

Onderzoeksplan revolverende fondsen

ONDERZOEKERS Klaas Kwakkel en Simone Steenbeek

STATUS Vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 11 maart 2020

1.	INLEIDING	2
2.	REVOLVEREN: WAT IS HET EN HOE WERKT HET?	3
	<i>Inleiding</i>	3
	<i>Definitie van een revolverend fonds</i>	3
	<i>Revolverendheid</i>	4
	<i>Financiering uit revolverende fondsen: staatssteun en marktconforme vergoedingen</i>	4
3.	NOORDELIJKE LANDSCHAP VAN REVOLVERENDE FONDSEN	7
	<i>Revolveren in Drenthe</i>	7
	<i>Revolveren in Groningen</i>	8
	<i>Revolveren in Fryslân</i>	9
	<i>NOM: Investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor N-Nederland</i>	9
4.	DOELSTELLING, CENTRALE VRAAG EN ONDERZOEKSVRAGEN	11
5.	AANPAK VAN HET ONDERZOEK	12
	<i>Plan van aanpak op hoofdlijnen</i>	12
	<i>Selectie van de fondsen</i>	13
	<i>Normenkader</i>	13
	<i>Belasting medewerkers provincies en externe fondsen</i>	14
	<i>Afbakening en onderzoeksperiode</i>	15
	<i>Ureninzet, capaciteit en planning Noordelijke Rekenkamer</i>	15
6.	BRONNEN	17
	BIJLAGE 1: KORTE OMSCHRIJVING REVOLVERENDE FONDSEN DRENTHE, FRYSLÂN EN GRONINGEN	19
	<i>Drenthe</i>	19
	<i>Groningen</i>	19
	<i>Fryslân</i>	20

1. Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2018-2019¹ van de Noordelijke Rekenkamer staat dat zij een onderzoek zal uitvoeren naar revolverende fondsen in de drie Noordelijke provincies. De oprichting en het gebruik van revolverende fondsen als instrument om maatschappelijke doelen te realiseren is een ontwikkeling die zich bij de overheid al langere tijd voordoet. Zo zijn er op Rijksniveau sinds 2008 ruim 20 revolverende fondsen bijgekomen (Algemene Rekenkamer, 2019). Naast de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), die zo'n 45 jaar geleden is opgericht, zijn er ook in de Noordelijke provincies de laatste jaren diverse revolverende fondsen opgericht. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat er veel verschillen bestaan tussen de fondsen. Dat sluit aan bij de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar revolverende fondsen.² In dat onderzoek constateert de Algemene Rekenkamer dat hét revolverend fonds niet bestaat. Niet alleen verschillen revolverende fondsen in termen van maatschappelijke en/of financiële doelstellingen, zij verschillen ook in de manier waarop de gelden in het fonds worden beheerd (extern of intern), de omvang van het provinciale eigendom van het fonds (geheel of gedeeltelijk), het type einde van het fonds (duidelijk omljnd of open), de mate van revolverendheid, de rechtsvorm van het extern beheerde fonds, enzovoorts.

Het onderbrengen van publiek geld in een revolverend fonds brengt allerlei vragen met zich mee. Vragen die rijzen zijn bijvoorbeeld hoe het zit met de sturing door en verantwoording aan Provinciale Staten ten aanzien van de aanwending van publieke middelen, of de gestelde doelen waarvoor de fondsen in het leven zijn geroepen wel worden bereikt, of een revolverend fonds daarvoor

Tekstkader I: Enkele opmerkingen over de juridische vormgeving van revolverende fondsen³

Op dit moment bestaat er geen [specifieke] wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen juridisch vorm moeten worden gegeven en wat hiervan de consequenties zijn. Bestuursorganen zijn dus in principe vrij om een revolverend fonds naar eigen wens vorm te geven. Het gevolg hiervan is dat er een grote variëteit is ontstaan in de juridische vormgeving van revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2019; Rekenkamer Oost, 2017). Alleen als het fonds subsidies⁴ in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb verstrekt én als bestuursorgaan wordt aangemerkt, dient het fonds de subsidietitel, titel 4.2, van de Awb in acht te nemen bij het verstrekken van financiering aan eindbegunstigden. Vooral de voorwaarde dat het fonds als bestuursorgaan moet worden aangemerkt is in de praktijk gemakkelijk te omzeilen.

het meest geschikte instrument is (geweest), in hoeverre de middelen in het fonds daadwerkelijk revolveren en welke risico's er worden gelopen met het op afstand gezette geld. Daarnaast bestaat er discussie onder juristen of de activiteiten die revolverende fondsen uitvoeren (met publieke middelen) vallen onder de Algemene wet bestuursrecht of het privaatrecht (zie ook het kader). Het antwoord daarop heeft gevolgen voor de manier waarop revolverende fondsen verantwoording afleggen over hun activiteiten.

¹ Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksprogramma 2018-2019, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 8 december 2017. In het najaar van 2019 heeft het College besloten om dit onderzoeksprogramma door te laten lopen tot en met 2020.

² Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019.

³ Gebaseerd op Van Waarde (2019) en Van den Brink (2018).

⁴ 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.

2. Revolveren: wat is het en hoe werkt het?

Inleiding

Revolverende middelen zijn relatief nieuwe financiële beleidsinstrumenten en vormen een alternatief voor de traditionele subsidie. Met de klassieke subsidie worden activiteiten gestimuleerd die van maatschappelijk belang zijn. Bij de toepassing van de klassieke subsidie kan het geld slechts één keer worden ingezet. Met revolverende middelen kunnen overheden ook maatschappelijk gewenste activiteiten stimuleren. De gedachte daarbij is dat de verstrekte middelen (meestal in de vorm van een lening, deelneming of garantie) weer terugvloeien naar de verstrekker. Het gebruik van revolverende fondsen door overheden is in het laatste decennium sterk toegenomen. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2019) naar revolverende fondsen van het Rijk blijkt dat zowel *het aantal als de hoeveelheid publiek geld dat erin omgaat* sinds 2008 sterk zijn toegenomen. Dit geldt ook voor de revolverende fondsen van de drie Noordelijke provincies. Revolverende middelen worden ingezet op diverse beleidsterreinen. Zo blijkt uit gezamenlijk onderzoek van de provinciale Rekenkamers (2018) dat iedere provincie revolverende middelen inzet om de energietransitie te stimuleren.⁵ Daarnaast worden er veelvuldig revolverende middelen ingezet om de economie te stimuleren. De drie Noordelijke provincies hebben alle een revolverend fonds dat zich richt op (innovatie in) het midden- en kleinbedrijf (mkb). Tevens zijn de Noordelijke provincies aandeelhouder van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM). De NOM heeft eigen middelen tot haar beschikking die zij inzet om de Noordelijke economie te stimuleren.

