

Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Groningen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Groningen

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
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding en context.....	15
1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek.....	16
1.3 Leeswijzer	17
2. Relevante kenmerken van revolverende fondsen	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Revolveren: wat is het en hoe werkt het?	18
2.3 Relevante kenmerken FND	21
2.4 Relevante kenmerken IFG.....	23
2.5 Provinciale vergelijking kenmerken revolverende fondsen	24
2.6 Samenvattende bevindingen	25
3. Financiële risico's	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Risicobeheersing door de provincie	27
3.3 Risicobeheersing door de fondsen.....	35
3.4 Provinciale vergelijking omgang met financiële risico's	37
3.5 Samenvattende bevindingen	41
4. Staatssteunrisico's.....	43
4.1 Inleiding.....	43
4.2 Middelenverstrekking van provincie naar fonds	44
4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden	45
4.4 Provinciale vergelijking omgang met staatssteun	47
4.5 Samenvattende bevindingen	48
5. Maatschappelijke en financiële resultaten.....	49
5.1 Inleiding.....	49
5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen	49
5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten FND.....	51
5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten IFG	51
5.5 Provinciale vergelijking maatschappelijke resultaten	53
5.6 Financiële doelen en resultaten	55
5.7 Provinciale vergelijking financiële resultaten	60
5.8 Samenvattende bevindingen	63
6. Informatievoorziening Provinciale Staten	65
6.1 Inleiding.....	65
6.2 Informatievoorziening via planning en control (p & c) cyclus.....	66
6.3 Nota verbonden partijen en evaluatie verbonden partijen	67
6.4 Rol Provinciale Staten bij oprichting.....	69
6.5 Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie.....	73
6.6 Provinciale vergelijking informatievoorziening Provinciale Staten.....	75
6.7 Samenvattende bevindingen	77

Bestuurlijke reactie	79
Nawoord.....	82
Bijlage 1: Beschrijving revolverende fondsen Groningen	82
Bijlage 2: beschrijving FND en IFG	84
Bijlage 3: Criteria Aanwending Provinciaal Vermogen	86
Bijlage 4: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen	88
Bijlage 5: Beleidslijn weerstandsvermogen provincie Groningen	90
Bijlage 6: door PS vastgestelde kaders revolverende fondsen.....	91
Bijlage 7: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering.....	94
Bijlage 8: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?.....	97
Bijlage 9: Bevindingen omtrent IFG in de evaluatie Verbonden Partijen	98
Bijlage 10: Geïnterviewde personen.....	99
Bijlage 11: Bronnenlijst.....	100

Achtergrond en vraagstelling

De provincie Groningen heeft in de afgelopen tien jaar revolverende fondsen opgericht, waaronder het Fonds Nieuwe Doen (FND) en het Investeringsfonds Groningen (IFG). 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 € 100 miljoen beschikbaar gesteld.

Vanuit revolverende fondsen worden middelen uitgezet als lening, deelneming of garantie. Uitgangspunt 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 Groningse fondsen FND en IFG 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 Groningen heeft de twee revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht elk op een verschillende manier vormgegeven.

De invloed en sturing van Provinciale Staten op de fondsen vinden voornamelijk plaats bij de opzet en ontwikkeling ervan. Nadat een fonds is opgericht, is de informatievoorziening aan Provinciale Staten vooral op hoofdlijnen via de p & c cyclus en evaluaties die elke vier jaar plaatsvinden. Het IFG is geëvalueerd en op basis daarvan voorzien van extra budget. Provinciale Staten nemen vooral kennis van de informatie die over de fondsen wordt verstrekt.

Beide fondsen kregen een financiële doelstelling bij de oprichting. Beide fondsen bestaan nog niet lang genoeg om duidelijke conclusies te trekken over de financiële resultaten. De maatschappelijke resultaten van de fondsen zijn niet geheel vast te stellen. De resultaten van het energiefonds van FND worden concreet gerapporteerd. De resultaten van het zorg- en het leefbaarheidsfonds niet, hetgeen in strijd is met de bestaande provinciale kaders over revolverende fondsen.¹ Door de fonds-in-fondsstructuur van het IFG is het ingewikkeld om vast te stellen in hoeverre het IFG bijdraagt aan zijn maatschappelijke

¹ FND houdt wel bij hoeveel financieringen er vanuit de deelfondsen zorg en leefbaarheid zijn verstrekt aan bijvoorbeeld dorpshuizen en zorginstellingen.

doelen. Uit enquêteresultaten blijkt dat de middelen die door FND zijn verstrekt voorzien in een behoefte. Voor financieringen die door het IFG zijn verstrekt is dit niet goed na te gaan, doordat het IFG voor het grootste deel niet rechtstreeks in projecten investeert.

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 Groningen, welke eigenschappen hebben ze en hoe heeft Groningen deze fondsen vormgegeven?

De provincie Groningen heeft een aantal revolverende fondsen,² waaronder de twee fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht: de stichting Fonds Nieuwe Doen (FND)³ en de besloten vennootschap Investeringsfonds Groningen (IFG). Deze twee fondsen zijn in financiële zin de meest omvangrijke van de provincie. Provinciale Staten stelden voor FND in totaal € 50 miljoen beschikbaar en voor het IFG € 60 miljoen.

FND verstrekt alleen (achtergestelde) leningen aan eindbegunstigden (zoals ondernemingen en verenigingen), terwijl het IFG voornamelijk aandelenkapitaal verstrekt aan andere (deel)fondsen. Vergeleken met andere revolverende fondsen (ook buiten Groningen) is het IFG een vreemde eend in de bijt. Het investeert in deelfondsen in plaats van rechtstreeks in ondernemingen. Deze deelfondsen richten zich op sectoren die (volgens het fondsmanagement van IFG) kansrijk zijn voor de Groningse economie. Die deelfondsen investeren vervolgens rechtstreeks in ondernemingen. Sommige deelfondsen zijn ook gevuld met geld van private partijen; deze fondsen richten zich vooral op de latere fasen in de innovatieketen. Andere deelfondsen zijn vooral gevuld met publiek geld en zij richten zich op de eerdere fasen in de innovatieketen. Investerings in eerdere fasen van de innovatieketen zijn risicovoller dan die in latere fasen. In de laatste jaren heeft het IFG geïnvesteerd in deelfondsen die landelijk opereren. Zij hebben een inspanningsverplichting om te investeren in Groningen. De gedachte is dat er via deze deelfondsen naast kapitaal ook sectorspecifieke kennis en netwerk naar Groningen wordt gehaald, waarmee de bedrijvigheid in kansrijke sectoren een impuls krijgt. Alleen via het deelfonds Acquisitiefonds Groningen (AFG) verstrekt het IFG rechtstreeks (achtergestelde) leningen aan ondernemingen.

² Voor een vollediger overzicht van de fondsen in Groningen wordt verwezen naar bijlage 1 bij dit rapport.

³ De officiële naam van de stichting is: Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen.

b. Waarom heeft Groningen hiervoor gekozen en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

De provincie koos ervoor om beide revolverende fondsen op afstand te plaatsen van de provinciale organisatie. Een belangrijke reden daarvoor was dat de specifieke expertise voor het fondsbeheer niet voor handen was binnen de provinciale organisatie. Tevens maakte de provincie de bewuste keuze FND en het IFG vorm te geven als een stichting respectievelijk een besloten vennootschap die in deelfondsen investeert.

FND werd vormgegeven als een stichting opdat, aldus de provincie, de besluitvorming over financieringsvoorstellen los zou komen te staan van politieke kleuring en omdat een stichting eenvoudiger gebruik zou kunnen maken van de vrijstellingsmogelijkheden op het staatssteunverbod. IFG werd door de provincie vormgegeven als besloten vennootschap die investeert in deelfondsen. De keuze voor een fonds-in-fondsstructuur kwam tot stand op basis van diverse gesprekken van de provincie met regionale investeerders.

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?

De sterkste sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten liggen bij de oprichting van de revolverende fondsen. Bij de oprichting 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 doorgaans weinig meer bij te sturen. De fondsen raken uit beeld.

Bij de oprichting van het IFG bewerkstelligden Provinciale Staten een verbreding van de doelgroep van het fonds. Tevens maakten zij kritische opmerkingen over de vormgeving van het fonds (fonds-in-fonds) en de wijze waarop de risico's van het fonds afgedekt zouden worden. Door voor een fonds-in-fondsstructuur te kiezen, ontstond er een extra stap in de informatievoorziening van deelfonds naar Provinciale Staten: van directie deelfonds, via directie IFG naar Gedeputeerde Staten en uiteindelijk naar Provinciale Staten.

Na de oprichting van de fondsen worden Provinciale Staten op hoofdlijnen geïnformeerd via de p & c cyclus. Ook kan bijsturing plaatsvinden naar aanleiding van een evaluatie die eens per vier jaar plaatsvindt. Dat is conform afspraken uit de Nota Verbonden Partijen en Kaders Revolverende Fondsen. De ambtelijke organisatie van de provincie evalueerde in 2019 het IFG. Volgens de evaluatie was het IFG tot dat moment een succes, hoewel er toen nog geen enkele participatie was verkocht door de deelfondsen. Vanwege het vermeende succes was er behoefte aan extra middelen voor het fonds. Provinciale Staten hebben vervolgens ingestemd met aanvullend budget voor het IFG. Voor FND geldt dat Gedeputeerde Staten ervoor gekozen hebben om FND aan te merken als verbonden partij, ondanks het feit dat de provincie geen bestuurlijk belang heeft in het fonds. FND is in 2017 opgericht en derhalve

nog niet geëvalueerd, maar FND organiseerde wel een voorlichtingsbijeenkomst voor Statenleden om ze over de resultaten van het fonds bij te praten. Provinciale Staten stemden verder in met een budgetverhoging voor het deelfonds energie.

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

Provinciale Staten zien enigszins toe op de financiële resultaten en sporadisch op de maatschappelijke. Na oprichting worden Provinciale Staten op hoofdlijnen geïnformeerd over de fondsen, voornamelijk via de p & c cyclus. In het kader hiervan informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten jaarlijks over het negatieve financiële resultaat van het IFG. In de p & c cyclus wordt niet ingegaan op de maatschappelijke resultaten van FND en het IFG; in de jaarstukken van de fondsen zelf wel. Gedeputeerde Staten sturen deze niet standaard naar Provinciale Staten. Provinciale Staten vragen niet actief om informatie over de financiële of maatschappelijke resultaten van de revolverende fondsen.

Provinciale Staten stelden verder de Kaders Revolverende Fondsen vast. Deze kaders schrijven voor dat bij oprichting bepaald dient te worden wat de doelen zijn van het fonds, welke (maatschappelijke) resultaten behaald moeten worden en dat er bij oprichting heldere en meetbare (prestatie)indicatoren moeten worden vastgelegd. Het fonds rapporteert hierover aan Gedeputeerde Staten. Bij de oprichting van FND zijn alleen voor het deelfonds energie heldere en meetbare (prestatie)indicatoren vastgelegd.

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

Revolverende fondsen investeren per definitie in risicovolle projecten. Hierdoor lopen zowel de provincie Groningen als de revolverende fondsen financiële risico's. Op verschillende manieren proberen de provincie en de fondsen deze risico's te verkleinen.

Een gevolg van de oprichting van revolverende fondsen is dat de weerstandscapaciteit van de provincie moest worden verhoogd. Mede als gevolg van de oprichting van het IFG had de provincie in de periode 2015-2019 voor iedere euro aan ongedekte risico's ongeveer € 0,75 tot € 0,81 eurocent achter de hand. Provinciale Staten hebben besloten om in de periode tot en met 2025 de weerstandscapaciteit verder op peil te brengen. Bij de provincies Drenthe en Fryslân is dat hoger: respectievelijk € 1,48 en € 1,88. Vanaf 2016 hanteert Groningen als uitgangspunt dat er bij de oprichting van een revolverend fonds een bedrag van twintig procent van de omvang van het fonds moet worden gereserveerd voor tegenvallende resultaten. Provinciale Staten besloten om in de periode tot en met 2025 € 12 miljoen (twintig procent van € 60 miljoen) te reserveren voor tegenvallende resultaten. Bij de oprichting van FND is van dit uitgangspunt afgeweken, omdat de risico's voor FND lager werden ingeschat.

Naast het reserveren van middelen voor tegenvallende resultaten stelde de provincie bij het IFG een investeringscommissie in. Deze heeft als taak de fondsbeheerder (en -directie) van het IFG op

onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen. Hierdoor vindt er bij ieder financieringsvoorstel een ‘second opinion’ plaats. Voor FND is geen investeringscommissie (of soortgelijk orgaan) ingesteld.

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, het uitvoeren van een omgevingsanalyse in het geval van het IFG en een actief debiteurenbeheer als de financiering eenmaal is verstrekt.

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

Bij de middelenverstrekking door FND en IFG 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 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. Volgens deze richtlijnen moet een basisrente worden opgehoogd met een renteopslag die afhankelijk is van de rating van de betreffende onderneming en de zekerheden die zijn gevestigd door het revolverende fonds. De opslag is ook hoger als het gaat om een achtergestelde lening. Zolang de fondsen de rente conform deze richtlijnen berekenen, dan heeft deze het predicaat ‘marktconform’ en zal er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. FND hanteert deze berekeningsmethode van de Europese Commissie bij het verstrekken van (achtergestelde) leningen.

De investeringsreglementen van FND en het IFG laten de mogelijkheid open om staatssteun te verstrekken binnen de kaders van de Europese Commissie;⁴ daar wordt in de praktijk zelden gebruik van gemaakt.

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

De revolverende fondsen zijn opgericht om provinciale ambities op het gebied van energietransitie en innovatie 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 van FND en het IFG, omdat de fondsen nog relatief kort bestaan.

⁴ Het gaat dan om de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AVGG) en de de-minimisverordening.

FND stimuleert maatschappelijke initiatieven op het gebied van zorg, leefbaarheid en energie. Alleen voor het energiefonds zijn resultaten bekend over de CO₂-reductie van de door FND gefinancierde projecten. Jaarlijks ontvangt het fonds van de begunstigden informatie met betrekking tot de hoeveelheid (duurzame) energie die is geproduceerd of bespaard. Vervolgens bepaalt het fonds om hoeveel CO₂-reductie het gaat. Met de projecten die FND financierde, wordt jaarlijks de uitstoot van circa 17 duizend ton CO₂ vermeden. Voor leefbaarheid en zorg zijn geen concrete indicatoren vastgelegd waarover het fonds rapporteert. Dit is in strijd met de Kaders revolverende fondsen die door Provinciale Staten zijn vastgelegd (zie ook de tekst onder deelvraag 3).

Het maatschappelijke doel van het IFG is om de Groninger economie en werkgelegenheid te ondersteunen en versterken. Dit houdt het IFG bij door ieder kwartaal informatie op te vragen bij de fondsen waarin het IFG investeert. Het gaat dan specifiek om de bijdrage aan de werkgelegenheid gemeten in aantallen fte aan personeel bij de ondernemingen waar het betreffende fonds in investeert. Het IFG bepaalt vervolgens hoeveel van deze fte's in Groningen zijn gecreëerd. Als gevolg van de investeringen van de deelfondsen waarin het IFG participeert is in de periode 2015-2019 ruim 330 fte aan werkgelegenheid gerealiseerd, volgens het IFG. Ruim de helft daarvan is gerealiseerd in de provincie Groningen. Bij twee van de drie regionale fondsen heeft IFG aan de wieg gestaan van de oprichting ervan. Zonder de bijdrage van het IFG zouden deze fondsen volgens het IFG niet hebben bestaan. Voor één (van de drie) regionaal fonds is de relatie tussen IFG en de gecreëerde werkgelegenheid minder duidelijk vast te stellen; er kan niet met volledige zekerheid worden vastgesteld dat dit fonds er zonder de bijdrage van IFG niet zou zijn geweest.

Naast maatschappelijke doelstellingen worden er met de middelen in de fondsen ook financiële doelen nagestreefd. De provincie verwacht dat zij de haar middelen in FND aan het einde van de looptijd volledig (honderd procent revolverend) terugontvangt. Bij het IFG is de doelstelling negentig procent revolverendheid. Over de financiële resultaten van beide kan op dit moment nog weinig worden gezegd, omdat de fondsen relatief jong zijn. In de eerste jaren van bestaan maken revolverende fondsen meestal wel kosten voor het beheer maar genereren ze relatief weinig inkomsten, omdat de portefeuille met leningen en participaties dan 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. Daarnaast kost het tijd om financieringsaanvragen te beoordelen en de investeringsportefeuille op te bouwen. Het is daarom niet verwonderlijk dat de (beheer)kosten van FND en IFG in de jaren 2015-2019 hoger lagen dan de inkomsten. De huidige boekwaarde van de provinciale middelen in de fondsen (gecorrigeerd voor eventuele exploitatiesubsidies) is daarom enkele procenten lager dan de oorspronkelijke (nominale) waarde ervan. Voor FND geldt dat naarmate de leningenportefeuille voller wordt, de rentebaten zullen toenemen. Als de beheerkosten en de afwaarderingen op verstrekte leningen binnen de perken blijven, kan het fonds mogelijk weer in waarde toenemen. Voor het IFG geldt dat de boekwaarde van de provinciale bijdrage kan stijgen als er overwegend positieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties of verder dalen als er overwegend negatieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties. De eerste verkopen van participaties door de deelfondsen waar het IFG in investeert worden in 2021 of later verwacht.

b. Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de fondsen?

Blijkens de enquêteresultaten voorzien de middelen die FND verstrekte duidelijk in een behoefte. Van het IFG is dit niet goed na te gaan vanwege de fonds-in-fonds-structuur.

Zowel FND als het IFG is opgericht om bij te dragen aan de realisatie van provinciale doelen: de fondsen zijn opgericht om projecten te financieren die bijdragen aan de maatschappelijke doelen, maar die niet voldoende financiering konden aantrekken (marktfaalen). 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 de eindbegunstigden: zes van de zeven bevroagde projecten die steun hebben ontvangen van FND hadden niet gerealiseerd kunnen worden zonder die steun.

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. Er bestaan grote verschillen tussen de fondsen, zowel binnen de provincie als tussen de verschillende provincies.

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 worden twee voorbeelden genoemd uit een andere provincie.

Goed voorbeeld: Informatievoorziening PS Drenthe

In Drenthe hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten afspraken gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen. Net als in Groningen worden revolverende fondsen gezien als verbonden partijen. Deze afspraken schrijven voor dat Provinciale Staten jaarlijks geïnformeerd worden door middel van het jaarverslag van de verbonden partij. De ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe voorziet het jaarverslag van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen tussen verbonden partij en provinciale doelen en doelbereiking. Bovendien schrijven deze afspraken voor dat verbonden partijen een standaardagendapunt zijn in Statencommissievergaderingen.

Goed voorbeeld: Voorzichtige risico-inschatting MKB-fondsen in Drenthe en Fryslân

Alle drie de Noordelijke provincies hebben een revolverend fonds dat zich richt op het stimuleren van innovatie en/of het regionale MKB. Vanuit deze fondsen wordt direct (Fryslân en Drenthe) of indirect (Groningen; fonds-in-fonds structuur) risicokapitaal verstrekt aan ondernemers. Zoals de naam al zegt gaat het om risicokapitaal: een deel van het kapitaal kan verdampen. In potentie kan er bij de verkoop van een participatie een fors rendement worden geboekt, maar ook een fors verlies. De vraag is dan, hoe de provincie moet omgaan met het risico op dergelijke tegenvallende resultaten. Drenthe en Fryslân houden er in de boekhouding rekening mee dat de middelen in de betreffende fondsen (respectievelijk MKB Fonds Drenthe en Doefonds, later Innovatiebudget FOM) niet meer (geheel) terugvloeien naar de provincie. Dit kan getypeerd worden als voorzichtig. Als er aan het eind van de looptijd toch nog geld over is, dan is dat een welkome meevaller. Groningen gaat er van uit dat minimaal tachtig procent van de middelen in het IFG (€ 48 miljoen van € 60 miljoen) terugvloeit naar de provincie. Een reden dat het IFG minder risicovol zou zijn is dat het fonds investeert in andere fondsen. Deze fondsen zijn mede gevuld door marktpartijen en door hun specifieke kennis en ervaring zouden voorstellen om te investeren in ondernemingen vanuit deze fondsen beter beoordeeld kunnen worden (met betere rendementen als gevolg). Maar het blijft de vraag of dat de financiële risico's wezenlijk vermindert.

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 voorzien van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen tussen revolverend fonds en provinciale doelen en doelbereiking (zie ook het antwoord op deelvraag 7: Goed voorbeeld: Informatievoorziening PS Drenthe). 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 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: *Overweeg bij nieuw op te richten revolverende fondsen en eventueel bij FND alsnog een investeringscommissie in te stellen die de fondsbeheerder vanuit onafhankelijke en deskundige wijze advies geeft over financieringsvoorstellen.*

Revolverende fondsen investeren per definitie in risicovolle projecten. Een kritisch 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 in het verleden zijn gefinancierd door FND hebben doorgaans een relatief voorspelbare kasstroom. In die zin zijn ze minder risicovol dan de projecten die door de deelfondsen van het IFG zijn

gefinancierd en is het te begrijpen dat er vooralsnog geen investeringscommissie is ingesteld. Gegeven de dynamiek van de energietransitie is het te verwachten dat er vanuit het deelfonds energie van FND in de toekomst risicovollere projecten gefinancierd zullen gaan worden (projecten van woningen die van het gas af moeten, de aanleg van warmtenetten en geothermie).

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.⁵ 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 Groningen gaat het om ruim € 120 miljoen.⁶ 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 Groningen en anderzijds te onderzoeken welke resultaten de provincie Groningen met de revolverende fondsen bereikt. Daarmee worden Provinciale Staten van Groningen ondersteund in hun kaderstellende en controlerende rol.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe heeft de provincie Groningen 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 Groningen, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Groningen deze fondsen vormgegeven? Waarom heeft Groningen 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?

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

⁶ Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksplan revolverende fondsen*, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 11 maart 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 Groningen 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?⁷
6. Wat zijn de (eerste) resultaten van de Groningse 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 heeft de Noordelijke Rekenkamer ervoor gekozen 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;⁸
- De middelen in het fonds dienden voor minimaal de helft afkomstig te 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 Groningen heeft de Noordelijke Rekenkamer, met inachtneming van bovengenoemde criteria, twee revolverende fondsen in Groningen geselecteerd. Tabel 2 bevat een korte beschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen, bijlage 2 een uitgebreidere beschrijving.

Tabel 2: korte omschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen

Fonds Nieuwe Doen (FND)	Fonds Nieuwe Doen heeft als doel om maatschappelijke initiatieven op het gebied van leefbaarheid, zorg en energie te stimuleren en financieel te ondersteunen. Feitelijk bestaat het fonds uit drie actieve deelfondsen. Het fonds heeft een totale omvang van € 48 miljoen, waarvan € 5 miljoen beschikbaar is voor initiatieven op leefbaarheidsgebied, € 10 miljoen voor zorg- en welzijnsvastgoed en € 33 miljoen voor duurzame energie en energiebesparing. ⁹
Investeringsfonds Groningen (IFG)	Het IFG richt zich op de versterking van de Groninger economie. Het fonds doet dat hoofdzakelijk door te investeren in andere fondsen of door nieuwe fondsen onder het IFG op te richten. Vanuit deze fondsen wordt geïnvesteerd in het Groningse MKB. Het fonds heeft een totale omvang van € 60 miljoen.

⁷ 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?

⁸ In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de door de Noordelijke Rekenkamer gehanteerde definitie.

⁹ De stichting die FND beheert, beheert ook middelen vanuit het deelfonds Lokale Energietransitie (€2.148.000). Dit deelfonds maakt geen onderdeel uit van FND.

Vervolgens heeft de Noordelijke Rekenkamer voor beide fondsen relevante documenten verzameld: de belangrijkste beleidskaders van de provincie Groningen 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 9 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen. Daarnaast heeft de Noordelijke Rekenkamer per fonds in kaart gebracht hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de fondsen. Hiermee heeft zij een beeld gekregen 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 hebben weten te creëren.

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

Dit onderzoek kijkt terug op de periode 1 januari 2014 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 Groningse fondsen zijn vormgegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de Groningse fondsen op een aantal aspecten vergeleken met de Drentse 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 Drenthe 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 Groningen mee wordt omgegaan vergeleken met de wijze waarop daar in Drenthe en Fryslân mee wordt omgegaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 stilgestaan bij de resultaten van de Groningse 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 Drentse 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 Drenthe en Fryslân zijn betrokken.

