

Aan Provinciale Staten

1 Inleiding

Op 24 oktober 2012 is het statenvoorstel '*Verdeling en inzet Gelderse revolverende middelen*' (PS2012-767) in de commissie MIE behandeld. Op 14 november 2012 is er een informatiebijeenkomst voor de commissies MIE en AFW georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn er vragen gesteld over de fondsarchitectuur, invloed van de provincie op het fonds en governance zoals die in het (eerste) statenvoorstel beschreven zijn. Met de commissieleden is vervolgens afgesproken dat wij deze vragen en opmerkingen van de commissieleden zouden gaan verwerken.

Het resultaat hiervan leggen wij u in dit vervolgvoorstel aan u voor, samen met een gewijzigd ontwerpbesluit. In het nieuwe ontwerpbesluit is - naast innovatie, duurzame energievoorziening en cultuur/cultuurhistorie - het thema breedband betrokken in de verdeling van de € 100 miljoen die door uw Staten in 2011 beschikbaar zijn gesteld voor inzet revolverende middelen. Met betrekking tot breedband was afgesproken dat wij met uw Staten eerst de beleidsinhoudelijke koers zouden bespreken en om daarna deze koers in het voorstel revolverende middelen te verwerken. De bespreking met u heeft inmiddels plaats gevonden en de resultaten daarvan zijn in dit vervolgvoorstel verwerkt. Wij vragen u over de verdeling een besluit te nemen conform bijgevoegd ontwerpbesluit.

In het vervolgvoorstel lichten wij de verschillende keuzeopties en mogelijkheden toe (met de hierbij behorende voor- en nadelen) ten aanzien van de volgende punten:

- de beschikbare revolverende middelen voor innovatie en energie onder te brengen in een speciaal daarvoor opgezet fonds (Topfonds Gelderland);
-
- de BV door PPM Oost NV op te laten richten, 95% van de aandelen worden gehouden door PPM Oost NV, 5% door de provincie Gelderland. Om onze invloed te maximaliseren heeft de provincie prioriteitsaandelen waarmee wij een doorslaggevende stem hebben op alle strategische besluiten die aan de aandeelhouders zijn voorbehouden;
- het beheer van het fonds en het bestuur van de rechtspersoon te laten verrichten door PPM Oost NV.

Ten aanzien van het tweede punt zijn de conceptstatuten van de BV bijgevoegd (bijlage 1). Ten aanzien van het derde punt treft u in bijlage 2 de conceptbeheerovereenkomst en investeringsinstructie aan. Na behandeling in uw Staten zullen wij vervolgens de definitieve statuten en beheerovereenkomst opstellen.

In de totstandkoming van dit vervolgvoorstel en de onderliggende documenten hebben wij gebruik gemaakt van adviezen van onze huisadvocaat. Tevens is fiscaal advies ingewonnen. De behandeling van dit voorstel in uw Staten kan eventueel aanleiding zijn op onderdelen nog een aanvullende second opinion te vragen. Resultaten daarvan zouden dan nog verwerkt kunnen worden in de definitieve oprichtingsdocumenten, die via de voorhangprocedure aan uw Staten worden voorgelegd.

Leeswijzer

Het vervolgvoorstel vervangt niet het gehele oorspronkelijke statenvoorstel maar geeft een nadere toelichting op een aantal onderdelen in de fondsstructuur en bevat een geactualiseerd verdelingsvoorstel van de nog te verdelen € 70 mln aan revolverende middelen uit de eerste tranche. In onderstaande tabel is de relatie tussen het oorspronkelijke statenvoorstel en dit vervolgvoorstel aangegeven.

Onderdelen oorspronkelijk Statenvoorstel	Aanvullende of nieuwe informatie (in dit of separaat voorstel)	Waar te vinden
Doelen en uitgangspunten m.b.t. revolverende middelen	-	In oorspronkelijk Statenvoorstel
Beschrijving toolboxen: <ul style="list-style-type: none"> Innovatie in topsectoren en maakindustrie Duurzame energievoorziening Cultuur en Cultuurhistorie 	Toolbox breedband	In paragraaf 3 van dit Vervolgvorstel
Verdelingsvoorstel € 70 mln over beleidsgebieden	Geactualiseerd verdelingsvoorstel inclusief € 2 mln voor breedband	Paragraaf 2 van dit vervolgvoorstel Beslispunt 1 in Ontwerpbesluit
Fondsarchitectuur en uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Verduidelijking keuzes (meerwaarde en positionering Topfonds, inbesteden of aanbesteden fondsmanagement) Nadere uitwerking governance en provinciale invloed Uitwerking uitvoeringsregeling cultuur/cultuurhistorie (via NRF) Wijze van inzet middelen breedband 	Paragraaf 3 t/m 5 van dit vervolgvoorstel Paragraaf 7 van dit vervolgvoorstel Separaat Statenvoorstel In paragraaf 3 van dit vervolgvoorstel
Consequenties en risico's (financieel, juridisch)	<ul style="list-style-type: none"> Kwalificatie revolverende middelen in kader van Wet Hof Geactualiseerd uitgavenritme 	Paragraaf 9 van dit voorstel Paragraaf 9 van dit voorstel Beslispunt 2 en 3 in Ontwerpbesluit

Tabel 1. Samenhang statenvoorstel en vervolgvoorstel 'Verdeling en inzet Gelderse revolverende middelen' Vetgedrukt is de nieuwe informatie in dit vervolgvoorstel.

De provinciewet schrijft voor dat ons College het orgaan is dat het Topfonds Gelderland formeel opricht en dat via de voorhangprocedure de zienswijze van uw Staten daarop wordt gevraagd. Wij hechten eraan om in dit stadium richtinggevende uitspraken van uw Staten te vragen op hoofdkeuzes in de fondsstructuur. Zoals u aan het einde van enkele paragrafen kunt zien, vragen wij bij een aantal voorgestelde keuzes om uw mening (bespreekpunten) alvorens wij deze verder uitwerken tot definitieve oprichtingsdocumenten die via de voorhangprocedure aan u worden voorgelegd. Voorts hebben wij aan het einde van de desbetreffende paragraaf eventuele beslispunten opgenomen. Om u een compleet overzicht te geven: de volgende beslis- en bespreekpunten leggen wij met dit vervolgvoorstel aan u voor:

Beslispunten

- Beslispunt 1: verdeling van de nog beschikbare € 70 mln aan revolverende middelen
- Beslispunt 2 en 3: vaststelling van het uitgavenritme en dekkingsvoorstel voor Revolverende Middelen in de MIG