Definitie van een revolverend fonds

De Algemene Rekenkamer concludeert 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.⁶ Op basis van deskresearch en denksessies met stakeholders komt de Algemene Rekenkamer tot een definitie van revolverende fondsen.⁷ Op basis daarvan hanteert de Noordelijke Rekenkamer de volgende definitie van revolverende fondsen:

Tekstkader II: definitie revolverend fonds

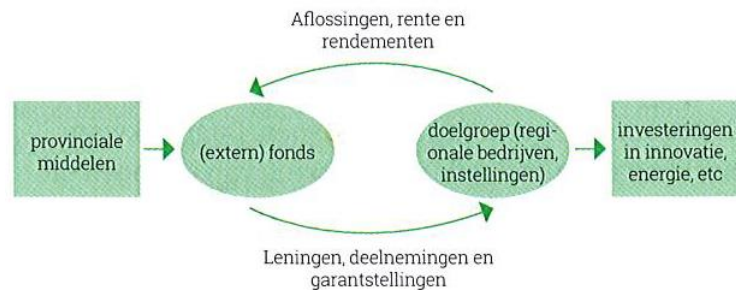
Een provinciaal revolverend fonds is een financieel beleidsinstrument, deels of geheel gefinancierd met een provinciale bijdrage, waarbij middelen zoals leningen, deelnemingen en garanties of andere vormen van risicodragende participaties ten minste 1 maal kunnen worden uitgezet. Uitgangspunt is dat 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).

⁵ Rekenkamer Oost, Randstedelijke Rekenkamer, Zuidelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland, Energie in transitie, Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie, 14 december 2018.

⁶ Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.10.

⁷ Zie voor de definitie: Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.11.

Het creëren van een extern beheerd fonds is een besluit van een bestuursorgaan.⁸ 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.⁹ Eén van de belangrijkste argumenten om te kiezen voor een revolverend fonds zou zijn dat er via een fonds efficiënter met publiek geld wordt omgegaan, omdat eindbegunstigden van bijvoorbeeld een lening dit terugbetalen. Daardoor vloeien de middelen terug in het fonds en kunnen ze opnieuw worden ingezet.



Figuur 1: Werking revolverende fondsen (bron: TPC)

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. Zoals eerder beschreven vallen leningen en garanties verstrekt door een bestuursorgaan onder de subsidietitel van de Awb. Voor deelnemingen is dat niet vanzelfsprekend het geval.¹⁰

Revolverendheid

Met betrekking tot de revolverendheid van een fonds kan er op de volgende zaken gedoeld worden:

- Hoe vaak is/wordt iedere euro in het fonds uitgegeven (hoe vaker, des te revolverender).
- Hoe ontwikkelt het fondsvermogen zich in de loop van de tijd en welk deel (minder dan 100%; 100%; meer dan 100%) van het oorspronkelijke fondsvermogen vloeit terug naar de provincie als het fonds beëindigd wordt?

Op basis van verkennende gesprekken met de Noordelijke provincies is bekend dat er tenminste met betrekking tot de tweede uitleg afspraken worden gemaakt met de fondsbeheerder op het moment dat het fonds wordt opgericht. Zo is er bij het Investeringsfonds Groningen (zie volgende hoofdstuk) afgesproken dat 90% van het oorspronkelijke fondsvermogen moet terugvloeien naar de provincie als het fonds wordt beëindigd. Voor de NOM geldt dat die zichzelf moet kunnen bedruipen. Dat wil zeggen dat het reële¹¹ fondsvermogen 100% moet blijven, inclusief apparaatskosten.

Financiering uit revolverende fondsen: staatssteun en marktconforme vergoedingen

Financiering uit (met publiek geld gevulde) revolverende fondsen is een vorm van staatssteun. Als het revolverende fonds de volgende kenmerken heeft, dan is volgens Europese regelgeving sprake van ongeoorloofde staatssteun:¹²

- De steunmaatregel wordt bekostigd uit publieke middelen;

⁸ 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 (Van Waarde, 2019, p.14).

⁹ 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.

¹⁰ Zie ook Van den Brink (2018).

¹¹ Dat wil zeggen: gecorrigeerd voor inflatie.

¹² Artikel 107 juncto 108 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

- De steunmaatregel levert de begunstigde een economisch en selectief voordeel op;
- De steunmaatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen, voor zover de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.

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. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening van de Europese Commissie. Hierin is bepaald dat voor een aantal categorieën van projecten aanmelding niet noodzakelijk is. Onder andere projecten op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing vallen hier onder.

Voor revolverende fondsen die zich richten op andere categorieën projecten (niet op het gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing) dient rekening te worden gehouden met het verbod op ongeoorloofde staatssteun. Daarom hanteren revolverende fondsen in de praktijk een marktconforme vergoeding voor de verstrekte financiering. Op die wijze wordt (in theorie) voorkomen dat die de begunstigde een economisch en selectief voordeel oplevert.

Financieringsmarkt voor bedrijven

Om in beeld te krijgen welke positie revolverende fondsen innemen in de financieringsmarkt voor bedrijven is het goed om nader in te gaan op die financieringsmarkt. De CBS Financieringsmonitor¹³ geeft inzicht in de markt voor zakelijke financieringen. Hierin beschrijft het CBS de mate waarin bedrijven behoefte hebben aan externe financiering en hoe succesvol bedrijven zijn in het binnenhalen daarvan. Uit de Financieringsmonitor 2018 blijkt dat bancaire leningen de belangrijkste vormen zijn van externe financiering voor bedrijven. Het aandeel van bancaire leningen in de totale financieringsmix van vooral mkb-bedrijven daalt echter gestaag. Dit heeft onder andere te maken

