

Een kwestie van lange adem

Effectiviteit fondsen provincie Gelderland

Colofon

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

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

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

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

Een kwestie van lange adem

Effectiviteit fondsen provincie Gelderland

Deventer, december 2022

Voorwoord

Begin 2017 publiceerden we het eerste onderzoek naar de fondsen. In dat onderzoek keken we naar de afwegingen die zijn gemaakt bij de oprichting, de kaderstelling door Provinciale Staten (PS), de afspraken met de fondsbeheerder(s) en de verantwoording daarover. Voor een uitspraak over de effectiviteit van de fondsen was het toen nog te vroeg. Inmiddels zijn we vijf jaar verder. Een mooi moment om de effectiviteit van de fondsen te bekijken, zo dachten wij.

Voor een eindbeeld van de effectiviteit van de fondsen bleek het na tien jaar alleen nog steeds te vroeg. Dit is deels inherent aan het instrument maar ook schuift het moment waarop maatschappelijke doelen bereikt moeten zijn op door de toevoeging van nieuwe middelen. Een tussentijds beeld is gelukkig wel te geven, dat vindt u in dit rapport.

De lange looptijd tussen besluit tot oprichting en het zicht op de effectiviteit vinden we wel een punt waar we PS op attenderen met dit onderzoek. Want kun u zich nog herinneren dat de MKB Kredietfaciliteit Gelderland werd ingesteld? De discussies rond het Topfonds met onderliggende dochterfondsen zoals het IEG? De besluitvorming over deze fondsen is alweer heel wat jaren geleden en waarschijnlijk zelfs al van 'voor uw tijd als Statenlid'.

De lange looptijd maakt het -zo schatten wij in- een uitdaging om de belangstelling voor de effectiviteit van fondsen vast te houden. Daarnaast kan er gedurende de looptijd ruimte ontstaan tussen de doelen van het fonds en de in de tijd geëvolueerde doelen van de provincie. Inzicht in de effectiviteit van de fondsen sluit dan mogelijk niet meer aan op uw informatiebehoefte.

Voor de totstandkoming van dit rapport hebben we kunnen rekenen op de medewerking van ambtenaren van de provincie en op die van medewerkers van de fondsbeheerder Oost-NL. Daar danken wij hen voor.

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Achtergrond van het onderzoek	6
1.3 Focus van het onderzoek	8
1.4 Opbouw van het rapport.....	9
2 Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Conclusie en aanbevelingen.....	10
2.2 Positief maar niet compleet tussentijds beeld maatschappelijke doelen	12
2.3 Grotendeels positief tussentijds beeld financiële verwachtingen.....	13
2.4 Te vroeg voor eindbeeld effectiviteit.....	19
2.5 Informatievoorziening over fondsen blijft aandachtspunt	20
Bijlage 1: Bronnenlijst.....	22

1 Over dit onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het thema revolverende fondsen en de aanleiding en focus van het onderzoek.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2017 publiceerden we een onderzoek naar de governance van revolverende fondsen (vanaf hier: fondsen) op het gebied van energie en innovatie. Voor een onderzoek naar de effecten was het toen nog te vroeg. Inmiddels zijn de meeste fondsen acht jaar operationeel waardoor het moment is gekomen om naar de effecten te kijken. De verwachtingen over de bijdrage van de fondsen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven zijn onverminderd groot getuige de oprichting van nieuwe fondsen. Zo richtte de provincie in 2021 het Perspectieffonds Gelderland op, met een omvang van € 200 miljoen. Meer inzicht in de bijdrage van deze fondsen aan het realiseren van provinciale doelen is daarom gewenst.

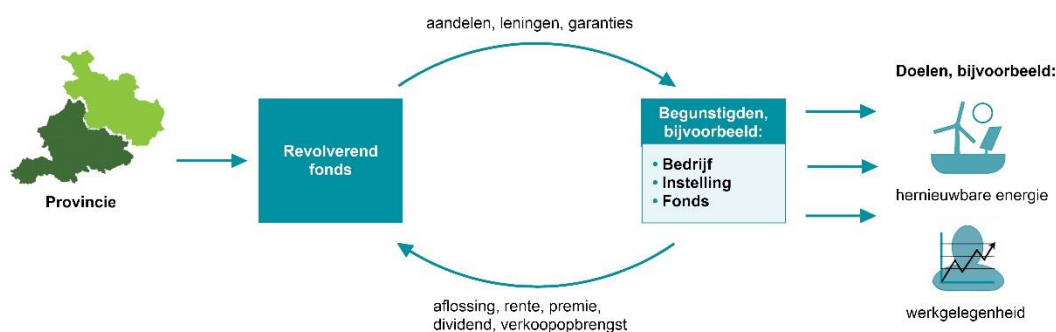
1.2 Achtergrond van het onderzoek

Revolverende fondsen zijn gekoppeld aan maatschappelijke doelen die de overheid wil bereiken: bevorderen van ondernemerschap, het stimuleren van innovatie, meer hernieuwbare energie etc. De gedachte is dat het geld in deze fondsen - in tegenstelling tot subsidies - terugvloeit en, geheel of gedeeltelijk, opnieuw kan worden ingezet. Hierdoor kan er efficiënter met de investeringsmiddelen worden omgegaan en kan er voor hetzelfde geld in meer projecten worden geïnvesteerd. Voorwaarde om een fonds in te stellen en daar financiering uit te verstrekken is dat er sprake is van marktfalen; alleen wanneer de private markt niet of onvoldoende wil investeren in de projecten is een investering vanuit een fonds gelegitimeerd. Waar marktpartijen wel of niet in willen investeren kan in de loop der tijd veranderen, dit betekent dat ook het fonds moet meebewegen met ontwikkelingen in de markt.

Wanneer met een revolverend fonds ingezet wordt op 100% revolverendheid dan betekent dit dat het totale geïnvesteerde vermogen op termijn weer beschikbaar komt om opnieuw te investeren. Bij 80% revolverendheid wordt er vanuit gegaan dat 20% op termijn niet terugvloeit bijvoorbeeld als gevolg van faillissementen van bedrijven waarin is geïnvesteerd. Van fondsen wordt ook verwacht dat ze een hefboomwerking hebben. Dit betekent dat door inbreng van vermogen door overheden het risico wordt verlaagd waardoor het aantrekkelijker wordt voor private kapitaalverschaffers om mee te investeren. Die hefboomwerking komt tot uitdrukking in de totale investeringsomvang, dat wil zeggen de investering vanuit het fonds gecombineerd met investeringen van derden.

