

Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Drenthe

Noordelijke
Rekenkamer



Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Drenthe



Onderzoekers	Klaas Kwakkel en Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	22 maart 2021

Voorwoord

Oprichting van revolverende fondsen past bij een bepaalde opvatting over de mogelijkheden van de overheid: ten behoeve van maatschappelijke ambities willen ingrijpen in de markt, met de erkenning dat de overheid zelf de benodigde specifieke deskundigheid ontbeert, zonder dat het politieke bestuur zich gedétailleerd met beslissingen kan bemoeien en met de intentie dat dat ingrijpen per saldo geen geld kost. Ook Drenthe, Fryslân en Groningen hebben geld in revolverende fondsen ondergebracht, zodat die fondsen initiatieven op tal van terreinen kunnen steunen met leningen en/of participaties.

Die fondsen blijken nogal van elkaar te verschillen qua omvang, looptijd en juridische vormgeving; ook strekken ze zich uit over diverse beleidsterreinen. De overeenkomst is dat zij alle beheerd worden door externe partijen. De mate waarin het provinciebestuur een vinger aan de pols houdt, kent verschillende gradaties.

Provinciale Staten vervullen een belangrijke rol bij de oprichting van de fondsen. Zij besluiten zowel over het te bereiken doel als over de financiën die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Daarna komen de fondsen meestal terug via de ‘normale p & c cyclus’. Omdat dit soort fondsen vaak een langere doorlooptermijn hebben dan de vierjarige cyclus van de democratie, adviseert de Noordelijke Rekenkamer expliciet aandacht te besteden aan de informatievoorziening aan PS, zodat de fondsen niet uit het oog verloren raken.

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht zes fondsen, twee per provincie. De verschillen zijn verrassend en mede daardoor kunnen de provincies van elkaar leren. Eigenlijk heeft elke provincie wel een ‘good practice’, bijvoorbeeld als het gaat om de wijze van renteberekening, de mate van bestuurlijke nabijheid en informatievoorziening. Revolverende fondsen kennen nog geen lange geschiedenis en verstrekkende uitspraken over hun effectiviteit kunnen daarom op dit moment nog niet gedaan worden. Maar de uitkomsten van het rekenkameronderzoek ernaar zijn een prima reden om stil te staan bij de bestaande situatie, eventueel te leren van anderen dan wel bij te sturen, niet in de laatste plaats gezien de bedragen die gemoeid zijn met revolverende fondsen.

Een woord van dank is op zijn plaats aan de ambtelijke organisatie en de fondsbeheerders; de rekenkamer heeft veel van hen gevraagd om zo secuur mogelijk de verschillende fondsen in beeld te kunnen brengen.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers
Voorzitter

Linze Schaap
Directeur-secretaris

Inhoudsopgave

Achtergrond en vraagstelling	5
Conclusies	5
Aanbevelingen	12
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en context	14
1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek	15
1.3 Leeswijzer	16
2 Relevante kenmerken van revolverende fondsen	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Revolveren: wat is het en hoe werkt het?	17
2.3 Relevante kenmerken DEO	20
2.4 Relevante kenmerken MKB fonds Drenthe	22
2.5 Provinciale vergelijking relevante kenmerken	23
2.6 Samenvattende bevindingen	24
3 Financiële risico's	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Risicobeheersing door de provincie	25
3.3 Risicobeheersing door de fondsen	28
3.4 Provinciale vergelijking financiële risico's	30
3.5 Samenvattende bevindingen	34
4 Staatssteunrisico's	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Middelenverstrekking van provincie naar fonds	36
4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden	36
4.4 Provinciale vergelijking staatssteunrisico's	38
4.5 Samenvattende bevindingen	40
5 Maatschappelijke en financiële resultaten	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen	41
5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten DEO	43
5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten MKB Fonds Drenthe	45
5.5 Provinciale vergelijking maatschappelijke resultaten	46
5.6 Financiële doelen en resultaten	48
5.7 Provinciale vergelijking financiële resultaten	52
5.8 Samenvattende bevindingen	55
6 Informatievoorziening Provinciale Staten	56
6.1 Inleiding	56
6.2 Informatievoorziening via planning en control (p & c) cyclus	57
6.3 Nota Verbonden Partijen en Protocol Verbonden Partijen	58
6.4 Rol Provinciale Staten bij oprichting	59
6.5 Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie	63
6.6 Provinciale vergelijking betrokkenheid Provinciale Staten	68
6.7 Samenvattende bevindingen	70
Bestuurlijke reactie	70
 Bijlage 1: Overzicht revolverende fondsen in Drenthe	 72
Bijlage 2: Beschrijving DEO en MKB Fonds Drenthe	77

Bijlage 3: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen	79
Bijlage 4: Normenkader uit Kader Revolverend Financieren	81
Bijlage 5: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering	82
Bijlage 6: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?	85
Bijlage 7: Overzicht van protocolafspraken tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten betreffende de informatievoorziening over verbonden partijen	86
Bijlage 8: Geïnterviewde personen	87
Bijlage 9: Bronnenlijst	88

Conclusies en aanbevelingen

Achtergrond en vraagstelling

De provincie Drenthe heeft in de afgelopen tien jaar revolverende fondsen opgericht waaronder de Drentse Energie Organisatie (DEO) en het MKB Fonds Drenthe. Deze fondsen richten zich op het versnellen van de energietransitie en het stimuleren van de regionale economie. Voor deze twee fondsen hebben Provinciale Staten ruim € 52 miljoen beschikbaar gesteld.

Vanuit de betreffende fondsen worden middelen uitgezet als lening, deelneming of garantie. Uitgangspunt bij revolverende fondsen is dat ten minste een gedeelte van de middelen terugvloeit naar het fonds, zodat deze middelen opnieuw uitgezet kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om maatschappelijke meerwaarde te bewerkstelligen die zonder het fonds niet of later tot stand zou zijn gekomen. De Drentse revolverende fondsen Drentse Energie Organisatie (DEO) en het MKB Fonds Drenthe zijn op afstand van het provinciale bestuur geplaatst. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe deze fondsen zijn vormgegeven, welke risico's gemoeid zijn met de revolverende fondsen, welke resultaten er met de fondsen zijn geboekt en hoe Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op de hoogte blijven van de activiteiten van de fondsen. In het onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Hoe hebben de Noordelijke provincies hun revolverende fondsen vormgegeven, hoe vinden sturing en verantwoording plaats over de provinciale middelen in de fondsen, welke risico's worden daarmee gelopen en wat zijn de resultaten van de revolverende fondsen?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Drenthe heeft de twee revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht elk op een verschillende manier vormgegeven. De DEO is in een stichting geplaatst, het MKB Fonds Drenthe in een besloten vennootschap. Ook de informatievoorziening over beide fondsen verschilt sterk.

De invloed en sturing van Provinciale Staten op de fondsen vinden voornamelijk plaats bij de opzet en ontwikkeling ervan. Nadat het fonds is opgericht, is de informatievoorziening aan Provinciale Staten over de DEO inzake de voortgang en het functioneren van het fonds goed. Provinciale Staten spelen hier ook actief op in en zij hebben hierdoor een relatief grote invloed in de koers van het fonds. Bij het MKB Fonds Drenthe daarentegen is er minder bemoeienis tijdens de exploitatie, omdat weinig informatie over de

fondsen Provinciale Staten bereikt. Deze is op hoofdlijnen en verloopt met name via de p & c cyclus. De provincie en de fondsen zelf treffen maatregelen om de financiële risico's over de verstrekte middelen te beheersen. De fondsen houden rekening met bestaande staatssteunrichtlijnen door in beginsel financieringen te verstrekken tegen marktconforme voorwaarden.

De revolverende fondsen zijn opgericht om provinciale ambities op het gebied van energietransitie en het regionale MKB te helpen realiseren. Cijfers hierover worden door de fondsen zelf bijgehouden. Daarnaast heeft de DEO een financiële doelstelling meegekregen. Als de huidige ontwikkeling doorgaat, kan de DEO de financiële doelstelling, namelijk honderd procent revolverendheid van de provinciale middelen, realiseren. Voor het MKB Fonds Drenthe zijn geen financiële doelstellingen vastgelegd. Blijkens de enquêteresultaten voorzien de middelen die het MKB Fonds Drenthe verstrekte duidelijk in een behoefte. Voor DEO is dit door een lage respons niet goed na te gaan.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De conclusies worden steeds per deelvraag weergegeven. Onder de deelvraag staat steeds het korte antwoord op de vraag en daaronder een toelichting.

1.

a. Welke revolverende fondsen bestaan er in Drenthe, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Drenthe deze fondsen vormgegeven?

De provincie Drenthe heeft een aantal revolverende fondsen,¹ waaronder de twee fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht: de stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) en de besloten vennootschap MKB Fonds Drenthe. Provinciale Staten stelden respectievelijk € 39,2 miljoen en € 13 miljoen aan financiële middelen beschikbaar voor deze twee fondsen. Zij kozen er tevens voor om beide revolverende fondsen op afstand van de provincie te plaatsen.

b. Waarom heeft Drenthe gekozen voor deze vorm(en) en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

De provincie koos er bewust voor om de revolverende fondsen op afstand van de provincie te plaatsen, omdat zij zelf niet beschikte over bepaalde specifieke benodigde kennis en vaardigheden. Tevens maakte de provincie de bewuste keuze om de DEO en het MKB Fonds Drenthe vorm te geven als een stichting respectievelijk twee deelfondsen in een houdstermaatschappij.

De DEO werd opgericht als stichting, opdat het fonds zelfstandig zou kunnen handelen en zou kunnen samenwerken met private partijen die zouden kunnen participeren in de stichting. Bovendien kan een stichting geen winst uitdelen. De DEO staat formeel verder op afstand van de provincie Drenthe dan het MKB Fonds Drenthe, omdat zij een stichting is waarin Gedeputeerde Staten geen bestuurlijk belang hebben. Belangrijke wijzigingen in de statuten van de DEO moeten Gedeputeerde Staten vanaf 9 april 2013 echter wel altijd goedkeuren.

¹ Voor een vollediger overzicht van de fondsen in Drenthe wordt verwezen naar bijlage 1 bij dit rapport.

Het MKB Fonds Drenthe bestaat uit twee fondsen binnen een houderstermaatschappij. De houdstermaatschappij verschaft kapitaal aan twee fondsen die op hun beurt kapitaal verschaffen aan de doelgroep van het MKB Fonds Drenthe. De keuze voor de structuur van het MKB Fonds Drenthe is niet duidelijk onderbouwd. Gedeputeerde Staten bezitten alle aandelen van het MKB Fonds Drenthe en daardoor is er sprake van een sterk bestuurlijk belang. Als enige aandeelhouder nemen Gedeputeerde Staten belangrijke beslissingen tijdens de aandeelhoudersvergadering van het fonds.

2. Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten over het publieke geld dat revolverende fondsen tot hun beschikking hebben en welke mogelijkheden hebben Provinciale Staten om (tussentijds) bij te sturen?

Provinciale Staten hebben sturingsmogelijkheden bij de oprichting van de revolverende fondsen. Dan worden belangrijke (kaderstellende) zaken vastgelegd, zoals de maatschappelijke doelstelling(en), de omvang van het budget, het besturingsmodel en de exit-strategie of looptijd van het fonds. Als de fondsen eenmaal zijn opgericht dan valt er voor Provinciale Staten meestal weinig meer bij te sturen.

In het geval van de DEO namen Provinciale Staten het initiatief tot oprichting. Zij zorgden er bovendien voor dat het fonds op afstand van de provinciale organisatie werd geplaatst. Bij de oprichting van het MKB Fonds Drenthe hadden Gedeputeerde Staten een leidende rol. Gedeputeerde Staten deelden relevante informatie met Provinciale Staten en het voorstel om het fonds op te richten werd door Provinciale Staten als hamerstuk vastgesteld.

Provinciale Staten worden over beide fondsen op hoofdlijnen geïnformeerd via de p & c cyclus. Daarnaast worden alle jaarverslagen van de DEO naar Provinciale Staten gestuurd; van het MKB Fonds Drenthe alleen de jaarverslagen over 2016 en 2017. Naar aanleiding van het jaarverslag van de DEO maakten Provinciale Staten meerdere malen wensen tot bijsturing kenbaar aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten namen deze wensen mee in het bestuurlijk overleg met het fonds. Sommige van deze wensen, zoals de wens om ook relatief kleine initiatieven van onderop te kunnen financieren, werden doorgevoerd in de activiteiten van het fonds. Ook bij de behandeling van de midterm-review van de DEO en het voorstel om de looptijd, budget en bestuursmodel te wijzigen, zijn Provinciale Staten in de gelegenheid geweest om bij te sturen.

Gedeputeerde Staten hebben de DEO aangemerkt als verbonden partij, ondanks het feit dat de provincie geen bestuurlijk belang heeft in de DEO. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen. Deze afspraken zijn op het MKB Fonds Drenthe en de DEO van toepassing. Eén van de afspraken is dat Provinciale Staten jaarlijks worden geïnformeerd door middel van het jaarverslag van de verbonden partij. Gedeputeerde Staten voorzien dat van een toelichtende notitie waarin zij de link leggen tussen verbonden partij en provinciale doelen en doelbereiking. Later besloten Gedeputeerde Staten om dit te doen voor de negen belangrijkste verbonden partijen van de provincie, waaronder de DEO, omdat er erg veel informatie naar Provinciale Staten ging. Een tweede afspraak houdt in dat verbonden partijen - waaronder dus de DEO en het MKB Fonds Drenthe - een standaardagendapunt zijn in Statencommissievergaderingen.

3. Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde maatschappelijke en/of financiële doelstellingen van de revolverende fondsen worden behaald?

Na oprichting worden Provinciale Staten in eerste instantie op hoofdlijnen geïnformeerd over beide fondsen, met name via de planning en control cyclus. In de p & c stukken komen de maatschappelijke resultaten van de fondsen niet aan bod, in de jaarstukken van de fondsen zelf wel, maar Gedeputeerde Staten sturen de jaarstukken van het MKB Fonds Drenthe niet standaard naar Provinciale Staten. Provinciale Staten vragen ook niet actief om informatie over de financiële of maatschappelijke resultaten van het MKB Fonds Drenthe. De jaarstukken van DEO zijn allemaal naar Provinciale Staten gegaan. Dit vloeit voort uit de afspraken die bestaan over de informatievoorziening aan Provinciale Staten, zoals beschreven in het antwoord op deelvraag 2.

4. Welke (financiële) risico's worden er met de revolverende fondsen gelopen en wat doet Drenthe om deze risico's te beheersen?

Revolverende fondsen investeren per definitie in risicovolle projecten. Hierdoor lopen zowel de provincie Drenthe als de revolverende fondsen financiële risico's. Op verschillende manieren proberen zij deze risico's te verkleinen. Ook de revolverende fondsen zelf nemen stappen om de financiële risico's van de gefinancierde projecten te beheersen. Voorbeelden hiervan zijn het doorlopen van een uitgebreid stappenplan en een actief debiteurenbeheer als de financiering eenmaal is verstrekt.

Provinciale Staten stelden het Kader Revolverend Financieren vast. Dit kader gaat in op de verschillen tussen revolverend financieren en subsidiëren. Het beschrijft bovendien onder welke voorwaarden de provincie middelen revolverend kan verstrekken. De provincie Drenthe moet voor elke revolverende verstrekking een bedrag van minimaal tien procent van de verstrekking reserveren (in de reserve 'opvang revolverend financieren') om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen. Het kader is geëvalueerd en de belangrijkste aanbeveling was om de monitoring en beheer van de uitgezette leningen en garanties verder te professionaliseren. Hier werkt de provincie momenteel aan.

De provincie Drenthe stelde bij het MKB Fonds Drenthe een investeringscommissie in. Deze heeft als taak de fondsbeheerder (en -directie) van het MKB Fonds Drenthe op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen. Hierdoor vindt er bij ieder financieringsvoorstel een 'second opinion' plaats. Voor de DEO is geen investeringscommissie (of soortgelijk orgaan) ingesteld. Een kritische toets op een potentieel investeringsvoorstel door een investeringscommissie kan ervoor zorgen dat de beoordeling van een investeringsvoorstel beter wordt, met als mogelijk gevolg betere financiële resultaten. De projecten die de DEO in het recentere verleden financierde, hebben doorgaans een relatief voorspelbare kasstroom. In die zin zijn ze minder risicovol dan de projecten die door de deelfondsen van het MKB Fonds Drenthe zijn gefinancierd en is het te begrijpen dat er vooralsnog geen investeringscommissie is ingesteld.

5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder Europese regelgeving inzake staatssteun?

Bij de middelenverstrekking door de DEO en het MKB Fonds Drenthe ligt de nadruk sterk op het verstrekken tegen marktconforme voorwaarden, omdat er dan per definitie geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Revolverende fondsen zijn opgericht om projecten te financieren die geen of onvoldoende financiering uit de markt kunnen aantrekken (marktfalen). Vooral bij (achtergestelde) leningen die worden verstrekt door de fondsen, wordt zelden op hetzelfde moment medefinanciering verstrekt door private partijen. In die gevallen wordt marktconformiteit geïnterpreteerd conform richtlijnen van de Europese Commissie. Deze richtlijnen bevatten een berekeningssystematiek om te komen tot een marktconforme rente. Zolang de fondsen de rente conform deze richtlijnen berekenen, dan heeft deze het predicaat 'marktconform' en zal er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Zowel de DEO als het MKB Fonds Drenthe hanteert deze berekeningsmethode van de Europese Commissie wanneer zij (achtergestelde) leningen verstrekken. Deze berekeningssystematiek leidt echter tot zodanige rentetarieven, vooral voor achtergestelde leningen aan innovatieve projecten, dat eindbegunstigden daardoor problemen kunnen ondervinden om aan de terugbetalings- en renteverplichtingen te voldoen. Dit is voor de fondsen een risico waardoor financiële resultaten kunnen tegenvallen. Tevens kunnen de maatschappelijke resultaten die de fondsen nastreven zo in het geding komen.

De investeringsreglementen van DEO en het MKB Fonds Drenthe laten de mogelijkheid open om wel staatssteun te verstrekken, binnen de kaders van de Europese Commissie; daar wordt zelden gebruik van gemaakt.²

6.

a. Wat zijn de (eerste) resultaten van de Drentse revolverende fondsen? Hoe revolverend zijn de fondsen?

De revolverende fondsen zijn opgericht om provinciale ambities op het gebied van energietransitie en regionale economie te helpen realiseren. Cijfers hierover worden door de fondsen zelf bijgehouden. Tevens hebben de fondsen financiële doelstellingen meegekregen van de provincie. Het is lastig om uitspraken te doen over de financiële prestaties het MKB Fonds Drenthe, omdat dit fonds relatief kort bestaat.

De maatschappelijke doelstelling van de DEO is het bijdragen aan de provinciale klimaatdoelstellingen en het versnellen van de energietransitie. Het fonds houdt de resultaten van de projecten die het (mede) financiert bij in CO₂-reductie, duurzame energieopwekking en energiebesparing. Deze indicatoren zijn in lijn met de provinciale doelstellingen. De DEO baseert de maatschappelijke resultaten op basis van berekeningen over de CO₂-reductie en/of energieproductie en -besparing van het project waarin het fonds investeert. De DEO maakt in haar jaarverslagen geen duidelijk onderscheid tussen

² Het gaat dan om de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AVGG) en de de-minimisverordening.

duurzame energieopwekking en energiebesparing. De projecten die de DEO (mede)financiert brengen een reductie van ruim 150 duizend ton CO₂ per jaar teweeg.

Het MKB Fonds Drenthe heeft als doelstelling het MKB in Drenthe te stimuleren. Deze doelstelling is niet nader geconcretiseerd in indicatoren. Het MKB Fonds Drenthe houdt desondanks de ontwikkeling in werkgelegenheid als gevolg van (mede)financiering door het fonds bij, uitgedrukt in fte. Het vraagt daartoe tweemaal per jaar gegevens op bij eindbegunstigden. Het fonds heeft tot en met 2019 569 fte directe werkgelegenheid in Drenthe opgeleverd door de projecten die het (mede) financiert.

Naast maatschappelijke doelstellingen streeft de DEO een financiële doelstelling na. Het fonds moet volledig revolveren: alle middelen die het fonds verstrekt moeten volledig terugvloeien naar de provincie. Aan het eind van 2019 bedroeg de boekwaarde van de DEO € 38,5 miljoen, terwijl er in totaal voor € 39,2 miljoen door de provincie aan middelen was toegezegd. De boekwaarde van de provinciale middelen bedroeg aan het eind van 2019 ongeveer 98% van de totale toegezegde middelen.

Het MKB Fonds Drenthe heeft geen financiële doelstelling. De totale fondsomvang van € 13 miljoen is bij de oprichting ten laste van het resultaat van de provincie gebracht. Daarmee impliceert de provincie in haar boekhouding dat het fondsvermogen niet zal terugvloeien naar de provincie, ondanks dat het fonds het oogmerk 'revolverend' heeft. Aan het eind van 2019 bedroeg de boekwaarde van de provinciale bijdrage aan het MKB Fonds Drenthe ongeveer € 9,4 miljoen. Dat is ongeveer 72% van de oorspronkelijke provinciale bijdrage.

b. Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de fondsen?

Blijkens de enquêteresultaten voorzien de middelen die door het MKB Fonds Drenthe zijn verstrekt duidelijk in een behoefte. Over de DEO is geen conclusie te trekken wegens een gebrekkige respons.

Zowel de DEO als het MKB Fonds Drenthe is opgericht om bij te dragen aan de realisatie van provinciale doelen: de fondsen zijn opgericht om projecten te financieren die bijdragen aan die doelen, maar die niet voldoende financiering voor deze projecten konden aantrekken (marktfalen). Immers, als er voldoende financiering uit de markt gehaald kan worden, dan is er geen reden tot overheidsingrepen. De Noordelijke Rekenkamer heeft een korte enquête gehouden onder eindbegunstigden. Twee van de zeven projecten die steun ontvingen van het MKB Fonds Drenthe hadden gerealiseerd kunnen worden zonder die steun, vijf niet.

7. Waarin verschillen de fondsen en hun resultaten en in hoeverre kunnen de noordelijke provincies in dit verband van elkaar leren?

De zes fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht, verschillen van elkaar. Die verschillen bestaan zowel tussen als binnen de provincies; het gaat dan om de vormgeving en de voorwaarden die de provincies aan de fondsen stellen.

Tabel 1 toont de belangrijkste verschillen tussen de fondsen.

Tabel 1: belangrijkste verschillen tussen de revolverende fondsen in de drie Noordelijke provincies

Provincie	Naam fonds	Rechtsvorm	Looptijd	Risico-inschatting	Fonds-omvang (in miljoenen euro's)	Verstrekt als:	Voorwaarden provinciale middelen
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Stichting	9 jaar, verlengd tot 14 jaar. Gesloten einde	10%	39,2	Lening	0% rente
	MKB Fonds Drenthe	B.V.	15 jaar, open einde	100%	13,0	Aandelenkapitaal	
Groningen	Fonds Nieuwe Doen (FND)	Stichting	10 jaar, iedere 4 jaar evaluatie, open einde	10%	48,0	Lening	Variabele rente, met minimum van 0,7%
	Investeringsfonds Groningen	B.V.	15 jaar investeren, iedere 4 jaar evaluatie, verlenging mogelijk dus open einde	20%	60,0	Aandelenkapitaal	
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	B.V.	15 jaar, open einde	33%	90,0	Aandelenkapitaal (1/3) en lening (2/3)	2% vaste rente voor leningdeel
	Doefonds / FOM	B.V.	Eerst 5 jaar, daarna maximaal tweemaal 5 jaar verlenging mogelijk. Gesloten einde	100%	12,0	Aandelenkapitaal	

De drie Noordelijke provincies kunnen op verschillende aspecten van elkaar leren. Hieronder staat een voorbeeld beschreven uit een andere provincie.

Goed voorbeeld: provinciale lening verstrekt tegen flexibele marktconforme voorwaarden in Groningen

De drie provincies hebben (een deel van) de middelen aan hun revolverende fondsen verstrekt als leningen. Hun rentetarieven verschillen: Fryslân rekent een vaste rente van 2%, Drenthe 0% en Groningen rekent een variabele rente met een minimum van 0,7%. Dat is relevant voor de beoordeling of sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Daarbij is het overigens wel van belang of de revolverende fondsen zich primair bezighouden met een economische activiteit. Daar lijkt het wel op: zij beheren financiële middelen en verstrekken die aan eindbegunstigden. Aan de andere kant kan gesteld worden dat zij een verlengstuk van de overheid zijn en een publiek belang dienen. Het is dus niet in één oogopslag duidelijk of er bij de uitoefening van de werkzaamheden van revolverende fondsen voornamelijk sprake is van een economische activiteit. Volgens deskundigen bestaat er echter een kans dat het Europese Hof de activiteiten van revolverende fondsen als economische activiteit beschouwt,

waardoor het mededingingsrecht op hen van toepassing is.³ Het werken met variabele marktconforme rentetarieven is één van de manieren om middelen te verstrekken conform de vigerende staatssteunvoorwaarden.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten structureel over de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen. Dit kan door de jaarstukken van de revolverende fondsen standaard naar Provinciale Staten te sturen, zoals nu ook gebeurt met die van de DEO. Een andere mogelijkheid is om de maatschappelijke resultaten aan de hand van overzichtelijke en in de tijd niet wijzigende indicatoren op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

Aanbeveling 2: Provinciale Staten, vraag actief om informatie over alle revolverende fondsen en wees kritisch op de kwaliteit van de geleverde informatie. Verzoek om onafhankelijk onderzoek of overweeg zelf een onderzoek in te stellen, wanneer de informatie die Gedeputeerde Staten verstrekken van onvoldoende kwaliteit is.

Aanbeveling 3: Evalueer bestaande en nieuw op te richten revolverende fondsen eens per vier jaar, bij voorkeur in het eerste jaar van de collegeperiode.

Deze aanbeveling is aanvullend op de afspraken die Gedeputeerde en Provinciale Staten hebben gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen, omdat deze afspraken niet noodzakelijkerwijs van toepassing zijn op nieuw op te richten revolverende fondsen. Door de fondsen minimaal eenmaal per collegeperiode te evalueren worden Provinciale Staten betrokken bij het wel en wee van het fonds, ook als Statenleden niet betrokken zijn geweest bij de oprichting van het fonds.

Aanbeveling 4: Overweeg om bij nieuw op te richten revolverende fondsen en eventueel bij de DEO alsnog een onafhankelijke investeringscommissie in te stellen die de fondsbeheerder op onafhankelijke en deskundige wijze advies geeft over financieringsvoorstellen.

Revolverende fondsen investeren per definitie in risicovolle projecten. De beoordeling van een investeringsvoorstel kan beter worden – evenals mogelijk het financiële resultaat – als een investeringscommissie dat kritisch toetst.

De projecten die in het recentere verleden zijn gefinancierd door de DEO hebben doorgaans een relatief voorspelbare kasstroom. In die zin zijn ze minder risicovol dan de projecten die door de deelfondsen van het MKB Fonds Drenthe zijn gefinancierd en is het te begrijpen dat er vooralsnog geen investeringscommissie is ingesteld. Het is echter te verwachten dat de DEO in de toekomst risicovollere projecten zal financieren, gegeven de dynamiek van de energietransitie (projecten als woningen die van het gas af moeten, de aanleg van warmtenetten en geothermie).

³ Gebaseerd op een vertrouwelijke notitie die Prof. Dr. Vedder van de Rijksuniversiteit Groningen op verzoek van de Noordelijke Rekenkamer schreef.

Aanbeveling 5: Treed in overleg met de fondsen over de mogelijkheden die de Europese Commissie biedt om geoorloofde staatssteun te verstrekken. Het meest voor de hand liggend zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Overweeg om daar waar mogelijk gebruik van te maken. De AGVV maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk staatssteun te verstrekken aan het MKB en ondernemingen die zich op ontwikkeling en innovatie richten.

Revolverende fondsen worden opgericht om maatschappelijke doelen te helpen realiseren. Tevens dient het geld in meer of mindere mate te revolveren. De fondsen kunnen binnen Europese staatssteunregelingen verder gaan dan ze momenteel doen. Gunstiger voorwaarden maken het voor de eindbegunstigden beter mogelijk aan hun (terugbetalings-)verplichtingen te voldoen en zullen naar alle waarschijnlijkheid eerder leiden tot maatschappelijke meerwaarde.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In 2019 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar revolverende fondsen van het Rijk. Sinds 2008 zijn er ruim twintig revolverende fondsen op Rijksniveau bijgekomen.⁴ Ook de drie Noordelijke provincies richtten revolverende fondsen op. Belangrijke maatschappelijke doelstellingen waar deze fondsen zich op richten zijn bijvoorbeeld het stimuleren van de regionale economie, het versnellen van de energietransitie en het verbeteren van de leefbaarheid. De revolverende fondsen werken vaak op afstand van de provinciale organisatie. Dat is meestal een bewuste keuze. De provincies maakten forse budgetten vrij voor de fondsen, vaak afkomstig uit de provinciale reserves. In Drenthe gaat het om ruim € 85 miljoen.⁵ Diverse vragen over de werking van deze fondsen kunnen gesteld worden. Hoe, bijvoorbeeld, zit het met de sturing door en verantwoording aan Provinciale Staten ten aanzien van de aanwending van publieke middelen? Zijn de doelen waarvoor de fondsen in het leven zijn geroepen bereikt en is een revolverend fonds daarvoor het meest geschikte instrument (geweest)? In hoeverre revolveren de middelen in het fonds daadwerkelijk en welke risico's worden gelopen met het op afstand gezette geld?

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: enerzijds inzicht verschaffen in (de werking van) revolverende fondsen in Drenthe en anderzijds te onderzoeken welke resultaten de provincie Drenthe met de revolverende fondsen bereikt. Daarmee worden Provinciale Staten van Drenthe ondersteund in hun kaderstellende en controlerende rol.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe heeft de provincie Drenthe haar revolverende fondsen vormgegeven, hoe vinden sturing en verantwoording plaats over de provinciale middelen in de fondsen, welke risico's worden daarmee gelopen en wat zijn de resultaten van de revolverende fondsen?

Deze vraag valt uiteen in zeven deelvragen:

1. Welke revolverende fondsen bestaan er in Drenthe, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Drenthe deze fondsen vormgegeven? Waarom heeft Drenthe gekozen voor deze vorm(en) en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?
2. Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten over het publieke geld dat revolverende fondsen tot hun beschikking hebben en welke mogelijkheden hebben Provinciale Staten om (tussentijds) bij te sturen?

⁴ Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.5.