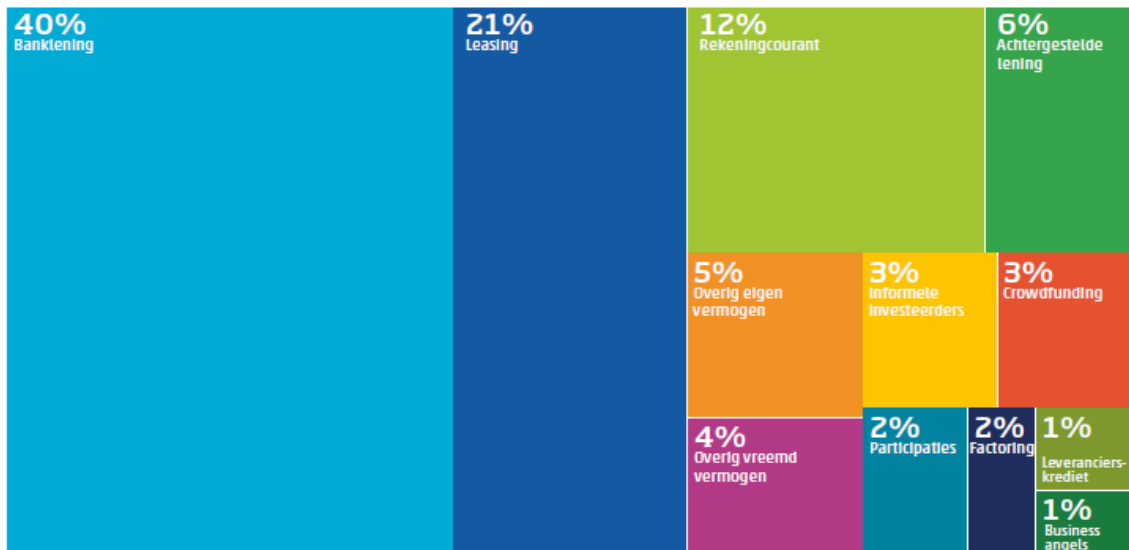
Tekstbox III: Hoe berekenen banken het rentetarief voor een lening?¹⁴

De hoogte van de rente die banken rekenen voor een lening aan bedrijven is van diverse variabelen afhankelijk. De voor dit onderzoek meest relevante variabele is de verwachte risico-opslag die banken rekenen. Uit ervaring weten banken dat een deel van de klanten die een lening ontvangen deze niet of gedeeltelijk terugbetaalt. De bank weet van tevoren dat zij hiervoor extra kosten zal maken. Om deze kosten te dekken hanteert zij een risico-opslag op de rente die zij in rekening brengt bij alle klanten. Deze risico-opslag is niet voor alle bedrijven even groot. Over het algemeen is het risico groter bij kleine (mkb-)bedrijven dan bij grotere bedrijven. Ook binnen de populatie aan mkb-bedrijven hebben sommige bedrijven een groter risico om in gebreke te blijven dan andere mkb-bedrijven. Hoe hoger de bank het risico inschat dat de klant in gebreke blijft, hoe hoger de individuele risico-opslag (en dus het uiteindelijke rentetarief) die de klant betaalt. Als het gaat om een (volgens de bank) te hoog risico, dan zal de bank besluiten om geen financiering te verstrekken. In die gevallen komt de klant uit bij alternatieve vormen van financiering, waaronder financiering uit revolverende middelen.

met een steeds verdergaande aanscherping van de acceptatiecriteria door banken als gevolg van de kredietcrisis. Zo worden bedrijven strenger gescreend en gemonitord en moeten zij aan meer voorwaarden voldoen om een lening te krijgen. Als gevolg hiervan werd het vooral voor mkb-bedrijven moeilijker om financiering van banken te krijgen. Zij deden de afgelopen jaren een groeiend beroep op alternatieve vormen van financiering, bijvoorbeeld crowdfunding, leasing, leningen van

¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek, Financieringsmonitor 2018.

¹⁴ Gebaseerd op Autoriteit Consument & Markt, *Concurrentie op de markt voor MKB-financiering*, 2015.



Figuur 2: Financieringsvormen in de aangetrokken financiering door bedrijven in 2018 (bron: CBS)

informele investeerders en financiering uit revolverende fondsen. Bedrijven of projecten die geen of onvoldoende financiering uit traditionele financieringsbronnen weten binnen te halen, kennen doorgaans een hoger dan gemiddeld risicoprofiel. Figuur 2 laat zien welke financieringsvormen er worden aangetrokken door bedrijven en hoe vaak. De categorieën “achtergestelde lening” en “participaties” bevatten financieringen die worden verstrekt door revolverende fondsen. Financiering uit revolverende fondsen komt in beeld als het niet lukt om (voldoende) financiering binnen te halen uit traditionele financieringsbronnen (met name banken).

3. Noordelijke landschap van revolverende fondsen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de revolverende fondsen die (hebben) bestaan in de drie Noordelijke provincies. De informatie in deze paragrafen is gebaseerd op eerste oriënterende gesprekken met medewerkers van de drie provincies en op jaarstukken van de drie provincies. In een aparte paragraaf wordt stilgestaan bij de positie van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM), omdat de NOM binnen het landschap van revolverende fondsen een centrale positie inneemt. De drie noordelijke provincies zijn aandeelhouder in de NOM (gezamenlijk 50% van de aandelen). De NOM heeft zelf revolverende fondsen tot haar beschikking om haar doelen mee te behalen. Ook zijn er provinciale revolverende fondsen bij de NOM gesteld, waarvoor de NOM het beheer doet.

Revolveren in Drenthe

De begrotingen en jaarstukken van de provincie Drenthe bevatten informatie op hoofdlijnen over de revolverende fondsen van de provincie. De financieringsparagraaf¹⁵ van zowel de jaarstukken als de begrotingen bevat informatie over de uitstaande leningen van de provincie. Daarnaast hebben Provinciale Staten op 19 december 2012 het kader revolverend financieren vastgesteld. In dit kader wordt het instrument revolverend financieren als alternatief voor subsidiëren beschreven. Dit kader maakt het mogelijk om onder voorwaarden¹⁶ provinciale middelen revolverend in te zetten om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. De begroting 2020 laat zien dat er de laatste jaren op deze wijze diverse leningen aan bijvoorbeeld breedbandinitiatieven zijn verstrekt. Tevens laat de begroting zien dat er leningen uitstaan aan de volgende extern beheerde revolverende fondsen:

- De Drentse Energie Organisatie (DEO);
- Het Drents Restauratiefonds;
- Asbestregeling;
- Regeling zonnelingen.¹⁷

Naast uitstaande leningen aan bestaande revolverende fondsen is de provincie Drenthe 100% eigenaar van de besloten vennootschap (b.v.) MKB fonds Drenthe. Dit fonds wordt beheerd en uitgevoerd door de NOM. Dit fonds completeert het overzicht aan revolverende fondsen in Drenthe.

Tabel 1 bevat de belangrijkste kenmerken van de fondsen. Voor uitgebreidere informatie over de fondsen wordt verwezen naar bijlage 1.