2. Relevante kenmerken van revolverende fondsen

2.1 Inleiding

In dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer gedetailleerd gekeken naar Fonds Nieuwe Doen (FND) en Investeringsfonds Groningen (IFG). Er bestaan veel verschillen tussen deze beide Groningse fondsen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag wat een revolverend fonds eigenlijk is en hoe deze zijn vormgegeven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van FND en het IFG. Hiermee wordt inzicht verschaft in (de werking van) twee van de belangrijkste Groningse revolverende fondsen en antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

1. *Welke revolverende fondsen bestaan er in de provincie Groningen, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Groningen 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.¹⁰ Op basis van deskresearch en denksessies met stakeholders komt de Algemene Rekenkamer tot een definitie van revolverende fondsen.¹¹ Op basis van deze definitie hanteert de Noordelijke Rekenkamer de volgende definitie van (provinciale) revolverende fondsen:

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

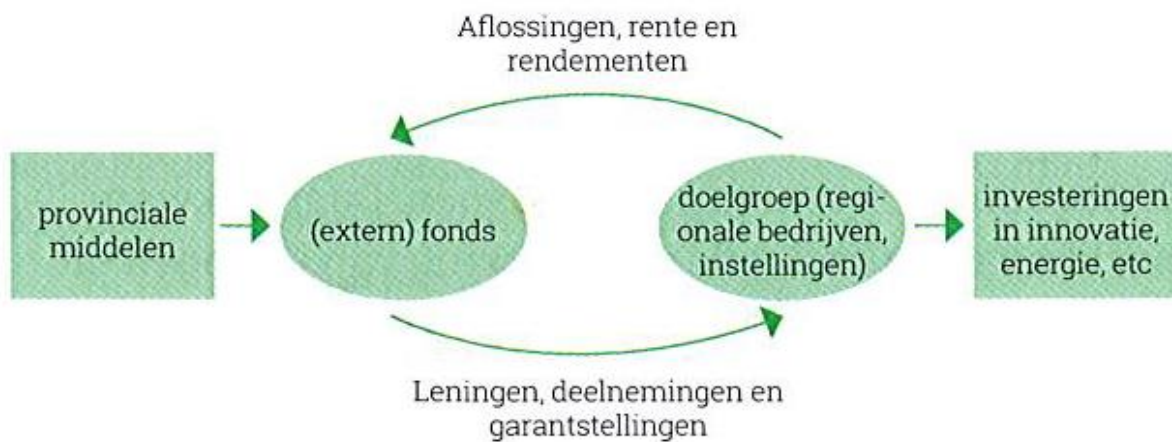
¹¹ Zie voor de definitie: Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.11.

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).¹²

Het creëren van een extern beheerd fonds is een besluit van een bestuursorgaan.¹³ 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.¹⁴ 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)

¹² Daardoor zijn de middelen voor intern beheerde fondsen voor meerdere jaren beschikbaar.

¹³ 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).

¹⁴ 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.

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

Juridische vormgeving van fondsen¹⁵

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 subsidies¹⁶ 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 rechtspersoon¹⁷, 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:

¹⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op Van Waarde (2019) tenzij expliciet anders aangegeven

¹⁶ 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.

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

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.

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: ¹⁸

- 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;¹⁹
- Rekenkamers kunnen volledig toezicht houden op financiële verstrekkingen vanuit het fonds;
- Rechtsbescherming bij de bestuursrechter staat open.

2.3 Relevante kenmerken FND

De belangrijkste kenmerken van FND staan beschreven in de statuten en het investeringsreglement van FND. Tabel 3 toont de belangrijkste eigenschappen van FND. Het fonds heeft een bestuur en een fondsmanager. Het bestuur bestaat uit drie tot vijf leden. De voorzitter van het bestuur wordt benoemd door de provincie Groningen. De functies secretaris en penningmeester kunnen ook een en dezelfde persoon zijn. De leden van het eerste bestuur zijn allen benoemd door de provincie Groningen. Het bestuur bepaalt op basis van het advies van de fondsmanager of er met een aanvrager een financieringsovereenkomst wordt aangegaan.²⁰ De maatschappelijke doelstellingen van FND zijn bij de oprichting ervan door de provincie vastgelegd in de statuten. Het bestuur kan de statuten wijzigen of de stichting ontbinden, maar alleen met schriftelijke toestemming van de provincie Groningen (GS). Het opstellen van aanvullende reglementen, zoals een investeringsreglement, of het aanstellen van een directeur kan het bestuur zelf doen. Daarvoor is geen toestemming van de provincie Groningen nodig.²¹

Een van de taken van de fondsmanager is om ingediende financieringsaanvragen te beoordelen. Een potentieel investeringsvoorstel inclusief advies wordt door de fondsmanager voorgelegd aan het bestuur. Als het investeringsvoorstel wordt goedgekeurd door het bestuur, dan wordt het investeringsvoorstel definitief en wordt dit ondertekend door het bestuur. Bij lichte financieringen (leningen van maximaal € 50.000) geldt dit niet. Dit zijn gestandaardiseerde leningen waarbij de financieringsovereenkomst wordt opgesteld door de fondsmanager en ondertekend door het bestuur.²²

¹⁸ Gebaseerd op Van den Brink (2018).

¹⁹ 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.

²⁰ Fonds Nieuwe Doen, Intern Procedure handboek, 12 oktober 2018.

²¹ Artikelen 12 en 13 uit de statuten.

²² Ibid.

Tabel 3: Belangrijkste eigenschappen FND²³

Oprichtingsjaar	2017
Geplande looptijd	Staat niet in de statuten vermeld. In de voordracht van de kaders door GS staat 10 jaar. Tevens staat in de subsidieverleningsbeschikking dat eindverantwoording na 10 jaar moet worden opgeleverd.
Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds	Vloeit terug naar de provincie Groningen.
Rechtsvorm	Stichting
Wet Normering Topinkomens	Van toepassing ²⁴
Naam	Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen, verkorte naam: Stichting Revolverend Fonds Groningen (SRFG); vanaf 1 maart 2018 is de marktnaam Fonds Nieuwe Doen.
Bestuursmodel	Bestuur en fondsmanager.
Verantwoordelijkheden	Bestuur is belast met het besturen (eventueel gemandateerd aan een directeur) van de Stichting. Bestuur zorgt ook voor goedkeuring van financieringsmemoranda die vereist zijn bij de financieringsaanvraag op basis van het advies van de fondsmanager. Fondsmanager: de fondsmanager beoordeelt en adviseert het bestuur over ingediende aanvragen.
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Groningen	100%
Bestuurlijk belang provincie Groningen	Geen. ²⁵ De provincie Groningen (GS) benoemt de voorzitter van het bestuur van de stichting.
Maatschappelijk doelstelling	De stichting heeft als doel om maatschappelijke initiatieven op het gebied van leefbaarheid, zorg en energie te stimuleren en financieel te ondersteunen.
Financiële doelstelling	Uitgangspunt is dat de kredietsubsidies die door de provincie aan FND zijn verstrekt volledig worden terugbetaald.

²³ Gebaseerd op verschillende bronnen:

Plas en Bossinade Advocaten en Notarissen, *Oprichtingsstatuten Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen*, 16 februari 2017
 Provincie Groningen, *Brief aan PS: Voordracht van GS aan PS van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie*, 12 juli 2016, pp. 57-4
 Leningsovereenkomst gesloten tussen de Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en de provincie Groningen, 4 april 2017
 Fonds Nieuwe Doen, Bestuursverslag 2017, 1 juni 2018
 Fonds Nieuwe Doen, Intern Procedure handboek, 12 oktober 2018
 Provincie Groningen, *Brief aan FND: Aanvullende subsidieverleningsbeschikking met betrekking tot de verhoging van de lening voor Fonds Nieuwe Doen*, 4 december 2018;
 Provincie Groningen, *Voorjaarsnota 2017*, vastgesteld door PS op 6 juni 2017
 Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Revolverend Fonds Groningen*, onderwerp: Toekenning subsidie in de vorm van een lening voor het Revolverend Fonds Groningen, 4 april 2017.
 Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Revolverend Fonds Groningen*, onderwerp: Subsidiebeschikking exploitatiekosten Stichting Revolverend Fonds Groningen, 19 december 2017.
 Fonds Nieuwe Doen, Bestuursreglement Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen, 12 oktober 2018.
 Gesprek met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 30 september 2020.

In de jaarstukken 2018 van de provincie Groningen staat in de paragraaf Verbonden partijen over het fondsvermogen en het deelnemersbelang van de provincie Groningen het volgende: “De provincie heeft een belang van 100% in het uitgezette fondsvermogen”.

²⁴ Dit vormde een criterium in de aanbestedingsprocedure die de stichting (in samenwerking met de provincie) heeft uitgevoerd voor de uitvoering van het fonds (gebaseerd op een gesprek met de provincie Groningen, d.d. 30 september 2020). Nader uitgewerkt in artikel 6 van het bestuursreglement van de stichting.

²⁵ Hier hanteert de Noordelijke Rekenkamer dezelfde definitie als het BBV: “Bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.” (Bron: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>)

Fondsbeheer	Buiten de provincie Groningen
Fondsvermogen	Buiten de provincie Groningen
Omvang fonds	€ 23 miljoen bij oprichting, vanaf eind 2018 € 48 miljoen (€ 25 miljoen erbij voor energiecomponent)

2.4 Relevante kenmerken IFG

De belangrijkste kenmerken van het IFG staan beschreven in statuten en het investeringsreglement van het IFG. Deze worden weergegeven in tabel 4. De maatschappelijke doelstellingen van IFG zijn bij de oprichting ervan door de provincie vastgelegd in de statuten. Als enig aandeelhouder van het IFG hebben Gedeputeerde Staten een sterke invloed op het IFG. Zo kunnen zij besluiten tot het vaststellen van aanvullende reglementen, zoals een directiereglement of een investeringsreglement. Ook kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om een investeringscommissie in te stellen.²⁶ Voor het IFG hebben Gedeputeerde Staten van al deze mogelijkheden gebruik gemaakt.

Tabel 4: Belangrijkste eigenschappen IFG²⁷

Oprichtingsjaar	2015
Geplande einddatum	Volgens het jaarverslag van IFG is de looptijd twintig jaar. ²⁸
Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds	Wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder(s).
Rechtsvorm	Besloten vennootschap (privaatrechtelijk).
Wet normering topinkomens	Niet van toepassing.
Bestuursmodel	Bestuur (directie) met daarboven een Raad van Commissarissen (RvC) en Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Een investeringscommissie geeft advies.
Verantwoordelijkheden	De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. De directie is belast met het besturen van de vennootschap. Voor het IFG is dat uitbesteed aan een fondsbeheerder (aangesteld door de directie). De investeringscommissie geeft advies over financieringsvoorstellen.
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Groningen	Honderd procent.
Bestuurlijk belang provincie Groningen	De provincie is, als aandeelhouder, vertegenwoordigd in de AvA.
Maatschappelijke doelstelling	Het IFG heeft als doel om de Groninger economie en werkgelegenheid te ondersteunen en te versterken. Over een periode van twintig jaar is het doel om 320 fte aan bruto arbeidsplaatsen gecreëerd te hebben.

²⁶ Artikel 18, 18A, 19 en 23 van de oprichtingsstatuten Investeringsfonds Groningen B.V.

²⁷ Gebaseerd op diverse bronnen:

Statuten oprichting Investeringsfonds Groningen B.V., 26 juni 2015.

Investeringsfonds Groningen, *Jaarverslag 2016*, 10 april 2017.

Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Investeringsfonds Groningen B.V. op 23 juni 2015

Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van Investeringsfonds Groningen B.V. op 19 maart 2019.

Managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V., 2015.

Provincie Groningen, *Begroting 2018*, 2017.

²⁸ Volgens de managementovereenkomst eindigt de overeenkomst van rechtswege uiterlijk 31-12-2035. Dit is de overeenkomst voor het beheer van het fonds en niet de looptijd van het fonds. De provincie Groningen heeft aangegeven (interview d.d. 25 augustus) dat het altijd mogelijk is om het fonds te stoppen bij slechte resultaten of te verlengen als de resultaten heel goed zijn.

Financiële doelstelling	Minimaal 90% revolverendheid.
Fondsbeheer	Buiten de provincie.
Fondsvermogen	Buiten de provincie.
Omvang fonds	Bij oprichting € 40 miljoen. Bij tussentijdse besluitvorming is dit tijdelijk gegroeid tot € 60 miljoen.

2.5 Provinciale vergelijking kenmerken revolverende fondsen

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 5 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. Het besluit hiertoe wordt genomen door Gedeputeerde Staten. 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, 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 (nog) 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 FND en het IFG.
- FND is een stichting en verstrekt leningen. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van middelen uit FND zijn bepaald door de provincie.
- Het IFG is een besloten vennootschap en verstrekt voornamelijk aandelenkapitaal aan andere fondsen. Alleen via het deelfonds Acquisitiefonds Groningen (AFG) verstrekt het IFG leningen. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van middelen uit het IFG (waaronder het AFG) zijn bepaald door de provincie.
- Ten opzichte van andere revolverende fondsen is het IFG een vreemde eend in de bijt. In plaats van rechtstreeks te investeren in ondernemingen, investeert het IFG hoofdzakelijk in deelfondsen. Deze deelfondsen richten zich op sectoren die (volgens het fondsmanagement) kansrijk zijn voor de provincie Groningen. Deze deelfondsen, die in bijna alle gevallen ook gevuld zijn door marktpartijen, investeren op hun beurt in ondernemingen.

- FND staat formeel verder op afstand van de provincie dan het IFG. Doordat de provincie Groningen 100% aandeelhouder is van alle aandelen van het IFG en Gedeputeerde Staten de rol van aandeelhouder vervullen is er sprake van een bestuurlijk belang. Strikt genomen is er bij FND geen sprake van een bestuurlijk belang. Belangrijke wijzigingen in de statuten van FND moeten 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

In het coalitieakkoord van 2011-2015 werd de term 'revolving fund' voor het eerst genoemd.²⁹ Maar vanaf 2015 nam het gebruik van revolverende fondsen binnen de provinciegrenzen pas een serieuze vlucht. Het toenmalige College van Gedeputeerde Staten (2015-2019)³⁰ was van plan om nieuwe revolverende fondsen op te richten en bestaande revolverende fondsen van extra kapitaal te voorzien. De revolverende fondsen moesten zich gaan richten op de leefbaarheid, het in stand houden en verbeteren van voorzieningen, de energietransitie en de werkgelegenheid. Het huidige college van Gedeputeerde Staten wil deze lijn voortzetten door onder andere extra kapitaal te storten in bestaande revolverende fondsen.³¹

Maar het verstrekken van financiële middelen uit revolverende fondsen aan projecten die normaliter geen of onvoldoende financiering kunnen aantrekken uit de markt is niet zonder risico. Van bijvoorbeeld innovatieve projecten is het lang niet altijd zeker dat de investering door het fonds zal renderen. Om de financiële risico's beheersbaar te houden treffen de fondsen (voorzorgs)maatregelen. Een betrouwbare risico-inschatting van het project en voortdurende monitoring van het project of het nog op schema verloopt zijn essentieel. Beide Groningse fondsen FND en IFG zijn volledig gevuld met provinciaal geld. Daarover loopt de provincie Groningen 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

De belangrijkste kaders die beschrijven hoe de provincie Groningen om dient te gaan met financiële risico's worden beschreven in het Groningse afwegingskader Provinciaal Vermogen, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Financiële Verordening 2017 en een nadere uitwerking daarvan in de Groningse Kadernota Risicomanagement. Tot slot zijn de Kaders Revolverende Fondsen specifiek voor de Groningse revolverende fondsen van toepassing.

Afwegingskader provinciaal vermogen

In 2014 hebben Provinciale Staten vergaderd over het Afwegingskader Publiek Vermogen Groningen.³² Gedeputeerde Staten hadden de behoefte om het provinciale vermogen in te zetten om

²⁹ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2011-2015 - Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen!*, 4 april 2011.

³⁰ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2015-2019 – Vol vertrouwen*, 23 april 2015.

³¹ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2019-2023 – Verbinden, versterken, vernieuwen*, 20 mei 2019.

³² Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van het afwegingskader voor het in de toekomst uit te zetten provinciale vermogen*, nummer 2/2014, 7 januari 2014.

maatschappelijke doelen te kunnen realiseren. Tegelijkertijd wilden Provinciale Staten kaders stellen voor het aanwenden van het provinciale vermogen. Het Afwegingskader bevat zeven criteria die gebruikt kunnen worden om te bepalen of het provinciale vermogen ingezet kan worden als uitzetting. Het afwegingskader schrijft voor dat Gedeputeerde Staten bij ieder concreet voorstel om provinciale middelen uit te zetten (of een wijziging in een bestaande uitzetting) Provinciale Staten in de gelegenheid stellen tot het uiten van wensen en bedenkingen. In het afwegingskader worden drie categorieën specifieke uitzettingen nader toegelicht, namelijk *deelnemingen*, *financiële arrangementen met betrekking tot (dan wel financieringen van) publieke voorzieningen*, en *fondsvorming*. In bijlage 3 worden de zeven criteria opgesomd en wordt nader ingegaan op de drie specifieke typen uitzettingen.

Het afwegingskader schrijft voor dat er bij iedere uitzetting een deugdelijke risicoanalyse wordt gemaakt (criterium 3). Wanneer het provinciale vermogen wordt ingezet, dan dienen de risico's die daarmee gepaard gaan te worden beschreven en beheerst. Het risico dat gepaard gaat met een uitzetting vanuit het provinciale vermogen heeft invloed op het minimaal benodigde weerstandsvermogen van de provincie en dient te worden beschreven in de betreffende paragraaf van de provinciale begrotingen en jaarstukken (zie paragraaf 3.2.2). Ook schrijft het afwegingskader voor dat er bij iedere uitzetting dient te worden onderzocht of cofinanciering door derden mogelijk is. Hiermee worden eventuele financiële risico's gespreid. Als de provincie samen met bijvoorbeeld een bank een initiatief financiert, dan kan de provincie er vanuit gaan dat er bij de andere partij(en) ook een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden.

Het Afwegingskader Provinciaal Vermogen is door Provinciale Staten conform het voorstel vastgesteld.³³

Verplichte paragrafen begroting en verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)³⁴ 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 wordt 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 4. 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 voorschriften uit het BBV zijn door de provincie nader uitgewerkt in de Financiële Verordening³⁵ en de Kadernota Risicomanagement.³⁶

³³ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 12 maart 2014.

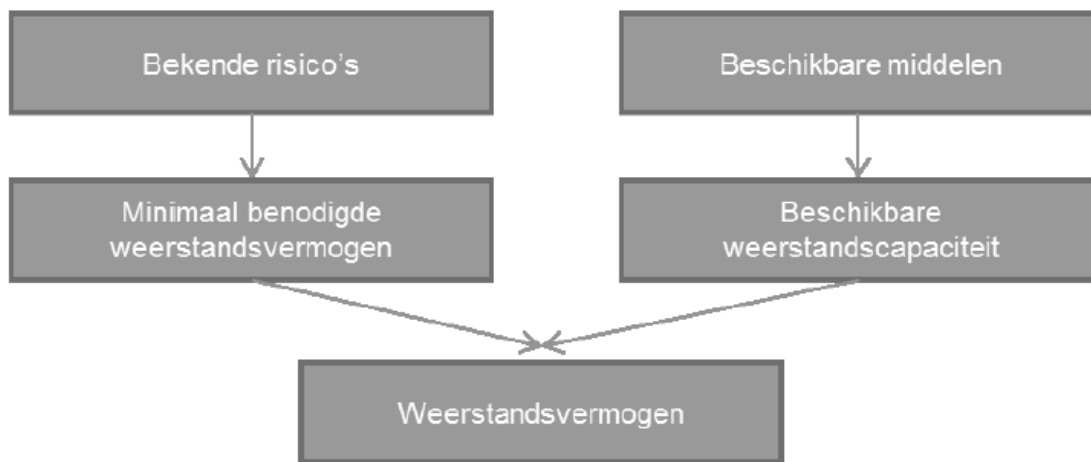
³⁴ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

³⁵ In 2017 is de Financiële Verordening uit 2006 geactualiseerd: Provincie Groningen, *Financiële Verordening Provincie Groningen 2017*, 29 maart 2017.

³⁶ Provincie Groningen, *Kadernota Risicomanagement provincie Groningen*, december 2014.

Kadernota Risicomanagement

Eenmaal per vier jaar wordt er, in opdracht van de provincie, onderzoek uitgevoerd naar de omvang van het minimaal benodigde weerstandsvermogen van de provincie. Dit onderzoek is in 2014 uitgevoerd door Ernst & Young Accountants (EY) en bevat een inventarisatie van de risico's om zo de hoogte van het minimaal benodigde weerstandsvermogen in te kunnen schatten. Het onderzoek uitgevoerd in 2014 is mede aanleiding geweest voor de provincie Groningen om een kadernota Risicomanagement op te stellen.³⁷ Deze kadernota is op 18 februari 2015 vastgesteld door Provinciale Staten.³⁸ Hiermee hebben Provinciale Staten kaders gesteld aan het risicomanagement door de provinciale organisatie. Dit kader vormt vanaf 2015 de basis voor het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in begrotingen en jaarstukken. Figuur 2 laat zien hoe de hoogte van het weerstandsvermogen bepaald wordt.



Figuur 2: Schematische weergave totstandkoming hoogte weerstandsvermogen (bron: Kadernota risicomanagement provincie Groningen 2014)

Het *minimaal benodigde weerstandsvermogen* wordt bepaald op basis van een risico-inventarisatie. Daarin staat de vraag centraal hoe groot de kans is dat een bepaald risico, bijvoorbeeld een afwaardering in een revolverend fonds³⁹, zich voordoet, hoe groot de kans is dat de risico's zich allemaal tegelijkertijd voordoen en hoe groot de kans is dat dit tot het maximaal mogelijke nadeel zal leiden.

De *beschikbare weerstandscapaciteit* is het antwoord op de vraag in hoeverre de provincie Groningen in staat is om risico's (die zich daadwerkelijk voordoen) op te vangen. De weerstandscapaciteit is de som van het totaal aan vrije ruimte in de algemene reserve, de vrij aan te wenden bestemmingsreserves, de niet-benutte belastingcapaciteit,⁴⁰ de reserveringen voor onvoorziene uitgaven en de verwachte begrotingsruimte. Als zich een risico daadwerkelijk voordoet, bijvoorbeeld een afwaardering in een

³⁷ Het onderzoek van EY is in zijn geheel naar PS gestuurd en betrokken bij de besluitvorming over de Kadernota Risicomanagement.

³⁸ Provincie Groningen, *Kadernota Risicomanagement provincie Groningen*, december 2014 en provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 18 februari 2015.

³⁹ In de kadernota wordt onderscheid gemaakt tussen risico's met incidentele en structurele gevolgen en incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De risico's met betrekking tot revolverende fondsen zijn veelal incidenteel van aard. Daarom (en om het niet onnodig complex te maken) wordt er in de tekst geen nader onderscheid gemaakt hiertussen (tenzij dat een goed begrip van de tekst in de weg staat).

⁴⁰ Hoeveel extra inkomsten kan de provincie genereren door de belastingen, veelal opcenten motorrijtuigenbelasting, op te hogen?

revoluerend fonds, waardoor er een beroep moet worden gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit, dan dient dit altijd te worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

Beleidslijn weerstandsvermogen

In de kadernota wordt de expliciete beleidslijn van de provincie beschreven met betrekking tot het weerstandsvermogen. De volledige beleidslijn wordt beschreven in bijlage 5. Deze beleidslijn is erop gericht om risico's zoveel mogelijk te voorkomen. Als er desondanks toch risico's blijven, dienen deze zoveel mogelijk gedekt te worden uit reguliere programma- of projectbudgetten. Alleen als de risico's niet (volledig) hieruit gedekt kunnen worden, worden de risico's meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Voor het IFG is dit laatste het geval.

Risicomanagementproces

In de kadernota wordt tevens het *risicomanagementproces* beschreven dat de ambtelijke organisatie van de provincie Groningen uitvoert. Per risico dat is geïdentificeerd wordt een inschatting gegeven van de aard en de (mogelijke) impact. Als het niet mogelijk is om deze risico's te voorkomen (door beleidsalternatieven of het verleggen van risico's naar samenwerkingspartners), worden er door de ambtelijke organisatie beheersmaatregelen getroffen. Deze worden expliciet toegelicht in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de planning en control (p & c) stukken. Per risico worden de volgende zaken toegelicht:

- Omschrijving van het risico;
- Aard van het risico met aandacht voor de vraag of er een beleidskeuze was;
- Risicocategorie, met dezelfde categorisering onder a. b. en c. onder 'Beleidslijn weerstandsvermogen';
- Actuele ontwikkelingen;
- Genomen en/of te nemen beheersmaatregelen;
- Impact (maximale nadeel als het risico zich manifesteert);
- Kans van optreden (kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet);
- Financiële omvang (het product van de impact maal de kans van optreden).

Tevens evalueert de ambtelijke organisatie voortdurend of de weerstandscapaciteit nog toereikend is om de geïdentificeerde risico's af te dekken. Als de weerstandscapaciteit significant⁴¹ ontoereikend is, dan dient aanvullende dekking te worden gezocht.

