoren, het maximale investeringsbedrag en over de betrokkenheid van een investment committee.

<sup>30</sup> Besluit PS/2016/789, besluitpunt 1.

kapitaal verstrekt aan private investeringsfondsen met als doel een aandeel te verwerven in snelgroeiende bedrijven en mee te renderen.<sup>31</sup> GS benoemen in het Statenvoorstel de voor- en nadelen van fonds-in-fonds investeringen. Zij stelt dat door vanuit een fonds deel te nemen in een marktfonds de provincie met de inzet van haar middelen kan zorgen voor:

- versterking van het financieel ecosysteem,
- directe borging van private middelen,
- verbeterende revolverendheid van provinciale middelen door risicodeling en - spreiding, grotere kans op cofinanciering met Europese middelen en
- de mogelijkheid die een groter marktfonds biedt om grotere bedragen te investeren, wat aansluit op de kapitaalbehoefte bij (door)groei bedrijven.<sup>32</sup>

GS benoemen de volgende kanttekeningen bij fonds-in-fonds investeringen:

- De manager van een marktfonds heeft een grote mate van vrijheid om te handelen in het belang van het marktfonds met als doel maximaal financieel rendement voor alle investeerders. Het maatschappelijk rendement of de locatie speelt geen/beperkte rol. Waarmee er een risico is dat het door Overijssel geïnvesteerde bedrag niet in Overijssel neer slaat. Dit wordt geborgd door een zorgvuldige beoordeling voorafgaand aan de investering in een marktfonds<sup>33</sup> en een inspanningsverplichting voor het marktfonds.
- Marktfondsen zijn vaak risicomijdend en selectief en doen relatief weinig deals.
- De beheerkosten bij fondsinvesteringen kunnen in totaal hoger liggen dan bij directe investeringen. Dit komt doordat voor een fondsinvestering zowel door het Innovatiefonds als de manager van het marktfonds een management fee wordt berekend.<sup>34</sup>

### Afwegingen t.a.v. de keuze van het revolverend maken van het fonds

PS bepalen of fondsmiddelen eenmalig ingezet kunnen worden (en daarna terugvloeien naar de provincie) of dat de teruggevloeide middelen weer geïnvesteerd mogen worden. De provincie Overijssel noemt een fonds revolverend indien dit laatste het geval is.<sup>35</sup>

Voor het Energiefonds besloten PS op 12 januari 2011 expliciet dat het fonds niet revolverend zou zijn, maar dat de financiële rendementen terug zouden vallen in de algemene middelen. Uit het onderliggende Statenvoorstel<sup>36</sup> wordt niet duidelijk wat de argumenten hiervoor waren. Vier jaar later stond in het coalitieakkoord 2015-2019 dat het Energiefonds revolverend zou worden. Hier stond bij genoemd dat op die manier “*extra investeringsruimte wordt gecreëerd*”. Dit argument wordt herhaald in het

<sup>31</sup> Motie Courtz cs. (PS/2016/540). Aangenomen op 6 juni 2016 bij de behandeling van het investeringsvoorstel "Versterken MKB en Ondernemerschap" (PS/2016/286).

<sup>32</sup> Statenvoorstel PS/2016/789 Kaderstelling fonds-in-fonds investeringen Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>33</sup> Dit houdt in dat de beheerder en een onafhankelijk adviescomité toetsen of het aannemelijk is dat tenminste tweemaal het uit provinciale middelen beschikbaar te stellen bedrag, in de provincie zal worden geïnvesteerd. Er wordt niet in het marktfonds deelgenomen als de kans te laag is.

<sup>34</sup> Statenvoorstel PS/2016/789 Kaderstelling fonds-in-fonds investeringen Innovatiefonds Overijssel, p. 3-5.

<sup>35</sup> Dit bleek uit de interviews en wat staat in onder meer het besluit PS/2010/1178 (besluitpunt 2) en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>36</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds.

Statenvoorstel behorende bij de begroting 2016. PS hebben toen (november 2015) formeel besloten dat het fonds revolverend werd.<sup>37</sup>

PS besloten op 6 november 2012 dat het Innovatiefonds in de basis revolverend zou worden. GS geven in het achterliggende Statenvoorstel 'Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel' aan dat de ervaringen met subsidies wisselend zijn. Subsidies hebben vaak realisatie van een project tot doel en niet het versterken van het volledige bedrijf. Voor dit laatste zijn fondsen een geschikter instrument. Fondsvorming kan namelijk leiden tot een aantal elementen die de bedrijfsvorming versterken zoals een sterkere winstpositie, betere producten-portefeuille, betere samenwerkingsmogelijkheden- en vaardigheden en hierdoor op lange termijn creatie van meer werkgelegenheid.<sup>38</sup> Daarnaast speelt mee dat bij een fonds de middelen meerdere malen ingezet kunnen worden. Dit in tegenstelling tot éénmalige subsidie. Daarom is een fonds op lange termijn een interessantere optie dan eenmalige subsidie.<sup>39</sup>

### 2.1.2 Afwegingen structuur

In deze deelparagraaf kijken we naar afwegingen met betrekking tot de structuur van het Energiefonds en het Innovatiefonds. We hebben gekeken naar de afwegingen rondom de volgende keuzes:

- de keuze voor een externe beheerder,
- de keuze om de fondsen wel/niet onder een holding te brengen en
- de keuze voor het instellen van Raden van Commissarissen en advies-/investeringscommissies.

In het algemeen gaven GS over het Energiefonds aan dat er (door de unieke combinatie van de aard/omvang van het fonds en de markt) nog weinig ervaring voorhanden was om de vormgeving op te baseren wat als gevolg kon hebben dat wanneer het fonds operationeel is punten naar voeren komen waar niet op is geanticipeerd. Dit risico werd zo ver mogelijk voorkomen door de adviezen van diverse partijen.<sup>40</sup> Bij de uitwerking van het Innovatiefonds is gebruik gemaakt van de ervaringen met het inrichten van het Energiefonds.<sup>41</sup> Navraag bij de provincie leert dat ook bij het Innovatiefonds advies is ingewonnen, met name op juridisch gebied (hier gaan we in de volgende deelparagraaf bij juridische afwegingen op in).

#### Keuze voor extern beheerder

Een revolverend fonds kan ofwel intern door de provincie zelf worden beheerd, dan wel door een externe partij. De provincie Overijssel heeft zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds gekozen voor een externe beheerder.

<sup>37</sup> Besluit PS/2015/687, besluitpunt 5.

<sup>38</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 5-6.

<sup>39</sup> PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 6.

<sup>40</sup> Deze partijen waren Nysingh, Rebel Group, PWC en hoogleraar Organisationskunde Strikwerda (Bron: Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 14).

<sup>41</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel BV, p. 7.

In november 2010 geven GS in een Statenvoorstel<sup>42</sup> aan dat zij een viertal opties voor een duurzaam energiefonds (zie tabel 2) tegen elkaar hebben afgezet en daarbij drie criteria hebben gehanteerd. Deze criteria waren: sturing, zichtbaarheid en de (expertise in relatie tot de) snelheid van de operationalisatie.<sup>43</sup> Dit leidde tot de volgende samenvattende tabel die GS bracht tot de stelling dat een eigen fonds met een externe beheerder het meest interessante alternatief is.

**Tabel 2: Samenvatting beoordeling opties en criteria duurzaam energiefonds**

	Sturing	Zichtbaarheid	Snel operationeel
Oprichten van een fonds in eigen beheer	+	+	-
Fonds onderbrengen bij PPM Oost	+/-	+/-	-
Instappen in een door de markt aangeboden fonds	+/-	-	+
Realiseren van eigen fonds met externe beheerder	+	+	+/-

Bron: PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam Energiefonds, p. 5.

In een later Statenvoorstel omschrijven GS het belangrijkste argument om te kiezen voor een externe beheerder als volgt: *“Provincie Overijssel heeft onvoldoende expertise op het gebied van portefeuillebeheer en financiële dienstverlening t.a.v. hernieuwbare energieprojecten in huis. De provincie wil geen taken uitvoeren die een marktpartij beter of efficiënter kan uitvoeren. Bovendien kan naar verwachting met deze constructie meer slagkracht worden ontwikkeld.”*<sup>44</sup>

GS stellen dat een consequentie van het op afstand plaatsen van het Energiefonds de een mogelijke kwetsbaarheid en afhankelijkheid van het fonds is. De provincie stuurt namelijk op kaders en inhoud en niet op de uitvoering van projecten (dat doet de beheerder). Met andere woorden: de zorg leefde dat het fonds en de beheerder los komen te staan van de provinciale organisatie met als mogelijke gevolg dat de beheerder de provinciale doelen van het fonds uit het oog verliest en daarmee het geld daarmee op niet-beoogde wijze inzet. GS gaven aan deze consequentie te compenseren /dit risico te beperken in de vormgeving van het fonds door voldoende aandacht te schenken aan de vertaling van de kaderstelling in de statuten, de reglementen, het

<sup>42</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam Energiefonds.

<sup>43</sup> In de Statenbrief PS/2010/939 werd nog gesproken over drie alternatieven met vijf wegingscriteria. Deze alternatieven waren:

- het oprichten van een eigen fonds evt. samen met andere overheden,
- het verbreden of uitbouwen van een bestaand provinciaal fonds (zoals bij Oost NV) en
- het deelnemen met provinciale middelen in een (bestaand) extern fonds.

De afwegingscriteria waren:

- welke beleidsdoelstellingen en welk provinciaal belang zijn er mee gediend, wat is het maatschappelijk rendement, dat leidt tot CO2-reductie, werkgelegenheid, innovatie (kwalitatief)
- wat is het te verwachten financieel rendement en risico;
- welke sturing door de provincie is nodig en mogelijk;
- welke zichtbaarheid kent het alternatief als initiatief van de provincie;
- welke organisatorische consequenties heeft het alternatief.

<sup>44</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 6.

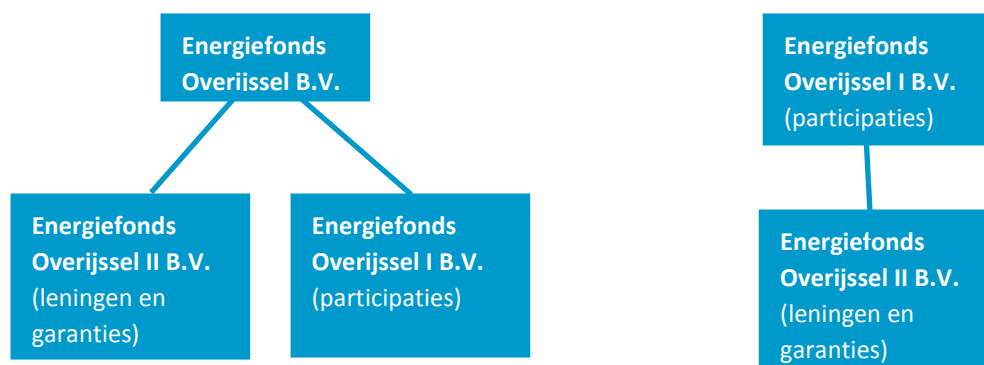
uitvoeringsbesluit subsidies, het investeringsreglement en de management-overeenkomst (zie [paragraaf 2.2.1](#)).<sup>45</sup>

Voor het Innovatiefonds is een weging van diverse opties niet in de Statenvoorstellen over de kaderstelling en oprichting van het fonds terug te vinden. GS geven in een Statenvoorstel uit november 2012 aan, na overleg met professionals, dat ze het fonds extern willen laten beheren. Dit sluit aan bij de wens van ondernemers en kennisinstellingen: het fonds op voldoende afstand te plaatsen van de provincie waarbij de uitvoering door een gespecialiseerd fondsmanagement plaats moet vinden.<sup>46</sup> De nadelen van het op afstand zetten van het fonds / een extern fondsbeheer worden niet benoemd in de Statenvoorstellen over de kaderstelling en oprichting van het Innovatiefonds.

### Keuze voor wel/niet onder holding

Een verschil tussen het Energiefonds en het Innovatiefonds is dat de eerste niet en de tweede wel onder een holding is geplaatst. Figuur 3 in [paragraaf 1.3](#) liet dit al zien. Het oorspronkelijke idee van GS voor de hoofdstructuur van het Energiefonds was wel een holding met twee B.V.'s<sup>47</sup> eronder (zie onderstaande afbeelding).<sup>48</sup> Echter, uiteindelijk is gekozen voor een structuur waarbij de holding en de B.V. voor participaties zijn samengevoegd. De reden hiervoor lag in de fiscale optimalisatie; op deze manier kon gebruik gemaakt worden van het BTW-compensatiefonds.<sup>49</sup>

**Figuur 5:** Oorspronkelijke en definitieve hoofdstructuur Energiefonds Overijssel (vereenvoudigd)



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 7 en PS/2013/365 Nadere inrichting Energiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>45</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 16 en p. 14.

<sup>46</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 7.

<sup>47</sup> Zowel het Energiefonds als het Innovatiefonds bestaat uit twee B.V.'s: één voor publiekrechtelijke activiteiten (het verstrekken van leningen en evt. garanties) en één voor privaatrechtelijke activiteiten (het aangaan van participaties). GS geven aan dat er juridische overwegingen (doorkruisingsleer en staatssteuntechnische eisen) aan deze splitsing ten grondslag liggen.

Bron: Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 7 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>48</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 7.

<sup>49</sup> Statenbrief PS/2013/365 Nadere inrichting Energiefonds Overijssel, p. 3.



Het Innovatiefonds valt onder een holding, te weten de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (zie figuur 3). GS kwamen oktober 2013 met een Statenvoorstel over de Houdstermaatschappij. Naar aanleiding van vragen en opmerkingen in de commissiebespreking werd besloten om de behandeling aan te houden en het voorstel aan te passen. In een werksessie met PS in februari is een ambtelijke concept-voorstel gedeeld en heeft de rekenkamer haar [advies](#) hierover gepresenteerd. Op basis van de discussies tijdens de werksessie is het definitieve Statenvoorstel opgesteld. Met het vaststellen van het uiteindelijke voorstel hebben PS in mei 2014 ingestemd met het voornemen van GS om de Houdstermaatschappij op te richten. De toegevoegde waarde van de fondsenstructuur ligt volgens GS in de bescherming van het provinciaal vermogen dat gemoeid is met de fondsen. Tegelijkertijd wordt met de fondsenstructuur beoogd de democratische legitimatie en -controle te borgen.<sup>50</sup> GS geven in het Statenvoorstel aan verschillende varianten te hebben overwogen, waaronder de variant 'uitvoering in eigen beheer' en de variant 'fondsenstructuur onderbrengen bij Oost NV/PPM Oost'.<sup>51</sup> Er wordt benoemd waarom deze varianten niet zijn gekozen. Voor de laatste variant geven GS aan te weinig waarborgen voor de bescherming van het provinciaal vermogen te zien, gezien de diepe gelaagdheid en aanwezigheid van de fondsenstructuren van Gelderland en het Rijk. Bij het deelnemen aan de fiscale eenheid van alle fondsen onder Oost NV/PPM Oost is er het risico dat eventuele belastingsclaims/verliezen verrekend worden met het resultaat van de Overijsselse fondsen. Bij faillissementen of claims op garanties van andere fondsen zouden die verhaald kunnen worden ten laste van het vermogen van de Overijsselse fondsen, zo stellen GS. In die afweging is meegenomen dat de provincie de kleinste (minderheids)aandeelhouder in Oost NV/PPM Oost is, terwijl men volledige zeggenschap wil.<sup>52</sup> De variant van een decentrale structuur<sup>53</sup> wordt niet genoemd. In het Statenvoorstel over de Houdstermaatschappij worden geen nadelen of risico's benoemd van de fondsenstructuur.

Het Innovatiefonds is onderdeel van een fondsenstructuur. Hierbinnen maakt de provincie scheiding tussen een "bewaarder" die toezicht- en controletaken verricht (de Houdstermaatschappij) en een "beheerder" die de beslissingen over investeringen in projecten/ondernemingen neemt. De provincie heeft deze rollen bij verschillende partijen belegd. Een dieper begrip van deze functie- en rollenscheiding en waarom de provincie deze aan verschillende partijen heeft toegewezen, vraagt meer kennis over hoe de fondsenstructuur als geheel in elkaar zit. Daarom kiezen we ervoor dit punt in [paragraaf 2.3](#) organisatie verder uit te werken.

### Keuze voor een onafhankelijke advies/investeringscommissie en een RvC

Zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds wordt gewerkt met een onafhankelijke advies-/investeringscommissie. Hun taak is de fondsbeheerder advies te geven door de voorstellen van deze beheerder te toetsen aan de provinciale kaders. GS geven in juli 2010 aan dat hier bij het Energiefonds om twee redenen voor wordt gekozen. Ten eerste omdat de activiteiten van het fonds op die manier blijven passen

<sup>50</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 4.

<sup>51</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 11.

<sup>52</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 11.

<sup>53</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de fondsen aparte entiteiten zijn die geheel los van elkaar staan. Dat de provincie een directe bestuurlijke en financiële relatie heeft met elk van deze fondsen. Elk fonds is dan een verbonden partij van de provincie.



binnen de provinciale doelstelling. Ten tweede omdat op deze manier voldaan aan één van de staatssteun-technische eisen van de Europese commissie, namelijk dat er advies-/investeringscommissie ingesteld wordt die mede adviserend is over de participatie-activiteiten die het fonds uitvoert.<sup>54</sup> In de Statenvoorstellen over de kaderstelling en oprichting van het Innovatiefonds<sup>55</sup> wordt aangegeven dat er een investeringscommissie is en wat haar taak is, maar er wordt niet expliciet redenen genoemd waarom voor het inzetten van een dergelijke commissie wordt gekozen.

Zowel het Energiefonds als de Houdstermaatschappij kennen een Raad van Commissarissen. De taak van deze raden kan in één woord omschreven worden als 'toezicht' (zie [paragraaf 2.3.2](#) voor meer informatie over hun rol). GS noemen in de Statenvoorstellen over het Energiefonds en de Houdstermaatschappij dat deze een RvC kennen en wat deze RvC doet, maar er staat niet in waarom deze is ingesteld (of hier een wettelijke verplichting achter ligt of niet).

### 2.1.3 Juridische afwegingen

Relevante juridische afwegingen hebben in ieder geval betrekking op:

- de regels voor het tegengaan van ongeoorloofde staatssteun,
- de regels voor het verstrekken van subsidies (Awb) en
- de regels met betrekking tot aan-/inbesteding.

Hieronder lichten we voor deze drie punten toe hoe provincie Overijssel de afwegingen heeft gemaakt bij het Energiefonds en het Innovatiefonds.

#### Leningen beschouwd als Awb-subsidie

GS stellen in een Statenvoorstel over een duurzaam energiefonds uit november 2010<sup>56</sup> dat het aangaan van leningen/verlenen van garanties onder het subsidiebegrip van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt. En dat dit niet geldt voor het participeren in deelnemingen. Hun toelichting kan als volgt samengevat worden:

- Er is sprake van een subsidie als voldaan wordt aan de volgende criteria:
  - a. aanspraak op financiële middelen;
  - b. door een bestuursorgaan verstrekt;
  - c. met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
  - d. anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (gebaseerd op art. 4:21 van de Awb).
- Een extern fonds kan gezien worden als een bestuursorgaan. Diverse fondsen zijn eerder als zelfstandig bestuursorgaan aangemerkt volgt uit jurisprudentie, zo stellen GS.<sup>57</sup> Er wordt niet aangegeven om welke fondsen en welke jurisprudentie het gaat.

<sup>54</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 7.

<sup>55</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel.

<sup>56</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds.

<sup>57</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds, p. 7.

Net zoals bij het Energiefonds, worden leningen vanuit het Innovatiefonds (maar ook andere werkfondsen die vallen onder de Houdstermaatschappij) als subsidies in het kader van de Awb beschouwd. In de Statenvoorstellen gericht op het Innovatiefonds en de Houdstermaatschappij wordt dit genoemd, maar wordt geen verdere toelichting gegeven waarom dit zo is.

Uit interviews met provincied medewerkers betrokken bij de fondsen(structuur) kwam naar voren dat het aanmerken van leningen als subsidies is gebeurd op advies van de provinciale juridische afdeling. Tot dit advies was gekomen op basis van extern ingewonnen juridisch advies<sup>58</sup> en de memorie van toelichting bij artikel 4:21 Awb.

### Aandacht voor staatssteun (AGV, Omnibus Decentraal)

Zowel in de Statenvoorstellen over het Energiefonds als die over het Innovatiefonds is er aandacht voor staatssteun.

GS geven in een Statenvoorstel over het Energiefonds uit juli 2011 aan dat met de uitvoering van het Energiefonds staatssteun wordt verleend, maar dat die steunverlening niet ongeoorloofd hoeft te zijn. In de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGV) staan namelijk regels voor maatregelen die vrijgesteld zijn van een aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. De AGV lijkt voldoende ruimte te bieden om de doelen die de provinciale doelen met het Energiefonds te bereiken. Daarom is het uitgangspunt om binnen de AGV-ruimte te blijven en geen melding van het fonds te hoeven doen. Als voordeel hiervan wordt genoemd dat op die manier geen lange en onzekere meldingsprocedure hoeft te worden doorlopen en zo de snelheid wordt verhoogd waarmee het fonds operationeel kan zijn. GS benoemen de voorwaarden vanuit de AGV die extra aandacht<sup>59</sup> behoeven in een bijlage van het Statenvoorstel. Wanneer een interessant project zich aandoeft wat niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de kaders kan in dat geval alsnog overwogen worden betreffend project bij de Europese Commissie aan te melden, zo geven GS aan.

GS geven in het Statenvoorstel 'Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel' aan dat ze een fonds voorstaan dat wordt vormgegeven naar de kaders van de Omnibus Decentraal en de bijzondere vrijstellingsbepalingen voor fondsen. Daarmee wordt een staatsteunmelding en goedkeuring door de Europese Commissie niet nodig. Een dergelijke melding/goedkeuring zou leiden tot een grote vertraging in de oprichting en uitvoering van het fonds.<sup>60</sup> Anderhalf jaar later gaan GS in het Statenvoorstel 'Oprichting Innovatiefonds Overijssel' hier nog dieper op in. Zij geven aan dat de leningen vanuit het Innovatiefonds Overijssel II worden ingezet conform de daarvoor geldende voorschriften van de Europese Commissie. Door de toepassing van deze voorschriften is er bij leningen geen sprake van staatssteun, zo geven GS aan. Er wordt niet geëxpliciteerd om welke voorschriften van de Europese Commissie het gaat. Voor participaties is er welke sprake van staatssteun, noemen GS. Echter, door het investeringsreglement te baseren op de

<sup>58</sup> Dit advies bestond uit een gesprek met een hoogleraar van universiteit Leiden (Energiefonds) en Nysingh advocaten-notarissen N.V. (Innovatiefonds).

<sup>59</sup> Het gaat om mogelijk beperkende factoren in de vormgeving van het fonds, subsidiemogelijkheden (geldleningen en garantstellingen) en het investeringsreglement (voor de beoogde participaties).

<sup>60</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 8.

Omnibus Decentraal regeling is er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun. Hierdoor is een staatssteunmelding en goedkeuring door de Europese Commissie niet nodig.<sup>61</sup> Uit navraag bij de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat de staatssteuntechnische aspecten van het Innovatiefonds onderdeel waren van een integraal juridisch advies.<sup>62</sup>

In februari 2017 besloten PS om in het investeringsreglement van het Innovatiefonds - binnen de vastgestelde doelstellingen van het Innovatiefonds - maximale ruimte te bieden om binnen staatssteunkaders te investeren. Concreet betekent dit eerst voor het investeringsreglement enkel de Algemene Groepsvrijstelling (AGV) als uitgangspunt was genomen en dat nu ook andere mogelijkheden om binnen de staatssteunkader te investeren in bedrijven ingezet kunnen worden, zoals de de-minimis steun (€ 200.000 steun over periode van drie jaar) of investeren onder gelijke voorwaarden als een private investeerder.

### Europese aanbestedingsprocedure vs. inbesteding bij PPM Oost

Bij het Energiefonds zijn GS voor de verschillende mogelijke vormen van een fonds (zie vorig paragraaf) nagegaan hoe deze zich verhouden tot de aanbestedingsregels. Zij geven aan dat bij een externe beheerder deze middels een Europese aanbestedingsprocedure moest worden aangetrokken. Tot die conclusie werd gekomen gelet op de activiteiten, de omvang van het fonds en de vergoeding voor het beheer ervan.<sup>63</sup>

Voor het Innovatiefonds stelden GS aan PS voor het management en beheer op te dragen aan PPM Oost.<sup>64</sup> Voor deze inbesteding gaven zij een aantal argumenten, onder andere dat PPM Oost al vele jaren een uitvoeringsorganisatie van het regionaal economische beleid van de provincie was en dat bekend was met de wensen en eisen van de Staten.<sup>65</sup> De gegeven argumenten waren allen inhoudelijk en niet juridisch. In een interview met de provincie werd gesteld dat de 'quasi-aanbesteding' naar PPM Oost mogelijk was, omdat er aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste is er alleen sprake zijn van publieke aandeelhouders en ten tweede is meer dan 80% van de organisatie publiek gefinancierd te zijn.

Bij het onderzoeken van de juridische afwegingen op bovenstaande punten kwamen we nog een ander punt tegen dat relevant is in het kader van ons onderzoek. Dat gaat over hoe de bevoegdheden voor het verlenen van subsidies zijn toebedeeld.

### Mandatering vs. attributie

Hierboven is genoemd dat leningen die verstrekt worden vanuit het Energiefonds en het Innovatiefonds worden beschouwd als subsidies. Bij het Energiefonds is de directeur

<sup>61</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 7.

<sup>62</sup> Dit integrale juridische advies was van Nysingh notarissen-advocaten N.V. (december 2012).

<sup>63</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO<sub>2</sub>-reductie/duurzaam Energiefonds, p. 8.

<sup>64</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 5

<sup>65</sup> De andere redenen dat GS opteren voor inbesteding naar PPM Oost zijn: een (internationaal) bewezen trackrecord, een overtuigende speler in bestaande innovatiesystemen in Oost-Nederland, bekend met en investeert als conform het Market Economy Investor Principle (marktconformiteit), een nauwe relatie met Oost NV en het nationale dakfonds MKB+ van het Rijk en een eventuele bijdrage in het kader van de wet Hof kan snel worden vormgegeven.

Bron: PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 7.

gemandateerd om een besluit te nemen over individuele leningen (en garanties).<sup>66</sup> Het Energiefonds voert in feite namens de provincie een subsidieregeling uit. GS zijn het bestuursorgaan voor subsidies. Dit betekent dat zij het mandaat verleend hebben aan de directeur van het Energiefonds.

Bij het Innovatiefonds is er geen sprake van mandaat, maar van attributie. Dit betekent dat bestuursrechtelijke bevoegdheden (zoals het verlenen van leningen) zelfstandig aan het Innovatiefonds zijn toegekend. Leningen worden rechtstreeks, en niet namens de provincie, verstrekt. Attributie gebeurt op basis van provinciale verordeningen. Die worden door PS vastgesteld. De verordeningen voor het Innovatiefonds<sup>67</sup> zijn op 18 februari 2015 door PS vastgesteld.<sup>68</sup>

Als reden voor hun voorkeur voor attributie geven GS aan dat er hiermee uitdrukking wordt gegeven aan de onafhankelijkheids- respectievelijk deskundigheidsmotieven die ten grondslag liggen aan de uitvoering op afstand.<sup>69</sup> Het toekennen van bevoegdheden via mandaat achten GS minder geschikt omdat de 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>70</sup>

Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat er voorafgaand aan het Statenvoorstel aan PS om attributie toe te passen bij de werkfondsen extern juridisch advies is ingewonnen of attributie van bestuursrechtelijke bevoegdheden naar werkfondsen via provinciale verordening mogelijk is volgens het recht.<sup>71</sup> Uit het advies kwam naar voren dat dit juridisch gezien kan.

<sup>66</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>67</sup> Het gaat om twee verordeningen: Verordening Innovatiefonds Overijssel en Verordening Innovatiekrediet Overijssel.

<sup>68</sup> Besluit PS/2015/16. De verordeningen zijn nog aangepast via de nota PS/2015/737.

<sup>69</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 10 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>70</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 10.

<sup>71</sup> Het ging hier om een advies van mr. dr. R. Nehmelman, universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan Universiteit Utrecht (november 2013).

## 2.2 Kaders en de uitwerking daarvan

In deze paragraaf gaan we in op de kaders voor en van het Energiefonds en het Innovatiefonds (onderzoeksvraag 3). Ook benoemen we hoe deze kaders zijn uitgewerkt in bijvoorbeeld statuten, reglementen en contracten met de beheerders (onderzoeksvraag 4).

### Normen

- Er is voldoende garantie voor blijvende invloed en sturing door de provincie.
- Er is een meerjarig investeringsplan vastgesteld op basis waarvan de fondsbeheerder besluiten kan nemen.
- De provincie hanteert een duidelijke definitie van revolverendheid, waaronder: de mate van revolverendheid, termijn waarbinnen revolverende middelen opnieuw ingezet mogen worden, hoe herinvesteringen plaatsvinden.
- De maatschappelijke doelstellingen van de fondsen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd.
- Er is duidelijkheid over de financiële kaders en de kaders voor de investeringen van de revolverende fondsen.
- Er zijn afspraken gemaakt over de besluitvorming bij eventuele aanpassingen of beëindiging van het fonds.
- De uitwerking is consistent met de kaders die door PS zijn gesteld.

### Bevindingen

- De provincie stuurt op het Energiefonds respectievelijk de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds door het stellen van kaders, zeggenschap bij benoemingen en het sturen van beleidsbrieven ten behoeve van het strategisch beleidsplan (1x per 4 jaar) en de begroting/het jaarplan (jaarlijks).
- In het strategisch beleidsplan is vastgelegd hoe de beheerder van het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds de missie en doelen wil verwezenlijken. Dit kan gezien worden als, maar is breder dan, een meerjarig investeringsplan.
- Eind 2015 is besloten het Energiefonds revolverend te maken. Sindsdien zijn nog geen nieuwe of nadere kaders hieromtrent gesteld. Het revolverendheidspercentage voor het Innovatiefonds ligt op tenminste 80%. Een definitie van revolverendheid staat in het directiereglement.

*Vervolg normen en bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- Voor het Energiefonds zijn bandbreedtes bepaald hoeveel de middelen bijdragen aan de provinciale ambitie voor hernieuwbare energie. Op basis hiervan is een beoogd maatschappelijk rendement berekend (is nu 4 - 12 PJ per jaar). Het doel van het Innovatiefonds is € 150 mln. totale investeringen en minimaal 2.000 arbeidsplaatsen. Het was niet direct duidelijkheid of dit om nieuwe of ook om behouden arbeidsplaatsen ging. Het investeringsreglement en de verordeningen bevatten een definitie van arbeidsplaats.
- PS hebben in 2011 en 2012 financiële kaders voor het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds vastgesteld over onder meer de maximale investering per project. In 2015, 2016 en 2017 zijn de financiële kaders aangepast en aangevuld. Zo is voor het Energiefonds de fondsinsleg verlaagd en is het fonds revolverend geworden. En zijn vanuit het Innovatiefonds fonds-in-fonds-investeringen mogelijk gemaakt en is een revolverendheidspercentage vastgesteld.
- PS hebben kaders gesteld voor investeringen vanuit het Energiefonds en het Innovatiefonds. Deze kaders zijn uitgewerkt in investeringsreglementen (participaties) en het uitvoeringsbesluit subsidies/subsidieverordeningen (leningen). Deze uitwerking is consistent met de door PS gestelde kaders voor investeringen.
- Voor het ontbinden van het Energiefonds en Innovatiefonds moeten PS om wensen en bedenkingen worden gevraagd. Het Innovatiefonds kent geen einddatum. Voor het Energiefonds was bepaald dat deze minimaal 10 jaar loopt (naar verwachting ca. 15 jaar), maar de provincie stelt dat met het revolverend worden de einddatum is losgelaten.

De provincie stelt kaders om te kunnen sturen en invloed te hebben op de oprichting, uitvoering en beëindiging van de fondsen. In de eerste subparagraaf wordt beschreven hoe de sturing plaatsvindt en in welke documenten de kaders zijn vastgelegd.

In de daaropvolgende subparagrafen gaan we in op de kaderstelling aan de hand van vijf invalshoeken:

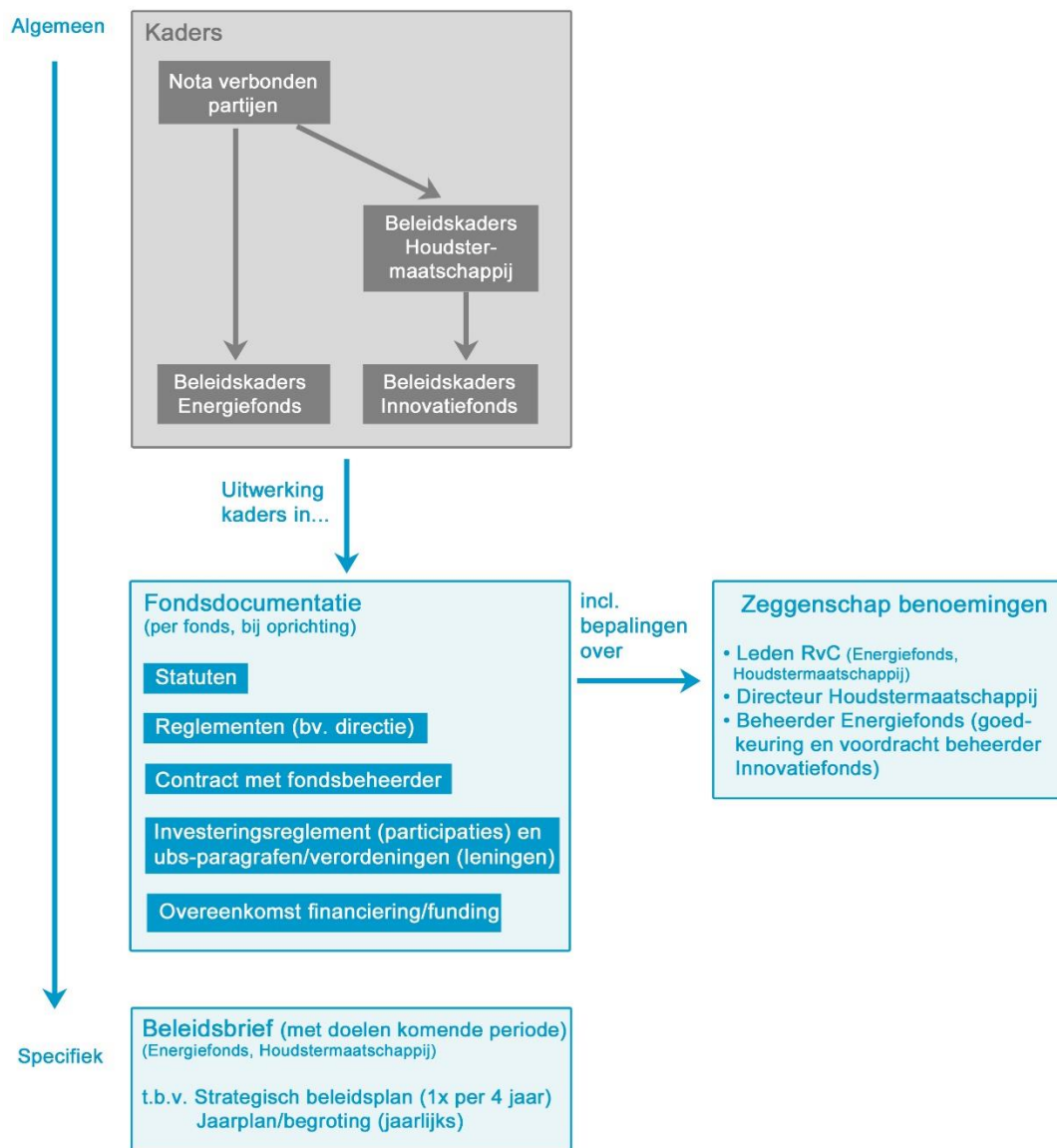
- de revolverendheid van de fondsen
- de maatschappelijke doelen van de fondsen en de uitwerking daarvan
- de financiële kaders
- de kaders voor investeringen
- Besluitvorming over aanpassing of beëindiging van het fonds.

### 2.2.1 Sturing door kaderstelling

PS hebben kaders opgesteld voor het Energiefonds en het Innovatiefonds. Ook stelden zij meer algemene kaders vast die van toepassing zijn op deze fondsen, zoals een nota verbonden partijen. Daarnaast zijn er, veelal door GS, een aantal fondsdocumenten opgesteld en vastgesteld die voortkomen uit de kaders van PS (bv. reglementen). In deze

deelparagraaf laten we zien hoe de provincie stuurt op het Energiefonds en het Innovatiefonds door middel van kaders op verschillende niveaus. In figuur 6 een schematisch overzicht van hoe de kaderstelling is opgezet. Na de figuur volgt een toelichting.

**Figuur 6:** Sturing door kaderstelling bij Energiefonds en Innovatiefonds



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

### Kaders

Het Energiefonds en de Houdstermaatschappij zijn verbonden partijen. De huidige nota verbonden partijen is in juli 2016 vastgesteld. Dit was een actualisatie van de

“governance verbonden partijen”<sup>72</sup> uit het najaar 2013 en het “deelnemingen-beleid Overijssel”<sup>73</sup> uit 2008. In de nota verbonden partij staat onder andere:

- een afwegingskader wel/niet oprichten verbonden partij,
- het proces tot aangaan (en oprichten) van een verbonden partij,
- op welke punten de motivering voor een verbonden partij moet ingaan en
- de inrichting van de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording).