Tabel 1: Overzicht van de grootste bestaande revolverende fondsen in Drenthe.

	Omvang fonds (in mln €)	Percentage mid- delen van provin- cie ¹⁸	Uitvoering en beheer door ...
Drentse Energie Organisatie	€ 39,0	100%	Zelfstandige stichting
Drents Restaura- tiefonds	€ 6,3	100%	Onderdeel van het Natio- naal Restauratiefonds, uit- voering door Stichting

¹⁵ Dit is een verplichte paragraaf in het kader van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De eisen voor de informatie in deze paragraaf staan beschreven in artikel 13 van dit Besluit. staan hier beschreven: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

¹⁶ De belangrijkste voorwaarde is dat het moet gaan om uitzettingen in het kader van de publieke taak.

¹⁷ De regeling zonnelening is met ingang van 1 januari 2020 ingetrokken door Provinciale Staten van Drenthe. Het totale budget was in 2017 al volledig toegekend. Daarnaast is er een goed alternatief beschikbaar in de vorm van de nationale Energiebespaarlening.

¹⁸ Bij het MKB fonds is de provincie 100% eigenaar. In ruil voor het door de provincie gestorte kapitaal bezit zij dus 100% van de aandelen in het fonds.

			Stimuleringsfonds Volks- huisvesting (SVn)
MKB fonds Dren- the	€ 15,5	100%	B.V., beheer en uitvoering door N.V. NOM
Asbestregeling	€ 27,5 ¹⁹	100%	SVn

Revolveren in Groningen

De begrotingen en jaarstukken van de provincie Groningen bevatten informatie op hoofdlijnen over de revolverende fondsen van de provincie. De verplichte²⁰ financieringsparagraaf van de jaarstukken 2018 bevat informatie over de uitstaande leningen en garanties van de provincie in het kader van haar publiek taak. Het verstrekken van leningen of garanties is aan voorwaarden gebonden die door Provinciale Staten zijn gesteld. Zo hebben PS in 2014 het Afwegingskader provinciaal vermogen vastgesteld. Daarin zijn voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan dient te worden voordat er financiering kan worden verstrekt. Daarnaast hebben PS in 2016 besloten de kaders voor revolverende fondsen vast te stellen. De vaststelling van deze kaders is een uitwerking van het Collegeakkoord 2015-2019 "Vol Vertrouwen" waarin staat dat er Groningse revolverende fondsen opgericht kunnen worden met een totaal vermogen van (destijds) 50 miljoen euro. De financieringsparagraaf, onderdeel "verstrekte leningen en garanties in het kader van de publieke taak", van de jaarrekening 2018 laat zien dat er diverse leningen en garanties uitstaan.

Bij de lening die is verstrekt aan het Fonds Nieuwe Doen gaat het om een revolverend fonds. Daarnaast bestaan er momenteel nog twee forse revolverende fondsen in Groningen, namelijk het GROEIFonds en het Investeringsfonds Groningen. Het GROEIFonds is onderdeel van de Economic Board Groningen en richt zich op de bedrijvigheid in de aardbevingsgebieden. De Economic Board Groningen wordt voor 33% gefinancierd door de provincie Groningen. Van het Investeringsfonds Groningen b.v. bezit de provincie 100% van de aandelen. Tabel 2 bevat de belangrijkste kenmerken van de fondsen. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze bijlage 1.

Tabel 2: Overzicht van de grootste bestaande revolverende fondsen in Groningen.

	Omvang fonds (in mln €)	Percentage mid- delen van provin- cie	Uitvoering en beheer door ...
Fonds Nieuwe Doen	€ 50,0	100%	Zelfstandige stichting
Investeringsfonds Groningen	€ 60,0	100%	N.V. NOM
GROEIFonds	€ 40,0 ²¹	33%	Stichting Economic Board Groningen ²² die het op haar beurt bij de NOM heeft ondergebracht

¹⁹ Bedrag omvang fonds gebaseerd op de begroting provincie Drenthe 2020.

²⁰ Voorgescreven in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies.

²¹ Gebaseerd op gesprek met de NOM.

²² Gebaseerd op het aandeel van de provincie in de totale financiering van Stichting Economic Board Groningen (EBG).

Revolveren in Fryslân

De begroting voor 2020 van de provincie Fryslân bevat informatie over de wijze waarop de provincie revolverende middelen inzet. In de verplichte financieringsparagraaf wordt in een subparagraaf expliciet ingegaan op de revolverende middelen die de provincie Fryslân gebruikt in het kader van de publieke taak. De uitvoeringsregeling Treasury beschrijft onder welke voorwaarden de provincie middelen mag uitzetten in het kader van de publieke taak. Deze regeling schrijft voor dat de provincie in beginsel geen leningen en garanties mag verstrekken aan derden. Als Gedeputeerde Staten dit toch wensen, dan dienen zij dit in relatie tot haar publieke taak te motiveren. Afgaande op de begroting zijn er vanuit de provincie revolverende middelen ingezet in het kader van:

- Wurkje foar Fryslân;
- Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE);
- Breedband;²³
- Kredietfaciliteit Muizen;
- NOM;
- Windpark Fryslân;
- Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM)²⁴.

De middelen aan het FSFE, de NOM en de FOM zijn verstrekt aan een op afstand van de provincie opererend fonds. Vanuit de betreffende fondsen worden vervolgens projecten/ondernemingen gefinancierd. De andere middelen zijn rechtstreeks vanuit de provincie (intern beheer) aan derden verstrekt.

Tabel 3 bevat de belangrijkste kenmerken van de fondsen. Zie voor een beschrijving van de Friese revolverende fondsen bijlage 1.

Tabel 3: Overzicht van de grootste bestaande revolverende fondsen in Fryslân.

	Omvang fonds (in mln €)	Percentage middelen van provincie ²⁵	Uitvoering en beheer door ...
FSFE	€ 90,0 ²⁶	100%	Zelfstandige b.v. die op haar beurt uitbesteedt aan SVn
FOM	€ 32,0 ²⁷	100%	N.V. NOM
Breedband	€ 44,2 ²⁸	100%	Provincie Fryslân
Windpark Fryslân	€ 127,0 ²⁹	100%	Provincie Fryslân

NOM: Investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor N-Nederland

De NOM is in 1974 opgericht als regionale ontwikkelingsmaatschappij. De NOM is een naamloze vennootschap (N.V.) waarvan het ministerie van Economische Zaken destijds de enige aandeelhouder was. De NOM is oorspronkelijk opgericht om het Noorden te helpen bij het terugbrengen van de economische achterstand ten opzichte van de rest van Nederland. Nu die achterstand is weggewerkt, zijn de doelen van de NOM gewijzigd. Tegenwoordig richt de NOM zich op het bijdragen aan de ontwikkeling van de economie in Noord-Nederland. In 1991 zijn de drie noordelijke

²³ In de periode december 2015 tot maart 2017 heeft er een opstand van de provincie opererend revolverend fonds bestaan. Vanwege een gebrek aan belangstelling voor de middelen uit het fonds, wordt het fonds relatief snel na oprichting opgedoekt. Voor meer informatie wordt verwezen naar het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2018) naar de aanleg van breedbandinternet in Fryslân ("Internet, en een beetje snel graag!").