Bespreekpunten

- Besprekspunt 1: keuze voor een Topfondsstructuur
-
- Besprekspunt 2: keuze voor positionering van de BV onder PPM Oost, waarbij de provincie mede-aandeelhouder met doorslaggevende zeggenschap wordt
- Besprekspunt 3: keuze om het fondsbeheer via investering bij PPM Oost neer te leggen

2 Verdeling van middelen

In het statenvoorstel hebben we de volgende verdeling over de beleidsgebieden innovatie (inclusief brede maakindustrie), duurzame energievoorziening en cultuur / cultuurhistorie voorgesteld: 45% voor innovatie, 45% voor duurzame energievoorziening en 10% voor cultuur / cultuurhistorie. Rekening houdend met het reeds beschikbaar gestelde bedrag van € 30 miljoen aan het Innovatie & Investeringsfonds Gelderland (IIG) voor innovatie en duurzame energievoorziening betekende dit dat de resterende € 70 miljoen aan revolverende middelen uit de eerste tranche als volgt zou worden verdeeld:

- € 24 miljoen voor innovatie (45 miljoen minus 21 miljoen IIG);
- € 36 miljoen voor duurzame energievoorziening; (45 miljoen minus 9 miljoen IIG);
- € 10 miljoen voor cultuur/cultuurhistorie.

Onder verwijzing naar de Statennotitie 'Digitale bereikbaarheid' (PS2012-852) (zie paragraaf 3) stellen wij voor in 2013 een bescheiden start te maken met de aanleg van breedband en enkele projecten met revolverende middelen te financieren. Voor dit doel willen we € 2 miljoen inzetten. De beleidsvelden innovatie en duurzame energievoorziening krijgen in dit gewijzigde verdelingsvoorstel dan allebei € 1 miljoen minder (zie onderstaande tabel). Dit leidt vooralsnog tot onderstaande verdeling (tabel 2). In het kader van de Mid Term Review zullen wij bezien of wij u voorstellen meer middelen voor breedband uit te trekken.

Verdeling nog te bestemmen revolverende middelen (indicatief)	innovatie	duurzame energievoorziening	Cultuur/cultuurhistorie	Breedband	Totaal
Voorgestelde verdeling	€ 44	€ 44	€10	€ 2	€100
Reeds beschikbaar via IIG (1 ^e en 2 ^e tranche) ²	€ 21	€ 9			€ 30
Nog toe te wijzen (van de resterende € 70 miljoen)	€ 23	€ 35	€ 10	€ 2	€ 70

Tabel 2. Voorstel nieuwe verdeling beschikbare middelen (inclusief breedband). De bedragen zijn in miljoenen euro's.

² In september 2011 hebben uw staten € 10 miljoen beschikbaar gesteld (1^e tranche), gevolgd door een bijstorting van € 20 miljoen (2^e tranche) in 2012

Beslispunt 1

In bijgevoegd ontwerpbesluit (besluit 1) wordt voorgesteld om de resterende € 70 miljoen via bovenstaande tabel (tabel 2) te verdelen over de vier beleidsthema's innovatie, duurzame energievoorziening, cultuur / cultuurhistorie en breedband.

3 Wijze van uitvoering inzet revolverende middelen**3.1 Algemeen**

In het statenvoorstel is aangegeven waarvoor en hoe de revolverende middelen ingezet gaan worden. Kern in ons voorstel is het onderbrengen van marktconform ingezette revolverende middelen voor de beleidsvelden innovatie en duurzame energievoorziening in een speciaal daarvoor op te richten fonds, Topfonds Gelderland genaamd. Wij willen dit fonds onderbrengen in een daarvoor op te richten rechtspersoon. In paragraaf 4 en verder van dit vervolgvoorstel gaan we nader in op de keuzes met betrekking tot het Topfonds Gelderland.

Voor investeringen in cultuur/cultuurhistorie willen we - in lijn met de geformuleerde uitgangspunten in het statenvoorstel - samenwerken met onze bestaande partners, de stichting Nationaal Restauratiefonds (NRF) en de stichting Prins Bernhard Cultuurfonds. Deze revolverende middelen worden via zachte leningen weggezet. Ze zijn daarmee niet marktconform en worden juridisch beschouwd als subsidies. In een separaat statenvoorstel zal hier nader op ingegaan worden.

Voor de te besteden middelen voor breedband hebben wij de wijze van uitvoering nog niet bepaald. We verwachten in juni 2013 een aantal projectvoorstellen ter besluitvorming aan u voor te kunnen leggen die wij met de beschikbare revolverende middelen willen ondersteunen. In onderstaande paragraaf gaan we hier nader op in.

3.2 Investeren in Breedband

In de notitie '*Digitale Bereikbaarheid*' (PS2012-852) hebben wij beschreven welke provinciale inzet wij voor ogen hebben om daarmee de digitale bereikbaarheid in Gelderland te bevorderen: wij willen een actieve rol nemen als het gaat om het stimuleren van de aanleg van breedband in die gebieden waar de markt de komende drie jaar geen initiatief zal nemen een Next Generation Acces Network (NGA) aan te leggen.

Naast een faciliterende rol is voor de provincie voor de realisatie van een netwerk in de 'witte NGA-gebieden' een bescheiden investerende rol weggelegd. Dit zal altijd in samenwerking met andere co-investeerders moeten (mede overheden, telecompartijen, bedrijven en burgers). Omdat we nu niet kunnen inschatten hoe groot de investeringsbereidheid in de markt, bij burgers en bij gemeenten precies is, starten we bescheiden met een bedrag van € 2 miljoen revolverend voor 2013. Dat geeft ons de mogelijkheid om het komende jaar ervaring op te doen. Een verdere opschaling is afhankelijk van deze ervaringen en de beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen (provincie, andere overheden en investeerders).

In de notitie '*Digitale Bereikbaarheid*' hebben we beschreven dat er verschillende modellen voor realisatie mogelijk zijn. De ontwikkelende partij bepaalt zelf welk model het beste past. We verwachten dat de ingezette revolverende middelen binnen 10 jaar terug ontvangen zijn. Dat betekent dat elk jaar 10% van de ingezette middelen naar verwachting terugvloeit naar de provincie en opnieuw ingezet kan worden. Rekening houdend met de mogelijkheid dat bedrijven failliet kunnen gaan en sommige huishoudens niet in staat blijken te zijn de lening terug te betalen, verwachten we dat de ingezette middelen voor 90% revolverend zijn. Omdat we 2013 beschouwen als een leerjaar, zullen wij op zoek gaan naar een brede range aan type projecten. We denken dan aan verschillende typen gebruikers zoals huishoudens en bedrijven op bedrijventerreinen, aan verschil in de wijze waarop aan de organisatie en financiering inhoud wordt gegeven en de ingezette techniek.