De nota verbonden partijen geeft een weergave van het beleid/de voornemens van de provincie. Dit beleid werkt niet automatisch door, maar de uitvoering moet geborgd worden in de documentatie van de verbonden partijen. Bepaalde zaken moeten dus in de regels (reglementen, overeenkomsten) van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij en haar werkfondsen vastgelegd worden.

In mei 2014 stemden PS in met het voorgenomen besluit van GS om de “Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV” op te richten. Ook is er een lijst van voorgenomen besluiten vastgesteld waar PS in de gelegenheid gesteld moet worden om wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan GS. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- oprichten/ontbinden van een werkfonds,
- vaststellen van een strategisch beleidsplan van de Houdstermaatschappij/een werkfonds,
- investeringsbesluiten waarbij de verplichting van de HFO/werkfonds groter is dan 15% van Investeringsvolume,
- investeringsbesluiten die afwijken van het investeringsreglement en/of de verordening van het betreffende werkfonds,
- besluiten die afwijken van het provinciaal bezoldigingsbeleid en
- wijzigen van de statuten van de Houdstermaatschappij en de werkfondsen.

Het beleid van de Houdstermaatschappij is van toepassing op de werkfondsen die onder deze holding vallen, of het betreffende werkfonds revolverend is of niet. Deze kaders gelden dus wel voor het Innovatiefonds, maar niet voor het Energiefonds.

PS hebben specifieke inhoudelijke en financiële kaders gesteld voor het Energiefonds en het Innovatiefonds. In de volgende deelparagrafen gaan we op enkele van deze kaders nader in. Voor de inhoudelijke kaders richten we ons bijvoorbeeld op de gestelde maatschappelijke doelen en voor de financiële kaders op het maximale investeringsvolume en de revolverendheid.

### **Uitwerking kaders in fondsdocumentatie**

De kaders van PS vormen de richting en vormgeving van de fondsen. Deze zijn verder uitgewerkt in de fondsdocumentatie. In tabel 3 geven we de fondsdocumentatie van het Energiefonds, de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds weer. Hierbij is voor de verschillende soorten documenten aangegeven wie deze vaststelt bij de oprichting en bij wijzigingen.

<sup>72</sup> Statenbrief PS/2013/719 Governance verbonden partijen.

<sup>73</sup> PS/2008/279 Deelnemingenbeleid Overijssel.



**Tabel 3: Fondsdokumentatie**

Soort document	Energiefonds	Houdstermaatschappij	Innovatiefonds	Vaststelling en aanpassing
Statuten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statuten EFO I BV</li> <li>• Statuten EFO II BV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statuten HFO BV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statuten IFO I BV</li> <li>• Statuten IFO II BV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene vergadering</li> </ul>
Reglementen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiereglement</li> <li>• Reglement voor de RvC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance-Reglement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiereglement</li> <li>• Reglement investment committee van Participatiemaatschappij Oost NV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene vergadering (uitzondering: vaststelling reglement voor IC gebeurt binnen governance Oost NV)</li> </ul>
Kaders investeringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UBS-paragraaf</li> <li>• GS-mandaat</li> <li>• Investeringsreglement</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordening Innovatiekrediet</li> <li>• Verordening Innovatielening</li> <li>• Investeringsreglement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubs: GS</li> <li>• Investeringsreglement: algemene vergadering</li> <li>• Verordeningen: PS</li> </ul>
Overeenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Managementovereenkomst EFO I en ASN Bank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overeenkomst van opdracht HFO en Intertrust</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overeenkomst van opdracht IFO I en IFO II en PPM Oost</li> </ul>	Beide partijen.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieringsovereenkomst provincie en EFO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundingsovereenkomst provincie en HFO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundingsovereenkomst HFO en IFO I en IFO II</li> </ul>	Beide partijen.

### Statuten

Tabel 3 laat zien dat zowel het Energiefonds als de Houdstermaatschappij als het Innovatiefonds statuten (oprichtingsakte) kent. Dit is wettelijk verplicht bij de oprichting van een B.V. In dit documenten worden allerlei juridische aspecten van de B.V. vastgesteld. Het Energiefonds en het Innovatiefonds bestaan formeel uit twee B.V.'s, wat betekent dat deze fondsen beide twee statuten kennen. In de statuten is onder meer aandacht voor het doel, de aandelen, de directie, algemene vergadering, besluitvorming, winst en dividend. De directie van het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds kan een wijziging van de statuten voorstellen. Deze moet goedgekeurd worden door de algemene vergadering.<sup>74</sup> Bij Statenvoorstellen over het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds was een concept van de statuten één van de bijlagen<sup>75</sup> om PS de mogelijkheid te bieden wensen en bedenkingen kenbaar te maken.<sup>76</sup> Voor de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds is expliciet vastgelegd dat PS in de

<sup>74</sup> Directiereglement Energiefonds, bijlage 4A (punt k). Directiereglement Innovatiefonds, bijlage 1 (punt o).

<sup>75</sup> PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, bijlage 5. PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, bijlage 5 en 6.

<sup>76</sup> PS hebben bij het Energiefonds een amendement (PS/2011/754) aangenomen waarin ze GS opdracht geven het beloningsbeleid in de statuten op te nemen.

gelegenheid gesteld worden om wensen en bedenkingen aan GS kenbaar te maken bij wijzigingen.<sup>77</sup>

### *Reglementen*

Zowel het Energiefonds als het Innovatiefonds kent een directiereglement. In deze reglementen zijn nadere regels gesteld over de uitoefeningen van de taken en bevoegdheden door de directie van het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds. Het directiereglement van het Energiefonds is vastgesteld door GS (algemene vergadering). PS hebben dit reglement niet gezien. PS hebben een concept van het directiereglement van het Innovatiefonds gezien als bijlage bij het Statenvoorstel over de oprichting van het Innovatiefonds.<sup>78</sup> Er is voor de werkfonds van de Houdstermaatschappij, waaronder het Innovatiefonds, vastgelegd dat de directeur van het werkfonds de mogelijkheid heeft om wijzigingsvoorstellen in te dienen. Die worden vastgesteld door de directeur van de Houdstermaatschappij in zijn rol als aandeelhouder van betreffend werkfonds. Dit kan alleen met voorafgaande goedkeuring van GS (algemene vergadering). Zij dienen PS per Statenbrief te informeren bij ingrijpende wijzigingen.<sup>79</sup>

De Houdstermaatschappij kent een governancereglement. Hierin zijn de taken en bevoegdheden van de algemene vergadering, de directie en de RvC vastgelegd. In een bijlage van het governancereglement is een lijst van de besluiten van de algemene vergadering (GS) vastgelegd die voorafgaande goedkeuring van PS behoeven.<sup>80</sup> De directeur van de Houdstermaatschappij heeft de mogelijkheid om wijzigingsvoorstellen te doen, deze worden vastgesteld door GS (algemene vergadering). Zij moeten PS per Statenbrief informeren bij ingrijpende wijzigingen.<sup>81</sup> In de praktijk is dit mei 2015 gebeurd.<sup>82</sup>

Zaken over de Raad van Commissarissen (bv. over de samenstelling, taken, vergoeding, vergaderingen) zijn bij het Energiefonds vastgelegd in een reglement voor de RvC. De Houdstermaatschappij kent niet een dergelijk separaat document, daarin zijn zaken over de RvC in het governancereglement opgenomen.

### *Investeringsreglement en Ubs-paragraaf/verordeningen*

PS hebben kaders voor investeringen vastgesteld die gezien kunnen worden als een soort criteria of voorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan een maximale investeringsbedrag per project/onderneming of een geografische eis (dat het project moet zijn in de provincie). Dergelijke criteria samen de kaders van fondsdocumenten gericht op de toetsing van aanvragen:

- investeringsreglementen waar aanvragen voor participaties aan worden getoetst en
- paragrafen in het uitvoeringsbesluit subsidies (Energiefonds) of verordeningen (Innovatiefonds) waar aanvragen voor leningen en garanties aan moeten voldoen.<sup>83</sup>

<sup>77</sup> PS/2014/306 Fondenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>78</sup> PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, bijlage 8.

<sup>79</sup> PS/2014/306 fondsenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>80</sup> Governancereglement HFO, bijlage 1b.

<sup>81</sup> PS/2014/306 fondsenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>82</sup> Dit ging om technische wijzigingen in de statuten en het governancereglement. PS zijn hier via brief PS/2015/432 (p. 2 en 5-6) over geïnformeerd.

<sup>83</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 5.

In [paragraaf 2.2.4](#) gaan we na of de uitwerking van de kaders van PS op consistente wijze heeft plaatsgevonden.

### Zeggenschap bij benoemingen

In de fondsdocumentatie zijn ook bepalingen opgenomen over de zeggenschap van de provincie bij benoemingen. Met provincie wordt hier GS als algemene vergadering van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij bedoeld. Zij benoemen de leden van de Raden van Commissarissen van het Energiefonds<sup>84</sup> en de Houdstermaatschappij.<sup>85</sup>

Bij de benoeming van de directeur (beheerder) is een verschil te zien tussen het Energiefonds en het Innovatiefonds. Het is bij beide de algemene vergadering die hen benoemt.<sup>86</sup> Echter, GS zijn wel aandeelhouder van het Energiefonds maar geen aandeelhouder van het Innovatiefonds. Zodoende wordt de directeur van het Innovatiefonds niet door GS Overijssel, maar de directeur van de HFO (AV van de IFO) benoemd. Er is vastgelegd dat de voordracht en voorafgaande goedkeuring bij GS ligt.<sup>87</sup> PS moeten hier per Statenbrief over geïnformeerd worden.<sup>88</sup>

De benoeming van de directeur van de Houdstermaatschappij vindt plaats door GS tijdens de algemene vergadering. GS dienen PS hiervan te informeren via een Statenbrief.<sup>89</sup>

Tot slot benoemt de provincie de leden van de adviescommissie van het Energiefonds.<sup>90</sup> Uit interviews kwam naar voren dat de provincie Overijssel voor het Innovatiefonds wordt gebruik gemaakt van de investeringscommissie van de participatiemaatschappij Oost-Nederland. Deze worden benoemd door de vergadering van aandeelhouders. De aandeelhouders van Oost NV zijn het ministerie van Economische Zaken, provincie Overijssel en provincie Gelderland.<sup>91</sup>

### Beleidsbrief

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

Voor het Energiefonds is in 2013 en 2014 een beleidsbrief gestuurd. De afgelopen twee jaar is dit niet gedaan. Als reden hiervoor werd in een interview met de provincie aangegeven dat er twee jaar geleden verkiezingen waren en dat men vorig jaar nog

<sup>84</sup> Statuten Energiefonds Overijssel BV, artikel 11 lid 2.

<sup>85</sup> PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>86</sup> Statuten Energiefonds Overijssel, artikel 11 lid 2. PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>87</sup> Governancereglement HFO, bijlage 1.

<sup>88</sup> PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>89</sup> PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>90</sup> Directiereglement Energiefonds, artikel 7 lid 5.

<sup>91</sup> Directiereglement Energiefonds, artikel 7 lid 5.

bezig was met het uitwerken van de resultaten van de verkiezingen (in het Coalitie-akkoord is een vermindering van de omvang en het revolverend worden van het fonds afgesproken). Er is voor het Energiefonds niets vastgelegd over de rol van PS bij de beleidsbrieven. PS zijn wel geïnformeerd over de verzending van de beleidsbrief uit 2013<sup>92</sup> (niet over de inhoud daarvan) en niet over de beleidsbrief uit 2014. Voor de Houdstermaatschappij is vastgesteld dat PS wensen en bedenkingen mogen meegeven voor de beleidsbrief ten behoeve van het opstellen van het strategische beleidsplan (1x per vier jaar).<sup>93</sup> PS hebben dit in december 2015 voor het eerst gedaan.<sup>94</sup>

In een strategisch beleidsplan wordt de “verwezenlijking van de missie en het doel” uiteengezet<sup>95</sup> oftewel er wordt aangegeven hoe de beoogde doelen en prestaties bereikt gaan worden. Het heeft in die zin een bredere scope dan dat het alleen een meerjarig investeringsplan zou betreffen, zo werd ook in interviews aangegeven. In een jaarplan wordt het strategisch beleidsplan geactualiseerd en geconcretiseerd met opgave van doelen, te behalen prestaties/resultaten en acties.<sup>96</sup>

Voor de vaststelling van de strategische beleidsplannen van het Energiefonds respectievelijk de Houdstermaatschappij is goedkeuring van de algemene vergadering (GS) nodig.<sup>97</sup> Voor de Houdstermaatschappij is vastgelegd dat PS hier voorafgaande goedkeuring aan moeten geven.<sup>98</sup> In februari 2017 hebben PS dit voor het eerst gedaan. Voor het Energiefonds is iets niets vastgelegd over de rol van PS bij het strategische beleidsplan. Voor de strategische beleidsplannen van de werkfondsen (waaronder het Innovatiefonds) is afgesproken dat de directeur van de HFO die vaststelt, met voorafgaande goedkeuring van GS (AV) die weer voorafgaande goedkeuring van PS nodig heeft. De verschillende geïnterviewden (provincie, directie Houdstermaatschappij en directie Innovatiefonds) gaven aan dat de totstandkoming van dit eerste strategische beleidsplan relatief lang<sup>99</sup> heeft geduurd. De RvC van de Houdstermaatschappij geeft aan dat er onduidelijkheid was over de te volgen strategie.<sup>100</sup>

## 2.2.2 Revolverendheid

De provincie Overijssel kent geen algemeen beleidskader over de inzet van revolverende middelen waarin een definitie van revolverendheid wordt gegeven. Hieronder beschrijven we voor het Energiefonds en Innovatiefonds wat er in de kaders van PS en de fondsdocumentatie staat over de revolverendheid.

<sup>92</sup> PS/2013/365 Nadere inrichting Energiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>93</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>94</sup> PS/2015/838 Beleidsbrief HFO.

<sup>95</sup> Directiereglement Energiefonds, art. 2 en Directiereglement Innovatiefonds, onderdeel B1.

<sup>96</sup> Directiereglement Energiefonds, art. 2 en Directiereglement Innovatiefonds, onderdeel B1.

<sup>97</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>98</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>99</sup> Volgens de beleidsbrief HFO hadden de directies van de Houdstermaatschappij en de werkfondsen vier maanden om het strategische beleidsplan uit te werken en ter vaststelling aan GS aan te bieden. PS zouden dan via de voorhangprocedure om instemming/voorafgaande goedkeuring worden gevraagd. De beleidsbrief HFO is in december 2015 door PS vastgesteld en de strategische beleidsplannen zijn in december 2016 aan PS voorgelegd. Hier zitten dus 12 maanden tussen in plaats van de verwachte vier maanden.

<sup>100</sup> Advies RvC HFO B.V. bij concept Strategisch Beleidsplan HFO en werkfondsen 2016-2018, p. 2.

### Energiefonds: netto streefrendement op 2%, nog geen nieuwe/nadere kaders na revolverend worden

In januari 2011 hebben PS expliciet besloten dat het Energiefonds Overijssel niet revolverend zou zijn, maar dat de financiële rendementen terug zouden vallen in de algemene middelen. Het netto streefrendement werd in september van datzelfde jaar op 2% gezet. Als uitzondering op het niet-revolverende karakter van het fonds werd bepaald dat garanties die vrij zouden vallen voor het fonds volledig was bestemd wel opnieuw ingezet mochten worden. In de managementovereenkomst zijn formules opgenomen hoe het netto streefrendement voor de opdrachtgever en rendement voor participaties berekend wordt.<sup>101</sup>

Vier jaar later is bij het coalitieakkoord 2015-2019 afgesproken dat de middelen van het Energiefonds Overijssel revolverend ingezet zouden worden.<sup>102</sup> Dit is november 2015 formeel besloten bij de begroting 2016.<sup>103</sup> Op het moment van schrijven van deze rapportage (november 2016) staat het netto streefrendement nog op 2%. De provincie benadrukt dat het om een streefrendement en geen hard doel gaat. In interviews met de provincie en de fondsbeheerder kwam naar voren dat bij de bijstelling van het Energiefonds onder andere zal worden voorgesteld dit percentage te verlagen. Naar verwachting zal het liggen tussen de 0 en 1%.

Sinds november 2015 (het moment dat PS besloten dat het Energiefonds revolverend wordt) hebben er nog geen aanscherpingen in de kaders of wijzigingen in de fondsdocumentatie plaatsgevonden.

In oktober 2016 schreef de auditcommissie een brief aan PS over de P&C-documenten waarin stond dat er *“verschillende beelden bestaan t.a.v. het revolverende karakter van het Energiefonds”*. Bij wie deze beelden bestaan en wat de verschillen zijn tussen deze beelden wordt niet duidelijk uit de brief.

### Innovatiefonds: revolverendheidspercentage tenminste 80%

PS besloten op 12 december 2012 over de kaderstelling van het Innovatiefonds Overijssel. Eén van de vastgestelde kaders was dat het fonds in de basis revolverend is.

In het achterliggende Statenvoorstel staat revolverendheid in algemene bewoordingen uitgelegd, te weten:

- dat het uitgangspunt bij revolverende fondsen is dat de opbrengt gelijk/hoger moet zijn dan de inleg in het fonds, wat betekent dat een portefeuille zo moet worden opgebouwd dat dit rendement gehaald kan worden na aftrek van alle kosten en
- dat aflossingen, rentebaten en verkoopopbrengsten vloeien terug naar het fonds om herinzet mogelijk te maken.<sup>104</sup>

In het governancereglement van de Houdstermaatschappij en het directiereglement van het Innovatiefonds is de volgende definitie van revolverendheid opgenomen: *“geheel of*

<sup>101</sup> Managementovereenkomst tussen Energiefonds Overijssel I B.V. en ASN Beleggingsinstellingen Beheer B.V. inzake het beheer Energiefonds Overijssel, p. 7-8.

<sup>102</sup> Provincie Overijssel. Coalitieakkoord 2015-2019. Overijssel werkt! Verbinden, versterken en vernieuwen, p. 10.

<sup>103</sup> Besluit nr. PS/2015/687 (Begroting 2016), besluitpunt 5.

<sup>104</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

*gedeeltelijk terugontvangen investeringen (inclusief eventueel rendement hierop) opnieuw te gebruiken door investeringen, begrenst door het investeringsvolume en nader uitgewerkt in documenten op werkfonds niveau*".<sup>105</sup> In deze definitie wordt nog niet duidelijk hoe de revolverendheid berekend wordt, bv. met of zonder inbegrip van inflatiecorrectie.

Het PS-besluit uit 2012 bevatte geen besluit over hoe revolverend het fonds zou moeten zijn (revolverendheidspercentage). In het besluit werd wel expliciet genoemd dat *"gezien het risico dat gepaard gaat met innovatieprojecten wordt aanvaard dat niet is uit te sluiten dat het fonds op de lange termijn langzaam zal leeglopen"*.<sup>106</sup> Ook in het achterliggende Statenvoorstel en de fondsdocumentatie zoals de overeenkomst van opdracht was geen revolverendheidspercentage opgenomen. PS hebben februari 2017 kaderstelling voor het Innovatiefonds aangescherpt. Toen is een revolverendheidspercentage van ten minste 80% voor de investeringen uit een investeringsronde van 10 jaar als streefnorm vastgesteld.<sup>107</sup>

### 2.2.3 Maatschappelijke doelen

#### **Energiefonds: bandbreedte voor bijdrage Energiefonds aan ambitie hernieuwbare energie, omgerekend naar maatschappelijk rendement in petajoule**

In januari 2011 stelden PS dat het Energiefonds Overijssel als doel heeft om de CO<sub>2</sub>-reductie te versnellen.<sup>108</sup> De provincie heeft in het Statenvoorstel van juli 2011 (vastgesteld in september) dit doel iets gespecificeerd: *"doelstelling van het Energiefonds is om het beschikbaar stellen van leningen, garanties en deelnemingen initiatieven te stimuleren die leiden tot het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie binnen de provincie Overijssel. Daarmee worden tevens lastenverlichting (of-beheersing), werkgelegenheid, innovatie en een aantrekkelijk vestigings- en woonklimaat gerealiseerd."* Daarbij is in het Statenvoorstel de volgende tabel met de beoogde resultaten en indicatieve effecten opgenomen. Deze zijn gerangschikt naar de tweeledige invulling van het Energiefonds:

- projecten voor hernieuwbare energie (met name bio-energie, geothermie, energie-infrastructuur en restruimte) en
- energiebesparing in de gebouwde omgeving.

<sup>105</sup> Governancereglement HFO BV, onderdeel B1 (p. 8) en directiereglement IFO I BV en IFO II BV, onderdeel B1 (p. 7).

<sup>106</sup> Besluit nr. PS/2012/945), besluitpunt 1d.

<sup>107</sup> Besluit nr. PS/2016/1110, besluitpunt 2a.

<sup>108</sup> Besluit nr. PS/2010/1178.

**Tabel 4:** Maximaal geraamde effecten van inzet Energiefonds

	Inzet middelen provincie	Beoogde totale investering	Aandeel in opgave (20% hernieuwbare energie)	Werkgelegenheidseffect	Overige effecten
Hernieuwbare energie	€ 150 mln.	€ 750 mln. - € 1000 mln.	18 - 55%	150 - 375 fte (structureel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimaal 10 spraakmakende innovaties met werkgelegenheidseffect op termijn</li> <li>• Vergroten energiezekerheid</li> <li>• Vestigingsklimaat</li> <li>• Concurrentie- en exportpositie</li> </ul>
Energiebesparing	€ 100 mln.	€ 200 mln. - € 360 mln.	1 - 5%	1000 - 3600 mensjaren (tijdelijk)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7000 - 10.000 extra woningen energiezuinig</li> <li>• Lastenbeheersing</li> </ul>

Bron: Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefond Overijssel BV, p. 3-4.

GS spraken de verwachting uit dat het Energiefonds in zijn totaliteit voor 20 - 60% kan bijdragen aan de ambitie van de provincie om in 2020 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen te laten voortkomen.<sup>109</sup> In een Statenbrief van september 2011 verstreken GS aanvullende informatie over de systematiek achter de doelstelling 20% hernieuwbare energie in 2020 en de definitie van hernieuwbare energie.

Bovenstaande is de basis voor de doelstelling voor het Energiefonds. De ambtelijke organisatie heeft dit vervolgens omgerekend in een omgerekend in een maatschappelijk rendement voor het Energiefonds. Dat ligt nu<sup>110</sup> tussen de 4 en 12 petajoule per jaar, wat overeenkomst met 32 respectievelijk 96 TJ/mln/pj. Deze concrete aantallen zagen we in betreffend Statenvoorstel niet terug.

De provincie geeft aan dat werkgelegenheid een positief neveneffect van de activiteiten van het Energiefonds is, maar geen doel waar het Energiefonds op stuurt. De werkgelegenheidseffecten zoals die vermeld staat in het Statenvoorstel (tabel 4) zijn dan ook niet nader gedefinieerd en genormeerd in de managementovereenkomst. Echter, met de fondsbeheerder wordt wel afgesproken dat er overzichten worden gemaakt waarin per participatie/financiering wordt vermeld in hoeverre deze heeft bijgedragen aan de realisering van het maatschappelijk rendement en aan de toename van de arbeidsplaatsen.<sup>111</sup> Een definitie van arbeidsplaats staat in het Uitvoeringsbesluit subsidies en het investeringsreglement.

<sup>109</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 4.

<sup>110</sup> De fondsinleg is inmiddels geen € 250 mln. meer, maar € 200 mln. en men gaat nu uit van een energiegebruik van 100 petajoule, dit was voorheen 125.

<sup>111</sup> Managementovereenkomst, art. 5 lid 4.



## Innovatiefonds: doel minimaal 2000 arbeidsplaatsen, niet direct duidelijk of het over nieuwe of ook behouden werkgelegenheid gaat

Met het Innovatiefonds beoogt de provincie de volgende zaken te realiseren:

- Een investeringsomvang van (minimaal) € 150 mln.<sup>112</sup> Deze investeringsomvang moet worden bereikt doordat de middelen revolverend zijn en er, per geïnvesteerde euro, meerdere malen sprake is van cofinanciering van private partijen.<sup>113</sup>
- Een werkgelegenheidseffect van minimaal 2000 arbeidsplaatsen.<sup>114</sup> In de Statenvoorstellen staat verschillende informatie of dit gaat om nieuwe arbeidsplaatsen (Statenvoorstel 2012)<sup>115</sup> of dat het betrekking heeft op zowel het behoud van bestaande bedrijven als op het creëren van nieuwe werkgelegenheid (Statenvoorstel 2014).<sup>116</sup> In de Statenvoorstellen is niet genoemd wat er precies met 'arbeidsplaatsen' bedoeld wordt (gaat het hier bijvoorbeeld om fte, dus om voltijd arbeidsplaatsen of telt een deeltijdfunctie ook?).

Dit tweede punt kan gezien worden als het beoogde maatschappelijke doel/rendement van het Innovatiefonds.

In het investeringsreglement en de verordeningen behorende tot het Innovatiefonds wordt gesproken over behouden of gecreëerde arbeidsplaatsen. In deze documenten is een definitie van een behouden of gecreëerde arbeidsplaats opgenomen. In deze definitie wordt uitgegaan van een *“permanent bezette en tot volledige dagtaak omgerekende arbeidsplaats op jaarbasis (1 fte), gebaseerd op een arbeidsovereenkomst voor een aaneengesloten periode van minimaal 12 maanden welke met de businesscase/het projectplan wordt geschapen of in stand wordt gelaten bij realisatie”*.<sup>117</sup>

In de beleidsbrief ten behoeve van het Strategisch Beleidsplan 2016-2018 die GS eind 2015 aan de Houdstermaatschappij zonden<sup>118</sup> is een werkgelegenheidseffect van 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen genoemd. Ook is in de brief aangegeven dat voor de verantwoording aan PS per werkfonds behoefte is aan inzicht op onder andere de indicator *“het aantal arbeidsplaatsen dat ondernemingen aangeven dat door de gedane investeringen is behouden of extra is gecreëerd”*. In haar strategische beleidsplan van oktober 2016 constateert het bestuur van de Houdstermaatschappij constateert dat het beoogde werkgelegenheidseffect zoals geformuleerd door de provincie (minimaal 2.000 nieuwe arbeidsplaatsen) en door de fondsbeheerder (2.000 behouden of gecreëerde arbeidsplaatsen) van elkaar verschilt.<sup>119</sup> In het strategische beleidsplan noemt de

<sup>112</sup> Besluit PS/2012/945 (onderdeel overwegingen), Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 1 en 4 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>113</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>114</sup> Besluit PS/2012/945 (onderdeel overwegingen), Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 1 en 4 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>115</sup> Besluit PS/2012/945 (onderdeel overwegingen) en Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 1 en 4.

<sup>116</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>117</sup> Subsidieverordening Innovatiefonds Overijssel II B.V. artikel 1c, Subsidieverordening Innovatiekrediet Overijssel artikel 1 en Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel, p. 2.

<sup>118</sup> Statenvoorstel PS/2015/838 Beleidsbrief HFO BV. Dit gebeurde na instemming van PS.

<sup>119</sup> Strategisch beleidsplan HFO BV, p. 7.



beheerder van het Innovatiefonds bij de doorberekening van verschillende scenario's de gecreëerde en behouden werkgelegenheid afzonderlijk.<sup>120</sup>

## 2.2.4 Kaders voor investeringen

### Energiefonds

#### *PS hebben kaders gesteld voor investeringen vanuit het Energiefonds*

In het Statenvoorstel 'Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds'<sup>121</sup> uit november 2010 zijn inhoudelijke kaders door PS meegegeven die relevant zijn voor financiering van projecten/ondernemingen. Het gaat hierom de volgende kaders:

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

#### *Investeringsreglement en Ubs-paragrafen Energiefonds uitgewerkt conform kaders PS*

Projecten die aanspraak willen maken op een bijdrage uit het Energiefonds worden inhoudelijk getoetst aan bovenstaande criteria. Deze criteria vormen samen de kaders van een tweetal fondsdocumenten: het investeringsreglement waar aanvragen voor participaties aan worden getoetst en een paragraaf in het uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs) waar aanvragen voor leningen en garanties aan moeten voldoen.<sup>122</sup>

Eén van de normen in dit onderzoek is dat de kaders van PS consistent zijn uitgewerkt. We kunnen niet voor elk (soort) kader van PS nagaan of dit consistent in de fondsdocumentatie is doorgevoerd. Daarom kiezen we ervoor naar één soort kaders van PS te kijken, namelijk de kaders voor investeringen zoals die in bovenstaande opsomming staan. We hebben hiervoor gekozen, omdat PS juist hiervoor concrete kaders heeft meegegeven waarvan verwacht zo mogen worden dat die in het investeringsreglement en betreffende Ubs-paragrafen terug te zien zijn. In tabel 5 ziet u de uitkomsten.

<sup>120</sup> PPM Oost. Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel, p. 33.

<sup>121</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds.

<sup>122</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 5.

**Tabel 5:** *Uitwerking kaders investeringen Energiefonds*

Kader voor investering	Investeringsreglement	Ubs-paragraaf
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten binnen Overijssel dan wel projecten die in belangrijke mate renderen binnen Overijssel.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen kernenergie.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage van de provincie is nodig om projecten te financieren.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De businesscases van de projecten zijn haalbaar en voldoende robuust.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De maximale investering/ financiering per project is € 20 mln.</li> </ul>	√	√

Tabel 5 laat zien dat de uitwerking voor het grootste deel consistent is met de kaders die PS heeft gesteld. Alleen over de looptijd van de financiering is in het investeringsreglement geen artikel opgenomen. In bijlage 4 geven we aan hoe de kaders van PS precies verwerkt zijn in het investeringsreglement en de Ubs-paragraaf. Hieruit blijkt op onderdelen verschillende bedragen of jaren in het investeringsreglement en de Ubs-paragraaf staan, maar deze vallen wel binnen/rondom de door PS gestelde kaders. Een voorbeeld hiervan is dat in het investeringsreglement een maximale investering van € 15 mln. is opgenomen (€ 20 mln. in kaders PS).

*Investeringsreglement en Ubs-paragraaf zijn al eerder aangepast, maar fondsbeheerder heeft nog een aantal ideeën*

In het interview met de beheerder van het Energiefonds is hen gevraagd in hoeverre het investeringsreglement en de UBS-paragraaf voldoende ruimte bieden. De fondsbeheerder gaf aan dat het investeringsreglement in dialoog met de provincie al een keer is aangepast. Toen zijn enkele inperkende zaken al gewijzigd. Zo zijn converteerbare leningen mogelijk gemaakt. Een ‘wens’ van de fondsbeheerder die toen niet is ingewilligd, is het verstrekken van achtergestelde leningen. Juridisch advies over de mogelijkheid van achtergestelde leningen is echter niet eenduidig. Daarnaast heeft de fondsbeheerder de wens om leningen voor de levensduur van een project te verstrekken. Dit betekent - waar van toepassing - een langere periode dan de huidige maximale periode van vijftien jaar. Tot slot is de hoeveelheid maximale financiering bij leningen beperkt, terwijl dat eigenlijk afhankelijk van de casus zou moeten zijn, zo gaf de fondsbeheerder aan. Zij benadrukt dat het de ervaring is dat ideeën over de gestelde kaders bespreekbaar zijn met de provincie. De provincie geeft aan dat de gesprekken over de wensen van de fondsbeheerder actief worden gevoerd in het kader van de verruiming van de voorwaarden van het Energiefonds. In dit besluitvormingstraject worden uiteindelijk definitieve besluiten genomen over de wensen van de fondsbeheerder.

## Innovatiefonds

### *PS hebben kaders gesteld voor directe en fonds-in-fonds-investeringen vanuit het Innovatiefonds*

Behalve financiële kaders stelden PS op 12 december 2012 ook inhoudelijke kaders voor het Innovatiefonds vast. Die kaders hebben ook betrekking op de financiering van ondernemingen/projecten. In het Statenvoorstel 'Oprichting Innovatiefonds B.V.'<sup>123</sup> van anderhalf jaar later staan kaders vermeld die relevant zijn voor de verstrekking van financiering aan ondernemingen. Tot slot hebben Statenleden in september 2016 kaders gesteld die betrekking hebben op zogenoemde 'fonds-in-fonds-investeringen'. In tabel 6 geven we weer wat deze kaders inhoudelijk zijn.

**Tabel 6:** *Kaders voor investeringen Innovatiefonds*

Document	Kader
Besluit PS/2012/945	<ul style="list-style-type: none"><li>• Binnen het fonds worden leningen en participaties ingezet.</li><li>• Het fonds zet in op provinciale schaal, met de mogelijkheid om tot maximaal 10% van het budget in te zetten op businesscases die van buiten de provincie komen, maar in hun effecten aantoonbaar neerslaan in de provincie.</li><li>• De focus van het Innovatiefonds richt zich op bedrijven binnen de topsectoren High Tech Systemen en Materialen (waaronder de maakindustrie), Kunststoffen/Chemie en Gezondheidszorg/Lifesciences te weten:<ul style="list-style-type: none"><li>○ nieuwe of bestaande technologische kapitaalintensieve MKB-ondernemingen (conform definitie Europese Unie) die op het punt staan door te groeien en daar financiering voor nodig hebben maar dat vanwege hoge technologische risicoprofielen niet kunnen krijgen.</li><li>○ Bedrijven of samenwerkingsconsortia die de werking van hun innovatie willen aantonen om bewijs te kunnen leveren dat het ontwikkelde concept geschikt is voor marktintroductie.</li><li>○ Samenwerkingsverbanden met MKB en kennisinstellingen binnen de in het regionaal economisch beleid geformuleerde topsectoren.</li><li>○ Cross-overs met sectoren zoals agrofood, vrijetijdseconomie, energie, bouw en cross-overs met andere sectoren waarmee onverwachte innovatieve mogelijkheden opdoemen die tot unieke productinnovaties leiden.</li></ul></li></ul>
Statenvoorstel PS/2014/578	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een deel van het budget (€ 4,5 miljoen) is bestemd voor MKB-leningen, de innovatiekredieten. Het gaat bij innovatiekredieten om leningen met een maximum van € 75.000, waarbij aan een ondernemer maximaal twee kredieten kunnen worden verstrekt. Aanvragers van innovatiekredieten moeten een projectplan aanleveren.</li><li>• Leningen vanuit IFO II (Innovatieleningen) worden verstrekt met een maximum van € 1 mln. Aanvragers vanuit IFO II moeten een businesscase aanleveren.</li></ul>
Besluit PS/2016/789	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het marktfonds investeert in MKB bedrijven in de sectoren High Tech Systemen en Materialen (waaronder de maakindustrie), Health/Lifesciences en kunststoffen/Chemie en cross-overs van deze sectoren met de sectoren</li></ul>

<sup>123</sup> PS/2014/578 Statenvoorstel Oprichting Innovatiefonds Overijssel.

Agrofood, Vrijtijdseconomie, Energie en Bouw.

- De maximale investering in een marktfonds bedraagt € 5 miljoen.
- Per marktfonds zal het belang van het Innovatiefonds niet meer dan 49,9% van het in totaal aan het betreffende Marktfonds gecommiteerde kapitaal bedragen.
- Bij de investeringsbeslissing moet aannemelijk zijn dat tenminste tweemaal het vanuit het Innovatiefonds beschikbaar gestelde bedrag in Overijssel wordt geïnvesteerd. Bij een investering die meer bedraagt dan € 250.000 moet het adviescomité dit oordeel vellen. Onder de € 250.000 moet de fondsbeheerder van het Innovatiefonds I BV het aannemelijk vinden.

Bron: Besluit PS/2012/945, Statenvoorstel PS/2014/578 en besluit PS/2016/789.

### *Investeringsreglementen en verordeningen Innovatiefonds uitgewerkt conform kaders PS*

Bovenstaande kaders van PS zijn doorgevoerd in een viertal specifiekere kaders voor investeringen aan de hand waarvan de fondsbeheerder en het investeringscomité kunnen besluiten c.q. adviseren over het aangaan van participaties of het verstrekken van leningen. De vier specifiekere kaders voor investeringen zijn: twee investeringsreglementen (voor participaties respectievelijk fonds-in-fonds investeringen) en twee verordeningen (voor leningen en kredieten). Wij zijn nagegaan in hoeverre deze consistent zijn met de door PS gestelde kaders voor investeringen. In onderstaande tabel ziet u de uitkomsten. Tabel 7 heeft betrekking op het Innovatiefonds Overijssel I (participaties en fonds-in-fonds investeringen) en tabel 8 op het Innovatiefonds Overijssel II (leningen en kredieten). De tabellen laten zien dat de kaders van PS voor investeringen consistent zijn uitgewerkt. Ook hiervoor is in bijlage 4 te zien in welke artikelen in de reglementen en verordeningen de kaders van PS precies verwerkt zijn.