²⁴ Voorheen Doefonds Fryslân, opgericht in 2014.

²⁵ Bij het FSFE is de provincie 100% eigenaar. In ruil voor het door de provincie gestorte kapitaal bezit zij dus 100% van de aandelen in het fonds.

²⁶ https://www.fryslan.fr/subsidies/subsidies-regelingen_3217/item/funs-skjinne-fryske-enerzjy_9934.html

²⁷ <https://www.fom.fr/portefeuille/>

²⁸ Provincie Fryslân, begroting 2020.

²⁹ Provincie Fryslân, begroting 2020.

provincies ieder voor 0,01% aandeelhouder geworden. In 2016 hebben de Noordelijke provincies ingestemd met de aankoop van een groter aandelenpakket in de NOM N.V. Dit is geëffectueerd per 1 januari 2017. Hiervoor hebben de provincies ruim € 20 miljoen per provincie betaald. Het gevolg daarvan is dat Groningen, Drenthe en Fryslân ieder 16,67% van de aandelen bezit (samen 50%). EZ bezit de overige 50% van de aandelen.

NOM Eigen fondsen	NOM 100% dochters	Fondsen door NOM in beheer
Groei- en Overname fonds	Venture Kapitaal Fonds III (VKF III)	Friese Ontwikkelings- maatschappij (FOM)
Aanjaag fonds	Drentse Participatie Maatschappij (DPM)	GroEIFonds (EBG)
	Participatiemaatschappij Ondernemend Groningen (POG)	MKB Fonds Drenthe
	InnovatieFonds Noord- Nederland (IFNN)	Investeringsfonds Groningen (IFG)
	RouteFonds GRQ (A&RDF)	G-Force Capital (administratief beheer)

Figuur 3: De verschillende fondsen van of in beheer door de NOM (bron: jaarverslag NOM 2018)

In het Noordelijk landschap van revolverende fondsen neemt de NOM een centrale positie in. Enerzijds doordat zij de uitvoering en het beheer doet van vier provinciale fondsen.³⁰ Anderzijds doordat zij de beschikking heeft over eigen middelen om projecten en bedrijven te financieren. Figuur 3 toont deze structuur van de NOM. De provinciale fondsen waarvoor de NOM het beheer doet staan weergegeven aan de rechterzijde in het diagram ("fondsen door NOM in beheer"). Daarnaast heeft de NOM eigen middelen die zij revolverend inzet. Uit een gesprek met de NOM blijkt dat het hier echter niet om verschillende revolverende fondsen met ieder een eigen fondsomvang gaat, maar één groot fonds met daarbinnen verschillende labels.³¹ Over de activiteiten die de NOM uitvoert met het fonds rapporteert de NOM jaarlijks in het jaarverslag.

³⁰ Deze fondsen richten zich op economische ontwikkeling in de provincie. Voor Fryslân gaat het om de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM), voor Drenthe om het MKB Fonds Drenthe en voor Groningen om het Investeringsfonds Groningen en het GROEIFonds. Voor het beheer ontvangt de NOM jaarlijks een beheervergoeding van de Noordelijke provincies.

³¹ Dit houdt in dat het eventueel onderzoeken van het revolverende fonds van de NOM er in de praktijk op neerkomt dat de gehele financieringstak (met de verschillende labels) van de NOM onderwerp van onderzoek wordt.

4. Doelstelling, centrale vraag en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek naar revolverende fondsen is tweeledig: enerzijds inzicht te verschaffen over revolverende fondsen in het noorden en anderzijds te onderzoeken welke resultaten de revolverende fondsen bereiken. Daarmee worden Provinciale Staten van Groningen, Drenthe en Fryslân ondersteund in hun kaderstellende en controlerende rol.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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?

Deze vraag valt uiteen in zeven deelvragen:

1. Welke revolverende fondsen bestaan er in de drie Noordelijke provincies, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe hebben de Noordelijke provincies deze fondsen vormgegeven? Waarom hebben de provincies 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?
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 doen de Noordelijke provincies om deze risico's te beheersen?
5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder Europese regelgeving inzake staatssteun?
6. Wat zijn de (eerste) resultaten van de Noordelijke 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?

5. Aanpak van het onderzoek

Plan van aanpak op hoofdlijnen

Selectie van revolverende fondsen

De eerste stap in het onderzoek is de selectie van revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer nader zal onderzoeken (zie paragraaf 5.2).

Dossierstudie

De Noordelijke Rekenkamer zal documenten opvragen over de geselecteerde revolverende fondsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om oprichtingsdocumenten, zoals statuten, managementovereenkomsten, overeenkomsten van opdracht, beheerovereenkomsten en andere contracten met fondsbeheerders. Deze documenten bevatten afspraken die zijn gemaakt tussen provincie(s) en de fondsen. Dit zal aangevuld worden met andere relevante documenten over de fondsen. Deze documenten zullen aangevuld worden met informatie uit interviews met betrokkenen. Te denken valt aan contactpersonen van de Noordelijke provincies, medewerkers van de afdeling financiën van de provincie (over het thema risicobeheersing), accountmanagers/contactpersonen van de betreffende fondsen en medewerkers/fondsbeheerders van de fondsen zelf.

In kaart brengen betrokkenheid Provinciale Staten

Naast de dossierstudie zal de Noordelijke Rekenkamer per fonds in kaart brengen hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de fondsen. Dit is noodzakelijk om inzicht krijgen in de manier waarop verantwoording plaatsvindt aan Provinciale Staten over de besteding van de provinciale middelen in het fonds, de sturingsmogelijkheden die Provinciale Staten zijn geboden en de ruimte die Provinciale Staten daarin zelf creëren. Hierover kan informatie verkregen worden in interviews met provinciale medewerkers. Tevens zal de Noordelijke Rekenkamer het archief van Provinciale Staten(vergaderingen) raadplegen.