Uitvoeringsorganisatie

Zoals wij nu inschatten zal het bij breedbandinvesteringen voor een deel om transacties onder zachte voorwaarden (lagere rentepercentages, achtergestelde leningen) gaan. Transacties die in juridische zin kwalificeren als subsidies en waar wettelijk geregelde bezwaar- en beroepsprocedures op van toepassing zijn. Het Topfonds Gelderland werkt onder marktconforme condities en verstrekt geen subsidies. Op voorhand past het dus niet om de revolverende middelen voor breedband bij het Topfonds Gelderland (bijvoorbeeld als onderdeel van IIG) onder te brengen. Vanwege de grootte van het bedrag is het kosteneffectief gezien ook niet verstandig om op dit moment voor breedband een aparte fondsstructuur (naast het Topfonds) op te zetten. Wij stellen dan ook voor om deze middelen als provincie zelf aan projecten toe te kennen en zelf ook het financiële beheer te voeren. Voor deze breedbandinvesteringen wordt 2013 een leerjaar. Mede op basis van opgedane ervaringen en de opschalingmogelijkheden kunnen we daarna een nadere keuze voor een structurele uitvoeringsorganisatie voor dit type investeringsprojecten maken. Het Topfonds Gelderland kan als uitvoeringsorganisatie weer in beeld komen als uit de leerervaringen blijkt dat investeringen in breedband toch onder marktconforme condities kunnen worden gedaan.

We verwachten u in juni 2013 een aantal projectvoorstellen breedband ter besluitvorming voor te kunnen leggen die wij met de beschikbare revolverende middelen willen ondersteunen. Tevens moet dan ook duidelijk zijn of er eventueel meer middelen (in het kader van de Mid Term review) overwogen zouden moeten worden.

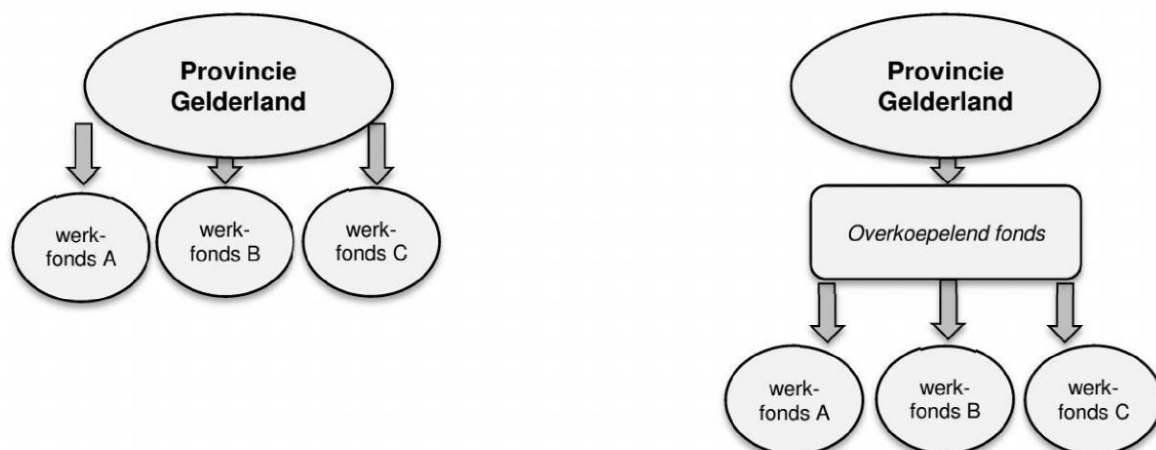
4 Fondsstructuur

Voor een effectieve en efficiënte inzet van de revolverende middelen voor de beleidsvelden innovatie en duurzame energievoorziening vinden wij de vorming van een apart fonds wenselijk (zie statenvoorstel). Wij willen dit fonds onderbrengen in een aparte rechtspersoon. De rechtspersoon zal vervolgens investeren in rechtspersonen (bv's, stichtingen) waarin werkfondsden gehouden worden³. Vanuit deze werkfondsden wordt geïnvesteerd in het Gelderse bedrijfsleven. De politiek heeft invloed op hoofdlijnen, maar maakt geen keuzes ten aanzien van individuele investeringen in bedrijven. Bovendien beogen wij in de rechtspersoon de benodigde specialistische financiële deskundigheid, marktexpertise en toegang tot de juiste netwerken te bundelen. Daarnaast kan de vereiste procedurele snelheid en slagkracht worden geboden, die nodig is om het Gelderse bedrijfsleven adequaat te kunnen bedienen. Het Innovatie & Investeringsfonds Gelderland (IIG) en de MKB Kredietfaciliteit Gelderland (MKG) zijn reeds bestaande voorbeelden van werkfondsden die in een aparte rechtspersoon zijn ondergebracht.

Keuze voor een Topfonds

Voor revolverende marktconforme investeringen in innovatie en duurzame energievoorziening is een aanzienlijk werkkapitaal beschikbaar (€ 58 miljoen, zie paragraaf 2). In de toekomst kunnen er eventueel meer middelen beschikbaar komen voor revolverende inzet in de Gelderse economie (aanvullende tranches en/of middelen uit andere programma's). De fondsstructuur verdient derhalve speciale aandacht. Daarbij zijn twee hoofdvormen mogelijk. Er kan gekozen worden voor een decentrale of voor een centrale (overkoepelende) fondsstructuur (zie figuur 3).

³ In dit vervolgvoorstel wordt gesproken over werkfondsden. Dit zijn fondsen van waaruit investeringen gedaan worden in individuele bedrijven of projecten. Deze werkfondsden kunnen 100% in handen zijn van 'één overheid (zoals het huidige IIG), van meerdere overheden of een combinatie van overheid en private partijen.