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

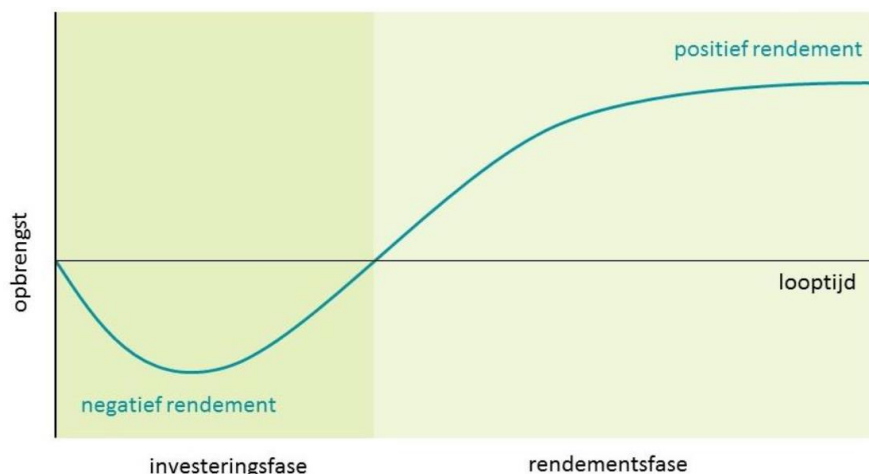
Figuur 1: Beoogde werking revolverende fondsen



Kenmerkend voor investeringen bij revolverende fondsen is dat in de eerste fase van het fonds de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. In de tweede fase ontstaan er inkomsten doordat leningen worden terugbetaald en de deelnemingen in bedrijven worden verkocht. Deze gefaseerde werking staat in de wereld van private equity ook wel bekend als de J-curve (zie figuur 2). De eerste fase wordt daarin de investeringsfase genoemd en de tweede fase de rendementsfase.

In de eerste fase van het fonds werkt de fondsbeheerder aan bekendheid en het beoordelen van plannen¹ van ondernemers voor het doen van investeringen. Zo wordt een investeringsportefeuille opgebouwd. In de loop van de tijd wordt duidelijk welke bedrijven succesvol zijn, worden projecten gerealiseerd en treden ook de eerste effecten op, bijvoorbeeld werkgelegenheid of opwekking van hernieuwbare energie.

¹ Overigens is de beoordeling van plannen niet voorbehouden aan de eerste fase van een fonds. Wel is het zo dat daar in de eerste fase de nadruk op ligt (acquisitie en beoordeling). In latere fases komt daar ook beheer en exits op participaties of aflossing van leningen bij.

Figuur 2: J-curve effect

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

1.3 Focus van het onderzoek

In dit onderzoek staat de effectiviteit van het Topfonds en het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (IEG) en de MKB Kredietfaciliteit Gelderland (MKG) centraal. Deze fondsen zijn voor dit onderzoek geselecteerd omdat zij inmiddels een aantal jaren operationeel zijn. Een andere reden om deze fondsen te kiezen is dat in Overijssel eveneens fondsen al enkele jaren actief zijn op het gebied van energie en innovatie en er zodoende gekeken kan worden naar de verschillen en overeenkomsten daarbij. In de volgende figuren vatten we de belangrijkste kenmerken van het Topfonds IEG en MKG samen.

Figuur 3: Kenmerken MKG

MKB Kredietfaciliteit Gelderland (MKG)	
<p>Oprichtingsjaar: 2009 (open vanaf 2010).</p>	<p>Einddatum: Gesloten voor nieuwe investeringen na 2015 (hernieuwde inzet 2020).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einddatum MKG-I: 31 dec. 2017 • Einddatum MKG-II: was 31 dec. 2020, met zes jaar verlengd.
<p>Fondsomvang: € 47,5 mln. beschikbaar gesteld in aantal tranches (waarvan € 6 mln. hernieuwde inzet 2020).</p>	<p>Revolverendheid: Middelen mochten 1x worden ingezet (2020 hernieuwde inzet).</p> <ul style="list-style-type: none"> • MKG-I = 80%, MKG-II = 80% en MKG-III = 70%.
<p>Organisatie: De MKG valt onder het Topfonds Gelderland waar de provincie 1% prioriteits aandelen en 4% 'gewone' aandelen in heeft.</p>	<p>Beheer: Oost NL.</p>
<p>Instrumenten: leningen (2014: ook participaties).</p>	<p>Begunstigden: Bedrijven.</p>
<p>Beleidsdoelen (fondsplan): behoud van gezonde en hoogwaardige werkgelegenheid, handhaving van de concurrentiepositie van de regio/regionaal MKB en handhaving van bestaande kredietlijnen aan MKB. Hoofddoel: ondersteunen bedrijven die in de kern gezond zijn, maar door de economische crisis tijdelijk niet aan voldoende kapitaal konden komen.</p>	

Figuur 4: Kenmerken Topfonds / IEG

Topfonds Gelderland en Innovatie- en Energiefondsen Gelderland (IEG)	
 Oprichtingsjaar <ul style="list-style-type: none"> • Topfonds: 2013. • IEG: 2014 (voorloper IIG 2011). 	 Einddatum: Onbepaalde looptijd/geen vaste einddatum voor zowel Topfonds als IEG.
 Fondsomvang <ul style="list-style-type: none"> • Topfonds: € 47,9 mln. (voor fonds-in-fonds-investeringen). • IEG: € 109,75 mln. (waarvan € 64 mln. voor energie en € 45,75 voor innovatie). 	 Revolverendheid <ul style="list-style-type: none"> • Innovatie: 100% na 10 jaar. • Energie: 70% na 20 jaar.
 Organisatie: De provincie bezit 1% prioriteitsaandelen en 4% 'gewone' aandelen van het Topfonds, wat 100% van de aandelen van het IEG bezit.	 Beheer: Oost NL bij zowel Topfonds als IEG.
 Instrumenten: <ul style="list-style-type: none"> • Topfonds: fonds-in-fonds-investeringen*. • IEG: Leningen, participaties en garanties. 	 Begunstigden <ul style="list-style-type: none"> • Topfonds: Marktfondsen. • IEG: Bedrijven en projecten.
 Beleidsdoelen <ul style="list-style-type: none"> • Innovatie: Revolverende middelen moeten maximaal bijdragen aan werkgelegenheid en waardecreatie. Het bevorderen van innovatie genoemd als doel; tegelijkertijd aangegeven dat innovatie geen doel op zich is maar een middel om te komen tot de gewenste economische groei. • Energie: Projecten financieren die rechtstreeks bijdragen aan de realisatie van een duurzame energievoorziening Gelderland (ambitie Gelderland in 2050 energieneutraal en op weg daarnaartoe in 2030 een reductie in de CO₂-uitstoot van 49%). 	