**Tabel 7:** *Uitwerking kaders investeringen Innovatiefonds Overijssel I (participaties en fonds-in-fonds investeringen)*

Kader voor investering	Investeringsreglement I B.V.	Investerings-reglement ten aanzien van IFO I B.V. fonds-in-fonds
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten binnen Overijssel, maximaal 10 % van het budget is in te zetten op projecten die van buiten de provincie komen maar in hun effecten aantoonbaar neerslaan in de provincie.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focus: topsectoren High Tech Systemen en Materialen (w.o. de maakindustrie), Kunststoffen/Chemie en Gezondheidszorg/Lifesciences, of crossovers overs met sectoren zoals agrofood, vrijetijds-economie, energie, bouw en cross-overs met andere sectoren waarmee onverwachte innovatieve mogelijkheden opdoemen die tot unieke productinnovaties leiden.</li> </ul>	√	√
<b>Extra fond-in-fonds investeringen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximale investering in een marktfonds bedraagt</li> </ul>	N.v.t.	√

€ 5 mln.		
• Belang Innovatiefonds is maximaal 49,9% van totale gecommiteerde kapitaal marktfonds,	N.v.t.	√
• Bij de investeringsbeslissing moet aannemelijk zijn dat tenminste tweemaal vanuit het Innovatiefonds beschikbaar gestelde bedrag in Overijssel wordt geïnvesteerd.	N.v.t.	√

**Tabel 8:** *Uitwerking kaders investeringen Innovatiefonds II (leningen en kredieten)*

Kader voor investering	Verordening Innovatiefonds Overijssel II B.V.	Verordening Innovatiekrediet Overijssel
<ul style="list-style-type: none"> <li>Projecten binnen Overijssel, maximaal 10 % van het budget is in te zetten op projecten die van buiten de provincie komen maar in hun effecten aantoonbaar neerslaan in de provincie.</li> </ul>	√	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>Focus: topsectoren High Tech Systemen en Materialen (w.o. de maakindustrie), Kunststoffen/Chemie en Gezondheidszorg/Lifesciences, of crossovers overs met sectoren zoals agrofood, vrijetijdseconomie, energie, bouw en cross-overs met andere sectoren waarmee onverwachte innovatieve mogelijkheden opdoemen die tot unieke productinnovaties leiden.</li> </ul>	√	√
<b>Extra kaders innovatieleningen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Leningen vanuit het IFO II worden verstrekt met een maximum van € 1.000.000.</li> </ul>	√	N.v.t.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvragers vanuit IFO II moeten een businesscase aanleveren.</li> </ul>	√	N.v.t.
<b>Extra kaders innovatiekredieten</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ten aanzien van Innovatiekredieten zijn leningen beschikbaar met een maximum van € 75.000</li> </ul>	N.v.t.	√
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvragers innovatiekredieten moeten een projectplan aanleveren.</li> </ul>	N.v.t.	√

*Voor fondsbeheerder is met name het publiekrechtelijke regime voor leningen lastig*

In de interviews met de fondsbeheerder van het Innovatiefonds is hen gevraagd in hoeverre de kaders passend zijn/voldoende ruimte bieden. Voor de fondsbeheerder blijkt vooral het publiekrechtelijke regime voor leningen/kredieten lastig. Zij hebben hier geen ervaring mee vanuit hun andere fondsen en hebben zodoende externe expertise hiervoor moeten inschakelen. Bovendien is een dergelijk regime volgens hen lastig, omdat leningen dan niet makkelijk te converteren zijn. Dit betekent dat als een bedrijf

het lastig heeft de leningen omgezet worden in aandelen, zodat het bedrijf dan van de rentelast af is. De fondsbeheerder benadrukt dat het geld na de conversie niet per definitie verloren is: als het bedrijf zich goed ontwikkelt, kan het Innovatiefonds als aandeelhouder profiteren van de waardeverhoging van het bedrijf en zo rendement halen.

## 2.2.5 Financiële kaders

### Financiële kaderstelling via besluiten over Statenvoorstellen

In tabel 9 geven we een beknopt overzicht van de financiële kaders voor het Energiefonds en Innovatiefonds. Voor het Energiefonds zijn deze financiële kaders in 2011 door PS vastgesteld<sup>124</sup> en heeft er december 2015 een bijstelling<sup>125</sup> plaatsgevonden. PS hebben december 2012 de financiële kaders van het Innovatiefonds vastgesteld<sup>126</sup> en hebben deze in september 2016 aangevuld<sup>127</sup> en in februari 2017 aangescherpt.<sup>128</sup> Na de tabel geven we per soort financieel kader een toelichting. Voor de toelichting van de financiële kaders met betrekking tot de revolverendheid en het rendement verwijzen we naar [deelparagraaf 2.2.2](#).

**Tabel 9:** *Samenvatting financiële kaderstelling Energiefonds en Innovatiefonds*

	Energiefonds	Innovatiefonds
Revolverendheid en rendement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netto streefrendement 2%.</li> <li>• Tot dec. 2015 niet revolverend (m.u.v. garanties), daarna wel.</li> </ul>	Revolverendheidspercentage tenminste 80%.
Maximale investeringsvolume en verdeling middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot december 2015 € 250 mln. daarna € 200 mln.</li> <li>• € 150 mln. voor hernieuwbare energie en € 100 mln. voor energiebesparing (verdeling na verlaging volume onbekend).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• € 25,3 mln. voor IFO I (participaties) en € 16,2 mln. voor IFO II (leningen), wat samen komt tot € 41,5 mln.</li> <li>• Jaarlijkse verhoging respectievelijke verlaging door overheveling middelen van IFO II naar IFO I.</li> </ul>
Maximale investering per project	<ul style="list-style-type: none"> <li>• € 20 mln.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15% maximale investeringsvolume</li> <li>• € 2,5 mln. (cumulatief) voor participaties</li> <li>• € 1 mln. (cumulatief) voor Innovatieleningen</li> <li>• € 75.000 voor Innovatiekredieten (max. 2 per ondernemer)</li> <li>• (cumulatief) € 5 mln. voor fonds-in-fonds investeringen</li> </ul>
Dekking exploitatiekosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dekking kosten Energiefonds vanuit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dekking beheerkosten Innovatiefonds vanuit rendement. Verwachting beheerkosten 1,5-</li> </ul>

<sup>124</sup> Besluit PS/2015/1178 en besluit PS/2011/461.

<sup>125</sup> Besluit PS/2015/687, besluitpunt 5.

<sup>126</sup> Besluit PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel.

<sup>127</sup> Besluit PS/2016/789 m.b.t. kaderstelling fonds-in-fonds-investeringen Innovatiefonds.

<sup>128</sup> Besluit PS/2016/1110.

rendement.  
• Geen uitspraak over verwachte hoogte.

2% van ingelegde fondsvermogen.  
• Bewaarkosten HFO worden drie jaar niet doorbelast, maar gedekt vanuit aanvullende middelen van de provincie. Verwachting bewaarkosten 0,2-0,5% van ingelegde vermogen werkfondsen.

### Maximale investeringsvolume € 200 mln. voor Energiefonds (eerder € 250 mln.) en € 41,5 mln. voor Innovatiefonds

In januari 2011 besloten PS dat de maximale inzet vanuit het Energiefonds € 250 mln. was.<sup>129</sup> Dit bedrag kwam voort uit de behandeling van een Statenvoorstel over de 'versnelling CO2-reductie programma Energiepact' in de zomer van 2010. PS vroegen GS toen om met een voorstel te komen voor een substantiële investering in duurzame energie in de orde van grootte van € 250 miljoen. GS reageerden positief op deze vraag en kwamen met een voorstel voor een belegging in duurzame energie middels een duurzaam energiefonds.<sup>130</sup> Bij het aanscherpen van de kaders in september 2011 hebben PS de volgende indicatieve verdeling vastgesteld: € 150 mln. voor hernieuwbare energie en € 100 mln. voor energiebesparing. Zoals eerder aangegeven is in april 2015 bij het coalitieakkoord 2015-2019 afgesproken dat de maximale inzet vanuit het Energiefonds verlaagd zou worden van € 250 mln. naar € 200 mln. Dit is november 2015 formeel besloten door PS bij de begroting 2016.<sup>131</sup> Wat dit betekent voor de verdeling over de twee hierboven genoemde categorieën is (nog) niet bepaald/bekend.

In december 2015 hebben PS de volgende maximale investeringsvolumes voor het Innovatiefonds vastgesteld:

- IFO I (participaties): € 19,5 miljoen en
- IFO II (leningen en kredieten): € 22 miljoen.<sup>132</sup>

Het Innovatiefonds kent dus een algehele omvang van € 41,5 mln. Dit bedrag komt voort uit het Investeringsbesluit Kerntaak Regionale Economie.<sup>133</sup> Waar dit bedrag precies op is gebaseerd, wordt verder uit de Statenvoorstellen over het Innovatiefonds niet duidelijk. PS besloten in februari 2017 GS voorafgaande goedkeuring te verlenen het strategisch beleidsplan van het Innovatiefonds vast te stellen met onder meer de wijziging dat het Innovatiefonds 50% van haar middelen via directe investeringen en 50% via fonds-in-fonds investeringen investeert, waarbij via een amendement de voorwaarde is toegevoegd dat bij de investeringen boven de 20% in de fonds-in-fonds-investeringen er een commitment ligt dat deze investeringen in Overijssel neerdalen.<sup>134</sup> Ook besloten PS om het advies uit het strategisch beleidsplan Innovatiefonds over te nemen om geen nieuwe Innovatieleningen van € 250.000 tot € 1.000.000 meer te verstrekken en de resterende nog niet geïnvesteerde middelen (€ 5,8 mln.) van deze innovatieleningen en de in de toekomst vrijkomende middelen uit de voorloperregeling

<sup>129</sup> Besluit PS/2010/1178, besluitpunt 2.

<sup>130</sup> Statenvoorstel PS/2010/1178 Versnelling CO2-reductie/duurzaam energiefonds, p. 2.

<sup>131</sup> Besluit PS/2015/687, besluitpunt 5.

<sup>132</sup> Zie ook PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel.

<sup>133</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>134</sup> Besluit PS/2016/1110, besluitpunt 1a met aanvulling (van de voorwaarde) via amendement A9.

(ca. € 5 tot 6 miljoen) van IFO II over te hevelen naar IFO I.<sup>135</sup> Dit besluit had als gevolg dat de maximale investeringsvolumes wijzigden naar:

- IFO I: € 25,3 miljoen (dit bedrag wordt jaarlijks opgehoogd met het geld dat uit IFO II wordt overgeheveld naar IFO I) en
- IFO II: € 16,2 miljoen (dit bedrag wordt jaarlijks verlaagd met het geld dat uit IFO II wordt overgeheveld naar IFO I).<sup>136</sup>

#### *Maximale investering per project € 20 mln. bij Energiefonds en 15% investeringsvolume bij Innovatiefonds*

PS stelden voor het Energiefonds en het Innovatiefonds vast wat de maximale investering per project is. Voor het Energiefonds ligt dit op € 20 mln. Een investering boven dit bedrag moet goedgekeurd worden door PS.<sup>137</sup> Bij werkfonds(en) van de Houdstermaatschappij (zoals het Innovatiefonds) moeten PS in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan GS bij een investeringsbesluit groter dan 15% van het investeringsvolume.<sup>138</sup> Uitzondering hierop zijn de zogenoemde fonds-in-fonds investeringen. Daar hoeft pas goedkeuring door PS te worden verleend als een investeringsbeslissing (cumulatief) groter is dan € 5 mln. is.<sup>139</sup>

#### *Dekking kosten Energiefonds en Innovatiefonds vanuit rendement, dekking kosten Houdstermaatschappij voor drie jaar uit algemene middelen*

De kosten van het Energiefonds moeten opgevangen worden binnen het financieel rendement (dus bovenop het 2% jaarlijkse rendement). Het Energiefonds heeft, omdat er voorlopig nog onvoldoende inkomsten zijn, een lening opgenomen om de kosten te dekken. De kosten van deze lening moeten (ook) gedekt worden vanuit het toekomstig rendement. GS hebben vooraf in Statenvoorstellen geen uitspraken gedaan over hoe hoog zij verwachten dat de beheerkosten zouden zijn. Voor het Innovatiefonds is een dergelijke uitspraak wel gedaan. GS gaven april 2014 aan te verwachten dat de jaarlijkse beheerkosten van de werkfonds(en) onder de HFO (waaronder het Innovatiefonds) ongeveer 1,5 - 2,0% zouden bedragen van het ingelegde vermogen. Deze worden gedekt vanuit de rendementen van de werkfonds(en). De verwachting van GS is dat de kosten van de Houdstermaatschappij op 0,2 - 0,5% van het totale ingelegde vermogen komen te liggen. Deze kosten zouden worden doorbelast naar de werkfonds(en).<sup>140</sup> Op dit laatste punt is december 2015 een andere beslissing genomen. PS hebben toen besloten dat dat gedurende drie jaar de exploitatiekosten van de Houdstermaatschappij incidenteel tot een maximum van € 280.000 gedekt kunnen worden vanuit aanvullende middelen.<sup>141</sup> In het achterliggende Statenvoorstel gaven GS hiervoor als argumenten dat er te weinig inkomsten waren om de exploitatiekosten van de Houdstermaatschappij te dekken, doordat er inkomsten uit een fonds wegvielen<sup>142</sup> en doordat bepaalde werkfonds(en) een bijzondere aanloop situatie kenden. Er zou ingeteerd kunnen worden

<sup>135</sup> Deze middelen komen vrij doordat leningen uit de voorloperregeling worden terugbetaald. Het vrijkomen van deze middelen is zodoende onder voorbehoud van geen verdere financiële problemen bij de betreffende lening-nemers.

<sup>136</sup> Besluit PS/2016/1110, besluitpunt 3,4 en 5.

<sup>137</sup> Besluit PS/2010/1178, besluitpunt 2 en 3.

<sup>138</sup> Besluit PS/2014/306, besluitpunt 4g.

<sup>139</sup> Besluit PS/2016/789, besluit 2.

<sup>140</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 11.

<sup>141</sup> Besluit PS/2015/789 Monitor Overijssel 2015-II.

<sup>142</sup> Het ging hier om het Breedbandfonds.



op de middelen van de Innovatiefondsen, maar dit zou een ongewenste wissel op het revolverend vermogen en daarmee de toekomstige prestaties van dit fonds trekken.<sup>143</sup>

#### *Kaders PS m.b.t. bezoldiging verwerkt in fondsdocumentatie*

Provinciale Staten stellen het provinciale bezoldigingsbeleid/beloningsbeleid voor deelnemingen vast. Dit is verwerkt in de statuten en reglementen van het Energiefonds, de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds.

De algemene vergadering (GS) stellen de vergoeding/bezoldiging van de leden van de Raad van Commissarissen van het Energiefonds en de Houdstermaatschappij vast.<sup>144</sup> Ditzelfde geldt voor de bezoldiging van de directeur van de Houdstermaatschappij.<sup>145</sup> De bezoldiging voor de beheerder van het Energiefonds wordt vastgesteld door de algemene vergadering (GS). Ook de bezoldiging van de beheerder van het Innovatiefonds wordt vastgesteld door de algemene vergadering. Alleen daar is de Houdstermaatschappij aandeelhouders en neemt de directie daarvan zodoende het besluit daarover. Wel is vastgelegd dat hierbij voorafgaande goedkeuring van GS nodig is.<sup>146</sup> In de investeringsreglementen van het Energiefonds en het Innovatiefonds is opgenomen dat alleen risicokapitaal verstrekt kan worden wanneer de aandeelhouders van betreffende onderneming zich ten aanzien van de bezoldiging van de bestuurder(s) conformeren aan het beloningsbeleid.<sup>147</sup>

De beloning van de beheerder van het Energiefonds staat in het jaarverslag van het fonds. Hierbij wordt expliciet aangegeven dat het beloningsbeleid van het fonds conform het beleid van de provincie Overijssel is, wat betekent dat er een maximum (WNT-norm) is gesteld aan de beloning die medewerkers in dienst van de beheerders ontvangen. De bestuurder van de Houdstermaatschappij laat in haar jaarverslag 2015 zien dat haar vergoeding in lijn ligt met de Wet Normering Topinkomens. In de jaarverslagen van het Innovatiefonds Overijssel I en Innovatiefonds Overijssel II staat geen informatie over de vergoeding van de fondsbeheerder in relatie tot de WNT. Maar de bezoldiging van de bestuurder staat in het jaarverslag van PPM Oost.

Het Energiefonds en de Houdstermaatschappij benoemen in haar jaarverslag ook de hoogte van de vergoeding van de leden van de Raden van Commissarissen. Hierbij maken ze beide onderscheid tussen de voorzitter en de overige leden.

#### **Financiële kaderstelling via begrotingen**

Behalve via Statenvoorstellen stellen PS jaarlijks financiële kaders via de begroting. In de door PS vastgestelde begroting zijn middelen begroot op prestatie-niveau. Prestatie 2.1.2 (kerntaak 2 Milieu en Energie) is gericht op het Energiefonds. Tabel 10 laat zien hoeveel er in 2012-2016 is begroot. Vanaf 2014 gaat het bij deze prestatie om wat er is begroot voor het financieren van projecten (verstrekken van leningen, participaties en

<sup>143</sup> Statenvoorstel PS/2015/838 Beleidsbrief HFO BV, p. 3.

<sup>144</sup> Reglement Raad van Commissarissen Energiefonds Overijssel I, artikel 7 lid 1. PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>145</sup> PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>146</sup> PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>147</sup> Investeringsreglement Energiefonds Overijssel, artikel 5.7 en Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel, artikel 5.7.

garanties) vanuit het Energiefonds. In 2013 ging het hierbij nog wat begroot was om het Energiefonds operationeel te maken.

**Tabel 10:** Primitief en actueel begrote lasten op prestatie 2.1.2 Energiefonds (x 1.000)<sup>148</sup>

	Primitief begroot	Actueel begroot
2012	400	400
2013	1.655	265
2014	1.010	2.099
2015	3.483	80
2016	80	-
2017	-	-

Bron: Jaarverslagen 2012 t/m 2015 en begroting 2016 provincie Overijssel.

Tabel 10 laat zien dat in 2013 en 2015 de actuele begrote lasten veel lager waren dan de primitief begrote lasten. In 2014 waren de actueel begrote lasten juist een stuk hoger dan de primitief begrote lasten. In de begrotingen stonden hier geen verklaringen voor. In het financieel overzicht in de begroting 2017 zijn geen middelen geraamd op de prestatie voor het Energiefonds. Er wordt niet toegelicht waarom niet.

Het Innovatiefonds Overijssel valt onder kerntaak 5: Regionale Economie. In 2015 valt IFO onder prestatie 5.3.1: uitvoeringsprogramma businessplan voor de sector High Tech in Twente ontwikkelen en uitvoeren. Deze prestatie bestaat naast IFO uit nog één onderdeel: High Tech. Vanaf 2016 valt IFO onder prestatie 5.3.4 Risicofinanciering. Onder deze prestatie vallen naast HFO (specifieker IFO) ook het participatiefonds PPM Oost en Wadinko N.V. De begrote lasten in de begroting 2016 waren € 1,3 mln. Er wordt niet aangegeven hoeveel hiervan voor de verschillende fondsen is die onder deze prestatie vallen. Zodoende kan niet aangegeven worden hoeveel er begroot wordt voor het Innovatiefonds. In de begroting 2017 zijn geen middelen geraamd voor deze prestatie.

## 2.2.6 Aanpassing en beëindiging fonds

### Aanpassing van het Energiefonds en Innovatiefonds

Voor zaken over de aanpassing van het Energiefonds en het Innovatiefonds verwijzen we naar [paragraaf 2.2.1](#). Daar zijn we ingegaan op de kaders van en fondsdocumentatie (statuten, contracten, reglementen etc.) behorende tot het Energiefonds en het Innovatiefonds. PS kunnen de kaders die zij zelf hebben opgesteld op ieder moment wijzigingen. In tabel 3 hebben we reeds aangegeven wie wijzigingen in fondsdocumentatie moet vaststellen.

<sup>148</sup> De primitieve begroting is de begroting zoals die is vastgesteld door PS voorafgaand aan het begrotingsjaar. Bij actueel begroot zijn de wijzigingen gedurende het begrotingsjaar verwerkt.

## Beëindiging van het Energiefonds en het Innovatiefonds

### *PS kunnen wensen en bedenkingen meegeven bij eventuele beëindiging Energiefonds en Innovatiefonds*

Het Energiefonds en de Houdstermaatschappij zijn verbonden partijen van de provincie. In de nota verbonden partijen geven GS aan te zullen overwegen een verbonden partijen te beëindigen als de doelen zijn bereikt, als duidelijk is dat de verbonden partijen de doelen niet meer (kan) bereiken of als het publieke belang is verwezenlijkt. Dit werken zij verder uit in criteria.<sup>149</sup> Ook is de nota verbonden partijen opgenomen dat PS bij een voornemen tot een beëindiging van een verbonden partij PS materieel om instemming moeten vragen. Hiervoor moeten ze een Statenvoorstel inclusief ontwerpbesluit voorbereiden waarin ze de keuze voor het afstoten van de verbonden partij motiveren.<sup>150</sup>

Dit laatste punt is verwerkt in het Statenvoorstel over de Houdstermaatschappij. Hierin is opgenomen dat het beëindigen van een werkfonds onder de Houdstermaatschappij separaat aan PS zal worden voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Uiteindelijk stelt de directeur van de HFO met voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering (GS) de opheffing van betreffend werkfonds vast. Dit zou dus ook voor het Innovatiefonds gelden.

### *Voor Innovatiefonds is geen einddatum bepaald, voor Energiefonds oorspronkelijk wel maar dat is losgelaten bij revolverend worden stelt de provincie*

Over het Energiefonds hebben PS januari 2011 besloten dat het fonds minimaal 10 jaar zou lopen.<sup>151</sup> In het Statenvoorstel 'Uitwerking Energiefonds Overijssel' van een half jaar later geven GS aan dat de verwachte duur van het fonds circa 15 jaar is. Zij komen hierop door voort te borduren op de tijd die het naar verwachting inneemt om de fondsmiddelen verantwoord en effectief weg te zetten (5 jaar op basis van een marktverkenning) en de verwachte looptijd per financiering en investering (10 jaar).<sup>152</sup> PS besloten eind 2015 dat het Energiefonds revolverend werd, maar toen is niet expliciet de einddatum losgelaten. De provincie stelde dat met het revolverend worden van het Energiefonds ook de eindtermijn is losgelaten en het fonds structureel is geworden. Het is theoretisch mogelijk het Energiefonds mogelijk te maken met handhaving van de einddatum, maar dat is praktisch gezien niet reëel gezien de lange looptijd van energieprojecten.

Voor het Innovatiefonds is bij de oprichting geen looptijd/einddatum bepaald. De verwachting is wel dat, gezien het risicoprofiel en de revolverende inzet van middelen, het fonds langzaam zal leeglopen. GS geven aan dat ze niet kunnen aangegeven wanneer dat het geval is. Verder schrijven GS dat het ontbreken van een einddatum niet bekend dat het fonds voor altijd operationeel zal zijn. Hierom wordt aangegeven dat er bij de evaluatie van het fonds (2018) een inschatting gemaakt dient te worden van de maatschappelijke noodzaak van het Innovatiefonds. Op basis daarvan kan aan PS

<sup>149</sup> Statenvoorstel PS/2015/818 Nota verbonden partijen, p. 22.

<sup>150</sup> Statenvoorstel PS/2015/818 Nota verbonden partijen, p. 23

<sup>151</sup> Besluit PS/2010/1178, besluitpunt 2.

<sup>152</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 5.

worden voorgesteld het fonds te beëindigen, met daaraan gekoppeld een voorstel voor de wijze van afhandeling.<sup>153</sup>

## 2.3 Organisatie

In deze paragraaf gaan we in op de organisatie van het Energiefonds en het Innovatiefonds (onderzoeksvraag 1).

### Normen

- De structuur van de fondsen is transparant.
- De rol en positie van alle betrokken partijen is helder.
- De onafhankelijkheid van de verschillende organen is gewaarborgd.

### Bevindingen

- De structuur, d.w.z. hoe de verschillende organen zich tot elkaar verhouden, wordt toegelicht in de Statenvoorstellen en -brieven die aan PS zijn gestuurd.
- Het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn anders georganiseerd. Voornaamste verschil is dat het Innovatiefonds onder een holding valt en het Energiefonds niet. Hierdoor zijn de rol/taken van bijvoorbeeld de provincie en de Raad van Commissarissen ten opzichte van deze fondsen op onderdelen anders. Een ander verschil is dat er bij het Energiefonds sprake is van een GS-mandaat en dat er bij het Innovatiefonds sprake is van attributie (verordeningen hiervoor worden vastgesteld door PS).
- De rollen en taken van de actoren zijn grotendeels duidelijk. Deze zijn vastgelegd in de statuten, reglementen en overeenkomsten. Over de invulling van bepaalde taken is binnen de fondsenstructuur (Houdstermaatschappij en Innovatiefonds) is er nog verschil van inzicht, bv. wat betreft de marginale toets.
- Betrokkenen geven aan dat de fondsstructuur (met de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds) niet optimaal functioneert. Deze wordt binnenkort vervroegd geëvalueerd.
- De onafhankelijkheid van de verschillende organen wordt gewaarborgd door bijvoorbeeld de manier van werven en benoemen van de Raad van Commissarissen en de advies-/investeringscommissies en bepalingen over het omgaan met tegenstrijdige belangen. De provincie staat bij het Innovatiefonds op een iets grotere afstand van de individuele investeringsvoorstellen dan het bij Energiefonds: zo is er bij het Innovatiefonds is er vanuit deskundigheids- en onafhankelijkheids-overwegingen gekozen voor attributie, bij het Energiefonds is er sprake van mandaat.

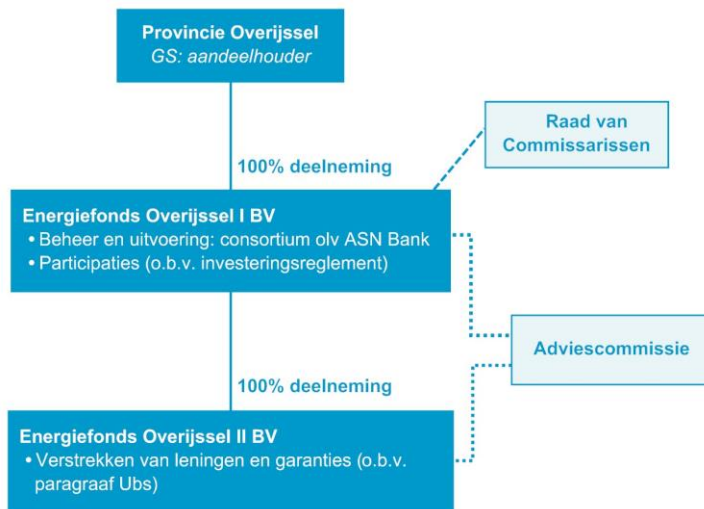
<sup>153</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 6-7.

In deze paragraaf is achtereenvolgens aandacht voor de structuur (§2.3.1), de rollen en taken van de diverse betrokken partijen (§2.3.2) en onafhankelijkheid (§2.3.3).

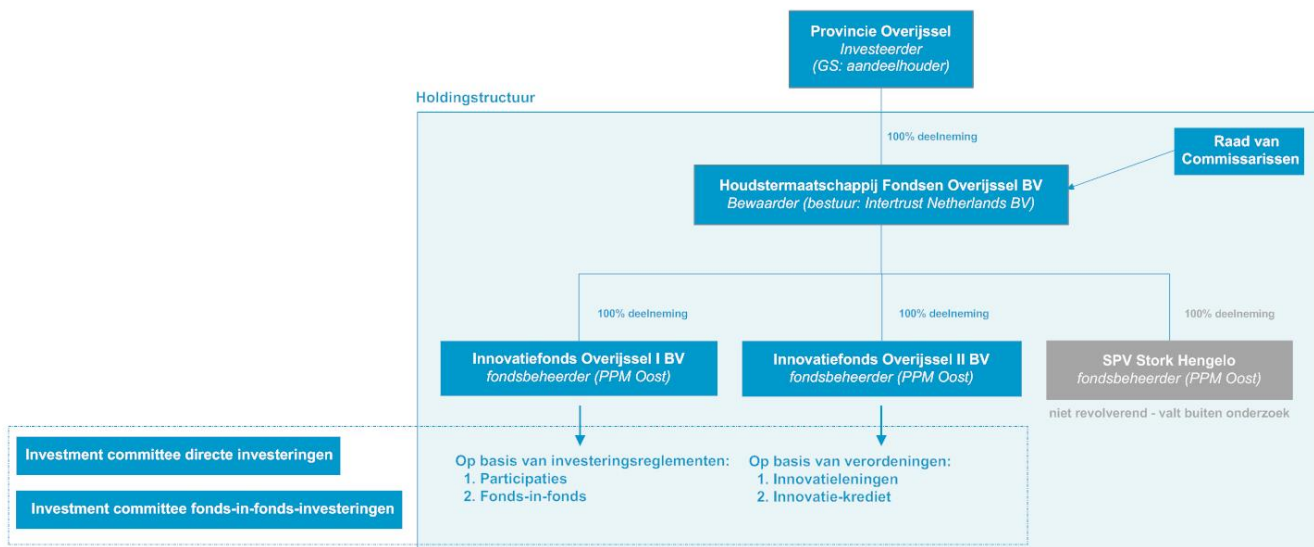
### 2.3.1 Structuur

In figuur 7 en 8 zijn de organisatiestructuren van het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds Overijssel naast elkaar weergegeven. Na de figuren wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen deze structuren.

**Figuur 7:** Structuur Energiefonds Overijssel



**Figuur 8:** Structuur Houdstermaatschappij Fondsen en Innovatiefonds Overijssel



### *Het Energiefonds en het Innovatiefonds bestaan beide uit twee B.V.'s*

Zowel het Energiefonds als het Innovatiefonds bestaat uit twee besloten vennootschappen: één voor publiekrechtelijke activiteiten (het verstrekken van leningen en evt. garanties) en één voor privaatrechtelijke activiteiten (het aangaan van participaties). GS geven aan dat er juridische overwegingen (doorkruisingsleer en staatssteuntechnische eisen) aan deze splitsing ten grondslag liggen.<sup>154</sup>

### *Het Energiefonds en Innovatiefonds kennen (verschillende) externe beheerders*

Zowel het Energiefonds Overijssel als het Innovatiefonds Overijssel worden extern beheerd. Het beheer van het Energiefonds Overijssel werd na een niet openbare Europese aanbesteding gegund aan een consortium onder leiding van de ASN Bank.<sup>155</sup> De provincie heeft het beheer van het Innovatiefonds Overijssel via inbesteding aan PPM Oost opgedragen.<sup>156</sup> In [paragraaf 2.1.3](#) heeft u meer kunnen lezen over de argumenten van de provincie waarom er openbaar aanbesteed moest worden bij het Energiefonds en waarom er inbesteed kon worden bij het Innovatiefonds.

### *Provincie aandeelhouder van Energiefonds, niet van Innovatiefonds*

Een verschil tussen het Energiefonds en het Innovatiefonds is wie de aandeelhouder is:

- De provincie Overijssel heeft 100% van de aandelen in het Energiefonds Overijssel B.V. (EFO I BV). EFO I B.V. houdt vervolgens alle aandelen in het Energiefonds Overijssel II B.V. (EFO II BV).
- De aandelen van het Innovatiefonds Overijssel I B.V. (IFO I BV) en het Innovatiefonds Overijssel II B.V. (IFO II BV) zijn in handen van de Houdstermaatschappij. De Houdstermaatschappij is op haar beurt een 100% deelneming van de provincie Overijssel. De provincie bezit dus geen aandelen in het Innovatiefonds.

### *Het Innovatiefonds is onder een holding gebracht, het Energiefonds niet*

Het Innovatiefonds is ondergebracht bij de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO). De toegevoegde waarde van de fondsenstructuur ligt volgens de provincie in de bescherming van het provinciaal vermogen dat gemoeid is met de fondsen. Tegelijkertijd beoogt de provincie met de fondsenstructuur om “de democratische legitimatie en -controle te borgen.”<sup>157</sup> De provincie geeft aan te voorzien dat op termijn, op daartoe passende momenten, alle 100% deelnemingen van de provincie in het economische domein onder de Houdstermaatschappij worden gebracht.<sup>158</sup> Het Energiefonds Overijssel is niet onder een holding ondergebracht. In [paragraaf 2.1.2](#) is uitgelegd waarom GS ervoor gekozen hebben hiervan af te zien (fiscale optimalisatie)

Een aspect van een holding is het vormen van een fiscale eenheid. Die is ook bij het Energiefonds gevormd tussen het EFO I en EFO II.

<sup>154</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel BV, p. 7 en Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>155</sup> Het consortium bestond naast ASN Beleggingen Beheer B.V. (ABB) uit ASN Bank Duurzame Financieringen, Start Green Capital en Royal HaskoningDHV. per 1 juli 2016 het samenwerkingscontract met RoyalHaskoningDHV is afgerond, maar dat het Energiefonds Overijssel gebruik blijft maken van hun expertise.

<sup>156</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 4.

<sup>157</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 4.

<sup>158</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 12.

## 2.3.2 Rollen actoren en ervaringen structuur

In deze deelparagraaf gaan we in op de rollen en taken die de diverse actoren hebben die betrokken zijn het bij Energiefonds en het Innovatiefonds. Daarbij benoemen we ook expliciet als er voor hetzelfde soort orgaan verschillen in de rol en taak zitten bij het Energiefonds en het Innovatiefonds.

### Rollen en taken actoren

#### Provinciale Staten

Provinciale Staten vervullen een aantal rollen bij het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds Overijssel:

- *Stellen de kaders vast*  
PS stellen algemene kaders die van invloed zijn op revolverende fondsen, zoals het beleid rondom verbonden partijen en het bezoldigingsbeleid. Daarnaast hebben zij kaders gesteld die specifiek voor het Innovatiefonds en Energiefonds van toepassing zijn. Ook stellen ze de verordeningen voor de werkfondsen die onder de Houdstermaatschappij vallen vast. Deze kaders zijn in [paragraaf 2.2](#) uitgebreid aan bod gekomen daarom gaan we daar hier niet verder op in.
- *Moeten voorafgaande goedkeuring geven bij bepaalde besluiten*  
PS moeten voorafgaande goedkeuring geven bij bepaalde besluiten. Hierbij kan gedacht worden aan het strategische beleidsplan van de Houdstermaatschappij en werkfondsen<sup>159</sup> Daarnaast geldt het voor bepaalde investeringsbesluiten. Zo moeten bij het Energiefonds een investering buiten Overijssel of een investering groter dan € 20 mln. worden goedgekeurd.<sup>160</sup> Bij het Innovatiefonds gaat het bijvoorbeeld om investeringen die:
  - afwijken van het investeringsreglement en/of de verordening<sup>161</sup>
  - groter zijn dan 15 procent van het maximale investeringsvolume<sup>162</sup> en/of die
  - groter zijn dan € 5 mln. bij fonds-in-fonds-investeringen.<sup>163</sup>Dit is tot op heden nog niet voorgekomen, zo werd in de interviews gesteld.
- *Kunnen wensen en bedenkingen meegeven bij bepaalde besluiten*  
PS moeten bij bepaalde besluiten in de gelegenheid gesteld worden om wensen en bedenkingen mee te geven. Bijvoorbeeld bij de oprichting/opheffing van verbonden partijen (Energiefonds en Houdstermaatschappij) als ook de werkfondsen van de Houdstermaatschappij (Innovatiefonds) en bij de beleidsbrieven ten behoeve van het opstellen van het strategisch beleidsplan van de Houdstermaatschappij en de werkfondsen.

<sup>159</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, bijlage 7.

<sup>160</sup> Besluit nr. PS/2010/1178, besluitpunt 3.

<sup>161</sup> Besluit nr. PS/2014/306, besluitpunt 4h.

<sup>162</sup> Besluit nr. PS/2014/306, besluitpunt 4g.

<sup>163</sup> Besluit PS/2016/789.



- *Hebben een controlerende rol*

PS hebben zowel bij het Energiefonds als bij het Innovatiefonds een controlerende rol. Hiervoor ontvangen zij bijvoorbeeld de jaarverslagen. [Paragraaf 2.7](#) van deze nota gaat helemaal over de informatievoorziening aan PS, daarom gaan we nu hier niet dieper op dit thema in.

### Gedeputeerde Staten

De rollen die GS innemen bij het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn op een aantal punten verschillend:

- De provincie is de investeerder; zij verstrekt de financiering. GS zijn enig aandeelhouder van het Energiefonds Overijssel I B.V. Vanuit die rol moeten ze ook participaties goedkeuren (gebeurt schriftelijk via een buitengewone AvA). GS zijn geen aandeelhouder van het Innovatiefonds Overijssel. Wel zijn ze aandeelhouder van de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (die weer alle aandelen van het Innovatiefonds bezit).
- GS zijn bestuursorgaan voor subsidies. Leningen en garanties die verstrekt worden vanuit het Energiefonds en het Innovatiefonds worden gezien als subsidies. Bij het Energiefonds is het besluit over leningen gemandateerd aan de directeur van het Energiefonds. Alleen als de fondsbeheerder en de adviescommissie van een andere mening zouden zijn toegedaan, beslissen GS. Dit is toch nu toe nog niet gebeurd. Bij het Innovatiefonds is een subsidierechtelijke bevoegdheid toegekend/gecreëerd (attributie). Daar beslist de fondsbeheerder dus (altijd) zelf over leningen en kredieten.
- GS sturen door middel van beleidsbrieven op het strategisch plan, de jaarlijkse begroting en het werk-/jaarplan van het Energiefonds en van de Houdstermaatschappij. De sturing van het Innovatiefonds loopt via de Houdstermaatschappij. Bij de belangrijke besluiten<sup>164</sup> is goedkeuring vereist van GS in hun rol als aandeelhouder. Ook kunnen GS instructies geven aan de directie van de Houdstermaatschappij en via hem ook aan het bestuur van een werkfonds. Deze instructies moeten worden opgevolgd, tenzij deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap (het werkfonds mag door een besluit niet failliet gaan).<sup>165</sup>
- GS volgen de voortgang/prestaties/rendement van het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds. Voor het Innovatiefonds verloopt dat via de Houdstermaatschappij.

Tot slot rapporteren GS over het Energiefonds en het Innovatiefonds aan PS. Dit gebeurt zo veel mogelijk via de reguliere P&C-cyclus. Zie [paragraaf 2.7](#) voor meer over de informatievoorziening aan PS.