⁵ Provincie Drenthe, *Begroting 2020*, oktober 2019.

3. Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde maatschappelijke en/of financiële doelstellingen van de revolverende fondsen worden behaald?
4. Welke (financiële) risico's worden er met de revolverende fondsen gelopen en wat doet Drenthe om deze risico's te beheersen?
5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder Europese regelgeving inzake staatssteun?⁶
6. Wat zijn de (eerste) resultaten van de Drentse revolverende fondsen? Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de fondsen? Hoe revolverend zijn de fondsen?
7. Waarin verschillen de fondsen en hun resultaten en in hoeverre kunnen de noordelijke provincies in dit verband van elkaar leren?

1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de precieze werking van revolverende fondsen koos de Noordelijke Rekenkamer ervoor om per provincie twee revolverende fondsen in detail te onderzoeken. Daarbij diende er aan de volgende criteria te worden voldaan:

- Het fonds diende te voldoen aan de definitie van revolverend fonds zoals deze door de Noordelijke Rekenkamer wordt gehanteerd;⁷
- De middelen in het fonds dienden voor minimaal de helft afkomstig zijn van de provincie;
- Het fonds diende minimaal drie jaren te (hebben) bestaan;
- De fondsomvang moest significant (groter dan € 10 miljoen) zijn.

Op basis van gesprekken met provinciale ambtenaren en de raadpleging van begrotingen en jaarstukken van de provincie Drenthe selecteerde de Noordelijke Rekenkamer, met inachtneming van bovengenoemde criteria, twee revolverende fondsen in Drenthe. Tabel 1 bevat een korte beschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen, bijlage 2 een uitgebreidere beschrijving.

Tabel 2: korte omschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen

Drentse Energie Organisatie (DEO)	De Stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) is in december 2011 opgericht met als doel een bijdrage te leveren aan de provinciale klimaatdoelstellingen de energietransitie in de provincie Drenthe te versnellen. De DEO verstrekt leningen aan duurzame energieprojecten. Ook helpt de DEO partijen bij elkaar te brengen en staat zij initiatiefnemers bij met kennis in het ontwikkelingsproces.
MKB Fonds Drenthe	Het MKB Fonds Drenthe is in 2014 opgericht en bestaat feitelijk uit twee deelfondsen, namelijk het Innovatiefonds B.V. en het Drents Ontwikkelfonds B.V.. Beide fondsen richten zich op het Drentse midden- en kleinbedrijf (MKB). Het Innovatiefonds richt zich wat sterker op innovatieve projecten, terwijl het Ontwikkelfonds zich meer richt op het realiseren van business cases en projecten.

⁶ Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Noordelijke Rekenkamer zich geconcentreerd op de wijze waarop de fondsen aandacht schenken aan het vraagstuk van staatssteun in hun procedures omtrent het verstrekken van financieringen. Welke (controle)mechanismen zijn aanwezig om te voorkomen dat ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt?

⁷ In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de door de Noordelijke Rekenkamer gehanteerde definitie.

Vervolgens verzamelde de Noordelijke Rekenkamer voor beide fondsen relevante documenten: de belangrijkste beleidskaders van de provincie Drenthe die betrekking hebben op revolverende fondsen en specifieke fondsdocumentatie over de fondsen, zoals statuten en investeringsreglementen. In aanvulling daarop zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie, medewerkers van de specifieke fondsen en eindbegunstigden van financiering uit de fondsen. Bovendien is een deelonderzoek uitgevoerd onder begunstigden van middelen uit de fondsen. Bijlage 8 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen. Daarnaast bracht de Noordelijke Rekenkamer per fonds in kaart hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de fondsen. Hiermee kreeg zij een beeld van de manier waarop verantwoording aan Provinciale Staten heeft plaatsgevonden over de besteding van de provinciale middelen in het fonds, de sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten en de ruimte die Provinciale Staten daarin zelf wisten te creëren.

De wijze waarop de provincie Drenthe omgaat met haar revolverende fondsen is vervolgens vergeleken met de wijze waarop de provincies Groningen en Fryslân dat doen.

Dit onderzoek kijkt terug op de periode 1 juli 2009 tot 1 april 2020. Dit hangt samen met de besluitvorming over de oprichting van de geselecteerde fondsen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de manier waarom revolverende fondsen doorgaans worden vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt vervolgens ingezoomd op de wijze waarop de Drentse fondsen zijn vormgegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de Drentse fondsen op een aantal aspecten vergeleken met de Groningse en Friese revolverende fondsen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de financiële risico's die de provincie en de fondsen lopen met de revolverende financieringen die door de fondsen worden verstrekt. Tevens wordt dit vergeleken met de wijze waarop in Groningen en Fryslân wordt omgegaan met de financiële risico's. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de risico's die bestaan met betrekking tot het ongeoorloofd verstrekken van staatssteun. Ook hier wordt de wijze waarop daar in Drenthe mee wordt omgegaan vergeleken met de wijze waarop daar in Groningen en Fryslân mee wordt omgegaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 stilgestaan bij de resultaten van de Drentse fondsen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en financiële resultaten van de fondsen. De maatschappelijke en financiële resultaten worden vergeleken met de resultaten van de Groningse en Friese fondsen. In hoofdstuk 6 wordt stilgestaan bij de manier waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over de revolverende fondsen. Aan het eind van hoofdstuk 6 wordt dit vergeleken met de wijze waarop Provinciale Staten in Groningen en Fryslân zijn betrokken.

2. Relevante kenmerken van revolverende fondsen

2.1 Inleiding

In dit onderzoek keek de Noordelijke Rekenkamer gedetailleerd naar de Drentse Energie Organisatie (DEO) en het MKB Fonds Drenthe. Er bestaan veel verschillen tussen deze beide Drentse fondsen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag wat een revolverend fonds eigenlijk is en hoe dit juridisch is vormgegeven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het MKB Fonds Drenthe en de Drentse Energie Organisatie. Hiermee wordt inzicht verschaft in (de werking van) twee van de belangrijkste Drentse revolverende fondsen antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

1. Welke revolverende fondsen bestaan er in de provincie Drenthe, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Drenthe deze fondsen vormgegeven?

2.2 Revolveren: wat is het en hoe werkt het?

Net als subsidies zijn revolverende middelen financiële instrumenten die overheden inzetten om andere partijen te stimuleren bepaalde activiteiten uit te voeren die het publieke belang dienen. Bij revolverende middelen is de gedachte dat de verstrekte middelen (meestal in de vorm van een lening, deelneming of garantie) weer terugvloeien naar de verstrekker en weer ingezet (kunnen) worden.

Definitie van een revolverend fonds

De Algemene Rekenkamer constateert dat er verschillende omschrijvingen van het fenomeen revolverend fonds bestaan en dat er geen definitie bestaat die een scherpe scheiding aanbrengt tussen een revolverend fonds en een andere (financieel) instrument.⁸ Op basis van deskresearch en denksessies met stakeholders komt de Algemene Rekenkamer tot een definitie van revolverende fondsen.⁹ Op basis van deze definitie hanteert de Noordelijke Rekenkamer de volgende definitie van (provinciale) revolverende fondsen:

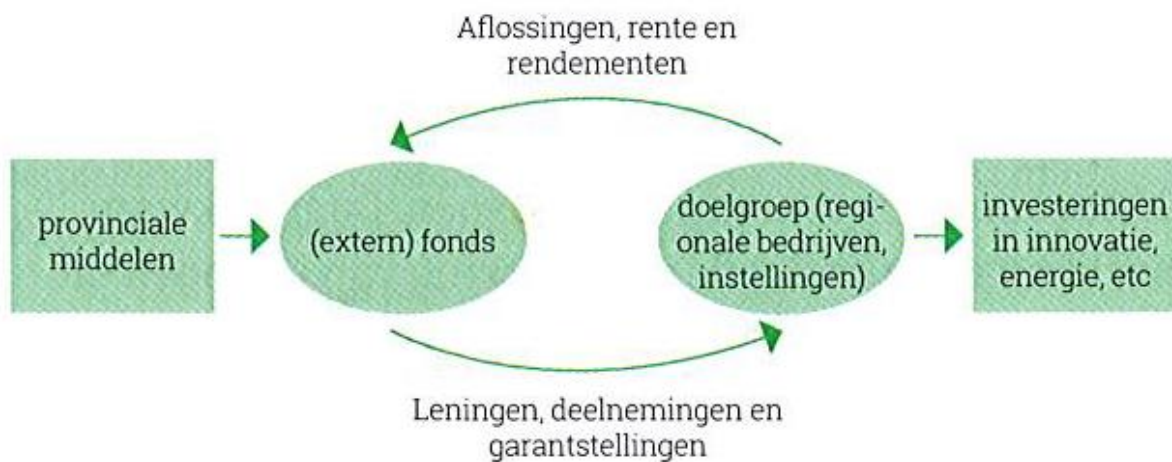
⁸ Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.10.

⁹ Zie voor de definitie: Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.11.

Tekstkader I: definitie revolverend fonds

Een provinciaal revolverend fonds is een financieel beleidsinstrument, **deels of geheel gefinancierd met een provinciale bijdrage**, waarbij middelen zoals **leningen, deelnemingen en garanties** of andere vormen van risicodragende participaties **ten minste 1 maal** kunnen worden uitgezet. Uitgangspunt is dat ten minste een gedeelte van de middelen moet terugvloeien zodat deze opnieuw uitgezet kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om maatschappelijke meerwaarde te bewerkstelligen die zonder het instrument niet of later tot stand zou zijn gekomen. Daarbij geldt dat het revolverende fonds op afstand van het provinciale bestuur is geplaatst (extern beheer) of dat de middelen voor het fonds zijn afgeschermd van de jaarlijkse begrotingscyclus (in geval van intern beheer).¹⁰

Het creëren van een extern beheerd fonds is een besluit van een bestuursorgaan.¹¹ Een extern beheerd fonds bezit meestal een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid (besloten vennootschap, naamloze vennootschap of stichting). Bij een intern fonds is het van belang dat de middelen voor langere tijd apart zijn gezet ten behoeve van een vooraf gedefinieerd maatschappelijk doel.¹² Eén van de belangrijkste argumenten om te kiezen voor een revolverend fonds is dat er via een fonds efficiënter met publiek geld zou worden omgegaan, omdat eindbegunstigden terugbetalen. Dan vloeien de middelen terug in het fonds en kunnen ze opnieuw worden ingezet. Dat vereist echter dat alleen projecten die een positieve businesscase hebben en dus op de lange termijn levensvatbaar zijn, in aanmerking komen voor financiering uit een revolverend fonds.



Figuur 1: Schematische weergave van de werking van revolverende fondsen (bron: TPC)

Figuur 1 laat zien hoe revolverende fondsen werken. Er kunnen verschillende revolverende middelen worden ingezet om de maatschappelijke doelen van een revolverend fonds te bereiken. Het gaat hierbij om leningen, deelnemingen en/of garanties. De gedachte is dat de verstrekte middelen plus

¹⁰ Daardoor zijn de middelen voor intern beheerde fondsen voor meerdere jaren beschikbaar.

¹¹ Invest-NL vormt hierop een uitzondering. Dit recentelijk opgerichte revolverende fonds is opgericht door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk op grond van een wet (Machtigingswet oprichting Invest-NL). Volgens de Awb is de wetgevende macht geen bestuursorgaan. Juridisch gezien is het correcter te spreken over de oprichting door een publiekrechtelijke rechtspersoon (Bron: Van Waarde, 2019, p.14).

¹² Het verstrekken van leningen vanuit de provinciale begroting valt daarmee niet onder de definitie van een revolverend fonds, hoewel dergelijke leningen in principe wel worden terugbetaald en opnieuw kunnen worden ingezet voor een zelfde of andere (beleids)doel.

vergoedingen, zoals rente (bij leningen), dividenden (bij deelnemingen) en premies (bij garanties), terugvloeiën naar het fonds, waarna deze middelen opnieuw kunnen worden uitgezet.

Juridische vormgeving van fondsen¹³

Anno 2020 bestaat er geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen juridisch vorm moeten worden gegeven en wat hiervan de consequenties zijn. Vaak wordt er voor gekozen om revolverende fondsen op afstand te plaatsen in een privaatrechtelijke rechtsvorm, meestal een besloten vennootschap (B.V.), een naamloze vennootschap (N.V.) of een stichting. Daarmee zou de politieke inmenging bij individuele investeringsbeslissingen worden verkleind. Bovendien zouden ondernemingen liever met een privaatrechtelijk vormgegeven fonds zakendoen, omdat een dergelijk fonds minder gevoelig zou zijn voor veranderingen in overheidsbeleid. Als het fonds kwalificeert als bestuursorgaan en subsidies¹⁴ verstrekt in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb (zie tekstkader II), dan dient het de subsidietitel (titel 4.2), van de Awb in acht te nemen bij het verstrekken van financiering aan eindbegunstigden.

Tekstkader II: Bestuursorgaan en subsidie volgens de Algemene wet bestuursrecht

“Artikel 1:1

1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:
 - a. Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (a-orgaan), of
 - b. Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (b-orgaan).”

“Artikel 4:21

1. Onder subsidie wordt verstaan:
 - De aanspraak op financiële middelen;
 - Verstrekt door een bestuursorgaan;
 - Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
 - Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”

Doordat de publieke middelen meestal door een privaatrechtelijk vormgegeven fonds worden verstrekt zonder dat dit door wettelijke voorschriften is bepaald, is het fonds in beginsel niet te kwalificeren als bestuursorgaan zoals gedefinieerd in de Awb. Maar als er een sterke inhoudelijke en financiële band bestaat tussen de overheid en de rechtspersoon¹⁵, kan een rechter een privaatrechtelijke rechtspersoon toch als bestuursorgaan aanmerken. Volgens bestaande jurisprudentie is dat concreet het geval als:

1. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door één of meer bestuursorganen. En:
2. De verstrekking van deze geldelijke uitkering of voorziening in overwegende mate, in beginsel voor twee derde of meer, wordt gefinancierd door één of meer bestuursorganen.

¹³ Deze paragraaf is gebaseerd op Van Waarde (2019) tenzij expliciet anders aangegeven.

¹⁴ In de Memorie van Toelichting bij de derde tranche Awb is expliciet vermeld dat de aanspraak op financiële middelen ook van toepassing is op verstrekte leningen en garanties.

¹⁵ ABRvS 17 september 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3379 en CRvB 15 augustus 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:2554

Een revolverend fonds kan dus kwalificeren als bestuursorgaan dat subsidies verstrekt in de zin van artikel 4:21 Awb. Dan is de Awb op het fonds van toepassing. Dat heeft de volgende gevolgen:¹⁶

- Het fonds is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) is van toepassing op het fonds;
- De Wet Normering Topinkomens (WNT) is van toepassing op het fonds;¹⁷
- Rekenkamers kunnen volledig toezicht houden op financiële verstrekkingen vanuit het fonds;
- Rechtsbescherming bij de bestuursrechter staat open.

2.3 Relevante kenmerken DEO

De belangrijkste kenmerken van de DEO staan beschreven in de statuten van de stichting DEO. Gedurende de looptijd zijn de statuten van stichting DEO tweemaal gewijzigd. Tabel 2 toont de belangrijkste eigenschappen van de DEO en laat zien hoe zij zijn veranderd als gevolg van statutenwijzigingen. De maatschappelijke doelstellingen van de DEO zijn bij de oprichting ervan door de provincie vastgelegd in de statuten. De statuten zijn per 9 april 2013 gewijzigd om een exitstrategie goed op te nemen. Om vervolgens te borgen dat de DEO niet zelfstandig de statuten kon aanpassen, is de invloed door de provincie vergroot. Zo moeten voortaan wijzigingen in de statuten, een besluit tot ontbinding van de stichting en een besluit om het faillissement van of surseance van betaling door de stichting aan te vragen óók goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten van Drenthe en niet langer alleen door de Raad van Toezicht. Het opstellen van aanvullende reglementen, zoals een investeringsreglement, kan het bestuur zelf doen maar daarvoor is toestemming van de provincie Drenthe nodig.¹⁸ De belangrijkste reden om de statuten opnieuw te wijzigen in 2018 is de behoefte aan een aangepast bestuursmodel. In hoofdstuk 6 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

¹⁶ Gebaseerd op Van den Brink (2018).

¹⁷ Om te bepalen of de WNT van toepassing is op bepaalde instellingen kan gebruik worden gemaakt van het stappenschema van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (<https://www.topinkomens.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/stappenschema-valt-de-instelling-onder-de-wnt>). Tevens houdt dit ministerie een WNT-register bij van instellingen die onder de WNT vallen. Tot slot heeft de onafhankelijke accountant die de jaarstukken van zelfstandige entiteiten controleert een extra controlerende taak met betrekking tot de WNT. De accountant controleert naleving van de WNT bij instellingen die onder de WNT vallen en heeft een meldingsplicht als zich een overtreding van de WNT voordoet.

¹⁸ Statuten Drentse Energie Organisatie, 23 augustus 2018, artikel 13.

Tabel 3: belangrijkste eigenschappen DEO

	Oprichtingsstatuten ¹⁹ (28-11-2011)	Statuten per 9 april 2013 ²⁰	Statuten per 23 augustus 2018 ²¹
Oprichtingsjaar	2011		
Geplande einddatum	Geen.	31-12-2020	31-12-2025
Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds?	Vloeit volledig naar provincie Drenthe.		
Rechtsvorm	Stichting (privaatrechtelijk)		
Wet Normering Topinkomens²²	Is van toepassing		
Bestuursmodel	Bestuur (directie) met daarboven een Raad van Toezicht (minimaal driekoppig)	Bestuur (directie) met daarboven een Raad van Toezicht (minimaal driekoppig)	Functionaris (fondsmanager) met daarboven een bestuur (minimaal drie, maximaal vijf koppig)
Verantwoordelijkheden	De Raad van Toezicht is belast met het toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting en met het toezicht op het door de directie gevoerde beheer en beleid. De directie is belast met het bestuur van de stichting. De directie bepaalt het beleid en stuurt en coördineert alle processen die de resultaten en de kwaliteit van de werkzaamheden van de stichting dienen.	De Raad van Toezicht is belast met het toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting en met het toezicht op het door de directie gevoerde beheer en beleid. De directie is belast met het bestuur van de stichting. De directie bepaalt het beleid en stuurt en coördineert alle processen die de resultaten en de kwaliteit van de werkzaamheden van de stichting dienen.	Het bestuur is belast met het besturen van de stichting. De fondsmanager is door het bestuur belast met de dagelijkse gang van zaken van de stichting. De fondsmanager heeft in bestuursvergaderingen een adviserende stem.
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Drenthe²³	100 %		
Bestuurlijk belang provincie Drenthe	Geen. Gedeputeerde Staten hebben het recht om tenminste één lid van de Raad van Toezicht voor te dragen.	Geen. Gedeputeerde Staten hebben het recht om tenminste één lid van de Raad van Toezicht voor te dragen.	Geen. Bestuursleden worden door het bestuur benoemd met een adviesrol voor de provincie. Alvorens iemand benoemd wordt, zullen de antecedenten van het kandidaat-bestuurslid schriftelijk ter kennisgeving en advisering naar de provincie Drenthe worden verstuurd. Provincie Drenthe brengt binnen 6 weken advies uit.
Maatschappelijke doelstelling	Er aan bijdragen dat de klimaat- en energietransitiedoelstellingen van de provincie Drenthe zoveel mogelijk zullen en kunnen worden gerealiseerd.		
Financiële doelstelling	Geen	Geen	Terugbetaling van de volledige oorspronkelijke lening.

¹⁹ Statuten Drentse Energie Organisatie, 28 november 2011.

²⁰ Statuten Drentse Energie Organisatie, 9 april 2013.

²¹ Statuten Drentse Energie Organisatie, 23 augustus 2018.

²² Drentse Energie Organisatie, *Jaarrekeningen 2015-2018*.

²³ Provincie Drenthe, *Jaarstukken 2016*, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

Fondsbeheer	Buiten de provincie (Stichting DEO) ²⁴		
Fondsvermogen	Buiten de provincie (Stichting DEO)		
Omvang fonds	€ 29,2 miljoen	€ 29,2 miljoen	€ 39,2 miljoen ²⁵

2.4 Relevante kenmerken MKB fonds Drenthe

De belangrijkste eigenschappen van het MKB fonds Drenthe staan beschreven in de oprichtingsstatuten en de investeringsreglementen van het Innovatiefonds B.V. en Ontwikkelingsfonds B.V.. Tabel 3 toont de belangrijkste kenmerken van het MKB fonds Drenthe. Bij de oprichting legde de provincie het maatschappelijk doel van het MKB Fonds Drenthe vast. De investeringsreglementen van het Innovatiefonds B.V. en het Ontwikkelingsfonds B.V. worden vastgesteld door de aandeelhouder(s) van het fonds, de provincie Drenthe (Gedeputeerde Staten).²⁶

Tabel 4: belangrijkste eigenschappen MKB Fonds Drenthe²⁷

Oprichtingsjaar	2014
Geplande einddatum of looptijd	15 jaar
Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds	Vloeit terug naar provincie Drenthe
Rechtsvorm	Twee besloten vennootschappen onder houdstermaatschappij (B.V.).
Wet Normering Topinkomens	Niet van toepassing.
Bestuursmodel	Directeur, Fondsbeheerder, Investeringscommissie (IC) en een Raad van Commissarissen (RvC).
Verantwoordelijkheden	De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken. Directeur: bestuur van de Drentse Holding B.V.. Fondsbeheerder: verantwoordelijk voor bestuur van het de beide fondsen onder de Drentse Holding B.V., het verstrekken van financieringen aan projecten en het beheren van de fondsportefeuille, de financieringsovereenkomsten en het risicomanagement. IC: bevoegd om vanuit onafhankelijke positie te adviseren omtrent het al dan niet aangaan van financieringsovereenkomsten.
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Drenthe	De provincie Drenthe is 100% aandeelhouder van de Drentse Holding B.V.
Bestuurlijk belang provincie Drenthe	De provincie Drenthe is, als aandeelhouder, vertegenwoordigd in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA).
Maatschappelijke doelstelling	De maatschappelijke doelstelling van het MKB Fonds Drenthe is het stimuleren van initiatieven, projecten en ondernemingen van Drentse MKB, met name op het gebied van innovatie.
Financiële doelstelling	Er is geen doelstelling voor revolverendheid geformuleerd.
Fondsbeheer	Buiten de provincie Drenthe (Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij)
Fondsvermogen	Buiten de provincie Drenthe (Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij)
Omvang fonds	€ 13 miljoen

²⁴ D.w.z.: de middelen zijn overgemaakt naar het fonds in kwestie of de middelen staan geoormerkt op de provinciale rekening(en) staan. Alternatieve bestedingen door de provincie zijn dan niet mogelijk. Zie ook tekstkader I: definitie revolverend fonds elders in dit hoofdstuk.

²⁵ De aanvullende € 10 miljoen is nog niet aangesproken door het fonds (bron: interview medewerker van de DEO).

²⁶ MKB-fonds Drenthe, *Oprichtingsakte, statuten van oprichting*, 15 mei 2014, artikel 19.

²⁷ Gebaseerd op: MKB-fonds Drenthe, *Investeringsreglement Drents Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend; MKB-fonds Drenthe, *Investeringsreglement Drents Ontwikkelingsfonds B.V.*, datum onbekend; MKB-fonds Drenthe, *Oprichtingsakte, statuten van oprichting*, 15 mei 2014; Provincie Drenthe, *Jaarstukken 2016*, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

2.5 Provinciale vergelijking relevante kenmerken

Er bestaat geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen (juridisch) vorm moeten worden gegeven. Dit leidt ertoe dat de revolverende fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar doet verschillende vormen aannemen. Twee van de zes fondsen zijn opgericht als een stichting. De andere vier hebben de vorm van een besloten vennootschap. De provincie heeft geen bestuurlijk belang in de stichtingen en daarmee staan zij op grotere afstand van de provincie dan de B.V.'s. In de B.V.'s zijn Gedeputeerde Staten enig aandeelhouder en daardoor kunnen zij een relatief grotere invloed uitoefenen op de desbetreffende fondsen dan op fondsen die door stichtingen beheerd worden.

De Awb is niet van toepassing op een (revolverend) fonds wanneer het niet kwalificeert als bestuursorgaan noch subsidies verstrekt in de zin van artikel 4:21 Awb. Het gevolg daarvan is dat onder andere de Wet Normering Topinkomens niet van toepassing is op het fonds. Wanneer de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van middelen uit het fonds worden bepaald door de provincie, zoals bij alle fondsen behalve de DEO, dan kan een rechter het fonds aanmerken als bestuursorgaan en is de Awb van toepassing op het fonds. Het IFG verstrekt voornamelijk aandelenkapitaal aan andere fondsen en alleen het Acquisitiefonds Groningen verstrekt leningen. Ook voor de andere fondsen geldt dat zij voornamelijk (achtergestelde) leningen verstrekken.

Tabel 4 toont dat de looptijd van de fondsen sterk uiteenloopt. Wat in de verscheidenheid aan looptijden wel opvalt is dat de meeste fondsen geen harde einddatum hebben en de optie openlaten om het fonds voort te zetten aan het einde van de geplande looptijd. De provincies geven zichzelf de mogelijkheid om het fonds te evalueren en op basis daarvan te besluiten om de looptijd van het fonds te verlengen. Gedeputeerde Staten kunnen hierover een besluit nemen. De DEO, het FSFE en de FOM hebben een gesloten looptijd.

Tabel 5: enkele algemene kenmerken van de revolverende fondsen die de NRK heeft onderzocht

Provincie	Naam fonds	Rechtsvorm	WNT van toepassing?	Looptijd	Bestuurlijk belang provincie
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Stichting	Ja	9 jaar, verlengd tot 14 jaar. Gesloten einde	Geen
	MKB Fonds Drenthe	B.V.	Nee	15 jaar, open einde	100%
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Stichting	Ja	10 jaar, iedere 4 jaar evaluatie, open einde	Geen
	Investeringsfonds Groningen	B.V.	Nee	15 jaar investeren, verlenging iedere 4 jaar evaluatie, verlenging mogelijk dus open einde	100%
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	B.V.	Nee	15 jaar, gesloten einde	100%
	Doefonds/FOM	B.V.	Nee	Eerst 5 jaar, daarna maximaal tweemaal 5 jaar verlenging mogelijk. Gesloten einde	100%

2.6

Samenvattende bevindingen

- Er bestaat geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen (juridisch) vorm moeten worden gegeven. Daardoor bestaan er grote verschillen tussen revolverende fondsen. Dit wordt geïllustreerd door de DEO en het MKB Fonds Drenthe.
- De DEO is een stichting en verstrekt leningen. De maatschappelijke doelstelling van de stichting is door de provincie bepaald. Aanvullende reglementen, zoals bijvoorbeeld een investeringsreglement met aanvullende criteria voor het verstrekken van middelen, kan de stichting opstellen maar hiervoor heeft zij toestemming nodig van Gedeputeerde Staten.
- Het MKB Fonds Drenthe is een besloten vennootschap en verstrekt leningen en aandelenkapitaal aan eindbegunstigden. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van middelen uit het MKB Fonds Drenthe zijn bepaald door de Algemene vergadering van Aandeelhouders van het fonds.
- De DEO staat formeel verder op afstand van de provincie dan het MKB Fonds Drenthe. Doordat de Gedeputeerde Staten eigenaar zijn van alle aandelen van het MKB Fonds Drenthe is er sprake van een sterk bestuurlijk belang. Strikt genomen is er bij de DEO geen sprake van een bestuurlijk belang. Belangrijke wijzigingen in de statuten van de DEO moeten vanaf 9 april 2013 echter wel altijd worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.
- Bij alle onderzochte revolverende fondsen is in principe een einddatum vastgesteld. Na die einddatum kunnen er vanuit het fonds geen nieuwe leningen worden verstrekt of participaties aangegaan. Veel fondsen hebben echter een herijkingsmoment of meerdere herijkingsmomenten ingebouwd. Op basis daarvan kan besloten worden de looptijd van het fonds te verlengen. In beginsel kennen de DEO, het FSFE en het Doefonds (Innovatiebudget FOM) een vooraf vastgelegde gemaximeerde looptijd.

3. Financiële risico's

3.1 Inleiding

Revolverende fondsen verstrekken financiële middelen aan projecten die normaliter geen of onvoldoende financiering kunnen aantrekken uit de markt. Het zijn vaak risicovolle projecten. Voorbeelden daarvan zijn innovatieve projecten waarvan het lang niet altijd zeker is dat de investering door het fonds zal renderen. Om de risico's beheersbaar te houden dienen de fondsen (voorzorgs)maatregelen te nemen. Een betrouwbare risico-inschatting van het project en voortdurende monitoring van het project of het nog op schema verloopt zijn essentieel. De Drentse fondsen MKB Fonds Drenthe en Drentse Energie Organisatie zijn volledig gevuld met provinciaal geld. Daarover loopt de provincie Drenthe ook financiële risico's. Met de informatie in dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

4. Welke financiële risico's worden met de revolverende fondsen gelopen en hoe worden deze risico's door de fondsen en de provincie beheerst?

3.2 Risicobeheersing door de provincie

Verplichte paragrafen begroting en verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)²⁸ bevat eisen waaraan de jaarstukken van provincies en gemeenten dienen te voldoen. Artikel 9 van het BBV schrijft voor dat er onder andere een verplichte paragraaf moet worden opgenomen over het weerstandsvermogen, de risicobeheersing, het uitgezette vermogen en de verbonden partijen van de provincie. Artikel 11 schrijft voor welke informatie deze paragrafen minimaal dienen te bevatten. Beide artikelen zijn te lezen in bijlage 3.

Het doel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is om inzicht te geven in de financiële risico's die de provincie loopt en de weerstandscapaciteit waarover de provincie beschikt om deze risico's op te vangen. Dat betekent dat alleen die risico's worden geïnventariseerd waarvoor geen dekking is uit het eigen programma of de betreffende jaarbegroting of waarvoor anderszins verzekeringen zijn afgesloten of voorzieningen zijn ingesteld. De tien belangrijkste risico's worden door de provincie jaarlijks in de planning en control (p & c) stukken weergegeven inclusief het maximale financiële nadeel als een risico zich voordoet. Per risico wordt in de p & c stukken geen inschatting gegeven van de kans dat het risico zich voordoet. Geen van deze geïdentificeerde risico's hebben betrekking op de provinciale middelen die zijn verstrekt aan de DEO en het MKB Fonds Drenthe. Bij het MKB Fonds Drenthe komt dat doordat de provincie de totale fondsomvang (€ 13

²⁸ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

miljoen) direct als verlies heeft genomen. In aanvulling op de informatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden de risico's over de door de provincie verstrekte leningen (waaronder de lening aan DEO) besproken in de paragraaf financiering.