* Bij fonds-in-fonds-investeringen gaat het om een investering vanuit het Topfonds in een marktfonds, dat op zijn beurt investeert in bedrijven.

Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van de MKG en het Topfonds / IEG, brachten we in beeld welke veronderstellingen en verwachtingen de provincie vooraf had over het verband tussen de inzet van deze fondsen en het bereiken van bepaalde prestaties en vervolgens doelstellingen. Oftewel: hoe dacht de provincie dat deze fondsen zouden gaan werken en vervolgens: is dat in de praktijk tot nu toe ook zo gebleken? De visuele samenvatting hiervan voor de MKG en het Topfonds / IEG is te vinden in paragraaf 2.3. Daarnaast zijn deze te vinden op onze [website](#).

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met een overzicht van de conclusies uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit. De bevindingen die tot deze deelconclusies hebben geleid vindt u in de [nota van bevindingen](#). We voerden het onderzoek ook uit voor Overijssel, dat rapport staat op onze [website](#).

Groen omkaderd vindt u een enkele bevinding uit Overijssel, met deze bevindingen bieden we u relevante vergelijkingsinformatie.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal uit het onderzoek naar revolverende fondsen van de provincie Gelderland.

2.1 Conclusie en aanbevelingen

Het beeld over het maatschappelijk doelbereik met de fondsen MKG en Topfonds/IEG is positief, maar niet compleet. Dit komt doordat niet alle doelen concreet zijn gemaakt. Ook is een positief beeld te geven van de financiële verwachtingen bij de fondsen, ondanks dat verwachtingen over aantal businesscases en te ondersteunen bedrijven niet uitkwamen. Het is echter wel een tussentijds beeld; tien jaar na de start van een fonds blijkt het (nog) te vroeg om een eindbeeld te geven van de effectiviteit van de fondsen. Dit is grotendeels inherent aan het instrument. Ook speelt mee dat einddata voor doelen -mede als gevolg van aanvullende middelen- in de toekomst liggen. Omdat het gaat om een relatief nieuw en financieel omvangrijk instrument en er meerdere bestuursperioden gemoeid zijn voordat er zicht is op het eindbeeld, is het van belang dat PS hun controlerende rol (ook tussentijds) goed kunnen invullen. De informatievoorziening door GS aan PS over de fondsen maken de invulling van de controlerende rol door PS niet goed mogelijk.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. PS: Verzoek GS om bij wijzigingen in het provinciale beleid de gehanteerde indicatoren voor fondsen te actualiseren.

In 2017 constateerden we dat nieuwe beleidskaders niet waren doorvertaald in de indicatoren voor een fonds. Uit dit onderzoek blijkt dat de provincie een doelstelling (CO₂-reductie) heeft opgenomen in haar beleid, maar nog geen indicator met

streefwaarde hanteert voor het fonds. De fondsbeheerder rapporteert al wel in lijn met de nieuwe provinciale doelstelling.

2. PS: Verzoek GS om voor een vollediger zicht op het rendement de fondsbeheerder over het Topfonds te laten rapporteren over het financiële rendement van fonds-in-fonds-investeringen zowel binnen als buiten de provincie.
Het gevolg van het inzetten van fonds-in-fonds-investeringen is dat niet alle investeringen in de eigen provincie terecht komen. Door alleen te rapporteren over de investeringen in de eigen provincie wordt een niet volledig beeld geschetst van de resultaten van fonds-in-fonds-investeringen.
3. PS: Realiseert u zich dat het instellen van een fonds tot gevolg heeft dat pas na ruim tien jaar er zicht geboden kan worden op de effectiviteit van een fonds en dat bij aanvullende middelen voor het fonds er nieuwe eindtermijnen bijkomen.
Er is een (zeer) lange adem nodig om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van fondsen. Dat is grotendeels inherent aan het instrument. Het is belangrijk voor PS om zich dit te realiseren, omdat het meerdere politiek-bestuurlijke periodes zal duren voor (eind)effecten van fondsen zichtbaar worden.
4. PS: Verzoek GS uw controlerende rol te faciliteren door u in de P&C-documenten van de benodigde informatie te voorzien om de voortgang bij de fondsen te kunnen volgen.
PS kunnen hun controlerende rol niet goed uitoefenen doordat de verantwoording over de inzet van provinciaal geld in de MKG en Topfonds/IEG niet plaats vindt in de P&C-documenten van de provincie. Rapportage over de fondsen in de P&C-documenten is van belang voor PS om een totaaloverzicht te kunnen verkrijgen.
5. PS: Bewaak de eerder door u aangenomen aanbeveling zodat u voldoende zicht kunt krijgen op de voortgang van de fondsen om uw controlerende rol in te vullen.
PS verzochten GS in 2017 om informatie op te nemen in het jaarverslag over de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de fondsen. GS hebben die informatie desondanks niet in het jaarverslag opgenomen en PS hebben GS daar niet op aangesproken. Voor de controlerende rol is deze informatie in het provinciale jaarverslag van groot belang.
6. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Positief maar niet compleet tussentijds beeld maatschappelijke doelen

Uit een tussentijds beeld blijkt dat de maatschappelijke doelen voor Topfonds / IEG zo goed als behaald zijn. Het beoogde aantal arbeidsplaatsen voor het beleidsterrein innovatie is gerealiseerd. Het beoogde doel voor het beleidsterrein energie is nog niet behaald, maar wel binnen bereik. Het beeld is niet compleet met name doordat over MKG geen uitspraak over doelbereik kan worden gedaan, door het ontbreken van concrete doelen.

In deze alinea schetsen we een tussentijds beeld van de mate waarin de maatschappelijke doelen zijn/worden bereikt.

12

Een kwestie van lange adem

Topfonds/IEG-innovatie

De provincie stimuleert en versnelt innovatie wat moet leiden tot extra werkgelegenheid en waardecreatie bij bedrijven en versterking/groei van de Gelderse economie. Innovatie is daarbij volgens provincie en fondsbeheerder geen doel op zich, imaar een middel om te komen tot de gewenste economische groei. Voor het beleidsterrein innovatie werd in 2014 het aantal verwachte (gecreëerde) arbeidsplaatsen als indicator gebruikt. Het streven was 500 arbeidsplaatsen na vijf jaar. In verband met extra middelen is dit in 2018 en 2021 bijgesteld naar respectievelijk 847 en 1.124 arbeidsplaatsen. Doordat de extra ter beschikking gestelde middelen elk hun eigen investeringsperiode kennen (nieuwe storting = nieuwe datum), kan daarvoor niet één einddatum worden aangegeven. Eind 2021 lag het aantal arbeidsplaatsen voor innovatie op 1.259, dat wil zeggen 112% van de doelstelling. Een kanttekening maken we bij de gehanteerde meetwijze. Het aantal arbeidsplaatsen betreft een inschatting door bedrijven zelf, waarbij de verwachting van de fondsbeheerder is dat die bij de helft van de bedrijven niet uitkomt. Daardoor is er sprake van overschatting van het aantal arbeidsplaatsen.