In de Kadernota van 2014 wordt tevens beschreven dat de provincie Groningen zekerheidshalve werkt met een ratio (de ratio weerstandsvermogen) tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en minimaal benodigde weerstandsvermogen van 1,4. Dat betekent dat er extra middelen worden gereserveerd voor onbekende risico's en voor het geval dat risico's achteraf te laag bleken ingeschat. In de Kadernota wordt beschreven dat deze ratio gebaseerd is op een door de Universiteit Twente ontwikkelde

⁴¹ In de kadernota wordt hiermee een situatie bedoeld waarbij het verschil tussen het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen en de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit 10% of meer bedraagt van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit (p.7).

ratiotabel die aansluit bij de ervaringen van EY (zie figuur 3). Door de gewenste weerstandscapaciteit te relateren aan de beschikbare weerstandscapaciteit ontstaat de ratio weerstandsvermogen.

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 3: Normtabel weerstandsnorm ontwikkeld door Universiteit Twente (bron: Kadernota Risicomanagement 2014 Provincie Groningen)

Geactualiseerde Kadernota Risicomanagement 2018

Begin 2019 stemmen Provinciale Staten in met de geactualiseerde Kadernota Risicomanagement.⁴² Net als bij de vaststelling van de eerste Kadernota Risicomanagement begin 2015 ligt er een extern onderzoek van Ernst & Young Accountants aan ten grondslag waarin zij een risico-inventarisatie hebben uitgevoerd om zo het minimaal benodigde weerstandsvermogen te ramen.⁴³ Ten opzichte van de Kadernota uit 2014 zijn er enkele zaken gewijzigd, waarvan de meest relevante is dat de ratio van 1,4 wordt losgelaten. Volgens de provinciale begroting van 2016 is deze ratio sinds de vaststelling van het Collegeakkoord 2015-2019 overigens al losgelaten. Als gevolg daarvan is er € 6,33 miljoen vrijgevallen die is ingezet voor de uitvoering van de plannen uit het collegeprogramma.⁴⁴ Vanaf dat moment is het voor de provincie acceptabel als de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan het minimaal benodigde weerstandsvermogen.

Kaders revolverende fondsen

Op 28 september 2016 hebben Provinciale Staten specifieke kaders voor revolverende fondsen vastgesteld.⁴⁵ Dit kader vormt een nadere uitwerking van het destijds geldende coalitieakkoord, waarin het College van Gedeputeerde Staten van plan waren om nieuwe revolverende fondsen op te richten en bestaande revolverende fondsen van extra kapitaal te voorzien. De kaders die Provinciale Staten op 28 september 2016 hebben vastgesteld, zijn uitgewerkt in algemene, duurzaamheids-, financiële en fondsbeheerkaders. Bijlage 6 bevat een overzicht van alle 28 vastgestelde kaders. Voor het beheersen van de financiële risico's zijn enkele kaders van belang. Zo schrijft kader 11 voor dat het risicoprofiel van het revolverende fonds periodiek gemonitord dient te worden, kader 12 schrijft voor dat het revolverende fonds minimaal één keer per vier jaar geëvalueerd dient te worden en kader 16 schrijft voor dat er vooraf een inschatting dient te worden gemaakt van het risicoprofiel van het op te richten fonds, waarbij de financiële consequenties afgedekt dienen te worden binnen de provinciale begroting.

⁴² Provincie Groningen, *Voordracht 60/2018 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit voor het opvangen van incidentele risico's alsmede van de Kadernota Risicomanagement provincie Groningen 2018 en de 3e wijziging van de Begroting 2019*, 18 december 2018. En: Provincie Groningen, *Handelingen PS*, 6 februari 2019.

⁴³ Net als in 2015 is dit onderzoek in zijn geheel naar PS gestuurd en betrokken bij de besluitvorming over de geactualiseerde Kadernota.

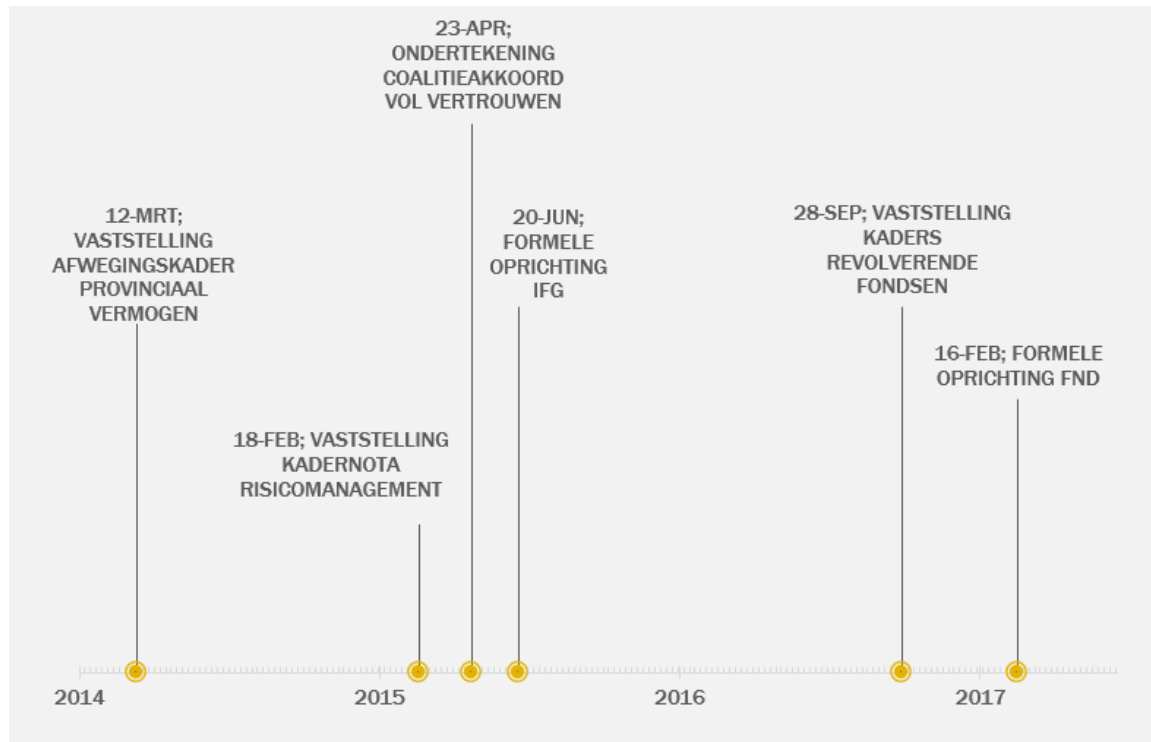
⁴⁴ Provincie Groningen, *Begroting 2016*, p.180.

⁴⁵ Provincie Groningen, *Voordracht 25/2016 ter vaststelling van de kaders voor nieuw op te richten revolverende fondsen*, 5 april 2016 en Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 28 september 2016.

Ten aanzien van dit laatste kader wordt tevens opgemerkt dat de (op dat moment) huidige lijn van de provincie is om 20% te reserveren binnen het weerstandsvermogen.

Impact revolverende fondsen op benodigde weerstandscapaciteit

Figuur 4 laat zien dat het Investeringsfonds Groningen werd opgericht vrij snel nadat het nieuwe College van Gedeputeerde Staten was geïnstalleerd. Vervolgens werden eind 2016 de kaders voor (nieuw op te richten) revolverende fondsen opgesteld, waarna Fonds Nieuwe Doen begin 2017



Figuur 4: Overzicht van de belangrijkste Groningse kaders met betrekking tot revolverende fondsen en het moment van oprichting van FND en IFG.

werd opgericht. Zoals hiervoor toegelicht schrijven de Kaders Revolverende Fondsen voor dat Gedeputeerde Staten er bij nieuwe revolverende fondsen er voor dienen te zorgen dat de financiële risico's gedekt worden binnen de provinciale begroting. Zoals uit figuur 4 blijkt waren deze kaders ten tijde van de oprichting van het IFG nog niet van toepassing. Als gevolg van de oprichting van het IFG daalde de weerstandscapaciteit tot onder het minimaal benodigde weerstandsvermogen. Tabel 6 toont de ontwikkeling van achtereenvolgens het totale minimaal benodigde weerstandsvermogen, de totale beschikbare weerstandscapaciteit en de weerstandsnorm. Als gevolg van de oprichting van het IFG daalde de weerstandsnorm tot onder de 1,0.

Tabel 6: Overzicht benodigde weerstandsvermogen, beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsnorm 2014-2019 provincie Groningen (bron: Jaarrekeningen 2014-2019 provincie Groningen)

	Minimaal benodigde weerstandsvermogen ⁴⁶	Beschikbare weerstandscapaciteit	Weerstandsnorm
Jaarrekening 2014	22,2	23,1	1,05
Onderzoek EY najaar 2014	22,0	22,0	1,00
Jaarrekening 2015	26,1	20,3	0,78
Jaarrekening 2016	29,6	22,0	0,74
Jaarrekening 2017	31,7	23,9	0,75
Jaarrekening 2018	27,6	20,4	0,74
Jaarrekening 2019	30,0	24,2	0,81

Tabel 7 gaat nader in op de financiële risico's die door de provincie Groningen zijn geïnventariseerd met betrekking tot de revolverende fondsen van de provincie. Uit de tabel blijkt dat de beschikbare weerstandscapaciteit in de periode 2014-2019 onder het minimaal benodigde weerstandsvermogen lag.

Tabel 7: Overzicht benodigde weerstandsvermogen, beschikbare weerstandsvermogen en weerstandsnorm revolverende fondsen 2014-2019 provincie Groningen (bron: Jaarrekeningen 2014-2019 provincie Groningen)

	Minimaal benodigde weerstandsvermogen ⁴⁷	Beschikbare weerstandscapaciteit	Weerstandsnorm
Jaarrekening 2014	0,0	0,0	n.v.t.
Onderzoek EY najaar 2014	0,0	0,0	n.v.t.
Jaarrekening 2015	10,0	4,0	0,40
Jaarrekening 2016	12,5	6,2	0,50
Jaarrekening 2017	12,5	7,9	0,63
Jaarrekening 2018	17,0	10,3	0,61
Jaarrekening 2019	16,8	12,5	0,74

⁴⁶ Om zaken niet onnodig complex te maken gaat het hier om het incidentele weerstandsvermogen en de incidentele weerstandscapaciteit.

⁴⁷ Om zaken niet onnodig complex te maken gaat het hier om het incidentele weerstandsvermogen en de incidentele weerstandscapaciteit.

Beheersing van financiële risico's bij vormgeving

Een argument om te kiezen voor een provinciaal fonds (IFG) dat op zijn beurt investeert in andere fondsen was dat hiermee de financiële risico's minder groot zouden zijn.⁴⁸ 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.⁴⁹ Per september 2020 is door het IFG geïnvesteerd in zes fondsen, waarvan er vijf ook gevuld zijn met geld van marktpartijen. Drie daarvan opereren veelal op landelijk niveau. Er staan tevens investeringen gepland in drie nieuwe fondsen die allen gedeeltelijk gevuld zijn met privaat geld.⁵⁰ Deze drie fondsen opereren veelal op landelijk niveau. Bij de fondsen die veelal op nationaal niveau opereren heeft de fondsbeheerder van het IFG bedongen dat het fondsmanagement van deze fondsen zich maximaal dient in te spannen om investeringen in de provincie Groningen te realiseren.

Een tweede maatregel die de provincie heeft genomen om de financiële risico's van het IFG te beheersen is de instelling van een investeringscommissie. Deze investeringscommissie heeft als taak de fondsbeheerder (en directie) van het IFG op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen. In beginsel is het de bevoegdheid van de fondsbeheerder en directie om te besluiten over financieringsvoorstellen. Als zij bereid zijn om een financiering te verlenen, dan wordt deze voor advies aan de investeringscommissie voorgelegd. Als de investeringscommissie een negatief oordeel geeft, dan neemt de AvA (feitelijk de provincie als enig aandeelhouder) de uiteindelijke financieringsbeslissing wanneer de directie toch in een project wil financieren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de AvA verzoekt aan de investeringscommissie een oordeel te geven over een financieringsaanvraag die door de fondsbeheerder en directie als negatief is bestempeld. Mocht de investeringscommissie in een dergelijk geval een positief oordeel geven over de financieringsaanvraag, dan kan de AvA besluiten om alsnog de financiering door te laten gaan.⁵¹ Tot op heden is het nog nooit voorgekomen dat de AvA een financieringsbeslissing moest nemen.

Daarnaast geldt dat het toegezegde fondsvermogen (tot 2019 € 40 miljoen en vanaf 2019 € 60 miljoen) in tranches aan het IFG beschikbaar wordt gesteld. Het daadwerkelijke financiële risico wordt gelopen over de middelen die aan het IFG zijn overgemaakt.

Risico-inschatting IFG en FND

Vanaf 2015 wordt het risico van het IFG tot en met 2019 door de provincie gekwantificeerd op € 8 miljoen.⁵² Het risico ontstaat zodra er committeringen worden aangegaan door het IFG. Deze risico-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

⁵¹ Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Investeringsfonds Groningen B.V. op 23 juni 2015, Artikel 1.10 en 1.11.

⁵² Impact (maximale nadeel als risico zich manifesteert) x Kans van optreden (kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet) = € 40 miljoen x 20% = € 8 miljoen (tot en met 2019).

inschatting is door de accountant van de provincie Groningen getoetst. Concluderend heeft de accountant aangegeven dat de door de provincie uitgevoerde risico-inschatting acceptabel is, hoewel het te lopen risico sterk afhankelijk is van het risicoprofiel van de daadwerkelijke uitzettingen.⁵³ Vanaf 2015 verhoogt de provincie stapsgewijs de weerstandscapaciteit met € 8 miljoen.⁵⁴ Omdat het fondsvermogen vanaf 2020 is verhoogd naar € 60 miljoen is het risico ook hoger geworden, namelijk € 12 miljoen.⁵⁵ In de periode 2019-2025 zal de incidentele weerstandscapaciteit daarom verder worden verhoogd met in totaal € 4 miljoen.⁵⁶

Zoals figuur 4 laat zien is FND opgericht op het moment dat de Kaders Revolverende Fondsen (kaderstellend) waren vastgesteld door Provinciale Staten. Voor FND is uitgegaan van een lager financieel risico, namelijk tien procent, dan tot dat moment gangbaar was (twintig procent). De risico's van de initiatieven die worden gefinancierd worden als relatief laag ingeschat door de accountant van de provincie Groningen. In de voordracht met betrekking tot de oprichting van het fonds (zie ook hoofdstuk 6: Informatievoorziening aan Provinciale Staten), wordt niet nader ingegaan op de onderbouwing van de accountant. Wel geven Gedeputeerde Staten ter onderbouwing aan dat in de provincie Drenthe en de gemeente Utrecht op dat moment ook met lagere percentages (dan twintig procent) gewerkt wordt bij energiefondsen en dat daar *“in de praktijk nog geen enkele uitval van projecten”* heeft plaatsgevonden. Dit komt volgens Gedeputeerde Staten omdat energiefondsen veelal in projecten investeren die gebruik maken van algemeen bewezen technieken. Het gaat hier dus minder om innovatieve projecten die hun aard risicovoller zijn.⁵⁷ De € 2,5 miljoen die met de lagere risico-inschatting wordt bespaard willen Gedeputeerde Staten inzetten om een deel van de uitvoeringskosten mee te dekken.⁵⁸ Per september 2020 is er vanuit FND voor ongeveer € 28 miljoen aan leningen verstrekt.⁵⁹ Tot en met 2019 is ongeveer € 1,5 ton⁶⁰ voorzien, wat betekent dat het fondsbeheer er rekening mee houdt dat dit niet zal worden terugbetaald (zie ook hoofdstuk 5).

3.3 Risicobeheersing door de fondsen

Zowel FND als het IFG 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, waarbij er ook een rol is weggelegd door de investeringscommissie die door de provincie is ingesteld. Het stappenplan voor FND respectievelijk het IFG is weergegeven in bijlage 7. Voor FND is geen afzonderlijke investeringscommissie (of soortgelijk orgaan) ingesteld.

⁵³ Gebaseerd op een nadere onderbouwing risicopercentage 20% voor IFG, ontvangen van de provincie op 26 augustus 2020.

⁵⁴ Provincie Groningen, *Jaarrekening 2015*, p.258.

⁵⁵ € 60 miljoen x 20% = € 12 miljoen

⁵⁶ Provincie Groningen, *Voordracht 59/2018 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de evaluatie van het Investeringsfonds Groningen en haar voornemen het fondsvermogen tijdelijk met € 20 miljoen uit te breiden*, 18 december 2018.

⁵⁷ Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie, als hamerstuk vastgesteld door PS op 28 september 2016*, pp. 57-5

⁵⁸ Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie, als hamerstuk vastgesteld door PS op 28 september 2016*

⁵⁹ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 30 september 2020.

⁶⁰ Fonds Nieuwe Doen, *Jaarrekeningen 2017-2019*.

Verdere risicobeheersing door FND

Naast het doorlopen van een uitgebreide procedure om te komen tot een financiering, hanteert de FND nog een aantal beheersmaatregelen. Zo berekent het fondsmanagement voor iedere uitzetting voorzichtigheidshalve een verwacht verlies (Expected Loss). Dit is gebaseerd op een risicopercentage (Probability of Default), het uitstaande bedrag inclusief de te betalen rente voor de komende 12 maanden (Exposure at default) en het deel daarvan dat niet gedekt wordt door de zekerheden, zoals pand- of hypotheekrechten, uitgedrukt in een percentage (Loss Given Default). Daarbij wordt voor eindbegunstigden die in financiële moeilijkheden verkeren, het verwachte verlies berekend op basis van het verwachte verlies over de gehele looptijd. Op basis van de uitkomsten van deze berekeningen wordt er een reserve aangehouden voor het geval de verliezen zich daadwerkelijk voor zullen doen. Daarnaast laat FND altijd een credit rating maken van de te financieren instelling als het financieringsbedrag groter is dan € 50.000.

Bij de ondertekening van een financieringsovereenkomst geeft de eindbegunstigde altijd toestemming voor een automatische incasso. Terugbetalingen en rentebetalingen gebeuren maandelijks (via automatische incasso). Als er een automatisch incasso gestorneerd wordt, dan treedt het fondsmanagement in overleg met de eindbegunstigde met als doel er voor te zorgen dat de eindbegunstigde weer in staat is om te voldoen aan de betalingsverplichtingen. FND probeert mee te denken met de eindbegunstigde. In verband met corona is er bijvoorbeeld meerdere keren verzocht om uitstel van betaling. Die verzoeken zijn door FND gehonoreerd. Mocht het fondsmanagement er toch niet uitkomen met de eindbegunstigde, dan kan er een incassobureau ingezet worden.

Verdere risicobeheersing door het IFG

De N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) voert het beheer uit van het IFG. Naast de eerder beschreven rol voor de investeringscommissie, neemt het IFG een aantal andere maatregelen om de financiële risico's te beperken. Iedere potentiële investering begint met een kennismaking met het potentiële fonds.⁶¹ Tevens wordt er door de fondsmanager samen een Investment Analyst (via Fonds Support Noord) een uitgebreide omgevingsanalyse verricht. Vragen die daar aan de orde komen zijn onder andere of er voldoende vraag is bij ondernemingen naar middelen uit het fonds, hoe de sector waarop het deelfonds zich richt al voldoende vertegenwoordigd is binnen de provincie, of deze sector de potentie heeft zich (door) te ontwikkelen en welke toegevoegde waarde de komst van het fonds heeft voor het ecosysteem in Groningen. Om dit in kaart te brengen interviewt het IFG onder andere industry experts, referenten en mede investeerders. Het deelfonds dient ook een langetermijnvisie te hebben en zicht te houden op het volledige investeringslandschap voor Groningen en alles wat daarmee samenhangt.⁶² Een dergelijke omgevingsanalyse wordt aangevuld met een boekenonderzoek (zie ook tekstkader III) dat door de fondsmanager wordt uitgevoerd.⁶³ Als een financiering eenmaal heeft plaatsgevonden, onderhoudt de

⁶¹ Een dergelijk fonds richt zich vaak op één specifieke sector, bijvoorbeeld IT, gezondheidszorg, ontwikkeling medicijnen, etcetera.

⁶² Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

⁶³ Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Investeringsfonds Groningen B.V. op 23 juni 2015, Artikel 1.7.

fondsmanager nauw contact met de deelfondsen. Dit gebeurt zowel informeel als formeel. De deelfondsen rapporteren (minimaal) vier keer per jaar aan het IFG over de financiële en maatschappelijke resultaten. Tevens neemt het IFG actief deel aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van het deelfonds. Bovendien vervult de fondsmanager van het IFG in sommige gevallen een verdere formele rol in de governance van de fondsen, bijvoorbeeld door zitting te hebben in de Raad van Commissarissen van een deelfonds. Tot slot wordt de portefeuille van het IFG intern door fondsdirectie, fondsmanager, Investeringscommissie en Raad van Commissarissen tweemaal per jaar in detail doorlopen op waardeontwikkeling en mogelijke risico's.⁶⁴

Het IFG investeert alleen in gesloten deelfondsen. Deze fondsen krijgen in beginsel vijf jaar de tijd om participaties te realiseren. In de daaropvolgende vijf jaar krijgen deze fondsen de tijd om de participatie te verkopen. Voor beide perioden is er een mogelijkheid om de looptijd met een aantal jaar te verlengen, waarmee de totale looptijd van een participatie door het IFG in een deelfonds maximaal twaalf tot vijftien jaar kan bedragen.⁶⁵ Voor de participaties in deelfondsen geldt dat het IFG een voorziening treft als de kosten hoger zijn dan de gerealiseerde opbrengst van de deelfondsen. Eventuele tussentijdse waardeveranderingen van deelfondsen mogen niet worden meegenomen in de waardering van het IFG. De voorziening wordt eventueel positief gecorrigeerd als de eventuele waardeverhoging wordt geëffectueerd (als een participatie door het deelfonds wordt verkocht).

Tekstkader III: Boekenonderzoek / Due Diligenceonderzoek⁶⁶

Een Due Diligenceonderzoek wordt in het bedrijfsleven standaard uitgevoerd bij overnames van bedrijven. Als een onderneming overweegt een andere onderneming op te kopen, dan kan een Due Diligenceonderzoek een gedetailleerder beeld geven van het op te kopen bedrijf. Bij een Due Diligenceonderzoek wordt een bedrijf als het ware doorgelicht en wordt inzicht verkregen in diverse bedrijfsmatige aspecten van de over te nemen onderneming. Als gevolg hiervan kan een kopende partij tot de conclusie komen dat een aanpassing van de koopprijs nodig is of dat er mogelijk helemaal afgezien dient te worden van de aankoop.

3.4 Provinciale vergelijking omgang met 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. 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

⁶⁴ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

⁶⁵ Gebaseerd op een telefoongesprek met een medewerker van de NOM, 16 oktober 2020 en op geraadpleegde overeenkomsten tussen de aandeelhouders (waaronder IFG) van de deelfondsen.

⁶⁶ Gebaseerd op JM Corporate Finance (<https://www.jmpartners.nl/dienst/due-diligence/onderzoek>) en De Breed en Partners (<https://debreed.nl/checklist-voor-een-due-diligence-onderzoek/>), beiden geraadpleegd op 20 augustus 2020.

(onverwachte) financiële tegenvallers op te vangen. Deze verhouding komt tot stand door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het minimaal benodigd weerstandsvermogen:

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

De provincie Groningen hanteert een streefwaarde voor deze verhouding van 1,0. Voor Drenthe en Fryslân is de streefwaarde 1,4. Tabel 8 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. Als gevolg van het aanvullende budget voor IFG zal de incidentele weerstandscapaciteit verder worden verhoogd met in totaal € 4 miljoen in de periode 2019-2025.

Tabel 8: verhouding beschikbare weerstandscapaciteit en benodigd weerstandsvermogen, streefwaarde en realisatiewaarde 2019

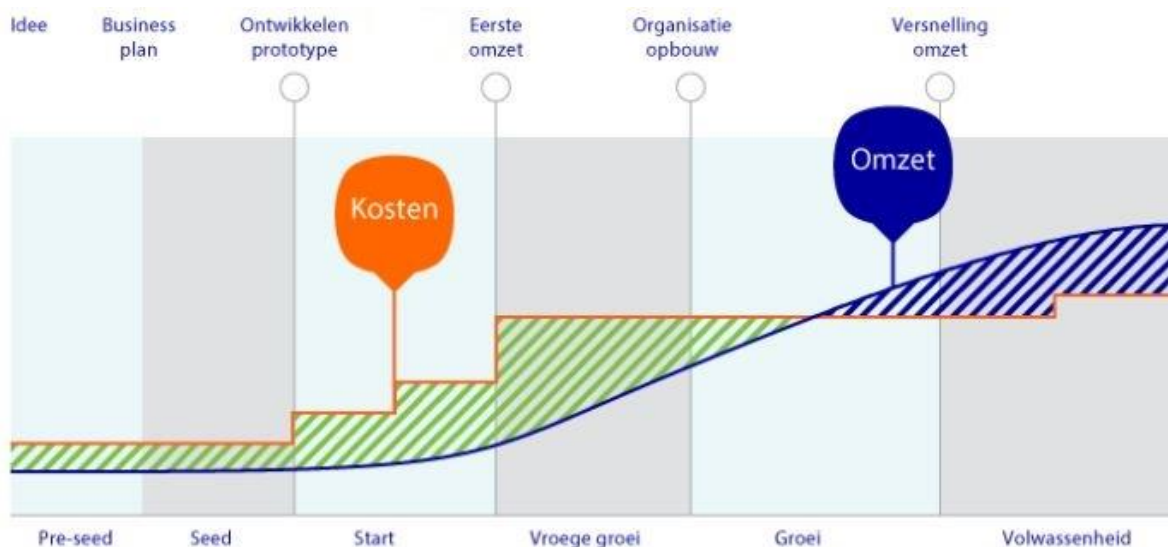
	Streefwaarde verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen	Daadwerkelijke verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen 2019
Drenthe	1,4 of hoger	1,48
Groningen	1,0 of hoger	0,81
Fryslân	1,4 of hoger	1,88

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.⁶⁷ 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 is 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 5 laat deze verschillende fases van innovatie zien.