Steekproef onder eindbegunstigden

Onder de bedrijven die financiering hebben gekregen (en die het zijn geweigerd) uit het revolverende fonds zal een steekproef worden uitgevoerd. De steekproef kan zich richten op onder andere de wijze waarop het bedrijf bij het revolverende fonds is uitgekomen, wat het vindt van de voorwaarden van de financiering, waarom het wel financiering uit het fonds heeft weten te bemachtigen maar (in eerste instantie) niet uit traditionele financieringsbronnen. Als het gaat om een bedrijf dat financiering is geweigerd, dan is het interessant om te weten waarom het is geweigerd. Een dergelijke steekproef kan inzicht geven in de vraag in hoeverre het fonds daadwerkelijk financiering verleent aan projecten die geen financiering kunnen krijgen uit de markt en in hoeverre er financiering vanuit het fonds plaatsvindt tegen marktconforme tarieven. Dit zou door middel van interviews met eindbegunstigden kunnen. Mogelijk leent dit onderdeel zich ook voor een enquête onder eindbegunstigden.

Opstellen tussenproduct: fondsstudies

De informatie die wordt verzameld in de hierboven beschreven onderdelen 'dossierstudie', 'betrokkenheid Provinciale Staten' en 'steekproef eindbegunstigden' zal per fonds worden gebundeld in een zogenaamde fondsstudie. De zes resulterende fondsstudies (één per fonds) zullen gebruikt worden voor de uiteindelijke rapportage.

Spiegelen met experts

Wanneer de gegevensverzameling bijna voltooid is en er gestart wordt met de analyse en rapportage, bestaat de mogelijkheid om met externe experts te reflecteren op het verzamelde materiaal. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als (een deel van) de verzamelde informatie sterk (technisch-)financieel van aard is.

Analyse en rapportage

Nadat alle relevante informatie is verzameld, zullen de gegevens worden geanalyseerd. De bevindingen zullen worden gerapporteerd, waarbij de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Selectie van de fondsen

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, bestaan er in de drie Noordelijke provincies diverse revolverende fondsen.³² Om het onderzoek behapbaar te houden, maakt de Noordelijke Rekenkamer een selectie uit de beschikbare fondsen waar het onderzoek zich op zal richten. In navolging van het onderzoek dat de Rekenkamer Oost³³ heeft uitgevoerd zullen er twee fondsen per provincie worden geselecteerd. Daarnaast zal ook de NOM mee worden genomen bij het beschrijven van de context waarbinnen de fondsen opereren.

Voorlopige selectie provinciale fondsen

Om te komen tot een voorlopige selectie van provinciale fondsen zijn er enkele criteria opgesteld. Ten eerste dient het fonds te voldoen aan de definitie van revolverend fonds zoals deze in hoofdstuk 2 is opgesteld. Ten tweede moeten de middelen in het fonds voor minimaal de helft afkomstig zijn van de provincie. Ten derde moet het fonds minimaal drie jaren (hebben) bestaan en moet het significant van fondsomvang zijn (>10 miljoen euro). De selectie van fondsen die resulteert is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: voorlopige selectie fondsen

Drenthe ³⁴	Groningen	Fryslân
Drentse Energie Organisatie (zelfstandige stichting)	Fonds Nieuwe Doen (zelfstandige stichting)	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (zelfstandige BV)
MKB Fonds Drenthe (beheerd door de NOM)	Investeringsfonds Groningen (beheerd door de NOM)	Friese Ontwikkelingsmaatschappij (beheerd door de NOM)

Normenkader

Tabel 5 bevat een voorlopig normenkader voor het onderzoek naar revolverende fondsen. Bij het opstellen van dit normenkader is geput uit Rekenkamer Oost (2017) en Van den Brink (2018). Gedurende de uitvoering van het onderzoek zal nader vorm worden gegeven aan het normenkader. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de code goed bestuur bij fondsen en foundations die is opgesteld door de branchevereniging voor fondsen en foundations.³⁵

³² Er komen ook steeds meer fondsen bij. Zo is in Groningen recentelijk het Groningse Nesec Shipping Debt Fund gelanceerd met 15 miljoen euro provinciaal geld. Hiermee worden Groningse reders geholpen bij de aanschaf van nieuwe en verbouw van bestaande schepen.

³³ Rekenkamer Oost (RO) heeft in 2017 de resultaten gepubliceerd van het onderzoek naar revolverende fondsen in de provincies Overijssel en Gelderland. Dit onderzoek kende een doorlooptijd van 9 maanden, waarbij er twee onderzoekers werkzaam waren aan het onderzoek.

³⁴ Bij Drenthe kwamen, na toepassing van de genoemde criteria, 3 fondsen in aanmerking. De keuze is gevallen op de Drentse Energie Organisatie en het MKB Fonds Drenthe, omdat daarmee fondsen zijn geselecteerd die zich net als de geselecteerde fondsen voor Groningen en Fryslân richten op:

- Bedrijven (in tegenstelling tot bijvoorbeeld particulieren/huishoudens);
- De sector duurzame energie;
- Midden- en kleinbedrijf in de provincie.

Het vergelijken van dezelfde typen fondsen tussen de provincie kan in potentie waardevolle inzichten opleveren.

³⁵ FIN – Branchevereniging van fondsen en foundations, *Code goed bestuur*, 23 november 2017.

Tabel 5: voorlopig normenkader

Thema	Normen
Oprichting en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • De structuur van de revolverende fondsen is transparant; de rol en positie van alle betrokken partijen is helder. • Er zijn alternatieven overwogen voordat tot oprichting van het revolverend fonds is overgegaan en er is op overtuigende wijze geconcludeerd dat het werken met een revolverend fonds meerwaarde oplevert voor het gestelde beleidsdoel.
Revolverendheid en risicobeheersing	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken gemaakt over de mate van revolverendheid, dat wil zeggen welke deel van het oorspronkelijke fondsvermogen terugvloeit. • Er zijn voorzorgsmaatregelen (beheersing van risico's) genomen voor het geval er minder of helemaal geen geld terugvloeit uit het revolverende fonds. • Er is een exit-strategie geformuleerd.
Maatschappelijke doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn maatschappelijke doelstellingen vastgelegd. • De realisatie van de maatschappelijke doelstellingen wordt continu gevolgd. • Het revolverend fonds zorgt voor een efficiënte en effectieve besteding van de publieke middelen waarover het beschikt om de maatschappelijke doelstellingen te realiseren.
Staatssteun en markverstoring	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt geen ongeoorloofde staatsteun verstrekt. • Er vindt een voortdurende monitoring van de financieringsmarkt voor de beoogde doelgroepen van de revolverende fondsen plaats, zodat marktverstoring wordt voorkomen.
Betrokkenheid Provinciale Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken gemaakt over de manier waarop de provinciale organisatie door de revolverende fondsen van informatie wordt voorzien en deze afspraken zijn nagekomen. • Er zijn afspraken gemaakt over de manier waarop Provinciale Staten van informatie worden voorzien over de revolverende fondsen en deze afspraken zijn nagekomen. • De informatievoorziening aan Provinciale Staten is tijdig, actueel, begrijpelijk en volledig. • Provinciale Staten zijn in de gelegenheid geweest om invloed uit te oefenen bij de opstartfase, uitvoeringsfase (op hoofdlijnen) en beëindigingsfase van de revolverende fondsen en zij hebben hier actief gebruik van gemaakt.