IEG-energie

Met IEG-duurzame energie wil de provincie bijdragen aan de realisatie van een duurzame energievoorziening Gelderland en energieneutraliteit in Gelderland in 2050. De provincie streeft daarom naar een CO₂-reductie van 55% in 2030. Voor het beleidsterrein energie is in 2014 de doelstelling opgenomen om na tien jaar 1.320 Terajoule (TJ) te realiseren. Deze verwachting is in 2018 en 2021 naar boven bijgesteld: 1.770 en 1.920 TJ. Eind 2021 was de gerealiseerde TJ 1.886, net onder het in 2021 bijgestelde doel, waarvoor de eindtermijn nog in de toekomst ligt. Hierbij is het van belang te vermelden dat het inzicht in de gerealiseerde TJ wordt verkregen via een enquête onder bedrijven in portefeuille. Met het fonds is tot eind 2021 193.434 CO₂-uitstoot vermeden. Doordat geen streefwaarde is aangegeven, kan niet worden bepaald of de realisatie van de vermeden CO₂-uitstoot volgens verwachting is.

Indicator CO₂-emissiereductie in Overijssel

PS Overijssel besloten in februari 2022 op voorstel van GS om te sturen op klimaat-impact (CO₂) in plaats van op energie-impact (TJ). Besloten werd om CO₂-emissiereductie als indicator te gebruiken voor de fondsprestatie en voor de periode 2013-2027 een cumulatieve CO₂-reductie van 2 miljoen ton na te streven.

Aanbeveling

1. PS: Verzoek GS om bij wijzigingen in het provinciale beleid de gehanteerde indicatoren voor fondsen te actualiseren.

MKG

Voor de MKG zijn bij de start in 2010, toen er vanwege de crisissituatie snel gehandeld moest worden, geen concrete doelen geformuleerd voor het behoud van gezonde bedrijven, handhaving concurrentiepositie van de regio en handhaving bestaande kredietlijnen van banken aan het MKB. Ook op een later moment zijn de doelen niet geconcretiseerd. De formulering van de doelen is daarnaast in verschillende documenten niet consistent. Uit een evaluatie uit 2019 komt naar voren dat met MKG-I bedrijven zijn ondersteund waar in 2017 nog 1.481 fte aan werkgelegenheid was. Omdat MKG-II nog niet is afgerond kan nog geen totaal beeld worden gegeven. Door het ontbreken van streefwaarden is het niet mogelijk om aan te geven of gerealiseerd is wat beoogd werd. De hernieuwde inzet van MKG-middelen vindt plaats onder de voorwaarden van het IEG. Daarbij is het streven op de indicator 'arbeidsplaatsen' voor het Topfonds fonds-in-fonds-investeringen en IEG-innovatie naar boven bijgesteld. In 2021 gaat het om 114 arbeidsplaatsen die bedrijven verwachten te creëren over vijf jaar die aan de hernieuwde inzet van MKG-middelen kunnen worden gelinkt.

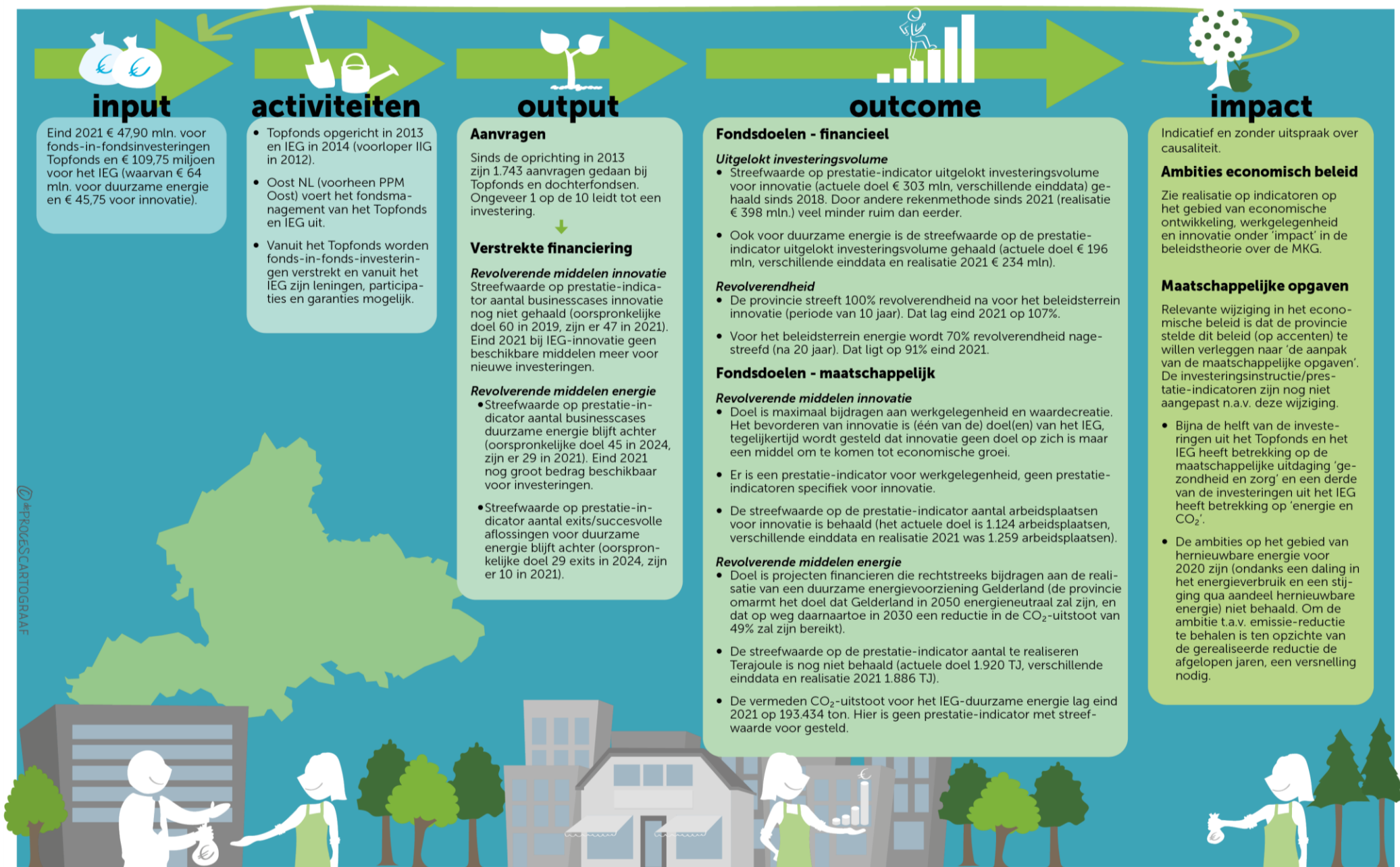
2.3 Grotendeels positief tussentijds beeld financiële verwachtingen