<sup>164</sup> Die voorafgaande goedkeuring is bijvoorbeeld nodig bij de vaststelling van het strategische beleidsplan, de begroting en de jaarrekening van een werkfonds, bij het vaststellen of wijzigingen van een directiereglement van een werkfonds, bij het vaststellen van een investeringsreglement en bij het benoemen van een beheerder van een werkfonds.

<sup>165</sup> PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 7. Zie voor de aanwijzingsbevoegdheid artikel 20 van de statuten van de Houdstermaatschappij.



### Fondsbeheerder Energiefonds/Innovatiefonds

Het Energiefonds en het Innovatiefonds hebben een bestuurder (de fondsbeheerder) die de eigenlijke beslissingen neemt over investeringen.<sup>166</sup> Kernactiviteit van de beheerder is het verstrekken van leningen respectievelijk het aangaan van participaties. Taken van de fondsbeheerder zijn bijvoorbeeld:

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

Het beheer van het Energiefonds ligt bij een consortium onder leiding van de ASN Bank en het Innovatiefonds Overijssel wordt beheerd door PPM Oost.

### Directie Houdstermaatschappij

De HFO heeft een bewaarfunctie ten opzichte van de werkfondsen. Dit betekent dat zij de aandelen in deze werkfondsen houdt, goedkeuring moet verlenen voor bepaalde besluiten van de fondsbeheerders en een rol vervult bij de funding van de werkfondsen. Taken van de directie van de Houdstermaatschappij zijn onder andere:

- het toezicht en controleren van de fondsbeheerders inzake de naleving van:
  - de wettelijke regels en provinciale kaders
  - het risicomangement raamwerk
- het verstrekken van funding aan de werkfondsen
- periodiek rapporteren over gerealiseerde prestaties van de werkfondsen richting de provincie
- het financieel consolideren van het totaal van de werkfondsen op HFO holdingniveau.

De provincie benadrukt dat de functie van de directeur 'beleidsarm' is. Dit betekent dat voor de meeste besluiten die de directie wil nemen eerst de goedkeuring van de Algemene Vergadering (GS) of de Raad van Commissarissen nodig is.<sup>167</sup>

Eén van de taken van de directeur van de Houdstermaatschappij is het uitvoeren van de marginale toets op een investeringsbesluit van een fondsbeheerder. 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. Het investeringsbesluit blijft hierbij de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder; de directeur van de Houdstermaatschappij beoordeelt alleen of het hem is toegestaan om tot funding over te gaan.<sup>168</sup> In de interviews bleek dat de directeur van de Houdstermaatschappij en de beheerder van het Innovatiefonds een andere visie hebben op wanneer de marginale toets uitgevoerd zou moeten worden. 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

<sup>166</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsenstructuur/HFO, p. 4

<sup>167</sup> Zie ook Statenbrief PS/2016/266 Algemene Vergadering Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV d.d. 4 december 2015, p. 2.

<sup>168</sup> Statenbrief PS/2014/532 Oprichting Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel, p. 5.

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 (ar. 4.4.4.) op dit punt helder is en dat marginale toetsing alleen nodig is bij nieuwe funding door/via de HFO.

Het bestuur van de Houdstermaatschappij ligt bij Intertrust (Netherlands) B.V. De provincie heeft de rollen van bewaarder en beheerder dus aan verschillende organisaties toegewezen. Hier heeft zij voor gekozen om redenen van functiescheiding. Beide organisaties zijn door de provincie gekozen vanuit hun eigen sterke punten. De fondsbeheerder PPM Oost heeft expertise en ervaring op het gebied van risicodragend investeringen in de provincie Overijssel. De bewaarder/directeur van de Houdstermaatschappij Intertrust heeft expertise en ervaring op het gebied van het beheren van juridische entiteiten ten behoeve van de realisatie van doelen van aandeelhouders. De fondsbeheerder stuurt op het realiseren van prestaties door bewust risico’s te lopen. De bewaarder stuurt op het “in control” zijn/risicobeheersing.<sup>169</sup> De rol van bewaarder wordt door een andere organisatie vervuld, omdat deze is aangesteld ten behoeve van toezicht- en controletaken (“een paar extra kritische ogen”) op de beheerder.

### Raad van Commissarissen

Zowel de Raad van Commissarissen van het Energiefonds als de RvC van de Houdstermaatschappij bestaat uit drie personen. In de kern beoordelen en sturen ze op de uitvoering van het beleid en het presteren van de directie/beheerder. De taken van de RvC zijn onder andere:

- het houden van toezicht en controle en het adviseren van de directeur over onder andere de realisatie van de doelen, de strategie en de risico’s, de opzet en werking van interne risicobeheersings- en controlesystemen,
- het mede ondertekenen van de jaarrekeningen als teken van instemming en
- het in behandeling nemen van en beslissen over gemelde potentiële tegenstrijdige belangen.<sup>170</sup>

De Raad van Commissarissen van de Houdstermaatschappij stelt dat (doordat de directie van de Houdstermaatschappij vanwege de “bewaardersrol” vooral aandacht heeft voor compliance en risicomanagement) de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de inhoudelijke kant van de werkfondsen (o.a. strategie en investeringsbeleid) meer bij de RvC komt te liggen. Dit terwijl statutair gezien de RvC alleen toezicht houdt op de directie van de HFO en het investeringsreglement van het Innovatiefonds de RvC van de

<sup>169</sup> Statenvoorstel PS/2016/1110 Strategisch beleidsplan Houdstermaatschappij, p. 2.

<sup>170</sup> De directie van de Houdstermaatschappij neemt bij tegenstrijdig belang een besluit als eerste in behandeling. Zij geeft richting de RvC aan hoe zij zou willen besluiten. De Houdstermaatschappij heeft voorafgaande goedkeuring van de RvC nodig voordat zij zelf een besluit kan nemen over het verlenen van voorafgaande goedkeuring aan een besluit van de directie van het Innovatiefonds.

HFO alleen de mogelijkheid biedt om adviserend op te treden richting het Innovatiefonds.<sup>171</sup>

### Advies-/investeringscommissie

De adviescommissie van het Energiefonds Overijssel bestaat uit vijf personen. Voor het Innovatiefonds Overijssel worden de investeringscommissies van (het basisfonds) PPM Oost ingehuurd. Het betreft twee investeringscommissies: een voor directe investeringen (zeven personen) en een voor fonds-in-fonds-investeringen (drie personen). De belangrijkste taak van een advies-/investeringscommissie om te toetsen of het investeringsvoorstel van de fondsbeheerder voldoet aan de provinciale kaders. Deze provinciale kaders zijn de investeringsreglementen voor participaties en de verordening (Innovatiefonds)/de UBS-paragrafen (Energiefonds) voor leningen.

### Ervaringen fondsenstructuur

Er zijn interviews gehouden met de verschillende betrokkenen van de fondsenstructuur: de provincie, de directie van de Houdstermaatschappij en de beheerder van het Innovaties. Allen gaven aan dat de structuur 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 RvC daarop.

- *Fondsbeheerder: complexe, minder efficiënte constructie verder bemoeilijkt door publiekrechtelijke regime leidt tot hoge kosten*

De fondsbeheerder van het Innovatiefonds gaf aan dat zij en de directie van de holding moesten wennen aan elkaars werkwijze<sup>172</sup> en veel aandacht besteed hebben aan een goede samenwerking met de HFO en de borging van de gemaakte afspraken.<sup>173</sup> De gekozen fondsenstructuur waarbij de rollen van beheerder en bewaarder aan verschillende partijen zijn toegewezen, beschouwd de fondsbeheerder als nog niet efficiënt: vormingsprocessen gaan dubbelop en verlopen (te) traag. Dit in combinatie met het deels werken in een publiekrechtelijke regime zorgt ervoor dat de kosten van deze fondsenconstructie structureel hoger zijn dan bij soortgelijke overheidsfondsen in het privaatrechtelijke domein, zo stelt de fondsbeheerder.<sup>174</sup> De bewaarkosten van de HFO zijn maximaal 280.000 en er was in 2016 een geraamde overschrijding van circa € 150.000 op interne uren van de directie van het Innovatiefonds en externe juridische kosten.<sup>175</sup> Tijdens de algemene vergadering van 14 december 2016 ontving de provincie als aandeelhouder een geactualiseerde begroting waarin sprake was van een overschrijding van € 100.000. De fondsbeheerder is van mening dat de rol van bewaarder niet aan een aparte organisatie toegewezen hoeft te worden om de gewenste checks & balances en objectiviteit te organiseren. Dit omdat de Houdstermaatschappij een onafhankelijke RvC heeft en PPM Oost een externe

<sup>171</sup> Advies RvC HFO B.V. bij concept Strategisch Beleidsplan HFO en werkfondsen 2016-2018, p. 1.

<sup>172</sup> Kwartaalrapportage Innovatiefonds Overijssel per 31 maart 2016, p. 9.

<sup>173</sup> Kwartaalrapportage Innovatiefonds Overijssel per 30 juni 2016, p. 5.

<sup>174</sup> Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel, p. 10.

<sup>175</sup> In de geactualiseerde was er sprake van een overschrijding van € 100.000.

accountant, een sterke administratieve organisaties en en een sterke administratieve accountant en onafhankelijke investeringscommissie.<sup>176</sup>

- Bestuur Houdstermaatschappij: fondsenstructuur ineffectief, transparant maar kostbaar*

Vanuit de directie van de Houdstermaatschappij werd de ineffectiviteiten van de fondsenstructuur benadrukt. Dit ligt erin dat enkele belangrijke begrippen (bv. werkgelegenheid, cofinanciering en revolverendheid) op verschillende wijzen geïnterpreteerd kunnen worden. Het overlegproces om eenduidigheid hierover te krijgen duurde lang. Daarnaast kan de directie van de HFO vaak niet snel besluiten, omdat veel beslissingen eerst goedkeuring nodig hebben van de aandeelhouder. Hierdoor is het fonds niet wendbaar. Een voordeel van de structuur in de huidige vorm is dat deze transparant is voor het openbaar bestuur. Een nadeel is dat de structuur veel tijd kost en kostbaar is, met als gevolg dat de mate van revolverendheid afneemt.
- Provincie: Structuur kent positieve punten zoals onderscheid beheerder en bewaarder, dit heeft als logisch gevolg soms wrijving wat echter tot glans leidt*

GS erkennen dat het verschil in sturingsperspectief, rol en het spreken van een andere taal, met beperkte kennis/inzicht in elkaars werelden tot wrijving kan leiden. Zij noemen dit een logisch gevolg van de functiescheiding tussen de bewaarder en de beheerfunctie en stellen dat samenwerking vanuit dergelijke verschillende rollen tijd en aandacht kost, maar naar verloop van tijd makkelijker zal gaan. De wrijving kan tot een glanzend resultaat kan leiden zoals het strategische beleidsplan, zo stellen GS.<sup>177</sup> In het interview met de provincie noemt zij ook een aantal positieve punten van de huidige organisatiestructuur: PS kunnen invloed uitoefenen op de kaders en strategie, de structuur staat op afstand/investeringsbeslissingen liggen bij een onafhankelijke partij, het onderscheid tussen de beheerder en bewaarder werkt goed.
- RvC: in 2017 provincie op gepaste afstand, geen aanleiding om fondsenstructuur te herzien*

De Raad van Commissarissen geeft aan dat er - vanwege de nieuwe fondsenstructuur - in 2016 regelmatig informeel overleg tussen de provincie, de RvC en de directies van de Houdstermaatschappij en de werkfondsen is geweest. Zij vindt het belangrijk en gaat ervan uit dat de provincie op gepaste afstand zal acteren wanneer het strategisch beleidsplan door de provincie is goedgekeurd.<sup>178</sup> Daarnaast geeft de raad aan geen aanleiding te zien om de fondsenstructuur te herzien. Zij stelt dat de provincie legitieme redenen had voor een duidelijke functiescheiding tussen de bewaar- en de beheerfunctie. Dit wordt weergegeven in de huidige fondsenstructuur en voldoet aan de verwachting, mits de governance duidelijk is en in/met het strategisch beleidsplan duidelijk wordt hoe de doelen voor het Innovatiefonds kunnen worden gerealiseerd. De 'stroeve' relatie tussen de

<sup>176</sup> Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel, p. 9-10.

<sup>177</sup> Statenvoorstel PS/2016/1110 Strategische beleidsplannen Houdstermaatschappij en werkfondsen, p. 2.

<sup>178</sup> Advies RvC HFO B.V. bij concept Strategisch Beleidsplan HFO en werkfondsen 2016-2018, p. 1.

bewaarder en beheerder is/blijft een aandachtspunt, maar staat los van de keuze voor de huidige fondsenstructuur, zo stelt de RvC.<sup>179</sup>

#### *Evaluatie fondsenstructuur voorjaar 2017 afgerond*

In de verschillende interviews wordt gewezen op de (vervroegde) evaluatie van de fondsenstructuur. Hiertoe heeft Algemene Vergadering van de Houdstermaatschappij op 24 augustus 2016 toe besloten. Het is de verwachting dat de evaluatie in het voorjaar 2017 wordt afgerond.<sup>180</sup> In de interviews werd aangegeven dat in de evaluatie centraal staat of het fonds en de structuur zo functioneren als werd verwacht. In de evaluatie zal ook aandacht zijn voor budgetbeheer.

#### *Rondom structuur Energiefonds geen dergelijke geluiden*

De structuur rondom het Energiefonds is anders georganiseerd (kent geen holding) en functioneert al langer in haar huidige vorm. Over dit fonds kwamen niet dergelijke duidelijke aandachtspunten over de organisatiestructuur naar voren in de interviews.

### 2.3.3 Onafhankelijkheid

Deze paragraaf gaat over zes aspecten die de onafhankelijk positie van verschillende organen in de organisatiestructuur bevorderen of waarborgen. We kijken naar:

- Scheiding van rollen
- werving/benoeming/ontslag en reglement (RvC en advies-/investeringscommissie)
- Omgaan met tegenstrijdige belangen
- Financiering van organen
- Besluitvorming over individuele investeringsvoorstellen
- Klokkenluidersregeling PPM Oost/Oost NV

#### **Scheiding van rollen binnen de provincie**

In Overijssel is er geen scheiding tussen de bestuurlijke portefeuille waarin het aandeelhouderschap is ondergebracht en waarin het opdrachtgeverschap (sturing op inhoudelijke beleidsdoelen) is ondergebracht. Binnen de ambtelijke organisatie zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever gedeeltelijk uit elkaar gehaald. De ambtelijke organisatie kent verschillende accounthouders voor de revolverende fondsen. Deze accounthouders sturen zowel inhoudelijk als financieel. Bij de fondsenstructuur is er ambtelijk wel deels scheiding tussen het aandeelhouderschap van de HFO en het opdrachtgeverschap van de werkfondsen.

#### **Werving/benoeming/ontslag en reglement van RvC en advies-/investeringscommissie**

##### *Werving, benoeming/ontslag en reglement RvC*

De leden van de RvC van het Energiefonds en de RvC van de Houdstermaatschappij worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. De provincie heeft bij de werving en selectie van de leden gebruik gemaakt van gespecialiseerde

<sup>179</sup> Advies RvC HFO B.V. bij concept Strategisch Beleidsplan HFO en werkfondsen 2016-2018, p. 2.

<sup>180</sup> Statenvoorstel PS/2016/1110 Strategische beleidsplannen Houdstermaatschappij, p. 2.

bureaus (Nationaal Register respectievelijk Public Spirit). De provincie geeft aan dat in dit wervingsproces ook aandacht is besteed aan de onafhankelijkheid.

Bij het Energiefonds is er een reglement voor de RvC opgesteld door de aandeelhouder (provincie). Ook in het governancereglement van de Houdstermaatschappij, door de provincie opgesteld, zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de RvC. Bepalingen in deze reglementen gaan bijna geheel<sup>181</sup> over dezelfde thema's, namelijk:

- Samenstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid van de RvC
- Taak van de RvC
- Rol van de voorzitter van de RvC
- Vergoeding
- Vergaderingen van de RvC
- Besluiten van de RvC
- Tegenstrijdige belangen (later in deze paragraaf meer hierover)
- Informatie, relatie met de directeur
- Relatie met de aandeelhouder

In de reglementen is gedefinieerd wanneer een lid van de RvC niet onafhankelijk is. Het gaat daarbij om zaken als dat betreffend lid (of echtgenoot, bloedverwant e.d.) de afgelopen vijf jaar geen werknemer of bestuurder van het Energiefonds respectievelijk de Houdstermaatschappij mag zijn geweest, het jaar voor de benoeming geen belangrijke zakenrelatie met het Energiefonds respectievelijk de Houdstermaatschappij of een dochterfonds mag hebben gehad etc.

De provincie is als aandeelhouder behalve - voor de benoeming - ook bevoegd tot het ontslag van leden van de RvC.

#### *Benoeming, samenstelling en reglement advies-/investeringscommissies*

De werving en benoeming van leden van de advies-/investeringscommissies gaat anders bij het Energiefonds en het Innovatiefonds.

Voor het Energiefonds Overijssel selecteert en benoemt de provincie als enig aandeelhouder de leden van de adviescommissie. De fondsbeheerder van het Energiefonds geeft aan dat de provincie Overijssel al bij de selectie van de leden van de adviescommissie rekening heeft gehouden met de onafhankelijkheid van deze leden. Er is bijvoorbeeld ook gekozen voor leden van buiten de provincie Overijssel. Uit het jaarverslag van 2015 blijkt dat één deel van de leden van de adviescommissie een achtergrond heeft in financiën (investeren). Verder heeft een deel van de leden ervaring met (het investeren in) energie en energiesystemen.

De investeringscommissies die de voorstellen van het Innovatiefonds beoordeeld, worden op voordracht van de RvC van Oost NV door de aandeelhouders benoemd. De aandeelhouders van Oost NV zijn het ministerie van Economische Zaken, de provincie Overijssel en de provincie Gelderland. De leden van deze investeringscommissie werkt ook voor de andere fondsen van/beheerd door PPM Oost (meer specifiek: het participatiefonds PPM Oost, de fondsen onder het Topfonds Gelderland en het

<sup>181</sup> In het governancereglement van de HFO is een punt extra opgenomen, namelijk 'de relatie met de directeur'.

Innovatiefonds Twente). Voor het Innovatiefonds worden dus de investeringscommissies van PPM Oost ingehuurd. Uit het jaarverslag van 2015 van PPM Oost blijkt dat de investeringscommissie bestaat uit leden die ruime ervaring hebben in verschillende bestuursfuncties.

Zowel de adviescommissie van het Energiefonds als de investeringscommissie van PPM Oost beschikken over een reglement. Dit reglement bevat bepalingen over onder meer de samenstelling, zittingsperiode en vergaderingen.

### Omgaan met tegenstrijdige belangen

Er is aandacht voor (tegenstrijdige) belangen in zowel de statuten als de reglementen van het Energiefonds, de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds. Hierin staat is uitgelegd wanneer er sprake van een (tegenstrijdig) belang is en hoe er in die gevallen gehandeld moet worden. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als dat:

- een lid van de adviescommissie/investeringscommissie niet deelneemt aan de discussie en advisering over een financiering waarbij hij een (tegenstrijdig) belang met het fonds heeft.
- een directeur niet aan de beraadslaging en de besluitvorming over een onderwerp deelneemt waarbij hij een tegenstrijdig belang met het fonds heeft. Wanneer hierdoor geen besluit kan worden genomen, doet de RvC dit.
- transacties waarbij tegenstrijdige belangen van een directeur spelen overeengekomen moeten worden onder voorwaarden die gebruikelijk zijn voor marktconforme transacties in betreffende branche. Dergelijke beslissingen over transacties moeten vooraf goedgekeurd worden door de algemene vergadering en worden schriftelijk vastgelegd.

De provincie Overijssel gaf aan dat in de praktijk tegenstrijdige belangen voorkomen. Een voorbeeld voor het Innovatiefonds was dat toen de regeling open ging, waren er ook een aantal participaties waarin PPM Oost deelnam die een aanvraag voor een lening deden. Een aantal daarvan zijn toegekend. Er is geen probleem zo lang de onderneming winstgevend is. Echter, in een aantal gevallen was er sprake van een faillissement. Toen het beheer nog bij de provincie lag huurde zij in geval van (dreigend) faillissement bij tegenstrijdig belang een externe partij (PwC) in om de provincie hierover te adviseren. Vanaf het moment dat deze leningen waren overgedragen aan PPM Oost ligt er een tegenstrijdig belang bij PPM Oost. In deze gevallen kon PPM Oost niet zelf een besluit nemen en moest dit gebeuren door de Houdstermaatschappij. PPM Oost in deze gevallen wel een besluit zelf moet nemen maar dat deze wordt genomen na de voorafgaande goedkeuring van de aandeelhouder IFO (lees: directie Houdstermaatschappij) en die heeft voordat ze een besluit weer eerst goedkeuring van de RvC nodig.

### Beloning van organen

De Raden van Commissarissen worden betaald door het Energiefonds respectievelijk de Houdstermaatschappij. De kosten voor de adviescommissie van het Energiefonds worden betaald door de provincie (publieke deel) en het Energiefonds zelf (private deel). De kosten voor de investeringscommissie van PPM Oost wordt in een jaarlijks te bepalen verhouding doorbelast aan de verschillende fondsen (waarvoor de commissie

wordt ingezet), waaronder ook het Innovatiefonds. De hoogte van de bezoldiging van de adviescommissie van het Energiefonds wordt in de algemene vergadering vastgesteld. Bij het Innovatiefonds wordt deze binnen de governance van Oost NV/PPM Oost vastgesteld. De kosten zijn afhankelijk van het aantal en de duur van de vergaderingen. Het is belangrijk dat zaken betreffende de vergoeding van organen zijn vastgelegd, omdat het dan niet mogelijk is om een beloning ‘zo maar’ in te trekken als je het als provincie of fondsbeheerder niet eens bent met de gang van zaken.

#### **Invloed provincie op individuele investeringsvoorstellen**

Wanneer ‘invloed’ op een investeringsvoorstel gedefinieerd wordt dat als de provincie het besluit neemt dan is die invloed er als:

- de fondsbeheerder en de adviescommissie van het Energiefonds het niet eens worden over een al dan niet te verstrekken lening (dit is nog niet voorgekomen zo gaf men in interviews aan)
- er sprake is van het aangaan van participaties vanuit het Energiefonds (dit is een formaliteit zo gaf men in interviews aan, het besluit wordt schriftelijk genomen in een buitengewone AvA)
- wanneer een Raad van Commissarissen vanwege tegenstrijdige belangen geen besluit kan nemen over een investeringsvoorstel.

Ook moeten PS goedkeuring geven aan bepaalde investeringsbesluiten (zie p. 57).

#### **Klokkenluidersregeling PPM Oost/Oost NV**

PPM Oost en Oost NV beschikken sinds september 2016 over een gezamenlijke klokkenluidersregeling voor het melden van een vermoeden over een misstand en/of integriteitschending. De regeling beschrijft de procedure en beschrijft welke bescherming de medewerkers van PPM Oost genieten wanneer zij een misstand melden. De regeling is vastgesteld door het Managementteam, Raad van Commissarissen en de Ondernemingsraad.



## 2.4 Dekking en kosten

In deze paragraaf gaan we in op hoe de dekking van het Energiefonds en het Innovatiefonds is georganiseerd (onderzoeksvraag 5) en wat de beheer- en uitvoeringskosten van deze fondsen zijn (onderzoeksvraag 1).

### Normen

- **Dekking:** expertjudgement op basis van ervaringen van experts met en kennis over de dekking van fondsen bij andere overheden.
- **Kosten:** De inrichtings- en beheerkosten van de fondsen zijn duidelijk.

### Bevindingen

- De financieringssystematiek van het Energiefonds en het Innovatiefonds is niet uniform geregeld. Zo wordt het Energiefonds gefinancierd via leningen en de Houdstermaatschappij (waar het innovatiefonds onder valt) via stortingen op de aandelen.
- De beheerkosten van het Energiefonds en het Innovatiefonds gaan ten laste van het rendement. De beheerkosten van de Houdstermaatschappij worden (voor drie jaar) door de provincie betaald.
- Het Energiefonds en het Innovatiefonds worden gedekt vanuit de Algemene Financieringsreserve. Voor het Innovatiefonds is een voorziening getroffen. Voor het Energiefonds niet. De dekking is 100%.  
Er is geen gangbare praktijk bij provincies voor de dekking van de fondsen in de begrotingen.
- In de managementovereenkomst/overeenkomst met de beheerder van het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds staan afspraken over de kosten (waaronder de beheervergoeding). Met de beheerder van het Energiefonds is een maximumbedrag afgesproken voor de beheervergoeding. Met de beheerder van het Innovatiefonds niet, daar wordt het maximum gevormd door wat is vastgesteld in de jaarlijkse begroting.
- De beheerders van het Energiefonds en het Innovatiefonds rapporteren in hun jaarverslag over de gerealiseerde kosten. Hierbij worden verschillende soorten kosten uitgesplitst. Ook in de kwartaalrapportages (Energiefonds en Innovatiefonds) en halfjaarberichten (Energiefonds) is dit het geval.
- De gerealiseerde vergoeding voor de beheerder van het Energiefonds lag binnen wat hierover is afgesproken in de managementovereenkomst. In 2016 waren de beheerskosten voor het Innovatiefonds hoger dan vooraf begroot.

## 2.4.1 Dekking

### Financieringssystematiek Overijsselse fondsen niet uniform geregeld

Er bestaan verschillen tussen de financieringssystematieken voor het Energiefonds en voor het Innovatiefonds. Hieronder gaan we eerst in op de systematiek rondom het Energiefonds en dan op de systematiek rondom de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds. De inhoud van deze paragraaf is mede gebaseerd op een intern advies van dr. De Kruijff van Radboud Universiteit Nijmegen.

#### *Provincie verstrekt leningen voor investeringen aan Energiefonds en staat garant voor lening bank voor kosten*

De provincie verstrekt leningen aan het Energiefonds. Dit is te zien in het provinciale jaarverslag onder leningen aan deelnemingen. Eind 2015 ging het om een bedrag van € 102,5 mln.<sup>182</sup> De provincie leent het geld renteloos aan het Energiefonds.<sup>183</sup> Het Energiefonds mag het geld van deze lening alleen gebruiken voor het verstrekken van leningen aan of het aangaan van participaties met doelondernemingen.<sup>184</sup> De provincie doet pas een betaling als er een fundingsverzoek is ingediend. Dit moet schriftelijk.<sup>185</sup> De provincie houdt het geld dus in kas totdat het echt actief wordt ingezet.

De kosten van het Energiefonds zoals de beheervergoeding gaan ten laste van het rendement. Echter, het Energiefonds heeft nog geen rendement. Daarom heeft het Energiefonds een lening bij een bank afgesloten. De provincie heeft hier een garantstelling (tot € 12 mln. + 10% opslag) voor afgegeven. Dit bedrag is terug te zien in het overzicht van borg- en garantstellingen in het provinciale jaarverslag.<sup>186</sup>

Bij de instelling van het fonds is een reserve voor risico's in het weerstandsvermogen opgenomen die in 2015 is verschoven naar de Algemene Financieringsreserve.

#### *Financiering Houdstermaatschappij via storting op aandelen, beheerkosten door provincie betaald*

Het Innovatiefonds is in 2015 opgegaan in de Houdstermaatschappij. De financiering bij de Houdstermaatschappij loopt via stortingen op de aandelen in een zogenaamde agioreserve.<sup>187</sup> De funding is niet alleen mogelijk voor het doen van investeringen, maar ook voor het verstrekken ter dekking van de kosten van de HFO en de werkfondsen<sup>188</sup> zoals het Innovatiefonds.

De kosten voor het beheer van het Innovatiefonds zou ten laste gaan van het rendement en de bewaarkosten van de Houdstermaatschappij doorbelast naar de

<sup>182</sup> Bv. Jaarverslag provincie Overijssel 2015, p. 163.

<sup>183</sup> Fundingovereenkomst provincie Overijssel en EFO I BV & EFO II BV, artikel 4.1.

<sup>184</sup> Fundingovereenkomst provincie Overijssel en EFO I BV & EFO II BV, 'in aanmerking nemende' punt d.

<sup>185</sup> Fundingovereenkomst provincie Overijssel en EFO I BV & EFO II BV, artikel 2.1 en 2.2.

<sup>186</sup> Bv. Jaarverslag provincie Overijssel 2015, bijlagenboek, p. 76-77.

<sup>187</sup> In de fundingovereenkomst tussen de provincie en de HFO spreekt de provincie haar voorkeur uit voor storting, echter het verstrekken van leningen is wel een mogelijkheid.

<sup>188</sup> Fundingovereenkomst provincie - HFO, 'in aanmerking nemende' punt d.

werkfondsen.<sup>189</sup> Echter, december 2015 hebben PS bepaald dat gedurende drie jaar de exploitatiekosten van de Houdstermaatschappij incidenteel tot een maximum van € 280.000 gedekt kunnen worden vanuit aanvullende middelen.<sup>190</sup> De kosten van het Innovatiefonds gaan wel ten laste van het rendement van het fonds.

### Middelen Energiefonds en Innovatiefonds 'beklemd' in Algemene financieringsreserve, voorziening voor het Innovatiefonds

Hieronder schetsen we hoe de dekking van het Energiefonds en het Innovatiefonds Overijssel op dit moment geregeld is. De Algemene financieringsreserve (AFR) speelt hier een belangrijke rol bij. Dit is een reserve die wordt ingezet voor de financiering van provinciale bezittingen, zoals leningen en voorfinancieringen die wij aan andere overheden en bedrijven verstrekken en bezittingen in de vorm van deelnemingen (aandelen).<sup>191</sup> PS stelden deze Algemene financieringsreserve op 2 juli 2014 bij de Perspectiefnota 2015 in.<sup>192</sup>

Op 12 november 2014 hebben PS bij de begroting 2015 voor de financiering van een aantal specifieke zaken € 186 mln. in de AFR opgenomen.<sup>193</sup> Uit het achterliggende Statenvoorstel blijkt dat dit inclusief € 50 mln. voor het Energiefonds en € 42 mln. voor het Innovatiefonds was.<sup>194</sup> Op 18 februari 2015 besloten PS vervolgens om vanuit verschillende reserves voor een bedrag van € 318,1 mln. aan financiering onder te brengen in de AFR.<sup>195</sup> Hiervan is 200 mln. voor het Energiefonds, zo blijkt uit het achterliggende Statenvoorstel.<sup>196</sup> Doordat de middelen zijn ondergebracht in de algemene financieringsreserve zijn de middelen als het ware 'beklemd' ten behoeve van het Innovatiefonds dan wel het Energiefonds.

De provincie heeft de systematiek achter de Algemene Financieringsreserve nader toegelicht: Voor elk financieringsinstrument/participatie zijn de beschikbare financiële middelen opgenomen in de AFR. Deze zijn gekoppeld aan een voorziening. Samen moeten deze 'optellen' tot de oorspronkelijke boekwaarde -/- de 'harde' afboekingen, bijvoorbeeld vanwege faillissementen. Op die manier is er altijd 100% dekking. Voor het Innovatiefonds is een voorziening getroffen. Deze is al deels gevuld.<sup>197</sup> Voor het Energiefonds is geen voorziening getroffen, omdat men verwacht dat de afwaarderingen opgevangen kunnen worden binnen het jaarlijkse rendement van 2%.

In een interview met de provincie-medewerkers over het Innovatiefonds leggen zij de werkwijze verder uit: Wanneer er wordt gestort richting de Houdstermaatschappij, dan neemt de waarde van de Houdstermaatschappij toe. Aan het einde van het jaar wordt de balans op gemaakt. De vraag is dan of er een voorziening dient te worden

<sup>189</sup> Statenvoorstel PS/2014/306 Fondsstructuur/HFO, p. 11.

<sup>190</sup> Besluit PS/2015/789 Monitor Overijssel 2015-II.

<sup>191</sup> PS/2014/1051, p. 1.

<sup>192</sup> Besluit PS/2013/340, besluitpunt 4.

<sup>193</sup> Besluit PS/2014/714, besluitpunt 4.

<sup>194</sup> Statenvoorstel PS/2014/714, p. 7.

<sup>195</sup> Besluit PS/2014/1051.

<sup>196</sup> Statenvoorstel PS/2014/1051, p. 9.

<sup>197</sup> Deze is gevuld tot de hoogte dat ook de Houdstermaatschappij een voorziening heeft getroffen. Deze wordt 1-op-1 overgenomen, zo gaf de provincie aan.

opgenomen. Bijvoorbeeld met de Voorloop-regelingen gaat het minder goed dan gedacht. Deze zijn overgenomen door het Innovatiefonds op basis van de economische waarde op het overdrachtsmoment. De provincie heeft vervolgens al een deel van het verlies genomen. Er is een voorziening getroffen voor het deel waarvan men verwacht dat het niet terugkomt. De middelen voor die voorziening komen ten laste van de algemene financieringsreserve. Dus: een deel van de middelen zit in de AFR, een deel zit in een voorziening en samen hebben die een waarde van € 41,5 mln.

Volgens de geraadpleegde experts is er weinig vergelijkingsmateriaal beschikbaar bij provincies om de dekking van de fondsen in de provinciale begrotingen te vergelijken. Er is geen gangbare praktijk te beschrijven in de manier waarop de dekking van de fondsen plaatsvindt.

## 2.4.2 Gerealiseerde kosten in relatie tot afspraken

Het beheer en management van een fonds kost geld. Hierbij gaat het niet alleen om een vergoeding voor de beheerder, maar ook om andersoortige kosten zoals advieskosten, kosten voor de RvC, accountantskosten, verzekeringen etc. Het is de bedoeling dat dergelijke kosten worden gedekt door het rendement van een fonds. Een fonds heeft vaak in het begin nog geen rendement (zie ook de J-curve in figuur 2 van dit rapport). Dat geldt momenteel ook nog voor het Energiefonds en het Innovatiefonds.

### Gerealiseerde kosten Energiefonds Overijssel

Op basis van de jaarrapportages 2013 t/m 2015 van het Energiefonds Overijssel zijn de gerealiseerde kosten van dit fonds in beeld gebracht. Deze ziet u in tabel 11. De beheervergoeding is een onderdeel van de kosten. Voor deze beheervergoeding is in de managementovereenkomst een maximumbedrag per jaar gesteld. Hierbij is ook een indexatie is afgesproken. De indexatie wordt jaarlijks bepaald.<sup>198</sup>

**Tabel 11:** Gerealiseerde kosten Energiefonds Overijssel 2012/2013-2015

	2012-2013	2014	2015
<b>Beheervergoeding</b>			
<i>Afgesproken maximum managementovereenkomst</i>	3.608.916	2.323.439 <i>+ind.</i>	2.386.945 <i>+ind.</i>
• Beheervergoeding EFO I B.V.	1.495.000	1.073.000	1.228.000
• Beheervergoeding EFO II B.V.	2.116.000	1.265.000	1.176.000
<i>Beheervergoeding totaal</i>	3.611.000	2.338.000	2.404.000
<b>Overige kosten</b>			
• Vergoeding Raad van Commissarissen	43.000	37.000	36.000
• Vergoeding adviescommissie	59.000	38.000	42.000
• Kosten externe adviseurs	8.000	0	15.000
• BTW EFO II	237.000	178.000	129.000

<sup>198</sup> Managementovereenkomst, artikel 4 lid 2.

• Marketing en communicatie	199.000	85.000	104.000
• Accountantskosten	27.000	37.000	35.000
• Commissie verstrekte leningen	20.000	0	0
• Ontwikkelingen producten en methodologie	143.000	42.000	17.000
• Kosten due diligence	43.000	36.000	6.000
• Verzekering (aansprakelijkheid)	20.000	6.000	13.000
• Bonus maatschappelijk rendement	50.000	50.000	0
• Diverse kosten (waaronder onvoorzien)	2.000	1.000	2.000
<i>Totale overige kosten</i>	<i>851.000</i>	<i>510.000</i>	<i>399.000</i>
<b>Totaal beheervergoeding en overige kosten</b>	<b>4.462.000</b>	<b>2.848.000</b>	<b>2.803.000</b>
<i>Rentelasten</i>	<i>51.000</i>	<i>137.000</i>	<i>150.000</i>
<b>Totaal vergoeding, overige kosten rentelasten</b>	<b>4.513.000</b>	<b>2.985.000</b>	<b>2.953.000</b>

Bron: Geconsolideerde jaarrekeningen 2013 t/m 2015 Energiefonds Overijssel.

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de beheervergoeding het grootste deel van de totale kosten vormt. De gerealiseerde beheervergoeding lijkt op het eerste gezicht in 2014 en 2015 iets hoger te liggen dan wat is afgesproken. Maar dat is niet zo, omdat er ook een indexatie wordt afgesproken (jaarlijks bepaald). De gerealiseerde beheervergoeding ligt wel onder de afgesproken beheervergoeding inclusief de indexatie. Na de beheervergoeding zijn de kosten voor de BTW van EFO II<sup>199</sup>, marketing en communicatie relatief gezien grote kostenposten.

De tabel laat zien dat in 2013 de kosten een stuk hoger waren dan in 2014 en 2015. Dit beeld wordt licht vertekend doordat in de eerste kolom een deel van 2012 is meegenomen. Het is vrij gebruikelijk dat de kosten hoger zijn als een fonds net gestart is.

### Gerealiseerde kosten Innovatiefonds Overijssel

De Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds Overijssel zijn later gestart dan het Energiefonds Overijssel. Zodoende hadden we daar enkel de beschikking over de jaarverslagen 2015 om de gerealiseerde kosten in beeld te brengen. In tabel 12 zijn de kosten weergegeven.