Figuur 3. Decentrale fondsstructuur (links) versus een (overkoepelende) fondsstructuur (rechts)

In een decentrale fondsstructuur worden de beschikbare revolverende middelen geïnvesteerd in bestaande werkfondsen als het IIG of bij nieuwe, nog op te richten, werkfondsen. Deze bestaande of nog op te richten werkfondsen investeren in specifieke sectoren van de Gelderse economie. Deze fondsen zijn alle aparte entiteiten (rechtspersonen) die geheel los van elkaar staan. De provincie heeft in deze decentrale fondsstructuur een directe bestuurlijke en financiële relatie met elk van deze fondsen. Elk fonds is hierdoor een verbonden partij met de provincie Gelderland, wat betekent dat de provincie die partij kan en moet controleren.

In een centrale fondsstructuur wordt er een overkoepelend fonds (hierna BV Topfonds Gelderland genaamd) tussen de provincie en de werkfondsen geschoven. Deze BV Topfonds Gelderland investeert niet rechtstreeks in bedrijven of projecten, maar uitsluitend in werkfondsen. De BV Topfonds heeft daarmee het karakter van een *fund-of-funds*⁴. BV Topfonds Gelderland is binnen de kaders van de investeringsinstructie van de provincie aan zet om te bepalen in welke werkfondsen hij investeert. De provincie heeft in deze structuur een directe relatie met het Topfonds, niet met de daaraan gelieerde werkfondsen. Wel zal de oprichting van (of participatie in) elk nieuw werkfonds voor finale goedkeuring aan de provincie voorgelegd worden. Via de investeringsinstructie bepaalt de provincie in welke sectoren en doelgroepen het desbetreffende fonds kan investeren. De operationele aansturing en coördinatie van de werkfondsen wordt verzorgd door het Topfonds. In deze constructie is alleen Topfonds Gelderland een verbonden partij. In onderstaande tabel zijn de kenmerkende verschillen van beide fondsstructuren beschreven.

Aspect	Decentrale structuur	Centrale structuur/Topfonds
Effectiviteit en slagvaardigheid	Financieel-technische en politiek - bestuurlijke beoordeling door provincie Beoordeling per concreet geval	Financieel-technische beoordeling door deskundige fondsbeheerder , politiek-bestuurlijke door provincie. Actief op zoek naar passende fondsen (samenhangend pakket aan werkfondsen)

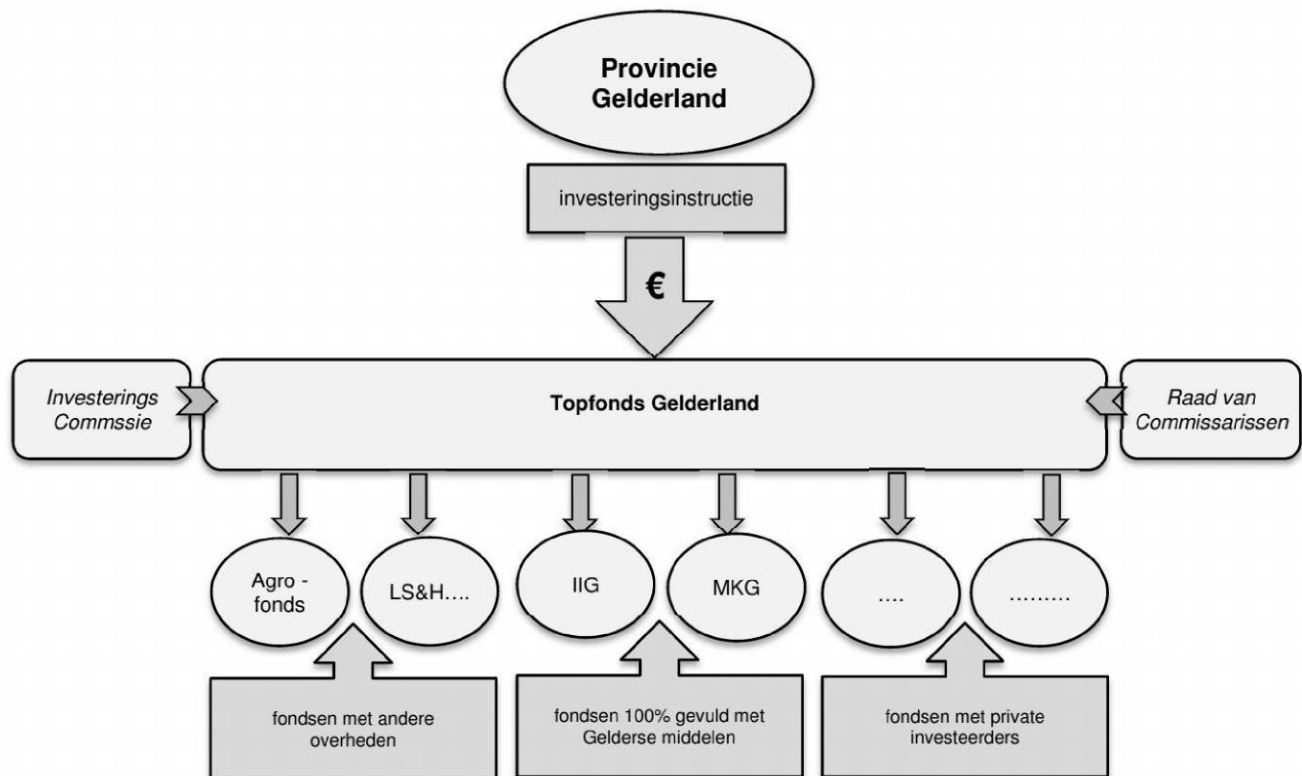
⁴ *Fund-of-funds* is een begrip uit de kapitaalmarkt waarmee wordt aangegeven, dat een investeringsfonds uitsluitend in fondsen investeert, eventueel samen met andere investeerders. Een fund-to-funds investeert nooit direct in ondernemingen.

	Provinciale besluitprocedures, waaronder voorhangprocedure en instemming minister van BZK	Besluitprocedure binnen BV (raadplegen AVA en RvC). Procedurele snelheid.
Flexibiliteit en toekomstbestendigheid	Toevoegen van nieuwe investeringsgebieden is eenvoudig. Provincie moet zelf voor samenhang zorgen en waakzaam zijn voor mogelijke versnippering.	Toevoegen van beleidsvelden en fondsen is eenvoudig. Leidt tot vertakking onder het Topfonds maar samenhang blijft behouden. Topfonds zorgt voor samenhang.
Transparantie en beheersbaarheid	Afzonderlijke sturings- en verantwoordingslijn per fonds (meerdere verbonden partijen) . GS hebben als aandeelhouder direct zicht op het functioneren per werkfonds. GS worden door de werkfonds geïnfomeerd op basis van de beheerovereenkomst dat met ieder werkfonds wordt afgesloten. Vergelijkbare werkwijze: IIG BV.	Eén verbonden partij, één sturings- en verantwoordingslijn. Provincie heeft via Topfonds Gelderland zicht op het functioneren van de werkfonds Financiële consolidatie op Topfondsniveau waar mogelijk Minder 'bureaucratielast' waardoor meer kosteneffectief
Fondsbeheer	Moet per fonds door provincie worden beoordeeld en ingevuld. Provincie qua expertise en netwerk (nu) niet geëquipeerd om deze rol in te vullen.	Beoordeling fondsmanagement van fondsen op professionaliteit en efficiency door beheerder Topfonds

Tabel 4. Afweging: decentrale of Topfondsstructuur?