Figuur 5: Verschillende fases in de innovatieketen (bron: Rabobank)

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

⁶⁷ 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.

zullen terugbetalen. Dit zijn echter wel de fases waarop het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zich richten.

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 9 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.⁶⁸ 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 9: 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 Financieringen van kracht. In dit kader staat dat bij iedere

⁶⁸ 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.

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.

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.⁶⁹ 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

- Vanaf 2015 vormen revolverende fondsen een belangrijk instrument voor Gedeputeerde Staten om beleidsdoelstellingen op het gebied van leefbaarheid, energietransitie, zorg en regionale economie te realiseren. Hier zijn door Provinciale Staten forse middelen voor vrijgemaakt. Dit is ten koste gegaan van de weerstandscapaciteit van de provincie waar incidentele tegenvallers mee kunnen worden opgevangen.
- Een belangrijk uitgangspunt van de provincie om de risico's van revolverende fondsen op te vangen, is dat er een bedrag van twintig procent van de omvang van het fonds moet worden gereserveerd voor tegenvallende resultaten. Dit uitgangspunt is in nauwe samenwerking met de huisaccountant van de provincie tot stand gekomen. Het risicobeleid van de provincie wordt met enige regelmaat door de huisaccountant getoetst. Omdat de risico's voor FND lager werden ingeschat is hier bij de oprichting van FND van afgeweken.
- In het verleden (vóór 2015) hield de provincie een verhouding tussen het minimaal benodigde weerstandsvermogen en de provinciale weerstandscapaciteit aan van 1,4. Dat betekent dat voor iedere euro ongedekt risico de provincie 1,4 euro aan weerstandscapaciteit nastreefde. Deze verhouding is losgelaten en in de praktijk is de verhouding tussen de minimaal benodigde weerstandsvermogen en de provinciale weerstandscapaciteit lager dan 1,0. Dit is een gevolg van de oprichting van de provinciale revolverende fondsen.
- Om de financiële risico's te beheersen van het IFG heeft de provincie een investeringscommissie ingesteld. Deze heeft als taak de fondsbeheerder (en directie) van het IFG op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen. Voor FND is geen afzonderlijke investeringscommissie (of soortgelijk orgaan) ingesteld. Daarnaast vervult de Raad van Commissarissen bij IFG de rol van toezichthouder op de directie van IFG namens de aandeelhouders, onder meer door tweemaal per jaar in detail de waardeontwikkeling en risico's van de portefeuille door te nemen.
- 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

⁶⁹ Gebaseerd op een nadere onderbouwing risicopercentage 20% voor IFG, ontvangen van de provincie op 26 augustus 2020.

bestaan met betrekking tot het project. Bij het IFG wordt altijd een boekenonderzoek of second opinion uitgevoerd en bij FND gebeurt bij financieringen boven de € 50.000.

- 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.
- Als een financiering eenmaal is verstrekt, houdt FND 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 en als een automatische incasso mislukt, is dat een belangrijk signaal voor het fonds waar het fonds op handelt.

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*:⁷⁰

- 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.⁷¹ Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening of de de-minimisverordening van de Europese Commissie. Bijlage 7 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).

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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

Fonds Nieuwe Doen

Op 11 maart 2017 heeft de stichting Revolverend Fonds Groningen een subsidieaanvraag ingediend voor het fondsvermogen. Gedeputeerde Staten van Groningen hebben op 4 april 2017 besloten deze aanvraag te honoreren en een subsidie (in de vorm van een lening) te verstrekken aan FND. Met deze subsidie kan FND leningen verstrekken aan derden. Gedeputeerde Staten hebben de subsidieaanvraag getoetst aan het (op dat moment) vigerende Europese staatssteunkader.⁷² Zij concluderen dat er geen sprake is van staatssteun, omdat er door de stichting Revolverend Fonds Groningen geen voordeel is als gevolg van het feit dat het gehele subsidiebedrag aangewend dient te worden om leningen te verstrekken aan derden.⁷³ Aanvullend daarop heeft de provincie aangegeven er bewust voor gekozen te hebben om een lening tegen marktconforme voorwaarden te verstrekken aan het bestuur van de stichting die FND uitvoert. De rentevergoeding die de provincie ontvangt is gelijk aan de driemaandelijke Euribor⁷⁴ rente, met een minimum van 0,7 procent. Deze gang van zaken is getoetst bij Lysias Advies.⁷⁵

Investeringsfonds Groningen

Voor het beheer van het IFG ontvangt de NOM een vergoeding van de provincie Groningen. Deze vergoeding bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het variabele deel is prestatie-afhankelijk en hangt af van de financiële resultaten van het fonds. Eén van de argumenten om voor deze constructie te kiezen was dat de vergoeding daarmee marktconform zou zijn en niet als ongeoorloofde staatssteun aangemerkt zou kunnen worden.⁷⁶

⁷² - Verordening EU Nr. 651/2014 d.d. 17 juni 2014 betreffende de Algemene Groepsvrijstellingsverordening waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen art. 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, PbEU L 18711 van 26 juni 2014;

- Verordening EU Nr. 1407/2013 d.d. 18 december 2013, waarbij onder voorwaarden de-minimissteun mag worden verleend, PbEU L 35211 van 24 december 2013;

- Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie en disconteringspercentages worden vastgesteld, PbEU C 1416 van 19 januari 2008.

⁷³ Gebaseerd op:

Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Revolverend Fonds Groningen*, onderwerp: Toekenning subsidie in de vorm van een lening voor het Revolverend Fonds Groningen, 4 april 2017.

Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen*, onderwerp: Aanvullende subsidieverleningsbeschikking met betrekking tot de verhoging van de lening voor Fonds Nieuwe Doen, 4 december 2018.

⁷⁴ Euribor staat voor Euro Interbank Offered Rate en is het rentetarief waartegen veel Europese banken elkaar leningen verstrekken (bron: <https://www.homefinance.nl/algemeen/informatie/euribor.asp> geraadpleegd op 1 oktober 2020).

⁷⁵ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 30 september 2020.

⁷⁶ Gebaseerd op de managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V., 2015, p.11 en een telefoongesprek met een medewerker van de provincie Groningen, d.d. 23 september 2020.

4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden

Uitgangspunt: marktconformiteit

Een belangrijk uitgangspunt van FND en het IFG is dat zij in beginsel financiering verstrekken tegen *marktconforme* voorwaarden. Artikel 2.3 van het investeringsreglement van FND illustreert dit:⁷⁷

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

- *FND streeft er in beginsel naar middelen tegen Marktconforme rente uit te zetten*
- *Daar waar FND voornemens is een rentevoet te hanteren die lager is dan de Marktconforme rente, bepaalt FND:*
 - *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 moeten worden om financieringen te verstrekken aan sectoren/bedrijven waar de markt dat niet of onvoldoende doet. Marktpartijen vinden dan het risicoprofiel van het project of de onderneming te hoog. Om, ondanks het uitblijven van financiering door marktpartijen op datzelfde 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).⁷⁸ 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 V) 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. Zowel FND als IFG maken gebruik van de Mededeling Rente van de Europese Commissie om rentetarieven te berekenen voor verstrekte leningen.

⁷⁷ Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie, *Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019

⁷⁸ 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.

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).

Tekstkader V: Wat is een pand- of hypotheekrecht?⁷⁹

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.

Het IFG verstrekt vooral kapitaal aan andere investeringsfondsen. Bij fondsen waar ook marktpartijen in investeren gebeurt dat per definitie tegen marktconforme voorwaarden. Alle investeerders (markt- en publieke partijen) doen dat tegen dezelfde voorwaarden.⁸⁰ Uit de overeenkomsten die de Noordelijke Rekenkamer heeft ingezien blijkt dat er door meerdere partijen tegelijk wordt geparticipeerd. Helaas heeft de Noordelijke Rekenkamer alleen de beschikking gehad over geanonimiseerde overeenkomsten. Daardoor kan de Noordelijke Rekenkamer niet vaststellen of hier marktpartijen tussen zaten. Bij investeringen in deelfondsen waarin alleen publiek geld zit wordt getoetst of de investering voldoet aan de vereisten van de AGVV. Tevens toetst het fonds of het doelfonds de AGVV op de juiste wijze toepast wanneer het doelfonds investeert in doelondernemingen.⁸¹ Daarnaast zit in de onafhankelijke investeringscommissie van het IFG iemand die een juridische achtergrond heeft en kennis heeft van staatssteun.⁸²

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

⁷⁹ 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).

⁸⁰ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

⁸¹ Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van Investeringsfonds Groningen B.V. op 19 maart 2019 en gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

⁸² Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de NOM, d.d. 28 september 2020.

verstrekken binnen de kaders van de Europese Commissie. Het gaat dan om de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AVGG), de de-minimisverordening en de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld.⁸³ Hier wordt door de fondsen zelden gebruik van gemaakt.

4.4 Provinciale vergelijking omgang met staatssteun

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. 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 10 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 driemaandelijkse Euribor rente, met een ondergrens van 0,7 procent. De provincie Drenthe heeft de lening tegen een rente van nul procent verstrekt.

Tabel 10: 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	

⁸³ Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie, *Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019 en *Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V.*, vastgesteld door de Algemene Vergadering van Investeringsfonds Groningen B.V. op 19 maart 2019.

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.⁸⁴ 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 Fonds Nieuwe Doen, IFG en de DEO aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de AGVV.

4.5 Samenvattende bevindingen

- De verstrekking van de provincie Groningen aan de revolverende fondsen vallen volgens de provincie binnen de Europese kaders voor staatssteun. Voor de lening die is verstrekt aan FND ontvangt de provincie een variabele en marktconforme vergoeding.
- Het belangrijkste uitgangspunt bij de verstrekkingen vanuit 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 aan fonds als voor de middelenverstrekking van fonds aan 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. Dit gebeurt echter zelden.

⁸⁴ 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.

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 Fonds Nieuwe Doen (FND) en het Investeringsfonds Groningen (IFG) 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 Groningse revolverende fondsen? Hoe doeltreffend en doelmatig zijn ze?

5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen

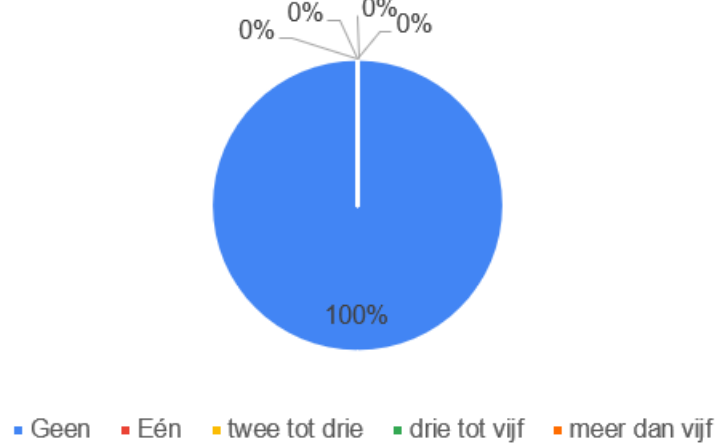
Een wezenlijk kenmerk van met publieke middelen gevulde revolverende fondsen is dat zij in theorie alleen projecten financieren die geen of onvoldoende financiering uit de markt weten aan te trekken. Als gevolg van een financiering door een revolverend fonds, vaak in de vorm van een achtergestelde lening, 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 FND. Er is geen enquête uitgezet onder eindbegunstigden van het IFG omdat het merendeel daarvan fondsen zijn als gevolg van de fonds-in-fonds-structuur. Het is niet goed na te gaan wat het aandeel van het IFG is van de financiering die ondernemers ontvangen van de fondsen waar IFG in investeert.

Eindbegunstigden gaven antwoord op de volgende vraag:

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

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



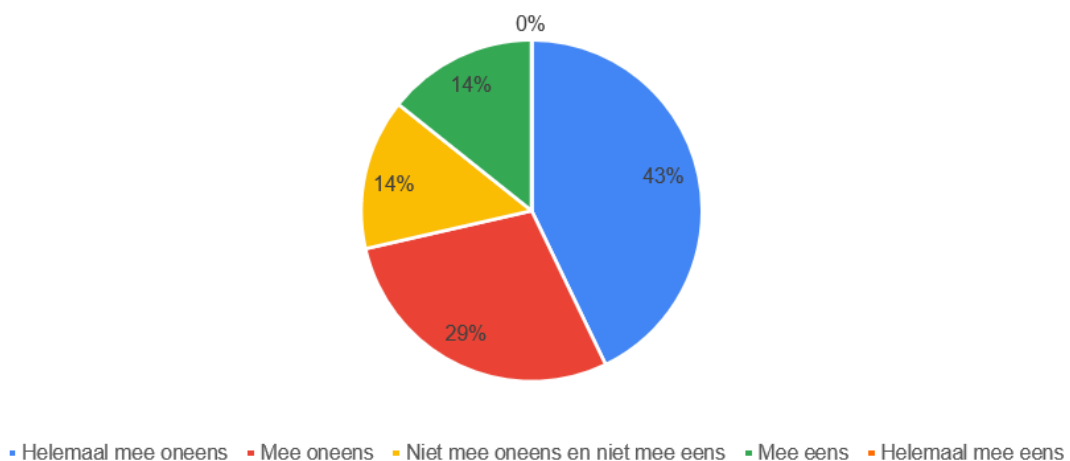
Figuur 6: enquêteresultaten FND vraag 1

Figuur 6 toont de resultaten. Hieruit komt naar voren dat alle deelnemers aan de enquête die steun ontvingen van FND geen financiering is geweigerd door traditionele kredietverstrekkers.

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

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

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:

14 Procent van de respondenten die de enquête over FND invulden, geven aan dat hun project ook zonder steun van FND had kunnen doorgaan. Echter, het grootste deel van de respondenten gaf aan dat hun project niet zonder steun van FND 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 FND wel in de behoefte voorziet van financiële middelen.

5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten FND

Het maatschappelijke doel van FND is om maatschappelijke initiatieven op het gebied van leefbaarheid, zorg en energie te stimuleren en financieel te ondersteunen. Voor het energiefonds zijn er geen specifiek gekwantificeerde doelstellingen vastgelegd. Het maatschappelijk effect wordt gemeten door te kijken naar de CO₂-reductie van de gefinancierde projecten.⁸⁵ Eindbegunstigden van een lening uit het deelfonds voor energie rapporteren aan het fonds hoeveel energie er bespaard of opgewekt wordt als gevolg van het project.⁸⁶ Ook voor de andere deelfondsen (leefbaarheid en zorg) zijn de maatschappelijke doelstellingen niet nader geconcretiseerd in bepaalde indicatoren. Er wordt alleen bijgehouden hoeveel projecten op het gebied van leefbaarheid en zorg zijn gefinancierd en wat de bijdrage was uit FND. En hoewel FND er vanuit gaat dat dankzij de financiering in leefbaarheids- en zorgprojecten bepaalde voorzieningen in stand blijven, kan op basis van de gegevens die door het fonds worden bijgehouden niet worden bepaald in hoeverre het fonds haar maatschappelijke doelen bereikt. FND houdt wel bij hoeveel financieringen er vanuit de deelfondsen zorg en leefbaarheid zijn verstrekt aan bijvoorbeeld dorpshuizen en zorginstellingen.

Tabel 11 toont de CO₂-reductie (uitgedrukt in tonnen per jaar) door de in dat jaar gefinancierde projecten en de cumulatieve CO₂-reductie van de door FND gefinancierde projecten. In de jaarverslagen van FND wordt dieper ingegaan op deze cijfers.

Tabel 11 CO₂-reductie door het energiefonds (bron: bestuursverslagen FND 2017-2019)

Jaar	CO ₂ -reductie (ton per jaar)	CO ₂ -reductie cumulatief (ton per jaar)
2017	5.266	5.266
2018	5.791	11.057
2019	5.791	16.848

5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten IFG

Het maatschappelijke doel van het IFG is om de Groninger economie en werkgelegenheid te ondersteunen en te versterken.⁸⁷ Volgens de management- en beheerovereenkomst dient er over een periode van twintig jaar 320 fte aan bruto arbeidsplaatsen gecreëerd te zijn.⁸⁸ Tabel 12 geeft een overzicht van de realisatie hiervan tot en met eind 2019, op basis van de informatie die daarover is

⁸⁵ Naast CO₂-reductie wordt er ook gasbesparing, elektriciteitsbesparing en duurzame energieopwekking bijgehouden. De nadruk in de verslagen ligt vooral op CO₂-reductie

⁸⁶ Samengevat uit Fonds Nieuwe Doen, *Hoofdstuk 4 uit Richtlijnen financiële voorwaarden Fonds Nieuwe Doen, versie 1.2* d.d. 29 april 2020

⁸⁷ Statuten oprichting Investeringsfonds Groningen B.V., 26 juni 2015.

⁸⁸ Managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V., 2015.

opgenomen in jaarverslagen van het IFG, de evaluaties die de ambtelijke organisatie van de provincie Groningen heeft uitgevoerd en de stand van zaken volgens de website van het IFG. Uit de tabel blijkt dat er door het IFG in de eerste jaren van bestaan niet gerapporteerd werd over de gerealiseerde werkgelegenheid.⁸⁹ In de daaropvolgende jaren werd er wel over gerapporteerd, maar verschilt de wijze waarop de werkgelegenheid werd gedefinieerd. In 2017 is feitelijk sprake van een prognose, over 2018 wordt alleen de directe werkgelegenheid weergegeven en over 2019 wordt zowel de directe als indirecte werkgelegenheid weergegeven. Alle doelfonds van het IFG leveren ieder kwartaal aan hoeveel fte aan personeel er bij de ondernemingen in dienst waar het doelfonds in investeert. Het IFG levert deze gegevens aan de provincie door middel van de kwartaalcijfers. Door het aantal fte af te zetten tegen het oorspronkelijke aantal ontstaat inzicht in hoeveel fte er is gecreëerd als gevolg van de investering van het doelfonds. In 2019 is het fondsvermogen van het IFG tijdelijk met € 20 miljoen verhoogd (zie ook hoofdstuk 6). Als gevolg daarvan zijn de maatschappelijke doelstellingen van het fonds niet gewijzigd. De reden daarvoor is dat de fondsbeheerder intern werkt met ambitieuzere doelstellingen dan de 320 fte die bij oprichting met de provincie Groningen is overeengekomen.⁹⁰

In de laatste jaren heeft het IFG ook geïnvesteerd in deelfonds die vooral landelijk actief zijn. Onderdeel van deze investeringen is een inspanningsverplichting voor het deelfonds in kwestie om te investeren in ondernemingen in Groningen. De gedachte hierbij is dat er op deze manier sectorspecifieke kennis en netwerk worden binnengehaald ten behoeve van de ondernemers die actief zijn in deze sector en ten behoeve van het economische ecosysteem van Groningen.⁹¹

⁸⁹ Desgevraagd geeft de provincie aan dat in de eerste investering er ook geen mensen werkzaam waren aangezien de bouw werd gefinancierd. Daarom is in 2017 ook de verwachte arbeidsimpact van de bouw meegenomen.

⁹⁰ Gebaseerd op een gesprek met de provincie Groningen, 25 augustus 2020.

⁹¹ Gebaseerd op het Jaarplan 2020 IFG, Gebaseerd op een gesprek met de provincie Groningen, 25 augustus 2020 en een gesprek met de NOM, 28 september 2020.

Tabel 12: overzicht van de gerealiseerde werkgelegenheid door IFG volgens diverse bronnen

<i>Bron:</i>	<i>Jaar:</i>	<i>Variabele:</i>	<i>Aantal:</i>	<i>Opmerkingen</i>
<i>Jaarverslag 2015 IFG</i>	2015	-	-	-
<i>Jaarverslag 2016 IFG</i>	2016	-	-	-
<i>Jaarverslag 2017 IFG</i>	2017	Aantal fte aan werkgelegenheid (prognose) die is gemoeid met de investering in PTCG	60	Betreft prognose; geen realisatie.
<i>Jaarverslag 2018 IFG</i>	2018	Directe werkgelegenheid in fte's als gevolg van investeringen van investeringsfondsen waar IFG in heeft geïnvesteerd.	ongeveer 100	Een deel van deze werkgelegenheid komt ook tot stand zonder de provinciale bijdrage; immers de investeringsfondsen hebben ook eigen middelen en middelen van andere partijen.
<i>Jaarverslag 2019 IFG</i>	2019	Werkgelegenheid in fte's bij ondernemingen waar IFG direct en indirect (via andere fondsen) in heeft geïnvesteerd	331	Een deel van deze werkgelegenheid komt ook tot stand zonder de provinciale bijdrage; immers de investeringsfondsen hebben ook eigen middelen en middelen van andere partijen.
<i>Evaluatie Verbonden Partijen, IFG</i>	2015-2017	Directe en indirecte werkgelegenheid in fte's bij ondernemingen waar IFG in heeft geïnvesteerd	4 + 34 = 38	Onduidelijk of dit rechtstreekse investeringen zijn of via andere fondsen. Aantal indirecte fte's factor 8,5 groter dan directe fte's.
<i>Evaluatie IFG provincie Groningen</i>	2015-2018	Directe arbeidsplaatsen + indirecte arbeidsplaatsen	79 + 79 = 158	Betreft hier arbeidsplaatsen (geen fte!), ratio 1 direct levert 1 indirecte arbeidsplaats is afkomstig van prof.dr. J. van Dijk (RUG/Hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse), cumulatief getal tot en met 2018.
<i>Website IFG⁹²</i>	2015-2019	Arbeidsplaatsen	346	Betreft hier arbeidsplaatsen. ⁹³ Volgens de toelichting betreft dit het totale aantal voor heel Nederland. Daarvan zijn er 178 gecreëerd in de provincie Groningen.

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 13. 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

⁹² <https://www.ifg.nl/investeerdere/track-record-ifg/> (geraadpleegd 12 januari 2021)

⁹³ Desgevraagd heeft de provincie Groningen aangegeven dat het hier om fte gaat, maar omdat dat voor een leek een ingewikkelde term is, is gekozen voor arbeidsplaats (bron: interview provincie Groningen 25 augustus 2020 en e-mail van de provincie Groningen d.d. 26 augustus 2020).

resultaten wel hanteert. Het Fonds Nieuwe Doen kijkt daarentegen voornamelijk 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.

De totstandkoming van de cijfers verschilt ook per fonds. Het FSFE is het enige fonds dat de cijfers door een 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 13: 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
Fryslân	Investeringsfonds Groningen	Groninger economie en werkgelegenheid ondersteunen	178 fte (direct en indirect)	Intern
	Fûns Skjinne Fryske Energzy (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

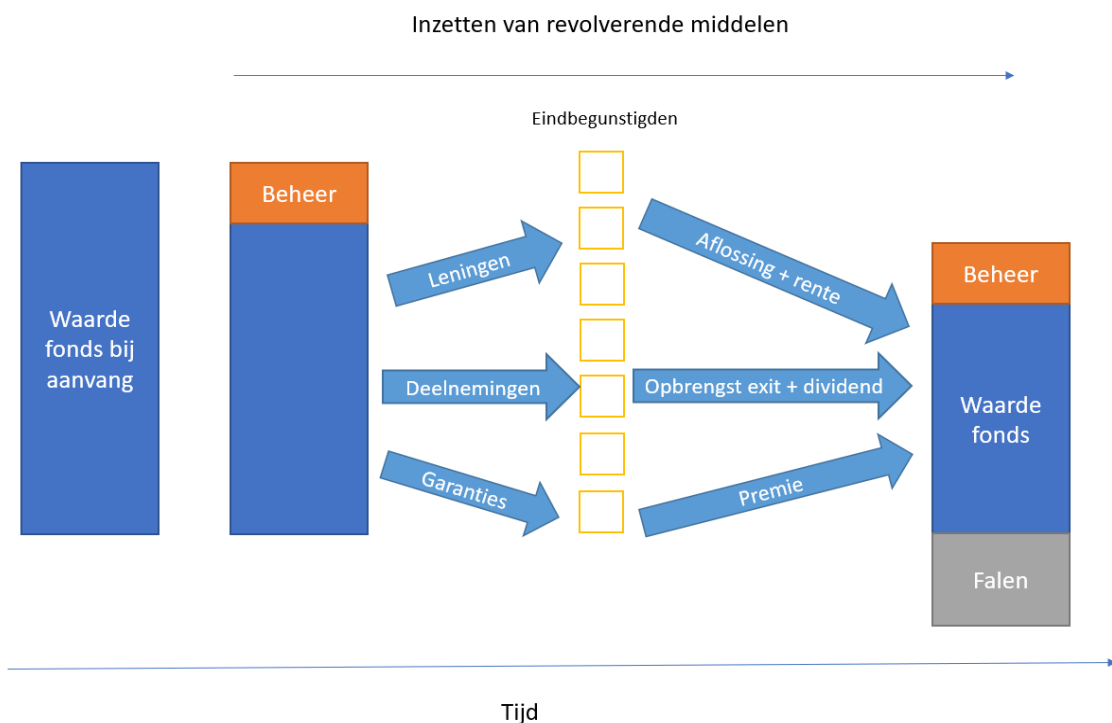
Op basis van de beschikbare informatie van de onderzochte revolverende fondsen heeft de Noordelijke Rekenkamer enkele zaken op een rij gezet. Allereerst heeft de Noordelijke Rekenkamer gekeken naar de totale provinciale bijdrage aan het fonds. Afhankelijk van de resultaten van het fonds kan de (boek)waarde 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.⁹⁴ 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 waarden en daarvoor een voorziening te treffen op de balans.⁹⁵ Voor participaties en deelfondsen

⁹⁴ De ratio die op deze wijze ontstaat is een maat voor de revolverendheid van de provinciale bijdrage.