Belasting medewerkers provincies en externe fondsen

In navolging van haar vigerende Onderzoeksprotocol maakt de Noordelijke Rekenkamer een inschatting van de verwachte belasting voor de provincie die het onderzoek naar revolverende fondsen met zich meebrengt. Tevens maakt de Noordelijke Rekenkamer een inschatting van de verwachte belasting voor de medewerkers van de fondsen die dit onderzoek met zich meebrengt. Tabel 6 geeft een overzicht van de activiteiten en verwachte belasting:

Tabel 6: *Inschatting belasting medewerkers provincie en fondsen*

Activiteit	Schatting capaciteitsin- zet per provincie
Aankondiging onderzoek en aanwijzen van contactpersoon	2 personen á 2 uur
Kennismaken met contactpersoon onderzoek, maken van werkafspraken, correctie gespreksverslag	1 persoon á 2 uur
Interviews met provinciale contactpersoon van de fondsen, werkafspraken, correctie gespreksverslagen	6 personen á 2 uur ³⁶
Interviews met fondsbeheerders, correctie gespreksverslagen	6 personen á 2 uur
Klaarmaken en toesturen van dossiers (2 per provincie) + eventuele vragen per e-mail of telefoon beantwoorden	1 persoon á 8 uur
Onvoorzien	8 uur
Doorlezen en becommentariëren van de Nota van Bevindingen (ambtelijke reactie)	3 personen á 8 uur ³⁷
Totaal	+/- 70 uur

Aan deze inschatting kunnen geen rechten worden ontleend. Hierbij blijft het opstellen van een bestuurlijke reactie buiten beschouwing. Na afloop van het onderzoek hoort de Noordelijke Rekenkamer graag waar in deze raming verbeteringen mogelijk zijn.

Afbakening en onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode hangt samen met de oprichtingsdatum van de geselecteerde fondsen. Uitgaande van de voorlopige selectie van fondsen betekent dat een onderzoeksperiode van 1 januari 2011 tot 1 april 2020.

Ureninzet, capaciteit en planning Noordelijke Rekenkamer

Tabel 7 bevat een globale planning van het onderzoek. Daarbij is er van uitgegaan dat het leveren van de informatie door de provincies en de fondsen voorspoedig verloopt. Volgens deze planning zullen er met het onderzoek ongeveer 126 onderzoeksdagen gemoeid zijn. De onderdelen 'voorbereiding onderzoek', 'uitvoering dossierstudie' en 'betrokkenheid PS in kaart brengen' kunnen grotendeels tegelijkertijd uitgevoerd worden. De optionele onderdelen (steekproef onder eindbegunstigden en/of spiegelen met experts) zijn in deze planning *niet* meegenomen. Als (één van) deze onderdelen meegenomen worden in het onderzoek dan zal de doorlooptijd van het onderzoek toenemen.

³⁶ Grove schatting, uitgaande van één provinciale contactpersoon per fonds. Afwijkingen zijn mogelijk: zo kan het zijn dat één provinciale ambtenaar het contact doet met meerdere fondsen. Andersom kan ook: zo heeft de provincie Fryslân een contactpersoon voor het eigenaarsdeel van het fonds en een contactpersoon voor de inhoudelijke voortgang (realisatie doelstellingen) van het fonds.

³⁷ Gebaseerd op gemiddeld 2 provinciale ambtenaren en 1 persoon namens de fondsen (fondsbeheerder).

Activiteiten	Periode	Inzet onderzoeker(s) in onderzoeksdagen
Vorbereiding onderzoek		
• Literatuurstudie		4
• Interviews met experts		2
• Verder ontwikkelen normenkader		2
• Aankondigingsgesprekken en gesprekken contactpersonen provincies		2
Uitvoering dossierstudie		
• Opvragen documenten		4
• Deskresearch		12
• Interviews medewerkers provincie		6
• Interviews medewerkers fondsen		6 ³⁸
Betrokkenheid PS in kaart brengen³⁹		
• Opvragen documenten en relevante stukken		4
• Statenvergaderingen raadplegen		9
Steekproef onder begunstigen		
• Voorbereiden en uitvoeren steekproef; verwerken resultaten		12 ⁴⁰
Spiegelen met experts		
• Spiegelen met experts en verwerken inzichten		6
Analyse en rapportage		
• Analyseren van het verzamelde materiaal		6
• Opstellen Nota's van Bevindingen, incl. opstellen fondsstudies		36
• Periode ambtelijk wederhoor		
• Verwerken ambtelijke reactie		3
• Opstellen eindrapporten		8
• Periode bestuurlijk wederhoor		
• Productie en presentatie 3 eindrapporten		4
Totale inzet onderzoekers		126

³⁸ Op basis van eerste oriënterende gesprekken met de provincies lijkt het erop dat ieder fonds een eigen provinciale contactpersoon heeft.

³⁹ De onderdelen uitvoering dossierstudie en in kaart brengen betrokkenheid van Provinciale Staten kunnen grotendeels tegelijkertijd worden uitgevoerd.

⁴⁰ Gebaseerd op het uitzetten van een enquête. Het houden van (interviews) met minimaal 12 eindbegunstigen (2 per fonds) kost naar verwachting meer tijd. Beide vormen hebben zo hun voor- en nadelen. Op dit moment is nog geen definitieve keuze gemaakt voor één van beide.

6. Bronnen

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

Autoriteit Consument & Markt, *Concurrentie op de markt voor MKB-financiering*, 2015.

Brink, J.E. van den, 2018, *Realistisch revolveren. Het revolverend fonds met een Europese touch*, Inaugurele rede, Maastricht University.