Op basis van de geïdentificeerde risico's en een simulatie van de mogelijkheid dat alle risico's zich tegelijkertijd in alle hevigheid voordoen heeft de provincie Drenthe het minimaal benodigde weerstandsvermogen (in de woorden van de provincie: de gewenste weerstandscapaciteit) berekend. Details van deze berekening worden in de p & c stukken niet gegeven, waardoor dit voor de lezer niet na te volgen is. Het minimaal benodigde weerstandsvermogen is vervolgens afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit van de provincie Drenthe. Dit is feitelijk de omvang van de reserves die de provincie direct aan kan wenden om tegenvallers op te vangen. Door de gewenste weerstandscapaciteit te relateren aan de beschikbare weerstandscapaciteit ontstaat de ratio weerstandsvermogen. De provincie Drenthe streeft naar een ratio van 1,4 of hoger. Voor de provincie Drenthe is deze voor 2020 1,48. Op basis van een normtabel die is ontwikkeld met de Universiteit Twente, kan deze worden geclassificeerd als ruim voldoende (zie figuur 2).²⁹

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	uitstekend
B	1.4-2.0	ruim voldoende
C	1.0-1.4	voldoende
D	0.8-1.0	matig
E	0.6-0.8	onvoldoende
F	<0.6	ruim onvoldoende

Figuur 2: Normtabel weerstandsnorm ontwikkeld door Universiteit Twente (bron: Begroting 2020 Provincie Drenthe)

Kader revolverend financieren

Specifiek voor revolverende financieringen die door de provincie worden verstrekt hebben Provinciale Staten het Kader Revolverend Financieren vastgesteld.³⁰ Dit kader maakt het mogelijk om onder voorwaarden provinciale middelen in te zetten om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Diverse provinciale leningen die zijn verstrekt voor de aanleg van snel breedbandinternet, de provinciale lening aan de DEO en het provinciale aandelenbezit van het MKB fonds Drenthe vallen in beginsel onder dit kader. Het kader moet in samenhang worden gezien met de Nota Reserves en Voorzieningen.³¹ In het Kader Revolverend Financieren wordt het instrument revolverend financieren als alternatief voor subsidiëren beschreven. Ook wordt ingegaan op de verschillen in de manier waarop beide financiële instrumenten geadministreerd dienen te worden in de boekhouding van de provincie. Bij een klassieke subsidie worden de kosten direct in de begroting opgenomen, terwijl dit bij een revolverende financiering niet het geval is. Ook wordt in het Kader Revolverend Financieren stilgestaan bij de financiële risico's van het verstrekken van revolverende financieringen (vooral leningen). Om deze risico's beheersbaar te houden schrijft het kader voor dat bij iedere verstrekking een bedrag van minimaal 10% van de omvang van de betreffende verstrekking in een bestemmingsreserve dient te

²⁹ Provincie Drenthe, *Begroting 2020*, Oktober 2019.

³⁰ Provincie Drenthe, Kader Revolverend Financieren, Statenstuk 2012-549 herzien, vastgesteld door Provinciale Staten op 19 december 2012.

³¹ Provincie Drenthe, Nota Reserves en Voorzieningen, Statenstuk 2012-546, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 11 september 2012.

worden gestort.³² Volgens de provincie wordt zo enerzijds het risico op niet-terugbetaling³³ beheerst en anderzijds worden individuele revolverende financieringen op deze wijze verankerd in de p & c cyclus. Hierdoor worden Provinciale Staten via de p & c cyclus in principe altijd geïnformeerd over de financieringen die Gedeputeerde Staten in het kader van het revolverend financieren wensen te verstrekken. Het voornemen van Gedeputeerde Staten om deze bestemmingsreserve, de reserve opvang revolverend financieren, in te stellen is beschreven in de Nota Reserves en Voorzieningen. Uit deze reserve kunnen dan middelen worden gereserveerd om risico's en beheerkosten op te vangen.

Het kader bevat bovendien een normenkader dat in acht dient te worden genomen, wanneer Gedeputeerde Staten het kader Revolverend Financieren willen toepassen. Omdat dit normenkader niet direct relevant is voor het beperken en/of beheersen van de financiële risico's zijn deze normen niet hier, maar in bijlage 4 weergegeven.

Het kader is in 2018 geëvalueerd.³⁴ De evaluatie besteedt de nodige aandacht aan het belang van het vaststellen van de financiële risico's bij het verstrekken van financiering aan derden. Om de risico's in te schatten is een zogenaamde "standaardafwegingsmethodiek" ontwikkeld met aandacht voor risico-inschatting, voorwaarden en periodieke beoordeling door de provincie Drenthe zelf. Verschillende teams van de provincie hebben hierin een rol. Als de financiering eenmaal is verstrekt, blijft monitoring van de risico's noodzakelijk gedurende de totale looptijd van de financiering. Er kunnen (externe) ontwikkelingen zijn die vragen om een geactualiseerde risico-inschatting. In de evaluatie wordt de aanbeveling gedaan om het monitoren en het beheer van de uitgezette leningen en garanties verder te professionaliseren. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat 5 (van de 25) verstrekte leningen/garanties moesten worden voorzien. Dit houdt in dat bij leningen het uitstaande bedrag niet (volledig) werd terugbetaald en dat bij garanties er door een schuldeiser een beroep werd gedaan op de garantstelling door de provincie. In drie (van de vijf) gevallen kon dit ten laste worden gebracht van de reserve (reserve opvang revolverend financieren). In de overige twee gevallen werd het bedrag (deels) ten laste gebracht van de exploitatie. In beide gevallen betrof het een lening aan INCAS3.³⁵

³² Ter verduidelijking een fictief rekenvoorbeeld: wordt er door de provincie Drenthe een revolverende financiering verstrekt van bijvoorbeeld € 10 miljoen, dan wordt er, afzonderlijk daarvan, minimaal € 1 miljoen in de reserve opvang revolverend financieren gestort.

³³ In jargon ook wel "(risk of) default".

³⁴ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Evaluatie Kader Revolverend Financieren, 31 mei 2018.

³⁵ Zie voor meer informatie over INCAS eerder onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer, *Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005-2015 Provincie Drenthe*, 12 november 2018.

Risico inschatting, storting in Reserve opvang revolverend financieren

Team	Rol
Aanvrager	Opstellen business case met meerjarenprognose (exploitatie, balans en kasstromen) inclusief (technische) onderbouwingen, contracten, offertes, bewijsmateriaal, etc.
Beleidsteam	Eerste beoordeling van de business case op realisme, uitvoerbaarheid en of het past bij onze beleidsopgaven, doelstellingen en resultaten. Bij complexe aanvragen externe deskundige vragen om casus te beoordelen. Eerste voorstel voor risicoprofiel.
Financieel beleid	Inschatting van het risicoprofiel, opstellen/aangeven van leningvoorwaarden, noodzakelijke zekerheden, looptijden, rente, aflossingsschema, etc.
Subsidie en inkoop	Opstellen subsidiebeschikking en toetsing aan regelingen/etc., uitvoeren van staatsteun toets, opstellen van lening overeenkomst
Treasury	Finiaal akkoord op aanvraag en vaststellen storting reserve

Bron: provincie Drenthe, Evaluatie Kader Revolverend Financieren

Als gevolg van de evaluatie worden de risico's van de verstrekte leningen en garanties regelmatig geïnventariseerd en waar nodig geactualiseerd. De provincie heeft één- of tweemaal per jaar een gesprek met ontvangers van leningen of garanties. In die gesprekken komt onder aan de orde welke algemene en bedrijfsmatige ontwikkelingen er zijn bij de eindbegunstigden en of ze in staat zijn om te voldoen aan rente- en terugbetalingsverplichtingen. Op basis van deze gesprekken en aanvullende documenten kan de provincie de risico-inschatting van de verstrekte financiering aanpassen. Als deze naar boven wordt aangepast (de provincie loopt een groter risico), dan worden er aanvullende middelen in de reserveopvang revolverend financieren gestort indien de dekking in de reserve ontbreekt. Daarnaast hanteert de provincie nu als uitgangspunt bij breedbandfinancieringen dat begunstigden maandelijks in plaats van jaarlijks terugbetalen. Als er dan een probleem ontstaat in de terugbetaling raakt de provincie daar eerder van op de hoogte.³⁶

3.3 Risicobeheersing door de fondsen

Zowel de DEO als het MKB Fonds Drenthe verstrekt leningen of aandelenkapitaal aan projecten met een bovengemiddeld risicoprofiel. Beide fondsen nemen meerdere preventieve maatregelen om de financiële risico's te beheersen. Een eerste maatregel is het doorlopen van een uitgebreid stappenplan alvorens een financiering doorgang kan vinden. Het stappenplan voor de DEO respectievelijk het MKB Fonds Drenthe is weergegeven in bijlage 5. Bij besluitvorming over financieringen door het MKB Fonds Drenthe is er een rol weggelegd voor het Investeringscomité (IC), dat bevoegd is om vanuit onafhankelijke positie te adviseren over het al dan niet aangaan van een financieringsovereenkomst. Bij de DEO is er geen rol voor een onafhankelijk orgaan dat adviseert over het aangaan van financieringsovereenkomsten. Besluitvorming ligt daar in de handen van de Raad van Toezicht (vóór 23 augustus 2018) of het bestuur (ná 23 augustus 2018). Alleen bij deelnemingen en financieringsbedragen boven een bepaalde limiet werd de extern opgestelde concept-financieringsovereenkomst ter besluitvorming aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Deelnemingen zijn sinds 2018 niet meer mogelijk.

³⁶ Gebaseerd op een telefonisch gesprek met een medewerker van de provincie Drenthe, d.d. 28 oktober 2020.

Verdere risicobeheersing door de DEO

Naast het doorlopen van een uitgebreide procedure om te komen tot een financiering, hanteert de DEO nog enkele beheermaatregelen. Zo probeert de DEO altijd extra zekerheden vast te leggen in de vorm van pand- of hypotheekrechten (zie tekstkader III). In 2018 heeft DEO bij 48 van de tot dan toe 50 verstrekte reguliere financieringen extra zekerheden vastgelegd.³⁷

Tekstkader III: Wat is een pand- of hypotheekrecht?³⁸

Geldverstrekkers kunnen extra zekerheden vestigen in de vorm van een pand of hypotheekrecht. Een hypotheekrecht kan alleen op goederen worden afgesloten die zijn ingeschreven in openbare registers. Dat geldt bijvoorbeeld voor huizen en percelen grond. Als de begunstigde van een lening niet in staat is de lening terug te betalen kan de geldverstrekker zijn hypotheekrecht uitvoeren. Het goed waarop het recht is gevestigd wordt dan verkocht. Uit de inkomsten uit deze verkoop kan dan de lening terug worden betaald. Een pandrecht werkt op dezelfde manier, maar kan niet op onroerende goederen (huizen, grond) gevestigd worden. Het pandrecht kan op vrijwel alle andere zaken (bijvoorbeeld op auto's) gevestigd worden.

Doorgaans worden de eerste pand- of hypotheekrechten gevestigd door banken. Dat betekent dat zij, bij een faillissement van de eindbegunstigde, als eerste aan de beurt zijn om de opbrengsten uit verkoop te ontvangen. Een tweede pand- of hypotheekrecht heeft alleen waarde als de opbrengst van de verkoop hoger is dan de vordering van de bank.

Daarnaast streeft stichting DEO ernaar om rente en aflossing van aangegane leningen te innen via automatische incasso. Terug- en rentebetalingen gebeuren per maand. Daardoor behoudt DEO enige regie over (het ritme van de) terug- en rentebetalingen. Wanneer een automatische incasso gestorneerd wordt door een begunstigde, geeft dit de mogelijkheid om snel op te treden richting begunstigde. In aanvulling hierop vraagt DEO jaarlijks de jaarrekeningen op van begunstigten die een omvangrijke financiering van DEO ontvangen. Hierdoor krijgt de DEO een beeld van de financiële situatie, en dus eventuele risico's met betrekking tot terugbetaling van de lening, van het betreffende bedrijf.

Vanaf 2015 begint DEO steeds meer aflossingen en rente te ontvangen over de verstrekte leningen. In 2015 werd nog 5% van de maandelijkse incasso's gestorneerd. In 2018 was dit percentage teruggebracht tot 1%.³⁹ In de jaarverslagen gaat DEO in op de gevallen waarbij er incasso's zijn gestorneerd. Als een leningnemer niet aan zijn terugbetalingsverplichtingen kan voldoen, wordt deze in gebreke gesteld. Het in gebreke stellen is een eerste stap in een proces dat kan leiden tot het opeisen van de lening, al dan niet via een incassobureau. Als een lening een verhoogd risicoprofiel kent, bijvoorbeeld doordat de begunstigde een terugbetalingsachterstand heeft opgelopen of doordat de financiële situatie van de begunstigde is verslechterd, dan is sprake van bijzonder beheer. De lening krijgt dan bijzondere aandacht van de DEO. Enerzijds kan via het bijzonder beheer de leningnemer worden geholpen zijn financiën onder controle te krijgen. Anderzijds is het doel van bijzonder beheer om het financiële risico te bewaken voor DEO. Eind 2018 zaten er drie leningen in bijzonder beheer.⁴⁰

³⁷ Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2018*, 30 april 2019.

³⁸ Gebaseerd op www.wetrecht.nl (geraadpleegd op 12 maart 2020) en <https://www.vandiepen.com/2016/03/pandrecht-wat-is-het-en-wat-heeft-u-er-aan/> (geraadpleegd op 7 september 2020).

³⁹ Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2018*, 30 april 2019.

⁴⁰ Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2018*, 30 april 2019.

De jaarverslagen bevatten per financiering in bijzonder beheer een toelichting op de financiering en een inschatting van het risico dat de lening niet kan worden terugbetaald.

Verder risicobeheersing door het MKB Fonds Drenthe

De N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) voert het beheer uit van het MKB Fonds Drenthe. Om de financiële risico's van het MKB Fonds te beheersen, neemt de NOM enkele preventieve maatregelen. Een belangrijk uitgangspunt dat de NOM hanteert is een actief beheer van de portefeuille met leningen en participaties. Dat houdt in dat de fondsbeheerder actief contact heeft met de. Eindbegunstigden koppelen maandelijks terug of het project nog volgens planning/begroting verloopt. Bij problemen kan de fondsbeheerder ook vrijblijvend advies geven. Bij participaties vult de NOM het aandeelhouderschap (namens het MKB Fonds Drenthe) actief in. Zij neemt deel als actief aandeelhouder in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Eindbegunstigden die een lening hebben ontvangen uit het MKB Fonds Drenthe, betalen deze per automatische incasso terug. De meeste automatische incasso's worden maandelijks geïncasseerd, in sommige gevallen per kwartaal. Als een automatische incasso dan niet doorgaat is dat een belangrijk signaal. Volgens de NOM als fondsbeheerder is de essentie van het beheersen van de financiële risico's het tijdig vaststellen van risico's en daar tijdig op acteren.⁴¹ In vergelijking met de DEO wordt er relatief weinig om zekerheden gevraagd in de vorm van pand- of hypotheekrechten als financieringsvoorwaarde. Het zou dan gaan om vooral tweede pand- of hypotheekrechten, omdat de eerste rechten vaak gaan naar de traditionele kredietverstrekkers (banken). Alleen als er een aanvullende financiering gevraagd wordt, worden er wel eens zekerheden vastgelegd.⁴² Naast het actief debiteurenbeheer naar eindbegunstigden toe, wordt de portefeuille van het MKB Fonds Drenthe intern ook tweemaal per jaar helemaal doorlopen op mogelijke risico's en besproken met de RvC en IC.

In principe geldt voor de leningen die worden verstrekt door het MKB Fonds Drenthe dat deze een aflossingsvrije periode kennen van één jaar en over een periode van vijf jaar worden terugbetaald. Voor de participaties geldt dat er naar gestreefd wordt om de participatie na vijf tot acht jaar te verkopen. Afhankelijk van de (bedrijfseconomische) omstandigheden van het bedrijf in kwestie kan besloten worden om de verkoop uit te stellen of te vervroegen.⁴³

3.4 Provinciale vergelijking financiële risico's

Algemene omgang met financiële risico's

Alle drie de Noordelijke provincies besteden aandacht aan de financiële risico's die zij lopen met de revolverende fondsen. Ten aanzien van de omgang met financiële risico's in algemene zin hanteert Groningen andere uitgangspunten dan Drenthe en Fryslân.

⁴¹ Gebaseerd op een interview met een medewerker van de NOM op 5 augustus 2020.

⁴² Gebaseerd op een interview met een medewerker van de NOM op 5 augustus 2020.

⁴³ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020, één op 20 januari 2021 en individuele financierings- en participatieovereenkomsten tussen MKB Fonds Drenthe en eindbegunstigden.

De omgang met financiële risico's wordt beschreven in de paragraaf "risicobeheersing en weerstandscapaciteit" in de provinciale jaarstukken en begrotingen. De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het minimaal benodigde weerstandsvermogen geeft een indicatie voor de mogelijkheden die de provincie heeft om (onverwachte) financiële tegenvallers op te vangen. Deze verhouding komt tot stand door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het minimaal benodigd weerstandsvermogen:

$$\frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{minimaal benodigd weerstandsvermogen}}$$

De provincie Groningen hanteert een streefwaarde voor deze verhouding van 1,0. Voor Drenthe en Fryslân is de streefwaarde 1,4. Tabel 5 zet de werkelijke verhouding in 2019 af tegen de provinciale streefwaarde. Hieruit blijkt dat de verhouding in Drenthe en Fryslân voldoet aan het provinciale streven. Voor Groningen ligt deze verhouding onder de streefwaarde, namelijk op 0,81. Dat betekent dat voor iedere euro aan geïdentificeerde risico's waarvoor geen dekking is uit programmabegrotingen, specifieke voorzieningen of verzekeringen, er € 0,81 beschikbaar is om deze risico's op te vangen.

Tabel 6: verhouding beschikbare weerstandscapaciteit en benodigd weerstandsvermogen, streefwaarde en realisatiewaarde 2019

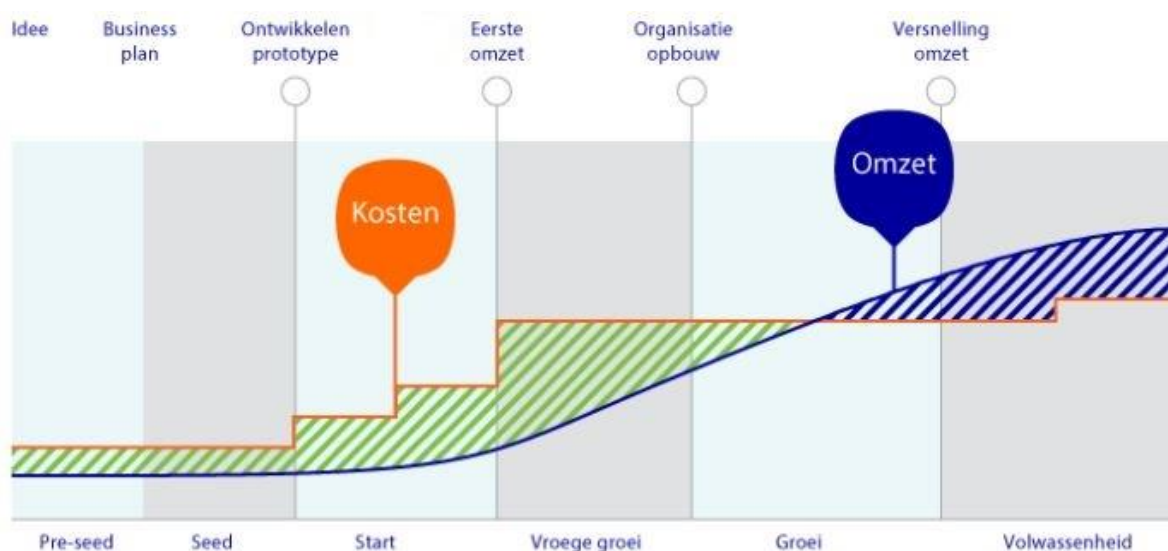
	Streefwaarde verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen	Daadwerkelijke verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen 2019
Drenthe	1,4 of hoger	1,48
Groningen	1,0 of hoger	0,81
Fryslân	1,4 of hoger	1,88

Omgang met financiële risico's specifiek voor revolverende fondsen

In de provinciale jaarrekeningen en begrotingen wordt specifiek stilgestaan bij de financiële risico's die te maken hebben met de verstrekking van provinciale middelen aan de revolverende fondsen die door de provincie zijn opgericht. Alle revolverende fondsen verstrekken (achtergestelde) leningen en/of aandelenkapitaal aan projecten met een bovengemiddeld risicoprofiel. Als de (verwachte) risico's lager zouden zijn, dan hadden de projecten immers financiering kunnen aantrekken op de reguliere financieringsmarkt. Dit betekent dat er ook een grotere kans is dat verstrekt kapitaal door de fondsen aan eindbegunstigden niet (volledig) terug kan worden betaald. Als dat het geval is, dan zal het fonds ook niet (volledig) de oorspronkelijk ontvangen provinciale bijdrage terug kunnen betalen. Dat heeft gevolgen voor de financiële middelen die de provincie in de toekomst (aan het eind van de looptijd van het revolverende fonds) aan kan wenden voor de uitvoering van beleid. Het is daarom belangrijk om de financiële risico's realistisch en voorzichtig in te schatten.

Typen projecten waar de revolverende fondsen zich op richten

Binnen de selectie van revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer heeft meegenomen in dit onderzoek zijn er drie fondsen die zich richten op het midden- en kleinbedrijf (MKB) en het stimuleren van innovatie binnen de provincie. Dit zijn het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds (dat later overgaat in het Innovatiebudget van de FOM). De andere drie revolverende fondsen, de Drentse Energie Organisatie, het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy en Fonds Nieuwe Doen richten zich op de energietransitie.⁴⁴ Met de middelen uit die laatste categorie revolverende fondsen zijn er veelal projecten gefinancierd die een relatief voorspelbare en zekere kasstroom kennen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zonneparken, zonnedaken of biovergistingsinstallaties. Nadat deze zijn gerealiseerd, wordt er energie geproduceerd en ontstaan er inkomsten. Met die inkomsten kunnen ook de leningen uit de fondsen terugbetaald worden. Er sprake van redelijk overzichtelijke projecten en redelijk overzichtelijke kasstromen, waardoor het financiële risico dat de fondsen lopen over deze projecten relatief klein is. Dit is veel minder het geval bij de fondsen die achtergestelde leningen en aandelenkapitaal verstrekken aan het MKB en voor het stimuleren van innovatie verstrekken. Innovatie begint feitelijk met een goed idee. Maar alleen een goed idee levert nog geen inkomstenstroom op waarmee eventuele leningen (plus rente) of dividenduitkeringen betaald kunnen worden. Een goed idee dient verder ontwikkeld te worden in een werkend ontwerp, een prototype, opschaling met productie van grotere aantallen en verkoop ervan, en bij succes verdere productie en verkoop. Figuur 3 laat deze verschillende fases van innovatie zien. Pas in de laatste twee fases (groei en volwassenheid) is er sprake van een stabiele inkomstenstroom waarmee (achtergestelde) leningen uit de fondsen terugbetaald kunnen worden. Gedurende de eerste vier fases in de innovatieketen is er nog geen enkele garantie dat investeringen in de innovatie zich zullen terugbetalen. Dit zijn echter wel de fases waarop het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zich richten.



Figuur 3: Verschillende fases in de innovatieketen (bron: Rabobank)

⁴⁴ De doelstellingen van Fonds Nieuwe Doen zijn breder, maar van het totale actieve budget, € 48 miljoen, is € 33 miljoen bedoeld voor initiatieven gericht op energietransitie.

Risico-inschattingen van provincies met betrekking tot revolverende fondsen

Op basis van bovenstaande lijkt het voor de hand te liggen dat de financiële risico's voor de fondsen die zich richten op innovatie (het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds) groter zijn dan voor de Drentse Energie Organisatie, het Fûns Skjinne Fryske Energzy en Fonds Nieuwe Doen. Tabel 6 geeft een overzicht van de risico-inschattingen die Groningen, Fryslân en Drenthe hebben gemaakt voor de provinciale middelen in de zes revolverende fondsen. Als er geen dekking is uit bestaande programma's, dan zijn deze risico-inschattingen ook meegenomen om te bepalen wat het minimaal benodigde weerstandsvermogen is. Voor de middelen in het MKB Fonds Drenthe en de middelen in het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) houdt Drenthe respectievelijk Fryslân er rekening mee dat niets van deze middelen terugvloeit naar de provincie. Voor het Investeringsfonds Groningen, dat zich richt op innovatie in het Groningse MKB, houdt de provincie een reserve aan van 20 procent van het fondsvermogen (€ 12 miljoen). Dat deze risico-inschatting lager is dan die van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds komt wellicht door de vormgeving van het fonds: een fonds dat op zijn beurt investeert in andere fondsen. De gedachte is dat de andere fondsen mede worden gevuld door marktpartijen en dat deze marktpartijen sectorspecifieke kennis meebrengen, waardoor voorstellen om te investeren in ondernemingen vanuit deze fondsen beter beoordeeld zouden kunnen worden.⁴⁵ Van de fondsen die zich richten op de energietransitie houdt de provincie Fryslân er rekening mee dat de kans 33 procent is dat de provinciale middelen in het fonds niet terugvloeien naar de provincie. Voor Fonds Nieuwe Doen en de Drentse Energie Organisatie is deze kans door respectievelijk Groningen en Drenthe ingeschat op tien procent.

Tabel 6: Risico-inschatting van de provincie met betrekking tot revolverend fonds

Provincie	Naam fonds	Door provincie ingeschat risico op falen	Maximum provinciale middelen beschikbaar voor fonds
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	10%	39,2
	MKB Fonds Drenthe	100%	13,0
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	10%	48,0
	Investeringsfonds Groningen	20%	60,0
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Energzy (FSFE)	33%	90,0
	Doefonds/Innovatiebudget FOM	100%	12,0

Onderbouwing

In de jaarstukken en begrotingen van de provincies Drenthe en Fryslân wordt niet toegelicht hoe de risico-inschattingen voor de specifieke revolverende fondsen tot stand zijn gekomen. Wel is in Drenthe sinds 2012 het beleidskader Revolverend Financieren van kracht. In dit kader staat dat bij iedere revolverende verstrekking door de provincie (inclusief die aan revolverende fondsen) er een bedrag met de omvang van tien procent van de verstrekking in een aparte reserve moet worden gestopt. Hiermee kunnen de financiële risico's van de verstrekking worden opgevangen.

⁴⁵ Provincie Groningen, Voordracht 1/2014 voor het vaststellen van de uitgangspunten van een revolverend fonds voor stuwende Groninger MKB-bedrijven, 7 januari 2014, en gesprek met medewerker van de provincie Groningen, d.d. 25 augustus 2020.

In Groningen is de risico-inschatting van het IFG van twintig procent getoetst door de accountant van de provincie. Deze heeft geconcludeerd dat de risico-inschatting acceptabel is, hoewel het te lopen risico sterk afhankelijk is van het risicoprofiel van de daadwerkelijke uitzettingen.⁴⁶ Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten bij de oprichting van het Fonds Nieuwe Doen onderbouwd waarom zij hebben gekozen voor een risico-inschatting van tien procent. Deze risico-inschatting is tevens getoetst door de accountant van de provincie.

3.5 Samenvattende bevindingen

- Het Drentse beleidskader Revolverend Financieren schrijft voor dat de provincie Drenthe bij iedere revolverende verstrekking een bedrag van minimaal tien procent van de verstrekking moet reserveren (in de reserve ‘opvang revolverend financieren’) voor het geval de begunstigde de verstrekking niet (volledig) kan terugbetalen.
- In de periode december 2012 tot en met april 2018 bleek de omvang van deze reserve onvoldoende te zijn om de verliezen uit de door de provincie Drenthe verstrekte financieringen op te vangen.
- De provincie Drenthe hanteert een verhouding van 1,4 (of hoger) tussen de provinciale weerstandscapaciteit en het minimaal benodigde weerstandsvermogen. Eind 2019 bleek deze verhouding 1,48 te zijn. Dat betekent dat voor iedere euro ongedekt risico de provincie 1,48 euro aan weerstandscapaciteit beschikbaar had.
- Bij financieringen die worden verstrekt door de revolverende fondsen wordt er een stappenplan doorlopen door het fonds om het project goed te leren kennen en om te zien welke risico’s er bestaan met betrekking tot het project. Het MKB Fonds Drenthe wordt bij iedere potentiële verstrekking geadviseerd door een onafhankelijk investeringscomité. Bij de DEO is er geen (adviserende) rol door een onafhankelijk orgaan. Daar beslist het fonds(bestuur) over potentiële financieringen.
- Als een financiering eenmaal is verstrekt, houden de fondsen een vinger aan de pols via een actief debiteurenbeheer. Het terugbetalen van een verstrekking via een automatische incasso speelt daarin een belangrijke rol. De frequentie van terugbetaling is meestal maandelijks (soms per kwartaal) en als een automatische incasso mislukt is dat een belangrijk signaal voor het fonds waar het fonds op acteert.
- De inschatting van de financiële risico’s met betrekking tot revolverende fondsen verschilt sterk per type revolverend fonds (richt het zich op innovatie in het MKB of op de energietransitie?) en per provincie.

⁴⁶ Gebaseerd op een nadere onderbouwing risicoprocentage 20% voor IFG, ontvangen van de provincie op 26 augustus 2020.

4. Staatssteunrisico's

4.1 Inleiding

Financiering uit met publiek geld gevulde revolverende fondsen kan een vorm van staatssteun zijn. Als het revolverende fonds aan alle volgende eigenschappen voldoet, dan is volgens artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie sprake van *ongeoorloofde staatssteun*.⁴⁷

- De steunmaatregel betreft steun aan een onderneming die economische activiteiten verricht;
- De steunmaatregel wordt bekostigd uit publieke middelen;
- De steunmaatregel levert de begunstigde een economisch voordeel op dat niet via een normale commerciële weg zou zijn verkregen;
- De steunmaatregel levert de begunstigde een selectief voordeel op;
- De steunmaatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen, leidend tot ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten in de EU.

Als er (mogelijk) sprake is van ongeoorloofde staatssteun, dan bestaat de mogelijkheid om dit aan te melden bij de Europese Commissie. Als er gegronde redenen zijn voor het verlenen van de staatssteun, dan kan de Europese Commissie hier toch toestemming voor geven.⁴⁸ Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening of de de-minimisverordening van de Europese Commissie. Bijlage 6 gaat uitvoeriger in op de mogelijkheden die er bestaan binnen de Europese regelgeving om geoorloofd staatssteun te verstrekken.