Het tussentijds beeld over de financiële verwachtingen is grotendeels positief, ondanks tegenvallende aantallen qua businesscases (Topfonds / IEG) en te financieren bedrijven (MKG). Voor Topfonds / IEG is voor zowel innovatie als energie de verwachte totale investeringsomvang bereikt, terwijl de (door de extra stortingen verschillende) eindtermijnen daarvoor nog in de toekomst liggen. Voor het innovatiedeel werd de totale investeringsomvang zelfs ruimschoots behaald totdat investeringen buiten Gelderland niet meer mee werden geteld. Het revolverendheidspercentage -waarvan de eindtermijn nog niet bereikt is - lijkt op koers bij Topfonds/IEG. Ook bij MKG is de verwachte totale investeringsomvang behaald voor zowel MKG-I en II als voor hernieuwde inzet van MKG. Het revolverendheidspercentage ligt voor MKG lager dan verwacht.

De financiële verwachtingen bij het fonds, te weten de te realiseren totale investeringsomvang en de mate van revolverendheid zijn een belangrijke factor voor het

realiseren van de maatschappelijke doelen. De mate waarin de eigen middelen van de fondsen zijn ingezet, zijn van invloed op het realiseren van de financiële verwachtingen. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer met de nodige inspanning deze gedachtegang gereconstrueerd. Deze zijn te vinden in figuur 5 en 6. In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin deze financiële verwachtingen zijn uitgekomen. Ook in deze paragraaf gaat het om een tussentijds beeld.

Figuur 5: Samenvatting van input naar maatschappelijke impact Topfonds Gelderland en Innovatie- en Energiefonds Gelderland (klik [hier](#) voor interactieve versie)



input

Eind 2021 € 47,90 mln. voor fonds-in-fondsinvesterings Topfonds en € 109,75 miljoen voor het IEG (waarvan € 64 mln. voor duurzame energie en € 45,75 voor innovatie).

activiteiten

- Topfonds opgericht in 2013 en IEG in 2014 (voorloper IIG in 2012).
- Oost NL (voorheen PPM Oost) voert het fondsmanagement van het Topfonds en IEG uit.
- Vanuit het Topfonds worden fonds-in-fonds-investeringen verstrekt en vanuit het IEG zijn leningen, participaties en garanties mogelijk.

output

Aanvragen

Sinds de oprichting in 2013 zijn 1.743 aanvragen gedaan bij Topfonds en dochterfondsen. Ongeveer 1 op de 10 leidt tot een investering.

Verstreckte financiering

Revolverende middelen innovatie
Streefwaarde op prestatie-indicator aantal businesscases innovatie nog niet gehaald (oorspronkelijke doel 60 in 2019, zijn er 47 in 2021). Eind 2021 bij IEG-innovatie geen beschikbare middelen meer voor nieuwe investeringen.

Revolverende middelen energie
• Streefwaarde op prestatie-indicator aantal businesscases duurzame energie blijft achter (oorspronkelijke doel 45 in 2024, zijn er 29 in 2021). Eind 2021 nog groot bedrag beschikbaar voor investeringen.

• Streefwaarde op prestatie-indicator aantal exits/succesvolle aflossingen voor duurzame energie blijft achter (oorspronkelijke doel 29 exits in 2024, zijn er 10 in 2021).

outcome

Fondsdoelen - financieel

Uitgelokt investeringsvolume

- Streefwaarde op prestatie-indicator uitgelokt investeringsvolume voor innovatie (actuele doel € 303 mln, verschillende einddata) gehaald sinds 2018. Door andere rekenmethode sinds 2021 (realisatie € 398 mln.) veel minder ruim dan eerder.
- Ook voor duurzame energie is de streefwaarde op de prestatie-indicator uitgelokt investeringsvolume gehaald (actuele doel € 196 mln, verschillende einddata en realisatie 2021 € 234 mln).

Revolverendheid

- De provincie streeft 100% revolverendheid na voor het beleidsterrein innovatie (periode van 10 jaar). Dat lag eind 2021 op 107%.
- Voor het beleidsterrein energie wordt 70% revolverendheid nagestreefd (na 20 jaar). Dat ligt op 91% eind 2021.

Fondsdoelen - maatschappelijk

Revolverende middelen innovatie

- Doel is maximaal bijdragen aan werkgelegenheid en waardecreatie. Het bevorderen van innovatie is (één van de) doel(en) van het IEG, tegelijkertijd wordt gesteld dat innovatie geen doel op zich is maar een middel om te komen tot economische groei.
- Er is een prestatie-indicator voor werkgelegenheid, geen prestatie-indicatoren specifiek voor innovatie.
- De streefwaarde op de prestatie-indicator aantal arbeidsplaatsen voor innovatie is behaald (het actuele doel is 1.124 arbeidsplaatsen, verschillende einddata en realisatie 2021 was 1.259 arbeidsplaatsen).

Revolverende middelen energie

- Doel is projecten financieren die rechtstreeks bijdragen aan de realisatie van een duurzame energievoorziening Gelderland (de provincie omarmt het doel dat Gelderland in 2050 energieneutraal zal zijn, en dat op weg daarnaartoe in 2030 een reductie in de CO₂-uitstoot van 49% zal zijn bereikt).
- De streefwaarde op de prestatie-indicator aantal te realiseren Terajoule is nog niet behaald (actuele doel 1.920 TJ, verschillende einddata en realisatie 2021 1.886 TJ).
- De vermeden CO₂-uitstoot voor het IEG-duurzame energie lag eind 2021 op 193.434 ton. Hier is geen prestatie-indicator met streefwaarde voor gesteld.

impact

Indicatief en zonder uitspraak over causaliteit.