<sup>199</sup> De BTW voor EFO I is geen kostenpost omdat deze kunnen worden gecompenseerd via de provincie in het BTW Compensatie Fonds. De provincie geeft aan dat voor de Houdstermaatschappij een zelfde verzoek aan de Belastingdienst is gedaan.

**Tabel 12:** Gerealiseerde kosten HFO (enkelvoudig), IFO I en IFO II (in euro's)

	HFO 2015 enkelvoudig		IFO I 2015	IFO II 2015
<b>Afgesproken</b>		<b>Afgesproken</b>		
• Maximumbedrag beheervergoeding*	95.000	-	-	-
<b>Gerealiseerd</b>		<b>Gerealiseerd</b>		
• Beheervergoeding	65.000	• Mutatie voorziening nog te ontvangen rente		27.000
• Accountantskosten	21.000	• Advieskosten participaties		2.000
• Belastingadviseur	4.000	<i>Totaal directe financieringskosten</i>		29.000
• RvC kosten	40.000	• Beheervergoeding		10.000
• Verzekeringen	2.000	• Bezoldiging IC		10.000
<i>Totaal</i>	132.000	• Accountantskosten	4.000	4.000
		<i>Totaal algemene kosten</i>	4.000	24.000
		<b>Totaal</b>	<b>4.000</b>	<b>53.000</b>

\* Overeenkomst van opdracht tussen Houdstermaatschappij Overijssel B.V. als opdrachtgever en Intertrust (Netherlands) B.V. als opdrachtnemer (1 december 2015).

Bron: Jaarverslag HFO 2015 en jaarverslag IFO I en II 2015

Omdat de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds zijn opgericht in december 2015 geeft tabel 10 geen goed beeld voor een "gewoon" jaar (deze heeft immers slechts betrekking op een deel van het jaar). De tabel laat zien dat het grootste deel van de kosten gevormd wordt door de beheervergoeding. De directie van de HFO blijft onder het maximumbedrag dat in de overeenkomst van opdracht is afgesproken.

#### *Overschrijding begroting 2016 fondsbeheerder Innovatiefonds*

Uit de eerste twee kwartaalrapportages van de beheerder van het Innovatiefonds over 2016 wordt duidelijk dat zij hoger zullen uitkomen dan geprognostiseerd, met andere woorden: de begroting wordt overschreden. Redenen hiervoor liggen volgens de fondsbeheerder in de ontwikkeling van de leningenportefeuille, incidentele kosten die samenhangen met de start van het Innovatiefonds Overijssel II en de structuur van de HFO/IFO die in de praktijk veel tijd vraagt van alle betrokkenen.

Het bedrag voor de vergoeding voor de beheerder van het Innovatiefonds wordt jaarlijks in de begroting opgenomen. Die vergoeding wordt achteraf (per kwartaal) gedaan op basis van de gerealiseerde uren.<sup>200</sup> 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

<sup>200</sup> Overeenkomst van opdracht tussen IFO I BV en IFO II BV (opdrachtgevers) en PPM Oost NV (opdrachtnemer), art. 3.3.

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). De provincie als aandeelhouder heeft toen een geactualiseerde begroting 2016 ontvangen. In de evaluatie van de fondsenstructuur wordt de wijze van vergoeding van de beheerder en bewaarder meegenomen.

## 2.5 Financieringsproces

In deze paragraaf gaan we in op het financieringsproces van het Energiefonds en het Innovatiefonds. We hebben in het bijzonder ook aandacht voor hoe de fondsbeheerder bewaakt dat dit proces zorgvuldig verloopt en in hoeverre/hoe de provincie op dit proces toeziet (onderzoeksvraag 8 en 9).

### Normen

- De fondsbeheerder beschikt over een gedetailleerde procesbeschrijving en kan aantonen dat deze in de praktijk wordt toegepast.
- Er zijn waarborgen om een onafhankelijke en gelijke beoordeling van aanvragen te garanderen.
- De fondsbeheerder hanteert een checklist (of een vergelijkbare methode) aan de hand waarvan bepaald wordt of investeringen in lijn zijn met het gevoerde provinciaal beleid.
- De fondsbeheerder voert klantevaluaties uit/laat klantevaluaties uitvoeren.
- De provincie heeft zicht op het financieringsproces in de praktijk.

### Bevindingen

- PPM Oost werkt met een workflowmanagementsysteem waarin fondsvoorwaarden geïntegreerd zijn en waarmee financieringsprocessen op een gestructureerde manier worden doorlopen. Het Energiefonds heeft de fondsvoorwaarden en staatssteunaspecten uitgewerkt in checklisten.
- Onafhankelijke advies-/investeringscommissies geven zwaarwegende adviezen over de investeringsvoorstellen van het Energiefonds en het Innovatiefonds.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- Uit een steekproef van aanvragen bij het Energiefonds en PPM Oost kwam naar voren dat dat investeringsvoorstellen bij beide door verschillende functionarissen werden beoordeeld (hoe verder in het proces, hoe meer mensen er naar gekeken hadden). Ook werd bij beide gezien dat hoe verder een aanvraag in het proces was, hoe meer er was vastgelegd in documentatie. De indruk bestaat dat leningen (die als Awb-subsidie worden beschouwd en waar bezwaar en beroep mogelijk is) beter worden onderbouwd en gedocumenteerd.
- Het Energiefonds heeft in 2015 en 2016 een evaluatie onder zes woningcorporaties respectievelijk zeven zonprojecten uitgevoerd. Het laatste klanttevredenheidsonderzoek bij PPM Oost dateert uit 2012. Dit had geen betrekking op aanvragers van financiering uit het Innovatiefonds. De ervaringen van aanvragers met de voorloper van het Innovatiefonds zijn in 2014 betrokken in de evaluatie van het regionaal economische beleid. Het Innovatiefonds wil de Innovatiekredieten na de eerste ronde evalueren.
- Het Energiefonds Overijssel en PPM Oost beschikken over een klachtenprocedure en een bezwaar- en beroepsprocedure.
- De provincie heeft zicht op de begrotingen en jaarplannen en blijft op de hoogte over de resultaten via kwartaalrapportages. Bij het Innovatiefonds neemt zij bewuster afstand dan bij het Energiefonds (attributie versus mandatering, zicht op afwijzingen).

## 2.5.1 Beschrijving financieringsprocessen

### Beschrijving van het financieringsproces

#### Energiefonds Overijssel

In deze paragraaf beschrijven we het financieringsproces van het Energiefonds Overijssel. Dit proces is zeer uitgebreid omschreven in het document 'afsluitproces Energiefonds Overijssel' (mei 2013). Hierin zijn meerdere processen uitgewerkt aan de hand van vaste aspecten (bv. doel, trigger, input en output). De provincie heeft een sterk vereenvoudigde versie van het proces als [stappenplan voor ondernemers](#) op haar website gezet. Het financieringsproces van begin tot eind kan globaal in vier stappen worden opgedeeld, zo kwam uit het interview met het Energiefonds. Deze stappen zijn:

1. Intakefase
2. Aanvraagfase
3. Besluitvorming
4. Beheer en exit

Hieronder geven we van elke fase een beknopte omschrijving.

De fondsbeheerder geeft aan dat alles wat binnenkomt aanvragen wordt genoemd, maar formeel er onderscheid wordt gemaakt tussen leads, intakes en formele aanvragen. Zeker in de beginfase kwamen er veel aanvragen ('leads') binnen die al snel



niet aan de fondsvoorwaarden bleken te voldoen en zodoende afhaakten / werden ingetrokken.

### *Intakefase*

De voorstellen in de intakefase worden getoetst, doorgelicht en besproken met de aanvrager. De aanvraag worden getoetst op ontvankelijkheid (inhoud en volledigheid). Er wordt dus bij de aanvraag gekeken of de ondernemer aan de fondsvoorwaarden voldoet en welke kwaliteit het voorstel (met het daarbij behorende bedrijfsplan) heeft. Indien een project in de intakefase een positieve beoordeling krijgt, wordt het aanvraagformulier aan de aanvrager verstrekt. De fondsbeheerder is voorzichtig met het versturen van aanvraagformulieren. Dit komt omdat de fondsbeheerder na het versturen van een aanvraagformulier niet meer zonder advies te hebben gevraagd van de investeringscommissie kan afwijzen. Wanneer de ondernemer het aanvraagformulier heeft ontvangen zijn de formele publiekrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures van toepassing. Door dit bovenstaande is er een grote nadruk op het proces voor het verstrekken van het aanvraagformulier (de intakefase) en zijn de andere fasen vooral van toepassing als er al een in de basis haalbaar projectvoorstel ligt.

Bij het bedrijfsplan heeft de fondsbeheerder een dilemma: in hoeverre ondersteunt hij de aanvrager bij het maken van een businessplan. Teveel op de stoel van de ondernemer zitten is namelijk niet goed aangezien de fondsbeheerder ook een oordeel dient te geven over het businessplan. De fondsbeheerder geeft aan dat ze daarom ervoor proberen te zorgen dat de ondernemer de regie blijft voeren over zijn plan. Ze wijst de ondernemer wel actief op verbeterpunten in het businessplan en de weg naar mogelijke adviseurs.

73

### *Aanvraagfase*

Nadat het aanvraagformulier is verstuurd, wordt er dieper ingegaan op de businesscase van de onderneming. Vervolgens wordt de aanvraag formeel beoordeeld of deze voldoet aan de gestelde criteria om verder behandeld te kunnen worden. Indien de ondernemer dan nog niet is afgewezen, wordt er een financieringsvoorstel voorbereid door de accountmanagers. Het financieringsvoorstel wordt gemaakt op basis van de investeringsaanvraag. Een interne kredietcommissie bewaakt de kwaliteit van de voorstellen van EFO II (leningen). In het financieringsvoorstel is ook de motivatie voor het goedkeuren van de aanvraag door de fondsbeheerder van het Energiefonds is vermeld. Deze wordt doorgestuurd naar de adviescommissie. Vervolgens is in de adviescommissie discussie over (het goedkeuren van) het investeringsvoorstel. Deze commissie adviseert en heeft geen bevoegdheden om goed te keuren.

Bij leningen is de uitkomst van de adviescommissie een definitief advies. Bij participaties gaat de adviesaanvraag in beginsel in twee stappen: eerst een pre-advies en daarna een definitief advies. Dit heeft te maken met de externe kosten die na een positief pre-advies nodig zijn bij een participatie (bijv. due diligence onderzoek<sup>201</sup>). De

<sup>201</sup> Een due diligence onderzoek is gericht op het vaststellen van de juistheid van de aan de fondsbeheerder gepresenteerde informatie en het in beeld brengen van risico's en kansen van de onderneming waar men mogelijk in wil participeren. Het onderzoek richt zich normaliter op financiële, fiscale, juridische en commerciële aspecten.

adviescommissie geeft vaak een pre-advies in de trant van ‘ja, mits.. of ‘nee, tenzij...’.. Daarna worden de aanbevelingen opgevolgd, wordt er een due diligence onderzoek uitgevoerd en wordt er een participatieovereenkomst voorbereid. De fondsbeheerder kan er ook voor kiezen het pre-advies over te slaan.

Verder heeft de fondsbeheerder van het Energiefonds in de aanvraagfase tussentijds contact met de provincie in verband met de benodigde kapitaal financiering door middel van een subsidie van de provincie.

### *Besluitvorming*

De rol van de provincie (aandeelhouder) is verschillend geregeld bij leningen en participaties. Participaties moeten altijd worden goedgekeurd door GS via een buitengewone AvA. Deze is inmiddels vooral schriftelijk. Naar GS gaat daarbij het advies van de adviescommissie samen met een advies van de fondsbeheerder. Tot nu toe heeft de AvA het advies altijd overgenomen.

Bij een positief advies van de adviescommissie en bij een positief advies van de fondsbeheerder is de fondsbeheerder door GS gemandateerd om een lening goed te keuren. Enkel in het geval dat het advies van de fondsbeheerder en de adviescommissie verschillend is, zijn GS degene die het besluit nemen. In de praktijk is deze situatie nog niet voorgekomen.

### *Beheer*

De leningen worden soms in delen (milestones) verstrekt waardoor er zicht worden gehouden op het project. Ondernemers die een lening hebben ontvangen hebben jaarlijks een revisie. Bij deze jaarlijkse revisie vraagt de fondsbeheerder documenten op van de ondernemer. Tevens zijn er gesprekken tussen de fondsbeheerder en de ondernemer. De analist schat op basis hiervan de risico's bij een doelonderneming in.

Bij participaties vindt er minimaal ieder kwartaal contact met de ondernemer plaats. Dit gebeurt via de AvA. Tevens leveren de participaties kwartaalrapportages aan waarmee de ontwikkeling van de projecten kunnen worden gemonitord. De fondsbeheerder probeert vooral via actief aandeelhouderschap toezicht te houden op de doelonderneming. Er wordt dan ook meestal geen RvC bij de doelonderneming opgericht. Om het toezicht op de doelonderneming makkelijker te maken heeft fondsbeheerder een speciale webtool ontwikkeld.

### *Exit*

Bij de fondsbeheerder kan de wens ontstaan om haar aandelenbelang in een participatie te verkopen. Op dat moment wordt de voorlopige waarde bepaald. De fondsbeheerder bepaalt vervolgens of hij de aandelen wel of niet wil verkopen. Dit is afhankelijk van onder andere het financieel rendement en de opbouw van de portefeuille. Wanneer de afweging van de fondsbeheerder positief uitvalt, wordt vervolgens de definitieve waarde bepaald. Daarna wordt er een advies van de adviescommissie gevraagd. Bij een positief advies van de adviescommissie neemt de algemene vergadering van aandeelhouders vervolgens een formeel besluit. De fondsbeheerder kan haar aandelenbelang verkopen bij een positief formeel besluit. Bij een negatief advies van de adviescommissie of een

negatief formeel besluit van de algemene vergadering vindt er geen exit plaats, maar wordt de participatie aangehouden.<sup>202</sup>

### Innovatiefonds

Voor het Innovatiefonds Overijssel wordt het fondsbeheer uitgevoerd door PPM Oost. PPM Oost heeft daarnaast nog een ‘eigen’ fonds (het Participatiefonds PPM Oost), beheert enkele fondsen voor de provincie Gelderland en beheert het Innovatiefonds Twente voor de Regio Twente. Bedrijven die een financieringsbehoefte hebben melden zich bij PPM Oost, maar hebben op dat moment nog niet altijd het gebruik van een specifiek fonds voor ogen. In het directiereglement van het Innovatiefonds (paragraaf 4.8.6) zijn bepalingen opgenomen voor de gevallen waarin PPM Oost kan kiezen uit welk fonds een bepaalde financiering gedaan wordt. Hierin staat bijvoorbeeld dat bij investering in Twente onderzocht moet worden of dat samen met het Innovatiefonds Twente geïnvesteerd kan worden, dat als dit niet kan, vervolgens onderzocht wordt of alleen vanuit het Innovatiefonds Twente daarna het Innovatiefonds en als laatst het andere fondsen waaronder het basisparticipatiefonds. Soms kan er dus ook een cofinanciering plaatsvinden tussen het Twentse fonds en het Innovatiefonds.<sup>203</sup> Deze volgorde is in het reglement opgenomen zodat PPM Oost niet aan “cherry-picking” (het eigen basisparticipatiefonds voorrang geven) kan doen.

Iedere aanvraag bij PPM Oost wordt geregistreerd en wordt ook wel een lead (aanvraag) genoemd. In het financieringsproces worden vier fasen onderscheiden:

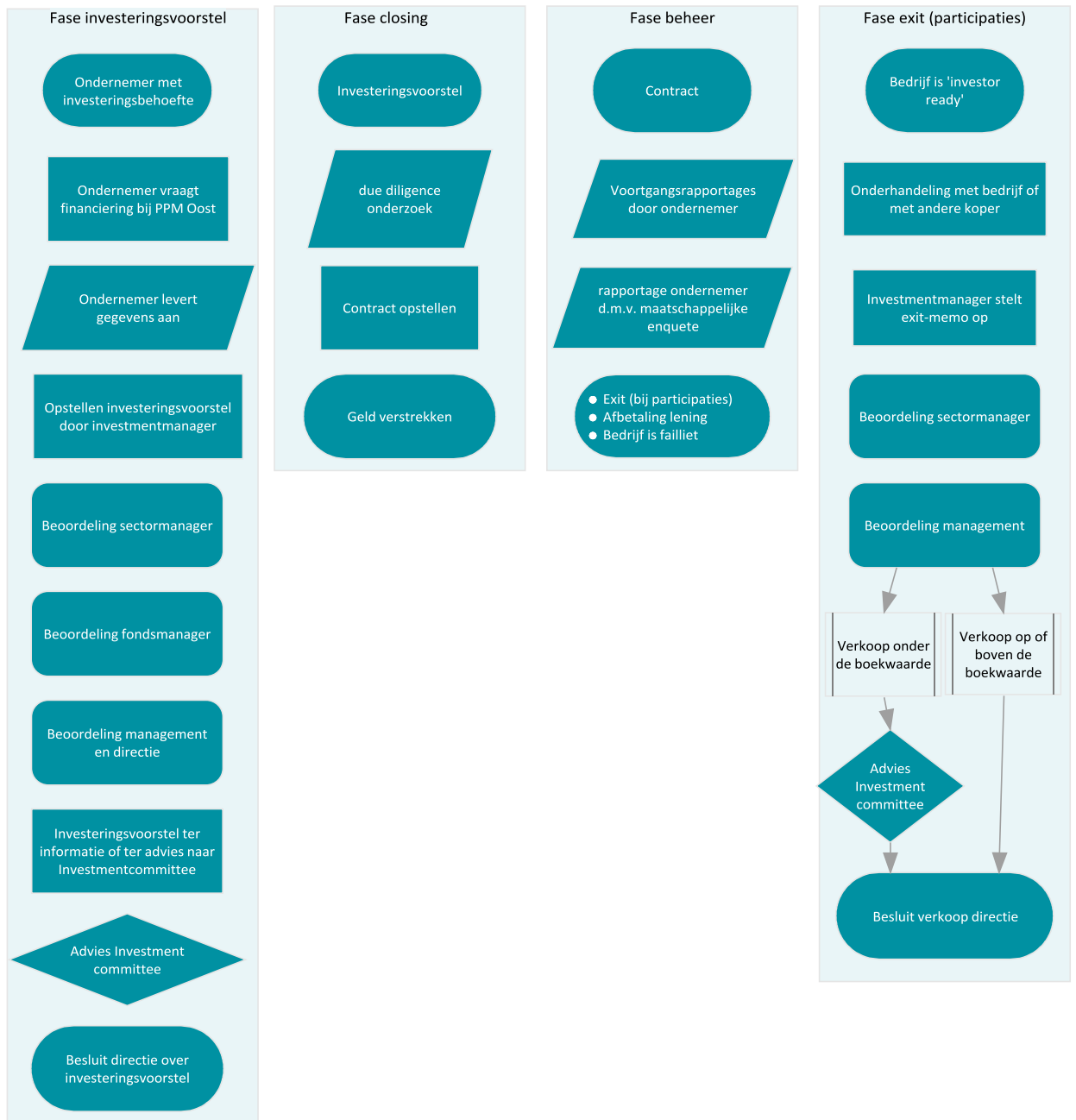
1. investeringsvoorstel
2. closing,
3. beheer en
4. exit.

De verschillende fasen worden ondersteund door een systeem waarin de administratie wordt bijgehouden, het proces wordt ondersteund en formats aanwezig zijn voor het maken van adviezen en besluiten. In figuur negen geven we weer hoe het financieringsproces is ingericht binnen de vier hierboven genoemde stappen. Na de figuur wordt een nadere toelichting op de verschillende stappen gegeven.

<sup>202</sup>Tekst gebaseerd op stroomschema ‘toelichting procesvoering verkoop aandelenbelang Energiefonds Overijssel’ in het directiereglement van het Energiefonds.

<sup>203</sup>Het is niet zo dat het Innovatiefonds Twente en het Innovatiefonds Overijssel elkaars cofinancier zijn in de zin van de staatssteunregels. Er moet dan namelijk een private cofinancier zijn. Het is wel mogelijk dat de beide fondsen gezamenlijk (gelijktijdig) een financiering verstrekken aan een bedrijf.

**Figuur 9: Financieringsproces PPM Oost**



**Fase investeringsvoorstel**

Deze eerste fase heeft betrekking op het investeringsvoorstel. In deze fase vindt er een eerste uitwisseling van informatie plaats per email of telefonisch. De investmentmanager gaat na of de investeringsbehoefte past binnen de verschillende fondsvoorwaarden. Daarvoor wordt vaak extra informatie opgevraagd bij de ondernemer. De investmentmanager verdiept zich het businessplan en financieel plan van de ondernemer. De investmentmanager maakt vervolgens een investeringsvoorstel.

Meerdere personen bij PPM Oost zijn op dat moment betrokken. De ondernemer komt vervolgens pitchen bij het CDI.<sup>204</sup> Het CDI stelt vragen aan de ondernemer en geeft de investmentmanager aandachtspunten mee. Het voorstel is op dat moment nog niet volledig gereed. Het investeringsvoorstel wordt in het team van investmentmanagers besproken. Daarna vindt een beoordeling plaats van sectormanager, fondsmanager en managementteam/directie. Het investeringsvoorstel gaat, afhankelijk van de hoogte van het bedrag, voor advies of ter informatie naar één van de investeringscommissies. De ondernemer krijgt de gelegenheid om te pitchen bij de investeringscommissie. De investeringscommissie geeft vervolgens een zwaarwegend advies. De directie neemt dit advies praktisch altijd over.

#### *Fase closing*

In de closing fase wordt toegewerkt naar een overeenkomst tussen de fondsbeheerder en de ondernemer. Daarvoor vindt een due diligence onderzoek plaats, wordt een contract gemaakt en wordt de financiële transactie geregeld.

#### *Fase beheer*

De bedrijven worden door de investmentmanagers gevolgd. Per fonds zijn afspraken over financiële en maatschappelijke indicatoren gemaakt en over de rapportering daarvan. Aan het begin wordt voor een bedrijf de verwachting op financiële en maatschappelijke aspecten inschat. In de regel zijn er per kwartaal voortgangsrapportages/factsheets voor elk bedrijf. Indien het slecht gaat met een onderneming gebeurt dit vaker. Elk jaar houdt de investmentmanager een maatschappelijke enquête. Dit betekent dus dat jaarlijks aan elke onderneming wordt gevraagd hoe er gescoord wordt op de maatschappelijke indicatoren. Daarmee zijn de cijfers in de jaarslagen actueel.

#### *Fase exit (bij de verkoop van aandelen)*

Er kunnen twee aanleidingen zijn voor een exit. De eerste aanleiding kan zijn dat de fondsbeheerder vindt dat het bedrijf klaar is voor een overname. De fondsbeheerder neemt dan het initiatief en gaat actief opzoek naar een koper. De tweede aanleiding kan zijn dat een geïnteresseerde koper zich meldt bij PPM Oost. Het is daarom belangrijk dat de factsheets de actuele waarde van het bedrijf weergeven. Vervolgens vindt er een periode van onderhandelingen plaats. Er wordt een exit-memo (in feite wordt een 'omgekeerd investeringsvoorstel') gemaakt. Deze gaat naar de sectormanager en naar het managementteam. Als er onder de boekwaarde wordt verkocht moet deze exit-memo naar de investeringscommissie directe investeringen. Wanneer boven de boekwaarde wordt verkocht mag de directie beslissen over de verkoop.

#### Zicht op het proces door de provincie

De provincie heeft zicht op de begrotingen en jaar/werkplannen van de fondsen en verstrekt funding op basis van een liquiditeitsbegroting. Hierdoor heeft de provincie aan de voorkant zicht op het aantal investeringen dat de fondsbeheerder verwacht te doen. Gedurende het jaar blijft de provincie op de hoogte via kwartaalrapportages (meer

<sup>204</sup> Dit staat voor *Commissie Directe Investerings*. Het betreft een interne commissie.

hierover in [paragraaf 2.6.2](#)). Dan ziet de provincie aan welke bedrijven investeringen zijn verstrekt.

Innovatieleningen en -kredieten zijn subsidies dus die worden ook openbaar gepubliceerd. Daar ontvangt de provincie een overzicht van. Bij het Energiefonds worden leningen verstrekt vanuit een GS-mandaat dus daar heeft de provincie directer zicht op dan bij het Innovatiefonds, waar er sprake is van attributie. Voor het Energiefonds heeft de provincie ook direct zicht op de participaties, omdat hierover door de algemene vergadering moet worden besloten.

De provinciale betrokkene bij de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds gaf aan dat de provincie bewust heeft gekozen om geen inzicht te krijgen in de ondernemingen die geen financiering krijgen. Deze afstand helpt enerzijds de fondsbeheerder bij het nemen van investeringsbeslissingen op zakelijke grondslagen. Anderzijds helpt dit de provincie om afstand tot de bedrijfsvoering te houden en niet op en helpt anderzijds de provincie de stoel van de fondsbeheerder te gaan zitten. Desgevraagd nemen de provinciale betrokkenen op hoofdlijnen wel kennis van de afgewezen projecten. De provinciale betrokkenen bij het Energiefonds gaf aan dat hij kennis neemt van afgewezen projecten om ondernemers te kunnen doorverwijzen naar andere regelingen (daar is bijvoorbeeld contact over met de accounthouder van het Innovatiefonds) en de Gedeputeerde te kunnen informeren mocht dat nodig zijn.

## 2.5.2 Het financieringsproces in de praktijk

### Ongeveer 9 op de 10 aanvragen niet gehonoreerd

*Energiefonds: 251 aanvragen tot eind 2015; 68% afgewezen, vervallen of ingetrokken*

In tabel 13 geven we weer hoeveel aanvragen het Energiefonds sinds de start tot eind 2015 heeft ontvangen en wat de status van deze aanvragen eind 2015 was.

**Tabel 13:** *Aanvragen Energiefonds Overijssel start - eind 2015*

Status	Aantal
<b>Totaal aantal aanvragen</b>	<b>251</b>
• Afgewezen, vervallen of ingetrokken	170
• Gefiatteerd	33
• In behandeling	48
○ Intakefase	33
○ Aanvraagfase	15

*Bron: Jaarverslag 2015, tabel Rekenkamer Oost-Nederland.*

De tabel laat zien dat er in totaal 251 aanvragen zijn binnengekomen van de start van het fonds tot eind 2015. Hiervan waren er eind 2015 33 (13%) van gehonoreerd. Er waren 170 aanvragen (68%) afgewezen, vervallen of ingetrokken.

*PPM Oost: 92% van alle aanvragen wordt niet gefinancierd, verwachting voor Innovatiefonds vergelijkbaar*

Uit de statistieken van PPM Oost blijkt dat circa 8% van de aanvragen die bij haar binnenkomt uiteindelijk gefinancierd wordt.<sup>205</sup> Dit percentage heeft betrekking op alle aanvragen die PPM Oost de afgelopen drie jaar heeft ontvangen. Het gaat hier dus niet alleen om aanvragen voor het Overijsselse Innovatiefonds (dat loopt bovendien pas sinds 2015), maar ook om aanvragen voor bijvoorbeeld het Participatiefonds PPM Oost of Gelderse fondsen. PPM Oost geeft aan voor het Innovatiefonds vergelijkbaar percentage te verwachten.<sup>206</sup>

*Innovatiefonds: nog geen financiering vanuit IFO I (participaties) en voor € 575.000 uit IFO II (leningen en kredieten)*

In tabel 14 geven we weer hoeveel nieuwe aanvragen er in 2015 en de eerste helft van 2016 zijn ontvangen voor het Innovatiefonds. Deze tabel geeft een beeld van de leningen die verstrekt zijn vanaf het moment dat het Innovatiefonds formeel is opgericht en door PPM Oost beheerd werd. De zogenoemde ‘voorloperleningen’ staan hier niet in. Dit zijn leningen door de provincie Overijssel verstrekt uit een tijdelijke voorziening toen het fonds nog niet formeel was opgericht. Deze leningen zijn overgenomen door het Innovatiefonds Overijssel II en het beheer ligt zodoende bij PPM Oost.

**Tabel 14:** *Nieuwe aanvragen en verstrekte investeringen Innovatiefonds Overijssel 2015 en eerste en tweede kwartaal 2016*

	2015		Q1 2016		Q2 2016	
	IFO I	IFO II	IFO I	IFO II	IFO I	IFO II
<b>Nieuwe aanvragen:</b> aantal ontvangen leads in de verslagperiode.	0	8	nb	6	nb	7
<b>Verstrekte financieringen:</b> het geheel van gestorte bedragen aan ondernemingen in de verslagperiode.	€ 0	€ 0.	€ 0	€ 0,5 mln.	€ 0	€ 75.000

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Jaarverslag 2015 IFO I, Jaarverslag 2015 IFO II, kwartaalrapportage 2016 Q1 en 2016 Q2 IFO I, IFO II, SPV Hengelo.*

Uit de tabel blijkt dat er uit het Innovatiefonds Overijssel I (participaties) in 2015 nog geen investeringen gedaan. PPM Oost verwachtte dat in 2016 zou komen.<sup>207</sup> Dit was eind juni van dat jaar nog niet het geval.<sup>208</sup> Uit de kwartaalrapportages werd niet duidelijk in hoeverre er wel aanvragen voor IFO I waren gedaan.

Er zijn in 2015 acht nieuwe aanvragen bij het Innovatiefonds Overijssel II (leningen en kredieten) binnengekomen. Dit leidde nog niet tot het verstrekken van financieringen in 2015. In het eerste en tweede kwartaal waren er zes respectievelijk zeven nieuwe

<sup>205</sup> Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel - Directie IFO (PPM Oost), p. 24.

<sup>206</sup> Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel - Directie IFO (PPM Oost), p. 24.

<sup>207</sup> Jaarverslag Innovatiefonds I 2015, p. 7.

<sup>208</sup> Kwartaalrapportage Q2 IFO I, IFO II en SPV Hengelo.

aanvragen. In de kwartaalrapportages staat niet expliciet hoeveel van deze aanvragen gehonoreerd zijn, wel wordt genoemd dat deze aanvragen hebben geleid tot financieringen van € 0,5 mln. respectievelijk € 75.000.

### Kwaliteit businessplan en buiten fondsvoorwaarden vaak reden afwijzing

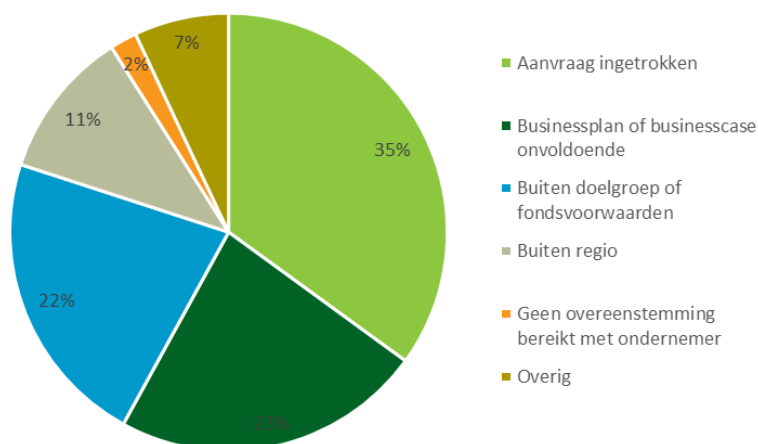
#### *Energiefonds: niet voldoen aan fondsvoorwaarden en matige kwaliteit voorstellen veelal reden afwijzing*

In het jaarverslag 2015 van het Energiefonds Overijssel wordt als oorzaak genoemd dat in veel gevallen de aanvraag niet aan de fondsvoorwaarden voldoet (en duidelijk is dat dit niet zal verbeteren). Daarnaast zijn vele voorstellen van matige kwaliteit, bijvoorbeeld omdat een goed businessplan ontbreekt.<sup>209</sup> Het Energiefonds geeft aan te zien dat de kans van slagen voor succesvolle financiering toeneemt doordat extra inspanningen worden betracht om co-financiers te vinden, de voorstel opgewaarderd worden tot volwaardige financieringsaanvragen en door kansrijke aanvragen meer gericht te identificeren.<sup>210</sup>

#### *PPM Oost: onvoldoende businessplan/-case en buiten doelgroep of fondsvoorwaarden belangrijkste reden afwijzing*

Onderstaande figuur geeft inzicht in de belangrijkste redenen waarom aanvragen de zijn ingediend bij PPM Oost niet hebben geleid tot financiering. De figuur heeft betrekking op alle aanvragen die PPM Oost de afgelopen drie jaar heeft behandeld.

**Figuur 10:** Belangrijkste redenen afwijzing PPM Oost 2013-2016



Bron: Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel - Directie IFO (PPM Oost), p. 24 o.b.v. Analyse leads en prospect database PPM Oost 2013-2016.

Figuur 10 laat zien dat circa 1/3 van de aanvragen wordt ingetrokken en PPM Oost circa 2/3 van de aanvragen afwijst. Redenen voor afwijzing zijn vaak dat er sprake is van een

<sup>209</sup> Jaarverslag 2015 Energiefonds Overijssel, p. 15.

<sup>210</sup> Jaarverslag 2015 Energiefonds Overijssel, p. 15.



onvoldoende businessplan/businesscase (23%) en dat de aanvraag buiten de doelgroep of fondsvoorwaarden valt (22%). In ongeveer 1 op de 10 gevallen valt de aanvraag buiten de regio.

### Onderbouwing besluitvorming en communicatie richting aanvrager

De rekenkamer heeft documentatie van negen aanvragen<sup>211</sup> bij het Energiefonds en vijftien aanvragen bij PPM Oost opgevraagd. Bij PPM Oost ging het zowel om aanvragen van Overijsselse als Gelderse fondsen. De idee hierachter was dat de werkwijze en organisatie van de fondsbeheerder hetzelfde is voor de verschillende fondsen en zodoende vergelijkbaar. Ook kon er zo een vergelijking gemaakt worden tussen leningen onder een publiekrechtelijk regime (Overijsselse fondsen) en een privaatrechtelijk regime (Gelderse fondsen). Voor deze aanvragen is bekeken hoe besluiten zijn onderbouwd en of in de proces van besluitvorming het 'vier' ogen principe is toegepast. Met het vier ogen principe wordt bedoeld dat er meerdere medewerkers van de fondsbeheerder naar een aanvraag kijken om de kwaliteit van de beoordeling te bevorderen. Daarnaast is gekeken hoe de aanvragers op de hoogte zijn gebracht van de besluiten. Voor de onderbouwing van de keuze van de negen respectievelijk vijftien aanvragen en de verdeling over de verschillende fondsen verwijzen we naar bijlage 2; onderzoeksopzet.

In de volgende alinea's geven we weer welk beeld er op hoofdlijnen kwam uit de steekproef. Een gedetailleerder overzicht van de bevindingen is opgenomen in bijlage 5.

### Energiefonds

Uit de documentatie komt het volgende beeld naar voren:

- In het begin kijkt er één medewerker naar een aanvraag, later in het financieringsproces kijken er meer mensen naar een aanvraag. Naar de toegekende aanvragen hadden meerdere mensen gekeken. Het vier-ogen principe wordt door het Energiefonds toegepast.
- Over het algemeen geldt dat hoe verder in het financieringsproces, hoe meer en 'zwaardere' documentatie er beschikbaar was. Bepaalde aanvragen waren zodanig vroeg afgehaakt / ingetrokken dat er geen of beperkte digitale documentatie beschikbaar was.
- Bij de gehonoreerde projecten lag er een advies van de adviescommissie. Deze adviezen waren verschillend van opzet en omvang.
- Aanvragen vroeg in het proces worden ook per mail en telefonisch afgewezen (omdat het nog geen 'formele' aanvragen betreft gaat dit niet altijd via een afwijzingsbrief). Ook zijn twee aanvragen ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de externe financiering niet rond kwam.

### PPM Oost

Uit de documentatie komt het volgende beeld naar voren:

- Er zijn verschillen in de mate waarin besluiten worden onderbouwd, zowel bij toegekende aanvragen als bij afgewezen aanvragen;

<sup>211</sup> Wanneer we hier spreken over 'aanvragen' gaat het ook om leads en intakes. Dit zijn niet gelijk formele aanvragen.

- In gevallen waar volgens de afspraken de Investment Committee een advies moet geven, is dat ook gebeurd.
- Het vier-ogen principe wordt door PPM Oost toegepast.
- In enkele gevallen was er erg weinig documentatie beschikbaar. In het algemeen is de constatering dat hoe vroeger in het proces een aanvraag afvalt, hoe minder er wordt vastgelegd. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat ieder verzoek om financiering, groen en rijp, wordt aangemerkt als aanvraag en als zodanig wordt geregistreerd.
- Er is een verschil zichtbaar in de communicatie over besluiten over leningen die als subsidie beschouwd worden (Overijsselse fondsen) en leningen die als een privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd (Gelderse fondsen). Bij de leningen die als subsidie worden beschouwd is een brief met uitgebreide onderbouwing aanwezig. Bij de lening die als privaatrechtelijke overeenkomst worden beschouwd wordt het besluit met een (beknopte) email gecommuniceerd.

### 2.5.3 Ervaringen van aanvragers

Voor dit onderzoek hebben we zelf geen interviews of een enquête onder aanvragers van financiering bij het Energiefonds en het Innovatiefonds gehouden. Maar in deze paragraaf besteden we aandacht aan de ervaringen van ondernemingen in de breedste zin van het woord. We hebben hierbij aandacht voor:

- klanttevredenheidsonderzoek (wat zijn de afspraken hierover? wordt dit in de praktijk gedaan? zo ja, hoe vaak en wat komt eruit?)
- bezwaar en beroep (is dit mogelijk? zo ja, wanneer? zo ja, hoe vaak gebeurt dit in de praktijk?)
- klachten (zijn hier regelingen voor? zo ja, hoe goed is informatie hierover te vinden voor ondernemers? hoe vaak wordt hier gebruik van gemaakt?)