Met de informatie uit dit hoofdstuk kan de volgende onderzoeksvraag beantwoord worden:

5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder staatssteun?

Net zoals bij de financiële risico's (hoofdstuk 3) spelen de risico's met betrekking tot het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun op twee niveaus, namelijk op het niveau van de middelenverstrekking van de provincie naar het fonds en van het fonds naar eindbegunstigden. Eerst wordt (kort) stilgestaan bij het eerste niveau (van provincie naar fonds). Het restant van dit hoofdstuk gaat in op het tweede niveau (van fonds naar eindbegunstigden).

⁴⁷ Gebaseerd op Artikel 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en A. Oldenhof, *Revolverende fondsen – Een onderzoek naar de eisen die gesteld kunnen worden aan de bestuurlijke inrichting van revolverende fondsen.*, Masterthesis Bestuurskunde Radboud University, 14 september 2016.

⁴⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval voor de steun die lidstaten verstrekken aan bedrijven die zijn getroffen door de coronacrisis.

4.2 Middelenverstrekking van provincie naar fonds

Drentse Energie Organisatie

De middelen voor de DEO zijn als kredietsubsidie (lening) door de provincie aan de DEO verstrekt. Hierover hoeft de DEO geen vergoeding (rente) te betalen. In de brief aan de DEO over de herziening van de subsidie staat dat de provincie van mening is dat de subsidie aan de DEO geen ongeoorloofde staatssteun is, omdat de stichting ten doel heeft om de financiële middelen namens de provincie Drenthe door te geven. Omdat de DEO hier zelf geen financieel voordeel bij heeft, is er volgens de provincie geen sprake van staatssteun.⁴⁹

MKB Fonds Drenthe

De provincie houdt op verschillende manieren rekening met de staatssteunvoorwaarden van de Europese Commissie (EC) bij de oprichting van het MKB Fonds Drenthe.⁵⁰ Ten eerste is de provincie Drenthe enig aandeelhouder van de Drentse Holding B.V. Deze holding houdt op haar beurt honderd procent van de aandelen van de twee werkmaatschappijen, het Innovatiefonds B.V. en het Ontwikkelfonds B.V. Feitelijk heeft de steun dus de vorm van een aandelenparticipatie. Volgens Gedeputeerde Staten is er geen sprake van staatssteun, omdat het doel van de Drentse Holding B.V. slechts is om in de werkfondsen te investeren. Daarmee opereert de Drentse Holding B.V. volgens Gedeputeerde Staten niet zelfstandig op de markt. Daarmee is zij volgens Gedeputeerde Staten weliswaar onderdeel van de steunmaatregel, maar niet begunstigde van de steun.

Daarnaast ontvangt de fondsbeheerder (NOM) een vergoeding voor het beheer van het fonds. Doordat deze vergoeding marktconform en prestatie-afhankelijk vast is gesteld, is er volgens Gedeputeerde Staten geen sprake van staatssteun.

4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden

Uitgangspunt: marktconformiteit

Een belangrijk uitgangspunt van de DEO en het MKB Fonds Drenthe is dat zij in beginsel financiering verstrekken tegen *marktconforme* voorwaarden. Artikel 2.2 van het investeringsreglement van de DEO illustreert dit:⁵¹

⁴⁹ Provincie Drenthe, brief van Gedeputeerde Staten aan DEO, onderwerp: Herziening subsidie Drentse Energie Organisatie, zaaknummer 201801216, 19 februari 2018.

⁵⁰ Gebaseerd op: Bijlage 1 Toelichting Fondsen, als bijlage bij brief van Gedeputeerde Staten aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwerp: Goedkeuringsverzoek conform art 158 lid 2 Provinciewet, d.d. 14 februari 2014.

⁵¹ Drentse Energie Organisatie, *Investeringsreglement Drentse Energie Organisatie*, vastgesteld bij besluit van de Raad van Toezicht van de Stichting DEO, 18 oktober 2011 en Drentse Energie Organisatie, *Investeringsreglement Drentse Energie Organisatie*, vastgesteld bij besluit van de Raad van Toezicht van de Stichting DEO, 31 mei 2012.

“Uitgangspunt bij het investeringsreglement en het beleidsplan als bedoeld in art. 15 van de statuten van DEO, is dat de uitgezette middelen als zodanig een marktconform rendement opleveren. DEO houdt bij zijn beslissingen omtrent het al dan niet financieel ondersteunen van ondernemingen met dat uitgangspunt rekening.”

Vanaf 23 augustus 2018 is er een nieuw investeringsreglement van toepassing op de DEO. Daarin wordt opnieuw beschreven dat het uitgangspunt is om marktconform te financieren (artikel 2.3):⁵²

“Uitgangspunt bij het Reglement van DEO, is dat de uitgezette middelen als zodanig een marktconform rendement opleveren. DEO verricht een Staatssteuntoets om te borgen dat er sprake is van geoorloofde staatssteun. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- *DEO streeft er in beginsel naar middelen tegen een Marktconforme rente uit te zetten*
- *Daar waar DEO voornemens is een rentevoet te hanteren die lager is dan de Marktconforme rente, bepaalt DEO:*
 - *Of er sprake is van een Grensoverschrijdend effect, en zo ja,*
 - *Of één of meer AGVV-categorieën van toepassing kunnen worden verklaard op de voorgenomen Financiering, en zo nee,*
 - *Of de De-minimisverordening van toepassing kan worden verklaard op de voorgenomen Financiering.”*

Dat contrasteert met een veelgehoord argument voor de oprichting van revolverende fondsen, namelijk dat deze fondsen opgericht worden om financieringen te verstrekken aan sectoren/bedrijven waar de markt dat niet doet. Marktpartijen vinden dan het risicoprofiel van het project of de onderneming te hoog. Om, ondanks het uitblijven van financiering door marktpartijen op dat moment, toch te kunnen bepalen of er bij een verstrekking sprake is van een marktconforme vergoeding (meestal rente), heeft de Europese Commissie de mededeling over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (kortweg: Mededeling Rente).⁵³ De Mededeling Rente bevat een berekeningssystematiek voor de referentierente. Deze is opgebouwd uit een basisrente aangevuld met een renteopslag. De renteopslag is afhankelijk van de rating van de betreffende onderneming (zie tekstkader IV) en de zekerheden (zie tekstkader III, bladzijde 25) die zijn gevestigd door het revolverende fonds. Een betere rating en een hoge zekerheidsstelling leiden tot een kleinere renteopslag dan een slechtere rating en een lage zekerheidsstelling. Als de verstrekte lening achtergesteld is ten opzichte van andere kredietverstrekkers dient ook een grotere renteopslag te worden gerekend. Zolang het fonds een rente hanteert die gelijk of hoger is dan de in de Mededeling genoemde rente, zal deze marktconform zijn, volgens de definitie van de Europese Commissie. Het MKB Fonds Drenthe maakt gebruik van de Mededeling Rente van de Europese Commissie om rentetarieven te berekenen voor verstrekte leningen. Op basis daarvan hanteert het MKB Fonds Drenthe een rente tussen de acht tot tien procent over achtergestelde leningen.⁵⁴

⁵² Drentse Energie Organisatie, *Investeringsreglement Drentse Energie Organisatie*, vastgesteld bij besluit van het Bestuur van de Stichting DEO.

⁵³ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.

⁵⁴ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020 en individuele financierings- en participatieovereenkomsten tussen MKB Fonds Drenthe en eindbegunstigden.

Tekstkader IV: Ratings

Om het risico in te schatten op de kans op eventueel falen bij toekomstige rentebetalingen en terugbetalingen van leningen, kan gebruik worden gemaakt van een (krediet)rating. Ratings worden bepaald op basis van een aanvraag van een onderneming. Gedurende een periode van 3 tot 6 maanden zullen specialisten van een rating agency onderzoek doen naar het bedrijf in kwestie. Nadat de rating is vastgesteld en bekendgemaakt blijft de rating agency in contact met het bedrijf en zal deze enkele keren per jaar bezoeken, zodat zij op de hoogte blijft van relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de rating. Internationaal bekende rating agency's zijn Moody's en Standard & Poor's. Zij brengen ook landenratings uit die wat zeggen over de relatieve kredietwaardigheid van de bedrijven die gevestigd zijn in dat land. Doorgaans worden ratings uitgedrukt in AAA (triple A, extreem kredietwaardig), AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C, D (failliet).

Ook bij het aangaan van aandelenparticipaties (door het MKB Fonds Drenthe) geldt het uitgangspunt van marktconformiteit. Als het MKB Fonds Drenthe tegelijkertijd en onder dezelfde voorwaarden participeert als één of meer marktpartijen is er altijd sprake van marktconformiteit. Indien een mede-investeerder ontbreekt, wordt op basis van andere gronden de marktconformiteit onderbouwd, bijvoorbeeld waarderingsmethodieken op basis van IPEV-richtlijnen⁵⁵, -uitgangspunten en rendementsberekeningen. In alle gevallen toetst de investeringscommissie de marktconformiteit als onderdeel van haar advies op investeringsvoorstellen.⁵⁶ Op basis van door de Noordelijke Rekenkamer geraadpleegde twee aandelenparticipatie-overeenkomsten is niet altijd sprake van gelijktijdige participatie op aandelen door een private marktpartij. In één overeenkomst wordt door één andere partij geparticipeerd, zijnde de NOM. Bij een andere overeenkomst wordt alleen door het MKB Fonds Drenthe geparticipeerd.

Staatssteun alleen onder AGVV of de-minimis

Hoewel uit de investeringsreglementen blijkt dat in beginsel het uitgangspunt is om financieringen tegen marktconforme voorwaarden te verstrekken, laten zij de mogelijkheid open om staatssteun te verstrekken binnen de kaders van de Europese Commissie. Bij de DEO is het tevens mogelijk om steun te verstrekken als er geen sprake is van een grensoverschrijdend effect. De verstrekte steun heeft dan geen gevolgen voor het handelsverkeer tussen Europese lidstaten. Als er wel sprake is van een grensoverschrijdend effect, kan er alleen steun worden verstrekt als deze valt onder te brengen bij de AGVV of de de-minimisverordening. Hier wordt door de fondsen zelden gebruik van gemaakt.

4.4 Provinciale vergelijking staatssteunrisico's

Middelenverstrekking van provincie naar fonds

Alle zes de revolverende fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar heeft gedaan zijn op afstand geplaatst van de provincie. De provincie heeft hiervoor aparte entiteiten opgericht en deze entiteiten voorzien van middelen waarmee de doelstellingen van het fonds kunnen worden gerealiseerd.

⁵⁵ International Private Equity and Venture Capital Valuation (IPEV) guidelines.

⁵⁶ MKB-fonds Drenthe, *Investeringsreglement Drents Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend. Gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020 en een interview met medewerkers van de NOM op 21 januari 2021.

Bij Fonds Nieuwe Doen, de Drentse Energie Organisatie en het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy zijn de middelen via een lening beschikbaar gesteld. Bij de andere fondsen zijn de middelen als aandelenkapitaal ter beschikking gesteld. Tabel 7 laat zien dat de drie provincies verschillende voorwaarden hebben gesteld aan deze lening. De provincie Fryslân heeft gekozen voor een vaste rente van twee procent, omdat de provincie verwachtte ook een rendement te hebben gemaakt als de provinciale middelen op een andere manier waren uitgezet. De provincie Groningen heeft gekozen voor een variabele rente die is gebaseerd op de driemaandelijke Euribor rente, met een ondergrens van 0,7 procent. De provincie Drenthe heeft de lening tegen een rente van nul procent verstrekt.

Tabel 7: de zes onderzochte revolverende fondsen en enkele beschrijvende kenmerken

Provincie	Naam fonds	Startkapitaal	Omvang fonds (in € mln)	Verstrekt als:	Voorwaarden
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	100% provinciale middelen	39,2	Lening	0% rente
	MKB Fonds Drenthe	100% provinciale middelen	13,0	Aandelenkapitaal	
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	100% provinciale middelen	48,0	Lening	Variabele rente, met minimum van 0,7%
	Investeringsfonds Groningen	100% provinciale middelen	60,0	Aandelenkapitaal	
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	100% provinciale middelen	90,0	Aandelenkapitaal (1/3) en lening (2/3)	2% vaste rente voor leningdeel
	Doefonds / Innovatiebudget FOM	100% provinciale middelen	12,0	Aandelenkapitaal	

Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden

Alle zes de onderzochte revolverende fondsen hanteren als belangrijk uitgangspunt dat de financiering verstrekt dient te worden tegen *marktconforme* voorwaarden. De gedachte is dat zolang een financiering marktconforme voorwaarden kent er per definitie geen sprake is van staatssteun. Zo wordt bij het opstellen van financieringsovereenkomsten veelvuldig gebruik gemaakt van een toetsingsformulier rente, waarmee verzekerd kan worden dat de gehanteerde rente (in geval van (achtergestelde) leningen) voldoet aan de referentierente volgens de mededeling rente.⁵⁷ Als de rente daaraan voldoet, dan is deze *marktconform* volgens de definitie van de Europese Commissie. Maar in de investeringsreglementen en financieringsprotocollen van alle zes de revolverende fondsen wordt de mogelijkheid open gehouden om toch financiering te verstrekken tegen gunstiger dan marktconforme voorwaarden. De financiering dient dan onder de voorwaarden van de AGVV of de De-minimisverordening te worden gebracht. In de praktijk zijn de DEO, het IFG en het MKB Fonds Drenthe aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de AGVV.

⁵⁷ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.

4.5

Samenvattende bevindingen

- De middelenverstrekking van Drenthe aan de revolverende fondsen valt volgens de provincie binnen de Europese kaders voor staatssteun. Voor de provinciale lening aan de DEO wordt geen rente geïncasseerd.
- Het belangrijkste uitgangspunt bij de verstrekkingen van de revolverende fondsen aan eindbegunstigden is dat deze allemaal tegen marktconforme voorwaarden geschieden. Als er niet tegelijk wordt medegefinancierd door een private partij, dan wordt marktconformiteit geïnterpreteerd conform de Mededeling Rente van de Europese Commissie. Dit geldt voor zowel de middelenverstrekking van provincie naar fonds als voor de middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigde.
- Als er verstrekkingen vanuit revolverende fondsen plaatsvinden tegen betere voorwaarden (“het levert de begunstigde een economisch voordeel op dat niet via een normale commerciële weg zou zijn verkregen”), dan gebeurt dat alleen binnen de AGVV of de-minimis regeling van de Europese Commissie.⁵⁸ Dit gebeurt echter zelden.

⁵⁸ Of het MKB Fonds Drenthe zich hier in de praktijk aan houdt heeft de Noordelijke Rekenkamer niet kunnen vaststellen.

5. Maatschappelijke en financiële resultaten

5.1 Inleiding

Bij resultaten kan gedacht worden aan de maatschappelijke meerwaarde die is bereikt met het fonds. Het fonds wordt immers met publiek geld gevuld en de gedachte is dat via het fonds een bepaald publiek belang wordt gediend. Daarnaast kunnen er ook financiële doelstellingen worden meegegeven aan de leiding van het fonds. Er is immers bewust gekozen voor een *revolverend* fonds: de provincie zal toch willen dat de middelen in het fonds in een bepaalde mate revolveren. Hieronder wordt ingegaan op de maatschappelijke en financiële doelstellingen van de DEO en het MKB Fonds Drenthe en de resultaten op die gebieden. Deze informatie kan gebruikt worden om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

6. Wat zijn de eerste resultaten van de Drentse revolverende fondsen? Hoe doeltreffend en doelmatig zijn ze?

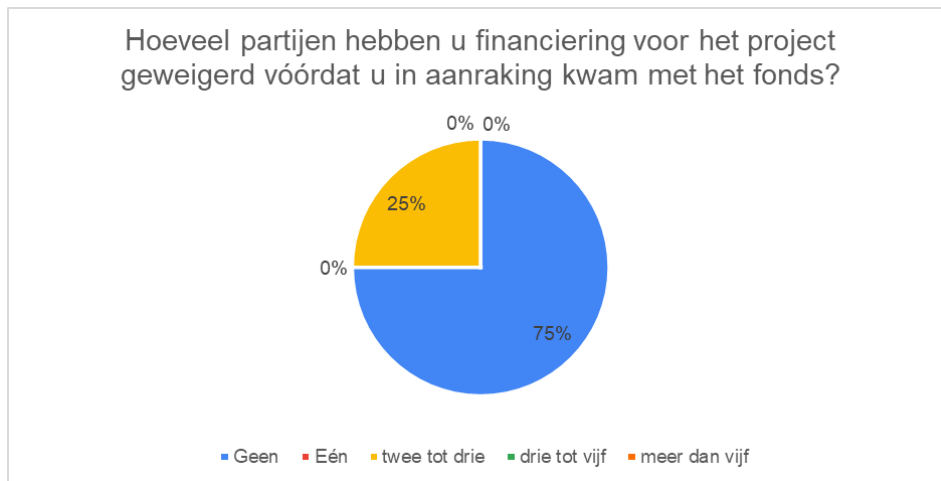
5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen

Een wezenlijk kenmerk van met publieke middelen gevulde revolverende fondsen is dat zij in theorie alleen projecten financieren die geen of onvoldoende financiering uit de markt weten aan te trekken. Als gevolg van een financiering door een revolverend fonds, vaak in de vorm van een achtergestelde lening, durven banken het project ook deels te financieren. Projecten kunnen daardoor (sneller) doorgang vinden.

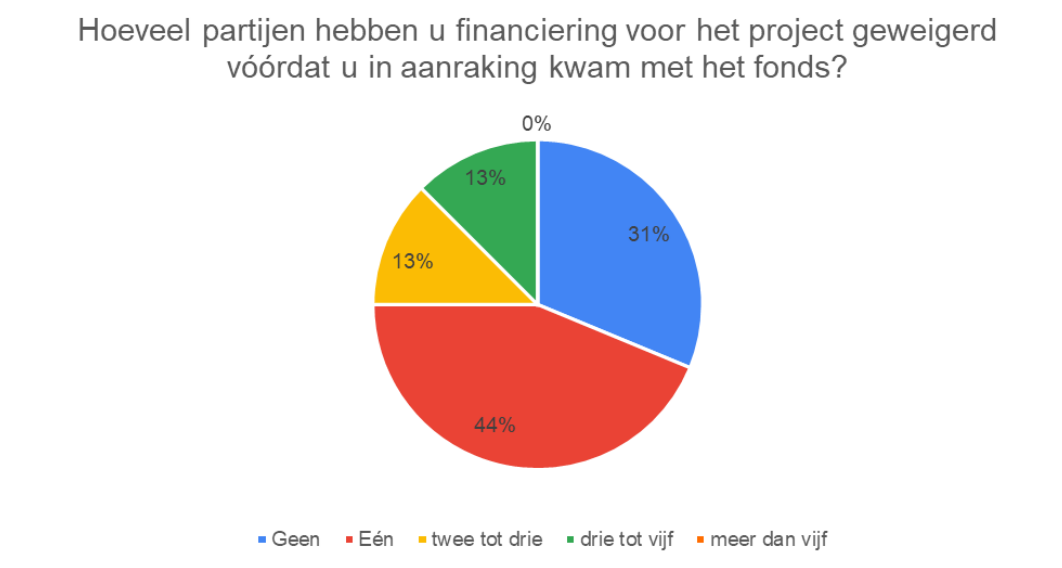
Om te zien in hoeverre dit in de praktijk het geval is, voerde de Noordelijke Rekenkamer een kleine steekproef uit onder eindbegunstigden van middelen uit de DEO en het MKB Fonds Drenthe. Volledigheidshalve neemt de Noordelijke Rekenkamer de resultaten van de DEO wel op maar het aantal respondenten is te laag om hieruit duidelijke conclusies te trekken.

Eindbegunstigden gaven antwoord op de volgende vraag:

- Hoeveel partijen hebben u financiering voor het project geweigerd vóórdat u in aanraking kwam met het fonds?



Figuur 4: enquêteresultaten DEO vraag 1



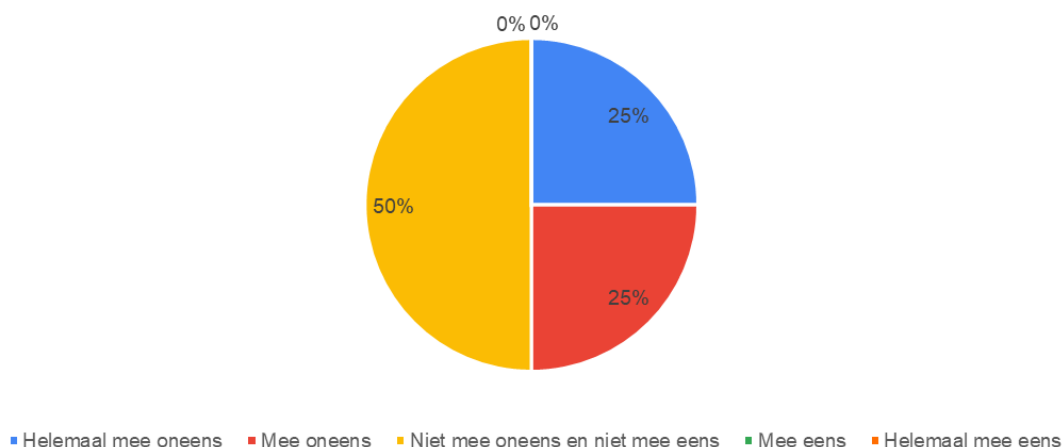
Figuur 5: enquêteresultaten MKB Fonds Drenthe vraag 1

Figuren 4 en 5 tonen de resultaten. Hieruit komt naar voren dat 75 procent van de deelnemers aan de enquête die steun heeft ontvangen van de DEO geen financiering is geweigerd door traditionele kredietverstrekkers. Voor het MKB Fonds Drenthe gaat het om 31 procent.

In aanvulling op bovenstaande vraag hebben eindbegunstigden aangegeven in hoeverre ze het eens zijn met de volgende stelling:

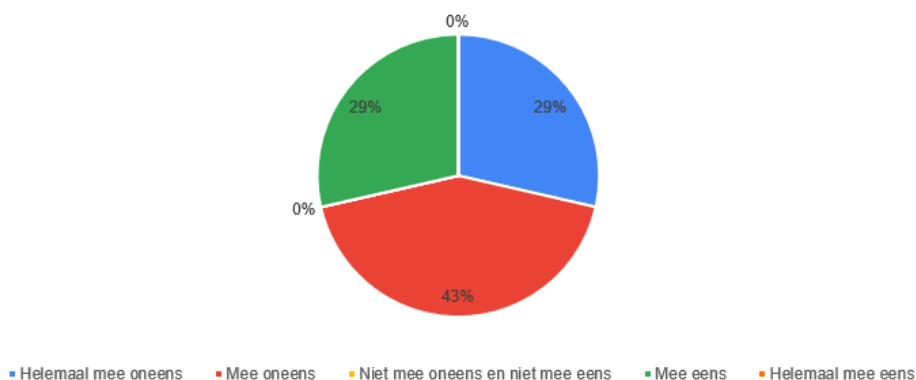
- Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan.

Reacties op stelling: "Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan."



Figuur 6: enquêteresultaten DEO: reacties op stelling

Reacties op de stelling: Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan.



Figuur 7: enquêteresultaten MKB Fonds Drenthe: reacties op stelling

Geen van de respondenten die de enquête over de DEO invulden, geven aan dat hun project ook zonder steun van de DEO had kunnen doorgaan. Bij de respondenten die de enquête over het MKB Fonds Drenthe invulden is dat 29 procent oftewel twee van de zeven ondervraagde projecten. Echter, het grootste deel van de respondenten, vijf van de zeven, gaf aan dat hun project niet zonder steun van het MKB Fonds Drenthe door had kunnen gaan. Omdat de respons op de enquête vrij beperkt was, is het lastig om op basis van deze resultaten duidelijke conclusies te trekken. Op basis van deze resultaten lijkt het er echter op dat het MKF Fonds Drenthe wel in de behoefte voorziet van financiële middelen.

5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten DEO

Het maatschappelijke doel van de stichting DEO is het eraan bijdragen dat de klimaat- en energietransitiedoelstellingen van de provincie Drenthe zoveel mogelijk zullen en kunnen worden

gerealiseerd.⁵⁹ Het onderzoek van de onderzoeksafdeling van de griffie van de provincie Drenthe concludeerde dat dit een weinig concrete doelstelling is (meer over dit onderzoek in het hoofdstuk over de informatievoorziening aan Provinciale Staten).⁶⁰ De exacte energietransitiedoelstellingen van de provincie Drenthe zijn in de loop van de tijd aangepast.⁶¹ Op hoofdlijnen streeft de provincie ernaar om een bijdrage te leveren aan de productie van duurzame energie en een reductie van de CO₂-uitstoot. Eén van de subdoelen was ook jarenlang om een bijdrage te leveren aan de taakstelling wind op land.⁶² Tegelijkertijd heeft de provincie bij de DEO aangegeven dat zij niet wilde dat de DEO werkkapitaalfinanciering zou verstrekken aan agrariërs die meedoen aan het windpark Drentse Monden en Oostermoer.⁶³ De reden hierachter was dat de provincie het niet wenselijk achtte om werkkapitaal te financieren.

De stichting DEO houdt per project bij hoeveel CO₂ er met het project wordt gereduceerd en/of hoeveel duurzame energie er met het project wordt opgewekt. Deze informatie wordt weergegeven in de jaarverslagen van DEO. Tot en met 2017⁶⁴ bevatten de jaarverslagen een overzicht van de projectenportfolie van de DEO. Deze lijst bevat projecten waaraan de DEO financiering heeft verstrekt of voornemens is dit te doen. De lijst bevat de omvang van de totale investering, de omvang van het deel dat DEO financiert (of gaat financieren), hoeveel CO₂ er met het project wordt gereduceerd en/of hoeveel duurzame energie er met het project wordt opgewekt.

Tabel 8 relateert de resultaten van de DEO aan de meest actuele energietransitiedoelstellingen van de provincie Drenthe. Tevens zijn in de tabel de indicatoren CO₂-uitstoot en productie duurzame energie opgenomen. Met de projecten die mede dankzij de inzet van DEO zijn gerealiseerd is de uitstoot van 153.350 ton CO₂ in Drenthe vermeden. Die hoeveelheid is vergelijkbaar met ongeveer 4,5% van de totale uitstoot van CO₂ in Drenthe in 2017. De bijdrage van de DEO aan de productie van duurzame energie in Drenthe is lastiger te duiden. Dat komt doordat de DEO geen duidelijk onderscheid maakt in haar jaarverslagen tussen duurzame energie (productie in GJ) en energiebesparing (vermeden energieverbruik in GJ). Energiebesparing hoefde ook niet bijgehouden te worden, omdat de provinciale doelstellingen zich toespitsen op de productie van duurzame energie en reductie van CO₂-uitstoot.

⁵⁹ Statuten Drentse Energie Organisatie, 23 augustus 2018.

⁶⁰ Commissie van Onderzoek provincie Drenthe, *Onderzoek Drentse Energie Organisatie*, Assen, 4 maart 2016.

⁶¹ In 2013 bestonden de belangrijkste doelstellingen uit het produceren van duurzame energie en reductie van CO₂ (bron: Provincie Drenthe, *Begroting 2013*, oktober 2012, p.54). In 2016 was de belangrijkste doelstelling om bij te dragen aan een energieneutrale provincie per 2050, door in 2020 20% minder CO₂ uit te stoten t.o.v. 1990, de productie van duurzame energie te stimuleren en bij te dragen aan de realisatie van de taakstelling Wind op Land (bron: Provincie Drenthe, *Begroting 2016*, oktober 2015, p.51). In 2019 is de belangrijkste doelstelling het bijdragen aan een energieneutrale provincie per 2050, door in 2020 20% minder CO₂ uit te stoten t.o.v. 1990, bij te dragen aan de taakstelling Wind op Land en de Expeditie Energieneutraal Wonen te realiseren (bron: Provincie Drenthe, *Begroting 2019*, oktober 2018, p.67-68). In 2020 is de belangrijkste doelstelling een bijdrage leveren aan de doelstelling om 49% minder CO₂ uit te stoten in 2030 t.o.v. 1990 (bron: Provincie Drenthe, *Begroting 2020*, oktober 2019, p.63). Zie ook Noordelijke Rekenkamer, *Energietransitie provincie Drenthe*, december 2018 (openbare Nota van Bevindingen behorende bij het onderzoeksrapport *Energie in Transitie – Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie* van de vijf provinciale Rekenkamers).

⁶² Voor Drenthe houdt deze taakstelling in dat er aan het eind van 2020 285,5 MW aan windenergie moet zijn gerealiseerd.

⁶³ Gebaseerd op een interview met een medewerker van de DEO.

⁶⁴ Vanaf 2018 wordt dit weergegeven per technologie.

Tabel 8: Doelstelling en bijdrage DEO in reductie CO₂-uitstoot en productie duurzame energie

	Energietransitiedoelstellingen provincie Drenthe 2020 ⁶⁵	Vermeden CO ₂ -uitstoot en energiebesparing/duurzame opwek door de projecten die door DEO zijn ondersteund ⁶⁶
CO ₂ -uitstoot Drenthe	Een bijdrage leveren aan de doelstelling van 49% CO ₂ -reductie in 2030 (t.o.v. 1990)	153.350 ton CO ₂ -reductie per jaar
Productie duurzame energie Drenthe	Het aandeel hernieuwbare energiebronnen bedraagt 14% in 2020 en 16% in 2023	1.329.253 GJ besparing/opwek per jaar

5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten MKB Fonds Drenthe

Het maatschappelijke doel van het MKB Fonds Drenthe is *het voor en met name in de provincie Drenthe bevorderen, ondersteunen en versterken van initiatieven, projecten en ondernemingen van het Drentse midden- en kleinbedrijf, met name op terreinen waar mede publieke belangen in de Provincie Drenthe worden gediend*.⁶⁷ Dit doel is niet nader geconcretiseerd in bepaalde indicatoren waarmee gemonitord wordt in hoeverre het fonds haar maatschappelijke doelen realiseert. Volgens de provincie is dat namelijk heel moeilijk vast te stellen. De overtuiging van de provincie is wel dat het fonds toegevoegde waarde levert aan de economie van Drenthe.⁶⁸ Wel houdt het MKB Fonds Drenthe cijfers bij over de groei en het behoud van directe arbeidsplaatsen, uitgedrukt in fte. Indirecte werkgelegenheid wordt niet gemeten.⁶⁹ Het maatschappelijk rendement is een onderdeel van de projectbeschrijving die financieringsaanvragers moeten meesturen bij hun aanvraag.⁷⁰ Hierin staan ten minste beschreven het maatschappelijk rendement, uitgedrukt in 'maatschappelijke kennisontwikkeling'; de toename en het behoud van werkgelegenheid in de Provincie Drenthe in fte; en eventueel zicht op patenten/octrooien en/of aan kennis gerelateerde unieke marktposities.⁷¹

De jaarverslagen bevatten onder andere informatie over het aantal fte dat is gerealiseerd als gevolg van de investeringen die door het MKB Fonds Drenthe zijn gedaan. Verder gaan ze in op het aantal

⁶⁵ Provincie Drenthe, *Begroting 2020*, oktober 2019, p.63.