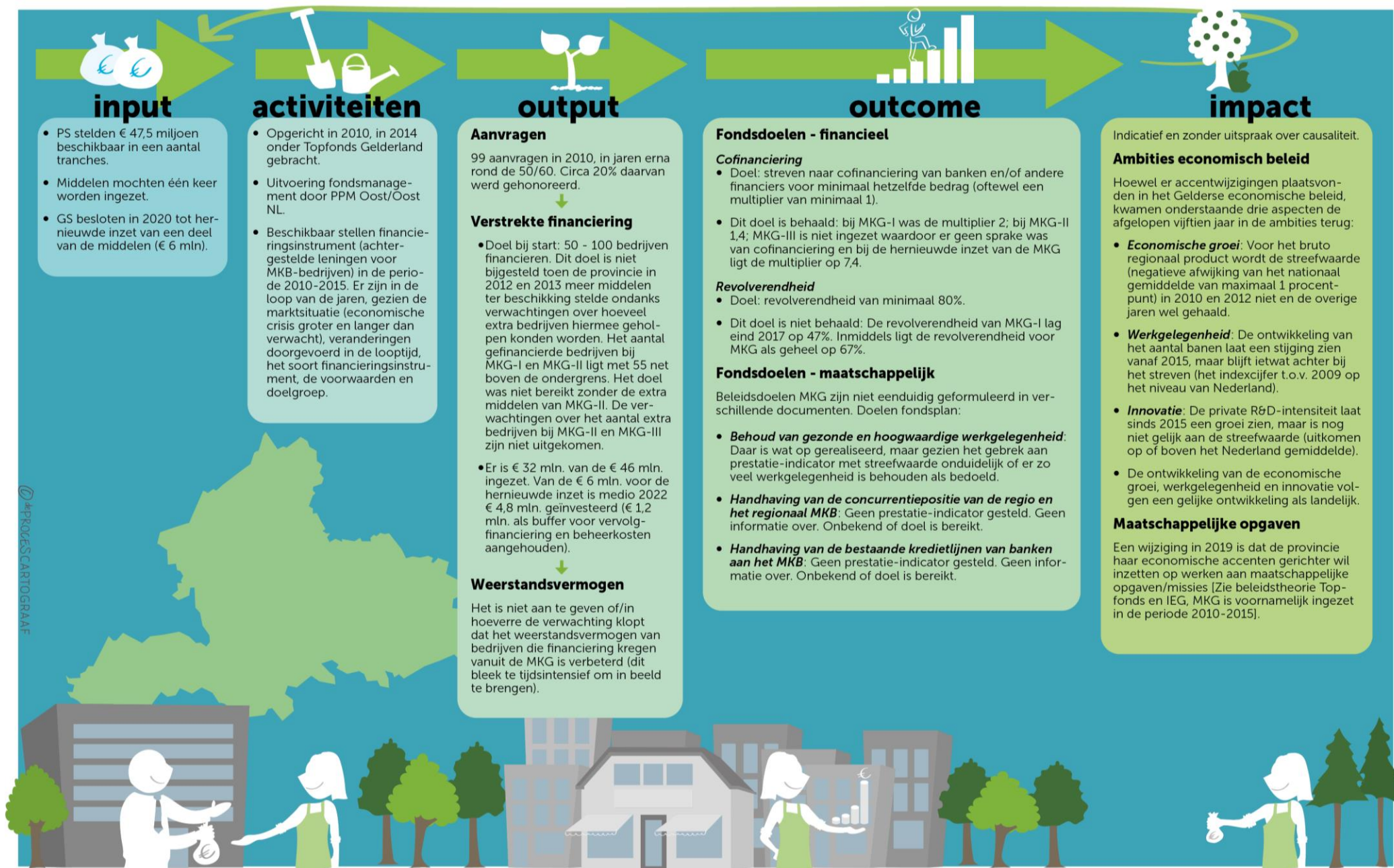
Ambities economisch beleid

Zie realisatie op indicatoren op het gebied van economische ontwikkeling, werkgelegenheid en innovatie onder 'impact' in de beleidstheorie over de MKG.

Maatschappelijke opgaven

- Relevante wijziging in het economische beleid is dat de provincie stelde dit beleid (op accenten) te willen verleggen naar 'de aanpak van de maatschappelijke opgaven'. De investeringsinstructie/prestatie-indicatoren zijn nog niet aangepast n.a.v. deze wijziging.
- Bijna de helft van de investeringen uit het Topfonds en het IEG heeft betrekking op de maatschappelijke uitdaging 'gezondheid en zorg' en een derde van de investeringen uit het IEG heeft betrekking op 'energie en CO₂'.
 - De ambities op het gebied van hernieuwbare energie voor 2020 zijn (ondanks een daling in het energieverbruik en een stijging qua aandeel hernieuwbare energie) niet behaald. Om de ambitie t.a.v. emissie-reductie te behalen is ten opzichte van de gerealiseerde reductie de afgelopen jaren, een versnelling nodig.

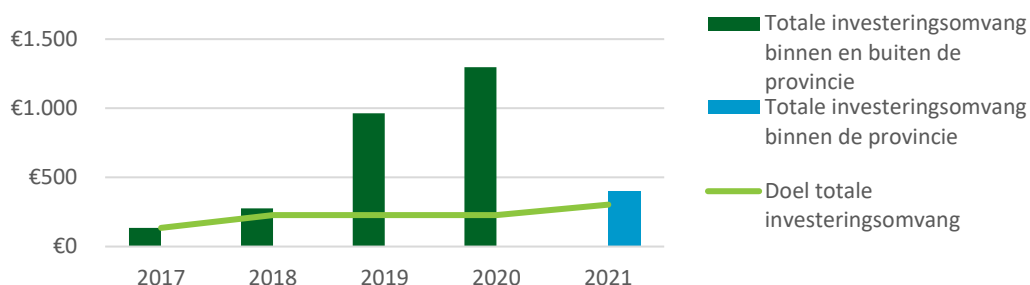
Figuur 6: Samenvatting van input naar maatschappelijke impact MKB Kredietfaciliteit Gelderland (klik [hier](#) voor interactieve versie)



Topfonds / IEG-innovatie

In 2014 was de verwachting voor het beleidsterrein innovatie dat het uitgelokte investeringsvolume (fondsmiddelen plus middelen van derden) na vijf jaar € 135 miljoen zou bedragen. Vanwege extra middelen is de verwachting in 2018 en 2021 verhoogd naar respectievelijk € 228 miljoen en € 303 miljoen. Doordat elke nieuwe storting een nieuwe einddatum met zich mee brengt, is er niet één einddatum voor het gehele fonds meer aan te geven. Eind 2021 lag het totale investeringsvolume voor innovatie met € 398 miljoen boven de verwachting. Een jaar eerder lag het gerapporteerde investeringsvolume op € 1.297 miljoen. Dit verschil wordt verklaard doordat de fondsbeheerder toen ook de investeringen buiten de provincie (door fonds-in-fonds-investeringen) nog meerekende. In figuur 7 is het gerealiseerde investeringsvolume opgenomen voor de periode 2017 tot en met 2021.