#### Klanttevredenheidsonderzoek

*Energiefonds voerde in 2015 en 2016 evaluatie uit onder zes woningcorporaties respectievelijk zeven zonprojecten*

De directie van het Energiefonds Overijssel schreef in haar jaarverslag 2013: *“Het is in de bankwereld gebruikelijk om de klanttevredenheid te meten. Voor EFO geldt dat eveneens. Ontevreden klanten kunnen het fonds immers schade berokkenen. [..]”*

Dit gebeurt enerzijds via de directe contacten met klanten. Het tijdig signaleren van knelpunten en het aanbrengen van verbeteringen in het proces of de klantrelatie is een voortdurend aandachtspunt voor de accountmanagers, zo staat in de jaarverslagen genoemd.<sup>212</sup> Zij krijgen gedurende de intakefase feedback van klanten. Uit de eigen ervaringen, contacten en feedback worden de belangrijke observaties gedestilleerd.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2013, p. 11. Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2014, p. 12. Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2015, p. 24.

<sup>213</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2014, p. 12. Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2015, p. 24.

Dit heeft geleid tot aanpassingen in de procedures, intakefase, aanvraagfase en ook in de operationele fase, zo geeft de directie van het Energiefonds aan.<sup>214</sup>

Anderzijds wordt dit gedaan door evaluaties onder klanten. Dit is in 2015 voor het eerst gedaan. Het betrof een steekproef uit de woningcorporaties die een lening hadden gekregen vanuit de eerste tender.<sup>215</sup> Uit het jaarverslag wordt niet duidelijk aan hoeveel woningcorporaties een enquête is voorgelegd. Uit documentatie die bij de fondsbeheerder is opgevraagd blijkt dat het om zes woningcorporaties gaat. Uit het jaarverslag en opgevraagde documentatie komt naar voren dat het gaat om een evaluatie onder partijen die al klant zijn. Potentiele klanten zijn niet benaderd, terwijl dit wel was afgesproken met de provincie.<sup>216</sup> Uit de enquête onder woningcorporaties kwam naar voren dat zij tevreden waren over de doorlooptijd en in het algemeen te spreken waren over de geboden service en de leningvoorwaarden (looptijd, aflossing en omvang). Uitzondering op de laatste was de hoogte van de rente. Tijdens het proces van de laatste tender daalde die waardoor het aanbod van het fonds niet langer aantrekkelijk was en de commerciële waarde van het fonds voor woningcorporaties beperkter werd.<sup>217</sup> Uit de opgevraagde documentatie blijkt dat in 2016 een onderzoek is gedaan bij zeven bedrijven die financiering hebben gekregen voor zonprojecten. De resultaten van deze evaluatie komen in het jaarverslag 2016 van het Energiefonds te staan.

#### *Laatste klanttevredenheidsonderzoek PPM Oost in 2012 uitgevoerd*

Er zijn geen afspraken gemaakt tussen de provincie en PPM Oost over klantevaluaties. In de zomer van 2012 is voor het laatst een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd in opdracht van Oost NV/PPM Oost. Doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de vraag hoe bedrijven en andere partijen de diensten van Oost NV en PPM Oost beoordelen. Daarvoor is door zestig bedrijven input geleverd. Dit onderzoek had echter geen betrekking op het Innovatiefonds aangezien PPM Oost hier pas vanaf 2015 beheerder van is. De ervaringen van zes aanvragers over de voorloper van het Innovatiefonds zijn in het kader van een tussenevaluatie van het regionaal economische beleid wel onderzocht (zie onderstaand kader). De provincie gaf in een interview aan dat het goed zou kunnen dat er regelmaat aangebracht wordt in de klantevaluaties. Het Ondernemerspanel<sup>218</sup> zal ook betrokken worden bij de evaluatie van de Innovatiekredieten. De website voor deze kredieten is ook in overleg met ondernemers (potentiële aanvragers) ontwikkeld.

<sup>214</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2014, p. 12.

<sup>215</sup> De woningcorporaties kregen leningen in twee tenders. In de eerste ronde kregen 15 woningcorporaties een lening. In de tweede tender kregen drie woningcorporaties een lening. Het ging om twee woningcorporaties die ook succesvol aan de eerste ronde hadden meegedaan en om één woningcorporatie die voor het eerst een lening van het Energiefonds kreeg.

<sup>216</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2014, p. 12.

<sup>217</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2015, p. 25.

<sup>218</sup> Dit is een vast panel van ondernemers die via online enquêtes wordt bevestigd.

### *Aandacht voor klantervaringen over voorloper Innovatiefonds in tussenevaluatie regionaal economisch beleid (2014)*

In 2014 verscheen de 'Tussenevaluatie regionaal economisch beleid 2012-2014 provincie Overijssel'. Deze tussenevaluatie is in opdracht van de provincie uitgevoerd door Decisio. In evaluatie is er aandacht voor de voorloper van het Innovatiefonds (een tijdelijke voorziening van € 10 mln.). Om de mening van ondernemers over dit voorloperfonds te peilen, werden zes betrokken ondernemers benaderd. Vier hiervan hadden financiering uit de voorloper van het Innovatiefonds ontvangen en twee niet. Daarnaast werd gesproken met andere overheden en direct en indirect betrokken intermediairs. Zeer beknopt geformuleerd kwamen de volgende vier bevindingen uit het veld:

- een overduidelijke meerwaarde voor het Innovatiefonds
- een roep om maatwerk
- communicatie en inschrijfprocedure zorgen voor ontevredenheid en verwarring
- voor ondernemers is het beoordelingsproces een 'black box'

De evaluatie/interviews zijn gedaan op basis van de eerste tranche van de Voorloperregeling. De provincie geeft aan dat in de tweede tranche is geprobeerd om de regeling en besluitvorming op basis van de vier genoemde punten te verbeteren. Er is geen tweede evaluatie gedaan om te kijken of de gedane aanpassingen als verbeteringen zijn ervaren. Echter, de ervaringen die tijdens de tweede tranche zijn opgedaan zijn meegenomen in de verordeningen voor het Innovatiefonds zo geeft de provincie aan.

### **Bezwaar en beroep**

#### *Tegen besluiten over Overijsselse leningen is bezwaar en beroep mogelijk*

De provincie Overijssel stelt dat het verstrekken van leningen, ondanks dat er een terugbetalingsverplichting is, onder het subsidiebegrip uit de Algemene wet bestuursrecht valt (zie paragraaf 3.3.3). Dit betekent onder meer tegen het besluit om een lening af te wijzen bezwaar kan worden gemaakt/in beroep kan worden gegaan. Zowel vanuit het Energiefonds als vanuit het Innovatiefonds worden leningen verstrekt. Dit betekent ook dat bij beide fondsen geldt dat bezwaar en beroep open staat voor aanvragers van leningen. Het gaat hierbij alleen om leningen: participaties zijn geen Awb-subsidie volgens de provincie, zodoende staat bezwaar en beroep hierbij niet open.

#### *Bij Energiefonds en het Innovatiefonds is beide één keer bezwaar gemaakt*

In de jaarverslagen van het Energiefonds en het Innovatiefonds is geen informatie opgenomen of/hoe vaak bezwaar en beroep heeft plaatsgevonden. Uit de interviews bleek dat bij het Energiefonds Overijssel tot nu toe één keer bezwaar is gemaakt tegen een besluit om een lening af te wijzen. Tijdens de periode dat de provincie de Voorloperleningen (voorloper Innovatiefonds) in beheer had, is er tegen één besluit bezwaar aangetekend. Bij het Innovatiefonds loopt er één bezwaarprocedure van een aanvraag voor een Innovatiekrediet.

### *Moment vanaf wanneer bezwaar mogelijk is verschillend volgens beheerders Energiefonds en Innovatiefonds*

Een verschil tussen het Energiefonds en het Innovatiefonds dat uit de interviews naar voren kwam had betrekking op het moment vanaf wanneer bezwaar en beroep mogelijk is volgens de beheerders. Vanuit het Energiefonds werd aangegeven dat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep ingaat op het moment dat de ondernemer het aanvraagformulier heeft ingevuld (dus nog niet gedurende de intake). De beheerder van het Innovatiefonds gaf aan dat bezwaar en beroep gedurende het gehele financieringsproces, dus vanaf de intake, mogelijk was.

### **Klachtenprocedure**

#### *Zowel PPM Oost als het Energiefonds beschikken over een klachtenprocedure, in jaarverslag geen informatie over klachten*

Het aangaan van participaties valt - in tegenstelling tot Overijsselse leningen - niet onder het publiekrechtelijke, maar onder privaatrechtelijk regime. Dit betekent dat tegen besluiten over participaties geen bezwaar en beroep mogelijk is. Wel zou een ondernemer een klacht kunnen indienen. Uit de interviews kwam naar voren dat zowel PPM Oost als het Energiefonds Overijssel over een klachtenprocedure beschikt. In de jaarverslagen van het Energiefonds en het Innovatiefonds is geen informatie te vinden over het gebruik van de regeling/het aantal klachten.

#### *PPM Oost heeft meer informatie over de afhandeling van klachten staan dan het Energiefonds*

Op de website van het Energiefonds Overijssel is geen informatie over de afhandeling van klachten te vinden. Er staat enkel op de website dat als iemand een klacht heeft (bv. niet tevreden is over de manier waarop hij/zij is behandeld door een medewerker van het Energiefonds) diegene contact kan opnemen, dat de klacht serieus genomen wordt en dat er samen gezocht wordt naar een passende oplossing. Op de website van PPM Oost staat meer informatie over de afhandeling van klachten. Klachten kunnen via de website van PPM Oost worden ingediend. Volgens de website ontvangt de klager een bevestiging per mail en de beoogde periode van behandeling, waarbij het streven is een periode van drie weken. De klacht wordt in behandeling genomen door de betrokken sectormanager die een onderzoek zal instellen. Een, volgens PPM Oost, onafhankelijke collega zal tevens betrokken zijn in dit onderzoek. De klager wordt geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar de klacht en van de eventuele maatregelen die daaruit voortvloeien.

## 2.6 Doelbereik en eerste resultaten

In deze paragraaf gaan we in op het waarborgen van/toezien op het doelbereik van het Energiefonds en het Innovatiefonds (onderzoeksvraag 6 en 7). Ook laten we zien welke resultaten van het Energiefonds en het Innovatiefonds tot nu toe bekend zijn en hoe deze eerste resultaten zich verhouden tot de gestelde doelen (onderzoeksvraag 10 en 11).

### Normen

- De fondsbeheerders heeft een actueel inzicht in het doel(groep)bereik en kan een prognose geven over het verwachte doel(groep)bereik.
- Er is een bestendige rapportagelijijn over het rendement van de fondsen.
- De realisatiegegevens zijn afgezet tegen de doelstellingen.

### Bevindingen

- Met de fondsbeheerders van het Energiefonds en het Innovatiefonds zijn afspraken gemaakt over de frequentie en de inhoud van rapportering, waaronder ook de indicatoren waarover gerapporteerd wordt.
- Er zijn geen cijfers voorhanden over de bekendheid van het Energiefonds en het Innovatiefonds. Dit wordt niet gemeten.
- De beheerder van het Energiefonds maakt kwartaalrapportages, halfjaarberichten en jaarverslagen. De beheerder van het Innovatiefonds maakt kwartaalrapportages en jaarverslagen. In de verslagen is aandacht voor het financiële en maatschappelijke rendement.
- In de jaarverslagen van het Energiefonds 2013 t/m 2015 werd het behaalde maatschappelijke rendement afgezet tegen de prestatienorm. In de rapportages uit 2015 van het Innovatiefonds staan geen beoogde waarden bij de gerealiseerde waarden.
- Het behaalde maatschappelijke rendement van het Energiefonds lag in de periode 2013 t/m 2015 binnen de bandbreedtes van het beoogde maatschappelijke rendement. De gerealiseerde directe werkgelegenheid van bedrijven in beheer bij het Innovatiefonds was eind 2015 187 FTE.

### 2.6.1 Bekendheid

Het doelbereik van een fonds is mede afhankelijk van de bekendheid van het fonds bij de doelgroep. Daarom gaan we in deze eerste deelparagraaf na wat er is afgesproken over en wat er in de praktijk gebeurt aan het vergroten van de bekendheid van het Energiefonds en het innovatiefonds.

#### *Primaire verantwoordelijkheid vergroten bekendheid ligt bij fondsbeheerders*

Volgens de provincie zijn de fondsbeheerders primair verantwoordelijk voor (het vergroten van) de bekendheid van een fonds. Echter, de provincie heeft hier ook een duidelijk belang dus helpt hier graag bij. De fondsbeheerders van het Energiefonds en

het Innovatiefonds bevestigen dat de communicatie in samenspraak gebeurt. Hiervoor hebben communicatiemedewerkers van de fondsen en de provincie contact met elkaar. Verder geeft de provincie aan dat is afgesproken dat de Houdstermaatschappij niet in de publiciteit komt, enkel de werkfondsen (het Innovatiefonds dus) hoeven 'buiten' bekend te zijn.

### *Acties fondsbeheerders Energiefonds en Innovatiefonds*

Het Energiefonds houdt bij wat zij aan acquisitie en communicatie doet, bv. het bezoeken van events en rapporteert hierover in haar kwartaalrapportages aan de provincie. Ook in het haar jaarverslag 2015 vertelt de beheerder van het Energiefonds wat zij aan marketing en acquisitie doet. Er worden in dit kader twee zaken beoogd te bereiken: ten vergroting van de instroom en ten tweede versnelling van de doorstroom. In tabel 15 is samengevat wat het Energiefonds aangeeft te doen om dit te bereiken.

**Tabel 15:** *Marketing en acquisitie Energiefonds Overijssel*

	Acties
Vergroting instroom	Aanvragers krijgen ondersteuning aangeboden bij de opwaardering bij hun aanvraag. Bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hulp om de business case te verbeteren of</li> <li>• bemiddeling bij het aantrekken van co-financiers.</li> </ul>
Versnelling doorstroom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorwaarden Energiefonds beter afstemmen op markt en op de wensen van (potentiele) klanten.</li> <li>• Onderzoeken hoe de keten zodanig te verbeteren om succesvol te kunnen financieren en investeren in de sector van de biomassa. Realisatie van projecten in deze sector is nodig om de maatschappelijke doelen te halen.</li> <li>• Pro-actief de markt bewerken o.b.v. een analyse en prioritering van de marktsegmenten en de partijen die daarin opereren. Meest kansrijke sectoren en potentiële klanten eerst benaderd.</li> <li>• Meer gestandaardiseerde producten aanbieden om de markt concreter en efficiënter te kunnen faciliteren. Voorbeeld: met provincie Overijssel is een Publieke Energy Service Company (P-Esco) opgezet.</li> </ul>

*Bron: Jaarverslag Energiefonds Overijssel 2015 (samenvatting en weergave Rekenkamer Oost-Nederland)*

Concrete zaken die de fondsbeheerder van het Energiefonds verder in een interview aangaf te ondernemen om de bekendheid te vergroten waren:

- het bijwonen van evenementen en het deelnemen aan congressen,
- het aanwijzen van accountmanagers binnen het fonds voor grote bedrijven/sectoren,
- het regelmatig (per kwartaal) onderhouden van contact met de belangrijkste banken en intermediair (zij moeten het Energiefonds kennen om door te verwijzen of om de samenwerking te zoeken) en
- communicatie-uitingen via bouwborden, persberichten, social media. e.d.

PPM Oost gaf in een interview aan dat promotie gewoonlijk gericht is op de bekendheid van PPM Oost en niet op afzonderlijke fondsen die zij heeft dan wel beheert. Echter, met de provincie Overijssel is afgesproken dat zij het Innovatiefonds meer afzonderlijk gaan promoten. Dit is een gevolg van de structuur waar de provincie Overijssel voor gekozen heeft. In de jaarverslag 2015 van het Innovatiefonds was geen informatie opgenomen over wat gedaan wordt om de bekendheid van het fonds te vergroten, maar in het strategische beleidsplan schrijft de fondsbeheerder wel over wat zij doet om de zogenaamde 'dealflow' te verbeteren.

**Tabel 16: Manieren voor vergroten dealflow PPM Oost**

	Toelichting
Samenwerking en overleg	<p>De directie van IFO geeft aan haar bestaande netwerk, contacten en (in)formele overleggen in te zetten ten behoeve van het Innovatiefonds. Dit netwerk bestaat uit Innovatieloketten, onderzoeks- en kennisinstellingen, intermediairs en banken, informele investeerders en netwerkorganisaties.</p> <p>Acties die zij wil gaan inzetten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuering van het maandelijks voortgangs-/acquisitieoverleg met Kennispark Twente wordt. Initiatief nemen tot een periodiek acquisitieoverleg in Zwolle en Deventer met als doel leads voor het Innovatiefonds te bespreken en (vervolg)acties gericht op financiering af te stemmen.</li> <li>• Aanwezig zijn bij verschillende events die stakeholders organiseren om ondernemers in contact te brengen met financiers (zie onderstaande blok voor meer over het contact met ondernemers).</li> </ul>
Contact ondernemers	<p>De directie van het Innovatiefonds geeft aan de drempel voor ondernemers te willen verlagen om in contact te komen met het fonds en zo de dealflow voor IFO te vergroten. Dit wil zij doen door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In samenwerking met het Innovatiefonds Twente een wekelijks spreekuur in Enschede te organiseren.</li> <li>• Het initiatief te nemen om (i.s.m. de directeuren van de Innovatieloketten &amp; relevante netwerkorganisaties) tenminste drie keer per jaar een bijeenkomst te houden om de financieringsinstrumenten van het Innovatiefonds toe te lichten en ondernemers de gelegenheid te geven te pitchen.</li> <li>• Het initiatief te nemen om structureel, ten minste vier keer per jaar, een overleg met de belangrijkste banken en intermediairs in Overijssel te organiseren gericht op het uitwisselen van kennis en leads en het vergroten van de bekendheid van het Innovatiefonds.</li> </ul>
Communicatie	<p>De directie van het Innovatiefonds geeft aan dat zij al:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In toenemende mate social media (bv. Twitter) gebruikt om de bekendheid te groten.</li> <li>• Persberichten schrijft bij de closing van de financiering en bij exits. Die komen op de website. Daar worden ook interessante artikelen geplaatst over de ontwikkeling van bedrijven waar het Innovatiefonds in heeft geïnvesteerd (bv. de toekenning van een innovatieprijs).</li> <li>• Een goed netwerk van contacten bij regionale pers plus landelijke</li> </ul>



sectorbladen en dagbladen heeft om belangstelling voor berichten te krijgen in de media.

De directie van het Innovatiefonds wil het volgende nog gaan doen:

- Bij communicatie rondom het Innovatiefonds proactief samenwerken met communicatie afdelingen en mediakanalen van de Innovatieloketten.

*Bron: Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel, p. 24-27 (samenvatting en weergave Rekenkamer Oost-Nederland).*

Verder gaf de beheerder van het Innovatiefonds in interviews aan dat:

- er voor afgelopen september een groot evenement gepland was vanwege het operationeel worden van het Innovatiefonds. Dit evenement is doorgeschoven naar 2017.
- met ondernemingen die financiering ontvangen vanuit een fonds (zo ook het Innovatiefonds) afspraken worden gemaakt over hun 'bijdrage' aan de bekendheid van het fonds. Als een onderneming wordt gefinancierd met behulp van een fonds beheerd door PPM Oost stuurt PPM Oost altijd een persbericht uit waarin betreffend fonds genoemd wordt.

### *Bekendheid Energiefonds en Innovatiefonds niet gemeten, indruk fondsbeheerders is goed*

Voor zowel het Energiefonds als het Innovatiefonds zijn geen concrete cijfers over de bekendheid van het fonds voor handen. Deze bekendheid is tot nu toe nog niet gemeten.

De beheerder van het Energiefonds gaf in een interview aan de indruk te hebben dat het goed gaat met de bekendheid van het fonds. Deze indruk werd onder andere gebaseerd op dat in de nieuwsbrief van Energeia (hierin worden nieuwe projecten 'gespot') nauwelijks projecten in Overijssel staan die de beheerder niet kent. Wel gaf de beheerder aan dat in de markt mogelijk de perceptie bestaat dat het moeilijk is om in aanmerking te komen voor het Energiefonds. Het is een uitdaging die beeldvorming weg te nemen.

De indruk van de fondsbeheerder van het Innovatiefonds is dat het fonds wel bekend is bij intermediairs, maar nog minder bekend bij ondernemers. Dit laatste hoeft niet direct zorgelijk te zijn: Er zijn veel verschillende regelingen voor ondernemers. Ondernemers praten met partijen over hun financiën. Zo lang die partijen op de hoogte zijn van de verschillende financieringsmogelijkheden van PPM Oost kunnen zij de ondernemers naar PPM Oost doorverwijzen.

## 2.6.2 Zicht op doelbereik

### **Rapportages van ondernemingen (t.b.v. zicht op doelbereik fondsbeheerder)**

In de investeringsreglementen (voor participaties) van het Energiefonds en het Innovatiefonds is opgenomen dat zij tenminste eenmaal per kwartaal een rapportage

van de voortgang van de projecten respectievelijk de businesscase willen ontvangen van de doelonderneming. Dit ten aanzien van parameters door de directeur per project bepaald.<sup>219</sup>

In de paragrafen uit het Uitvoeringsbesluit subsidies die betrekkingen hebben op het Energiefonds en de verordeningen van het Innovatiefonds (voor leningen) staat dat de subsidie-ontvanger uiterlijk na het verlopen van de duur van de lening aan moet tonen dat het project conform de aanvraag is uitgevoerd en afgerond. Voor het Energiefonds moet de aanvrager ook over het maatschappelijk rendement van het energieproject rapporteren en voor het Innovatiefonds moet gerapporteerd worden over de bijdrage aan de duurzaamheid en de behouden en gecreëerde werkgelegenheid. Is de looptijd van de lening vanuit het Energiefonds meer dan één jaar dan dient de aanvrager jaarlijks aan GS te rapporteren over de voortgang van het project en daarbij in ieder geval de jaarrekening te overleggen, zo staat in de UBS-paragrafen. Indien de looptijd van een lening uit het Innovatiefonds langer duurt dan een jaar, dan wordt in de uitvoeringsovereenkomst afgesproken hoe vaak en op welke wijze de aanvrager aan IFO II B.V. moet rapporteren over de voortgang van het projectplan en de stukken die daarbij worden overlegd. Formeel is er een verschil aan wie gerapporteerd moet worden bij het Energiefonds en het Innovatiefonds (GS respectievelijk het fonds zelf). Dit komt door het verschil in bevoegdheidsverdeling: bij het Energiefonds sprake is van een GS-mandaat en bij het Innovatiefonds van attributie (zie [paragraaf 2.1.3](#) voor een nadere uitleg). Materieel is er echter weinig verschil, aangezien in de praktijk aan het Energiefonds wordt gerapporteerd. Zij beheren de informatie en gebruiken deze als basis voor hun rapportages.

Uit het interview met de fondsbeheerder van het Energiefonds kwam naar voren dat er voor leningen een jaarlijkse revisie is waarbij documenten worden opgevraagd en gesprekken plaatsvinden. Uit een interview met fondsbeheerder PPM Oost kwam verder naar voren dat zij aan het begin voor een onderneming inschatten hoe deze 'scoort' op de financiële en maatschappelijke aspecten. In de regel worden per kwartaal voortgangsrapportages/factsheets gemaakt. Jaarlijks wordt er aan elke onderneming gevraagd hoe er gescoord wordt op de maatschappelijke indicatoren (de zogenoemde 'maatschappelijke enquête'. Zo worden de cijfers in de jaarverslagen hierover actueel gehouden.

### Rapportages van fondsbeheerder (t.b.v. zicht op doelbereik holding/provincie)

In de managementovereenkomst is met de fondsbeheerder van het Energiefonds overeenkomen dat zij overzichten bijhoudt waarin per 'bijdrage'<sup>220</sup> wordt vermeld in hoeverre deze heeft bijdragen aan de realisering van het maatschappelijk rendement<sup>221</sup> en de toename van het aantal arbeidsplaatsen. Dit overzicht moet minimaal een keer per kwartaal aan de RvC en op verzoek tevens aan de provincie verstrekt worden.<sup>222</sup>

<sup>219</sup> *Investeringsreglement Energiefonds Overijssel I, artikel 6 lid 3 en Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel I, artikel 5 lid 5.*

<sup>220</sup> *Een participatie dan wel een financiering.*

<sup>221</sup> *De door de Bijdragen gerealiseerde besparing van energie c.q. toename van opwekking van hernieuwbare energie uitgedrukt in Terajoules.*

<sup>222</sup> *Managementovereenkomst art. 5 lid 5.*

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

- minimaal twee keer per jaar rapporteert aan de RvC en de Algemene Vergadering over de bedrijfsresultaten van de ingezette Bijdragen door of via het Energiefonds Overijssel, in het bijzonder over de realisatie van hernieuwbare energie, werkgelegenheidseffecten en de gerealiseerde bijdrage aan innovatie.<sup>223</sup>
- na goedkeuring van het Jaarplan en het Strategisch Beleidsplan ieder halfjaar schriftelijk rapporteren aan de RvC en de Algemene Vergadering over de voortgang, in het bijzonder zal een overzicht worden verstrekt van de verstrekte Bijdragen, in het bijzonder het aantal projecten, gerealiseerde Petajoule- (PJ) en Terajoules (TJ), werkgelegenheidseffecten en resultaten op gebied van innovatie als gevolg van de bijdragen.<sup>224</sup>

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

1. Kwartaalrapportages (in maart, mei, augustus en november)
2. Jaarverslag (in mei van het jaar volgende op het jaar waarover het jaarverslag betrekking heeft)
3. Jaarplan (voor het einde van ieder boekjaar)
4. Investment forecast (in september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de investment forecast betrekking op heeft).<sup>225</sup>

De rapportages moeten worden verstrekt op basis van een format die in de bijlage van de overeenkomst van opdracht is geplaatst.<sup>226</sup> In de kwartaalrapportages moeten de volgende kritische prestatie-indicatoren worden behandeld:

1. Maatschappelijk: FTE (actueel en beoogd) en uitgelokte investeringen
2. Financieel: revolverendheid, fondsstanden en gerealiseerde investeringen<sup>227</sup>

In hoeverre PS door de jaarverslagen van fondsen en van de provincie zicht krijgt op het doelbereik van het Energiefonds respectievelijk het Innovatiefonds komt aan bod in [paragraaf 2.7.2](#).

### 2.6.3 Financiële resultaten

In deze deelparagraaf gaan we in op de financiële resultaten van het Energiefonds en het Innovatiefonds. Hierbij gaat het om hoeveel van het maximale investeringsvolume is uitgezet en gecommiteerd. En niet om financiële resultaten bij de doelondernemingen

<sup>223</sup> Directiereglement, art. 10.6.

<sup>224</sup> Directiereglement, art. 11.5

<sup>225</sup> Overeenkomst van opdracht tussen IFO I en IFO II als opdrachtgevers en PPM Oost als opdrachtnemer (17 dec. 2015), p. 20.

<sup>226</sup> Dan wel in een zodanig ander format dat ten minste alle vermelde gegevens uit het format in de bijlage zijn vermeld.

Bron: Overeenkomst van opdracht tussen IFO I en IFO II als opdrachtgevers en PPM Oost als opdrachtnemer (17 dec. 2015), art. 2.9.

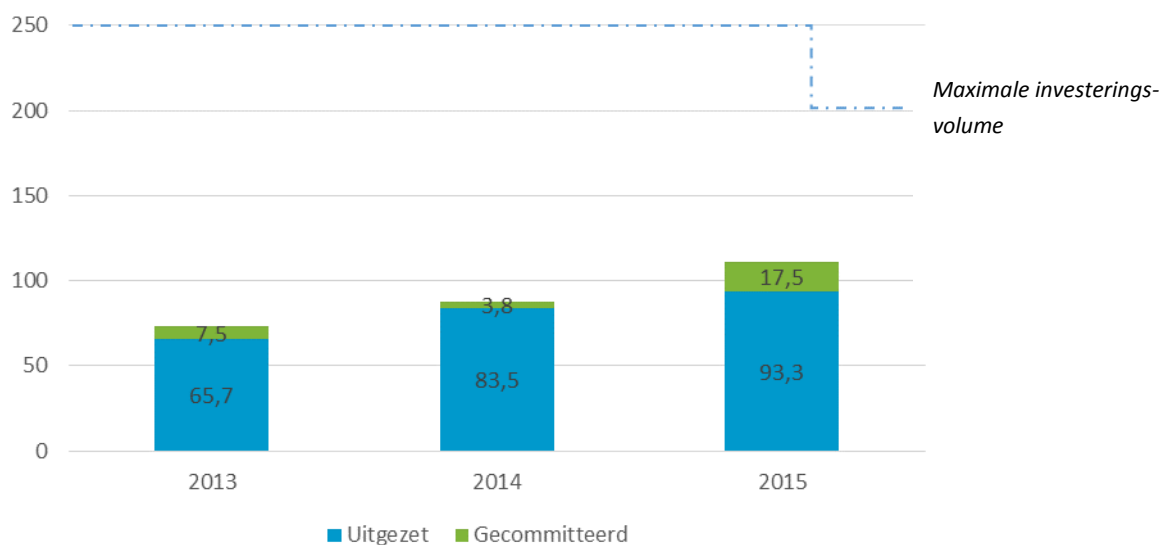
<sup>227</sup> Overeenkomst van opdracht tussen IFO I en IFO II als opdrachtgevers en PPM Oost als opdrachtnemer (17 dec. 2015), bijlage 2: Planning & Control-cyclus.

aan wie een lening is verstrekt of met wie een participatie is aangegaan. Hierover stond geen informatie in de jaarverslagen van de fondsen.

### Energiefonds: eind 2015 € 111 mln. (van de € 200 mln.) uitgezet/gecommitteerd

GS ging er juli 2011 op basis van een marktverkenning van uit dat de fondsbeheerder een periode van 5 jaar (2012 - 2016) nodig zou hebben om de (toen nog) € 250 miljoen op een verantwoorde en effectieve wijze in de markt te zetten.<sup>228</sup> In figuur 11 geven we de omvang van de portefeuille van het Energiefonds aan het einde van 2013, 2014 en 2015 weer.

**Figuur 11:** Ontwikkeling portefeuille Energiefonds 2013-2015 (bedragen in miljoenen)



Bron: Overzicht (historische) portefeuille in Jaarverslag 2013 t/m 2015 Energiefonds Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Figuur 11 laat zien dat na het eerste jaar dat het fonds operationeel was (2013) € 73,2 mln. was uitgezet dan wel gecommitteerd. Eind 2015 lag dit op € 110,8 mln. Afgezet tegen de maximale inleg in het fonds (€ 200 mln. sinds december 2015) komt dit uit op 55%.

### Opbouw portefeuille en verdeling projecten

Een van de kaders die PS meegaven was dat de fondsbeheerder “een belangrijke mate van spreiding binnen het fonds realiseert”.<sup>229</sup> In haar jaarverslag 2015 laat de fondsbeheerder zien dat de fondsmiddelen van € 200 mln. het fonds qua opbouw als volgt zijn verdeeld:

- 4% biomassa,
- 41% energiebesparing,

<sup>228</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel, p. 5.

<sup>229</sup> Besluit PS/2010/1178, besluitpunt 2.

- 11% zonne-energie en
- 44% nog uit te zetten in leningen en participaties.

De fondsbeheerder licht toe dat de portefeuille nog niet omvangrijk genoeg is om hier vergaande conclusies uit te trekken, maar wel te zien is dat het aandeel zonnrelatief hoog. Dit komt doordat in 2015 vooral projecten in de pijplijn zaten die gebruik maken van zonne-energie. In 2016 zou dat zich voortzetten. Daarna wordt de focus meer verlegd naar biomassa, zo gaf de fondsbeheerder aan. Daardoor ontstaat geleidelijk een mix van energietechnieken.<sup>230</sup>

Ook heeft de fondsbeheerder in haar jaarverslag een kaart opgenomen waarop de locatie van de verschillende projecten uit hun portefeuille was aangegeven. Deze kaart geven we weer in figuur 12.

**Figuur 12:** *Projecten Energiefonds Overijssel*



Bron: *Energiefonds Overijssel. Jaarverslag 2015.*

De kaart laat zien dat het qua type organisaties vooral om woningcorporaties gaat. Een interactieve versie van de kaart is te vinden de [website van het Energiefonds](#). Daarop is het mogelijk op een 'pin' te klikken waardoor er meer informatie over een project in beeld komt. Tevens kan er geselecteerd worden op type organisatie (wat in figuur 12 met de diverse kleuren is aangegeven), maar ook op het type activiteiten. Verduurzaming en zonnepanelen blijken volgens deze interactieve kaart de activiteiten die het meest gebeuren.

<sup>230</sup> *Energiefonds Overijssel 2015, p. 12.*

### Innovatiefonds: € 10,8 mln. (van de € 41,5 mln.) geïnvesteerd/gecommitteerd

In tabel 17 zijn de standen van het Innovatiefonds Overijssel I (participaties) en het Innovatiefonds II (leningen/kredieten) per 30 juni 2016 weergegeven. Bij het aflezen is het goed te realiseren dat het Innovatiefonds recent (begin 2016) is gestart.

**Tabel 17:** *Fondsstand Innovatiefonds I B.V. en Innovatiefonds II B.V. per 30 juni 2016 (bedragen x € 1.000)*

	Innovatiefonds Overijssel I	Innovatiefonds Overijssel II	Totaal
Fondsomvang	19.500	22.000	41.500
Geïnvesteerd	-	9.791	9.791
Commitments	-	974	974
Buffer beheervergoeding*	3.900	3.077	6.977
Buffer bijfinanciering	-	-	-
Vrij beschikbaar	15.600	8.158	23.758

\* Dit betreft een reservering voor een periode van tien jaar.

Bron: *Kwartaalrapportage IFO I BV, IFO II BV en SPV Hengelo BV per 30 juni 2016, p. 6.*

Het Innovatiefonds kent een maximaal investeringsvolume van € 41,5 mln. De tabel laat zien dat per 30 juni 2016 € 10,8 mln. hiervan geïnvesteerd dan wel gecommitteerd. Dit komt volledig van het Innovatiefonds Overijssel II (leningen/kredieten) vandaan. IFO I (participaties) heeft tot en met het tweede kwartaal van 2016 nog geen financieringen verstrekt. De vrij beschikbare middelen voor het Innovatiefonds liggen op € 23,8 mln. (€ 15,6 mln. voor IFO I en € 8,2 mln. voor IFO II). Dit is niet gelijk aan het maximale investeringsvolume min de investeringen en commitments, omdat fondsbeheerder PPM Oost een buffer voor de beheervergoeding hanteert. Dit is een reservering voor de kosten voor de beheervergoeding van 10 jaar. Daarnaast wordt er een buffer voor zogenoemde bijfinancieringen gehanteerd. Deze staat nog op 0, omdat voor de tot nu toe uit IFO II verstrekte financieringen geen risico bestaat op aanvullende financieringen. Bijfinancieringen zijn ook met name relevant voor investeringen uit IFO I. Aangezien IFO I zal in 2017 haar eerste investeringen gaan doen, zal de buffer op korte termijn gevuld gaan worden.

In het jaarverslag is geen informatie opgenomen over wat voor soort ondernemingen leningen hebben ontvangen/waarvoor leningen zijn verstrekt of waar die in de provincie 'geland' zijn.

### *Revolverendheid IFO II-portefeuille ligt rond de 55% (nominale waarde)*

De fondsbeheerder van het Innovatiefonds heeft een set van indicatoren in haar jaarverslag 2015 en kwartaalrapportages 2016 staan. Die hebben zowel betrekking op financiële aspecten als op aspecten die het maatschappelijk rendement van het fonds raken. Het maatschappelijke rendement komt in [deelparagraaf 2.6.4](#) aan bod. Tabel 18 laat zien hoe het Innovatiefonds II (leningen/kredieten) scoort op de aspecten die raken aan financiën. In het jaarverslag van het Innovatiefonds Overijssel I (participaties) stond

een dergelijk overzicht niet. Zoals hierboven vermeld waren uit dit fonds ook nog geen financieringen geweest.

**Tabel 18:** *Indicatoren Innovatiefonds Overijssel II*

Indicator (met toelichting)	2015	Q1 2016	Q2 2016
<b>Verstreckte financieringen:</b> het geheel van gestorte bedragen aan ondernemingen in de verslagperiode.	0 mln.	0,5 mln.	75.000
<b>Gecommitteerd fondsvermogen:</b> het geheel van de vanuit het fonds gecommitteerde bedragen aan het einde van de verslagperiode.	10,6 mln.	11,2 mln.	13,8 mln.
<b>Beschikbaar fondsvermogen:</b> het deel van het fonds dat nog niet is gecommitteerd aan het einde van de verslagperiode.	0,75 mln.*	0,4 mln.	8,2 mln.
<b>(instroom) uitgelokte investeringen:</b> het totaalbedrag aan financieringen dat tegelijk met de financiering door het fonds is verstrekt aan bedrijven die in de verslagperiode nieuw in portefeuille zijn gekomen.	10,75 mln.**		75.000
<b>Beheervergoeding:</b> het percentage over het fondsvermogen dat het fonds over de verslagperiode betaalt als vergoeding voor de werkzaamheden van de fondsmanager.	-	5,2%	4,2%
<b>Revolverendheid:</b> het deel van het fondsvermogen dat op het rapportagemoment nog resteert als het fonds op dat moment zou worden geliquideerd, inclusief de ongerealiseerde meerwaarde die mogelijk aanwezig is in de portefeuille.	-	95%	94%

\* In 2016 beschikbaar voor het Innovatiekrediet Overijssel (IKO).