⁶⁶ Gebaseerd op het meest recente jaarverslag, jaarverslag 2019 (p.6), van DEO.

⁶⁷ MKB-Fonds Drenthe, *Artikel 2 uit de Oprichtingsakte, statuten van oprichting*, 15 mei 2014, pp. 3

⁶⁸ Gebaseerd op een interview met de provincie Drenthe, 31 augustus 2020.

⁶⁹ MKB-Fonds Drenthe, *Jaarverslag 2019*, 10 maart 2020

⁷⁰ Dit geldt voor alle aanvragen uit het ontwikkelfonds en voor innovatiekredieten uit het Innovatiefonds; bijlage 1a uit het Investeringsreglement Innovatiefonds B.V. stelt voor microkredieten (tussen € 10.000 en € 50.000) als vereiste in het projectplan een beschrijving van de 'maatschappelijke relevante kennisontwikkeling' en de verwachte toename en/of behoud van arbeidsplaatsen in de provincie Drenthe, uitgedrukt in fte.

⁷¹ MKB-Fond Drenthe, *Bijlage 1b bij Investeringsreglement Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend; MKB-Fond Drenthe, *Bijlage 1 bij Investeringsreglement Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend.

ondernemingen waarin het fonds investeert en binnen welke sectoren deze ondernemingen actief zijn. Er staat in de jaarverslagen niet beschreven op welke manier de cijfers tot stand komen. Volgens de fondsbeheerder van het MKB Fonds Drenthe rapporteren de ondernemingen waarin het fonds investeert twee keer per jaar over het aantal fte dat er bij de portefeuilleondernemingen in dienst is.⁷² Tabel 9 geeft een overzicht van de werkgelegenheid die is gecreëerd als gevolg van de investeringen van het fonds. Dit is zowel groei als behoud van arbeidsplaatsen.⁷³

Tabel 9: Maatschappelijke resultaten van het MKB Fonds Drenthe, uitgedrukt in fte⁷⁴

Jaar	Realisatie (fte)
2014	-
2015	111
2016	253
2017	287
2018	348
2019	569

5.5 Provinciale vergelijking maatschappelijke resultaten

De maatschappelijke doelstellingen van de fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar doet komen grotendeels met elkaar overeen. De energiefondsen richten zich op het bijdragen aan de energietransitiedoelstellingen van de provincie. De MKB-fondsen richten zich vooral op het versterken van de werkgelegenheid in het MKB. De manier waarop de fondsen de resultaten bijhouden, verschilt echter per fonds, zoals ook te zien in tabel 10. De DEO kijkt naar CO₂-reductie in tonnen per jaar en naar de opwekking van duurzame energie en energiebesparing in GJ per jaar. Het fonds maakt geen onderscheid tussen energieopwekking en energiebesparing, terwijl het FSFE dit onderscheid in zijn resultaten wel hanteert. Het Fonds Nieuwe Doen kijkt daarentegen alleen naar de CO₂-reductie die het door (mede)financiering van haar projecten teweeg brengt. Het FSFE houdt naast de energiedoelstellingen ook de impact op de werkgelegenheid bij.

De drie MKB-fondsen houden alle de impact op de werkgelegenheid bij uitgedrukt in fte: het MKB Fonds Drenthe alleen de directe werkgelegenheid, het IFG de impact op de directe en indirecte werkgelegenheid. Het Doefonds / Innovatiebudget van de FOM gebruikt een weegfactor om de indirecte werkgelegenheid te kunnen berekenen. Ook het FSFE houdt de directe werkgelegenheid in de Friese energiesector bij, maar drukt die uit in arbeidsjaren.

⁷² Gebaseerd op een interview met de fondsbeheerder op 5 augustus 2020.

⁷³ Pas in de jaarverslagen vanaf 2017 worden groei en behoud van arbeidsplaatsen apart vermeld.

⁷⁴ Alle informatie is afkomstig uit de jaarverslagen van het MKB-Fonds Drenthe.

De totstandkoming van de cijfers verschilt ook per fonds. Het FSFE is het enige fonds dat de cijfers door en externe partij laat berekenen. De andere fondsen berekenen zelf de maatschappelijke resultaten op basis van gegevens die zij bij eindbegunstigden opvragen. De DEO en het Fonds Nieuwe Doen vragen de cijfers op bij eindbegunstigden en berekenen aan de hand daarvan de energieopwekking en -besparing respectievelijk CO₂-reductie. Het FSFE laat aan de hand van de cijfers berekenen wat de verwachte opbrengst is van alle soorten energiebesparende en energieopwekkende projecten die het FSFE (mede)financiert.

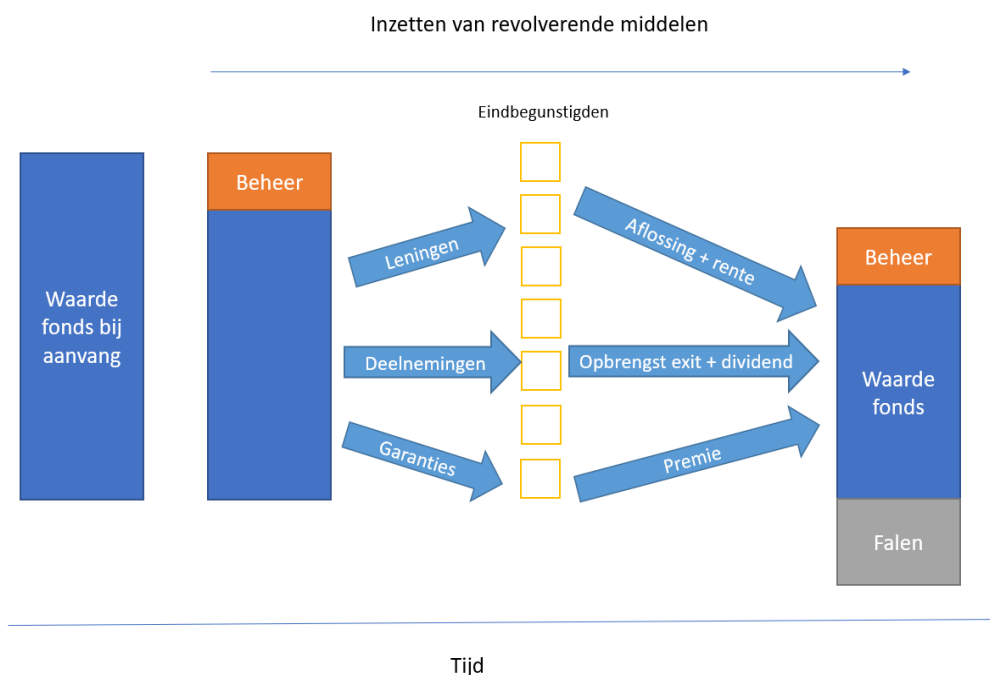
De drie MKB-fondsen vragen de ontwikkeling van de werkgelegenheid op bij de eindbegunstigden en berekenen zelf het effect op de werkgelegenheid in de provincie. Het FSFE werkt met kengetallen bij het bijhouden van de werkgelegenheid, waarmee het aantal tijdelijke arbeidsjaren in de provincie wordt berekend.

Tabel 10: maatschappelijke doelstellingen en resultaten

Provincie	Naam fonds	Doelstelling	Maatschappelijke resultaten	Totstandkoming cijfers
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Er aan bijdragen dat de doelstellingen van de provincie Drenthe over de energietransitie zoveel mogelijk worden gerealiseerd	Reductie van 153.350 ton CO ₂ per jaar	Intern
	MKB Fonds Drenthe	Het voor en met name in de provincie Drenthe bevorderen, ondersteunen en versterken van initiatieven, projecten en ondernemingen van het Drentse midden- en kleinbedrijf, met name op terreinen waar mede publieke belangen in de Provincie Drenthe worden gediend	569 fte	Intern
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Initiatieven op gebied van zorg, leefbaarheid en energie ondersteunen	Reductie van 16.848 ton CO ₂ per jaar	Intern
	Investeringsfonds Groningen	Groninger economie en werkgelegenheid ondersteunen	178 fte (direct en indirect)	Intern
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Energij (FSFE)	Er aan bijdragen dat de doelstellingen van de provincie Fryslân over de energietransitie zoveel mogelijk worden gerealiseerd	2037 TJ duurzame energieproductie en 8,41 TJ energiebesparing + 790 arbeidsjaren tijdelijke werkgelegenheid	Extern (vanaf 2017)
	Doefonds/FOM	Het bevorderen van innovatieve kracht van en innovatie door het Friese MKB	264 fte	Intern

5.6 Financiële doelen en resultaten

Op basis van de beschikbare informatie van de onderzochte revolverende fondsen heeft de Noordelijke Rekenkamer enkele zaken op een rij gezet. Allereerst kijkt de Noordelijke Rekenkamer naar de totale provinciale bijdrage aan het fonds. Afhankelijk van de resultaten van het fonds kan de (boek)waarde van deze provinciale bijdrage toe- of afnemen over tijd. Op ieder gewenst moment kan de nominale waarde worden afgezet tegen de boekwaarde van de provinciale bijdrage.⁷⁵ Op die manier ontstaat inzicht in de waardeontwikkeling van de provinciale bijdrage. De meest omvangrijke kostenposten van een revolverend fonds bestaan uit de beheerkosten van het fonds en de kosten voor “default” (falen). Met dat laatste wordt bedoeld op een situatie waarbij eindbegunstigden die financiering van het fonds hebben ontvangen, niet in staat zijn om de lening (volledig) terug te betalen. Als het vermoeden bestaat dat een onderneming niet langer aan haar (terug)betalingsverplichtingen kan voldoen, dient de fondsbeheerder de betreffende lening af te waarderen en daarvoor een voorziening te treffen op de balans.⁷⁶ Voor participaties en deelfondsen geldt dat er een voorziening wordt getroffen als de kosten hoger zijn dan de gerealiseerde opbrengst van de onderneming of het deelfonds. Eventuele tussentijdse waardeveranderingen van participaties of deelfondsen mogen niet worden meegenomen in de waardering. De voorziening wordt eventueel positief gecorrigeerd als de eventuele waardestijging wordt geëffectueerd (als een participatie wordt verkocht).⁷⁷ In het ergste geval is sprake van een faillissement van de gefinancierde onderneming en komt van terugbetaling



Figuur 8: Schematische weergave van de mogelijke ontwikkeling van het fondsvolume (bewerking Noordelijke Rekenkamer, gebaseerd op Buck Consultants International (2012))

⁷⁵ De ratio die op deze wijze ontstaat is een maat voor de revolverendheid van de provinciale bijdrage.

⁷⁶ De richtlijnen voor het gebruik van voorzieningen zijn gerapporteerd volgens de International Accounting Standards 37 en de Raad voor de Jaarverslaggeving 252 (bron: Hoogendoorn et al. (2016)).

⁷⁷ Conform International Private Equity and Venture Capital Valuation (IPEV) standaarden.

weinig meer terecht. Tegenover de kosten van beheer en falen staan de inkomsten die worden ontvangen over de uitgezette middelen. In het geval van leningen is dat rente, in het geval van aandelenkapitaal is dat dividend en/of de opbrengst van de verkoop van aandelen en in geval van garanties zijn dat premies. Figuur 8 geeft een schematisch overzicht van hoe de waarde van een revolverend fonds zich *kan* ontwikkelen. Naast de waardeontwikkeling, staat de Noordelijke Rekenkamer in de volgende paragrafen ook kort stil bij de beheerkosten van de fondsen.

DEO

De oprichtingsstatuten en de vernieuwde statuten uit 2013 van de DEO bevatten geen financiële doelstellingen. Sinds de herijking (en de vernieuwde statuten) in 2018 is sprake van een doelstelling met betrekking tot de revolverendheid van de door de provincie Drenthe verstrekte middelen. Na de (verwachte) einddatum van 31 december 2025 dient de stichting DEO over te gaan op terugbetaling van de door de provincie Drenthe verstrekte bedragen.⁷⁸ De volledige provinciale bijdrage dient aan het eind van de looptijd terug te worden betaald.⁷⁹

Stand van zaken eind 2019

In de eerste jaren dat DEO bestond ontving DEO nog niet voldoende rentebaten om de volledige beheerkosten te kunnen betalen. Als gevolg daarvan was het resultaat van het fonds tot en met 2015 negatief. Vanaf 2016 overstegen de inkomsten, voornamelijk rentebaten, voor het eerst de beheerkosten van het fonds. Doordat de portefeuille met uitstaande leningen was gegroeid, nam ook het risico toe dat DEO te maken zou krijgen met eindbegunstigden die niet in staat zouden zijn hun lening terug te betalen. Vanaf 2017 was dat het geval. Als gevolg daarvan heeft DEO één lening af moeten waarderen.

Tabel 11: Waardeontwikkeling provinciale bijdrage (in duizenden euro's), bron: Jaarrekeningen DEO 2012-2019

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) provinciale bijdrage	29.200	29.200	29.200	29.200	29.200	29.200	29.200	39.200	39.200
Afwaardering op leningen	0	0	0	0	0	0	0	0	131
Resultaat ⁸⁰	-170	-480	-300	-208	-75	104	207	158	44
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	29.030	28.550	28.250	28.042	27.967	28.071	28.278	38.436	38.480
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van provinciale bijdrage (in %)	99,4	97,8	96,8	96,0	95,8	96,1	96,8	98,1	98,2

Tabel 11 laat de waardeontwikkeling zien van de provinciale middelen in de DEO. Wanneer het oorspronkelijke vermogen van het fonds wordt verminderd met de afwaarderingen op leningen (tot en met 2019 één) en de cumulatieve beheerkosten en wordt vermeerderd met de jaarlijkse inkomsten,

⁷⁸ Statuten Drentse Energie Organisatie, 23 augustus 2018. Na de einddatum is de stichting niet langer bevoegd om leningen te verstrekken.

⁷⁹ Er wordt hierbij geen rekening gehouden met eventuele inflatie.

⁸⁰ Het resultaat wordt voornamelijk bepaald door de geïncasseerde rentebaten te verminderen met de gemaakte beheerkosten.

kan geconstateerd worden dat de (boek)waarde van de provinciale middelen in het fonds per eind 2019 ongeveer € 38,5 miljoen bedraagt. Dat komt overeen met een revolverendheid van ongeveer 98%. Als de ontwikkeling zoals geschetst in tabel 11, waarbij de rentebaten vanaf 2016 hoger zijn dan de beheerkosten en de afwaardering op de leningenportefeuille binnen de perken blijft, zal de revolverendheid in de komende jaren verder toenemen.

Beheerkosten

Tabel 12 toont de hoogte van de jaarlijkse beheerkosten en zet deze af tegen de fondsomvang. Uit de tabel blijkt dat de beheerkosten ieder jaar rond de € 0,5 miljoen liggen. Tot en met 2017 is dat net onder de twee procent van de fondsomvang. Alleen in 2014 waren de beheerkosten hoger dan twee procent van de fondsomvang. Vanaf 2018 zijn de relatieve beheerkosten lager. Dat komt doordat de fondsomvang is toegenomen.

Tabel 12: Absolute beheerkosten DEO en beheerkosten afgezet tegen fondsomvang. Bron: Jaarrekeningen 2014-2019 Drentse Holding B.V.⁸¹

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	538	577	605	561	534	469	582	564	554
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	1,84	1,98	2,07	1,92	1,83	1,61	1,48	1,44	1,77

MKB Fonds Drenthe

Wat het MKB Fonds Drenthe onderscheidt ten opzichte van haar Friese en Groningse tegenhanger (respectievelijk Doefonds/FOM en Investeringsfonds Groningen) is dat er geen financiële doelstellingen zijn opgesteld. Bij de oprichting van het fonds is de fondsomvang (€ 13 miljoen) direct door de provincie Drenthe als verlies genomen. Dat betekent dat de provincie Drenthe er in de boekhouding rekening mee houdt dat deze € 13 miljoen⁸² uiteindelijk niet meer volledig zal terugkomen. Overigens bestaan er plannen om het fonds te voorzien van aanvullende middelen. Deze middelen zouden aan het einde van de looptijd wel volledig terug moeten vloeien naar de provincie Drenthe.⁸³

Stand van zaken eind 2019

Tabel 13 laat de waardeontwikkeling zien van de provinciale middelen in het MKB Fonds Drenthe. Uit de tabel blijkt dat omvang van het fondsvermogen afneemt als gevolg van de negatieve resultaten in de periode 2014-2019. De negatieve resultaten worden veroorzaakt doordat de beheerkosten en de afwaarderingen van leningen en participaties ieder jaar hoger is dan de inkomsten van het fonds. Aan het eind van 2019 is de (boek)waarde van het fonds met ruim een kwart afgenomen. Uit de tabel blijkt ook dat de jaarlijkse inkomsten, voornamelijk rentebaten over uitgezette leningen, ieder jaar toenemen.

⁸¹ De beheerkosten zijn alleen weergegeven voor die jaren waarin het fonds volledig in bedrijf is.

⁸² Technisch gezien bestaat de fondsomvang uit € 13,1 miljoen. De provincie Drenthe heeft alle aandelen met een nominale waarde van € 100.000 in handen. Wanneer het fonds wordt opgeheven verwacht de provincie wel deze € 100.000 weer terug (bron: gesprek provincie Drenthe, 31 augustus 2020).

⁸³ Gebaseerd op een interview met een medewerker van de provincie Drenthe, 31 augustus 2020.

Als deze ontwikkeling zich doorzet, de afwaarderingen op leningen en participaties en de beheerkosten binnen de perken blijven, de rentebaten blijven groeien en in de toekomst resultaat op verkoop van aandelen wordt behaald, dan kan het tempo waarin het fonds waarde verliest worden vertraagd. In gunstige omstandigheden kan het fonds weer aan waarde winnen.

Tabel 13: Waardeontwikkeling provinciale bijdrage (in duizenden euro's), bron: geconsolideerde jaarrekeningen 2014-2019 Drentse Holding B.V.

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) provinciale bijdrage ⁸⁴	13.025	13.025	13.025	13.025	13.025	13.025
Afwaardering op leningen en participaties	0	105	1.065	483	380	264
Beheerkosten	152	311	316	515	598	598
Inkomsten ⁸⁵	3	84	181	230	275	409
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	12.877	12.545	11.345	10.577	9.873	9.420
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van provinciale bijdrage (in %)	98,9	96,3	87,1	81,2	75,8	72,3

Beheerkosten

Tabel 14 geeft een overzicht van de jaarlijkse beheerkosten van het MKB Fonds Drenthe en zet dit af tegen de totale fondsomvang. Uit de tabel blijkt dat de beheerkosten gedurende de looptijd hoger zijn geworden, tot bijna € 6 ton in 2018 en 2019. Dit wordt verklaard door het feit dat er vanaf 2017 twee fondsmanagers werkzaam zijn voor het fonds. In de jaren daarvoor was dat er één.

Tabel 14: Beheerkosten als percentage van het fondsvermogen (bron: geconsolideerde jaarrekeningen 2014-2019 Drentse Holding B.V.)⁸⁶

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	311	316	515	598	598	468
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	2,39	2,43	3,96	4,59	4,59	3,59

⁸⁴ Deze cijfers heeft de Noordelijke Rekenkamer gebaseerd op de geconsolideerde balans van de Holding B.V.. In de enkelvoudige balans wordt € 13,1 miljoen genoemd. Maar omdat alle andere cijfers ook uit de geconsolideerde balans komen is gekozen om ook het bedrag voor de provinciale bijdrage uit de geconsolideerde balans te halen, zodat verdere berekeningen zuiver blijven.

⁸⁵ Voornamelijk rentebaten.

⁸⁶ De beheerkosten zijn alleen weergegeven voor die jaren waarin het fonds volledig in bedrijf is.

5.7 Provinciale vergelijking financiële resultaten

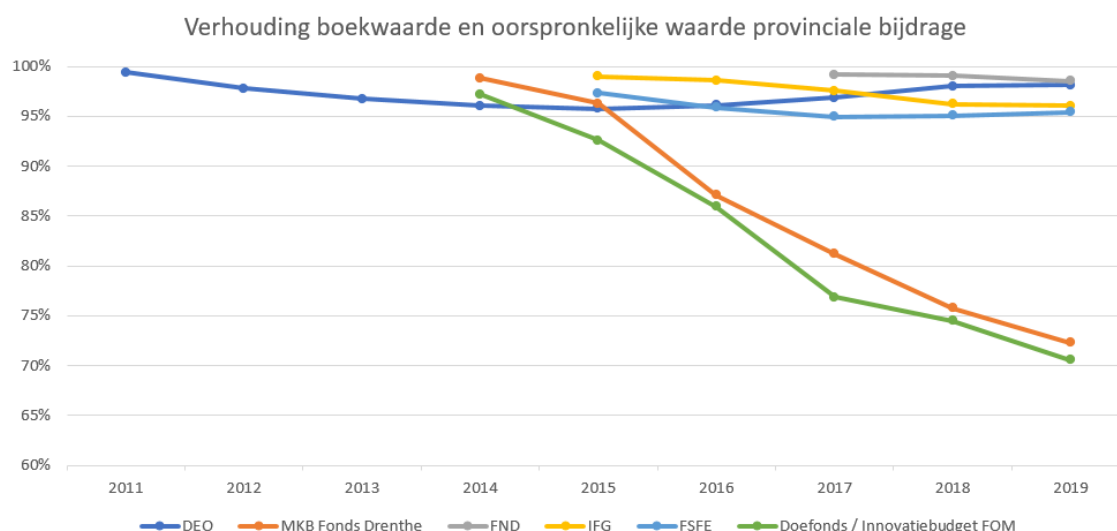
Waardeontwikkeling provinciale bijdrage

In de eerste jaren van bestaan maken revolverende fondsen meestal wel kosten voor het beheer, maar worden er nog relatief weinig inkomsten (voornamelijk rentebaten) behaald, omdat de portefeuille met leningen en participaties dan nog relatief leeg is. Er gaan vaak enkele jaren overheen voordat een revolverend fonds goed is ingericht en het fonds voldoende bekend is bij eventueel geïnteresseerden.⁸⁷

Daarnaast kost het tijd om financieringsaanvragen te beoordelen en de investeringsportefeuille op te bouwen. Omdat veel fondsen werken met een aflossingsvrije periode, duurt het enkele jaren voordat de inkomsten in omvang toenemen. Figuur 9 toont de waardeontwikkeling van de provinciale middelen die de provincies beschikbaar hebben gesteld aan de zes onderzochte revolverende fondsen. De DEO is het oudste fonds (opgericht in 2011). FND is in 2017 opgericht en de resterende vier fondsen in 2014 en 2015. De periode waar de Noordelijke Rekenkamer op terugkijkt beslaat de periode van januari 2011 tot april 2020. Dat betekent dat de meeste fondsen (exclusief DEO) op dat moment hooguit vijf jaar volledig operationeel zijn.⁸⁸ Voor de revolverende fondsen die in 2014 en 2015 zijn opgericht geldt dat in de komende jaren zal gaan blijken of de inkomsten uit leningen en participaties zo hoog zijn dat de waarde van de provinciale middelen in het fonds kan gaan toenemen. Voor de DEO en het FSFE geldt dat zij in de laatste jaren (2018-2019) hebben laten zien dat de inkomsten de kosten van het fonds overstijgen. Uit de figuur blijkt verder dat de waarde van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds / Innovatiebudget FOM zich negatief heeft ontwikkeld. Dat deze ontwikkeling afwijkt van de andere fondsen heeft onder andere te maken met de omvang van de provinciale middelen in het fonds. Beide fondsen hebben een provinciale bijdrage ontvangen van € 12 respectievelijk € 13 miljoen. En hoewel de hoogte van de beheerkosten en de afwaarderingen op leningen en participaties in absolute bedragen niet significant anders is dan van bijvoorbeeld het IFG (met een provinciale bijdrage van € 60 miljoen), legt het relatief gezien een groter beslag op de beschikbaar gestelde fondsmiddelen. Dat de waardeontwikkeling van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zich in de periode 2014-2019 negatief heeft ontwikkeld, hoeft niet per sé een probleem te zijn. In de komende jaren zullen leningen (plus rente) worden terugbetaald en participaties in bedrijven worden verkocht en dan kan er in theorie veel terrein worden goedgemaakt.

⁸⁷ Rekenkamer Oost-Nederland, *Revolverende fondsen Gelderland – Nota van Bevindingen*, januari 2017.

⁸⁸ Waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat de fondsen in de eerste maanden na de oprichting vooral bezig zijn met de inrichting van het fonds en nog minder met de uiteindelijke kerntaken, het verstrekken van financieringen, van het fonds.



Figuur 9: verhouding tussen de boekwaarde en de oorspronkelijke waarde van de provinciale bijdrage aan het fonds

Beheerkosten

De Noordelijke Rekenkamer heeft de beheerkosten van de revolverende fondsen in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Zij heeft echter niet per fonds in detail gekeken naar verklaringen voor de hoogte van de beheerkosten (en verschillen daarin tussen de fondsen). Tabellen 15 en 16 gaan in op de jaarlijkse beheerkosten (absoluut en ten opzichte van de toegezegde provinciale middelen) van de onderzochte revolverende fondsen. Hierin zijn alleen de jaren weergegeven waarin het fonds volledig operationeel was. Met de beheerkosten worden alle kosten bedoeld die te maken hebben met het beheer van het fonds.⁸⁹ Uit tabel 15 blijkt dat de beheerkosten variëren per fonds. In absolute cijfers zijn de gemiddelde beheerkosten van alleen de DEO en het FSFE groter dan € 0,5 miljoen. Daarbij valt op dat die van het FSFE ruim € 1,5 miljoen bedragen. De gemiddelde beheerkosten van de overige vier fondsen liggen tussen de € 300.000 en € 470.000.

Tabel 15: Beheerkosten per jaar in duizenden euro's.

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	537.599	577.341	605.310	560.626	533.681	469.301	581.901	563.640	553.675
MKB Fonds Drenthe				311.124	316.163	515.446	598.312	598.261	467.861
FND							342.599	401.791	372.195
IFG					343.708	535.203	456.917	458.923	448.688
FSFE					1.576.711	1.584.995	1.617.042	1.595.000	1.593.437
Doefonds / Innovatiebudget FOM				406.563	390.666	122.620	258.539	304.089	296.495

In tabel 16 zijn de absolute beheerkosten afgezet tegen de totale toegezegde provinciale middelen aan het fonds. De gedachte daarvan is dat de kosten voor het beheer hoger zullen zijn naarmate de omvang

⁸⁹ Bij de beheerkosten gaan wij uit van alle kosten die direct en indirect te maken hebben met het beheer van het fonds, dus inclusief bijvoorbeeld accountantskosten, personeelskosten, kosten voor communicatie, eventuele inhuur- en detachingskosten, vergoedingen voor eventuele commissarissen en overige beheerskosten.

van de te beheren middelen hoger is. Daar valt echter wel het een en ander op af te dingen. In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op het type projecten dat wordt gefinancierd door de revolverende fondsen. Zijn het projecten met een redelijk voorspelbare kasstroom of gaat het om projecten die een meer innovatief karakter hebben waarbij het op voorhand minder zeker is dat ontwikkeling van het product of dienst zal leiden tot een structurele inkomstenstroom? In het laatste geval zullen er naar verwachting meer kosten worden gemaakt voor de monitoring van het project nadat de financiering eenmaal is verstrekt. Een ander aspect dat invloed kan hebben op de hoogte van de beheerkosten is het type financiering dat wordt verstrekt. Als het gaat om leningen of participaties die op maat zijn gemaakt voor de eindafnemer, dan zal hier relatief veel voorbereidingstijd inzitten voor het fondsmanagement. Een aantal fondsen biedt ook een gestandaardiseerde financiering aan. De voorbereidingstijd (en kosten) die daarmee gemoeid is zal lager zijn.

Tabel 16: Beheerkosten als percentage van de toegezegde provinciale middelen in het fonds

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	1,84%	1,98%	2,07%	1,92%	1,83%	1,61%	1,48%	1,44%	1,77%
MKB Fonds Drenthe				2,39%	2,43%	3,96%	4,59%	4,59%	3,59%
FND							0,68%	0,80%	0,74%
IFG					0,86%	1,34%	1,14%	0,76%	1,03%
FSFE					1,75%	1,76%	1,80%	1,77%	1,77%
Doefonds / Innovatiebudget FOM				5,08%	4,88%	1,53%	2,15%	2,53%	3,24%

Afwaarderingen op leningen en participaties

Tabel 17 geeft een overzicht van de afwaarderingen op de uitstaande leningen en participaties door de zes fondsen. Uit de tabel blijkt dat de omvang van de afwaarderingen het hoogst is voor de revolverende fondsen die zich richten op (innovatie in) het midden- en kleinbedrijf (mkb). In de afgelopen jaren hebben deze fondsen voor ruim € 3 ton per jaar afgewaardeerd, waarbij het Doefonds (en later Innovatiebudget FOM) de hoogste gemiddelde jaarlijkse afwaardering kent met ruim € 5 ton er jaar.