Wij kiezen voor de Topfonds-structuur omdat wij van mening zijn dat door één sturings- en verantwoordingslijn betere coördinatie tussen de verschillende werkfonds mogelijk is, kosteneffectief beheer mogelijk wordt en wij tot een samenhangend pakket aan fondsen kunnen komen. Op deze manier voorkomen wij tevens een 'wildgroei' van verbonden partijen. Het Topfonds zal actief op zoek gaan naar werkfonds en investeringspartners en kan op die manier een pakket samenstellen dat de meeste meerwaarde voor de Gelderse economie en duurzame energievoorziening oplevert. Om tot een samenhangend pakket te komen, is deskundigheid en een goed netwerk tot fondsen nodig die op dit moment bij de provincie zelf niet aanwezig is en bij keuze voor een decentrale structuur helemaal opgebouwd zou moeten worden.

In het oorspronkelijke Statenvoorstel hebben we het belang geschetst van een slagvaardige en laagdrempelige fondstructuur om provinciale beleidsdoelen op het gebied van structuurversterking en verduurzaming van de Gelderse economie te kunnen realiseren. In onze visie wordt hier met het Topfonds optimaal op ingespeeld. Met het Topfonds Gelderland ontstaat een toekomstbestendig en flexibel beleidsinstrument van waaruit meerdere programma's en beleidsvelden kunnen worden bediend en samenhang in de fondsstructuur wordt behouden (zie onderstaande figuur).



Figuur 5. Topfonds Gelderland (TG). De middelen voor de thema's cultuur/cultuurhistorie (via het NRF) en breedband maken geen deel uit van TG en worden rechtstreeks gevoed vanuit de provincie Gelderland. In bovenstaand figuur is ook het voornemen om IIG en MKG onder Topfonds Gelderland te hangen al afgebeeld. Dit 'verhangen' zal in een later stadium aan u ter besluitvorming voorgelegd worden.

Fondsinitiatieven in andere provincies

Ook in andere provincies zijn en worden initiatieven voor de oprichting van fondsen genomen. Dezelfde trend is te zien bij gemeenten. Adviesbureau KplusV schat dat inmiddels meer dan 50 revolverende fondsen in oprichting zijn bij gemeenten en provincies. Algemene lijn is dat het beheer van de fondsen niet door de overheden zelf ter hand wordt genomen maar wordt uitbesteed.⁵ Argumenten die hiervoor gebruikt worden zijn het bereiken van meer slagvaardigheid met marktpartijen, procedurele snelheid en deskundigheid. Verdere rode draden zijn:

- focus op beleidsgebieden die voor die provincie of gemeenten relevant zijn, veelal gerelateerd aan de regionale economie, innovatie en duurzaamheid.
- regionale ontwikkelmaatschappijen spelen een belangrijke rol in het fondsbeheer van "economische" investeringsfondsen. Bij energiefondsen wordt vaker voor een externe fondsbeheerder uit de markt gekozen (via een openbare aanbestedingsprocedure).

Onze buurprovincies Noord-Brabant en Overijssel zijn ook bezig met het opzetten van een fondsstructuur. Noord-Brabant kiest voor innovatie ook voor een Topfonds structuur van waaruit de onderliggende fondsen gevoed worden. Het voorgenomen energiefonds investeert rechtstreeks in projecten. Overijssel is voornemens om twee aparte fondsen op te zetten (één gericht op innovatie en één energiefonds). Beide provincies kiezen voor een externe beheerder.

⁵ Bron: Artikel Financieel Dagblad pag 4, 5 december 2012.

Dit is de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) in Noord-Brabant voor innovatie en energie. Voor het innovatiefonds van Overijssel wordt PPM Oost NV de beheerder. Het energiefonds zal uitgevoerd worden door een conglomeraat van private partijen. Wij kiezen ervoor om voor het thema duurzame energievoorziening geen apart fonds op te richten maar de middelen via TG aan het/de desbetreffende energiefond(sen) beschikbaar te stellen. Bij de oprichting van IIG hebben we gekozen voor deskundigheidsopbouw en inhuur op het gebied van duurzame energievoorziening door PPM Oost. Dit werkt tot dusverre goed.

Ter informatie hebben wij in bijlage 3 aanvullende informatie over de fondsinitiatieven van de provincie Noord-Brabant en Overijssel nader op een rij gezet.

Bespreekpunt 1

Wij vragen expliciet uw reactie op ons voornemen om de Gelderse revolverende middelen via een Topfondsstructuur in te zetten.

5 Positionering van BV TG

Wanneer gekozen wordt voor het onderbrengen van het fonds in een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn er vier mogelijkheden:

- A Provinciale BV met de provincie als 100% aandeelhouder⁶.
- B BV onder PPM Oost NV, met PPM Oost NV als 100% aandeelhouder. Deze variant is vergelijkbaar met hoe nu het MKB Kredietfaciliteit Gelderland (MKG) is gepositioneerd en ingericht.
- C BV onder PPM Oost NV, met provincie en PPM Oost gezamenlijk als aandeelhouders.
- D De provincie richt een stichting op die de aandelen houdt in een BV waarin het fonds wordt ondergebracht.

De laatste variant is niet ongebruikelijk. Echter, omdat er door de stichting een tussenlaag ontstaat ten opzichte van de BV achten wij deze variant niet wenselijk. Wij gaan er daarom ook niet verder op in en hebben deze variant dan ook niet in het oorspronkelijke statenvoorstel vermeld. Variant A en B zijn wel in het statenvoorstel behandeld en variant C is daar vanuit het streven de voordelen van A en B zo veel mogelijk te combineren en de nadelen te ondervangen na overleg met onze huisadvocaat later aan toegevoegd.