Figuur 7: Gerealiseerde investeringsvolume innovatie (in miljoenen)



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van materiaal van Oost NL.

Voor het deel innovatie streefde de provincie naar 100% revolverendheid na tien jaar. Eind 2020 kwam de revolverendheid met 107% hier boven uit². Fonds-in-fonds-investeringen scoren in vergelijking met directe investeringen goed op revolverendheid.

Eind 2021 waren er bij IEG-innovatie geen middelen meer beschikbaar voor nieuwe investeringen en waren 47 businesscases gerealiseerd. Dat is lager dan bij de start van het fonds werd verwacht, destijds werd er vanuit gegaan dat in 2019 60 businesscases gerealiseerd zouden zijn. Vanwege de extra middelen die ter beschikking werden gesteld is het aantal te realiseren businesscases in 2018 bijgesteld naar 102 en in 2021 naar 135.

IEG-energie

Voor energie werd in 2014 de verwachting uitgesproken dat het totale investeringsvolume na tien jaar zou uitkomen op € 135 miljoen. Dit is in verband met extra middelen in 2018 en 2021 bijgesteld naar € 181 en € 196 miljoen. Ook hier geldt dat door de bijstellingen verschillende einddata gelden voor de verschillende delen van het fonds. Eind 2021 lag de totale investeringsomvang voor energie met € 234 miljoen boven de verwachting.

² Het gaat hier om de revolverendheid exclusief de ongerealiseerde meerwaarde die mogelijk in portefeuille aanwezig is. De meerwaarde is een indicator voor de toekomstige winstgevendheid van het fonds. De fondsbeheerder licht toe dat de reden dat hij in de balans de meerwaarde niet meeneemt, te maken heeft met de verslagleggingsregels. Hij is van mening dat de revolverendheid inclusief meerwaarde een beter beeld van de economische realiteit geeft.

Voor energie wordt 70% revolverendheid nagestreefd na 20 jaar. Eind 2020 lag het revolverendheidspercentage op 91%.

Eind 2021 was er bij het IEG nog een aanzienlijk bedrag beschikbaar voor investeringen op het gebied van energie. Het gerealiseerde aantal businesscases staat in 2021 op 29, verwacht werd dat in 2024 45 businesscases waren gerealiseerd. In 2018 en 2021 is dit in verband met extra middelen bijgesteld naar 60 respectievelijk 65 businesscases. Bij deze aangepaste verwachtingen zijn nieuwe eindtermijnen van toepassing doordat de stortingen een eigen investeringsperiode kennen.

MKG

Voor de MKG is in het door de fondsbeheerder opgestelde fondsplan de verwachting geformuleerd dat elke Gelderse euro tenminste één euro van derden oplevert. Deze verwachting heeft niet geleid tot een (resultaat)afpraak tussen provincie en fondsbeheerder over de te realiseren cofinanciering. Voor MKG-I is er bij een investering van € 25 miljoen een cofinanciering van € 51 miljoen gerealiseerd. Bij MKG-II was de cofinanciering € 10 miljoen bij een investering van € 7 miljoen. Voor MKG I en II is de verwachting over cofinanciering uitgekomen. Bij de hernieuwde inzet van MKG is de streefwaarde 'uitgelokt investeringsvolume' naar boven bijgesteld, dit betreft de streefwaarde voor het Topfonds, IEG-innovatie en MKG hernieuwde inzet gezamenlijk. Specifiek voor MKG hebben derden € 28,2 miljoen geïnvesteerd bij een investering van €3,8 miljoen. Daarmee is het streven op het gebied van cofinanciering voor de hernieuwde inzet MKG ruimschoots behaald.

De verwachte revolverendheid voor MKG is als inspanningsverplichting vastgelegd. De revolverendheid van MKG-I lag met 47% een stuk lager dan de verwachte 80%. Voor MKG-II lag de revolverendheid eind 2017 op 87% en voor MKG totaal ligt de revolverendheid inmiddels op 67%, dat is lager dan verwacht. De verklaring daarvoor ligt onder meer in een toenemend risicoprofiel bij de doelgroep³, wat onder meer tot uitdrukking komt in een groter aantal faillissementen.

Het aantal te financieren bedrijven is bij de start van MKG gezet op 50-100. Dit aantal is niet bijgesteld toen er in 2012 en 2013 extra middelen werden toegevoegd aan het fonds. Het aantal gefinancierde bedrijven is uitgekomen op 55, dit aantal zou niet bereikt zijn zonder de extra middelen van MKG-II. In totaal is er € 32 miljoen ingezet van de € 46 miljoen die beschikbaar was, de € 10 miljoen die voor MKG-III beschikbaar was is niet ingezet om dat de vraag minder werd.

Aanbeveling

2. PS: Verzoek GS om voor een volledig zicht op het rendement de fondsbeheerder over het Topfonds te laten rapporteren over het financiële rendement van fonds-in-fonds-investeringen zowel binnen als buiten de provincie.

³ Doordat de financiële crises werd opgevolgd door twee aanvullende crises nam het risicoprofiel van de doelgroep toe.

2.4 Te vroeg voor eindbeeld effectiviteit

Er is ook na tien jaar (nog) geen eindbeeld te geven van de effectiviteit van het Topfonds en Innovatie- en Energiefonds Gelderland en de MKB Kredietfaciliteit Gelderland. Dit is inherent aan het inzetten van fondsen voor het realiseren van maatschappelijke doelen; fondsen kennen een lange aanlooptijd, gedurende de looptijd vinden er (met het oog op veranderingen in de markt) aanpassingen plaats waarbij er tijd overheen gaat voordat nieuwe onderdelen maatschappelijke effecten laten zien. Daarnaast speelt mee dat de datum waarop doelen bereikt moeten zijn, deels als gevolg van het beschikbaar stellen van aanvullende middelen, in de toekomst ligt.