Tabel 17: Afwaarderingen op uitstaande leningen en/of participaties

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	0	0	0	0	0	0	0	0	130.580	14.509
MKB Fonds Drenthe				0	104.819	1.064.584	482.738	379.956	263.859	382.659
FND							0	0	0	0
IFG					184.380	105.823	190.092	395.451	733.861	321.921
FSFE					0	75.000	180.000	200.000	100.000	111.000
Doefonds / Innovatiebudget FOM				0	78.000	355.823	907.900	1.282.000	595.000	536.454

- De maatschappelijke doelstelling van de DEO is het bijdragen aan de energietransitiedoelstellingen van de provincie Drenthe. De doelstellingen van de provincie zijn over tijd gewijzigd, maar richten zich op hoofdlijnen op de reductie van CO₂-uitstoot en de productie van duurzame energie.
- De projecten die (deels) door DEO zijn gefinancierd zijn goed voor een reductie van ruim 150 duizend ton CO₂ per jaar.
- De DEO maakt geen duidelijk onderscheid tussen energiebesparing en productie van duurzame energie. Dat betekent dat de bijdrage van (deels) door DEO gefinancierde projecten aan de provinciale doelstellingen op het gebied van productie van duurzame energie niet goed kan worden gekwantificeerd.
- De maatschappelijke doelstelling van het MKB Fonds Drenthe is het ondersteunen van het Drentse midden- en kleinbedrijf (MKB). Hoewel de provincie Drenthe deze doelstelling niet verder heeft geconcretiseerd, worden er door het MKB Fonds Drenthe wel cijfers bijgehouden over de groei en het behoud van directe werkgelegenheid als gevolg van de investeringen die het MKB Fonds Drenthe doet.
- De financiële doelstelling van de DEO is dat alle middelen die door de provincie Drenthe zijn verstrekt aan het einde van de looptijd van DEO volledig terug moeten vloeien naar de provincie. Aan het eind van 2019 bedroeg de boekwaarde van de toegezegde provinciale bijdrage aan de DEO € 38,5 miljoen, terwijl er in totaal voor € 39,2 miljoen door de provincie aan middelen was toegezegd. De boekwaarde van de provinciale middelen bedraagt aan het eind van 2019 ongeveer 98 procent van de totale toegezegde middelen.
- Voor het revolverende fonds MKB Fonds Drenthe zijn er geen financiële doelstellingen vastgelegd. Dat betekent dat de provincie Drenthe er in haar boekhouding rekening mee houdt dat het volledige fondsvermogen van € 13 miljoen niet (volledig) terug zal vloeien naar de provincie, terwijl het fonds wel het oogmerk 'revolverend' heeft. Aan het eind van 2019 bedroeg de boekwaarde van het MKB Fonds Drenthe ongeveer € 9,4 miljoen. Dat is ongeveer 72% van de oorspronkelijke provinciale bijdrage.
- De manier waarop de fondsen maatschappelijke resultaten bijhouden verschilt per fonds, ondanks de onderling vergelijkbare maatschappelijke doelstellingen. Ook de totstandkoming van de cijfers gebeurt op verschillende manieren en verandert door de jaren heen.
- De manier waarop de fondsen maatschappelijke resultaten bijhouden verschilt per fonds, ondanks de onderling vergelijkbare maatschappelijke doelstellingen. Ook de totstandkoming van de cijfers gebeurt op verschillende manieren en verandert door de jaren heen.
- De boekwaarde van de (toegezegde) provinciale bijdrage aan de fondsen ligt voor alle zes de fondsen onder de nominale waarde van die bijdrage. Voor vier van de zes fondsen ligt deze tussen de 95 en 100 procent van de nominale waarde. Voor twee van de zes fondsen, het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds / Innovatiebudget FOM ligt deze beneden de 75 procent.

6. Informatievoorziening Provinciale Staten

6.1 Inleiding

Net als veel andere decentrale overheden en de Rijksoverheid heeft ook de provincie Drenthe in het afgelopen decennium minimaal één revolverend fonds opgericht. De term revolverend fonds ('revolving fund') wordt in het Drentse coalitieakkoord van 2011-2015 voor het eerst genoemd.⁹⁰ Daarin stellen Gedeputeerde Staten dat revolverende fondsen als eerste in aanmerking komen om ondernemingen, instellingen en burgers financieel te ondersteunen. In deze collegeperiode worden zowel de DEO als het MKB Fonds Drenthe opgericht. In het daaropvolgende coalitieakkoord wordt het revolverend financieren expliciet als instrument genoemd om coöperatieve breedbandinitiatieven te ondersteunen.⁹¹

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over revolverende fondsen. Daarbij wordt eerst geschetst welke beleidskaders relevant zijn voor deze informatievoorziening. Hierin spelen de begroting en de jaarstukken een belangrijke rol. Daarnaast zijn de kaders voor de Drentse verbonden partijen van toepassing op revolverende fondsen en wordt er nogmaals kort stilgestaan bij het (in hoofdstuk 3 behandelde) Kader Revolverend Financieren. Vervolgens gaat de Noordelijke Rekenkamer in op de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over de specifieke fondsen in kwestie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de besluitvorming bij de oprichting van het fonds en de besluitvorming tijdens de exploitatie, als het fonds eenmaal onderweg is, van het fonds.

De informatie uit dit hoofdstuk helpt om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. *Waarom is gekozen voor een revolverend fonds, waarom deze vormgeving van het fonds en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?*
2. *Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten en hoe kunnen Provinciale Staten bijsturen?*
3. *Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde doelen van de revolverende fondsen worden behaald?*

⁹⁰ Provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2011-2015 Focus en verbinding in Drenthe*, Assen, april 2011.

⁹¹ Provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2015-2019 Dynamisch en ondernemend*, 2015.

6.2 Informatievoorziening via planning en control (p & c) cyclus

Provinciale Staten van Drenthe stellen jaarlijks de provinciale begroting en jaarrekening vast. Daarmee stellen ze kaders (begroting) en controleren het beleid (jaarrekening). Voor veel beleidsonderwerpen spelen de p & c stukken een belangrijke rol in de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Dat geldt ook voor de revolverende fondsen MKB Fonds Drenthe en Drentse Energie Organisatie. De p & c stukken zijn inhoudelijk gebonden aan strikte vormeisen, waaronder eisen die worden beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (zie bijlage 3). In de verplichte financieringsparagraaf wordt ingegaan op de uitstaande lening aan de DEO en in de verplichte paragraaf ‘verbonden partijen’ wordt ingegaan op zowel de DEO en het MKB Fonds Drenthe.

Paragraaf financiering begroting en jaarstukken

In de verplichte financieringsparagraaf, onderdeel ‘uitzettingen in het kader van de publieke taak’ gaat de provincie Drenthe in op de lening die verstrekt is aan de stichting DEO. In deze paragraaf gaat de provincie in op de hoogte van de lening, het deel daarvan dat is opgenomen, de rente die zij over de lening ontvangt en wanneer de lening zal worden terugbetaald.⁹² Deze informatie is vanaf 2018 opgenomen in de jaarstukken en begrotingen, omdat Provinciale Staten in 2018 hebben besloten aanvullende middelen beschikbaar te stellen als lening en om de tot dat moment beschikbare middelen met terugwerkende kracht om te zetten naar een lening.

Paragraaf verbonden partijen begroting en jaarstukken

In de paragraaf verbonden partijen wordt per verbonden partij, waaronder het MKB Fonds Drenthe en de Drentse Energie Organisatie, een aantal feitelijke gegevens weergegeven. Het betreffen de volgende eigenschappen:

- 1) Naam
- 2) Rechtsvorm
- 3) Doel
- 4) Koppeling provinciale begroting
- 5) Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Drenthe
- 6) Bestuurlijk belang provincie Drenthe
- 7) Invloed uitoefenen (de wijze waarop de provincie Drenthe invloed kan uitoefenden op de verbonden partij)
- 8) Risico's
- 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, resultaat)

⁹² Provincie Drenthe, *Begroting 2019-2020* en Provincie Drenthe, *Jaarstukken 2018-2019*.

6.3 Nota Verbonden Partijen en Protocol Verbonden Partijen

De provincie Drenthe beschouwt zowel het MKB Fonds Drenthe als de DEO als verbonden partij. Daarom wordt hier ingegaan op de belangrijkste kaders die van toepassing zijn voor (de informatievoorziening over) verbonden partijen. In 2012 hebben Provinciale Staten de Nota Verbonden Partijen opgesteld.⁹³ Deze nota geeft een kader voor de deelname van de provincie in verbonden partijen en de wijze waarop de provincie is vertegenwoordigd in het bestuur van verbonden partijen. Ook gaat de nota in op de sturing op en verantwoording door verbonden partijen. Daarnaast bevat de nota een toetsingskader voor het inzetten van een verbonden partij als instrument voor provinciaal beleid. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (zie tekstkader V) is er sprake van een verbonden partij als de provincie een **bestuurlijk en een financieel belang** heeft in de verbonden partij. Er is bij de stichting DEO geen sprake van een direct bestuurlijk belang. De begripsopvatting door Gedeputeerde Staten (waar DEO in meegaat) houdt in dat beide revolverende fondsen desalniettemin worden gezien als verbonden partij.

Tekstkader V: Definitie verbonden partij volgens BBV⁹⁴

Volgens het BBV wordt onder een verbonden partij verstaan:

“Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een **bestuurlijk en een financieel belang** heeft.”

“Een bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.”

“Financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.”

In 2013 heeft de Commissie van Onderzoek nader onderzoek uitgevoerd naar de invulling van de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten in relatie tot verbonden partijen. Ook zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de uitkomsten van een interne audit naar de noodzaak en vorm van overeenkomsten met verbonden partijen.⁹⁵ De inzichten uit beide onderzoeken hebben geleid tot een handreiking verbonden partijen voor Provinciale Staten.⁹⁶ Op basis van beide onderzoeken en de handreiking hebben Provinciale Staten in 2014 het Protocol Verbonden Partijen vastgesteld.⁹⁷ Het protocol bevat (werk)afspraken tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over de wijze waarop Provinciale Staten bij de besluitvorming over en oprichting van verbonden partijen betrokken en

⁹³ Provincie Drenthe, Nota verbonden partijen, Statenstuk 2012-545, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 14 november 2012.

⁹⁴ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

⁹⁵ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Onderzoeksrapport naar noodzaak en vorm van overeenkomsten met verbonden partijen, 15 oktober 2013.

⁹⁶ Provincie Drenthe, Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen, Statenstuk 2014-605 geheel herzien, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 29 januari 2014.

⁹⁷ Provincie Drenthe, Sturing op verbonden partijen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: gezamenlijke afspraken, Statenstuk 2014-644 herzien, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 17 december 2014.

geïnformeerd worden (naast de in de Provinciewet⁹⁸ opgenomen eisen). Deze afspraken zijn opgesomd in bijlage 7. Samenvattend dienen Gedeputeerde Staten, als sprake is van oprichting van een verbonden partij, als eerste stap (initiatieffase) een startnotitie (vroegtijdig) voor te leggen aan Provinciale Staten. Een tweede stap betreft een concreet voorstel van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voor de oprichting van de verbonden partij. Dit voorstel is voorzien van een bedrijfsplan en reglement. Vervolgens kunnen Gedeputeerde Staten verder werken aan de oprichting van de verbonden partij, maar als in de realisatie daarvan wordt afgeweken van het concrete voorstel (voorzien van bedrijfsplan en reglement) dat eerder naar Provinciale Staten is gestuurd, dan moeten Gedeputeerde Staten Provinciale Staten daarover informeren en ontvangen zij een aanvullend voorstel. Als de verbonden partij eenmaal is opgericht worden Provinciale Staten jaarlijks geïnformeerd door middel van een jaarverslag en begroting van de verbonden partij die wordt voorzien van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen van verbonden partij naar provinciale doelen en doelbereiking.

Naast deze werkafspraken hebben Provinciale Staten besloten om het onderdeel “verbonden partijen” aan het standaardagendapunt 6 van de Statencommissies Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie (FCBE) en Omgevingsbeleid (OGB) toe te voegen.

De punten die betrekking hebben op de informatievoorziening van Provinciale Staten tijdens de exploitatie van een verbonden partij (protocolafpraak 4 in bijlage 7) zijn later nader geëxpliciteerd, omdat er bij gedeputeerden en ambtenaren vragen bestonden over de interpretatie van het Protocol Verbonden Partijen.⁹⁹ Zo is er besloten dat Provinciale Staten voor de negen belangrijkste verbonden partijen (waaronder DEO, maar niet het MKB Fonds Drenthe¹⁰⁰) uitgebreid worden geïnformeerd conform de punten die worden genoemd onder werkafpraak 4. Enerzijds om de betrokkenheid van Provinciale Staten bij de belangrijkste verbonden partijen te vergroten, anderzijds om onnodige bureaucratie te voorkomen. Voor de overige verbonden partijen is de afspraak dat er geen toelichting door Gedeputeerde Staten wordt gegeven, tenzij zich relevante politiek bestuurlijke ontwikkelingen voordoen.

6.4 Rol Provinciale Staten bij oprichting

DEO

Tijdens de algemene beschouwingen naar aanleiding van de voorjaarsnota 2009 wordt door de PvdA het idee van een Drents energiebedrijf geopperd. De fractie van de GroenLinks ondersteunt dit idee en ook de verantwoordelijk gedeputeerde is positief. Gedeputeerde Staten zien een Drents

⁹⁸ GS besluiten pas tot oprichting van of deelneming in een aparte rechtsvorm indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het openbare belang. Een dergelijk besluit (tot oprichting of deelname) wordt niet genomen dan nadat PS een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van GS te brengen (Provinciewet, artikel 158, lid 2).

⁹⁹ Provincie Drenthe, Brief van de Commissie van Onderzoek aan het Presidium van Provinciale Staten, onderwerp: Uitkomsten gesprek over verbonden partijen, 29 juni 2016.

¹⁰⁰ Deze keuze is gemaakt op basis van de criteria omvang bestuurlijk belang, omvang financieel belang en maatschappelijk impact van de verbonden partij (gebaseerd op een gesprek met een Statenadviseur van de provincie Drenthe).

energiebedrijf als ondersteuning om te komen tot een hogere productie van duurzame energie wel zitten. Hoewel de PvdA een motie had voorbereid over een Drents energiebedrijf ziet zij daar tijdens de vergadering vanaf vanwege de positieve reactie van het College.¹⁰¹ Hiermee is de kiem gelegd voor de oprichting van de DEO.

In de daaropvolgende periode voeren Gedeputeerde Staten, in opdracht van Provinciale Staten, een haalbaarheidsonderzoek uit naar de DEO. Het eerste deel van het haalbaarheidsonderzoek wordt behandeld in een Statenvergadering. In het haalbaarheidsonderzoek zijn zes mogelijke varianten voor een DEO onderzocht en vergeleken op de gebieden 'toegevoegde waarde', 'haalbaarheid' en 'natuurlijke rol provincie'. Dit haalbaarheidsonderzoek concludeert dat er drie van deze varianten geschikt zijn om verder uit te werken in een businessplan. Provinciale Staten stemmen er mee in om deze drie varianten verder uit te werken in een businessplan.¹⁰² Het haalbaarheidsonderzoek resulteert op 2 februari 2011 in een concreet voorstel van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voor de oprichting van de DEO. Ten behoeve van de besluitvorming heeft Gedeputeerde Staten in de bij het voorstel behorende beleidsbrief meerdere financiële en organisatorische varianten opgesteld. In de bijlage "Businessplan Drentse Energie Organisatie" wordt ingegaan op de organisatorische ontwikkeling. Hierin wordt het volgende gesteld:¹⁰³

"De stichting ligt als vorm voor de hand voor DEO. Deze vorm stelt in staat door een eenvorming doel (energietransitie) activiteiten bij elkaar te brengen om te faciliteren en financieren. De private rechtsvorm stelt in staat zelfstandig te handelen en samenwerking aan te gaan met private partijen die ook kunnen worden uitgenodigd te participeren in de stichting. Er ontstaat een samenwerkingsvorm met dynamiek die niet mogelijk is in het publieke domein." ... "De stichting mag en hoeft geen winst te maken. De stichtingsvorm kan uitdragen onpartijdig te zijn, zij streeft niet naar winstmaximalisatie maar naar maximalisatie van maatschappelijke/sociale baten."

Over het voorstel wordt gediscussieerd waarbij een van de belangrijkste discussiepunten is of DEO door de provincie zelf moet worden uitgevoerd in het kader van het programma Klimaat en Energie of dat het moet worden uitgevoerd door een organisatie op afstand. Tijdens de vergadering dient de fractie van de PvdA een amendement in dat Gedeputeerde Staten oproept een DEO op te richten dat los staat van de provinciale organisatie. Hoewel Gedeputeerde Staten vraagtekens plaatsen (*"...bij het inperken van de risico's en het bedrag die met de voorkeursvariant van Provinciale Staten gepaard gaat en [Gedeputeerde Staten] vragen zich tevens af of deze variant de juiste is om het 'marktfalen' op te lossen."*), wordt het amendement met algemene stemmen aanvaard.^{104 105}

¹⁰¹ Provincie Drenthe, besluitenlijst Provinciale Staten Drenthe, 1 en 2 juli 2009.

¹⁰² Provincie Drenthe, *Programma Klimaat en Energie: voortgang onderzoek oprichting Drentse energieorganisatie*, Statenstuk 2010-444, vastgesteld door Provinciale Staten op 29 september 2010.

¹⁰³ Rebel, *Business Plan Drentse Energie Organisatie*, 6 december 2010.

¹⁰⁴ Provincie Drenthe, amendement 2011-37, ingediend door VVD, CDA, PvdA en GroenLinks in de vergadering van Provinciale Staten van 2 februari 2011.

¹⁰⁵ Provincie Drenthe, Drentse Energie Organisatie, Statenstuk 2010-462, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 2 februari 2011.

Met de brief van Gedeputeerde Staten eind 2011 worden Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang en uitvoering van het voorstel.¹⁰⁶ Uiteindelijk wordt de DEO formeel op 1 december 2011 opgericht en is zij vanaf 2012 operationeel.

MKB Fonds Drenthe

In het Statenstuk Financieringsinstrumenten adviseren Gedeputeerde Staten om een ‘fund-to-fund’ in te stellen met een omvang van € 17 miljoen “van waaruit een mix van revolverende financieringsinstrumenten kan worden ingezet ten behoeve van de Drentse economie.”¹⁰⁷ In dit stadium strekt het besluit alleen nog tot het instellen van een algemeen fonds onder verwijzing naar economische beleidsvoornemens. In datzelfde statenstuk geven Gedeputeerde Staten een opzet voor dat fonds, namelijk een ‘fund-to-fund’ met een driedeling in een Innovatiefonds (€ 6 miljoen), Ontwikkelfonds (€ 7 miljoen) en Extern fonds (€ 4 miljoen).¹⁰⁸ Uiteindelijk is de omvang van het fonds niet € 17 miljoen maar € 13 miljoen door het vervallen van het plan van het derde fonds. Die € 4 miljoen blijft bij de provincie Drenthe en wordt gebruikt voor acquisitieondersteunende activiteiten, uitgevoerd door de NOM.¹⁰⁹

Gedeputeerde Staten formuleren het beoogde effect van het fonds als een impuls voor de Drentse economie in termen van economische groei en werkgelegenheid. Dit willen zij bereiken door middel van een nieuw financieringsinstrumentarium met een revolverend karakter om kapitaal meerdere malen in te kunnen zetten.¹¹⁰

In het stuk wordt ingegaan op de vraagstukken voor het Drentse MKB omtrent de economie en financieringsproblematiek, mede als gevolg van de kredietcrisis, voor bedrijven. Ook worden de inrichting en de uitgangspunten van het fonds besproken.¹¹¹ Er worden drie fondsen beschreven die onder het ‘fund-to-fund’ worden geschaard:

- Een Drents Innovatiefonds, voor ‘innovatief MKB’;
- Een Drents Ontwikkelfonds, dat ‘projecten en initiatieven (met bijzonder publiek belang) kan ondersteunen; projecten waar in principe een kansrijke businesscase onder zit, maar die via private kapitaalmarkt lastig te financieren zijn (vanwege risico, of terugverdien termijn);
- NOM-projecten: toegespitst op acquisitie.¹¹²

Provinciale Staten zijn positief over het voorstel maar een aantal fracties spreekt wel zorgen uit over de besteding van het geld en hoe ondernemers het fonds zullen gaan vinden. Verder wordt er benadrukt dat er goed gemonitord moet worden, omdat het fondsbeheer buiten de provincie zal worden uitgevoerd. Gedeputeerde Staten geven aan dat de regeling een van de maatregelen is om het

¹⁰⁶ Provincie Drenthe, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Oprichting Drentse Energie Organisatie, 1 december 2011.

¹⁰⁷ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, pp. 1.

¹⁰⁸ Het externe fonds wordt uiteindelijk niet opgetuigd.

¹⁰⁹ Gebaseerd op interview met een medewerker van de provincie Drenthe op 31 augustus 2020.

¹¹⁰ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Financieringsinstrumentarium Drenthe, Beleidsbrief*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, p. 1.

¹¹¹ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Notitie Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, p. 14.

¹¹² Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Notitie Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013.

bedrijfsleven te stimuleren en dat de provincie wel risico's moet durven nemen maar niet zonder risicobeheersing uit te hebben gewerkt. De verantwoordelijk gedeputeerde geeft aan terug te zullen komen op de onderwerpen ontschotting, de toetsingscriteria en de doelstelling bij toewijzing van de gelden. Provinciale Staten stellen daarop de notitie en het voorstel van Gedeputeerde Staten met algemene stemmen vast op 26 juni 2013.¹¹³

Het vervolg van het hierboven beschreven stuk komt in de vergadering van Provinciale Staten van 18 december 2013 aan bod in de vorm van een beleidsbrief en een fondskader.¹¹⁴ Dit is in feite het centrale oprichtingsbesluit van het MKB Fonds Drenthe. Gedeputeerde Staten vragen instemming met de daarin beschreven voorkeursvariant om vorm te geven aan het MKB-Fonds. Het statenstuk gaat in op aspecten als sturing, financiering en verantwoording.¹¹⁵

Gedeputeerde Staten gaan op verschillende plekken in de notitie in op de rol van Provinciale Staten. Die rol komt om te beginnen tot uitdrukking bij de oprichting van het fonds: *“Wat betreft de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten: Provinciale Staten stemmen in met de fondsstructuur en het uitvoeringskader. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering binnen deze kaders”* En: *“De rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en Fondsbeheerder wordt nader omschreven en toegelicht in de op te stellen Statuten, Managementovereenkomst en Investeringsreglement.”* De holding heeft een rapportageverplichting aan Gedeputeerde Staten. Die ontvangen een halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportage over de investeringsportefeuille. Daarnaast ontvangen Gedeputeerde Staten het door de accountant goedgekeurde jaarverslag van de Raad van Commissarissen.¹¹⁶

Ook moet de fondsbeheerder actief Gedeputeerde Staten informeren over andere indicatoren zoals de effecten van het fonds op de werkgelegenheid of het risicoprofiel van het projectenportfolio van de Holding B.V. en beide fondsen. Over Provinciale Staten wordt gezegd dat die ‘structureel informatie’ ontvangen, via:

- “De programmabegroting en jaarrekening, via de paragraaf verbonden partijen;
- Via actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten (artikel 167 Provinciewet);
- Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten verplicht Provinciale Staten informatie te verstrekken wanneer Provinciale Staten daarom verzoeken.”¹¹⁷

Provinciale Staten stemmen in met de beleidsbrief, het ontwerpbesluit en de notitie zonder amendementen of moties in de vergadering van Provinciale Staten van 18 december 2013.¹¹⁸

¹¹³ Provincie Drenthe, *Besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten van Drenthe*, 26 juni 2013.

¹¹⁴ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Beleidsbrief Financieringsinstrumentarium Drenthe/Uitvoeringskader*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013.

¹¹⁵ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Beleidsbrief Financieringsinstrumentarium Drenthe/Uitvoeringskader*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013, pp. 1.

¹¹⁶ Gebaseerd op interview met medewerker van de provincie Drenthe, 28 april 2020 en 31 augustus 2020.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Besluit Fondsvorming Provincie Drenthe, Uitvoeringskader t.b.v. Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013.

Daarna sturen Gedeputeerde Staten ter informatie een brief aan Provinciale Staten met daarin een update over het financieringsinstrumentarium. Deze brief van 4 maart 2014 is het ter kennisname aanbieden van een andere brief, namelijk van Gedeputeerde Staten aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het voorstel om voor de holdingstructuur te kiezen (van december 2013), beschreef dat voor de uitvoering onder meer een procedure bij het Ministerie gevolgd moet worden. Aan Provinciale Staten wordt nu gemeld dat Gedeputeerde Staten bezig zijn om het fonds, in aansluiting op het eerdere besluit van Provinciale Staten, vorm te geven. De meldingsbrief aan het ministerie past in die procedure. In die brief is ook de beoogde organisatiestructuur benoemd, dus een innovatiefonds en een ontwikkelfonds binnen een houdstermaatschappij. De reactie op de brief van het Ministerie, gedateerd 1 april 2014, is een goedkeuringsbesluit.¹¹⁹ Het fonds is daarop formeel opgericht op 15 mei 2014.

6.5 Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie

DEO

Gedurende de exploitatiefase van DEO worden Provinciale Staten op structurele wijze geïnformeerd via de reguliere p & c cyclus van de provincie. Daarnaast ontvangen zij ieder jaar het jaarverslag van de DEO conform de afspraken die zijn gemaakt over de informatievoorziening over verbonden partij (zie paragraaf 6.3). Naast deze structurele informatievoorziening zijn de Staten ook op meer incidentele wijze geïnformeerd. Voorbeelden hiervan zijn de midterm review in combinatie met de rapportage van de Commissie van Onderzoek naar de DEO in 2016 en besluitvorming over verlenging van de looptijd van de DEO in combinatie met het omzetten van de subsidie naar een lening in 2018. In de volgende alinea's wordt nader ingegaan op de manieren waarop Provinciale Staten zijn geïnformeerd.

Jaarverslagen DEO

Vanaf de start van DEO hebben Gedeputeerde Staten de jaarverslagen ieder jaar naar Provinciale Staten gestuurd met een begeleidende brief. In de jaren 2013-2017 is het jaarverslag als apart agendapunt geagendeerd in de Statencommissie Omgevingsbeleid. In de jaren daarna staat het jaarverslag niet meer apart op de agenda, maar kan deze betrokken worden bij het standaardagendapunt 10 ("IPO-, SNN-, EU-aangelegenheden, NRK en verbonden partijen").¹²⁰ Het jaarverslag bevat over het algemeen een gedetailleerde beschrijving van de activiteiten van de DEO over het betreffende jaar. Zo wordt er ieder jaar ingegaan op de resultaten van de DEO. Deze resultaten worden afgezet tegen de doelstellingen voor het betreffende jaar en als daar negatieve verschillen in bestaan, wordt ingegaan op de reden(en) waarom dat zo is. Ieder jaar wordt aangegeven hoeveel bedrijven er zijn ontzorgd op

¹¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief van ministerie aan Gedeputeerde Staten: Goedkeuringsverzoek conform art. 158 lid 2 Provinciewet*, 1 april 2014; bijlage 1: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bijlage bij de brief van ministerie aan Gedeputeerde Staten: Goedkeuringsverzoek conform art. 158 lid 2 Provinciewet*, 1 april 2014;

¹²⁰ Uit de verslagen van de betreffende vergaderingen blijkt dat er onder dit agendapunt geen noemenswaardige zaken zijn besproken (Provincie Drenthe, *Samenvatting van de vergadering van de Statencommissie Omgevingsbeleid*, 7 november 2018 en Provincie Drenthe, *Samenvatting van de vergadering van de Statencommissie Omgevingsbeleid gecombineerd met de Statencommissie FCBE*, 18 september 2019).

het gebied van kennis en hoeveel bedrijven er financiering hebben gekregen van DEO. Ook wordt weergegeven hoeveel CO₂-reductie er gemoeid is met het gefinancierde project. Tot en met 2017 worden deze gegevens op het niveau van individuele projecten weergegeven. Vanaf 2015 wordt er voor het eerst ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de (terug)betaling van leningen en rente door eindbegunstigden. Er wordt vanaf 2015 ingegaan op de projecten waarbij er problemen zijn met de terugbetalingsverplichtingen. Er wordt tevens ingegaan op de redenen voor deze problemen en of er vervolgstappen zijn ondernomen, bijvoorbeeld het in gebreke stellen van een partij. Zie hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3.2) voor meer informatie hierover.

Tijdens de bespreking in de commissievergaderingen kunnen Statenfracties wensen tot bijsturing meegeven aan de Gedeputeerde. Naar aanleiding van het jaarverslag over 2012 vragen enkele fracties zich af of het mogelijk is om de ondergrens (€ 50.000) voor projecten die in aanmerking komen voor financiering door DEO te verlagen. Tevens vragen zij zich af of, in combinatie met de verlaging van de ondergrens, het mogelijk is om een aanvraag minder bureaucratisch te maken. Deze wens van Provinciale Staten vindt zijn weg, via Gedeputeerde Staten, naar de DEO. De DEO besluit in 2013 om, in aanvulling op zogenaamde maatwerkfinancieringen, een alternatief financieel product aan te bieden. Hiermee richt zij zich op het MKB, stichtingen, verenigingen en coöperaties in Drenthe. Dit nieuwe product betreft een gestandaardiseerde, minder bureaucratische, financiering met een omvang van tussen de € 5.000 en € 50.000. Bij de bespreking van het jaarverslag over 2013 werd door Statenfracties de wens geuit dat de DEO zich sterker zou moeten inzetten op initiatieven van onderop en op energiebesparingsmogelijkheden bij woningen. In het jaarverslag 2015 van DEO valt te lezen dat deze wensen in het bestuurlijk overleg door de gedeputeerde onder de aandacht zijn gebracht van de DEO. De DEO heeft deze wensen vervolgens overgenomen in haar plan van aanpak voor 2015.¹²¹

Midterm review en onderzoek griffie

In de commissievergadering van 7 september 2016 wordt gesproken over de DEO naar aanleiding van het jaarverslag over 2015, de midterm review die door DEO is uitgevoerd en het onderzoek van de Commissie van Onderzoek dat is uitgevoerd door de griffie.¹²² In de midterm review¹²³ wordt het scenario geschetst dat DEO in de loop van 2017 voornamelijk een beheerorganisatie (het beheren van de portfolio van projecten waar financiering aan is verstrekt) gaat worden, als het huidige financieringstempo gehandhaafd blijft. In de loop van 2017 zal DEO niet genoeg middelen in kas meer hebben om uit te kunnen zetten. Vanwege deze ontwikkelingen werkt DEO in de midterm review ook een scenario uit waarbij DEO eenmalig extra kapitaal (á € 10 miljoen) ontvangt van de provincie. Daarmee kan DEO projecten blijven financieren tot 2020, ook omdat er dan meer rente-inkomsten worden ontvangen vanuit de al uitgezette financieringen.

Het onderzoek dat de griffie heeft uitgevoerd is op verzoek van de CDA-fractie in Provinciale Staten uitgevoerd.¹²⁴ Het onderzoek richt zich enerzijds op de sturings- en informatiepositie van Provinciale

¹²¹ Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2015 Drentse Energie Organisatie*, 3 mei 2016.

¹²² Provincie Drenthe, *Samenvatting van de vergadering van de Statencommissie Omgevingsbeleid*, 7 september 2016.

¹²³ Drentse Energie Organisatie, *Midterm Review*, 3 mei 2016.

¹²⁴ Commissie van Onderzoek provincie Drenthe, *Onderzoek Drentse Energie Organisatie*, Assen, 4 maart 2016.