In variant A is de provincie 100% aandeelhouder, in variant B is PPM Oost NV dat. In variant C zijn de provincie en PPM Oost beiden aandeelhouder, waarbij PPM Oost het grootste deel van de aandelen heeft (meer dan 95%) en de provincie minderheidsaandeelhouder is. Via zogenaamde prioriteitsaandelen heeft de provincie echter speciale zeggenschap op strategische besluiten in en van het Topfonds Gelderland. Ten aanzien van de besluiten waar de prioriteitsaandelen van de provincie niet het alleenrecht op zeggenschap heeft, dienen de beide aandeelhouders gezamenlijk een besluit te nemen.

In navolgende tabel zijn de drie varianten op een aantal bepalende aspecten afgewogen.

⁶ In deze variant wordt uitgegaan van de oprichting van een nieuwe BV. In theorie zou ook het IIG BV uitgebreid kunnen worden tot het Topfonds. Deze optie wordt als niet realistisch beschouwd. Het IIG BV is een fonds dat direct in Gelderse bedrijven/projecten investeert. Het Topfonds Gelderland TG is een fonds dat in andere fondsen investeert. Daarmee is het TG naar aard en inrichting dermate anders dan het IIG dat het niet logisch is om beide fondsen in dezelfde rechtspersoon onder te brengen. Het gaat in deze twee fondsen om ongelijksoortige investeringsbeslissingen die niet binnen één fonds te verenigen zijn.

Aspect	A. Provinciale BV (provincie = 100% aandeelhouder)		B. BV onder PPM Oost (PPM Oost NV = 100% aandeelhouder)		C. BV onder PPM Oost, provincie mede- aandeelhouder	
Zeggenschap provincie	Directe invloed in de rol van aandeelhouder.	+++	Indirecte invloed (via doorpak-regeling Oost NV). Provincie heeft geen bevoegdheden als aandeelhouder.	+	Directe invloed (specifieke bevoegdheden t.a.v. strategische besluiten). Minder invloed dan bij A op de overige besluiten, er is immers een mede- aandeelhouder	++
Governance	Professionele invulling van directie, RvC en IC	+++	Professionele invulling directie, RvC en IC	+++	Professionele invulling directie, RvC en IC	+++
Profiel	Overheidsfonds	+	Sterker marktprofiel, Koppeling aan bestaande investeringsmij van de provincie	++	Vergelijkbaar als bij B.	++
Financieel /fiscaal- technisch	Middelen kwalificeren als uitgaven in kader van Wet Hof ⁷ Niet-verrekenbare btw (waaronder inhuur management).	+	Middelen kwalificeren als uitgaven in kader van Wet Hof btw op inhuur management verrekenbaar binnen fiscale eenheid NV Oost/PPM	+++	Middelen kwalificeren als uitgaven in kader van Wet Hof btw verrekenbaar binnen fiscale eenheid NV Oost/PPM (mits provincie < 5% aandelen)	+++
Risico's	Beperking operationele risico's via investeringsinstruc- ties en good governance Directie tov B en C relatief eenvoudig te vervangen	+++	Vergelijkbaar met A. Vervanging fondsmanagement minder eenvoudig	+	Vergelijkbaar met A Vervangen management mogelijk maar minder eenvoudig dan bij A. PPM wil alleen aandeelhouder zijn zolang zij het fondsbeheer voeren.	++

Tabel 6. Afweging drie varianten positionering Topfonds Gelderland.

Variant B, de BV TG onder PPM Oost NV heeft als nadeel dat de provincie geen rechtstreekse zeggenschap als aandeelhouder heeft. In het oorspronkelijke Statenvoorstel gingen we ervanuit dat de provinciale zeggenschap en controle in deze variant via de "doorpakregeling", in de aandeelhouderrelatie van Oost NV naar PPM Oost NV, kan worden geregeld. Mede omdat de provincie één van de drie aandeelhouders in Oost NV is, is door de provinciale huisadvocaat aangegeven dat deze positie in vergelijking tot directe aandeelhouderinvloed in de BV TG relatief zwak is. Een ander nadeel van de BV onder PPM Oost is dat een eventuele vervanging van het fondsmanagement in de praktijk moeizamer te realiseren zal zijn, omdat PPM zelf enig aandeelhouder van BV TG is (overigens geldt dit ook in variant C: PPM Oost NV heeft aangegeven enkel aandeelhouder te willen zijn wanneer zij de directie over TG BV voert). Omdat de provincie minder directe sturingsmogelijkheden als aandeelhouder heeft en er met variant C inmiddels een goed alternatief gevonden is, valt variant B af.

⁷ Dit is gebaseerd op een provincie interne beoordeling van een memo van het Ministerie van Financiën. In de drie varianten wordt dit punt niet onderscheidend geacht, zie verder paragraaf 9.

De keuze gaat dus tussen de varianten A en C. Beide varianten voldoen aan de uitgangspunten van "good governance" en zijn op zich prima keuzes.

Positionering van de BV onder PPM Oost betekent dat de BV TG gezien kan worden als onderdeel van de fiscale eenheid NV Oost/PPM Oost, wat belastingtechnische voordelen kan opleveren. Uit door ons ingewonnen fiscaal advies blijkt dat in variant A (100% provinciale BV) een groot deel van de te betalen btw op inhuur van het fondsmanagement niet verrekend of verhaald kan worden op het btw-compensatiefonds van de provincie⁸. In de varianten B en C kunnen btw-betalingen voor een groot deel binnen de fiscale eenheid van Oost NV worden verrekend. Om het Topfonds Gelderland onder de fiscale eenheid van PPM Oost te laten vallen, dient de belastingdienst hier - net zoals destijds bij het MKG het geval was - nog wel apart toestemming voor te verlenen.

Variant C combineert de sterke punten van de varianten A en B en neutraliseert de zwakke punten. In deze variant zijn PPM Oost NV en provincie gezamenlijk aandeelhouder van BV TG. De provincie heeft slechts een klein aandelenbelang (minder dan 5%) maar deze aandelen hebben wel een speciale status ("prioriteitsaandelen")⁹. Met deze prioriteitsaandelen krijgt de provincie bijzondere bevoegdheden. Hierdoor kan de provincie haar zeggenschap en controle beter waarmaken dan wanneer ze geen prioriteitsaandelen zou hebben. De provincie heeft in de AvA (aandeelhoudersvergadering) een doorslaggevende stem op alle strategische besluiten die aan de aandeelhouders zijn voorbehouden. Het gaat hierbij om de volgende bevoegdheden:

- goedkeuren van participatie in werkfonds;
- beëindigen van het TG of beëindigen van een participatie in een fonds;
- vervangen van het fondsmanagement
- benoemen van leden van RvC, vaststellen reglement voor RvC en IC

De bevoegdheden van de directie, RvC, IC en aandeelhouder (waaronder de prioriteitsaandelen) zijn uitgewerkt in bijgaande concept-statuten (bijlage 2).