⁹⁵ 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)).

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).⁹⁶ In het ergste geval is sprake van een faillissement van de gefinancierde onderneming en komt van terugbetaling 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.⁹⁷ Naast de waardeontwikkeling, staat de Noordelijke Rekenkamer in de volgende paragrafen ook kort stil bij de beheerkosten van het fonds.



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

FND

De middelen in FND zijn verstrekt door de provincie Groningen als lening. Zoals in hoofdstuk 6 staat beschreven, hebben Provinciale Staten besloten om het fondsvermogen voor het deelfonds energie met € 25 miljoen op te hogen, waardoor de omvang de totale omvang van het fonds zo'n € 50 miljoen bedraagt. De totale lening met rente dient door het fonds te worden terugbetaald in de periode tot en

⁹⁶ Conform International Private Equity and Venture Capital Valuation (IPEV) standaarden.

⁹⁷ Zoals eerder beschreven werkt het Investeringsfonds Groningen (IFG) net wat anders dan de andere onderzochte revolverende fondsen. Het IFG verstrekt middelen aan andere revolverende fondsen. Deze fondsen investeren op hun beurt in eindbegunstigden.

met februari 2027.⁹⁸ In tegenstelling tot veel van de andere onderzochte fondsen hoeven de beheerkosten van FND niet door het fonds zelf te worden betaald. Het fonds ontvangt daarvoor een bijdrage van de provincie van in totaal (verspreid over de looptijd tot 2027) ruim € 2,4 miljoen.⁹⁹ Op zijn minst dient de nominale waarde van de verstrekte lening aan het eind van de looptijd te worden terugbetaald aan de provincie.¹⁰⁰ De door de provincie verstrekte exploitatiesubsidies dienen alleen door het fonds te worden terugbetaald als het behaalde rendement op het fondsvermogen dit toelaat.¹⁰¹

Stand van zaken eind 2019

Tabel 14 schetst de financiële ontwikkeling van het fonds tot en met 2019. Hoewel het fonds ieder jaar een tegemoetkoming (subsidie) ontvangt van de provincie voor het beheer van het fonds, laten we deze bij de berekening van de boekwaarde van de provinciale bijdrage aan het fonds buiten beschouwing. De reden daarvoor is dat bij de andere onderzochte revolverende fondsen de beheerkosten uit het fondsvermogen moeten worden betaald. Om de fondsen (in dit geval de boekwaarde van de provinciale bijdrage) goed te kunnen vergelijken heeft de Noordelijke Rekenkamer gekozen voor één consistente manier van berekenen. Voor de volledigheid zijn de subsidies voor het beheer van het fonds wel weergegeven in de tabel. Uit de tabel blijkt dat de (boek)waarde van de provinciale bijdrage is afgenomen ten opzichte van de nominale waarde ervan. Dat is ook logisch, omdat er in de eerste jaren nog relatief weinig leningen zijn verstrekt waarover rentebaten kunnen worden geïncasseerd, terwijl er wel kosten voor beheer worden gemaakt. Uit de tabel blijkt verder dat de inkomsten (voornamelijk rentebaten) jaarlijks toenemen. Naarmate de leningenportefeuille voller wordt, zullen ook de rentebaten naar verwachting verder toenemen. Als de beheerkosten en de afwaarderingen op verstrekte leningen binnen de perken blijven, kan het fonds mogelijk weer in waarde toenemen.

⁹⁸ Leningsovereenkomst gesloten tussen de Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en de provincie Groningen, 4 april 2017.

⁹⁹ Exploitatiesubsidie ten behoeve van fondsmanagement á € 2.183.002 aangevuld met een subsidie voor bestuurskosten á € 248.000. Gebaseerd op Provincie Groningen, Brief aan Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen, onderwerp: Aanvullende subsidieverleningsbeschikking met betrekking tot exploitatiekosten Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen, 4 december 2018.

¹⁰⁰ Leningsovereenkomst tussen Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en Provincie Groningen, ondertekend op 4 april 2017; Addendum 1 bij deze overeenkomst, ondertekend op 26 februari 2018 en Addendum 2 bij deze overeenkomst, ondertekend op 7 december 2018.

¹⁰¹ Addendum 1 bij de leningsovereenkomst tussen Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en Provincie Groningen, ondertekend op 26 februari 2018.

Tabel 14: waardeontwikkeling van de provinciale middelen in het Fonds Nieuwe Doen, in duizenden euro's (bron: jaarstukken FND 2017, 2018 en 2019)

Jaar	2017	2018	2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie ¹⁰²	25.148	50.148	50.148
Afwaardering op leningen	0	0	0
Inkomsten als gevolg van ontvangen exploitatiesubsidies	444	374	389
Overige inkomsten ¹⁰³	16	78	155
Beheerkosten	228	343	402
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie ¹⁰⁴	24.936	49.672	49.424
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van financiële bijdrage provincie (in %)	99,2	99,1	98,6

Tabel 15 toont de hoogte van de beheerkosten van het fonds en de beheerkosten afgezet tegen het (toegezegde) fondsvermogen. In 2018 waren de beheerkosten van het fonds € 343.000 en in 2019 € 402.000. Dat is minder dan één procent van de fondsomvang.

Tabel 15: absolute beheerkosten FND en beheerkosten afgezet tegen fondsomvang, bron: Jaarrekeningen FND, 2018, 2019)¹⁰⁵

Jaar	2018	2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	343	402	372
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	0,68	0,80	0,74

IFG

Het IFG heeft een budget van € 40 miljoen. Zoals in hoofdstuk 6 staat beschreven hebben Provinciale Staten ingestemd met een tijdelijke verhoging van het budget tot € 60 miljoen. De financiële doelstelling voor het IFG is om minimaal negentig procent revolverend te zijn.¹⁰⁶ Dat betekent dat het fondsvolume aan het eind van de looptijd van het fonds nog voor negentig procent intact dient te zijn. Het IFG ontvangt, in tegenstelling tot FND, geen incidentele subsidies van de provincies als tegemoetkoming in de beheerkosten van het fonds. Vanuit het fondsvermogen dienen dus ook beheerkosten te worden betaald.

¹⁰² Deze waarde komt tot stand door alle (toegezegde) bedragen van de provincie voor het fonds ten behoeve van de maatschappelijke doelstellingen van het fonds bij elkaar op te tellen (exclusief eventuele exploitatie- en/of bestuurssubsidies).

¹⁰³ De hoogte van de overige inkomsten wordt voornamelijk bepaald door het verschil tussen de rentebaten die het fonds incasseert over de uitgezette leningen en de rente die het moet betalen aan de provincie over de door de provincie verstrekte middelen.

¹⁰⁴ Bij de berekening van de boekwaarde van de financiële bijdrage van de provincie aan het fonds worden eventuele exploitatie- en/of bestuurssubsidies buiten beschouwing gelaten. Bij andere fondsen is de boekwaarde op dezelfde wijze berekend, waardoor de cijfers tussen de fondsen gemakkelijker vergeleken kunnen worden.

¹⁰⁵ De beheerkosten zijn alleen weergegeven voor die jaren waarin het fonds volledig operationeel is.

¹⁰⁶ Managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V., 2015.

Stand van zaken eind 2019

Tabel 16 laat zien hoe de waarde van de (toegezegde) provinciale bijdrage zich over de periode 2015-2019 heeft ontwikkeld. Aan het eind van 2019 heeft het IFG (via het Acquisitiefonds Groningen) direct geïnvesteerd in twee ondernemingen. Daarover heeft het rentebaten geïncasseerd. Daarnaast heeft het geïnvesteerd in vier investeringsfondsen die op hun beurt investeren in Groninger bedrijven.¹⁰⁷ Het uitgangspunt is dat deze investeringsfondsen vijf jaar de tijd krijgen om participaties te realiseren in Groninger ondernemingen. In de daaropvolgende vijf jaar kan het investeringsfonds de participatie verkopen, waarbij de inkomsten uit verkoop naar rato¹⁰⁸ terugvloeien naar het IFG.¹⁰⁹ Vanwege deze systematiek zijn er tot en met 2019 nog geen participaties verkocht door de deelfondsen en heeft het IFG nog niet kunnen profiteren van eventuele positieve rendementen uit verkoop. Het moment waarop een aandelenparticipatie wordt verkocht is het moment waarop een revolverend fonds in potentie (een forse) winst kan maken. Doordat er nog geen participaties zijn verkocht, heeft het fonds ook nog geen winst gemaakt. De eerste verkopen van participaties door de deelfondsen waar het IFG in investeert worden in 2021 of later verwacht.¹¹⁰ Hierdoor zijn de resultaten in de periode 2015-2019 negatief uitgevallen. De geïncasseerde rentebaten waren niet groot genoeg om de jaarlijkse beheerkosten en afwaarderingen op leningen en participaties uit te betalen, waardoor de boekwaarde van het fondsvermogen over de tijd is afgenomen. Die boekwaarde kan in de toekomst stijgen als er overwegend positieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties (realisatiebeginsel)¹¹¹ of verder dalen als er overwegend negatieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties.

Tabel 16: Waardeontwikkeling van de provinciale middelen in het Investeringsfonds Groningen, in duizenden euro's, gebaseerd op jaarrekeningen 2015-2019 IFG

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	40.000	40.000	40.000	40.000	60.000
Afwaardering op leningen en/of participaties	184	106	190	395	734
Inkomsten (voornamelijk rentebaten)	10	280	300	321	335
Beheerkosten	211	344	535	457	459
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie ¹¹²	39.615	39.445	39.020	38.488	57.630
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van financiële bijdrage provincie (in %)	99,0	98,6	97,6	96,2	96,1

¹⁰⁷ Investeringsfonds Groningen, *Jaarverslag 2019*, 26 maart 2020.

¹⁰⁸ Naar rato van het deel dat het IFG inbrengt in het investeringsfonds. Als het fonds dus voor 20% is gevuld met middelen vanuit het IFG en voor 80% met middelen van andere partijen, dan vloeit 20% van het rendement op verkoop terug naar het IFG.

¹⁰⁹ Gebaseerd op een telefonisch interview met een medewerker van het IFG, d.d. 16 oktober 2020.

¹¹⁰ Gebaseerd op een interview met medewerkers van het IFG, d.d. 28 september 2020 en <https://www.ifg.nl/investeerders/track-record-ifg/> (geraadpleegd 26 augustus 2020).

¹¹¹ Dit houdt in dat waardevermeerderingen van participaties pas in het resultaat tot uiting mogen komen als zij zijn geëffectueerd op balansdatum.

¹¹² Bij de berekening van de boekwaarde van de financiële bijdrage van de provincie aan het fonds worden eventuele exploitatie- en/of bestuurssubsidies buiten beschouwing gelaten. Bij andere fondsen is de boekwaarde op dezelfde wijze berekend, waardoor de cijfers tussen de fondsen gemakkelijker vergeleken kunnen worden.

Beheerkosten

Tabel 17 toont de jaarlijkse beheerkosten van het fonds en zet deze af tegen de totale omvang van het fonds. Uit de tabel blijkt dat de beheerkosten jaarlijks tussen de € 340.000 en € 540.000 liggen. Gemiddeld gezien is dat ongeveer één procent van het (toegezegde) fondsvermogen. Dat dit voor 2019 slechts 0,76% is, komt doordat het (toegezegde) fondsvermogen is toegenomen tot € 60 miljoen.

Tabel 17: Absolute beheerkosten IFG en beheerkosten afgezet tegen fondsomvang, bron: Jaarrekeningen IFG 2016-2019)¹¹³

Jaar	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	344	535	457	459	449
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	0,86	1,34	1,14	0,76	1,03

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.¹¹⁴ 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.

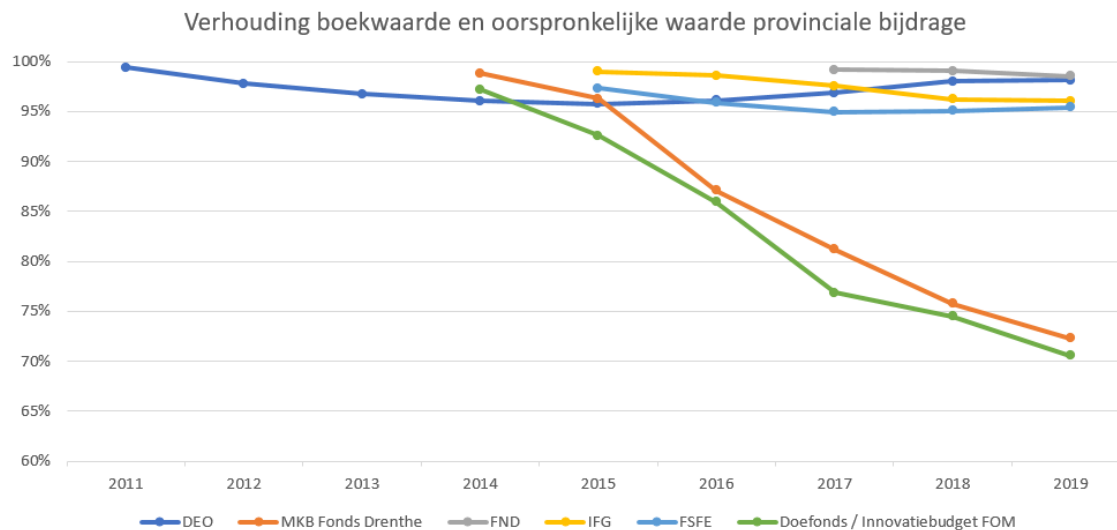
Figuur 9 toont de waardeontwikkeling van de provinciale middelen die de provincies beschikbaar hebben gesteld aan de zes onderzochte revolverende fondsen. De DEO is het oudste fonds (opgericht in 2011). FND is in 2017 opgericht en de resterende vier fondsen in 2014 en 2015. De periode waar de Noordelijke 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.¹¹⁵ 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

¹¹³ De beheerkosten zijn alleen weergegeven voor die jaren waarin het fonds volledig operationeel is.

¹¹⁴ Rekenkamer Oost-Nederland, *Revolverende fondsen Gelderland – Nota van Bevindingen*, januari 2017.

¹¹⁵ 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.

de afwaarderingen op leningen en participaties in absolute bedragen niet significant anders is dan van bijvoorbeeld het IFG (met momenteel 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.



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 18 en 19 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.¹¹⁶ Uit tabel 18 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.

¹¹⁶ 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.

Tabel 18: 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 19 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 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 19: 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 20 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 20: 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

5.8 Samenvattende bevindingen

- FND richt zich op de energietransitie, leefbaarheid en zorg. Alleen voor energietransitie wordt de voortgang bijgehouden middels de indicator CO₂-reductie. Voor de andere twee deelfondsen zijn de maatschappelijke doelstellingen niet nader geconcretiseerd in bepaalde indicatoren. Daardoor kan niet worden bepaald in hoeverre het fonds haar maatschappelijke doelen bereikt. FND houdt wel bij hoeveel financieringen er vanuit de deelfondsen zorg en leefbaarheid zijn verstrekt aan bijvoorbeeld dorpshuizen en zorginstellingen. Dat er geen concrete indicatoren voor zorg en leefbaarheid zijn vastgelegd is bovendien in strijd met de kaders revolverende fondsen die door Provinciale Staten zelf zijn vastgesteld.
- De energieprojecten die (deels) door FND zijn gefinancierd, zijn volgens FND goed voor een reductie van circa 17 duizend ton CO₂ per jaar.
- Het IFG kent een fonds-in-fondsstructuur en investeert zelf alleen vanuit het AFG in ondernemingen. In bijna alle deelfondsen wordt ook geïnvesteerd door marktpartijen. Deze fondsen richten zich op de latere fasen in de innovatieketen. Andere deelfondsen zijn vooral gevuld met publiek geld. Deze deelfondsen richten zich vooral op de eerdere fasen in de innovatieketen. In de laatste jaren heeft het IFG in deelfondsen geïnvesteerd die landelijk opereren. Zij hebben een inspanningsverplichting om te investeren in Groningen.
- De reden voor het IFG om in landelijk opererende fondsen te investeren is om sector specifieke kennis en netwerk naar Groningen te halen waar het ondernemersklimaat in bepaalde sectoren volgens het fondsmanagement baat bij heeft.
- Als gevolg van de investeringen die de deelfondsen waarin het IFG participeert heeft gedaan is in de periode 2015-2019 volgens het IFG ruim 330 fte aan werkgelegenheid gerealiseerd. Ruim de helft daarvan is gerealiseerd in de provincie Groningen. Bij twee van de drie regionale fondsen heeft IFG aan de wieg gestaan van de oprichting ervan. Zonder de bijdrage van het IFG zouden deze fondsen niet hebben bestaan. De werkgelegenheid die is gerealiseerd als gevolg van investeringen van deze deelfondsen zou anders niet zijn gecreëerd. Voor één (van de drie) regionaal fonds is de relatie tussen IFG en de gecreëerde werkgelegenheid minder duidelijk vast te stellen; er kan niet met volledige zekerheid worden vastgesteld dat dit fonds er zonder de bijdrage van IFG niet zou zijn geweest.
- Inclusief de ontvangen subsidies voor het beheer van FND is de boekwaarde van de provinciale bijdrage aan het fonds eind 2019 hoger dan de oorspronkelijke waarde van de provinciale bijdrage.

Zonder deze jaarlijkse exploitatiesubsidies zou de boekwaarde lager zijn dan de oorspronkelijke waarde van het fonds.

- Eind 2019 ligt de boekwaarde van de provinciale bijdrage aan het IFG onder de oorspronkelijke boekwaarde van de provinciale bijdrage. Ieder jaar dienen de beheerkosten door het fonds zelf opgehoest te worden. Doordat er nog geen participaties zijn verkocht, heeft het fonds ook nog geen resultaten op aangegane participaties geboekt. De eerste verkopen van participaties worden in 2021 of later verwacht.
- 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 Groningen in het afgelopen decennium meerdere revolverende fondsen opgericht. Het College van Gedeputeerde Staten (2015-2019)¹¹⁷ dat in 2015 werd geïnstalleerd was toen van plan om nieuwe revolverende fondsen op te richten en bestaande revolverende fondsen van extra kapitaal te voorzien. In deze collegeperiode zijn FND (2017) en het IFG (2015) opgericht. De revolverende fondsen moesten zich gaan richten op de leefbaarheid, het in stand houden en verbeteren van voorzieningen, de energietransitie en de werkgelegenheid. Het huidige college van Gedeputeerde Staten is van plan om deze lijn voort te zetten door onder andere extra kapitaal te storten in bestaande revolverende fondsen.¹¹⁸

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over revolverende fondsen. Daarbij wordt ook geschetst welke beleidskaders relevant zijn voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Hierin speelt de p & c cyclus een voorname rol. Andere belangrijke kaders zijn het in hoofdstuk 3 beschreven Afwegingskader provinciaal vermogen, de Kadernota risicomanagement en de Kaders revolverende fondsen. Specifiek voor de informatievoorziening van Provinciale Staten zijn de kaders voor de Groningse verbonden partijen van toepassing op FND en het IFG. Na kort te hebben stilgestaan bij de belangrijkste beleidskaders 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?*

¹¹⁷ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2015-2019 – Vol vertrouwen*, 23 april 2015.

¹¹⁸ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2019-2023 – Verbinden, versterken, vernieuwen*, 20 mei 2019.

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

Provinciale Staten van Groningen 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 Fonds Nieuwe Doen en Investeringsfonds Groningen. In de p & c stukken worden beide fondsen genoemd als instrument om bij te dragen aan de realisatie van provinciale doelstellingen. 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 4) en de in hoofdstuk 3 beschreven Kadernota Risicomanagement. In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op verplichte paragraaf 'weerstandsvormogen en risicobeheersing'. Hier wordt kort stilgestaan bij de verplichte paragrafen 'financiering' en 'verbonden partijen'.

Paragraaf financiering begroting en jaarstukken

In de verplichte financieringsparagraaf, onderdeel 'verstrekke leningen en garanties in het kader van de publieke taak' gaat de provincie Groningen in op de lening die verstrekt is aan FND. In deze paragraaf gaat de provincie in op de hoogte van de lening en de reden voor het verstrekken van de lening.¹¹⁹ Het IFG wordt door de provincie gefinancierd met aandelenkapitaal en niet middels een lening of garantie. Daarom komt het IFG niet aan bod in deze paragraaf.

Paragraaf verbonden partijen begroting en jaarstukken

In de paragraaf verbonden partijen worden enkele feitelijke gegevens weergegeven per verbonden partij, waaronder FND en het IFG. Het gaat om de volgende gegevens:

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

¹¹⁹ Provincie Groningen, Jaarrekening 2017, 2018 en 2019

6.3 Nota verbonden partijen en evaluatie verbonden partijen

Op 28 september 2016 stelden Provinciale Staten de Nota Verbonden Partijen vast.¹²⁰ Beide Groningse revolverende fondsen, FND en het IFG, zijn een verbonden partij.¹²¹ De Nota volgt op een initiatiefvoorstel van de VVD om tot een protocol Verbonden Partijen te komen. Daarmee zou de sturing en controle door Provinciale Staten bij verbonden partijen worden bevorderd.

In de Nota worden aandachtspunten benoemd bij het aangaan, het beheer en het beëindigen van verbonden partijen. Tevens worden de rollen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten daarbij nader toegelicht. De Nota bouwt inhoudelijk sterk voort op het eerder beschreven Afwegingskader Provinciaal Vermogen. Zo worden de criteria die gebruikt worden om te beoordelen of het provinciale vermogen ingezet kan worden één op één overgenomen in de Nota Verbonden Partijen, om te bepalen of de provincie kan deelnemen in een verbonden partij.

Tekstkader VI: Definitie verbonden partij volgens BBV¹²²

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.”*

“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 de Nota wordt beschreven dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting of vennootschap), de aanschaf van aandelen of het uitoefenen van aandeelhoudersrechten, uit te voeren. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de Provinciewet. Volgens de Nota is het de exclusieve bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om, namens de provincie, het bestuur van de vennootschap of stichting te voeren. De rolinvulling van Gedeputeerde Staten hangt onder andere af van de mate van zeggenschap en van het type verbonden partij. Afspraken over de relatie en de informatievoorziening tussen de provincie en de verbonden partij worden bij stichtingen en vennootschappen vastgelegd in statuten.

¹²⁰ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 28 september 2016. Als hamerstuk vastgesteld met stemverklaringen van GroenLinks (tegen) en Groninger Belang (tegen).

¹²¹ Provincie Groningen, *Begroting 2020*, oktober 2019.

¹²² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

Uitgangspunt bij de beschrijving van de bevoegdheden van Provinciale Staten bij verbonden partijen vormen de wettelijke bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Provinciewet en het BBV. Voordat Gedeputeerde Staten een privaatrechtelijke rechtspersoon oprichten dienen Provinciale Staten in de gelegenheid te zijn gesteld om wensen en bedenkingen te formuleren. De Nota Verbonden Partijen schrijft voor dat Gedeputeerde Staten deze wensen en bedenkingen bij de besluitvorming moeten betrekken. Gedeputeerde Staten kunnen deze alleen vanwege zwaarwegende redenen naast zich neerleggen. Daarnaast kennen Provinciale Staten enkel een formele rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Provinciale Staten stellen kaders die indirect ook gelden voor verbonden partijen. Provinciale Staten controleren of Gedeputeerde Staten het vastgestelde beleid adequaat uitvoeren (eventueel via het instrument verbonden partij). Om deze rol goed te kunnen spelen, dienen Provinciale Staten kwalitatief goed geïnformeerd te worden over de verbonden partij. Die informatievoorziening verloopt in beginsel via de reguliere planning en control cyclus. Als bijzondere omstandigheden daar om vragen, worden Provinciale Staten aanvullend per brief geïnformeerd. Volgens Gedeputeerde Staten is er bij de volgende ontwikkelingen sprake van een actieve informatieplicht:

- Voorstellen voor een meerjarige strategie;
- Omvangrijke wijzigingen in de structuur;
- Ingrijpende wijzigingen in de statuten;
- Wanneer er politiek of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen aan de orde zijn;
- Bij belangrijke bestuurlijke wijzigingen.