Staten ten aanzien van de DEO en anderzijds op de vraag in hoeverre de DEO bijdraagt aan realisatie van de energiedoelen van de provincie Drenthe en het gebruik van het instrument revolverende financiering daarin. Het onderzoek concludeert dat de belangrijkste (bij)sturingsmogelijkheden liggen bij de oprichting van de DEO enerzijds en momenten van evaluatie of herijking van de DEO anderzijds. Dat is inherent aan verbonden partijen die op afstand van de provincie zijn geplaatst. Met betrekking tot de realisatie van de energiedoelen concludeert het onderzoek dat de doelstelling van DEO, het zoveel mogelijk bijdragen aan de provinciale energiedoelstellingen, weinig concreet is. Verder concludeert het onderzoek dat DEO voor 8,6% bijdraagt aan realisatie van de provinciale CO₂-reductie doelen (0,06 Mton CO₂ op 0,7 Mton CO₂) en voor 9,4% (376,6 TJ) bijdraagt aan realisatie van de provinciale doelstelling voor de productie van duurzame energie.

Op basis van deze stukken zijn Provinciale Staten over het algemeen positief gestemd over de DEO en ook de gedeputeerde stelt dat er door DEO *“een mooie klus is geklaard.”* Hij geeft tevens aan dat er op een ander moment gesproken zal worden over het eventueel verstrekken van extra middelen aan de DEO.

Voorjaarsnota 2017: extra middelen voor DEO

In juni 2017 vinden de algemene beschouwingen plaats en wordt de Voorjaarsnota 2017 besproken. De Voorjaarsnota bevat een voorstel tot aanvullende financiering van € 10 miljoen aan de DEO. De aanvullende financiering wordt gesteund door Provinciale Staten. Conform het (in hoofdstuk 3 besproken) Kader revolverend financieren dient er 10% van de omvang van de lening gestort te worden in de reserve opvang revolverend financieren. Gedeputeerde Staten willen dit bedrag uit de middelen halen die bedoeld zijn voor de Investeringsagenda. Provinciale Staten willen niet dat dit gedekt wordt uit de middelen voor de Investeringsagenda.¹²⁵ Daarom wordt de Voorjaarsnota 2017 vastgesteld met uitzondering van het deel dat de financiering voor DEO beschrijft.¹²⁶

Beleidsplan 2017-2020 DEO en Actieplan 2017 DEO

Op 19 juli 2017 sturen Gedeputeerde Staten het door de DEO opgesteld beleidsplan 2017-2020 en actieplan 2017 ter informatie toe aan Provinciale Staten. Met deze door DEO opgestelde stukken is inhoudelijk door Gedeputeerde Staten ingestemd. Provinciale Staten hebben geen formele rol gespeeld in de totstandkoming van deze documenten.¹²⁷ Dit was in een eerder stadium wel toegezegd door Gedeputeerde Staten, bijvoorbeeld toen het jaarverslag 2015 van DEO naar Provinciale Staten werd gestuurd. In de begeleidende brief¹²⁸ hierbij staat het volgende:

“De besluitvorming over het beleidsplan is aan te merken als een ‘herijkingsfase’ conform het Protocol Verbonden Partijen. Op basis daarvan zult u dan ook betrokken worden in de besluitvormingsprocedure.

¹²⁵ Provincie Drenthe, *Amendement 2017-1 Extra financiering DEO*, aangenomen, 7 juni 2017.

¹²⁶ Provincie Drenthe, *Besluitenlijst Vergadering van Provinciale Staten Drenthe*, 7 juni 2017.

¹²⁷ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Beleidsplan Drentse Energieorganisatie 2017-2020 en Actieplan 2017, 19 juli 2017.

¹²⁸ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Jaarverslag 2015 Drentse Energie Organisatie 13 juli 2016.

Het Beleidsplan 2016-2020 zal in overeenstemming met het Protocol Verbonden Partijen eind 2016 aan u worden voorgelegd.”

Herijking DEO: verlenging looptijd, aanvullende financiering en wijziging bestuursmodel

In de Statencommissievergadering¹²⁹ van 23 mei 2018 en in de aansluitende Statenvergadering¹³⁰ van 6 juni 2018 wordt gesproken over de toekomst van de DEO. Op de agenda staat Statenstuk 2018-836 getiteld Drentse Energie Organisatie.¹³¹ Aan Provinciale Staten wordt gevraagd om in te stemmen met (o.a.):

- Het verstrekken van € 10 miljoen aanvullende financiering aan de DEO in de vorm van een kredietsubsidie (lening);
- Het omzetten van de huidige prestatiesubsidie van € 29,2 miljoen in een kredietsubsidie;
- In te stemmen met een storting van € 3,92 miljoen in de risicoreserve opvang revolverend financieren, conform het kader Revolverend financieren;
- In te stemmen met verlenging van de statutaire looptijd van de stichting DEO tot 1 januari 2026;
- Kennis te nemen van het voorgenomen besluit van het bestuur van de DEO tot wijziging van de statuten voor de invoering van een nieuw bestuursmodel.

Over het verstrekken van aanvullende financiering en verlenging van de looptijd is weinig discussie in de Staten. In de commissievergadering blijkt dat de meeste vragen zich toespitsen op de wijziging in de statuten en de wijziging in het bestuursmodel. In een aparte brief gaat de gedeputeerde in op deze vragen.¹³² In de brief staat dat onder het nieuwe bestuursmodel er een fondsmanager is die verantwoording aflegt aan een driekoppig bestuur (onder het oude bestuursmodel is dat een directeur/bestuurder die verantwoording aflegt aan een driekoppige Raad van Toezicht). De gedachte daarbij is dat een driekoppig bestuur dichter op de organisatie zit en daardoor frequenter informatie kan ontvangen. Dit zou nodig zijn, omdat het beheer van de leningenportefeuille steeds belangrijker wordt. Deze is in de loop van de tijd zowel in aantal leningen als totale omvang sterk toegenomen. Daarnaast zou het bestuur sneller invloed kunnen uitoefenen op de koers en strategie van de DEO en zou het bestuur een betere invulling kunnen geven aan het toezichthoudende aspect dan de wijze waarop de Raad van Toezicht dit zou invullen.

In de Statenvergadering is door diverse fracties aangegeven dat zij twijfels hebben bij de noodzaak om het bestuursmodel te veranderen in het voorgestelde model (fondsmanager + bestuur). Er wordt opgeroepen het nieuwe bestuursmodel in de loop van 2019 scherp te evalueren. In reactie zegt de Gedeputeerde toe het gekozen bestuursmodel scherp te evalueren in 2019. Dit is tot op heden (september 2020) niet gebeurd.¹³³

Met inbegrip van deze toezegging besluiten Provinciale Staten het statenstuk aan te nemen.

¹²⁹ Provincie Drenthe, *Samenvatting van de vergadering van de Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie*, 23 mei 2018.

¹³⁰ Provincie Drenthe, *Besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten van Drenthe*, 6 juni 2018.

¹³¹ Provincie Drenthe, Drentse Energie Organisatie, Statenstuk 2018-836, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 6 juni 2018.

¹³² Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Afdoening toezegging gedaan in de vergadering van de Statencommissie FCBE van 23 mei 2018 over Drentse Energie Organisatie, 29 mei 2018.

¹³³ Interview provincie Drenthe, 18 mei 2020.

MKB Fonds Drenthe

Jaarverslagen MKB Fonds Drenthe en p & c cyclus

Na de oprichting en tijdens de looptijd van het fonds zijn de jaarverslagen over 2016 en 2017 ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd. Deze verslagen bevatten informatie over de ontwikkelingen in het fonds en de daaruit verstrekte leningen. Door kennisname van deze stukken kunnen Provinciale Staten zich een beeld vormen van de resultaten. De jaarverslagen over 2014, 2015, 2018 en 2019 zijn niet naar Provinciale Staten gestuurd. De verslagen over 2014 en 2015 zijn niet naar Provinciale Staten gestuurd, omdat er toen nog geen afspraken waren gemaakt tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over de informatievoorziening over verbonden partijen. Dat de jaarverslagen van 2016 en 2017 wel naar Provinciale Staten zijn gestuurd is in lijn met de afspraken tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over de informatievoorziening over verbonden partijen. Toen bleek dat Provinciale Staten daardoor wel heel veel jaarverslagen ontvingen, is besloten om vanaf 2018 alleen de jaarverslagen van de negen belangrijkste verbonden partijen naar Provinciale Staten te sturen (zie ook paragraaf 6.3). Daar is het MKB Fonds Drenthe er niet één van. Om die reden zijn de jaarverslagen over 2018 en 2019 niet naar Provinciale Staten gestuurd. In de gevallen dat de jaarverslagen wel naar Provinciale Staten zijn gestuurd, heeft dat niet tot discussie in of bijsturing door de Staten geleid.

Daarnaast worden Provinciale Staten middels de p & c cyclus in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en de jaarrekening geïnformeerd over het MKB Fonds Drenthe, zoals ook in paragraaf 6.2 besproken is.

Evaluatie¹³⁴

Omdat de middelen uit het MKB Fonds Drenthe bijna allemaal zijn uitgezet, oriënteert de provincie zich momenteel op de mogelijkheden om het MKB Fonds van extra budget te voorzien. Er blijkt veel behoefte aan de middelen van het MKB Fonds en om te voorkomen dat het fonds gaat zitten wachten op terugbetalingen, dividenduitkeringen en verkopen van participaties, is aanvullend budget nodig. Het zou dan gaan om een aanvullende renteloze lening van € 10 miljoen met een looptijd van 15 jaar vanaf het moment dat de lening door de provincie aan het MKB Fonds Drenthe verstrekt wordt. Als deze looptijd voorbij is, dient het fonds de lening terug te betalen. Dit in tegenstelling tot het oorspronkelijke budget van € 13 miljoen. De besluitvorming hierover zal naar verwachting in 2021 plaatsvinden.

Tegelijkertijd zal er ook een evaluatie van het MKB Fonds naar Provinciale Staten worden gestuurd. Feitelijk gaat het om twee evaluaties die nog maar net zijn afgerond. Eén is uitgevoerd door de NOM, maar omdat de NOM ook het fondsbeheer van het MKB Fonds uitvoert, is er ook besloten een evaluatie door een externe partij uit te laten voeren. Overigens waren de uitkomsten van beide evaluaties vergelijkbaar. Belangrijke uitkomsten van beide evaluaties zijn:

¹³⁴ Gebaseerd op gesprekken met de provincie Drenthe (28 april 2020 respectievelijk 31 augustus 2020).

- De toekomstbestendigheid van het fonds komt in het geding met de huidige financieringssnelheid. Dit kan worden opgelost met bijvoorbeeld een uitbreiding van het fondsvolume.
- De doelgroep van het MKB Fonds is niet scherp in beeld: andere fondsen, zoals het aanjaagfonds en het groei- en overnamefonds van de NOM, kunnen ook ten dele de financieringsbehoefte van het MKB in Drenthe voorzien. Door het fonds procesmatig scherper af te bakenen¹³⁵ en actief te sturen op het gebruik van de (andere) NOM-fondsen, kunnen meer MKB-ondernemingen in Drenthe ondersteund worden door het fonds;
- Er is geen concrete financiële doelstelling. Dit heeft tot gevolg dat de sturing op het fonds minder scherp is, omdat er niet ergens naartoe gewerkt wordt. Dit kan het risicoprofiel beïnvloeden. Een oplossing hiervoor is door deze doelstelling alsnog vast te stellen en terug te laten komen in de periodieke rapportages aan de provincie.¹³⁶
- Er zijn geen meetbare indicatoren vastgesteld waar het fonds naartoe werkt. De doelmatigheid van het fonds is door het ontbreken hiervan niet goed bij te houden of aan te sturen. Een oplossing hiervoor is door deze alsnog vast te stellen en terug te laten komen in de periodieke rapportages aan de provincie.¹³⁷

6.6 Provinciale vergelijking betrokkenheid Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de stand van zaken tijdens de oprichting van de zes fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar heeft gedaan. Zij sturen echter niet altijd actief bij, zoals te zien bij de oprichting van het MKB Fonds Drenthe en het Fonds Nieuwe Doen. Gedeputeerde Staten hebben de stukken die te maken hebben met de oprichting van het Fonds Nieuwe Doen allemaal ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd en niet geagendeerd als besprekspunt. Bij de oprichting van de andere fondsen zijn stukken die te maken hebben met de oprichting en inrichting van het fonds wel als agendapunt besproken. Provinciale Staten hebben in sommige gevallen bijgestuurd en zij kaarten bepaalde onderwerpen vaker aan, zoals bij de oprichting van het FSFE (kleinschalige initiatieven) die uiteindelijk ook door Gedeputeerde Staten zijn opgenomen in de opzet van het fonds.

De rol van Provinciale Staten tijdens de exploitatie van de fondsen is geringer dan bij de opzet. Dit heeft deels te maken met de kaders die gaan over de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Om te voorkomen dat Provinciale Staten worden overspoeld door informatie over verbonden partijen, waaronder de revolverende fondsen, vindt de voornaamste informatievoorziening plaats door de p & c cyclus en in sommige gevallen door de jaarstukken van de fondsen. Deze zijn van bijna alle fondsen ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd worden. Bij de DEO en het Doefonds / FOM is er in Provinciale Staten ook na de oprichting gesproken over de fondsen, onder andere over de voorgestelde

¹³⁵ Er wordt gesproken over 'scherpere instructies meegeven'.

¹³⁶ E&E-advies i.o.v. Provincie Drenthe, *Evaluatie MKB-Fonds Drenthe*, 6 april 2020.

¹³⁷ NOM NV i.o.v. Provincie Drenthe, *Evaluatie MKB-Fonds Drenthe*, 20 maart 2020

statutenwijzigingen van de beide fondsen. Over de resultaten en het functioneren van de fondsen wordt echter weinig gesproken.

In de provincie Drenthe respectievelijk Groningen hebben Gedeputeerde Staten ervoor gekozen om de DEO respectievelijk Fonds Nieuwe Doen aan te merken als verbonden partij, terwijl dat strikt genomen niet hoeft volgens het Besluit Begroting en Verantwoording. In Drenthe is er in de Statencommissievergadering een standaardagendapunt “verbonden partijen” opgenomen, waardoor zaken over verbonden partijen (waaronder de revolverende fondsen) op een laagdrempelige manier besproken kunnen worden. In Groningen en Fryslân is er geen standaardagendapunt “verbonden partijen” in Staten(commissie)vergaderingen.

Tabel 18: betrokkenheid van Provinciale Staten bij de oprichting en exploitatie van de fondsen

Provincie	Naam fonds	PS geïnformeerd tijdens oprichting	Actieve sturing PS tijdens oprichting	PS geïnformeerd tijdens exploitatie	Actieve sturing PS tijdens exploitatie
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Ja	Ja	Ja	Nee
	MKB Fonds Drenthe	Ja	Nee	Ja, deels	Nee
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Ja	Nee	Ja, deels	Nee
	Investeringsfonds Groningen	Ja	Ja	Ja, deels	Nee
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	Ja	Ja	Ja, deels	Nee
	Doefonds/FOM	Ja	Ja	Ja, deels	Ja

De wijze waarop Provinciale Staten in de p & c cyclus over de fondsen worden geïnformeerd, verschilt ook per provincie. In de provincie Groningen is de informatie over verbonden partijen uitgebreider dan die van Drenthe en Fryslân; daar waar de provincie Groningen uitgebreid ingaat op de financiële risico's bij de revolverende fondsen, gebeurt dit in de provincies Fryslân en Drenthe meer op hoofdlijnen en op verschillende plaatsen in de jaarstukken. In de paragraaf Verbonden Partijen staan zowel feitelijke informatie over het fonds als de resultaten. Tabel 19 toont dat de informatie die in deze paragraaf staat per provincie verschilt.

Tabel 19: informatie in de paragraaf Verbonden Partijen in de provinciale jaarstukken

Provincie	Eigenschappen Verbonden Partijen
Drenthe	1) Naam 2) Rechtsvorm 3) Doel 4) Koppeling provinciale begroting 5) Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Drenthe 6) Bestuurlijk belang provincie Drenthe 7) Invloed uitoefenen (de wijze waarop de provincie Drenthe invloed kan uitoefenden op de verbonden partij) 8) Risico's 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, resultaat)
Groningen	1) Naam 2) Rechtsvorm 3) Vestigingsplaats 4) Doelstelling 5) Relevante ontwikkelingen 6) Financiële belang provincie Groningen 7) Bestuurlijk belang provincie Groningen 8) Mogelijke risico's 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, solvabiliteit, resultaat (winst of verlies)) 10) De financiële provinciale bijdrage voor het betreffende jaar
Fryslân	1) Naam 2) Programma 3) Rechtsvorm 4) Bestuurswisselingen of veranderingen in openbaar belang 5) Resultaat 6) Financieel belang in de verbonden partij 7) Eigen en vreemd vermogen verbonden partij 8) Financiële risico's provincie

6.7 Samenvattende bevindingen

- Een belangrijk kader voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten zijn de afspraken die Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben gemaakt over de verbonden partijen. Gedeputeerde Staten hebben er bewust voor gekozen om de DEO en het MKB Fonds Drenthe aan te merken als verbonden partij, terwijl dat strikt genomen niet vanzelfsprekend hoeft te zijn volgens het Besluit Begroting en Verantwoording.¹³⁸ Eén van deze afspraken is dat er een standaardagendapunt van Statencommissievergaderingen wordt gemaakt, waarin zaken naar aanleiding van verbonden partijen (waaronder dus revolverende fondsen) kunnen worden besproken.
- Via de p & c cyclus worden Provinciale Staten op hoofdlijnen geïnformeerd over de revolverende fondsen in de paragrafen 'financiering' en 'verbonden partijen'.
- Bij de oprichting van de DEO spelen Provinciale Staten een actieve en bepalende rol. Provinciale Staten agenderen het onderwerp en hebben een bepalende invloed in de uiteindelijke vorm

¹³⁸ Volgens de definitie in het BBV kwalificeert de DEO niet als verbonden partij, omdat er geen sprake is van een bestuurlijk belang van de provincie in de stichting DEO.

(organisatie en financiën) van de DEO. Zo zijn het Provinciale Staten die bepalen dat DEO op afstand van de provinciale organisatie moet worden gezet.

- Bij de besluitvorming over de oprichting van het MKB Fonds Drenthe spelen Gedeputeerde Staten een leidende rol. Naar aanleiding van de plannen voor het MKB Fonds Drenthe worden er enkele zorgen uitgesproken door Provinciale Staten; uiteindelijk worden de voorbereidende notities en later de besluitvorming die leidt tot de oprichting van het fonds zonder slag of stoot door Provinciale Staten vastgesteld.
- Als de revolverende fondsen eenmaal onderweg zijn worden Provinciale Staten wisselend geïnformeerd over de fondsen:
 - Alle jaarverslagen van de DEO worden naar Provinciale Staten gestuurd en het is voorgekomen dat Provinciale Staten naar aanleiding daarvan, via Gedeputeerde Staten, hebben kunnen bijsturen in de koers van de DEO.
 - Alleen de jaarverslagen van het MKB Fonds Drenthe van 2016 en 2017 zijn naar Provinciale Staten gestuurd.
- Over het algemeen geldt dat de sterkste (bij)sturingsmogelijkheden bij revolverende fondsen voor Provinciale Staten liggen bij de oprichting of herijking/evaluatie ervan. Daarbuiten valt er weinig bij te sturen.
- Op 11 november 2016 heeft de DEO het beleidsplan voor de periode 2017-2020 opgesteld. Het beleidsplan beschrijft de inhoudelijke kaders waarbinnen DEO haar activiteiten verricht. Op 19 juli 2017 hebben Gedeputeerde Staten met het beleidsplan ingestemd. Provinciale Staten hebben geen rol gehad in de totstandkoming van het beleidsplan. Hiermee is een expliciete sturingsmogelijkheid van Provinciale Staten niet benut, hoewel dit in eerdere stukken door Gedeputeerde Staten wel is toegezegd.

Bestuurlijke reactie

Gedeputeerde Staten

van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het eindrapport inzake het onderzoek naar revolverende fondsen in de provincie Drenthe. In deze brief treft u de bestuurlijke reactie op uw rapport aan. Allereerst spreken wij onze waardering uit voor de grondigheid van het onderzoek en de rapportage in het eindrapport. Tevens dank voor de toelichting die op 2 maart 2021 is gegeven door u, de onderzoekers en de collegeleden van de rekenkamer.

Hoofdconclusie

Wij herkennen ons in de hoofdconclusie van uw onderzoek. Hierin stelt u onder andere dat de informatievoorziening inzake de Drentse Energie Organisatie (DEO) aan Provinciale Staten (PS) goed is, waarbij PS een relatief grote invloed hebben op de koers van de DEO. Daarentegen is er ten aanzien van het MKB Fonds Drenthe (MKB Fonds) minder bemoeienis van PS en ontvingen PS naast de in jaarstukken en begroting opgenomen informatie (waaronder risico's en beheersmaatregelen) over het MKB Fonds tot voor kort geen extra informatie. Dit was in lijn met de op 21 juni 2016 met PS gemaakte afspraken over de informatievoorziening betreffende de negen belangrijkste verbonden partijen, waar wel de DEO deel van uitmaakte, maar het MKB Fonds niet. Inmiddels hebben wij PS de toezegging gedaan dat er ook meer informatie gedeeld zal worden ten aanzien van het MKB Fonds en worden de Q2-rapportages en jaarrekeningen toegezonden. Op deze wijze ontvangen PS tweemaal per jaar ook extra actuele informatie over het MKB Fonds. Daarnaast worden met enige regelmaat werkbezoeken bij bedrijven uit de portefeuille van het MKB Fonds voor Statenleden georganiseerd. Tijdens deze bezoeken worden Statenleden door het MKB Fonds bijgepraat over de stand van zaken en ontwikkelingen. Vanwege de corona-maatregelen heeft dit in 2020 niet plaatsgevonden.

Deelconclusies

Wij herkennen ons tevens grotendeels in de deelconclusies. Hieronder gaan wij in op enkele daarvan, waar wij graag een reactie op willen geven.

Deelconclusie 1b:

De provincie koos er bewust voor om de revolverende fondsen op afstand van de provincie te plaatsen, omdat zij zelf niet beschikte over bepaalde specifieke benodigde kennis en vaardigheden. Tevens maakte de provincie de bewuste keuze om de DEO en het MKB Fonds Drenthe vorm te geven als een stichting respectievelijk twee deelfondsen in een houdstermaatschappij.

U geeft hierbij aan dat de keuze voor de structuur van het MKB Fonds Drenthe niet duidelijk onderbouwd is. Hierover merken wij op dat de oprichting zeer zorgvuldig is voorbereid. De keuze voor de structuur is uitgebreid toegelicht in het Statenvoorstel van december 2013 (Statenstuk 2013-602).

Deelconclusie 5:

U geeft hier aan dat vooral bij (achtergestelde) leningen die worden verstrekt door de fondsen, zelden op hetzelfde moment medefinanciering wordt verstrekt door private partijen.

Deze stelling is naar onze mening niet geheel juist. Voor de DEO geldt dat bij een groter financieringsvolume (indicatief > € 200.000,--) in meer dan 50% van de gevallen ook financiering door één of meer private partijen plaatsvindt. De DEO stuurt ook op een multiplier van minimaal 2.

Aanbevelingen

Hieronder gaan wij in op iedere aanbeveling uit uw eindrapport.

Aanbeveling 1:

Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten structureel over de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen. Dit kan door de jaarstukken van de revolverende fondsen standaard naar Provinciale Staten te sturen, zoals nu ook gebeurt met die van de DEO. Een andere mogelijkheid is om de maatschappelijke resultaten aan de hand van overzichtelijke en in de tijd niet wijzigende indicatoren op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

Wij onderschrijven uw aanbeveling, maar wij hebben ervoor gekozen om de beleidsmatige terugkoppeling over de maatschappelijke doelen en resultaten op te nemen onder de inhoudelijke programma's in de begroting en jaarstukken. Deze informatie hoort naar ons oordeel niet thuis in de paragraaf Verbonden partijen, waarin naast het bestuurlijk en financieel belang de risico's ten aanzien van deze verbonden partijen worden gedomineerd. Dit is conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (artikel 8, lid 3, sub b), waarin staat dat het programmaplan per programma de wijze beschrijft waarop ernaar gestreefd zal worden die [maatschappelijke] effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen.

Aanbeveling 2:

Provinciale Staten, vraag actief om informatie over alle revolverende fondsen en wees kritisch op de kwaliteit van de geleverde informatie. Verzoek om onafhankelijk onderzoek of overweeg zelf een onderzoek in te stellen, wanneer de informatie die Gedeputeerde Staten verstrekken van onvoldoende kwaliteit is.

Wij gaan graag met PS in gesprek over de informatiebehoefte ten aanzien van revolverende fondsen.

Aanbeveling 3:

Evalueer bestaande en nieuw op te richten revolverende fondsen eens per vier jaar, bij voorkeur in het eerste jaar van de collegeperiode.

Wij onderschrijven het nut van het evalueren van fondsen en hebben hierover afspraken met PS gemaakt. Dit staat verwoord in paragraaf 5.4 van Statenstuk 2014-605: Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen. Hierbij ligt de nadruk niet op het periodiek evalueren, maar op het moment dat het nodig is. Overigens wordt bij de oprichting van een verbonden partij vaak al het evaluatiemoment bepaald en vastgelegd, doorgaans binnen een periode van vier jaar.

Aanbeveling 4:

Overweeg om bij nieuw op te richten revolverende fondsen en eventueel bij de DEO alsnog een onafhankelijke investeringscommissie in te stellen die de fondsbeheerder op onafhankelijke en deskundige wijze advies geeft over financieringsvoorstellen.

U geeft hierbij aan: de projecten die in het recentere verleden zijn gefinancierd door de DEO hebben doorgaans een relatief voorspelbare kasstroom. In die zin zijn zij minder risicovol dan de projecten die door de deelfondsen van het MKB Fonds Drenthe zijn gefinancierd en is het te begrijpen dat er vooralsnog geen investeringscommissie is ingesteld. Het is echter te verwachten dat de DEO in de toekomst risicovollere projecten zal financieren, gegeven de dynamiek van de energietransitie (projecten als woningen die van het gas af moeten, de aanleg van warmtenetten en geothermie).

Wij onderschrijven het belang van een onafhankelijke investeringscommissie (IC). Binnen de DEO bestaat echter al een strikte scheiding tussen de uitvoeringsorganisatie (adviserend) en het bestuur (besluitvormend). Het optreden als IC is één van de belangrijkste taken van het bestuur en de leden worden hierop geselecteerd. Verder zijn wij van mening dat de genoemde projecten (geothermie en warmtenetten) financieringstechnisch niet per se complexer zijn dan de projecten die de DEO in het verleden reeds heeft gefinancierd: de DEO houdt focus op bewezen technologieën en haalbare businesscases.

Aanbeveling 5:

Treed in overleg met de fondsen over de mogelijkheden die de Europese Commissie biedt om geoorloofde staatssteun te verstrekken. Het meest voor de hand liggend is de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Overweeg om daar waar mogelijk gebruik van te maken. De AGVV maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk staatssteun te verstrekken aan het MKB en ondernemingen die zich op ontwikkeling en innovatie richten.

Wij onderschrijven uw aanbeveling en zullen de mogelijkheden met de fondsen bespreken. Ten aanzien van de DEO is overigens de gehele fondsomvang door middel van een kennisgeving aan de Europese Commissie onder de AGVV gebracht.

Nawoord

Gedeputeerde Staten van Drenthe geven in hun bestuurlijke reactie aan dat zij zich herkennen in de hoofdconclusie van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. In de eerste drie aanbevelingen heeft de Noordelijke Rekenkamer suggesties aangereikt waarmee de betrokkenheid van Provinciale Staten bij revolverende fondsen kan worden vergroot. De Noordelijke Rekenkamer waardeert het dat Gedeputeerde Staten inmiddels ook bij het MKB Fonds Drenthe meer informatie verstrekken om de betrokkenheid bij dit fonds te vergroten. De Noordelijke Rekenkamer blijft echter aandringen op het periodiek evalueren van revolverende fondsen. Enerzijds om inzicht te krijgen in de werking en doelrealisatie van het fonds, anderzijds als instrument om de betrokkenheid van Provinciale Staten te vergroten, in het bijzonder de Statenleden die de oprichting van het fonds niet hebben meegemaakt. Gedeputeerde Staten gaan in hun reactie specifiek in op de deelconclusies 1b en 5. Ten aanzien van de eerste merken Gedeputeerde Staten op dat de oprichting van het MKB Fonds Drenthe zeer uitvoerig is voorbereid. De Noordelijke Rekenkamer wijst er in dit verband op dat een zorgvuldige voorbereiding niet per definitie leidt tot een duidelijke onderbouwing. Ten aanzien van deelconclusie 5 geven Gedeputeerde Staten aan dat in het geval van de DEO er wel degelijk medefinanciering wordt verstrekt door private partijen. Hier is een omissie in de formulering geslopen van de Noordelijke Rekenkamer. Voor het MKB Fonds Drenthe geldt dat er zelden medefinanciering op hetzelfde moment wordt verstrekt door private partijen.

Bijlage 1: Overzicht revolverende fondsen in Drenthe

Drentse Energie Organisatie

De stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) is in 2011 opgericht met als doel de energietransitie in de provincie Drenthe te versnellen. De stichting DEO ondersteunt projecten financieel of met kennis. Begin 2020 zijn er 360 projecten gefinancierd voor in totaal ruim € 30 miljoen. De uitvoering en het beheer zijn ondergebracht bij de zelfstandige stichting DEO.

MKB fonds Drenthe

Het MKB fonds Drenthe bestaat sinds 2014. Het totale fondsvermogen bestaat uit € 13 miljoen, waarvan is € 10,5 miljoen geïnvesteerd en is nog € 3 miljoen beschikbaar. De doelgroep bestaat uit bedrijven gericht op groei en innovatie. Namens de provincie Drenthe stimuleert dit fonds groeiende ondernemingen bij het realiseren van innovatieve projecten. Het fonds helpt startende en bestaande bedrijven met geld (financieringen), alsook met advies, begeleiding en coaching gedurende de looptijd van de financiering.¹³⁹ De uitvoering en het beheer zijn ondergebracht bij de NOM.

Drents Restauratiefonds

Via het Drents Restauratiefonds worden er hypotheekleningen met een lage rente verstrekt met als doel het restaureren van karakteristieke monumentale panden in Drenthe. In aanmerking komen rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden. De provincie Drenthe ondersteunt bij het indienen van een aanvraag.¹⁴⁰ Het Drents Restauratiefonds is onderdeel van het Nationaal Restauratiefonds. Het Nationaal Restauratiefonds voert de werkzaamheden van het Drents Restauratiefonds uit.