\*\* Betreft over de gehele periode van financieren uitgelokte investeringen.

Bron: Jaarverslag 2015 IFO II en eerste en tweede kwartaalrapportage 2016.

In deze tabel staat dat aan het einde van het tweede kwartaal van 2016 € 13,8 mln. gecommitteerd was. Dit bedrag is niet hetzelfde als wat wij eerder noemden (€ 10,8 mln.). Dit komt doordat de fondsbeheerder bij de berekening niet alleen de uitgezette en gecommitteerde leningen maar dat ook de buffer voor de beheervergoeding heeft meegenomen (vergelijk met tabel 17). Daarnaast valt op dat het beschikbare fondsvermogen van het eerste kwartaal 2016 naar het tweede kwartaal 2016 fors toeneemt: van € 0,4 naar € 8,2 mln. Deze bedragen zijn echter niet vergelijkbaar, zo geeft de fondsbeheerder aan. In de tweede kwartaalrapportage is de € 41,5 mln. fondsomvang als uitgangspunt genomen, terwijl in de eerste kwartaalrapportage de overgenomen leningen uit het Voorloperfonds van de provincie en alleen het eerste deel van het Innovatiekrediet Overijssel als basis is genomen.<sup>231</sup>

In relatie tot het thema van dit onderzoek is met name de indicator 'revolverendheid' interessant. Deze indicator laat zien hoeveel van het door de provincie Overijssel beschikbaar gestelde vermogen nog aanwezig is op het rapportagemoment. Deze

<sup>231</sup> Kwartaalrapportage SPV, IFO I en IFO 31 maart 2016, p.6.



indicator wordt gemeten vanaf de start van IFO II in december 2015. Per 30 juni 2016 laat deze indicator een score van 94% zien. Er waren destijds geen revolverendheidspercentages afgesproken, zodoende kan dit niet afgezet worden tegen wat beoogd is. De fondsbeheerder geeft aan dat dit een revolverendheidspercentage van 94% voor een leningenportefeuille in vroege fase financieringen hoog is, omdat tegenvallers in de portefeuille (in tegenstelling tot een participatieportefeuille zoals IFO I) niet kunnen worden opgevangen met hoge resultaten op goedlopende financieringen. De fondsbeheerder verwacht dan ook dat het percentage in de loop van de tijd zal afnemen. Indien de revolverendheid wordt gemeten vanaf het moment dat de provincie Overijssel de leningen oorspronkelijk heeft verstrekt dan zou de revolverendheid per 30 juni 2016 op 54% liggen. Hier ligt een verschil omdat IFO II de leningen van de provincie heeft overgenomen voor de economische waarde op het overnamemoment en niet voor de nominale waarde.<sup>232</sup>

Het strategische beleidsplan van het Innovatiefonds dateert uit oktober 2016. Hierin gaat de fondsbeheerder uit van een revolverendheid van 57%, gebaseerd op de nominale waarde van de provincie bij de overdracht. Zij noemt vier redenen waarom dit lager is dan verwacht:

- De focus lag op een brede doelgroep van innovatieve bedrijven met, achteraf bezien, een te hoog risicoprofiel. De verwachtingen van de markt waren te rooskleurig. Dit gold ook voor de ontwikkeling van de toekomstige cashflow waaruit de rente- en aflossingsverplichtingen voor de lening kon worden voldaan.
- De zogenoemde upside (marge binnen de renten) bij leningen is beperkt. Dit heeft als gevolg dat de opbrengsten bij een succesvol bedrijf relatief beperkt. Hiermee kunnen de verliezen in de portefeuille niet voldoende gecompenseerd worden.
- Het beheer van de leningen kost meer tijd (en dus ook geld) dan verwacht. Dit komt vaak door liquiditeitsproblemen bij de betreffende onderneming.
- De bijkomende (juridisch) kosten zijn hoog. Dit komt door fondsvoorwaarden en de bepalingen van de lening veel bijzonderheden kennen, de fondenstructuur complex is en er sprake is van een publiekrechtelijk regime.<sup>233</sup>

De provincie benadrukte dat de 57% revolverendheid de huidige stand is, maar dat de verwachting is dat - afhankelijk van de investeringmix - de revolverendheid aan het einde van de eerste investeringsperiode<sup>234</sup> op 80% (bij mix 50% directe investeringen en 50 fonds-in-fonds-investeringen) of 70% (bij mix 80-20%) uitkomt.<sup>235</sup>

<sup>232</sup> Kwartaalrapportage SPV, IFO I en IFO 30 juni 2016, p. 9.

<sup>233</sup> Strategisch beleidsplan Innovatiefonds, p. 13.

<sup>234</sup> Gemeten vanaf 31 december 2015 tot 31 december 2025.

<sup>235</sup> Het besluit van PS was op 1 februari 2017 dat het Innovatiefonds 50% van haar middelen via directe investeringen en 50% via fonds-in-fonds investeringen zou inzetten, onder de voorwaarde, dat bij de investeringen boven de 20% in de fonds-in-fonds investeringen, er een commitment ligt dat deze investeringen in Overijssel neerdalen.



## 2.6.4 Maatschappelijk rendement

### Energiefonds: in 2015 een maatschappelijk rendement van 42,4 TJ/mln/pj

In tabel 19 geven we het maatschappelijk rendement van het Energiefonds weer. Hierbij maken we onderscheid tussen nieuwe energie en werkgelegenheid. Het behaalde resultaten op deze aspecten hebben we naast het doel gezet, zodat deze resultaten beter geduid kunnen worden.

**Tabel 19:** Maatschappelijk rendement Energiefonds Overijssel

	Doel	Gerealiseerd		
		Jaarverslag 2013	Jaarverslag 2014	Jaarverslag 2015
<b>Nieuwe energie</b>				
• Nieuwe energie van de volle portefeuille	9.300 TJ p.j.*	900 TJ per jaar.	998 TJ per jaar.	1.536 TJ per jaar.
• Nieuwe energie (excl. financieringen aan woningbouwcorporaties en innovatieve projecten)	32 - 96 TJ/mln/pj	96,3 TJ/jaar/mln.	75,1 TJ/jaar/mln.	42,4 TJ/jaar/mln.
<b>Werkgelegenheid</b>				
• Werkgelegenheids-effecten (tijdelijk)	1000 - 3600 arbeidsplaatsen tijdelijk	Groei met 997 tijdelijke arbeidsplaatsen binnen vijf jaar	Groei met 1.104 tijdelijke arbeidsplaatsen binnen vijf jaar	Groei met 1.180 tijdelijke arbeidsplaatsen binnen vijf jaar.
• Werkgelegenheids-effecten (structureel)	150 - 375 structurele arbeidsplaatsen	28 structurele arbeidsplaatsen	35 structurele arbeidsplaatsen	50 structurele arbeidsplaatsen

\* Dit getal is nog gebaseerd op een fondsomvang van € 250 mln. euro en niet op de huidige financiële omvang van € 200 mln. euro. Er is (nog) niet fondsdocumentatie opgenomen hoeveel TJ per jaar een volle portefeuille van € 200 mln. zou moeten opleveren.

Bron: Managementovereenkomst, Statenvoorstel PS/2011/461, Jaarverslagen Energiefonds 2013-2015.

Tabel 19 laat zien dat het maatschappelijke rendement van de gehele portefeuille 1.536 TJ per jaar bedraagt volgens het jaarverslag 2015. In haar jaarverslag geeft de directie van het fonds aan dat dit overeenkomt met het energieverbruik van bijna 22.000 huishoudens en dat de jaarlijkse vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot ruim 80.000 bedraagt.<sup>236</sup> Het Energiefonds behaalde in 2015 in totaal een maatschappelijk rendement van 42,4 terajoule per jaar per geïnvesteerde miljoen euro (TJ/jr/mln). Dit gaat over het portefeuilledeel van participatie in en leningen aan projecten van

<sup>236</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel, p. 11.

ondernemingen en organisaties die nieuwe energie opwekken of energie besparen (exclusief financiering aan woningbouwcorporaties en innovatieve projecten). De fondsbeheerder stelde in haar jaarverslag aan dat in 2015 (nog) niet voldaan wordt aan de provinciale doelstelling van 70 TJ/jr/mln. Zij noemt hier in haar jaarverslag twee redenen voor. Ten eerste dat in 2015 veel projecten met zonne-energie zijn gefinancierd wat een relatief laag energetisch rendement kent. Ten tweede dat het Energiefonds Overijssel naar verhouding een hoge bijdrage levert wat het rendement per geïnvesteerde euro drukt.<sup>237</sup> De 70 TJ/mln/pj is echter niet het doel van het Energiefonds, maar de norm voor de prestatiebonus. Het beoogde maatschappelijke rendement van het Energiefonds ligt tussen de 32 en 96 TJ/mln/pj, zo gaf de provincie aan (zie paragraaf 2.2.3). Het behaalde resultaat voor 2015 ligt binnen deze bandbreedte en het beoogde maatschappelijke rendement is daarmee in 2015 wel behaald, stelde de provincie.

In tabel 19 hebben we de behaalde resultaten wat betreft het maatschappelijke rendement afgezet tegen de doelen die de provincie heeft gesteld. De fondsbeheerder doet dit in haar jaarverslag wel voor nieuwe energie en niet voor werkgelegenheid. Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de doelen gericht op werkgelegenheid - hoewel ze wel in een Statenvoorstel<sup>238</sup> genoemd zijn - niet zijn doorvertaald in de managementovereenkomst. De doelen voor nieuwe energie zijn wel in de managementovereenkomst verwerkt.

#### Innovatiefonds: directe werkgelegenheid in 2015 187 FTE

De provincie Overijssel verwachtte met de € 41,5 mln. voor het Innovatiefonds een werkgelegenheidseffect van minimaal 2000 arbeidsplaatsen te realiseren. In paragraaf 2.2.3 schreven we dat niet direct duidelijk was of het om nieuwe of ook om behouden arbeidsplaatsen ging.

De beheerder van het Innovatiefonds rapporteert op 'arbeidsplaatsen (fte)' in haar jaarverslagen en op 'instroom/uitstroom FTE' in haar kwartaalrapportages. In onderstaande tabel staan deze toegelicht en is weergegeven hoe hierop gescoord is bij het Innovatiefonds Overijssel II. Het Innovatiefonds Overijssel I heeft nog geen financieringen verstrekt, zodoende waren in het jaarverslag en de kwartaalrapportages voor dit fonds geen scores op indicatoren opgenomen.

<sup>237</sup> Jaarverslag Energiefonds Overijssel, p. 11.

<sup>238</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel.

**Tabel 20:** *Indicatoren FTE Innovatiefonds Overijssel II*

Indicator (met toelichting)	2015	Q1 2016	Q2 2016
<b>Arbeidsplaatsen (fte):</b> actueel aantal FTE op het moment van aflossing of exit in de bedrijven waarin wordt deelgenomen of waaraan financiering is vertrekt	187	-	-
<b>Arbeidsplaatsen (fte) beoogd:</b> beoogd aantal FTE op het moment van aflossing of exit in de bedrijven waarin wordt deelgenomen of waaraan financiering is vertrekt.	258	-	-
<b>Instroom FTE:</b> het actueel aantal arbeidsplaatsen, gemeten in fte, van de bedrijven die in de verslagperiode nieuw in portefeuille zijn gekomen.		54	3
<b>Uitstroom FTE:</b> het aantal arbeidsplaatsen, gemeten in fte, van de bedrijven die in de verslagperiode uit de portefeuille zijn gegaan, op het moment van uit de portefeuille gaan		-	9

\* In 2016 beschikbaar voor het Innovatiekrediet Overijssel (IKO).

\*\* Betreft over de gehele periode van financieringen uitgelokte investeringen.

Bron: Jaarverslag 2015 IFO II en eerste en tweede kwartaalrapportage 2016.

Uit de tabel komt naar voren dat de gerealiseerde werkgelegenheid bij bedrijven waar in 2015 in wordt deelgenomen of financiering aan wordt verstrekt, ligt op 187 arbeidsplaatsen (in FTE). Het beoogde aantal arbeidsplaatsen in FTE ligt op 258. Dit betreft niet de doelstelling voor de verslagperiode, maar dit is wat in de toekomst bij de aflossing van de leningen of de exits verwacht wordt. De getallen 258 en 187 kunnen dus niet tegen elkaar afgezet worden als het ware de doelstelling en realisatie. Uit het jaarverslag wordt niet duidelijk of het bij deze aantallen alleen gaat om nieuwe arbeidsplaatsen of ook om behouden arbeidsplaatsen.

In het strategisch beleidsplan Innovatiefonds (dec. 2016 naar PS gestuurd) geeft de fondsbeheerder aan dat de gerealiseerde directe werkgelegenheid (behouden en nieuw) van alle portefeuillebedrijven in beheer per 1 augustus 2016 circa 184 fte is en dat dit bij een verwachte exit circa 250 fte is.<sup>239</sup> Er zit een klein verschil met de getallen uit tabel 24, wel wordt hiermee duidelijk dat het in tabel 20 gaat om behouden en gecreëerde arbeidsplaatsen.

<sup>239</sup> PPM Oost. Strategisch beleidsplan Innovatiefonds Overijssel, p. 12.

## 2.7 Informatievoorziening PS

In deze paragraaf gaan we voor het Energiefonds en Innovatiefonds na welke afspraken er met PS zijn gemaakt over de informatievoorziening en hoe deze informatievoorziening in de praktijk verloopt (onderzoeksvraag 12).

### Normen

- Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen.
- De informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen is tijdig, actueel, begrijpelijk en volledig.
- De informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen is conform de afspraken die hierover gemaakt zijn.

### Bevindingen

- Er zijn afspraken met PS gemaakt over de informatievoorziening over het Energiefonds en (de werkfondsen die vallen onder) de Houdstermaatschappij. De afspraken voor het Innovatiefonds zijn specifiekier dan die voor het Energiefonds.
- In de jaarverslagen van de provincie is geen tot zeer beperkte informatie te vinden over de prestaties, benutting en kosten van het Energiefonds en het Innovatiefonds. PS kunnen zich op basis van de 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 hier een uitspraak over de doen (formeel gestart in 2015).
- Uit de provinciale balansen en de toelichtingen daarop is een deel van de informatie over het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds te ontsluiten. Echter, hier is veel financiële kennis voor nodig.
- De jaarstukken van de fondsen compenseren het gebrek aan financiële informatie nagenoeg volledig. Echter, op dit punt wordt slechts deels voldaan aan de afspraken hierover met PS. Zij hebben de jaarverslagen Energiefonds van GS ontvangen. PS zijn niet geïnformeerd over de jaarverslagen 2015 van de Houdstermaatschappij en onderliggende werkfondsen.
- De afspraak dat PS geïnformeerd worden over de uitkomsten van algemene vergaderingen is voor de Houdstermaatschappij tot nu toe nagekomen, voor het Energiefonds is dit deels nagekomen.
- Voor het Energiefonds en het Innovatiefonds is na de oprichting één keer een bijeenkomst voor PS gehouden.

## 2.7.1 Afspraken over informatievoorziening PS

### Afspraken informatievoorziening Energiefonds

In [paragraaf 2.2](#) was er aandacht voor de kaders die PS stelden voor het Energiefonds Overijssel. Eén van kaders die PS op 21 september 2011 vaststelden, had betrekking op de rapportageverplichtingen, namelijk dat *“de fondsbeheerder twee maal per jaar inzicht verschaf in de resultaten met betrekking tot de gerealiseerde hernieuwbare energie, het financieel rendement en de werkgelegenheids- en innovatie-effecten”*.<sup>240</sup>

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

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

PS namen bij de bespreking van het voorstel een motie<sup>241</sup> aan die ging over rapportering. GS werden opgeroepen om:

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

101

.....  
Revolverende fondsen Overijssel

### Afspraken informatievoorziening Innovatiefonds

In tabel 21 geven we een overzicht van besluiten over de Houdstermaatschappij en haar werkfondsen waar PS over geïnformeerd dienen te worden. Het Innovatiefonds I B.V. en het Innovatiefonds II B.V. zijn werkfondsen van de HFO, dus waar in deze tabel ‘werkfondsen’ staat kan ook ‘Innovatiefonds’ gelezen worden.

Behalve dat er besluiten zijn waarover PS geïnformeerd dienen te worden, zijn er ook documenten waarover PS wensen en bedingen kunnen aangeven of die PS moeten vaststellen en besluiten waarvoor voorafgaande goedkeuring moet worden verleend. Deze zijn niet in onderstaande tabel weergegeven. Hier is voor gekozen omdat deze besluiten al genoemd zijn op andere plekken in deze nota en voorliggende paragraaf specifiek gaat over de informatievoorziening van (en niet over de besluitvorming door) PS.

<sup>240</sup> Statenvoorstel PS/2011/461 Uitwerking Energiefonds Overijssel.

<sup>241</sup> Motie Schippers (21 sept. 2011). Ondertekend door VVD, CDA, CU, SGP, PvdA en PVV.

**Tabel 21:** Afspraken over informatievoorziening PS

Besluit	Via Statenbrief	Via begroting	Via monitor I en II
<b>Strategie, prestaties en informatievoorziening</b>			
• Beleidsbrief t.b.v. opstellen jaarplan en -begroting HFO BV en werkfondsen (jaarlijks, in september)	X		
• Geconsolideerde begroting + begroting HFO		X (verbonden partijen)	
• Begroting werkfondsen		X (verbonden partijen)	
• Geconsolideerde jaarrekening + jaarrekening HFO BV	X		
• Jaarrekening werkfondsen	X		
• Voortgangsrapportages (2x p.j., naast jaarrekening)			X
• Actieve informatieplicht	X		
• Uitkomsten AV HFO BV	X		
<b>Regels</b>			
• Governancereglement	X (bij ingrijpende wijzigingen = actieve informatieplicht)		
• Directiereglement werkfondsen			
• Investeringsreglement werkfonds			
<b>Benoemingen</b>			
• Directeur HFO BV	X		
• Leden RvC HFO BV	X		
• Fondsbeheerders werkfondsen	X		

Bron: *Bewerking Rekenkamer Oost-Nederland van PS/2015/838, bijlage V.*

Tabel 21 laat zien dat er drie soorten ‘besluiten’ zijn waarover PS geïnformeerd dienen te worden:

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

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

## 2.7.2 Informatievoorziening PS in de praktijk

Deze deelparagraaf gaat over de praktijk van de informatievoorziening richting PS over het Energiefonds en Innovatiefonds. Hierbij maken we onderscheid in vier onderdelen:

- de provinciale jaarverslag
- jaarverslagen van de fondsen (zover PS die hebben ontvangen)
- de Statenbrieven over de uitkomst van aandeelhoudersvergaderingen en
- bijeenkomsten voor PS.

### Provinciale jaarverslag

In het jaarverslag van de provincie wordt aandacht besteed aan het Energiefonds Overijssel en het Innovatiefonds/de Houdstermaatschappij op de volgende plekken:

- in de paragraaf verbonden partijen
- in de paragraaf risicobeheersing (Energiefonds)
- in het hoofdstuk over de kerntaak milieu is een specifieke prestatie (2.1.2) gericht op het Energiefonds
- in het hoofdstuk over de kerntaak regionale economie ‘deelt’ het Innovatiefonds een prestatie (5.3.4 voorheen 5.3.1)

Daarnaast was in 2015 het jaarverslag van het Energiefonds Overijssel een bijlage bij het provinciale jaarverslag (zie hierboven).

### *GS hebben aandacht voor Energiefonds en Houdstermaatschappij in paragraaf verbonden partijen (verplichting)*

Het Energiefonds Overijssel B.V. en de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel B.V. zijn verbonden partij. ‘Verbonden partijen’ is een van de verplichte paragrafen vanuit de BBV.<sup>242</sup> Het is daarmee een onderdeel van de beleidsbegroting en -rekening. Per verbonden partijen (dus ook voor het Energiefonds en de Houdstermaatschappij) geven GS de volgende kenmerken weer in een overzicht:

- Inhoudelijke omschrijving
- Juridische vorm
- Partijen
- Bestuurlijke betrokkenheid
- Financieel belang
- Bijzonderheden
- Vindplaats meer informatie (veelal website)

Het Innovatiefonds is geen verbonden partij van de provincie maar valt onder de HFO. Onder het kopje ‘bijzonderheden’ gaan GS kort op de individuele werkfondsen van de HFO, waaronder ook het Innovatiefonds, in.

### *Benutting en doelbereik Energiefonds (i.r.t. provinciale doel) niet uit provinciale jaarverslagen te halen, voor Innovatiefonds nog te vroeg om er uitspraken over te doen.*

We hebben gekeken wat er in het jaarverslag 2015 van de provincie staat over de prestaties, de benutting en de kosten van het Energiefonds en het Innovatiefonds. In de jaarverslagen van de provincie blijkt geen tot zeer beperkte informatie te vinden over de prestaties, benutting en kosten van het Energiefonds en het Innovatiefonds. PS kunnen zich op basis van de jaarverslagen geen beeld vormen van het doelbereik van het Energiefonds en de bijdrage aan het fonds aan de provinciale doelen op gebied van nieuwe energie. Tot deze bevinding kwam de auditcommissie onlangs ook (zie het volgende kader).

<sup>242</sup> Besluit Begroting en Verantwoording, art. 9 lid 2.

### Auditcommissie geeft advies aan Statenleden over Energiefonds in P&C-stukken

De leden van de auditcommissie hebben dit jaar (2016) een aantal thema's uitgekozen waarop zij de P&C-stukken hebben getoetst. Een van deze thema's was het Energiefonds Overijssel. In oktober verscheen het advies van de auditcommissie aan PS (PS/2016/956).

In dit advies staan de volgende bevindingen over het Energiefonds:

- Uit het provinciale jaarverslag wordt niet duidelijk in hoeverre het Energiefonds Overijssel bijdraagt aan de algemene doelstelling van nieuwe energie.
- Er bestaan verschillende beelden t.a.v. het revolverende karakter van het Energiefonds.

Voortbordurend op deze bevindingen zijn er een aantal aandachtspunten/adviezen die de Auditcommissie aan PS meegeeft voor bij de begrotingsbehandeling. De aandachtspunten/adviezen over het Energiefonds zijn:

*“Stel als PS vooraf duidelijke kaders en maak doelstellingen zo specifiek mogelijk aan de hand van beantwoording van de volgende vragen:*

- *Zien we als PS in voldoende mate of de maatschappelijke doelstellingen daadwerkelijk worden gehaald?*
- *Zijn de doelstellingen specifiek genoeg of volstaat een algehele doelstelling van 9300 TJ/jaar?*
- *Is duidelijk hoe revolverend het Energiefonds moet zijn?*
- *Zijn de financiële middelen helder?*
- *Kennen en begrijpen we dan het financiële resultaat voldoende?*

*[...] Als PS de kaders en doelen van het Energiefonds heroverwegen, is het verstandig om samen met GS na te gaan in hoeverre de huidige informatievoorziening vanuit het Energiefonds goed is (compleet, eenduidig, consequent) en deze voor PS beschikbaar gesteld kan worden in de provinciale P&C-cyclus.”*

Het Innovatiefonds is (in deze vorm) opgericht in december 2015. Zodoende is het voor het Innovatiefonds nog te vroeg om uitspraken te doen over in hoeverre uit provinciale jaarverslagen gehaald kan worden in hoeverre de doelen van het Innovatiefonds behaald worden.<sup>243</sup> Het is in dit kader wel interessant te benoemen dat de provincie in de begroting 2017 als actie benoemd heeft dat zij ten aanzien van het Innovatiefonds monitort op de volgende aspecten:

- aantal participaties en leningen (totaal en voor betreffende jaar)
- totaal geïnvesteerd vermogen in euro's
- uitgelokte investeringen
- gemoeide werkgelegenheid bij uitgezette leningen en participaties fonds IFO in aantallen fte.

Met name de laatste indicator zou kunnen aansluiten bij het doel van het Innovatiefonds van 2.000 arbeidsplaatsen.

<sup>243</sup> In het jaarverslag 2015 staat onder 5.3.1 wel een toelichting over het Innovatiefonds.

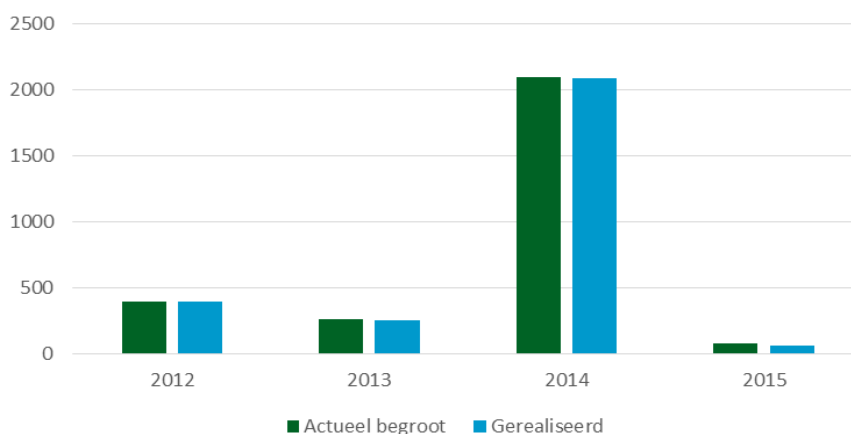


Tot slot merken we uit de provinciale balansen en de toelichtingen daarop een deel van de informatie over het Energiefonds en de Houdstermaatschappij/het Innovatiefonds te ontsluiten. Echter, hier is veel financiële kennis voor nodig.

#### *Middelen financiering vanuit Energiefonds op te maken uit P&C-stukken, voor het Innovatiefonds niet*

Prestatie 2.1.2 in de jaarverslagen 2014-2015 gaat over het verstrekken van leningen, participaties en garanties vanuit het Energiefonds (in 2012 en 2013 was deze presentatie nog het 'operationeel maken van het Energiefonds'). In figuur 13 worden de actueel begrote en gerealiseerde lasten op deze prestatie vergeleken. Wat precies onder deze prestatie valt, wordt niet duidelijk uit de provinciale jaarverslagen.

**Figuur 13:** *Vergelijking actueel begrote en gerealiseerde lasten prestatie 2.1.2 Energiefonds (x 1.000)*



Bron: Jaarverslag 2012 -2015 provincie Overijssel.

Uit figuur 13 blijkt dat het verschil tussen de actueel begrote en gerealiseerde lasten op de prestatie over het energiefonds klein is. Overigens zijn de verschillen met de oorspronkelijk begrote bedragen een stuk groter. Daarnaast is duidelijk te zien dat in 2014 de gerealiseerde lasten een stuk hoger waren dan in andere jaren.

Het Innovatiefonds Overijssel valt onder kerntaak 5: Regionale Economie. In de periode 2013-2015 viel het Innovatiefonds onder prestatie 5.3.1: uitvoeringsprogramma businessplan voor de sector High Tech in Twente ontwikkelen en uitvoeren. Deze prestatie bestond naast IFO uit nog één onderdeel: High Tech. In 2016 valt het Innovatiefonds onder prestatie 5.3.4. Deze prestatie richt zich op risicofinanciering. Onder deze prestatie vallen naast HFO (specifieker IFO) ook het participatiefonds PPM Oost en Wadinko N.V. In de begroting 2016 stonden geen middelen voor deze prestatie.

De provincie licht toe waarom bij de begrotingsprestaties geen financiële budgetten meer zijn opgenomen: De investeringsmiddelen zijn toegevoegd aan de Algemene Financieringsreserve (zie paragraaf 2.4.1). Stortingen lopen daardoor via de balans en niet meer via exploitatiebegroting. Daardoor worden in de begroting geen budgetten meer opgenomen. Dit is nog wel uit de paragraaf verbonden partijen van de begroting

te destilleren, omdat cijfers over het begin en eind van een jaar en het verwachte financieel resultaat daar worden gepresenteerd.

## Jaarverslagen en tussentijdse rapportages fondsen

### *Afspraak over toezending jaarverslagen fondsen deels nagekomen*

Met PS is afgesproken dat zij de jaarverslagen van het Energiefonds, de Houdstermaatschappij en de werkfondsen zoals het Innovatiefonds ontvangen (zie voorgaand paragraaf). Het jaarverslag van het Energiefonds is in 2013 en 2014 apart van het provinciale jaarverslag naar PS gestuurd en in 2015 was het een bijlage bij het provinciale jaarverslag. De jaarverslagen 2015 van het Innovatiefonds Overijssel I en het Innovatiefonds Overijssel II zijn - januari 2017 (nog) - niet naar PS gezonden. Wanneer we de jaarstukken van de fondsen bekijken, zien we dat deze het gebrek aan financiële informatie in de provinciale jaarstukken nagenoeg volledig compenseren.

In de jaarverslagen van het Energiefonds is - behalve de geconsolideerde en enkelvoudige jaarcijfers (jaarrekening) en het verslag van de RvC - een verslag van de directie opgenomen. Met name in dit verslag van de directie staat veel inhoudelijke informatie over het fonds. Thema's die in dit directieverslag aan bod komen zijn:

- opzet en overdracht van het fonds
- maatschappelijk rendement
- ontwikkeling portefeuille
- financieringsaanvragen
- verstrekte financieringen
- Risicobeleid
- Klanttevredenheid
- de markt
- de vooruitzichten voor het nieuwe jaar.<sup>244</sup>

Op verschillende plekken in deze nota van bevindingen vindt u inhoudelijke informatie uit deze directieverslagen terug, bijvoorbeeld over de opbouw van de portefeuille, het maatschappelijk rendement en de klanttevredenheid. Daarom gaan we hier verder niet inhoudelijk in op wat er in de jaarverslagen van het Energiefonds staat.

### *Twee tussentijdse rapportageverplichtingen*

Daarnaast was één van de rapportageverplichtingen voor het Energiefonds dat de fondsbeheerder twee keer per jaar informatie verschaft in de resultaten. Er wordt niet expliciet uitgesproken of PS deze toegezonden willen hebben. Het Energiefonds heeft in 2014 en 2015 'formele' halfjaarberichten opgesteld. Slechts één van deze halfjaarberichten (die uit 2014) is terug te vinden in het Staten Informatie Systeem.<sup>245</sup> Het andere halfjaarbericht (2015) is terug te vinden op de website van het Energiefonds<sup>246</sup>, maar die lijkt niet naar PS te zijn verstuurd. De opbouw van de halfjaarberichten lijkt sterk op die van de jaarverslagen. Ook in de halfjaarberichten is er sprake van een verslag van de RvC, een verslag van de directie (zie hierboven), geconsolideerde jaarcijfers en enkelvoudige jaarcijfers. Het Innovatiefonds is eind 2015 opgericht,

<sup>244</sup> Deze opsomming is gebaseerd op thema's die zowel in het directieverslag 2014 als het directieverslag 2015 expliciet aan bod zijn gekomen. In het directieverslag 2015 stonden twee nieuwe thema's in vergelijking met het verslag van het jaar daarvoor. Deze thema's waren: financiële prestaties en marketing & acquisitie

<sup>245</sup> PS/2014/849.

<sup>246</sup> [http://www.energiefondsoverijssel.nl/zoekresultaten?q=halfjaarbericht. \(laatst gecheckt 22-11-16\)](http://www.energiefondsoverijssel.nl/zoekresultaten?q=halfjaarbericht. (laatst gecheckt 22-11-16))

zodoende is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de twee voortgangsrapportages waar via de Monitor Overijssel informatie aan PS verstrekt zal worden.

### Statenbrieven uitkomsten aandeelhoudersvergaderingen

Zowel voor het Energiefonds als voor de Houdstermaatschappij is afgesproken dat PS per Statenbrief geïnformeerd worden over de uitkomsten van de aandeelhoudersvergaderingen. Wij zijn nagegaan in hoeverre dit in de praktijk tot nu toe is gebeurd.

Voor het Energiefonds zagen we dat informatie over de aandeelhoudersvergaderingen van 13 november 2012 en 11 januari 2013 opgenomen was in een Statenbrief over de nadere inrichting van het Energiefonds.<sup>247</sup> Meer informatie over de uitkomsten van aandeelhoudersvergaderingen van het Energiefonds was niet te vinden in het Stateninformatiesysteem. Voor de Houdstermaatschappij zagen we dat PS per brief zijn geïnformeerd over de aandeelhoudersvergadering van 16 februari 2015, 27 maart 2015<sup>248</sup> en 4 december 2015.<sup>249</sup> Januari 2017 waren PS nog niet geïnformeerd over de algemene vergaderingen van 24 augustus en 14 december 2016.

### Informatieve bijeenkomsten PS

Hieronder gaan we in op informatieve bijeenkomsten die voor PS zijn gehouden over het Energiefonds en het Innovatiefonds. Hierbij kijken we specifiek naar de periode na de oprichting van de fondsen.

#### *Informatieve bijeenkomsten over Energiefonds*

Eind 2015 was er een bijeenkomst voor Statenleden over verbonden partijen. Het Energiefonds is toen als voorbeeld toegelicht door de directeur van het Energiefonds. Ook de voorzitter van de Raad van Commissarissen was bij deze bijeenkomst aanwezig. Hij heeft toelichting gegeven over hoe de RvC haar rol invult en hoe zij aankijkt tegen de ontwikkeling van het Energiefonds. De fondsbeheerder gaf in een interview aan deze bijeenkomst als bijzonder nuttig te hebben ervaren: het betreft complexe materie en door toelichting te geven worden beelden gestaafd aan feitelijke informatie. De belangstelling vanuit PS voor de bijeenkomst was beperkt. De aanwezige Statenleden toonden wel hele grote interesse in het fonds. Er kwamen drie aandachtspunten naar voren in de bijeenkomst:

- Nadrukkelijker aandacht voor strategische aspecten werd op prijs gesteld door Statenleden
- De communicatie was voor verbetering vatbaar volgens de Statenleden. De directeur en de voorzitter van de RvC hebben toen uitgelegd dat de Statencommissie eerder geen gebruik heeft gemaakt van het meerdere keren gedane aanbod om in de commissie een toelichting te geven op het fonds.
- De Statenleden zouden graag beknoptere informatie (bv. een korte samenvatting bij uitgebreide stukken) en een betere uitleg over het maatschappelijk rendement.

<sup>247</sup> *Statenvoorstel PS/2013/365 Nadere inrichting Energiefonds Overijssel..*

<sup>248</sup> *Statenbrief PS/2014/532 Oprichting Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV, p. 2-3.*

<sup>249</sup> *Statenbrief PS/2016/266 Algemene vergadering Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel B.V. d.d. 4 december 2015.*

Dit laatste punt zijn we nagegaan en in het jaarverslag 2015 van het Energiefonds is een bijlage opgenomen waarin het maatschappelijk rendement nader toegelicht. Hierbij gaat het met name om hoe dit maatschappelijke rendement wordt berekend en uitgedrukt. De fondsbeheerder gaf aan, behalve bij de hierboven genoemde bijeenkomst, weinig contact te hebben met Statenleden maar hier zeker toe bereid te zijn. Er wordt ook gezien dat Statenleden op persoonlijke titel naar evenementen komen waar het Energiefonds bij betrokken is.

#### *Informatieve bijeenkomsten over het Innovatiefonds*

Op 14 december 2016 heeft een werkbezoek inclusief technische informatiesessie plaatsgevonden. Tijdens het werkbezoek hebben twee ondernemers hun bedrijven gepresenteerd en verteld over hun ervaringen met PPM Oost/het Innovatiefonds. De ambtelijke organisatie gaf een toelichting over hoe de organisatie van de fondsenstructuur in elkaar zat en de fondsbeheerder over hoe een financieringsproces loopt. Bij de bijeenkomst waren twee leden van de Raad van Commissarissen van de Houdstermaatschappij aanwezig.

# Bijlagen

# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## Doel en vraagstelling

### Doel

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de revolverende fondsen op het gebied van energie en economie.

110

Revolverende fondsen Overijssel

### Centrale vraag

De centrale vraag van dit 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?

### Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. De toetsende elementen worden beoordeeld via een normenkader. Dit normenkader begint op de volgende pagina.

#### *Overzicht en organisatie revolverende fondsen*

1. Welke revolverende fondsen zijn opgericht door de provincies en hoe zijn deze revolverende fondsen georganiseerd (incl. de beheer- en uitvoeringskosten)?

#### *Oprichting revolverende fondsen energie en economie*

2. Waarom is er gekozen voor de revolverend fondsen op het gebied van energie en economie en welke afwegingen zijn gemaakt bij de oprichting van deze fondsen?

3. Welke kaders zijn door PS gesteld voor deze fondsen, in het bijzonder voor wat betreft doel(groep), de financiële omvang, de revolverendheid, de looptijd en de informatievoorziening?
4. Hoe zijn de kaders door GS uitgewerkt in bijvoorbeeld statuten, directiereglementen, investeringsreglementen en contracten richting de fondsbeheerders?
5. Hoe is de dekking van fondsen georganiseerd?

#### *Waarborgen doel(groep)bereik revolverende fondsen energie en economie*

6. Hoe waarborgen de fondsbeheerders dat de doel(groep)en van de fondsen worden bereikt?
7. Hoe zien de provincies er op toe dat de doel(groep)en van de fondsen worden bereikt?

#### *Zorgvuldigheid financieringsproces revolverende fondsen energie en economie*

8. Hoe bewaken de fondsbeheerders de zorgvuldigheid van het financieringsproces?
9. In hoeverre ziet de provincie erop toe dat de fondsbeheerder dit proces zorgvuldig uitvoert?

#### *Eerste resultaten en informatievoorziening revolverende fondsen energie en economie*

10. Zijn er eerste resultaten bekend van de revolverende fondsen op het gebied van energie en economie (bv. wat betreft de besteding van de fondsmiddelen, de sectoren en locatie van de projecten) en zo ja, wat zijn deze resultaten?
11. Hoe verhouden deze eerste resultaten zich tot het doel van het revolverende fonds en de provinciale doelen?
12. In welke mate zijn/worden PS geïnformeerd over deze revolverende fondsen?