Buck Consultants International, 2012, *Notitie begrip revolverend fonds*.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Financieringsmonitor 2018*, Den Haag/Heerlen/Bonaire, ISBN: 978-90-357-1567-7.

Mathijssen, S. Spengelink S. en A. Willigenburg, 2020, *Controle bij revolverende overheidsfondsen*, TPCOnline.

NOM, jaarverslag 2018.

Noordelijke Rekenkamer, *Internet, en een beetje snel graag! De aanleg van breedbandinternet in de provincie Fryslân*, 2018.

Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksprogramma 2018-2019*, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 8 december 2017.

Provincie Drenthe, begroting 2020.

Provincie Drenthe, jaarstukken 2018.

Provincie Drenthe, kader revolverend financieren, vastgesteld door PS Drenthe 19 december 2012.

Provincie Fryslân, begroting 2020.

Provincie Fryslân, jaarstukken 2018.

Provincie Groningen, begroting 2020.

Provincie Groningen, jaarstukken 2018.

Provincie Groningen, Collegeakkoord 2015-2019 “Vol Vertrouwen”, 23 april 2015.

Provincie Groningen, Afwegingskader provinciaal vermogen, vastgesteld door PS Groningen 7 januari 2014.

Provincie Groningen, Kadern revolverende fondsen, vastgesteld door PS Groningen 5 april 2016.

Rekenkamer Oost, Randstedelijke Rekenkamer, Zuidelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer en Rekenkamer Zeeland, *Energie in transitie, Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie*, 14 december 2018.

Rekenkamer Oost, *Provinciaal geld op afstand: Een onderzoek naar Overijsselse revolverende fondsen*, 2017.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Memorie van Toelichting derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, 3 april 1997, dossiernummer 25280 nr.3.

V.A. van Waarde, 2019, *Het revolverend fonds: in bloei, maar ook transparant?* Masterscriptie Nederlands Recht Specialisatie Staats- en Bestuursrecht, Universiteit van Maastricht.

Bijlage 1: korte omschrijving revolverende fondsen Drenthe, Fryslân en Groningen

Drenthe

MKB fonds

Het MKB fonds bestaat sinds 2014. Het totale fondsvermogen bestaat uit €15,5 miljoen, waarvan is €10,5 miljoen geïnvesteerd en is nog €5 miljoen beschikbaar. De doelgroep bestaat uit bedrijven gericht op groei en innovatie. Namens de provincie Drenthe stimuleert dit fonds groeiende ondernemingen bij het realiseren van innovatieve projecten. Het fonds helpt startende en bestaande bedrijven met geld (financieringen), alsook met advies, begeleiding en coaching gedurende de looptijd van de financiering.⁴¹ De uitvoering en het beheer zijn ondergebracht bij de NOM.

Drentse Energie Organisatie

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

Drents Restauratiefonds

Via het Drents Restauratiefonds worden er hypotheekleningen met een lage rente verstrekt met als doel het restaureren van karakteristieke monumentale panden in Drenthe. In aanmerking komen rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden. De provincie Drenthe ondersteunt bij het indienen van een aanvraag.⁴² Het Drents Restauratiefonds is onderdeel van het Nationaal Restauratiefonds. Het Nationaal Restauratiefonds voert de werkzaamheden van het Drents Restauratiefonds uit.

Uitvoeringsregeling verwijdering asbestdaken

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

Regeling zonnelening

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

Groningen

Fonds Nieuwe Doen

Het Fonds Nieuwe Doen (HFND) verstrekt leningen aan initiatieven in de zorg, leefbaarheid en energie in de provincie Groningen. Dit revolverende fonds is ondergebracht in een zelfstandige

⁴¹ <https://www.mkbfondsdrenthe.nl/over-mkb-fonds-drenthe/>

⁴² <https://www.restauratiefonds.nl/monumenteigenaren/financieringen/drents-monumentenfonds>

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.⁴³

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 euro en neemt deel in andere fondsen voor het bedrijfsleven (fund-in-fund principe). Het IFG wordt beheerd en uitgevoerd door de NOM.

GROEIFonds

Het GROEIFonds 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 GROEIFonds 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 en 32,5 miljoen euro beschikbaar.

Fryslân

FSFE

Het Fûns Skjinne Fryske Energzy (Fonds schone Friese energie, FSFE) is in 2014 opgericht met als primaire doelstelling een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân. Het FSFE doet dit door het ter beschikking stellen van financiële middelen aan projecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Deze projecten moeten een aantoonbare bijdrage leveren aan de energietransitie in de provincie Fryslân. Het FSFE verstrekt risicodragende financiering in de vorm van leningen, garanties en/of aandelenkapitaal (in combinatie met private investeerders) met een maximum van € 15 miljoen per project. Op de website van het FSFE is een pagina⁴⁴ met bedrijven/projecten die financiering ontvangen uit het FSFE. Eén van de projecten die financiering ontvangt betreft Windpark Fryslân (7 miljoen euro).

FOM (voorheen Doefonds)

De Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM) is in 2014 opgericht onder de toenmalige naam Doefonds b.v. De provincie is de enige aandeelhouder van dit fonds. Het doel van de FOM is om de regionale economie te versterken door innovatie mogelijk te maken. Vanuit de FOM zijn fondsen beschikbaar voor het laten starten, groeien, innoveren en export bevorderen van bedrijven in Friesland. Vanuit de FOM kan het midden- en kleinbedrijf met leningen en/of aandelenkapitaal een steun in de rug krijgen voor investeringen. De totale omvang van het fonds is 32 miljoen euro. Daarvan is 7,4 miljoen euro gecommiteerd.

Breedband

Om glasvezelinternet mogelijk te maken voor de buitengebieden van Fryslân is er een lening verstrekt aan Kabelnoord. Volgens de provincie is deze lening uitgezet als revolverend middel.

⁴³ www.fondsnieuwedoen.nl

⁴⁴ <https://www.fsfe.frl/portfolio/>

Windpark Fryslân

Fryslân investeert maximaal 127 miljoen euro in Windpark Fryslân. Windpark Fryslân wordt gebouwd in het noordelijke deel van het IJsselmeer en zal naar verwachting een opgesteld vermogen hebben van ruim 380 megawatt (89 turbines). De provincie zal voor maximaal 20 miljoen euro deelnemen in het aandelenkapitaal en verstrekt voor maximaal 80 miljoen euro een achtergestelde lening. Daarnaast houdt de provincie 27 miljoen euro als reserve voor het geval de kosten van het park hoger uitvallen dan geraamd. Volgens de provincie betreft het hier revolverende middelen.