Uitvoeringsregeling verwijdering asbestdaken

Provinciale Staten van Drenthe willen graag dat asbestdaken verwijderd worden. In 2017 is de uitvoeringsregeling verwijdering asbestdaken in werking getreden. Inwoners van Drenthe die hun asbestdaken willen verwijderen kunnen tegen gunstige voorwaarden een lening aanvragen. Het totale budget dat voor deze regeling beschikbaar is bedraagt € 27,5 miljoen. Anno september 2019 was er voor ruim € 3 miljoen aan leningen uitgezet. De regeling loopt nog tot in ieder geval 1 juli 2020.

Regeling zonnelening

Inwoners van zes gemeenten in Drenthe konden gebruik maken van de zonnelening voor de aanschaf en installatie van zonnepanelen, zonneboilers en duurzame technologie voor de winning van directe zonne-energie. Het totale beschikbare budget was in 2017 al volledig toegekend. De regeling zonneleningen werd uitgevoerd door SVn. Intussen is de regeling door Provinciale Staten ingetrokken.

¹³⁹ <https://www.mkbfondsdrenthe.nl/over-mkb-fonds-drenthe/>

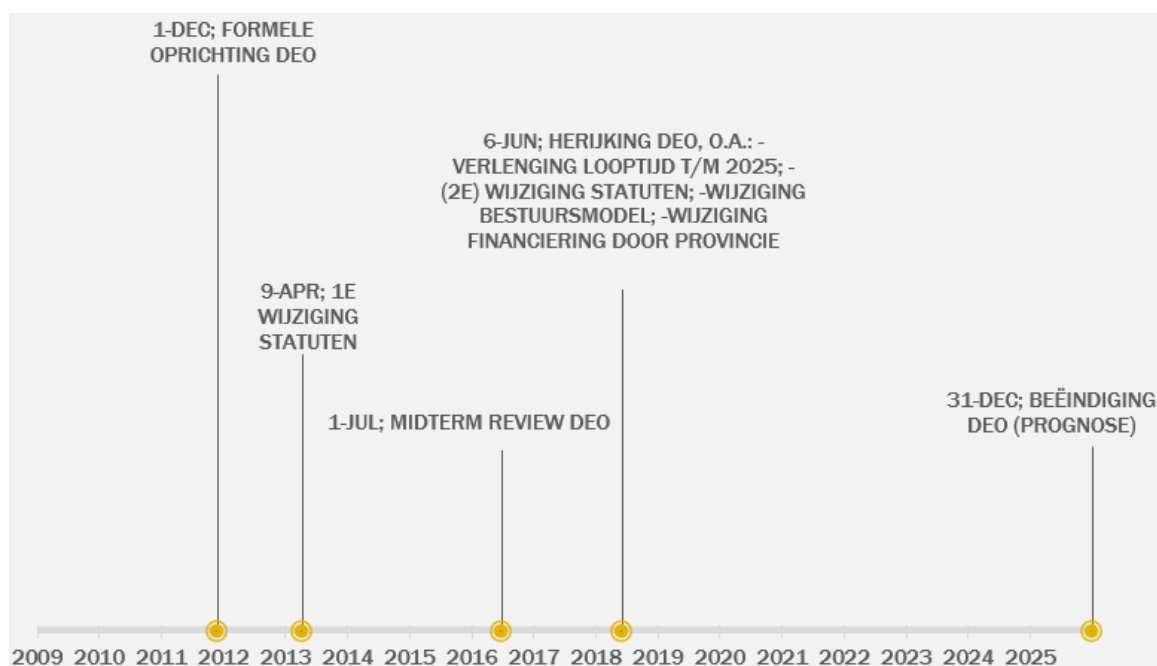
¹⁴⁰ <https://www.restauratiefonds.nl/monumenteigenaren/financieringen/drents-monumentenfonds>

Bijlage 2: Beschrijving DEO en MKB Fonds Drenthe

Drentse Energie Organisatie

De Stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) is in december 2011 opgericht met als doel de energietransitie in de provincie Drenthe te versnellen. Voor haar activiteiten heeft de stichting DEO in eerste instantie een (prestatie)subsidie ontvangen van de provincie. In 2018, toen er behoefte was aan aanvullende middelen voor de DEO, is de (prestatie)subsidie omgezet in een lening (kredietsubsidie). De middelen uit deze lening worden door stichting DEO revolverend ingezet in duurzame energieprojecten. Ook helpt DEO partijen bij elkaar te brengen en staat zij initiatiefnemers bij met kennis in het ontwikkelingsproces. De gedachte is dat met de financieringen die DEO biedt en/of de kennisontzorging die zij biedt duurzame energieprojecten sneller tot stand komen. De totale omvang van het fonds is in eerste instantie € 29,2 miljoen en is in 2018 uitgebreid tot € 39,2 miljoen. De stichting DEO verstrekt maatwerkfinancieringen en energieleningen. Bij maatwerkfinancieringen gaat het om verzoeken tot financiering tussen de € 50.000 en € 1.000.000, waarbij maximaal 50% afkomstig mag zijn van DEO van het totaal te investeren bedrag. De energielening is een gestandaardiseerde lening met een omvang van tussen de € 5.000 en € 50.000 en richt zich op het midden- en kleinbedrijf, stichtingen, verenigingen, coöperaties en andere rechtsvormen in Drenthe.

Figuur 10 bevat een tijdlijn met daarop de belangrijkste gebeurtenissen gedurende de looptijd van de DEO.



Figuur 10: Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen DEO

MKB Fonds Drenthe

Het MKB Fonds Drenthe bestaat uit meerdere fondsen binnen een houdstermaatschappij. 100% van de aandelen van deze houdstermaatschappij, genaamd Drentse Holding B.V., zijn in bezit van de provincie Drenthe. De holding verschaft kapitaal aan twee fondsen die op hun beurt kapitaal verschaffen aan de

doelgroep van het MKB-fonds. Deze twee fondsen zijn het Drents Innovatiefonds B.V. en het Drents Ontwikkelfonds B.V.. Beide fondsen richten zich op het Drentse midden- en kleinbedrijf (MKB). In theorie richt het Innovatiefonds zich wat sterker op innovatieve projecten, terwijl het Ontwikkelfonds zich meer richt op het realiseren van business cases en projecten. In de praktijk bestaat er echter weinig verschil.¹⁴¹ Voor de buitenwereld is sprake van één MKB-Fonds.¹⁴²

Het Innovatiefonds verstrekt twee soorten kredieten: microkredieten tussen de € 10.000 en de € 50.000 per doelonderneming; innovatiekredieten van tussen de € 50.000 tot en met € 250.000.¹⁴³ Het Ontwikkelfonds verstrekt kredieten tussen de € 100.000 en de € 2.500.000.¹⁴⁴ Beide fondsen participeren in aandelenkapitaal tot een maximum van 49% aan aandelenbezit.

¹⁴¹ Gebaseerd op een gesprek met de provincie Drenthe, 28 april 2020.

¹⁴² Gebaseerd op een gesprek met de provincie Drenthe, 28 april 2020.

¹⁴³ MKB-Fond Drenthe, *Artikel 4 Investeringsreglement Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend

¹⁴⁴ MKB-Fond Drenthe, *Artikel 4 Investeringsreglement Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend

Bijlage 3: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen¹⁴⁵

“Artikel 9:

1. *In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.*
2. *De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:*
 - a. *lokale heffingen;*
 - b. *weerstandsvermogen en risicobeheersing;*
 - c. *onderhoud kapitaalgoederen;*
 - d. *financiering;*
 - e. *bedrijfsvoering;*
 - f. *verbonden partijen;*
 - g. *grondbeleid.”*

“Artikel 11:

1. *Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:*
 - a. *De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;*
 - b. *Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.*
2. *De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:*
 - a. *Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
 - b. *Een inventarisatie van de risico's;*
 - c. *Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit;*
 - d. *Een kengetal voor de:*
 - i. *Netto schuldquote;*
 - ii. *Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;*
 - iii. *Solvabiliteitsratio;*
 - iv. *Grondexploitatie;*
 - v. *Structurele exploitatieruimte; en*
 - vi. *Belastingcapaciteit.*
 - e. *Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.”*

¹⁴⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>. Artikel 11, lid 3 is niet weergegeven, omdat deze niet relevant is voor onderhavig onderzoek.

“Artikel 13:

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.”

“Artikel 15:

- 1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:*
 - a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;*
 - b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:*
 - I. gemeenschappelijke regelingen;*
 - II. vennootschappen en coöperaties;*
 - III. stichtingen en verenigingen, en,*
 - IV. overige verbonden partijen;*
 - c. de lijst van verbonden partijen.*
- 2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:*
 - a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;*
 - b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;*
 - c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;*
 - d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;*
 - e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.”*

“Artikel 26:

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.”

Bijlage 4: Normenkader uit Kader Revolverend Financieren

“

- Het project past binnen het algemene kader Revolverend financieren;
- Er is een beschrijving van de te realiseren beleidsdoelen en te behalen resultaten, inclusief meetbare prestatie-indicatoren;
- Er is aangetoond dat de projectresultaten in lijn liggen met de doelstellingen en taken van de provincie;
- Er is een beschrijving van de beoogde doelgroep(en);
- Er wordt voldaan aan de relevante aspecten van overeenkomstenrecht, staatssteun en aanbestedingsregels;
- De verkrijgende rechtspersonen is gekwalificeerd aan de eisen van maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- De inrichtings- en beheerkosten van de revolverende middelen en de ten laste van de Reserve opvang revolverend financieren te vormen voorziening zijn beschreven;
- Er is een beschrijving van de maximale (krediet)termijn en/of investeringshorizon met inbegrip van een exitstrategie (de wijze waarop de financiering eindigt);
- De wijze van informatieverschaffing en rapportage door de middelenbeheerder, voldoet aan het model van Gedeputeerde Staten.
- Het risicoprofiel en de beheersing van het risico in het project is beschreven;
- De beleidsmatige inzet ten aanzien van het terugverdienpercentage of beoogde mate van "revolverendheid" is onderbouwd;
- Het maximale participatiebedrag per rechtspersoon waarvoor aan het middelenbeheerder mandaat wordt gegeven zonder tussenkomst van het college van Gedeputeerde Staten dan wel Provinciale Staten;
- Vaststelling van de middelenbeheerder: De provincie blijft middelenbeheerder of het middelenbeheer wordt overgedragen aan een derde partij;
- Er is een beschrijving van de governance relatie tussen de middelenbeheerder en de provincie bij overdracht van het middelenbeheer;
- De begunstigde valt niet binnen uitsluiting van bepaalde bedrijfssectoren;
- De wijze waarop wordt omgegaan met het gelijktijdig gebruik door rechtspersonen van het instrument revolverende middelen en het provinciale subsidie-instrumentarium;

”

Bijlage 5: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering

Drentse Energie Organisatie

Stap 1: initiatieffase

Iedere financieringsaanvraag begint met een intake- of startgesprek. Het doel voor DEO daarvan is om het project zelf en de achtergronden daarvan beter te leren kennen. Zo krijgen de medewerkers al snel een beeld of het project past binnen de doelstellingen van DEO en over de professionaliteit van de initiatiefnemers. Driekwart van de aanvragen valt in deze fase af.¹⁴⁶

Stap 2

De volgende stap in het procedurehandboek betreft het haalbaarheidsonderzoek. In het haalbaarheidsonderzoek wordt gekeken in hoeverre het project haalbaar is en welke risico's het project kent. Bij het haalbaarheidsonderzoek wordt er ook aandacht besteed aan de risico's op het gebied van staatssteun.

Stap 3

Als het haalbaarheidsonderzoek positief wordt afgerond, volgt stap 3 van het procedurehandboek, namelijk het opstellen van een businessplan dat door de initiatiefnemer aan DEO wordt voorgelegd. DEO beoordeelt het businessplan op basis van de risico's, het financiële en maatschappelijke rendement. Voordat er een lening wordt verstrekt door DEO, kan DEO de initiatiefnemer verzoeken een rating op te laten stellen. Een rating is score voor de kredietwaardigheid van een bedrijf.¹⁴⁷ In het businessplan geeft de initiatiefnemer expliciet aan hoe de risico's uit het businessplan afgedekt worden.

Vanaf augustus 2018 worden stap 2 en stap 3 volgens het procedurehandboek vervangen door de 'conceptfase'. De onderdelen haalbaarheidsonderzoek en opstellen businessplan komen niet expliciet terug in de beschrijving van de conceptfase. In de conceptfase worden projecten op basis van een ingediende financieringsaanvraag inhoudelijk beoordeeld. Naar aanleiding daarvan besluit de fondsmanager of er voor het project een projectreservering wordt aangemaakt. Voor projectreserveringen boven de € 250.000 besluit het bestuur hierover.

Stap 4

Bij een positieve beoordeling van het businessplan volgt stap 4, het voorbereiden en afsluiten van de financiering. Bij deze stap voert DEO, eventueel samen met andere financiers, een boekenonderzoek (Due Diligence) uit.¹⁴⁸ Het boekenonderzoek richt zich op financiële, juridische, fiscale en commerciële aspecten en heeft als doel om de juistheid van de door de initiatiefnemer gepresenteerde informatie

¹⁴⁶ Gebaseerd op een gesprek met een vertegenwoordiger van de DEO (d.d. 28 april 2020).

¹⁴⁷ Zie voor mee informatie bijvoorbeeld <https://www.mkb servicedesk.nl/6531/ratings-wat-zijn-hoe-werkt.htm>.

¹⁴⁸ Vanaf augustus 2018 is een boekenonderzoek niet langer een standaard onderdeel van de procedure. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan kan de fondsmanager besluiten een boekenonderzoek of second opinion uit te voeren.

vast te stellen. Tevens wordt het boekenonderzoek gebruikt om te beoordelen hoe robuust de financiële onderbouwing van de businesscase is. Daarnaast geeft DEO in stap 4 opdracht aan een advocatenkantoor om mogelijke zekerheden van de initiatiefnemer te onderzoeken en in het financieringsvoorstel op te nemen. In stap 4 worden de voorwaarden van de financiering uitgewerkt. Het gaat dan om voorwaarden waaraan het project moet voldoen alvorens de overeenkomst gesloten kan worden en om voorwaarden die van toepassing zijn gedurende de uitvoering van het project (bijvoorbeeld specifieke regels over het openbaar aanbesteden van werkzaamheden). In het voorstel worden ontbindende voorwaarden opgenomen, worden zekerheden opgenomen en zijn de staatssteunaspecten geanalyseerd en verwerkt in het voorstel. Tot de meest recente statutenwijziging (23 augustus 2018) is de directie bevoegd om financieringsovereenkomsten af te sluiten. Alleen bij deelnemingen en financieringsbedragen boven een bepaalde limiet wordt de concept-financieringsovereenkomst ter besluitvorming aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Vanaf 23 augustus 2018 besluit het bestuur, op basis van advies van de fondsmanager, of het project gefinancierd kan worden.

Stap 5

Stap 5, de uitvoering van het project, is van toepassing als het financieringsvoorstel is ondertekend. Tot 23 augustus 2018 vormt één van de onderdelen van deze stap het bezoeken van de projectlocatie door een medewerker van DEO binnen zes maanden nadat het financieringsvoorstel is ondertekend om de voortgang op de locatie te bekijken. Er wordt een verslag van dit bezoek opgesteld.

MKB Fonds Drenthe

Onderstaande stappen zijn een samenvatting van de investeringsreglementen. De nummering komt niet overeen met die van de reglementen zelf.

1. Eindbegunstigde dient een projectplan in bij de fondsbeheerder. Dit kan onderworpen worden aan due diligence-onderzoek.
2. De fondsbeheerder verzoekt o.a. aan de eindbegunstigde:
 - a. In hoeverre de eindbegunstigde niet via de markt gefinancierd kan worden;
 - b. Waarom financiering (uit een van de fondsen) nodig is;
 - c. Welk publiek belang gemoeid is met de financiering en het verwachte maatschappelijk rendement;
 - d. Welke private investeerders er al dan niet bij het project betrokken zijn;
 - e. Aard en omvang van de financieringsaanvraag.
3. De investment manager van de fondsbeheerder komt tot een positieve of negatieve beoordeling van de aanvraag. Aanvragen van € 20.000 of groter worden voorgelegd aan het Investeringscomité (IC) door middel van een investeringsvoorstel. Alleen aanvragen lager dan € 20.000 voor het Drents Innovatiefonds gaan rechtstreeks voor besluitvorming naar de directie van het fonds, zonder tussenkomst van het IC.
4. Het IC ontvangt van de fondsbeheerder o.a.:
 - a. Een risicoparagraaf en eventueel de uitkomsten van het due diligence-onderzoek
 - b. Algemene en bijzondere financieringsvoorwaarden in een financieringsovereenkomst;
 - c. Een paragraaf over staatssteun;

5. De fondsbeheerder beslist uiteindelijk over de financieringsaanvraag. Als er sprake is van een neutraal of negatief advies van de IC, kan de fondsbeheerder alleen een financieringsovereenkomst goedkeuren als de Raad van Commissarissen (RvC) daar toestemming voor heeft gegeven.¹⁴⁹ Tot slot geldt dat financieringen die groter zijn dan € 1 miljoen (vanwege de financiële omvang) ook alleen verleend kunnen worden na goedkeuring van de RvC.

¹⁴⁹ Afkomstig uit MKB-Fond Drenthe, *Artikel 6 Investeringsreglement Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend; MKB-Fond Drenthe, *Artikel 6 Investeringsreglement Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend.

Bijlage 6: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?

In beginsel dienen alle vormen van staatssteun ter goedkeuring aangemeld te worden bij de Europese Commissie.¹⁵⁰ De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)¹⁵¹ beschrijft onder welke voorwaarden staatssteun niet aangemeld hoeft te worden bij de Europese Commissie. Als staatssteun onder de AGVV valt, dan is het voldoende om de Europese Commissie daarover te informeren door middel van een kennisgeving en jaarlijks een staatssteunrapportage naar de Europese Commissie toe te sturen. Steuncategorieën die onder de AGVV vallen zijn:¹⁵²

“

- *Regionale steun;*
- *Steun voor MKB;*
- *Steun om het MKB toegang tot financiering te geven;*
- *Steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie;*
- *Opleidingssteun;*
- *Steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap;*
- *Steun voor milieubescherming en hernieuwbare energie;*
- *Steun voor herstel van de schade veroorzaakt door bepaalde natuurrampen;*
- *Sociale vervoerssteun ten behoeve van bewoners van afgelegen gebieden;*
- *Steun voor breedbandinfrastructuur;*
- *Steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed;*
- *Steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur;*
- *Steun voor lokale infrastructuurvoorzieningen;*
- *Steun voor regionale luchthavens;*
- *Steun voor havens.*

”

Naast de AGVV kunnen revolverende fondsen gebruik maken van de de-minimisverordening. Op grond van de de-minimisverordening mogen ondernemingen gedurende een periode van drie jaar maximaal € 200.000 ontvangen zonder dat dit kwalificeert als staatssteun. De gedachte is dat deze steun zo minimaal is, dat dit weinig of geen invloed heeft op het functioneren van de Europese interne markt.¹⁵³

¹⁵⁰ Artikel 108, lid 3 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁵¹ De Omnibus Decentraal-regeling (ODR of O&O&I-regeling) ging vooraf aan de AGVV en was een kader waarbinnen decentrale overheden steun konden verlenen voor projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I). Deze regeling liep tot 1 januari 2015. Deze regeling lijkt sterk op de AGVV die op 1 juli 2014 in werking trad. Decentrale overheden die vanaf 1 januari 2015 steun willen verlenen voor O&O&I dienen hiervoor gebruik te maken van de AGVV. De AGVV vervangt vanaf 1 januari 2015 dus de ODR. (bron: Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/omnibus-decentraal/>, geraadpleegd op 4 september 2020)

¹⁵² Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>, geraadpleegd op 26 mei 2020.

¹⁵³ Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/voorwaarden-de-minimis/>, geraadpleegd op 27 mei 2020.

Bijlage 7: Overzicht van protocolafspraken tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten betreffende de informatievoorziening over verbonden partijen

“Protocolafpraak 1: Initiatieffase

Wanneer sprake is van de oprichting van een verbonden partij maken Gedeputeerde Staten een startnotitie. De startnotitie wordt vroegtijdig ter goedkeuring aan Provinciale Staten voorgelegd, zodat bijsturing mogelijk is.

Protocolafpraak 2: ontwerpfase

Aan het einde van de ontwerpfase wordt door Gedeputeerde Staten een Statenvoorstel gedaan voorzien van een bedrijfsplan en reglement. Deze documenten bevatten tenminste de hierboven beschreven elementen.

Protocolafpraak 3: realisatiefase

Daar waar in de realisatiefase sprake is van afwijking van de door Provinciale Staten vastgestelde kaders in het bedrijfsplan of reglement worden Provinciale Staten geïnformeerd en ontvangen waar nodig een aanvullend voorstel.

Protocolafpraak 4: informatievoorziening tijdens de exploitatiefase

- Provinciale Staten worden jaarlijks geïnformeerd door middel van een jaarverslag en begroting van de verbonden partij. De verbonden partij gaat hierbij tevens in op toekomstige ontwikkelingen, mogelijke risico's en dilemma's.*
- Gedeputeerde Staten voorzien de stukken van de verbonden partij van een toelichtende notitie waarin de relatie wordt gelegd naar provinciale doelen en doelbereiking.*
- Bij relevante ontwikkelingen rond de verbonden partij of het provinciale beleid (bijvoorbeeld een herijking) vindt op basis van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten een extra rapportage of informatiebijeenkomst plaats.*
- Provinciale Staten worden door Gedeputeerde Staten geïnformeerd bij een voordracht voor een nieuw bestuurslid of lid van een Raad van Commissarissen.*

Protocolafpraak 5: herijkingsfase

- Op vastgestelde momenten vindt een evaluatie door de verbonden partij zelf plaats met daarin de hierboven beschreven elementen.*
- Op vastgestelde momenten vindt een evaluatie door Gedeputeerde Staten plaats met daarin bovenstaande elementen. Dit zal in de meeste gevallen in de vorm van een toelichtende notitie zijn bij de herijking die is uitgevoerd door de verbonden partij, met expliciete aandacht voor de provinciale doelen.*
- Indien in de reglementen van bestaande verbonden partijen geen vaste evaluatiemomenten zijn beschreven dienen deze hieraan toegevoegd te worden.”¹⁵⁴*

¹⁵⁴ Provincie Drenthe, Sturing op verbonden partijen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: gezamenlijke afspraken, Statenstuk 2014-644 herzien, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 17 december 2014.

Bijlage 8: Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie:

- | | |
|---------------------|--|
| • George van Geffen | Beleidsmedewerker Financieel Toezicht
Provincie Drenthe |
| • Dicky Siegers | Beleidsadviseur NOM en MKB Fonds Drenthe |
| • Frank Sijbom | Financieel specialist Provincie Drenthe |
| • Ria Westerhof | Juridisch Medewerker Beleidsstrategie |
| • Hannie Wolters | Regisseur samenwerkingsverbanden provincie
Drenthe |

Geïnterviewden:

- | | |
|----------------|---|
| • Geert Buiter | (Plaatsvervangend) directeur Noordelijke
Ontwikkelingsmaatschappij |
| • Rob Drees | Fondsmanager Fonds Support Noord (FSN) |
| • Guido Hoek | Fondsmanager Drentse Energie Organisatie |
| • Hans Vedder | Rijksuniversiteit Groningen |

Bijlage 9: Bronnenlijst

Literatuur

- A. Oldenhof, *Revolverende fondsen – Een onderzoek naar de eisen die gesteld kunnen worden aan de bestuurlijke inrichting van revolverende fondsen.*, Masterthesis Bestuurskunde Radboud University, 14 september 2016.
- ABRvS 17 september 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3379 en CRvB 15 augustus 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:2554
- Afkomstig uit MKB-Fond Drenthe, *Artikel 6 Investeringsreglement Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend; MKB-Fond Drenthe, *Artikel 6 Investeringsreglement Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend.
- Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.5.
- Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.10.
- Artikel 108, lid 3 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- Commissie van Onderzoek provincie Drenthe, *Onderzoek Drentse Energie Organisatie*, Assen, 4 maart 2016.
- Commissie van Onderzoek provincie Drenthe, *Onderzoek Drentse Energie Organisatie*, Assen, 4 maart 2016.
- Drentse Energie Organisatie, *Investeringsreglement Drentse Energie Organisatie*, vastgesteld bij besluit van de Raad van Toezicht van de Stichting DEO, 18 oktober 2011
- Drentse Energie Organisatie, *Investeringsreglement Drentse Energie Organisatie*, vastgesteld bij besluit van de Raad van Toezicht van de Stichting DEO, 31 mei 2012.
- Drentse Energie Organisatie, *Jaarrekeningen 2015-2018*.
- Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2015 Drentse Energie Organisatie*, 3 mei 2016.
- Drentse Energie Organisatie, *Jaarverslag 2018*, 30 april 2019.
- Drentse Energie Organisatie, *Midterm Review*, 3 mei 2016.
- Drentse Energie Organisatie, Statuten, 23 augustus 2018
- Drentse Energie Organisatie, Statuten, 28 november 2011.
- Drentse Energie Organisatie, Statuten, 9 april 2013.
- E&E-advies i.o.v. Provincie Drenthe, *Evaluatie MKB Fonds Drenthe*, 6 april 2020,
- Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.
- Hoogendoorn et al. (2016)
- MKB Fond Drenthe, *Investeringsreglement Innovatiefonds B.V.*, datum onbekend;
- MKB Fond Drenthe, *Investeringsreglement Ontwikkelfonds B.V.*, datum onbekend.
- MKB Fonds Drenthe, *Jaarverslag 2019*, 10 maart 2020
- MKB Fonds Drenthe, *Oprichtingsakte, statuten van oprichting*, 15 mei 2014;
- NOM NV i.o.v. Provincie Drenthe, *Evaluatie MKB Fonds Drenthe*, 20 maart 2020
- Noordelijke Rekenkamer, *Energietransitie provincie Drenthe*, december 2018
- Noordelijke Rekenkamer, *Werkt Het? Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005-2015 Provincie Drenthe*, 12 november 2018.
- Provincie Drenthe, *Begroting 2020*, oktober 2019.
- Provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2011-2015 Focus en verbinding in Drenthe*, Assen, april 2011.
- Provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2015-2019 Dynamisch en ondernemend*, 2015.
- Provincie Drenthe, *Jaarstukken 2016*, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.
- Provincie Drenthe, *Jaarstukken 2016*, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

- Rebel Energy B.V., *Business Plan Drentse Energie Organisatie*, 6 december 2010.
- Statuten Drentse Energie Organisatie, 23 augustus 2018. Na de einddatum is de stichting niet langer bevoegd om leningen te verstrekken.
- Van den Brink (2018).
- Van Waarde, 2019, p.14

Statenvergaderingen (d.d.)

- 1 juli 2009
- 2 februari 2011
- 26 juni 2013
- 18 december 2013
- 7 september 2016
- 7 juni 2017
- 23 mei 2018
- 6 juni 2018
- 7 november 2018
- 18 september 2019

(Beleids)brieven en statenstukken

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Brief van ministerie aan Gedeputeerde Staten: Goedkeuringsverzoek conform art. 158 lid 2 Provinciewet*, 1 april 2014
- Provincie Drenthe, *Betrokkenheid Provinciale Staten bij verbonden partijen, Statenstuk 2014-605 geheel herzien*, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 29 januari 2014.
- Provincie Drenthe, *Brief van de Commissie van Onderzoek aan het Presidium van Provinciale Staten, onderwerp: Uitkomsten gesprek over verbonden partijen*, 29 juni 2016.
- Provincie Drenthe, *brief van Gedeputeerde Staten aan DEO, onderwerp: Herziening subsidie Drentse Energie Organisatie, zaaknummer 201801216*, 19 februari 2018.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Evaluatie Kader Revolverend Financieren*, 31 mei 2018.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Onderzoeksrapport naar noodzaak en vorm van overeenkomsten met verbonden partijen*, 15 oktober 2013.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Oprichting Drentse Energie Organisatie*, 1 december 2011.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Beleidsplan Drentse Energieorganisatie 2017-2020 en Actieplan 2017*, 19 juli 2017.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Jaarverslag 2015 Drentse Energie Organisatie*, 13 juli 2016.
- Provincie Drenthe, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, onderwerp: Afdoening toezegging gedaan in de vergadering van de Statencommissie FCBE van 23 mei 2018 over Drentse Energie Organisatie*, 29 mei 2018.
- Provincie Drenthe, *Drentse Energie Organisatie, Statenstuk 2010-462*, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 2 februari 2011.
- Provincie Drenthe, *Drentse Energie Organisatie, Statenstuk 2018-836*, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 6 juni 2018.
- Provincie Drenthe, *Kader Revolverend Financieren, Statenstuk 2012-549 herzien*, vastgesteld door Provinciale Staten op 19 december 2012.
- Provincie Drenthe, *Nota Reserves en Voorzieningen, Statenstuk 2012-546*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 11 september 2012.

- Provincie Drenthe, *Nota verbonden partijen, Statenstuk 2012-545*, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 14 november 2012.
- Provincie Drenthe, *Programma Klimaat en Energie: voortgang onderzoek oprichting Drentse energieorganisatie*, Statenstuk 2010-444, vastgesteld door Provinciale Staten op 29 september 2010.
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, pp. 1
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Financieringsinstrumentarium Drenthe, Beleidsbrief*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, pp. 1
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Notitie Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013, pp. 14
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/579, Notitie Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 26 juni 2013
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Beleidsbrief Financieringsinstrumentarium Drenthe/Uitvoeringskader*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Beleidsbrief Financieringsinstrumentarium Drenthe/Uitvoeringskader*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013, pp. 1
- Provincie Drenthe, *Statenstuk 2013/602, Besluit Fondsvorming Provincie Drenthe, Uitvoeringskader t.b.v. Financieringsinstrumentarium Drenthe*, vastgesteld door Provinciale Staten op 18 december 2013
- Provincie Drenthe, *Sturing op verbonden partijen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: gezamenlijke afspraken, Statenstuk 2014-644 herzien*, vastgesteld door Provinciale Staten op 17 december 2014.

Websites

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/omnibus-decentraal/>
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/voorwaarden-de-minimis/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, <https://www.topinkomens.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/stappenschema-valt-de-instelling-onder-de-wnt>
- Van Diepen, <https://www.vandiepen.com/2016/03/pandrecht-wat-is-het-en-wat-heeft-u-er-aan>