In aanvulling op de reguliere informatievoorziening via de planning en control cyclus wordt in de Nota beschreven dat het wenselijk is om periodiek, bijvoorbeeld iedere vier jaar, de verbonden partijen te evalueren. Een dergelijke evaluatie gaat ter besluitvorming naar Provinciale Staten en bevat in ieder geval de voortgang van de realisatie van de publieke belangen die oorspronkelijk de aanleiding vormden tot oprichting van de verbonden partij.

Als onderdeel van de besluitvorming over de Nota Verbonden Partijen hebben Provinciale Staten besloten: ¹²³

- dat er een informatieprotocol wordt uitgewerkt ter borging van de controlerende rol van Provinciale Staten;
- dat alle bestaande verbonden partijen waar de provincie in deelneemt worden geëvalueerd;
- dat het resultaat van de evaluatie 2017 aan Provinciale Staten dient te worden voorgelegd;
- dat Provinciale Staten per verbonden partij op basis van de uitkomsten van de evaluatie en nader overleg met de partners in samenwerkingsverbanden zullen besluiten over de manier waarop de provincie vertegenwoordigd is in het bestuur van die verbonden partij.

¹²³ Provincie Groningen, *Statenbesluit 68/2016*, 28 september 2016.

Evaluatie verbonden partijen 2017

Conform de besluitvorming over de Nota Verbonden Partijen in 2016 zijn de verbonden partijen in 2017 geëvalueerd.¹²⁴ Deze evaluatie is uitgevoerd door de ambtelijke organisatie van de provincie. Bij de uitvoering ervan is een klankbordgroep betrokken geweest die bestond uit zeven Statenleden. Per verbonden partij is er antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. De antwoorden op de onderzoeksvragen voor het IFG worden weergegeven in bijlage 9. Daarnaast bevat de evaluatie enkele algemene conclusies en aanbevelingen voor de verbonden partijen als geheel. Geen van deze conclusies of aanbevelingen zijn specifiek van toepassing op het IFG¹²⁵, behalve dat aanbevolen wordt om periodiek een informatiesessie, presentatie of werkbezoek te organiseren voor Statenleden over een verbonden partij. In januari 2018 hebben Provinciale Staten besloten in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen en Gedeputeerde Staten de opdracht gegeven om de aanbevelingen uit te voeren.¹²⁶ Tevens is er een amendement aangenomen waarin staat dat Gedeputeerde Staten een risicoanalyse uit dienen te voeren per verbonden partij en, op basis daarvan, een risicoprofiel dienen te bepalen per verbonden partij. Op basis van dit risicoprofiel kan er dan een helder en beknopt informatie- en toezichts-arrangement opgesteld worden per verbonden partij. De op te stellen informatie- en toezichts-arrangementen dienden door Gedeputeerde Staten binnen elf maanden voorgelegd te worden aan Provinciale Staten.¹²⁷

6.4 Rol Provinciale Staten bij oprichting

FND

Het voornemen om FND op te richten staat beschreven in het Collegeakkoord 2015-2019. Het College wil graag een revolverend fonds oprichten dat zich richt op leefbaarheid, (zorg)accommodaties en energietransitie.¹²⁸ In het Programma Energietransitie 2016-2019 gaan Gedeputeerde Staten specifiek in op het ontwikkelen van een fonds met betrekking tot duurzame energieopwekking en energiebesparing. Dit (deel)fonds moet dan een onderdeel zijn van een groter fonds dat ook betrekking heeft op zorg en accommodaties.¹²⁹ Het Programma Energietransitie 2016-2019 is op 16 maart 2016 door Provinciale Staten vastgesteld.¹³⁰ Ook in het uitvoeringsprogramma Leefbaarheid wordt ingegaan op de wens voor een fonds dat zich inzet voor het verbeteren van de leefbaarheid en zorgaccommodaties. Gedeputeerde Staten hebben het dit uitvoeringsprogramma ter kennisname naar PS gestuurd voorafgaand aan de vergadering van 6 juli 2016.

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten op 12 juli 2016 over de uitgangspunten en de opzet van FND middels een beleidsbrief. Deze brief heeft de vorm van een verkort bedrijfsplan en

¹²⁴ Provincie Groningen, *Evaluatierapport Verbonden Partijen*, 27 november 2017.

¹²⁵ Ook niet op FND, maar omdat FND toen nog maar net bestond is FND niet meegenomen in de evaluatie.

¹²⁶ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 31 januari 2018.

¹²⁷ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 31 januari 2018; desgevraagd geeft de provincie Groningen aan dat deze risicoanalyses reeds uitgevoerd zijn.

¹²⁸ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2015-2019 – Vol vertrouwen*, 23 april 2015.

¹²⁹ Provincie Groningen, *Programma Energietransitie 2016-2019: Vol ambitie op weg naar transitie*, februari 2016

¹³⁰ Provincie Groningen, *PS-vergadering van 16 maart 2016*

Gedeputeerde Staten gaan hier op de inrichting van het fonds in. Het doel van het fonds wordt omschreven als “het mogelijk maken van projecten op het gebied van leefbaarheid, zorg en energie.”¹³¹ De beoogde looptijd van het fonds is tien jaar. Het fondsbeheer willen Gedeputeerde Staten extern beleggen in de vorm van een stichting. Deze vorm wordt gekozen ten opzichte van een vennootschap omdat, aldus Gedeputeerde Staten:

- een externe stichting makkelijk extra middelen van andere partijen kan aantrekken, de besluitvorming over financieringen los komt te staan van politieke kleuring;
- de provincie Groningen niet de expertise voorhanden heeft voor de uitvoering van het fondsbeheer;
- een stichting makkelijker van de vrijstellingen op het staatssteunverbod gebruik kan maken.¹³²

Wil de provincie Groningen zelf het fondsbeheer uitvoeren, dan kan zij een beperkter beroep doen op de vrijstellingen van het staatssteunverbod (aldus Gedeputeerde Staten), omdat er regels gelden die moeten voorkomen “dat overheden of entiteiten van de overheid rechtstreeks een individuele investering plegen.”¹³³

De voordracht van Gedeputeerde Staten wordt door Provinciale Staten vastgesteld op 28 september 2016.¹³⁴ Vervolgens worden de stichting en het fonds formeel opgericht op 17 februari 2017.

IFG

De besluitvorming over de oprichting van het IFG vindt plaats in twee etappes. Op 12 maart 2014 (collegeperiode 2011-2015) stelden PS de uitgangspunten vast van het IFG. Deze uitgangspunten zijn vervolgens nader uitgewerkt in statuten, aandeelhoudersinstructies, beheerovereenkomst, investeringsreglement en businessplan. Deze documenten zijn ter goedkeuring aan Provinciale Staten voorgelegd op 10 december 2014 (collegeperiode 2015-2019).

Vaststellen van de uitgangspunten

In de Statenvergadering van maart 2014 is er gediscussieerd over de voordracht van Gedeputeerde Staten over de uitgangspunten van een revolverend fonds voor stuwende Groninger MKB-bedrijven.¹³⁵ In de voordracht wordt ingegaan op het probleem dat de aanleiding vormt voor de oprichting van een revolverend fonds, namelijk de op dat moment gebrekkige financieringsmogelijkheden voor MKB-bedrijven die innovatie en/of uitbreiding van bedrijfsactiviteiten willen financieren. Daarnaast krijgt de provincie minder geld van Europa en het Rijk voor haar MKB-subsidie-instrumentarium. Ook wordt stilgestaan bij de verschillen tussen de klassieke subsidie en financiering vanuit een revolverend fonds. De voordelen van een revolverend fonds die Gedeputeerde Staten benoemen zijn:

¹³¹ Provincie Groningen, *Brief aan PS: Voordracht van GS aan PS van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie*, 12 juli 2016, pp. 57-11

¹³² Ibid.

¹³³ Provincie Groningen, *Brief aan PS: Voordracht van GS aan PS van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie*, 12 juli 2016, pp. 57-9

¹³⁴ Provincie Groningen, *Samenvatting van de PS-vergadering van 28 september 2016*.

¹³⁵ Provincie Groningen, *Voordracht 1/2014 voor het vaststellen van de uitgangspunten van een revolverend fonds voor stuwende Groninger MKB-bedrijven*, 7 januari 2014. In dezelfde vergadering wordt het afwegingskader voor het uitzetten van provinciaal vermogen vastgesteld (zie ook de beleidsbeschrijving van de provincie Groningen).

1. Vanuit een revolverend fonds kan er meerdere keren een lening, participatie of garantstelling worden verstrekt, terwijl iedere euro aan klassieke subsidie maar één keer kan worden verstrekt.
2. De opzet van het revolverende fonds maakt het mogelijk dat meerdere partijen het fonds vullen. Als dat gebeurt, dan wordt de financiële slagkracht van het fonds vergroot en draagt dat bij aan een betere samenwerking tussen partijen.
3. Vanuit een revolverend fonds wordt een langdurige relatie aangegaan met de eindbegunstigde. Daarmee zouden de resultaten van de provinciale inzet beter en langduriger bepaald kunnen worden.

Daar staan volgens Gedeputeerde Staten de volgende nadelen tegenover:

1. Het oprichten en beheren van een revolverend fonds kost geld.
2. Het risico bestaat dat een revolverend fonds verlies lijdt en niet volledig revolverend zal zijn.

In de voordracht stelden Gedeputeerde Staten de volgende uitgangspunten voor:

- Maatschappelijke behoefte: het fonds zal zich richten op het Groningse MKB en hen helpen innovaties en bedrijfsuitbreidingen te financieren. Daarmee zouden banen behouden blijven, banen gecreëerd worden en bijgedragen worden aan de duurzame economische ontwikkeling van Groningen;
- Budget: het fonds zal gevuld worden met € 50 miljoen.
- Risico's en kosten: er wordt over de periode van zeven jaar een extra risicobuffer opgebouwd van € 10 miljoen (20% van het investeringsvolume van het fonds).
- Doelstellingen: GS willen streven naar een revolverendheid van negentig tot honderd procent over een investeringsperiode van vijftien jaar. In die periode zal het fonds in vijftien deelfondsden gaan investeren. Vanuit deze fondsen zal er voor € 125 miljoen in MKB-bedrijven geïnvesteerd gaan worden. Naar verwachting zullen er 400 arbeidsplaatsen gerealiseerd worden.
- Fondsstructuur: het fonds zal niet rechtstreeks in MKB-ondernemingen investeren maar in bestaande en nog op te richten fondsen.
- Beoogd uitvoerder van het fonds: Gedeputeerde Staten hebben een voorkeur om het fondsbeheer en -uitvoering bij de N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) onder te brengen.
- Doelgroep: het stuwende Groningse MKB. Middels een aangenomen amendement wordt dit gewijzigd in structuurversterkende Groningse MKB-bedrijven.
- Juridische uitgangspunten van de inrichting en werkwijze van het fonds:
 - Besloten vennootschap waarvan de provincie mede aandeelhouder is.
 - De provincie heeft (via prioriteitsaandelen) bij belangrijke besluiten een bepalende invloed.
 - Een Raad van Commissarissen die toezicht houdt op het management van het fonds.
 - Een Investeringscommissie die het fondsmanagement adviseert bij investeringsbeslissingen. Participatie in een fonds is de bevoegdheid van de directie van het fonds. Daarbij wordt aangetekend dat beslissingen tot participatie in een fonds dienen te worden goedgekeurd door de provincie.
 - De provincie stelt de kaders vast voor het investeringsbeleid van het fonds middels een beheerovereenkomst en een investeringsreglement.

- De provincie (Gedeputeerde Staten) kan jaarlijks bijsturen op basis van jaarverslagen van het fonds. Iedere vier jaar voert het fonds een evaluatie uit.
- Nadere uitgangspunten:
 - Het fonds zal investeren in andere fondsen die zich richten op innovatieve, stuwende MKB-bedrijven en samenwerkingen van bedrijven. Financiering kan zich richten op de vroege en latere fases van product- en innovatie-ontwikkeling.¹³⁶
 - Bedrijven zijn gevestigd of gaan zich vestigen in Groningen.
 - Iedere euro aan investering door het fonds gaat gepaard met anderhalve euro investering door derden.
 - Beheerkosten van het fonds worden betaald uit de opbrengsten van het fonds.
 - Investerings van het fonds dienen te voldoen aan de bestaande regelgeving, inclusief staatssteun.
 - Investerings geschieden onder marktconforme condities.
 - Investeringspartners voldoen aan integriteitsrichtlijnen en andere erkende richtlijnen en provinciale beleidskaders met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- Rol Gedeputeerde Staten: Gedeputeerde Staten zijn aandeelhouder en opdrachtgever. Vanuit die rollen monitoren zij de voortgang van het fonds en sturen zij zo nodig bij.
- Rol Provinciale Staten:
 - Provinciale Staten worden geïnformeerd over de voortgang van het fonds via de reguliere p & c cyclus aan de hand van prestatie-indicatoren die zullen worden vastgelegd in de beheerovereenkomst met de fondsbeheerder.
 - Provinciale Staten worden actief geïnformeerd middels bijvoorbeeld werkbezoeken, informatiebijeenkomsten en de toezending van de openbare jaarverslagen van het fonds.
 - Iedere vier jaar wordt het fonds geëvalueerd. De eerste evaluatie vindt plaats in 2018 en op basis hiervan kunnen Provinciale Staten besluiten tot bijsturing of beëindiging van het fonds.

Tijdens de Statenvergadering¹³⁷ zijn er door GroenLinks vraagtekens geplaatst bij de constructie: een fonds dat investeert in andere fondsen. Bij een dergelijke constructie zou het moeilijker kunnen zijn om te beoordelen of het geld goed besteed wordt volgens GroenLinks. Volgens de voordracht van Gedeputeerde Staten is de keuze voor deze constructie tot stand gekomen op basis van diverse gesprekken die de provincie heeft gevoerd met regionale investeerders. Volgens de voordracht bleek uit die gesprekken dat een aanvullend revolverend fonds niet moet leiden tot extra concurrentie op de Noordelijke kapitaalmarkt, maar zou moeten leiden tot synergie-effecten door gezamenlijk met andere investeerders te investeren in Groningse ondernemingen. Tevens zou er in deze constructie sprake zijn van een betere risicospreiding en kennisvergroting.¹³⁸ Ook zijn er door GroenLinks twijfels geuit over de hoogte van de op te richten reserve om de risico's van het fonds af te dekken. Op deze punten wordt

¹³⁶ "Pre-Seed, Seed, Early Stage, Growth, Later Stage."

¹³⁷ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 12 maart 2014.

¹³⁸ Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Groningen, d.d. 25 augustus 2020.

door de Gedeputeerde niet apart ingegaan.¹³⁹ Provinciale Staten hebben in de Statenvergadering besloten, mede op basis van een reactie van VNO-NCW Noord en MKB Nederland op de voordracht, een amendement aan te nemen.¹⁴⁰ De strekking van het amendement was dat de term ‘stuwende’ in het concept-besluit vervangen diende te worden door de term ‘structuurversterkende’ Groninger MKB-bedrijven.¹⁴¹ Door de term ‘structuurversterkend’ te gebruiken zouden meer bedrijven in aanmerking komen voor steun uit de deelfondsen waarin door het IFG wordt deelgenomen. Het geamendeerde voorstel is door PS aangenomen.¹⁴²

Voornemen tot oprichten IFG: wensen en bedenkingen

In de Statenvergadering van 10 december 2014 zijn PS in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het voornemen van Gedeputeerde Staten om het IFG op te richten.¹⁴³ Er worden door Provinciale Staten geen wensen en bedenkingen geuit en Gedeputeerde Staten krijgen het mandaat om het IFG op de wijze op te richten zoals beschreven in de voordracht en de daarbij behorende bijlagen.¹⁴⁴

De voordracht, inclusief akte van oprichting, investeringsreglement, directiereglement, reglement Raad van Commissarissen en reglement van de Investeringscommissie, vormen een nadere uitwerking van de uitgangspunten die eerder in 2014 door PS zijn vastgesteld. Uiteindelijk wordt het IFG formeel op 26 juni 2015 opgericht.

6.5 Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie

FND

Nadat FND formeel was opgericht, zijn Provinciale Staten in de loop van 2018 geïnformeerd over de voortgang van het fonds. Op 26 april 2018 zijn ze geïnformeerd via een brief waaraan ook het bestuursverslag en de jaarrekening over 2017 van FND zijn toegevoegd.¹⁴⁵ Tevens hebben de penningmeester en de fondsmanager van het fonds een presentatie aan Statenleden verzorgd op 6 juni 2018. In 2019 en 2020 is dit niet gebeurd. Verder hebben Provinciale Staten in de loop van 2017 ingestemd met het voorstel om € 25 miljoen aan extra middelen ter beschikking te stellen voor het deelfonds energie van FND.¹⁴⁶ Er bleek namelijk veel behoefte te zijn aan de middelen uit het deelfonds energie en politiek was er ook de wens om de energietransitie verder te stimuleren. Tevens was dit onderdeel van het compensatiepakket voor de investeringen in Groningen Airport Eelde. Als

¹³⁹ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 12 maart 2014.

¹⁴⁰ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 12 maart 2014.

¹⁴¹ Met het stuwende MKB worden volgens Gedeputeerde Staten die MKB bedrijven bedoeld die vijftig procent of meer van hun omzet buiten de provincie behalen (export van Groningse producten/diensten). In het aangenomen amendement wordt structuurversterkend gedefinieerd als: bevorderend van werkgelegenheid, innovatie en nieuwe kansrijke bedrijvigheid bevattend.

¹⁴² Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 12 maart 2014.

¹⁴³ Provincie Groningen, *Voordracht 62/2014 betreffende het voornemen tot het oprichten van het revolverend fonds voor structuurversterkende Groninger MKB-bedrijven, het Investeringsfonds Groningen B.V.*, 4 november 2014.

¹⁴⁴ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 10 december 2014.

¹⁴⁵ Provincie Groningen, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten*, onderwerp: Voortgangsverslag Fonds Nieuwe Doen, 26 april 2018.

¹⁴⁶ Provincie Groningen, *Voorjaarsnota 2017*, vastgesteld door PS op 6 juni 2017

compensatie voor de investeringen in de luchthaven vonden de coalitiepartijen dat er ook geïnvesteerd moest worden in onder andere duurzaamheid. De gedachte was dat dit mogelijk kon worden gemaakt met de extra middelen in FND.¹⁴⁷

IFG

In aanvulling op de informatievoorziening via de p & c cyclus zijn Provinciale Staten vanaf de oprichtingen enkele malen geïnformeerd over het IFG. Hieronder wordt daar kort bij stilgestaan.

Besluitvorming over de verliezen van het IFG

Ieder jaar worden de jaarstukken van de provincie door Provinciale Staten vastgesteld. Vanaf het jaar dat het IFG is opgericht, is er bij de besluitvorming over de jaarstukken van de provincie specifieke aandacht voor het resultaat van het IFG. Tot en met heden (augustus 2020) heeft het IFG ieder jaar een verlies geleden (zie hoofdstuk 5) en Gedeputeerde Staten hebben ieder jaar voorgesteld, om het verlies in het betreffende jaar als kostenpost te nemen en dat te dekken uit de daarvoor gespaarde middelen in de algemene reserve.¹⁴⁸ Ieder jaar is het voorstel hiertoe door Provinciale Staten aangenomen.¹⁴⁹

Evaluatie IFG 2019 en uitbreiding fondsvermogen

In 2019 hebben Gedeputeerde Staten een evaluatie naar Provinciale Staten gestuurd over het IFG in combinatie met een voorstel om het fondsvermogen van het IFG tijdelijk met € 20 miljoen op te hogen.¹⁵⁰ In de evaluatie¹⁵¹ wordt stilgestaan bij de doelstellingen van het IFG, wordt een overzicht gegeven van wat er in de periode 2015-2018 is gebeurd, wordt ingegaan op de maatschappelijke en financiële resultaten en wordt vooruitgekeken naar de toekomst. Zo wordt beschreven dat er in de tweede helft van 2016 is besloten, na overleg tussen de provincie en het fonds, om een deel van het fondsvermogen (maximaal € 15 miljoen) in te zetten in directe investeringen in ondernemingen via het zogeheten Acquisitiefonds Groningen (AFG). Volgens de evaluatie is het IFG tot dat moment een succes. Tot en met 2018 is er in totaal voor bijna € 34 miljoen aan fondsmiddelen geëngageerd, waarvan

¹⁴⁷ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Groningen, d.d. 30 september 2020.

¹⁴⁸ Respectievelijk:

Provincie Groningen, *Voordracht 26/2016 ter vaststelling van de geïntegreerde Programma- en Productenrekening 2015 en de tweede wijziging van de Begroting 2016*, 19 april 2016.

Provincie Groningen, *Voordracht 30/2017 ter vaststelling van de Rekening 2016 en de 1e wijziging van de begroting 2017*, 6 juni 2017.

Provincie Groningen, *Voordracht 17/2018 ter vaststelling van de Rekening 2017 en de 7e wijziging van de begroting 2018*, 17 april 2018.

Provincie Groningen, *Herziene voordracht (ongenummerd) ter vaststelling van de Rekening 2018 en de 9e wijziging van de begroting 2019*, 24 mei 2019, documentnummer: 2019-041900.

Provincie Groningen, *Voordracht (ongenummerd) ter vaststelling van de Rekening 2019 en de 4e wijziging van de begroting 2020*, 14 april 2020, documentnummer: 2020-037203.

¹⁴⁹ Respectievelijk:

Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 1 juni 2016.

Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 5 juli 2017.

Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 30 mei 2018.

Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 27 mei 2019. NB. Uit de stemverklaring van de PvhN blijkt dat bij haar voorstem in acht moest worden genomen dat de partij geacht tegen onderdelen D (waaronder het nemen van de kosten van het verlies van IFG) en E te hebben gestemd.

Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 10 juni 2020

¹⁵⁰ Provincie Groningen, *Voordracht 59/2018 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de evaluatie van het Investeringsfonds Groningen en haar voornemen het fondsvermogen tijdelijk met € 20 miljoen uit te breiden*, 18 december 2018.

¹⁵¹ De evaluatie is opgesteld door de ambtelijke organisatie van de provincie Groningen, bestaat uit ongeveer twee pagina's en maakt integraal onderdeel uit van de voordracht.

ongeveer € 8 miljoen daadwerkelijk is geïnvesteerd in bedrijven en fondsen. Middelen die zijn geëncmitteerd zijn op dat moment nog niet gestort aan het IFG, maar zullen in de toekomst wel moeten worden gestort. Rekening houdend met de gemaakte beheerkosten van het fonds, is het fonds volgens de evaluatie daarmee aan het einde gekomen van haar investeringsmogelijkheden.

Voor wat betreft de doelstellingen wordt in de evaluatie gesteld dat de doelstelling is om 320 structurele arbeidsplaatsen te creëren, terwijl het in de oorspronkelijke doelstelling¹⁵² ging om 320 fte aan bruto gecreëerde arbeidsplaatsen.¹⁵³ Uiteindelijk wordt de voordracht als hamerstuk aangenomen, met dien verstande dat de fracties van de Partij van de Dieren en Groninger Belang worden geacht tegen te hebben gestemd.¹⁵⁴ Daarmee is de tijdelijke uitbreiding van het fondsvermogen een feit geworden.

Overig

Oorspronkelijk heeft het IFG een budget van € 50 miljoen. Eind 2014 hebben PS besloten dat een deel, € 10 miljoen, van dit budget gebruikt zal worden voor het Economic Board Groningen.¹⁵⁵ Als gevolg daarvan heeft het IFG vanaf 2015 de beschikking over een budget van € 40 miljoen (totdat in 2019 besloten wordt om het fondsvermogen tijdelijk met € 20 miljoen uit te breiden).

Tekstbox VII: Over de Economic Board Groningen (EBG)

De Commissie Meijer heeft in oktober 2013 aanbevelingen gedaan over een samenhangend pakket aan compenserende maatregelen op het gebied van schadeherstel, preventie, leefbaarheid en economische ontwikkeling voor het aardbevingsgebied. In het verlengde hiervan hebben Rijk, provincie Groningen, gemeenten en NAM in 2014 een akkoord gesloten waarin deze maatregelen worden uitgewerkt. Onderdeel van dit akkoord is het opzetten van een versterkingsprogramma voor de economie in het aardbevingsgebied en de oprichting van de Stichting EBG. De Stichting EBG is in 2015 opgericht. Voor de periode van 2015-2020 stellen de NAM en de provincie Groningen respectievelijk € 65 miljoen en € 32,5 miljoen beschikbaar. Onderdeel van het EBG is het GROEIFonds Groningen. Dit revolverend fonds bestaat sinds 2015 en richt zich op bestaande bedrijven in het aardbevingsgebied en op bedrijven die zich mogelijk willen vestigen in het aardbevingsgebied. Het GROEIFonds is het revolverende fonds van de Economic Board Groningen (EBG).