In variant C wordt een vergelijkbare zeggenschap als bij een 100% provinciale BV zoveel mogelijk benaderd. Variant C heeft dan ook onze voorkeur omdat we hiermee optimaal gebruik maken van PPM Oost NV en deze constructie fiscaal-technisch aantrekkelijk is. Daarbij merken wij wel op dat om de provincie in variant C op de strategische besluiten dezelfde invloed te laten hebben als in variant A een aantal nadere afspraken en maatregelen noodzakelijk zijn. In de statuten hebben we variant C uitgewerkt; in de artikelen 17.12 van de statuten TG zijn de bevoegdheden van de provincie als prioritair aandeelhouder opgenomen. In variant A (de 100% provinciale BV) heeft de provincie deze bevoegdheden als enig aandeelhouder automatisch.

Bespreekpunten 2

Wij vragen expliciet uw reactie op ons voornemen om de BV door PPM Oost NV en de provincie op te laten richten, 95% van de aandelen worden gehouden door PPM Oost NV, 5% door de provincie Gelderland. Om onze invloed te maximaliseren heeft de provincie prioriteitsaandelen waarmee wij een doorslaggevende stem hebben op alle strategische besluiten die aan de aandeelhouders zijn voorbehouden

⁸ Het BTW-compensatiefonds zal naar verwachting op 1 januari 2014 worden afgeschaft.

⁹ Door het belang van de provincie Gelderland in TG op maximaal 5% te houden, kan fiscaaltechnisch gezien TG onder de fiscale eenheid van Oost NV/PPM Oost NV vallen.

6 Keuze fondsmanager: inbesteden of aanbesteden?

De keuze inzake de directie voor TG BV, zit deels al opgesloten in de keuze rond de positionering van het Topfonds. Immers, indien gekozen wordt voor een positionering van het Topfonds onder PPM Oost NV is de consequentie om ook de directie door PPM Oost NV te laten verrichten. Het fondsmanagement kan ook aanbesteed worden. De provincie Overijssel heeft hier bijvoorbeeld bij de invulling van haar energiefonds voor gekozen (zie ook paragraaf 3). In deze paragraaf gaan we nader in op de voor- en nadelen van deze beide varianten. Daaraan voorafgaand geven we eerst een nadere toelichting op de belangrijke rol en taken van de fondsmanager.

De directie bestuurt de BV TG en het fonds binnen de kaders die door de provincie in de investeringsinstructie zijn aangegeven (in paragraaf 6 wordt hier nader op ingegaan). De directie is belast met het nemen van beslissingen omtrent het investeren/participeren in werkfondsen. Zij volgt marktontwikkelingen, bereidt investeringen in fondsen voor en overlegt daarover met het Investment Committee (IC) en de Raad van Commissarissen (RvC). Ze volgt en beheert gedane investeringen in de werkfondsen, zorgt voor begeleiding en nazorg en besluit na verloop van tijd een participatie in een werkfonds te beëindigen. Daarnaast volgt en monitort de fondsmanager de resultaten van investeringen en rapporteert daarover aan de RvC, de AvA en de provincie. De uitoefening van deze activiteiten vereist specifieke expertise, ervaring, een groot netwerk in Gelderland en een adequate administratieve organisatie.

Een directe keuze voor PPM Oost als fondsmanager is mogelijk omdat PPM Oost NV als een 'eigen' uitvoeringsorganisatie van de provincie mag worden beschouwd. Via de zogenaamde inbestedingconstructie kan de provincie de taak van het fondsmanagement bij PPM Oost NV onderbrengen. Een Europese aanbestedingsprocedure hoeft hiervoor niet te worden gevolgd.

In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van beide selectiemodellen benoemd:

Aspect	Inbesteding fondsmanagement bij PPM	Europese aanbesteding fondsmanagement
Kwaliteit	PPM Oost NV heeft een goed trackrecord t.a.v. investeringen in marktfondsen. Ruime investeringservaring in Gelderland	In aanbesteding worden kwaliteitseisen als criteria gesteld. Op die eisen wordt een aanbieder geselecteerd. Door een aanbestedingsprocedure ontstaat zicht op de markt en wordt de keuze voor een partij in onderling vergelijk genomen. PPM Oost NV zou kunnen inschrijven voor deze aanbesteding. De "echte" kwaliteit van de fondsbeheerder wijst zich uit in de praktijk (na de selectie)
Kosten	PPM Oost NV gaat uit van marktconforme tarieven. Over vergoeding moet vervolgens worden onderhandeld. Salarisgebouw van PPM Oost NV past binnen de Wet Normering Topinkomens	Selectie geschiedt op basis van de economisch meest voordelige aanbieding met daardoor een kans op een goedkoper aanbod dan PPM Oost NV
Efficiency / uitvoerbaarheid	inzet van bestaande investeringsmaatschappij, waardoor een langdurige selectieprocedure wordt vermeden.	Aanbestedingsprocedure kost minimaal zes maanden.

Tabel 7. Inbesteding versus aanbesteding.

Wij stellen PPM Oost NV als beoogd fondsmanager van TG voor. Doorslaggevende argumenten daarbij zijn:

- PPM Oost NV is sinds jaar en dag onze eigen investeringsmaatschappij;
- PPM Oost NV als investeringsmaatschappij een bewezen trackrecord heeft in innovatie (meer dan 10 jaar aan ervaring). Op het gebied van energietransitie heeft PPM Oost NV inmiddels ervaring opgedaan door de directie en het beheer van IIG BV te voeren. Door het Ministerie van Economische Zaken is PPM Oost NV ook als de beste investeringsmaatschappij van de ROM's beoordeeld¹⁰;
- direct uitvoerbaar en efficiënt in de zin dat we maximaal gebruik maken van de expertise en ervaring van een bestaande uitvoeringsorganisatie met een groot en relevant netwerk in Oost-Nederland.