19

Een kwestie van lange adem

Geen eindbeeld maatschappelijke doelen te geven

Er is een (zeer) lange adem (> tien jaar) nodig om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van revolverende fondsen. Dat is grotendeels inherent aan /een logisch gevolg van de keuze voor het inzetten van fondsen voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Hiervoor zijn een aantal verklaringen:

- Lange aanlooptijd; sowieso gaat er veel tijd overheen voordat een fonds is opgezet, middelen zijn geïnvesteerd en effecten zichtbaar worden. Een deel van de termijnen waarop doelen gerealiseerd zouden moeten zijn ligt -ook nu nog- in de toekomst. De verschillende 'stappen' tussen de inzet van de middelen en het realiseren van de effecten komen tot uitdrukking in de infographics in de vorige paragraaf. Bij een revolverend fonds laat de j-curve (zie 1.2) daarnaast zien dat er tijd nodig is voordat de middelen revolveren en opnieuw ingezet kunnen worden om tot resultaten en effecten te leiden. Deze aspecten zijn niet zozeer door de provincie beïnvloedbaar.
- In de loop der tijd hebben PS hun wensen en bedenkingen kunnen uiten bij door GS voorgestelde aanpassingen om aan te (blijven) sluiten op de vragen uit de markt en daarmee te zorgen voor de legitimatie van het fonds. Investerings uit het fonds mogen namelijk alleen plaats vinden als bedrijven daarvoor niet terecht kunnen bij een bank. Zo werd het financieringsinstrument van de MKG verruimd zodat naast achtergestelde leningen ook mezzanine-leningen⁴ en financiering in aandelenkapitaal kon plaats vinden en vond uitbreiding van de doelgroep plaats (2013). Daarnaast zijn er aanpassingen gedaan om de kans te vergroten dat doelen behaald worden. Een voorbeeld hiervan is de verschuiving van middelen van het Topfonds naar het IEG (2014) omdat er wel een markt was voor IEG-investeringen en niet zozeer voor markt- of overheidsfondsen in het duurzame energieveld. Er gaat tijd overheen voordat nieuwe onderdelen resultaat laten zien.
- Door aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor de fondsen hebben nieuwe - verder in de toekomst liggende - termijnen voor doelbereik tot gevolg.

⁴ Een mezzanine-lening (letterlijk: tussenverdieping) is in de kapitaalstructuur van een onderneming gepositioneerd tussen het eigen vermogen en vreemd vermogen. Vanwege het achtergestelde karakter ziet de bank deze vorm van financiering als risicodragend en rekent dit tot het garantievermogen (bron:www.ecfg.nl).

Het gevolg is dat ook tien jaar na de start het nog niet goed mogelijk is om een uitspraak te doen over de effectiviteit van een fonds. Doordat aanvullende investeringen hun eigen investeringsperiode kennen, is er geen sprake meer van één einddatum waarop de resultaten bereikt moeten zijn. Voor Provinciale Staten betekent dit dat inzicht in de effecten van een fonds pas op z'n vroegst beschikbaar zijn twee (bestuurs)periodes nadat een fonds is ingesteld. Een risico daarbij is dat de doelen van het fonds en de in de tijd evoluerende doelen van de provincie niet meer naadloos op elkaar aansluiten. De geplande vierjaarlijkse evaluatie van de fondsen biedt evenwel de mogelijkheid om tussentijds een beeld te krijgen van de resultaten van de fondsen.

Aanbeveling

3. PS: Realiseert u zich dat het instellen van een fonds tot gevolg heeft dat pas na ruim tien jaar er zicht geboden kan worden op de effectiviteit van een fonds en dat bij aanvullende middelen voor het fonds er nieuwe eindtermijnen bijkomen.

2.5 Informatievoorziening over fondsen blijft aandachtspunt

De informatievoorziening aan PS blijft - net als in ons onderzoek in 2017 - een aandachtspunt. GS faciliteren PS niet voldoende om de controlerende rol waar te kunnen maken en PS accepteren dit, terwijl het gaat om (veel) provinciaal geld dat op afstand is gezet.

In ons [onderzoek](#) uit 2017 constateerden we dat PS hun controlerende rol onvoldoende konden uitoefenen doordat de verantwoording over de inzet van provinciaal geld in de MKG en Topfonds IEG niet plaats vindt in de jaarstukken van de provincie. Naar aanleiding van het onderzoek verzochten PS GS om in de jaarstukken van de provincie inzicht te geven in de benutting, revolverendheid en maatschappelijke prestaties van de dochterfondsen bij de betreffende kerntaak. In dit onderzoek constateren we dat de informatievoorziening nog steeds een aandachtspunt is. Dat baseren we op de volgende feiten:

- Ondanks dat PS in 2017 verzochten aan GS om in het provinciale jaarverslag informatie op te nemen over de benutting, de maatschappelijke prestaties en de revolverendheid van de fondsen is dit de afgelopen jaren niet gebeurd. PS hebben de afgelopen jaren geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over dat hun verzoek om informatie op te nemen in het jaarverslag niet is uitgevoerd⁵. Overigens ontvangen PS wel het jaarverslag (en kwartaalrapportages) van het Topfonds. De Rekenkamer is echter van mening dat juist bij externe fondsen waarbij provinciaal geld op afstand wordt gezet, het van belang is dat PS optimaal geïnformeerd worden en het 'eigen' jaarverslag van de provincie speelt daarbij een belangrijke rol. Bovendien zal de mate waarin geld op afstand wordt gezet de komende tijd

⁵ Ook in het onderzoek naar leegstand uit februari 2022 hebben we PS aanbevolen het jaarverslag aan te vullen met informatie over benutting en prestaties van een fonds, te weten de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland.

groeien, denk bijvoorbeeld aan het recent opgerichte Perspectieffonds Gelderland à € 200 miljoen.

- In de eerste jaren (2013-2016) van het Topfonds en dochterfondsen was er elk jaar een bijeenkomst zoals een technische briefing op werkbezoek. De afgelopen jaren is dit niet het geval geweest, mede omdat er geen behoefte aan was bij PS.

Informatievoorziening aan PS Overijssel

In het provinciale jaarverslag geven GS over de revolverende fondsen de stand van zaken aan op een aantal prestatie-indicatoren, wel ontbreekt daar veelal het streefcijfer. Met ingang van het jaaroverzicht 2021 geven GS daarnaast een gebundeld overzicht van de fondsresultaten over het afgelopen jaar. Ook organiseerden GS in 2021 een (naar verwachting) tweejaarlijkse fondsendag, waarbij vertegenwoordigers van de Overijsselse fondsen zich aan PS presenteerden.

Aanbeveling

4. PS: Verzoek GS uw controlerende rol te faciliteren door u in P&C-documenten van de benodigde informatie te voorzien om de voortgang bij de fondsen te kunnen volgen.
5. PS: Bewaak de eerder door u aangenomen aanbeveling zodat u voldoende zicht kunt krijgen op de voortgang van de fondsen om uw controlerende rol in te vullen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

22

Een kweste van lange adem

- Rekenkamer Oost-Nederland (2022). Nota van bevindingen effectiviteit revolverende fondsen provincie Gelderland.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2022). Nota van bevindingen effectiviteit revolverende fondsen provincie Overijssel.