6.6 Provinciale vergelijking informatievoorziening 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

¹⁵² Managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V., exacte datum onbekend.

¹⁵³ Desgevraagd geeft de provincie aan dat met het aantal arbeidsplaatsen het aantal fte wordt bedoeld. Zij gebruikt de term arbeidsplaats omwille van de begrijpbaarheid omdat deze term voor veel mensen duidelijker is dan fte.

¹⁵⁴ Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 6 februari 2019.

¹⁵⁵ Provincie Groningen, *Voordracht 75/2014 betreffende het programma van de Economic Board in het kader van de aardbevingen en bijbehorend financieel arrangement*, 16 december 2014 en Provincie Groningen, *Handelingen Provinciale Staten*, 18 februari 2015.

allemaal ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd en niet geagendeerd als besprekingspunt. 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 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 21: 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 22 toont dat de informatie die in deze paragraaf staat per provincie verschilt.

Tabel 22: informatie in de paragraaf Verbonden Partijen in de provinciale jaarstukken

Provincie	Eigenschappen Verbonden Partijen
Drenthe	<ol style="list-style-type: none"> 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 uitoefenen op de verbonden partij) 8) Risico's 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, resultaat)
Groningen	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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

- Vanaf 2015 vormen revolverende fondsen een belangrijk instrument voor Gedeputeerde Staten om beleidsdoelstellingen op het gebied van leefbaarheid, energietransitie, zorg en regionale economie te realiseren.
- De stukken die Provinciale Staten ontvangen in het kader van de p & c cyclus bevatten informatie op hoofdlijnen over revolverende fondsen. Alleen in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt uitgebreider ingegaan op de financiële risico's die de provincie loopt over het IFG (zie ook hoofdstuk 3).
- 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 FND aan te merken als verbonden partij, terwijl dat strikt genomen niet hoeft volgens het Besluit Begroting en Verantwoording.¹⁵⁶

- Het aandeelhouderschap van het IFG is volgens de Nota Verbonden Partijen een exclusieve bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. De Nota Verbonden Partijen schrijft voor Provinciale Staten geïnformeerd worden via de p & c cyclus. In aanvulling daarop worden Provinciale Staten per brief geïnformeerd als bijzondere omstandigheden daar om vragen. Volgens Gedeputeerde Staten is er bij de volgende ontwikkelingen sprake van een actieve informatieplicht:
 - Voorstellen voor een meerjarige strategie;
 - Omvangrijke wijzigingen in de structuur;
 - Ingrijpende wijzigingen in de statuten;
 - Wanneer er politiek of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen aan de orde zijn;
 - Bij belangrijke bestuurlijke wijzigingen.
- De jaarstukken van de revolverende fondsen worden niet standaard naar Provinciale Staten gestuurd.
- De Nota Verbonden Partijen schrijft voor dat verbonden partijen, waaronder FND en het IFG, eenmaal per vier jaar worden geëvalueerd. Een dergelijke evaluatie gaat ter besluitvorming naar Provinciale Staten en bevat in ieder geval de voortgang van de realisatie van de publieke belangen die oorspronkelijk de aanleiding vormden tot oprichting van de verbonden partij.
 - Gedeputeerde Staten hebben het voortouw genomen bij de besluitvorming over de oprichting van FND. Zij hebben een verkort bedrijfsplan gedeeld met Provinciale Staten waarna Provinciale Staten instemden met de verdere oprichting van het fonds.
 - Ook bij de besluitvorming over de oprichting van het IFG hebben Gedeputeerde Staten het voortouw genomen. Provinciale Staten hebben in de behandeling van het voorstel tot oprichting enkele vragen gesteld en op hun initiatief is de doelgroep van het IFG verbreed.
 - Na oprichting van FND zijn Provinciale Staten in 2018 geïnformeerd over de voortgang en heeft het fonds een presentatie verzorgd voor Statenleden. Daarnaast hebben Provinciale Staten ingestemd met een budgetverhoging voor het deelfonds energie.
 - Na oprichting van het IFG zijn Provinciale Staten jaarlijks geïnformeerd over het verlies van het IFG en hebben zij ingestemd om dat nadeel te onttrekken uit de daarvoor gespaarde reserve. Ook werden Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van het IFG in termen van het aantal investeringen. Daarnaast hebben Provinciale Staten ingestemd met een tijdelijke budgetverhoging voor het IFG. Bij de besluitvorming daarover is ook een evaluatie van de ambtelijke organisatie over het IFG betrokken.
 - De sterkste (bij)stuuringsmogelijkheden bij revolverende fondsen liggen voor Provinciale Staten voornamelijk bij de oprichting ervan. Daarbuiten valt er voor Provinciale Staten weinig bij te sturen.

¹⁵⁶ 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.

Bestuurlijke reactie

Op 1 februari jl. ontvingen wij uw brief met bovengenoemd eindrapport. In het kader van het gebruikelijke bestuurlijke hoor en wederhoor biedt u ons de gelegenheid schriftelijk te reageren op uw eindrapport. In deze brief zullen wij ingaan op uw hoofdconclusie en aanbevelingen.

Wij waarderen het dat u onderzoek heeft gedaan naar revolverende fondsen in Noord-Nederland en in het bijzonder naar het Fonds Nieuwe Doen (hierna: FND) en het Investeringsfonds Groningen (hierna: IFG). Deze twee fondsen zijn voor ons nieuwe instrumenten, waarmee wij maatschappelijke effecten willen bereiken, die wij voorheen eigenlijk uitsluitend met subsidieregelingen en -programma's trachtten te realiseren. Ook het feit dat de uitvoering van beide fondsen 'op afstand' is gezet door het oprichten van een stichting voor FND en een besloten vennootschap voor IFG maakt uw onderzoek extra relevant.

De door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen laten zien dat onze fondsen in grote lijnen goed zijn ingericht, maar dat ook een aantal zaken nog verbeterd kan worden. Hier komen wij op terug bij onze reactie op uw aanbevelingen.

Hoofdconclusie

In uw hoofdconclusie schrijft u dat de invloed van Provinciale Staten voornamelijk plaatsvindt bij de opzet en ontwikkeling van een fonds. Deze conclusie delen wij. Juist in deze fase vinden wij het belangrijk dat Provinciale Staten ons -vanuit haar kaderstellende rol- de kaders meegeeft. U schrijft verder dat na de oprichting van een fonds de informatievoorziening aan Provinciale Staten vooral op hoofdlijnen gebeurt via de P&C-cyclus en evaluaties die eens in de vier jaar plaatsvinden. Het is een bewuste keuze van ons om Provinciale Staten zoveel mogelijk te informeren middels onze reguliere P&C-cyclus en zo de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten te stroomlijnen. Wij komen hierop terug bij onze reactie op uw eerste aanbeveling.

Terecht merkt u op dat beide fondsen nog niet lang genoeg bestaan om duidelijke conclusies te trekken over de financiële resultaten. Dit was dan ook de reden waarom u bij het eerste gesprek over uw onderzoek naar revolverende fondsen bij de drie noordelijke provincies ambtelijk geadviseerd werd nog te wachten met uw onderzoek.

Wij delen uw conclusie niet dat het ingewikkeld vast te stellen is in hoeverre het IFG bijdraagt aan zijn maatschappelijke doelen. Immers zoals u zelf schrijft op pagina zeven van uw eindrapport vraagt IFG periodiek (ieder kwartaal) bij de fondsen waarin IFG investeert op hoeveel arbeidsplaatsen in aantallen fte gecreëerd zijn.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

U beveelt Gedeputeerde Staten aan om Provinciale Staten structureel te informeren over de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen. Dit kan door de jaarstukken van de

revoluerende fondsen standaard naar Provinciale Staten te sturen voorzien van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen tussen revoluerend fonds en provinciale doelen en doelbereiking. 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 nemen uw aanbeveling over en zullen Provinciale Staten middels onze reguliere P&C-cyclus periodiek informeren over de maatschappelijke resultaten van FND en IFG voor zover het kwantitatieve indicatoren betreft: CO-reductie in tonnen per jaar bij FND en gecreëerde arbeidsplaatsen in fte's bij IFG. Voor de maatschappelijke doelstellingen die niet middels een kwantitatieve indicator gemeten kunnen worden (speelt alleen bij FND) stellen wij voor Provinciale Staten jaarlijks te informeren door het toesturen van het jaarverslag van FND en deze te voorzien van een korte toelichting (vergelijkbaar met de werkwijze van de provincie Drenthe).

Aanbeveling 2

U beveelt Provinciale Staten aan om actief om informatie over revoluerende fondsen te vragen en kritisch te zijn 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 vinden niet dat wij informatie verstrekken die van onvoldoende kwaliteit is, maar vanzelfsprekend zijn we te allen tijde bereid om via de fondsmanagers van beide onderzochte provinciale fondsen om Provinciale Staten (periodiek) te informeren, bijvoorbeeld middels een presentatie.

Aanbeveling 3

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

De opzet en vormgeving van een provinciaal revoluerend fonds is maatwerk. Afhankelijk van de aard en de maatschappelijke doelstellingen die een fonds beoogt en het daarmee samenhangende risicoprofiel, zullen we in samenspraak met Provinciale Staten bekijken wat bij een eventueel nieuw op te richten fonds de beste opzet is. Uw aanbeveling om bij een nieuw revoluerend fonds een investeringscommissie in te stellen zullen we hierbij nadrukkelijk betrekken. Overigens heeft het lopende IFG al zo'n investeringscommissie.

Gezien de aard, de maatschappelijke doelen (zorg, leefbaarheid en energie) en het daarmee samenhangende risicoprofiel van FND is er bij de opzet van dit fonds, in samenspraak met Provinciale Staten, voor gekozen om geen investeringscommissie in te stellen. Bij de aanstelling van de verschillende bestuursleden is nadrukkelijk gekeken naar vereiste competenties, zowel inhoudelijk als financieel. Het bestuur is bij de aanbesteding en uiteindelijke gunning van het fondsmanagement door de provincie ondersteund. Bij de beoordeling is gekeken naar kennis op het gebied van risicobeheer en het vermogen en de ervaring om investeringsvoorstellen goed te kunnen beoordelen. Dit heeft geleid tot een efficiënte en laagdrempelige opzet van dit fonds en, zoals ook uit uw rapport blijkt, met

(financieel) positieve resultaten. Het is in onze ogen dan ook niet opportuun om bij FND alsnog een investeringscommissie in te stellen.

Tot slot

Wij zullen in alle openheid in gesprek gaan met PS over uw rapport en nodigen PS nadrukkelijk uit, indien er nadere wensen zijn, deze aan ons kenbaar te maken. Wij verwachten dat hiermee uw onderzoek en inspanningen een bijdrage zullen leveren aan de verdere verbetering van onze beleidsverantwoording.

Nawoord

Gedeputeerde Staten geven in hun bestuurlijke reactie aan dat zij het beeld herkennen dat Provinciale Staten vooral betrokken zijn bij de opzet van revolverende fondsen. De Noordelijke Rekenkamer waardeert dat Gedeputeerde Staten de betrokkenheid van Provinciale Staten bij revolverende fondsen (nadat zij zijn opgericht) willen verbeteren. Initiatieven die zich richten op een grotere betrokkenheid van de Staten, bijvoorbeeld een presentatie door fondsmanagers, juicht de Noordelijke Rekenkamer van harte toe. Overigens zijn ook andere formele en minder formele opties denkbaar om de informatiepositie van Provinciale Staten te versterken. Daarnaast geven Gedeputeerde Staten aan dat het te vroeg is voor duidelijke conclusies op het gebied van de financiële resultaten. De uitkomsten van het onderzoek zijn echter 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 de fondsen. Gedeputeerde Staten geven ook aan het niet eens te zijn dat de maatschappelijke resultaten van IFG lastig vast te stellen zijn. Het klopt inderdaad dat IFG periodiek informatie opvraagt bij haar deelfondsen over de aantallen fte's die zijn gecreëerd. Maar op basis van deze informatie kan niet vastgesteld worden of IFG een bijdrage levert aan de regionale economie in Groningen en of die banen ook zouden zijn gecreëerd zonder de bijdrage van IFG.

Bijlage 1: Beschrijving revolverende fondsen Groningen

Fonds Nieuwe Doen

Het Fonds Nieuwe Doen (FND) verstrekt leningen aan initiatieven in de zorg, leefbaarheid en energie in de provincie Groningen. Dit revolverende fonds is ondergebracht in een zelfstandige stichting en is opgericht op 16 februari 2017. Doel van het fonds is het helpen, stimuleren en waar mogelijk met elkaar in contact brengen van aanvragers van leningen en andere initiatieven.

Investeringsfonds Groningen (IFG)

Het IFG is een extern geplaatst revolverend fonds en is operationeel sinds 1 juli 2015. Het fonds is bedoeld voor de vestiging, groei en vernieuwing van ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf in Groningen. Het fonds is gevuld met € 40 miljoen en neemt deel in andere fondsen voor het bedrijfsleven (fund-in-fund principe). Het IFG wordt beheerd en uitgevoerd door de N.V. NOM.

GROEFonds

Het GROEFonds Groningen bestaat sinds 2015 en richt zich op bestaande bedrijven in het aardbevingsgebied en op bedrijven die zich mogelijk willen vestigen in het aardbevingsgebied. Het GROEFonds is het revolverende fonds van de Economic Board Groningen (EBG).

Over de Economic Board Groningen

De Commissie Meijer heeft in oktober 2013 aanbevelingen gedaan over een samenhangend pakket aan compenserende maatregelen op het gebied van schadeherstel, preventie, leefbaarheid en economische ontwikkeling voor het aardbevingsgebied. In het verlengde hiervan hebben Rijk, provincie Groningen, gemeenten en NAM in 2014 een akkoord gesloten waarin deze maatregelen worden uitgewerkt. Onderdeel van dit akkoord is het opzetten van een versterkingsprogramma voor de economie in het aardbevingsgebied en de oprichting van de Stichting EBG. De Stichting EBG is in 2015 opgericht. Voor de periode van 2015-2020 stellen de NAM en de provincie Groningen respectievelijk € 65 miljoen en € 32,5 miljoen beschikbaar.

Bijlage 2: beschrijving FND en IFG

FND

Fonds Nieuwe Doen is opgericht in 2017 met als doel om maatschappelijke initiatieven op het gebied van leefbaarheid, zorg en energie te stimuleren en financieel te ondersteunen. De stichting die het fonds beheert is de Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen, welke tegelijk opgericht is met het fonds. De naam Fonds Nieuwe Doen is een marktnaam; de officiële naam van het fonds is het Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen. Het fonds heeft een totale omvang van € 48 miljoen, waarvan € 5 miljoen beschikbaar is voor initiatieven op leefbaarheidsgebied; € 10 miljoen beschikbaar is voor zorg- en welzijnsvastgoed; en € 33 miljoen beschikbaar is voor initiatieven op het gebied van duurzame energie.

Er zijn drie fondsen (deelfondsen) die vallen onder het beheer van de stichting:

1. Energiefonds: met een totale omvang van € 33 miljoen het grootste fonds en volgens de jaarstukken ook het fonds met de grootste toestroom van aanvragers. Het energiefonds verstrekt leningen voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen en voor maatregelen voor het opwekken van duurzame energie. De doelgroep bestaat uit bedrijven, (maatschappelijke) instellingen, bewonersinitiatieven, stichtingen en coöperaties.¹⁵⁷ De maatschappelijke doelstelling voor dit fonds is “het versnellen van de energietransitie door het mogelijk maken van investeringen op het gebied van energiebesparing en duurzame energieopwekking door bedrijven en instellingen.”¹⁵⁸
2. Zorgfonds: de totale omvang van dit fonds is € 10 miljoen. Het zorgfonds verstrekt leningen voor de aanschaf, bouw, herbouw, verbouw en inventaris van zorggerelateerd vastgoed. De doelgroep bestaat uit organisaties die eigenaar of huurder zijn van zorg- en welzijnsgerelateerd vastgoed. Het maatschappelijk doel is “het leveren van een bijdrage aan de lokale vitaliteit door het mogelijk maken van investeringen in zorg- en welzijnsgerelateerd vastgoed met bijbehorende inboedel.”¹⁵⁹
3. Leefbaarheidsfonds: de totale omvang van dit fonds is € 5 miljoen. Het leefbaarheidsfonds verstrekt leningen voor de aanschaf, bouw, herbouw, verbouw en inventaris van maatschappelijk vastgoed aan organisaties die eigenaar of huurder zijn van maatschappelijke accommodaties. Het maatschappelijke doel is “het leveren van een bijdrage aan de lokale vitaliteit door het mogelijk maken van investeringen in maatschappelijke accommodaties met bijbehorende inboedel.”¹⁶⁰

Het fonds verstrekt leningen waarvan de hoogte verschilt per deelfonds. Het leefbaarheidsfonds en het zorgfonds verstrekken leningen tussen de € 5.000 en € 500.000 waarbij het fonds maximaal 75% van het project mag financieren. Het energiefonds verstrekt leningen tussen de € 5.000 en € 2.500.000 waarbij het fonds maximaal 50% van het project kan financieren.¹⁶¹ Voor leningen tussen de € 5.000 en

¹⁵⁷ In het investeringsreglement gebruikt het fonds de term Organisaties, omschreven als “rechtspersoon, samenwerkingsverband van rechtspersonen of samenwerkingsverband van natuurlijke personen, naar Nederlands recht met volledige rechtsbevoegdheid.”, Fonds Nieuwe Doen, *Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019, pp. 4

¹⁵⁸ Fonds Nieuwe Doen, *Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019, pp. 1

¹⁵⁹ Ibid

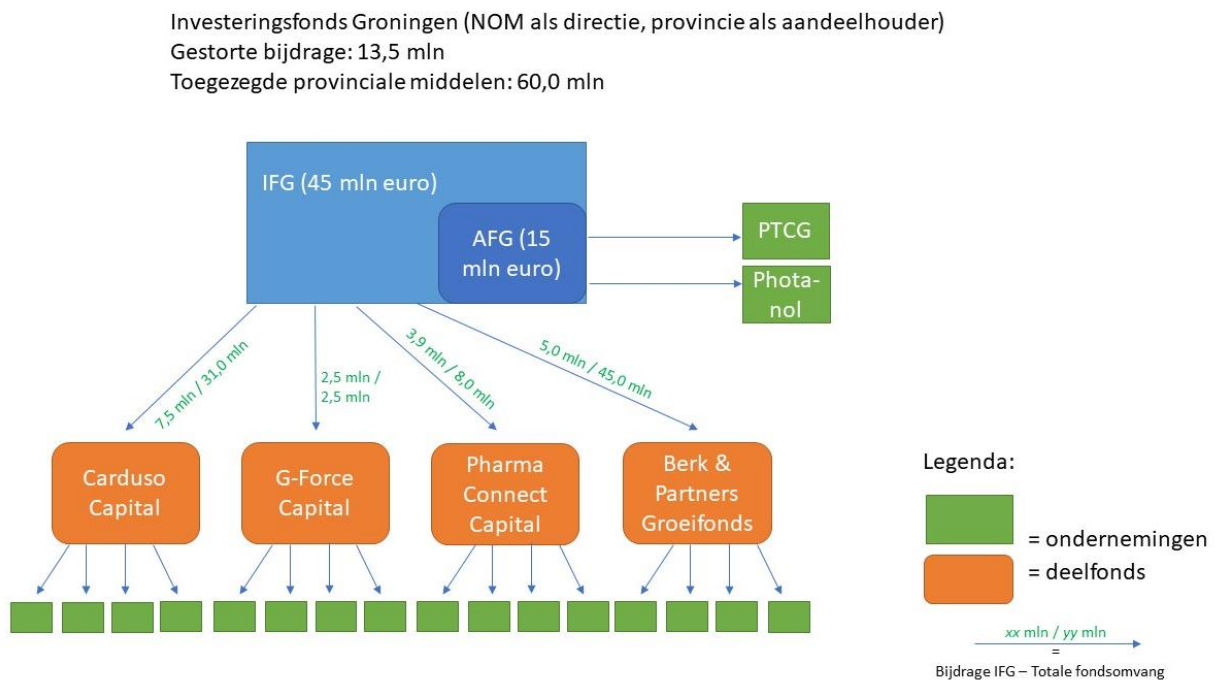
¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Fonds Nieuwe Doen, *Zorg en Energie, Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019

de € 50.000 is de regeling Lichte financieringen van toepassing. De rest valt onder het 'reguliere' investeringsreglement.

IFG

Het Investeringsfonds Groningen (IFG) is opgericht op 20 juni 2015 en richt zich op de versterking van de Groninger economie. Het fonds doet dat door te investeren in andere fondsen of door nieuwe fondsen onder het IFG op te richten. Vanuit deze fondsen wordt geïnvesteerd in het Groningse MKB. Onderdeel van het IFG is het Acquisitiefonds Groningen (AFG) dat tot maximaal € 5 miljoen direct in ondernemingen kan investeren. De omvang van het IFG is momenteel € 60 miljoen. Het fondsbeheer van het IFG (en dus ook van AFG) is uitbesteed aan de N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM). Figuur 10 laat schematisch zien hoe dit werkt voor de zes participaties die vanuit het IFG tot en met 2019 zijn aangegaan.



Figuur 10: Schematische weergave van participaties door IFG in deelfondsen en ondernemingen (gebaseerd op Jaarplan IFG 2020)

Bijlage 3: Criteria Aanwending Provinciaal Vermogen¹⁶²

1. Het te dienen belang dient een provinciaal publiek belang te zijn

2. Het provinciaal publiek belang vereist een deelneming of financiering

Dit criterium behelst dat er vooraf wordt onderzocht of het te dienen provinciale publieke belang op een andere manier gediend kan worden.

3. Er is een deugdelijke risicoanalyse gemaakt

Wanneer het provinciale vermogen wordt ingezet, dan dienen de risico's die daarmee gepaard gaan te worden beschreven en beheerst. Het risico dat gepaard gaat met een uitzetting vanuit het provinciale vermogen heeft invloed op het minimaal benodigde weerstandsvermogen van de provincie en dient te worden beschreven in de betreffende paragraaf van de provinciale begrotingen en jaarstukken.

4. Financieel rendement

Bij elke uitzetting vanuit het provinciale vermogen moet gekeken worden naar een vergoeding (meestal rente) voor het beschikbaar stellen van het kapitaal en het risico dat daarover gelopen wordt. Ten eerste omdat daarmee het (reële) provinciale vermogen in stand blijft. Ten tweede vanwege staatssteun-technische redenen. Ieder voorstel tot uitzetting dient te worden getoetst op staatssteun.

5. Mate van cofinanciering derden

Bij iedere beslissing om het provinciale vermogen aan te wenden dient te worden onderzocht of andere partijen mee kunnen financieren / deelnemen. Als de provincie samen met bijvoorbeeld banken een initiatief financieren, dan kan de provincie er vanuit gaan dat er bij de andere partij(en) ook een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden.

6. Duur van de aanwending van provinciale middelen

Als een deel van het provinciale vermogen langere tijd wordt ingezet, dan kan dit deel voor langere tijd niet voor andere doeleinden worden ingezet.

7. Selectiviteit en precedentwerking

Het uitgangspunt van het aanwenden van het provinciale vermogen is dat het wordt ingezet Groningse projecten van maatschappelijke betekenis. Daarbij dient ook gekeken te worden of de uitzetting aan een dergelijk project een precedentwerking kan oproepen.

¹⁶² Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van het afwegingskader voor het in de toekomst uit te zetten provinciale vermogen*, nummer 2/2014, 7 januari 2014.

In het kader worden drie specifieke typen uitzettingen uitgewerkt: deelnemingen, financiële arrangementen met betrekking tot publieke voorzieningen en fondsvorming.

Deelnemingen

Bij een deelneming is de provincie aandeelhouder in de organisatie waarin deelgenomen wordt. Als aandeelhouder heb je zeggenschap in de organisatie. De mate van actieve bemoeienis in de organisatie hangt volgens GS af van de omvang van de deelneming (is de provincie enig aandeelhouder of zijn er meer aandeelhouders?) en de mate waarin de organisatie zich dicht bij het overheidsdomein of het marktdomein bevindt. Als aandeelhouder kan de provincie op verschillende manieren sturen op de activiteiten van de organisatie, bijvoorbeeld via de statuten, via het governancebeleid, via het beloningsbeleid, via het investeringsbeleid, via het dividendbeleid of via (vaststelling van) de jaarrekening. Bij de sturing via het governancebeleid stellen GS expliciet dat de standpuntbepaling van belangrijke onderwerpen in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) uitsluitend door GS gebeurt. Het uitgangspunt bij de AvA is dat GS de provincie vertegenwoordigen en dat zij hierover verantwoording afleggen aan PS.

Financiële arrangementen met betrekking tot publieke voorzieningen

Bij deze categorie uitzettingen is er vanuit de provincie weinig sturing mogelijk. Belangrijke aandachtspunten bij deze categorie zijn staatssteunrisico's (marktconformiteit van de uitzetting) en financiële risico's.