#### **Normenkader**

Voor dit onderzoek naar revolverende fondsen hebben we een normenkader opgesteld. Dit ziet u in tabel 22.

**Tabel 22** Normenkader onderzoek revolverende fondsen

Thema onderzoeksvraag	Normen
<b>Overzicht en organisatie revolverende fondsen</b>	
1. Organisatie	<p><i>Alleen voor revolverende fondsen energie en economie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De structuur van de fondsen is transparant; de rol en positie van alle betrokken partijen is helder. De onafhankelijkheid van de verschillende organen is gewaarborgd.</li> <li>• De inrichtings- en beheerkosten van het fonds zijn duidelijk.</li> </ul>
<b>Oprichting revolverende fondsen energie en economie</b>	
2. Afwegingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn alternatieven onderzocht bij de oprichting van de fondsen.</li> <li>• De voor- en nadelen van (de structuur van) fondsen zijn inzichtelijk gemaakt.</li> <li>• Er is aandacht voor onzekerheden en risico's (zoals het ongeoorloofd verstrekken van staatssteun).</li> </ul>

3. Kaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie hanteert een duidelijke definitie van revolverendheid, waaronder: de mate van revolverendheid, termijn waarbinnen revolverende middelen opnieuw ingezet mogen worden, hoe herinvesteringen plaatsvinden.</li> <li>De maatschappelijke doelstellingen van de fondsen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden geformuleerd.</li> <li>Er is duidelijkheid over de financiële kaders en de kaders voor de investeringen van de revolverende fondsen.</li> <li>Er zijn afspraken gemaakt over de besluitvorming bij eventuele aanpassingen of beëindiging van het fonds.</li> </ul>
4. Uitwerking kaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>De uitwerking is consistent met de kaders die door PS zijn gesteld.</li> <li>Er is voldoende garantie voor blijvende invloed en sturing door de provincie.</li> </ul>
5. Dekking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expertjudgement op basis van hun ervaringen met en kennis over de dekking van fondsen bij andere overheden.</li> </ul>
<b>Waarborgen doel(groep)bereik revolverende fondsen energie en economie</b>	
6. Waarborgen fondsbeheerder doel(groep)bereik	<ul style="list-style-type: none"> <li>De fondsbeheerder hanteert een checklist (of een vergelijkbare methode) aan de hand waarvan bepaald wordt of investeringen in lijn zijn met het gevoerde provinciaal beleid.</li> <li>De fondsbeheerders heeft een actueel inzicht in het doel(groep)bereik en kan een prognose geven over het verwachte doel(groep)bereik.</li> </ul>
7. Toezien provincie Doel(groep)bereik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is een meerjarig investeringsplan vastgesteld op basis waarvan de fondsbeheerder besluiten kan nemen.</li> <li>Er is een bestendige rapportagelijijn over het rendement van de fondsen.</li> </ul>
<b>Zorgvuldigheid financieringsproces revolverende fondsen energie en economie</b>	
8. Bewaken fondsbeheerder proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>De fondsbeheerder beschikt over een gedetailleerde procesbeschrijving en kan aantonen dat deze in de praktijk wordt toegepast.</li> <li>Er zijn waarborgen om een onafhankelijke en gelijke beoordeling van aanvragen te garanderen.</li> <li>De fondsbeheerder voert klantevaluaties uit/laat klantevaluaties uitvoeren.</li> </ul>
9. Toezien provincie financieringsproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie heeft zicht op het financieringsproces in de praktijk.</li> </ul>
<b>Eerste resultaten en informatievoorziening revolverende fondsen energie en economie</b>	
10. Eerste resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie heeft - waar mogelijk - zicht op de resultaten van de revolverende fondsen waaronder het bereik van de doel(groep).</li> </ul>
11. Verhouding eerste resultaten en doelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>De realisatiegegevens zijn afgezet tegen de doelstellingen.</li> </ul>
12. Informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen.</li> <li>De informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen is tijdig, actueel, begrijpelijk en volledig.</li> <li>De informatievoorziening aan PS over de revolverende fondsen is conform de afspraken die hierover gemaakt zijn.</li> </ul>

Bron: o.a. Rekenkamerbrief fondsvorming provincie Noord-Brabant, nota's verbonden partijen Gelderland en Overijssel, Corporatie Guidelines van de EVCA.



## Onderzoeksmethodiek

We hebben in dit onderzoek verschillende methoden toegepast. In onderstaande tabel wordt per onderdeel samengevat welke methoden worden toegepast. Onder de tabel worden de verschillende onderzoeksmethoden toegelicht.

**Tabel 23** *Methodiek onderzoek revolverende fondsen*

Thema onderzoeksvraag	Methodiek
Organisatie en oprichting	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentenanalyse: beleid- en P&amp;C-stukken provincie en documenten fondsbeheerders</li><li>• Interviews provincie en fondsbeheerders</li></ul>
Waarborgen doelbereik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentenanalyse: beleid- en P&amp;C-stukken provincie en documenten fondsbeheerders</li><li>• Interviews provincie en fondsbeheerders</li></ul>
Zorgvuldigheid financieringsproces	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentenanalyse: documenten fondsbeheerder zoals procesbeschrijvingen</li><li>• (klant)evaluaties fondsbeheerders</li><li>• Interviews provincie en fondsbeheerders</li><li>• Evt. streekproef projecten</li></ul>
Eerste resultaten en informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentenanalyse: beleid- en P&amp;C-stukken, incl. ontvangen jaarverslagen fonds(beheerders) en rapportages fondsbeheerders</li><li>• Interviews provincie en fondsbeheerders</li></ul>

### *Documentenanalyse*

Voor dit onderzoek bestudeerden we relevante provinciale beleidsdocumenten en P&C-documenten om een beeld te geven van de Gelderse en Overijsselse revolverende fondsen op het gebied van energie en economie (bv. over de structuur) en van de informatie die aan PS wordt verstrekt over de resultaten van deze fondsen. Ook maakten we gebruik van informatie van de fondsbeheerders zoals procesbeschrijvingen en (interne) voortgangsrapportages. Ten slotte bestuderen we andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen over revolverende fondsen.

### *Interviews*

Voor dit onderzoek interviewden we de betrokkenen van de provincie Gelderland en Overijssel en de fondsbeheerders van de geselecteerde revolverende fondsen. In deze interviews komt bijvoorbeeld de structuur, kaders, toezicht en informatievoorziening PS aan bod. Met deze interviews vulden we het beeld van de documentenanalyse aan.

### *Financieringsproces in de praktijk; beperkte steekproef*

Wat betreft het financieringsproces bestudeerden we eerst documenten van het fonds en voeren gesprekken met fondsbeheerders om zicht te krijgen op de zorgvuldigheid (bv. waarborgen onafhankelijke en gelijke behandeling van aanvragen). De werking van het financieringsproces in de praktijk hebben we o.a. bekeken door het opvragen van documentatie bij de fondsbeheerder. Hiervoor hebben we een kleine steekproef genomen uit (gehonoreerde en afgewezen) projecten. De uitgangspunten voor het uitvoeren van de steekproef waren:

- Zowel gehonoreerde als afgewezen aanvragen/intakes
- Fondsen van beide provincies
- Zowel garanties, leningen of combinaties daarvan

De steekproef bestond uit 24 casussen. Negen van het Energiefonds en vijftien van het Innovatiefonds. Daarmee is het niet mogelijk een representatieve steekproef uit te voeren omdat de verhouding gehonoreerde/afgewezen aanvragen dat niet mogelijk maakt (PPM Oost 44 toegekend en 628 afgewezen). We kozen voor een gestratificeerde steekproef aan de hand van de volgende stappen:

1. De eerste stap in de steekproef is een verdeling over gehonoreerde aanvragen en afgewezen/beëindigde intake. Er worden veel meer aanvragen afgewezen dan toegekend. Tegelijkertijd wilden we wel een minimum aantal dossiers per categorie bekijken. Bij PPM Oost bekijken we 5 gehonoreerde en 10 afgewezen aanvragen.
2. De tweede stap is een keuze voor de fondsen waardoor er dossiers van Gelderland en Overijssel worden getrokken.
3. De derde stap is het maken van een verdeling over leningen, participaties en combinaties daarvan. Bij veel aanvragen/intakes is nog onbekend voor welk instrument wordt gekozen. Het zijn twee verschillende instrumenten met hun eigen specifieke afwegingen. Bovendien vallen participaties per definitie onder het privaatrecht. We hebben zoveel mogelijk een verdeling naar rato gemaakt.
4. De vijfde stap is specifiek voor IEG. Voor het IEG wordt in ieder geval naar één dossier op het gebied van energie gekeken.

Na de bovenstaande stappen was de steekproef samengesteld zoals in de onderstaande tabellen is vermeld.

**Tabel 24:** Samenstelling steekproef Energiefonds (negen dossiers)

	EFO I	EFO II	Combinatie EFO I en EFO II	Nog onbekend EFO I of EFO II	Totaal
Gehonoreerd	1	1	1		3
Afgewezen	1 (intake)	1 (intake)	1 (intake)	1 (intake)	4
			1 (aanvraag)		1
			1 (fiattering)		1
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>9</b>

**Tabel 25:** Samenstelling steekproef PPM Oost (vijftien dossiers) <sup>250</sup>

Gehonoreerd		Afgewezen	
Lening	Participatie	Lening	Participatie
1x IKO	1x IEG	1x IFO voorfinanciering	1x IFO I
1x IFO II	1x MKG	1x MKG	1x MKG
1x IEG		1x MKG: onbekend lening of participatie	
		1x IEG: energie	1x IEG: innovatie
		3x IEG: onbekend lening of participatie	

#### *Inzet externe deskundigheid*

Voor de duiding van de bevindingen maken we gebruik van een experts. De experts zijn:

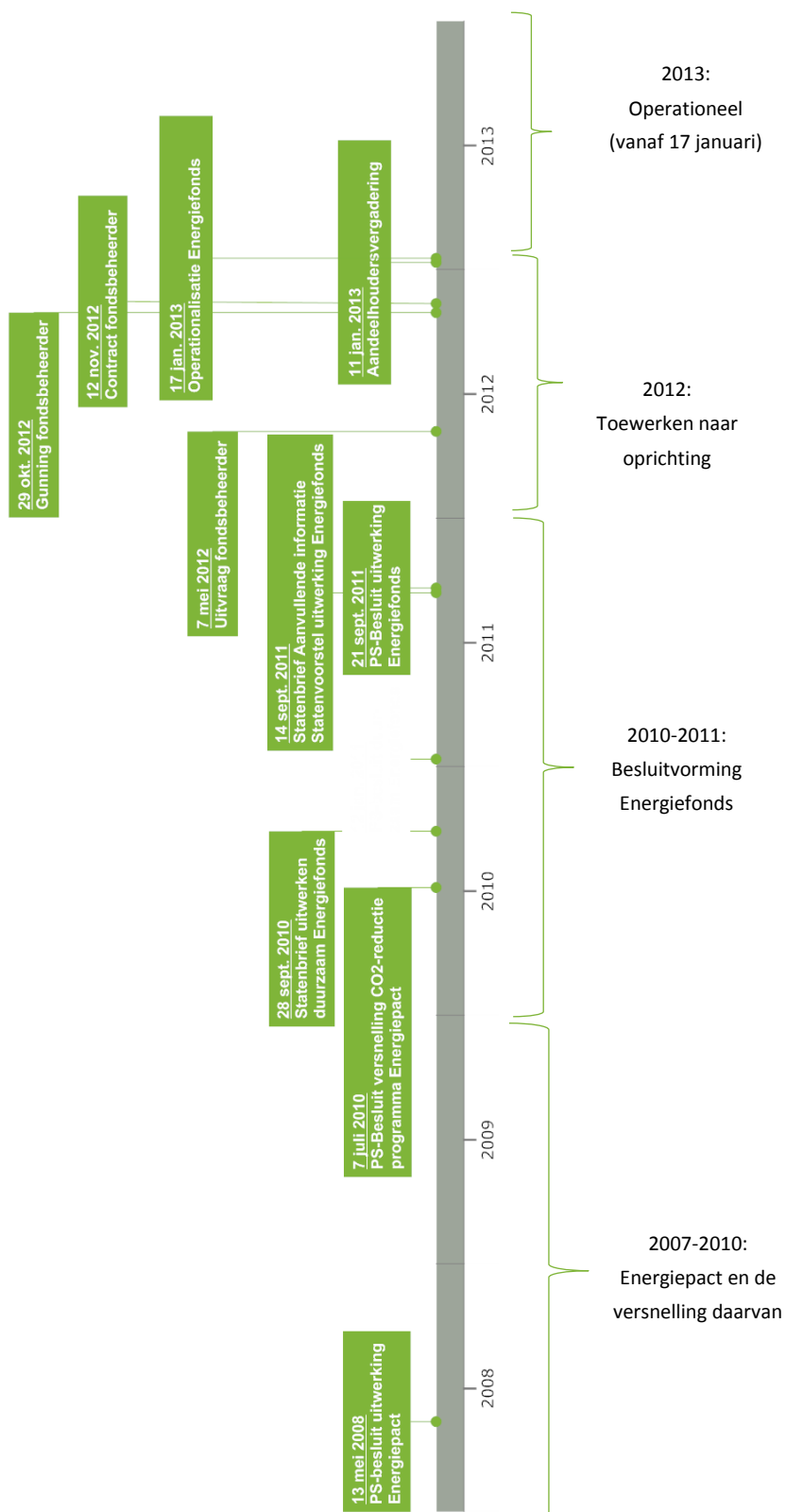
- Drs. L.H. van Aart, Senior adviseur Erac.
- Drs. R. Balk, Eigenaar van Slimme Vos en directeur van Het Fonds Cultuur+Financiering.
- Dr. J.A.M. de Kruijf, Universitair docent Radboud Universiteit Nijmegen.
- Prof. mr. drs. W. den Ouden, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht universiteit Leiden.

<sup>250</sup> IKO: Innovatiekredieten Overijssel  
 IFO I: participaties Innovatiefonds Overijssel  
 IFO II: leningen Innovatiefonds Overijssel  
 EFO I: participaties Energiefonds Overijssel  
 EFO II: leningen Energiefonds Overijssel  
 IKO: Innovatiekrediet Overijssel  
 IEG: Innovatie- en energiefonds Gelderland  
 MKG: MKB Kredietfaciliteit Gelderland

# Bijlage 2: Aanloop naar oprichting Energiefonds

116

Revolverende fondsen Overijssel



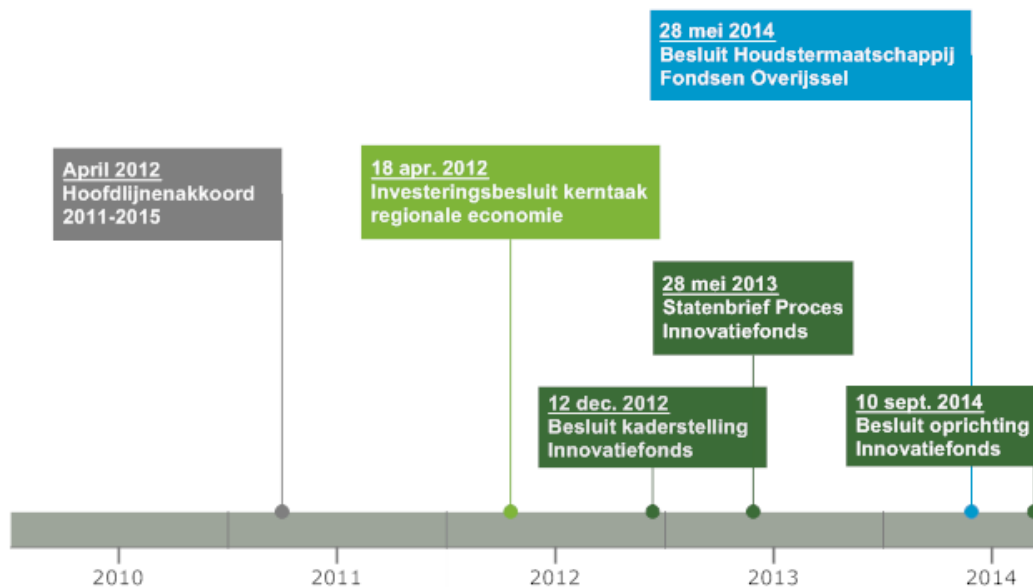
## Bijlage 3: Aanloop naar oprichting Innovatiefonds

In onderstaande figuur geven we een tijdslijn weer van de aanloop naar de oprichting van het Innovatiefonds Overijssel. Na de figuur lichten we de verschillende 'stappen' toe en gaan we dieper in op de afwegingen die zijn gemaakt in aanloop naar/bij de oprichting van het Innovatiefonds Overijssel.

117

**Figuur 14:** Aanloop besluit oprichting Innovatiefonds

Revoluerende fondsen Overijssel



In het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, getiteld 'De Kracht van Overijssel' (april 2011), zijn de ambities opgenomen voor het stimuleren van innovatie en het versterken van de regionale economische structuur: *"In plaats van subsidiëren gaan we de effectiviteit van*

*de innovatiemiddelen vergroten door het ontwikkelen van nieuw instrumentarium, waaronder risicokapitaal voor starters en revolving fund/innovatiefonds. Daarbij geldt: meer ondernemer, minder overheid, dus sturen op afstand.*” PS stelden op 18 april 2012 het Investeringsbesluit kerntaak regionale economie<sup>251</sup> vast waarin de ambities uit het Hoofdlijnenakkoord nader zijn geconcretiseerd. Hierbij werd de opdracht geformuleerd een innovatiefonds uit te werken.

PS stelden op 12 november 2012 de uitgangspunten voor de kaderstelling voor het Innovatiefonds vast. Een van de aanleidingen om een fonds op te richten was dat bedrijven steeds moeilijker aan financiering konden komen bij risicovolle trajecten richting marktintroductie. Dit kwam bijvoorbeeld door teruglopende overheidsbudgetten als gevolg van bezuinigingen, onrust op de kapitaalmarkten, de financiële crisis en investeerder die meer voor veiligheid kiezen.<sup>252</sup> De legitimatie om als overheid kapitaal beschikbaar te stellen, ligt dus in marktfalen: innoveren kost geld, maar dat geld werd in het economische klimaat niet makkelijk beschikbaar gesteld door private investeerders en banken.<sup>253</sup> Belang van de provincie hierbij is dat zij wil bijdragen aan een concurrerender, innovatiever en duurzamer bedrijfsleven met als doel een sterk ondernemende en zichzelf vernieuwende regionale economie, zo stelden GS.<sup>254</sup>

Gezien de grote behoefte in de markt en de lange doorlooptijd van het proces om te komen tot een fondsenstructuur waarin het Innovatiefonds een plek zou krijgen, besloten GS voor tijdelijke subsidieregelingen op basis van het Uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs).<sup>255</sup> PS zijn hierover per Statenbrief geïnformeerd (PS/2013/470). Het betrof hier leningen die na de oprichting van het fonds zijn overgedragen aan het Innovatiefonds Overijssel.

In september 2014 stemden PS in met het voornemen tot oprichting van het Innovatiefonds. De Houdstermaatschappij is in februari 2015 opgericht en het Innovatiefonds in november 2015. Toen zijn de (nieuwe) directies van de Houdstermaatschappij (per 1 december) en van het Innovatiefonds (per 17 december) met hun werkzaamheden gestart. Tot 1 december werd het directeurschap van de Houdstermaatschappij waargenomen door een persoon die was gedetacheerd vanuit de provincie.

Ook na de formele oprichting hebben PS nog besluiten genomen die betrekking hebben op de Houdstermaatschappij en het Innovatiefonds. Bijvoorbeeld over de verordeningen van het Innovatiefonds<sup>256</sup>, de beleidsbrief voor de Houdstermaatschappij<sup>257</sup> en fonds-in-fonds-investeringen bij het Innovatiefonds.<sup>258</sup>

<sup>251</sup> Statenvoorstel PS/2012/107 Investeringsbesluit kerntaak regionale economie.

<sup>252</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 2.

<sup>253</sup> Statenvoorstel PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 2.

<sup>254</sup> Statenvoorstel PS/2012/945 Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel, p. 2-3.

<sup>255</sup> Statenvoorstel nr. PS/2014/578 Oprichting Innovatiefonds Overijssel, p. 3.

<sup>256</sup> PS/2015/16 en PS/2015/737.

<sup>257</sup> PS/2015/838 Beleidsbrief HFO BV.

<sup>258</sup> PS/2016/789 Fonds-in-fonds-investeringen Innovatiefonds.

# Bijlage 4: Toets verwerking kaders PS investeringen

Tabel 26: *Uitwerking kaders investeringen Energiefonds*

Kader voor investering	Investeringsreglement	Ubs-paragraaf
<ul style="list-style-type: none"> <li>De projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, dan wel projecten die in belangrijke mate renderen binnen Overijssel.</li> </ul>	<p>Art 3.1: Risicokapitaal kan worden verschaft voor de uitvoering van projecten die aantoonbaar kunnen bijdragen aan de doelstelling van de provincie om in 2020 20 % van het energieverbruik in de provincie op te wekken (uit hernieuwbare energiebronnen /energiebesparende maatregelen in de provincie)</p>	<p>Art 8.20.1.2. lid 1a: een aanvraag moet ingediend worden voor bestaande woningen in de provincie Overijssel van de woningbouwcorporatie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Er wordt binnen het fonds niet ingezet op kernenergie.</li> </ul>	<p>Uitgesloten op p. 3 en in art. 2.5.</p>	<p>Uitgesloten in art 8.20.1. lid 2 sub e.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>De bijdrage van de provincie is nodig om projecten te financieren.</li> </ul>	<p>Art 6.1: Energiefonds Overijssel kan alleen risicokapitaal verstrekken indien uit het bedrijfsplan blijkt dat er aan de voorwaarden van dit bedrijfsplan is voldaan.</p> <p>Voorwaarde uit het bedrijfsplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Welke acties heeft de doelondernemer genomen om aan andere financieringsbronnen te komen.</li> </ul>	<p>Art 8.20.2.10 sub j: de aanvrager op de markt financiering voor het energieproject kan verkrijgen en met die financiering de commerciële levensbaarheid van het project, naar het oordeel van GS, aannemelijk is.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>De businesscases van de projecten zijn haalbaar en</li> </ul>	<p>Art 6: criteria voor de beoordeling van de</p>	<p>Art 8.20.2.10: weigeringsgronden.</p>

voldoende robuust.	businesscase.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>De maximale investering of financiering per project bedraagt €20 miljoen.</li> </ul>	Art 4.3: max. 15. mln. per doelonderneming.	Artikel 8.20.1.3 lid 1: max. 7 mln. Woningcorporaties

**Tabel 27:** *Uitwerking kaders investeringen Innovatiefonds I*

Kader voor investering	Investerings-reglement I B.V.	Investerings-reglement ten aanzien van IFO I B.V. fonds-in-fonds investeringen
<ul style="list-style-type: none"> <li>De projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, maximaal 10 % van het budget is in te zetten op projecten die van buiten de provincie komen maar in hun effecten aantoonbaar neerslaan in de provincie.</li> </ul>	Art 2.1: Innovatiefonds Overijssel kan overeenkomstig dit reglement risicokapitaal verschaffen aan doelondernemingen voor de uitvoering van de businesscase in de provincie.	Art 2.1: Innovatiefonds kan overeenkomstig dit reglement risicokapitaal verschaffen aan marktfonds die al niet gevestigd zijn binnen de geografische grenzen van Overijssel.
<ul style="list-style-type: none"> <li>De focus van het Innovatiefonds richt zich op bedrijven binnen de topsectoren High Tech Systemen en Materialen (waaronder de maakindustrie), Kunststoffen/Chemie en Gezondheidszorg/Lifesciences, of crossovers overs met sectoren zoals agrofood, vrijetijdseconomie, energie, bouw en cross-overs met andere sectoren waarmee onverwachte innovatieve mogelijkheden opdoemen die tot unieke productinnovaties leiden.</li> </ul>	Art 2.2: Innovatiefonds Overijssel kan enkel Risicokapitaal verschaffen aan Doelondernemingen die actief zijn in de sectoren High Tech Systems & Materials (HTSM), waaronder de maakindustrie; Kunststoffen & chemie; Gezondheidszorg/Life Sciences en crossovers die tot stand komen tussen de genoemde sectoren en de volgende sectoren: Agro-food, Vrijetijdseconomie, Energie en Bouw.	Art 2.2: Innovatiefonds Overijssel kan enkel Risicokapitaal verschaffen aan Doelondernemingen die actief zijn in de sectoren High Tech Systems & Materials (HTSM), waaronder de maakindustrie; Kunststoffen & chemie; Gezondheidszorg/Life Sciences en crossovers die tot stand komen tussen de genoemde sectoren en de volgende sectoren: Agro-food, Vrijetijdseconomie, Energie en Bouw.
<b>Fond-in-fonds investeringen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximale investering in een marktfonds bedraagt € 5 mln.</li> </ul>	Niet van toepassing.	Art 3.2: max. € 5 mln.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij de investerings-beslissing moet aannemelijk zijn dat</li> </ul>	Niet van toepassing.	Art 2.1: Innovatiefonds Overijssel kan risicokapitaal waarbij op basis van een side letter een



tenminste tweemaal vanuit het Innovatiefonds beschikbaar gestelde bedrag in Overijssel wordt geïnvesteerd.

inspanningsverplichting geldt dat twee keer of meer (>2x) het door Innovatiefonds Overijssel geïnvesteerde bedrag aan investeringen in Overijssel te laten goedkeuren.

**Tabel 28:** *Uitwerking kaders investeringen Innovatiefonds II*

Kader voor investering	Verordening Innovatiefonds Overijssel II B.V.	verordening Innovatiekrediet Overijssel
<ul style="list-style-type: none"> <li>De projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, maximaal 10 % van het budget is in te zetten op projecten die van buiten de provincie komen maar in hun effecten aantoonbaar neerslaan in de provincie.</li> </ul>	Art 4 lid 4: De businesscase wordt uitgevoerd in de provincie Overijssel.	Art 4 lid 1: 1. De aanvrager is een MKB-onderneming, die is gevestigd in de provincie Overijssel.
<ul style="list-style-type: none"> <li>De focus van het Innovatiefonds richt zich op bedrijven binnen de topsectoren High Tech Systemen en Materialen (waaronder de maakindustrie), Kunststoffen/Chemie en Gezondheidszorg/Lifesciences, of crossovers overs met sectoren zoals agrofood, vrijetijdseconomie, energie, bouw en cross-overs met andere sectoren waarmee onverwachte innovatieve mogelijkheden opdoemen die tot unieke productinnovaties leiden.</li> </ul>	Art 4 lid 3: De businesscase heeft betrekking op één van de volgende sectoren: i. High Tech Systems & Materials (HTSM), waaronder de maakindustrie; ii. Kunststoffen & chemie; iii. Gezondheidszorg/Life Sciences; iv. Crossovers die tot stand komen tussen de in sub i-iii van dit lid genoemde sectoren en de sectoren Agrofood, Vrijetijdseconomie, Energie en Bouw.	Art 4 lid 4: Het projectplan heeft betrekking op één van de volgende sectoren: a) High Tech Systems & Materials (HTSM), waaronder de maakindustrie; b) Kunststoffen & chemie; c) Gezondheidszorg/Life Sciences; d) Crossovers die tot stand komen tussen de in sub a-c genoemde sectoren en de sectoren Agrofood, Vrijetijdseconomie, Energie en Bouw.
<b>Regeling IFO II</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Leningen vanuit het IFO II worden verstrekt met een maximum van 1.000.000.</li> </ul>	Art 5: maximum van € 1.000.000,- per aanvrager gedurende de gehele looptijd van de financiering.	Niet van toepassing.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvragers vanuit IFO II moeten een businesscase aanleveren.</li> </ul>	Art 4 lid 2: Er moet sprake zijn van een uitgewerkte en onderbouwde businesscase.	Niet van toepassing.
<b>Regeling Innovatiekrediet</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ten aanzien van</li> </ul>	Niet van toepassing.	Art 5: maximum van € 75.000.

<p>Innovatiekredieten zijn leningen beschikbaar met een maximum van € 75.000</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragers innovatiekredieten moeten een projectplan aanleveren.</li> </ul>	<p>Niet van toepassing.</p>	<p>Art 4 lid 3: er is een uitgewerkt en onderbouwd projectplan. In het projectplan geeft de aanvrager aan hoe hij het proces wil realiseren.</p>

# Bijlage 5: Bevindingen steekproef

## Steekproef Energiefonds Overijssel

	9 aanvragen bekeken	
	3 toegekend	6 afgewezen/beëindigd
		5 afgewezen door Energiefonds
<i>Motivering</i> <sup>259</sup> Vier ogen principe	Meerdere medewerkers hebben na de aanvraag gekeken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beeld komt naar voren dat in het begin (eerste fase) er één medewerker kijkt naar een aanvraag kijkt, later in het proces (fiattering) lijken er meerdere medewerkers naar een aanvraag kijken.</li> </ul>
Aanwezigheid motivatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>De kredietanalyses zagen er verschillen uit wat kan komen omdat het om verschillende instrumenten gaat (leningen en subsidies).</li> <li>De kredietanalyses worden op verschillende manieren en door verschillende mensen getekend.</li> <li>De adviezen van de adviescommissie waren verschillend in opzet en omvang. In twee gevallen was de argumentatie vrij beknopt, in één geval was het advies uitgebreider.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoe verder in het proces, hoe uitgebreider de ontvangen documentatie (twee keer document met 'lichte' screening, twee keer meer: o.a. beoordeling kwaliteit).</li> </ul>
<i>Communicatie aanvrager</i>	N.v.t.: er is uitsluitend informatie opgevraagd over de communicatie bij beëindiging/afwijzing.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drie aanvragen per mail en één aanvraag telefonisch afgewezen. Deze waren (al dan niet per stuk) te klein. Voor één van deze aanvragen is een gesprek bij de onderneming gevoerd waarbij die is gewezen op verdere mogelijkheden.</li> <li>Eén aanvraag door aanvrager teruggetrokken per mail en één aanvraag is in een gesprek ingetrokken (was wel goedgekeurd door adviescommissie, maar externe financiering kwam niet rond).</li> </ul>

<sup>259</sup> Van twee aanvragen geen nadere digitale documentatie ontvangen. Uit informatie van de fondsbeheerder bleken deze aanvragen te klein en waren die daardoor vroeg in het proces gestopt

## Steekproef PPM Oost, waaronder Innovatiefonds Overijssel

		15 dossiers					
		5 gehonoreerde aanvragen		10 afgewezen/beëindigde aanvragen			
				4 afgewezen door PPM Oost		6 beëindigd door de ondernemer	
		2 Overijssels fonds	3 Gelders fonds	1 Overijssels fonds	3 Gelders fonds	1 Overijssels fonds	5 Gelders fonds
<i>Motivering: Vier ogen</i>	Meerdere medewerkers PPM Oost hebben naar de aanvragen gekeken. Hoe verder in het investeringsproces, hoe meer medewerkers meekijken.	Hoe verder in het investeringsproces, hoe meer medewerkers meekijken.			n.v.t.		
<i>Aanwezigheid motivatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelderse fondsen: de overwegingen van de IC zijn niet in het besluit vastgelegd, maar moeten uit de notulen van de IC worden afgeleid.</li> <li>- Overijsselse fondsen: de overwegingen in het advies van de IC is uitgebreider en meer gestructureerd dan bij de Gelderse fondsen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Van één casus zijn geen documenten omdat dit bedrijf op initiatief van PPM Oost is benaderd.</li> <li>- De beoordeling van de aanvraag is voor een Overijssels fonds is uitgebreider gemotiveerd dan voor de Gelderse fondsen.</li> </ul>			Over de, op initiatief van de ondernemer, beëindigde aanvragen wordt soms weinig vastgelegd door PPM Oost.		
<i>Communicatie over de afwijzing richting de aanvrager.</i>	N.v.t.: er is uitsluitend informatie opgevraagd over de communicatie bij beëindiging/afwijzing.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Van de vier afgewezen ondernemingen is er over één onderneming geen documenten ontvangen. Deze ondernemer heeft telefonisch een afwijzing ontvangen.</li> <li>- Bij twee casussen wordt de aanvrager geïnformeerd via een brief en bij één casus wordt de aanvrager geïnformeerd via een beknopte e-mail.</li> <li>- De aanvrager voor het Innovatiefonds Overijssel wordt geïnformeerd in de brief over de mogelijkheid om bezwaar te maken.</li> </ul>			n.v.t.		

# Bijlage 6: 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

- Besluit Begroting en Verantwoording.
- Buck Consultants International i.o.v. provincie Fryslân, Notitie begrip revolverend fonds, mei 2012.
- CBS, [Overheidsschuld lager door schatkistbankeren](#), oktober 2015.
- CBS, [Gelderland rijkste provincie](#), november 2015.
- De Kruijf, J. (2016). Intern advies Revolverende fondsen provincies.
- Ecorys, Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, mei 2016.
- Ecorys & Erac, Praktijkervaringen met revolverende fondsen (mede op basis van EFRO), november 2013.
- KplusV, Revolverende fondsen: Oude wijn in nieuwe zakken of een baanbrekende aanpak.
- PPM Oost, Jaarverslag 2015.
- Rebel Advisory i.o.v. IPO, Innovatief Financieren van Innovatie, oktober 2011.
- Rekenkamer Oost-Nederland, Advies HFO, februari 2014.
- European Private Equity & Venture Capital Association (EVCA), Corporate Governance Guidelines, 2010.

### Documenten provincie Overijssel

- Begroting 2012-2016.
- Jaarverslag 2012-2015.
- PS/2009/938 Motie Kolkman-Kerkman duurzaamheidsambities.
- PS/2010/504 Statenvoorstel versnelling CO2-reductie programma energiepact.
- PS/2010/939 Statenbrief Uitwerken duurzaam energiefonds.
- PS/2010/1178 Statenvoorstel CO2-reductie/duurzaam energiefonds.
- PS/2011/461 Statenvoorstel Uitwerking Energiefonds Overijssel.
- PS/2011/763 Motie Schipper c.s. - Rapportages van VVD, CDA, CU, SGP, PvdA en PVV voorstel PS/2011/461.
- PS/2011/754 Amendement Schipper c.s. - Uitwerking van het Energiefonds van VVD, CDA, CU, SGP, PvdA, PVV, D66 en SP voorstel PS/2011/461.
- PS/2012/945 Statenvoorstel Kaderstelling Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2013/184 Statenvoorstel verplaatsing Stork Hengelo.
- PS/2013/470 Statenvoorstel Proces Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2013/719 Statenbrief Governance Verbonden partijen.
- PS/2013/808 Statenvoorstel Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel.
- PS/2014/211 Bezoldigingsbeleid deelnemingen.
- PS/2014/306 Statenvoorstel Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel.
- PS/2014/340 Besluit Perspectiefnota 2015 - Kracht van Overijssel: op koers.
- PS/2014/539 Statenbrief Proces Innovatiefonds Overijssel.
- PS/2014/578 Statenvoorstel Oprichting Innovatiefonds Overijssel B.V.
- PS/2014/714 Statenvoorstel Kerntakenbegroting 2015.
- PS/2014/714 Besluit Kerntakenbegroting 2015.
- PS/2014/848 Statenbrief Tussenevaluatie regionaal economisch beleid.
- PS/2014/849 Statenbrief (Tussen)evaluatie energiefonds Overijssel.

- PS/2014/1051 Statenvoorstel Optimale inrichting provinciale financiën.
- PS/2014/1051 Besluit Optimale inrichting provinciale financiën.
- PS/2015/16 Statenvoorstel Vaststellen verordeningen Innovatiefonds Overijssel I en Innovatiefonds Overijssel II.
- PS/2015/432 Statenvoorstel Oprichting Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel BV.
- PS/2015/737 Statenvoorstel Oprichting Innovatiefondsen en wijziging verordeningen.
- PS/2015/818 Statenvoorstel Nota verbonden partijen.
- PS/2015/838 Statenvoorstel Beleidsbrief HFO B.V.
- PS/2016/763 Besluit Verbreding opdracht Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel NV.
- 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.

#### *Bronnen Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel*

- Governancereglement.
- Statuten HFO B.V.

#### *Bronnen Energiefonds.*

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

#### *Bronnen Innovatiefonds/Houdstermaatschappij fondsen Overijssel*

- Directiereglement Innovatiefonds Overijssel.
- Fundingovereenkomst HFO en IFO Innovatiefonds I B.V. en Innovatiefonds II B.V.
- Fundingovereenkomst provincie Overijssel en Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel.
- Governancereglement Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel.
- Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel I B.V.
- Investeringsreglement Innovatiefonds Overijssel I B.V. fonds-in-fonds investeringen.
- Jaarverslag Innovatiefonds Overijssel I B.V. 2015.
- Jaarverslag Innovatiefonds Overijssel II B.V. 2015.

- Jaarverslag Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel 2015.
- Kwartaalrapportage Innovatiefonds Overijssel per 31 maart 2016.
- Kwartaalrapportage Innovatiefonds Overijssel per 30 juni 2016.
- Overeenkomst van opdracht Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel en Intertrust Netherlands B.V.
- Overeenkomst van opdracht Innovatiefonds Overijssel I B.V. en Innovatiefonds Overijssel II B.V. en PPM Oost.
- Reglement investeringscommissie participatiemaatschappij Oost NV.
- Statuten Innovatiefonds Overijssel I B.V.
- Statuten Innovatiefonds Overijssel II B.V.
- Verordening Innovatielening Overijssel.
- Verordening Innovatiekrediet Overijssel.