Fondsvorming

Financiering vanuit een (revolverend) fonds wordt hier beschreven als alternatief voor de klassieke subsidie. Voor het oprichten van een revolverend fonds, het Investeringsfonds Groningen, doen GS een apart voorstel aan PS (zie fondsstudie IFG).

Bijlage 4: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen¹⁶³

“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.”*

¹⁶³ 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 5: Beleidslijn weerstandsvermogen provincie Groningen

De beleidslijn ziet er als volgt uit:

1. Er wordt door de provincie een afgewogen beleidskeuze gemaakt ten aanzien van het voorkomen van risico's. Financiële risico's worden vooraf geïdentificeerd, zodat bepaald kan worden hoe deze risico's zoveel mogelijk kunnen worden geëlimineerd en/of beheerst. De provincie probeert dit te doen door het maken van (scherpe) beleidskeuzes (zoeken naar alternatieven) en/of door risico's te verleggen naar andere partijen.
2. Als er na stap 1 toch risico's blijven, dan worden in eerste instantie gedekt uit reguliere programma- of projectbudgetten.
3. Als er na het doorlopen van punten 1) en 2) nog risico's overblijven, worden deze meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in p & c stukken. Deze risico's zijn het gevolg van:
 - a. Risico's als gevolg van expliciete politieke besluitvorming omtrent deelname aan (grote) projecten;
 - b. Risico's waarbij de bedragen zo omvangrijk zijn dat die niet gedragen kunnen worden door individuele programma's of projecten;
 - c. Risico's waarbij het maken van een beleidskeuze geen optie is.

Bijlage 6: door PS vastgestelde kaders revolverende fondsen¹⁶⁴

Algemeen

1. Doelen van het revolverende fonds (kort: fonds) dienen bepaald te worden; welke (maatschappelijke) resultaten moet dit opleveren? Definieer heldere en meetbare (prestatie)indicatoren.
2. Voorafgaand aan de oprichting van een fonds moet een behoeftebepaling gedaan worden: o.a. van belang om te bepalen welke (financiële) instrumenten beschikbaar moeten komen vanuit het revolverende fonds.
3. Het op te richten fonds moet passen binnen het afwegingskader publiek vermogen en binnen de Nota Verbonden Partijen, met dien verstande dat bij revolverende fondsen niet sprake hoeft te zijn van cofinanciering.
4. Er dient aandacht te zijn of een op te richten fonds als een bestuursorgaan gezien moet worden.
5. Het op te richten fonds moet voorzien zijn van een transparante governance.
6. Bepaal datum start activiteiten (i.c. wanneer moet het fonds operationeel zijn).
7. Bepaal vooraf looptijd fonds (o.a. noodzakelijk i.v.m. meerjarige liquiditeitsplanning provincie/treasury).
8. De opzet/inrichting van het fonds moet fiscaal getoetst worden (fiscale optimalisatie is een vereiste).
9. Bepaal vooraf limitatief de financieringsinstrumenten van het fonds (bijv. participatie, lening, garantie etc.) en bepaal -indien (beleidsmatig) gewenst- maxima (vanzelfsprekend rekening houdend met vigerende wet- en regelgeving omtrent staatssteun) en 'vertaal' deze in een investeringsreglement.
10. Het op te richten fonds moet voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving omtrent staatssteun- en aanbestedingsaspecten. Specifiek dient in de fondsdocumentatie aangegeven te worden op welke algemene en specifieke vrijstellingen beroep gedaan kan worden indien sprake is van steun.
11. Periodiek en passend binnen onze eigen P&C-cyclus dient het risicoprofiel van het fonds gemonitord te worden.
12. Periodiek dient het fonds geëvalueerd te worden. Ten minste één keer in de vier jaar.

Duurzaamheid

13. Duurzame ontwikkeling is hoofddoelstelling van het provinciale beleid. Kern van duurzame ontwikkeling is dat steeds weer een afweging plaats vindt van zowel sociale, ecologische als economische aspecten ten opzichte van elkaar: People, Planet en Prosperity (PPP). Deze aspecten dienen bovendien in het perspectief van hier en nu, later en elders te worden bekeken. Ook bij een investering die vanuit een revolverende fonds wordt gefinancierd moet deze afweging plaatsvinden.

¹⁶⁴ Provincie Groningen, *Voordracht 25/2016 ter vaststelling van de kaders voor nieuw op te richten revolverende fondsen*, 5 april 2016.

Financieel

14. Uitgangspunt voor het fonds is dat minimaal het nominaal ingelegde vermogen aan het einde van de looptijd van het fonds terugvloeit naar de provincie. Is dit niet zo, dat dient hiervoor aanvullende financiële dekking geregeld te zijn.
15. Vooraf dient bepaald te worden of het fondsrendement minimaal gelijk is aan het begrote rendement op ons vermogen (rentederving dient voorkomen te worden). Is dit niet zo, dat dient hiervoor aanvullende financiële dekking geregeld te zijn.
16. Vooraf dient een inschatting van het risicoprofiel van het op te richten fonds gemaakt te worden en dienen de financiële consequenties afgedekt zijn binnen de begroting van de provincie (huidige lijn is 20% gereserveerd binnen weerstandsvermogen).
17. Maak vooraf een reële inschatting van de apparaatskosten gemoeid met het fondsbeheer.
18. Alleen apparaatskosten direct gerelateerd aan het fondsbeheer mogen ten laste van het fonds komen, mits aannemelijk gemaakt kan worden dat deze -binnen de looptijd van het fonds- uit het rendement van het fonds "terugverdiend" zullen worden. Is dit niet zo, dan dient hiervoor aanvullende financiële dekking geregeld te zijn.

Fondsbeheer

19. Voor het fondsbeheer zijn in principe 2 opties beschikbaar: intern of extern beleggen. Intern is alleen een optie als intern voldoende expertise aanwezig is. De vraag die dus beantwoord moet worden is: Beschikken wij over voldoende interne expertise voor fondsbeheer?
 - a. Ja, fondsbeheer intern is een optie;
 - b. Nee, fondsbeheer uitbesteden (extern).

Intern fondsbeheer (geen aparte entiteit)

20. Indien fondsbeheer intern gebeurt, wordt geen aparte entiteit opgericht.
21. Gedeputeerde Staten stellen het investeringsreglement van het fonds vast.
22. Het oprichten van een interne klankbord/adviesgroep is een vereiste. Deze groep adviseert Gedeputeerde Staten bij de besluitvorming over de toekenning van financiering.
23. De besluitvorming dient aan te sluiten bij het mandaatbesluit.
24. Sturing en verantwoording (zowel financieel als qua resultaten) middels de reguliere P&C-cyclus, waarbij vooraf heldere afspraken zijn gemaakt over periodieke rapportage (voorwaarde is dat de periodiciteit van deze rapportages zoveel mogelijk aansluit bij onze reguliere P&C-cyclus). In deze rapportage dient nadrukkelijk gerapporteerd te worden over de (prestatie)indicatoren zoals gedefinieerd onder punt 1.

Extern fondsbeheer (aparte entiteit)

25. Bij uitbesteding van het fondsbeheer wordt voor het op te richten fonds een aparte entiteit opgericht of wordt aansluiting gezocht bij een bestaand of samen met (een) derde(n) op te richten fonds (zie ook Nota Verbonden Partijen).
26. Een op te richten fonds dient in ieder geval te beschikken over een onafhankelijke investeringscommissie op het moment dat het aangaan van participaties één van de instrumenten van het fonds is.
27. Gedeputeerde Staten stellen het investeringsreglement en/of de aandeelhoudersinstructie van het fonds vast.

Verantwoording (zowel financieel als qua resultaten) door de externe fondsbeheerder geschiedt o.a. middels periodieke rapportages van fondsbeheerder richting college van Gedeputeerde Staten (voorwaarde is dat de periodiciteit van deze rapportages zoveel mogelijk aansluit bij onze reguliere P&C-cyclus) en middels een jaarrekening voorzien van een controleverklaring van een

registeraccountant. In de rapportage dient nadrukkelijk gerapporteerd te worden over de (prestatie)indicatoren zoals gedefinieerd onder punt 1.

Bijlage 7: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering

Fonds Nieuwe Doen

De onderstaande stappen zijn samengevat uit het Intern procedurehandboek van Fonds Nieuwe Doen. De nummering loopt niet gelijk aan de stappen in het handboek.¹⁶⁵

1. Bij een nieuwe financieringsaanvraag beoordeelt de fondsmanager of deze volledig is. Deze wordt dan door de fondsmanager aan het investeringsreglement getoetst. Dit resulteert in een positief of een negatief oordeel. Bij een negatief oordeel kan de initiatiefnemer een second opinion aanvragen bij het bestuur van FND.

2. Bij een positief oordeel nodigt de fondsmanager de initiatiefnemer uit voor een startoverleg. Aan de hand daarvan en de eerste aanvraag wordt een voorstel projectreservering opgesteld voor het bestuur. Het bestuur besluit op basis van het advies van de fondsmanager of er een projectreservering gemaakt wordt.

3. De initiatiefnemer dient gevraagde informatie in bij de fondsmanager. Deze beoordeelt of dit volledig is. Aan de hand van de definitieve financieringsaanvraag doet de fondsmanager een financieringstoets. Daarin worden de risico's in kaart gebracht en eventuele financieringszekerheden beschreven. Bij financieringen boven de € 500.000 wordt een boekenonderzoek of second opinion uitgevoerd door een externe partij. Op basis van deze analyse besluit het bestuur of het ingediende project gefinancierd mag worden. Bij een positief besluit wordt overgegaan tot financiering. Een negatief besluit wordt altijd onderbouwd.

4. De initiatiefnemer dient de in de financieringsovereenkomst gevraagde documenten/informatie in en verzoekt om uitbetaling van de aangevraagde middelen. Na uitbetaling van de middelen door de fondsmanager, moet de initiatiefnemer aan de rente- en aflossingsverplichtingen voldoen. Ten slotte dient hij afhankelijk van de financieringsvoorwaarden jaarlijks te rapporteren over zijn jaarrekening en/of de behaalde resultaten.

In het geval van Lichte financieringen (tot € 50.000) is er een aantal verschillen met bovengenoemde procedure:

- De aanvragen verlopen via een digitaal intake-formulier op de website van FND. Bij andere aanvragen verloopt dit voornamelijk schriftelijk.
- De aanvragen worden getoetst aan de criteria omschreven in het reglement Lichte financieringen en niet het Investeringsreglement Fonds Nieuwe Doen. Er vindt geen staatssteuntoets plaats maar wel moet er een ondertekende de-minimisverklaring worden aangeleverd bij de aanvraag.

¹⁶⁵ Fonds Nieuwe Doen, Intern Procedure Handboek versie 1.0, 12 oktober 2018.

- De fondsbeheerder keurt een aanvraag goed of af
- Er bestaat voor de financieringsovereenkomst een afwijkend format met standaard leningsvoorwaarden en opschortende voorwaarden.
- Er wordt voor de inning van rente en aflossing standaard gebruik gemaakt van automatische incasso.

Investeringsfonds Groningen

Onderstaande stappen zijn een samenvatting van het investeringsreglement.¹⁶⁶ De nummering komt niet overeen met die van het reglement zelf.

1. Een doelonderneming respectievelijk doelfonds dient een financieringsaanvraag in vergezeld van een ondernemingsplan respectievelijk een financieringsplan. In het ondernemingsplan respectievelijk financieringsplan is in ieder geval opgenomen (niet uitputtend):
 - a. Op welke wijze is voldaan aan de vereisten uit het financieringsreglement;
 - b. Een omschrijving van de doelonderneming respectievelijk het doelfonds;
 - c. De relevantie voor het algemeen belang inclusief aansluiting op het provinciale beleid en de doelgroepen die door de provincie Groningen aan het fonds zijn meegegeven;
 - d. De toegevoegde waarde van de doelonderneming respectievelijk het doelfonds voor de provincie Groningen;
 - e. De verwachte financiële rendementen van investeringen;
 - f. Maatschappelijk relevante kennisontwikkeling;
 - g. Verwachte toename van de werkgelegenheid in de provincie
 - h. Verwacht behoud van werkgelegenheid in de provincie
2. Voor iedere aanvraag voert de directie van het fonds een due diligenceonderzoek uit.
3. Als de aanvraag voldoet aan de criteria uit het investeringsreglement en positief en neutraal worden beoordeeld door het fondsmanagement van het IFG, dan wordt de investeringsaanvraag voorgelegd aan de Investeringscommissie (IC). Aanvragen waarover het fondsmanagement negatief oordeelt, kunnen alleen op initiatief van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) voorgelegd worden aan de IC.
4. Om advies uit te kunnen brengen over een financieringsaanvraag ontvangt de IC:
 - a. De weergave van het bedrijfsplan en gesprekken die zijn gevoerd met de initiatiefnemers;
 - b. De uitkomsten van het Due Diligenceonderzoek;
 - c. De beoordeling van de financieringsaanvraag door het fondsmanagement;
 - d. Het advies van het fondsmanagement over de te sluiten financieringsovereenkomst.
5. In beginsel besluit de directie over financieringsaanvragen. Daarop zijn twee uitzonderingen:
 - a. Als het fondsmanagement een positief oordeel heeft over een financieringsaanvraag en de IC een negatief advies heeft gegeven, besluit de AVA over de financieringsaanvraag;
 - b. Als het fondsmanagement een negatief oordeel heeft gegeven over een financieringsaanvraag en deze op initiatief van de AVA toch is voorgelegd aan de IC

¹⁶⁶ Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V., vastgesteld door de Algemene Vergadering van Investeringsfonds Groningen B.V. op 19 maart 2019.

(conform punt 3 hierboven), besluit de AVA over de financieringsaanvraag, mits de IC hierover een positief advies heeft gegeven.

Bijlage 8: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?

In beginsel dienen alle vormen van staatssteun ter goedkeuring aangemeld te worden bij de Europese Commissie.¹⁶⁷ De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)¹⁶⁸ 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:¹⁶⁹

“

- *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.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Artikel 108, lid 3 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶⁸ 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)

¹⁶⁹ Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>, geraadpleegd op 26 mei 2020.

¹⁷⁰ Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/voorwaarden-de-minimis/>, geraadpleegd op 27 mei 2020.

Bijlage 9: Bevindingen omtrent IFG in de evaluatie Verbonden Partijen¹⁷¹

Hieronder worden de bevindingen integraal weergegeven over het IFG:

“

1) *Zijn de doelen in overeenstemming met de publieke en provinciale belangen?*

Ja, de doelen van het IFG zijn in overeenstemming met de publieke en provinciale belangen.

2) *Worden de verbonden partij als instrument gebruikt bij de uitvoering van provinciaal beleid door de beleidsafdelingen?*

Ja, het IFG maakt onderdeel uit van de uitvoering van het provinciaal economisch beleid.

3) *Hoe is de voortgang in realisatie van de publieke belangen die leiden zijn geweest voor de provincie om deel te gaan nemen in de verbonden partij?*

Vanuit het IFG zijn er tot nu toe vier investeringen geweest, waar in totaal 4 fte's direct en indirect 34 fte's (+bouw PTCG [=protonenfaciliteit] van ongeveer 61 manjaren) werkzaam zijn van de beoogde 320 fte. Dit wordt de komende periode aanzienlijk meer na oplevering van de protonenfaciliteit en meerdere participaties binnen Carduso, G-Force Capital en Pharma Connect Capital.

4) *Welke invloed hebben wij op de verbonden partij?*

Sturing via stemrecht in de AvA en vaststellen van het investeringsreglement. Daarnaast dienen wij in te temmen met het jaarplan en de bijbehorende begroting.

5) *Hoe is invulling gegeven aan de vertegenwoordiging van de provincie in het bestuur van de verbonden partij en functioneert dit op de juiste wijze?*

De provincie heeft als aandeelhouder een vaste vertegenwoordiger in de AvA. Er is geen aanleiding om dit te wijzigen.

6) *Voldoet de huidige structuur / bestuursmodel, is dit nog het meest geëigende bestuursmodel? Wat is de mogelijkheid van uittreding uit de verbonden partij?*

Het IFG is slechts twee jaar geleden opgericht. De huidige structuur voldoet en er is geen aanleiding dit te wijzigen.”

¹⁷¹ Provincie Groningen, *Evaluatierapport Verbonden Partijen*, 27 november 2017.

Bijlage 10: Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie:

- Frank Dijkstra Senior beleidsmedewerker MKB financiering
- Rik Hoppenbrouwers Programmamanager subsidieprogramma's
- Marcel Hölterhoff Treasurer van de provincie Groningen

Geïnterviewden:

- Geert Buiten (Plaatsvervangend) directeur N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) en directie Investeringsfonds Groningen
- Jan Cooijmans Penningmeester Fonds Nieuwe Doen
- Rob Drees Fondsenmanager Fonds Support Noord (FSN) en directie Investeringsfonds Groningen
- Geerten Eijkelenboom Fondsbeheerder Fonds Nieuwe Doen
- Jan Martin Timmer Fondsmanager Investeringsfonds Groningen
- Hans Vedder Rijksuniversiteit Groningen

Bijlage 11: Bronnenlijst

Literatuur:

- ABRvS 17 september 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3379 en CRvB 15 augustus 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:2554
- Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.5.
- 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.
- FND, Leningsovereenkomst gesloten tussen de Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en de provincie Groningen, 4 april 2017.
- Fonds Nieuwe Doen, *Bestuursreglement Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen*, 12 oktober 2018.
- Fonds Nieuwe Doen, *Bestuursverslag 2017*, 1 juni 2018
- Fonds Nieuwe Doen, *Intern Procedure Handboek versie 1.0*, 12 oktober 2018.
- Fonds Nieuwe Doen, *Investeringsreglement Fonds Nieuw Doen 2019*, 16 september 2019
- Fonds Nieuwe Doen, *Jaarrekeningen 2017-2019*
- Fonds Nieuwe Doen, *Leningsovereenkomst gesloten tussen de Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen en de provincie Groningen*, 4 april 2017
- Fonds Nieuwe Doen, *Richtlijnen financiële voorwaarden Fonds Nieuwe Doen, versie 1.2 d.d. 29 april 2020*
- Hoogendoorn et al. (2016)
- Investeringsfonds Groningen, *Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V.*, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Investeringsfonds Groningen B.V. op 23 juni 2015
- Investeringsfonds Groningen, *Investeringsreglement Investeringsfonds Groningen B.V.*, vastgesteld door de Algemene Vergadering van Investeringsfonds Groningen B.V. op 19 maart 2019.
- Investeringsfonds Groningen, *Jaarplan IFG 2020*, 5 februari 2020.
- Investeringsfonds Groningen, *Jaarverslag 2016*, 10 april 2017.
- Investeringsfonds Groningen, *Jaarverslag 2019*, 26 maart 2020.
- Investeringsfonds Groningen, *Managementovereenkomst tussen N.V. NOM en Investeringsfonds Groningen B.V.*, 2015
- Investeringsfonds Groningen, *Statuten oprichting Investeringsfonds Groningen B.V.*, 26 juni 2015.
- Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksplan revolverende fondsen*, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 11 maart 2019.
- 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.
- Plas en Bossinade Advocaten en Notarissen i.s.m. Fonds Nieuwe Doen, *Oprichtingsstatuten Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen*, 16 februari 2017

- Provincie Groningen, *Begroting 2016*
- Provincie Groningen, *Begroting 2018*
- Provincie Groningen, *Begroting 2020*
- Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2011-2015 - Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen!*, 4 april 2011
- Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2015-2019 – Vol vertrouwen*, 23 april 2015
- Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2019-2023 – Verbinden, versterken, vernieuwen*, 20 mei 2019
- Provincie Groningen, *Evaluatierapport Verbonden Partijen*, 27 november 2017.
- Provincie Groningen, *Financiële Verordening Provincie Groningen 2017*, 29 maart 2017.
- Provincie Groningen, *Herziene voordracht (ongenummerd) ter vaststelling van de Rekening 2018 en de 9^e wijziging van de begroting 2019*, 24 mei 2019, documentnummer: 2019-041900.
- Provincie Groningen, *Jaarrekening 2015*
- Provincie Groningen, *Jaarrekening 2017, 2018 en 2019*
- Provincie Groningen, *Kadernota Risicomanagement provincie Groningen*, december 2014.
- Provincie Groningen, *Programma Energietransitie 2016-2019: Vol ambitie op weg naar transitie*, februari 2016
- Provincie Groningen, *Voorjaarsnota 2017*, vastgesteld door PS op 6 juni 2017
- Van den Brink (2018).
- Verordening EU Nr. 1407/2013 d.d. 18 december 2013, waarbij onder voorwaarden de minimissteun mag worden verleend, PbEU L 35211 van 24 december 2013
- Verordening EU Nr. 651/2014 d.d. 17 juni 2014 betreffende de Algemene Groepsvrijstellingsverordening

(Beleids)brieven en statenstukken:

- Provincie Groningen, *Brief aan FND: Aanvullende subsidieverleningsbeschikking met betrekking tot de verhoging van de lening voor Fonds Nieuwe Doen*, 4 december 2018;
- Provincie Groningen, *Brief aan PS: Voordracht van GS aan PS van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie*, 12 juli 2016
- Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Fonds Leefbaarheid, Zorg en Energie Groningen*, onderwerp: Aanvullende subsidieverleningsbeschikking met betrekking tot de verhoging van de lening voor Fonds Nieuwe Doen, 4 december 2018.
- Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Revolverend Fonds Groningen, onderwerp: Toekenning subsidie in de vorm van een lening voor het Revolverend Fonds Groningen*, 4 april 2017.
- Provincie Groningen, *Brief aan Stichting Revolverend Fonds Groningen, onderwerp: Subsidiebeschikking exploitatiekosten Stichting Revolverend Fonds Groningen*, 19 december 2017.
- Provincie Groningen, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten*, onderwerp: Voortgangsverslag Fonds Nieuwe Doen, 26 april 2018.
- Provincie Groningen, *Statenbesluit 68/2016*, 28 september 2016.
- Provincie Groningen, *Voordracht (ongenummerd) ter vaststelling van de Rekening 2019 en de 4^e wijziging van de begroting 2020*, 14 april 2020, documentnummer: 2020-037203.

- Provincie Groningen, *Voordracht 1/2014 voor het vaststellen van de uitgangspunten van een revolverend fonds voor stuwende Groninger MKB-bedrijven*, 7 januari 2014
- Provincie Groningen, *Voordracht 17/2018 ter vaststelling van de Rekening 2017 en de 7^e wijziging van de begroting 2018*, 17 april 2018.
- Provincie Groningen, *Voordracht 25/2016 ter vaststelling van de kaders voor nieuw op te richten revolverende fondsen*, 5 april 2016
- Provincie Groningen, *Voordracht 26/2016 ter vaststelling van de geïntegreerde Programma- en Productenrekening 2015 en de tweede wijziging van de Begroting 2016*, 19 april 2016.
- Provincie Groningen, *Voordracht 30/2017 ter vaststelling van de Rekening 2016 en de 1^e wijziging van de begroting 2017*, 6 juni 2017.
- Provincie Groningen, *Voordracht 59/2018 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de evaluatie van het Investeringsfonds Groningen en haar voornemen het fondsvermogen tijdelijk met € 20 miljoen uit te breiden*, 18 december 2018.
- Provincie Groningen, *Voordracht 60/2018 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit voor het opvangen van incidentele risico's alsmede van de Kadernota Risicomanagement provincie Groningen 2018 en de 3^e wijziging van de Begroting 2019*, 18 december 2018
- Provincie Groningen, *Voordracht 62/2014 betreffende het voornemen tot het oprichten van het revolverend fonds voor structuurversterkende Groninger MKB-bedrijven, het Investeringsfonds Groningen B.V.*, 4 november 2014.
- Provincie Groningen, *Voordracht 75/2014 betreffende het programma van de Economic Board in het kader van de aardbevingen en bijbehorend financieel arrangement*, 16 december 2014
- Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van het afwegingskader voor het in de toekomst uit te zetten provinciale vermogen*, nummer 2/2014, 7 januari 2014.
- Provincie Groningen, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen ter vaststelling van de uitgangspunten en opzet van het revolverend fonds leefbaarheid en energie*, als hamerstuk vastgesteld door PS op 28 september 2016
- Spenkelink, S., Willigenburg, A. en S. Mathijssen (2017) *Controle bij revolverende fondsen – bezinning op publieke verantwoording bij provinciale revolverende fondsen*, TPC.

Vergaderingen van Provinciale Staten:

- 12 maart 2014
- 10 december 2014
- 18 februari 2015
- 16 maart 2016
- 1 juni 2016
- 28 september 2016
- 5 juli 2017
- 31 januari 2018
- 30 mei 2018
- 6 februari 2019

- 6 februari 2019
- 27 mei 2019
- 10 juni 2020

Websites:

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>
- De Breed en Partners: <https://debreed.nl/checklist-voor-een-due-diligence-onderzoek/>
- 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/>
- Home Finance: <https://www.homefinance.nl/algemeen/informatie/euribor.asp>
- JM Corporate Finance: <https://www.jmpartners.nl/dienst/due-diligence/onderzoek>
- 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/>
- Website IFG: <https://www.ifg.nl/investeerders/track-record-ifg/>



Groningen
Fryslân

Drenthe