Bij de juridische inrichting is een onwenselijke samenloop van belangen van PPM Oost NV als fondsmanager van TG en fondsmanager van marktfondsen (zoals het IIG) en hun eigen werkzaamheden vanuit hun eigen participatiemaatschappij een aandachtspunt. Via een goede governance en besluitvormingstructuur (aandeelhouder en/of RvC besluiten over bepaalde investeringsbeslissingen of financiële transacties) wordt dit risico afgedekt (hierbij wordt de Code Tabaksblat gevolgd, zie ook paragraaf 7).

Bespreekpunt 3

Wij vragen expliciet uw reactie op ons voornemen om het fondsbeheer van Topfonds Gelderland via inbesteding door PPM Oost NV te laten uitvoeren.

7 Inrichting Topfonds

7.1 Inleidend

In het oorspronkelijke statenvoorstel hebben wij beschreven hoe wij het Topfonds qua governance willen inrichten. Hieronder vatten we de essentie daarvan nog een keer samen waarna we de concrete uitwerking in statuten en beheerovereenkomst behandelen.

Bij de juridische inrichting van Topfonds Gelderland is een heldere governance een belangrijk uitgangspunt. Sturing door de provincie en onafhankelijk toezicht dienen goed en transparant geregeld te zijn. Hoofddijnen in de door ons voorgestelde juridische structuur van TG zijn:

- vormgeving in een BV waarvan de provincie mede-aandeelhouder is en via prioriteitsaandelen (vastgelegd in de statuten) op belangrijke strategische besluiten bepalende invloed heeft (zie paragraaf 4);
- een Raad van Commissarissen (RvC), bestaande uit minimaal 3 deskundigen, die toezicht uitvoert op het management van de BV en als klankbord voor het fondsmanagement fungeert.
- een InvesteringsCommissie (IC) die het fondsmanagement adviseert bij de te nemen investeringsbeslissingen in fondsen. Het uiteindelijk besluit om wel of niet te participeren in een werkfonds is een bevoegdheid van de directie (waarbij wel eerst onze instemming verkregen moet worden); in de praktijk heeft het advies van het IC een zwaarwegend karakter. In het IC zitten deskundigen met kennis en expertise op het gebied van topsectoren in de economie en duurzame energievoorziening en met ervaring op de investeringsmarkt. Mocht in de toekomst een extra beleidsgebied aan de investeringsinstructie van het TG worden toegevoegd, dan kan benodigde expertise o.a. worden zeker gesteld door het opnemen van een extra lid in de IC;
- fondsmanagement door PPM Oost NV;

¹⁰ Op 20 december jl. is het nieuwe investeringsfonds Dutch Venture Initiative (DVI) gelanceerd. Het investeringsfonds van € 150 miljoen wordt gefinancierd door het Europees Investeringsfonds (EIF) en PPM Oost NV. De investering van PPM Oost wordt mogelijk gemaakt door de Nederlandse overheid. Naast het aandeelhouderschap is PPM Oost ook betrokken bij investeringsbeslissingen middels een positie in het Investment Committee van DVI.

- afbakening van de speelruimte van het fondsmanagement door de provincie op basis van een beheerovereenkomst en een daarbij behorende investeringsinstructie;
- achteraf bijsturing door provincie op basis van jaarverslagen en een uitgebreide vierjaarlijkse evaluatie.

'Good governance'

Bij de precieze inrichting van de governance van TG is uiteraard de daarop vigerende wetgeving van toepassing, zoals het Burgerlijk Wetboek. Om recht te doen aan de bijzondere positie van een overheid als aandeelhouder en de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het privaatrecht, verklaren wij op TG de Nederlandse Corporate governance code ('Code Tabaksblat') van toepassing. Die code bevat beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur. Bij de opstelling van de conceptstatuten zijn we van deze beginselen uitgegaan. Ook de marktfondsen waar TG in investeert en/of participeert is good governance een belangrijk aandachtspunt. Er dient sprake te zijn van onafhankelijk toezicht en professioneel fondsmanagement. Verder dienen de werkfondsen de Nederlandse corporate governance code in acht te nemen. Daarop zullen fondsen, naast natuurlijk op andere punten (zie hierna), worden getoetst.

Staatssteun

Bij de wijze waarop de werkfondsen gaan opereren en bij de uitkeringen die de werkfondsen doen aan de ondernemingen kan sprake zijn van staatssteun. Om te voorkomen dat er ontoelaatbare staatssteun in de TG-constructie wordt verstrekt, dient op 3 niveaus rekening gehouden te worden met een aantal voorwaarden die door de Europese Commissie zijn gesteld. Deze voorwaarden zullen in de investeringsinstructie worden opgenomen.

Niveau 1: steun aan investeerders (niveau mede-investeerders in een werkfonds)

Openbare en particuliere investeerders dienen op voet van gelijkheid te investeren. Het kan niet zo zijn dat TG ten opzichte van particuliere investeerders waarmee een werkfonds wordt opgericht meer risico gaat lopen. Om dat te realiseren moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden:

- De investeringsvoorwaarden zijn voor een normale investeerder in de markteconomie aanvaardbaar;
- Openbare en particuliere investeerders delen precies dezelfde opwaartse en neerwaartse risico's en vergoedingen en hebben dezelfde achtergestelde positie ten opzichte van schuldeisers;
- Ten minste 50% van de financiering is afkomstig van private investeerders. Die private investeerders moeten onafhankelijk zijn van de onderneming waarin zij investeren.

Niveau 2: steun aan een werkfonds, of de beheerder daarvan.

In het algemeen beschouwt de Europese Commissie een werkfonds als een tussenconstructie om steun over te dragen aan de investeerders of aan de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd. Het fonds zelf wordt niet zelf als begunstigde van de steun beschouwd. Wanneer TG investeert in bestaande fondsen met talrijke en uiteenlopende investeerders, dan kan de Europese Commissie toch oordelen dat de investering van TG staatssteun kan zijn. Dit zal van geval tot geval zorgvuldig getoetst moeten worden. Wanneer het werkfonds open staat voor private marktpartijen dan dient de investering van die partijen onder marktconforme voorwaarden te geschieden.

Niveau 3: steun aan ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd

De werkfondsen zullen uiteindelijk investeren in ondernemingen (risicokapitaal verstrekken, zoals leningen en garanties en participeren in het aandelenkapitaal van een onderneming). De Europese Commissie redeneert dat er staatssteun is verstrekt wanneer de kapitaalmaatregelen resulteren in een grotere beschikbaarheid van risicokapitaal voor MKB's dan ervoor het geval was.

Omdat risicokapitaalmaatregelen veelal bedoeld zijn om marktfalen te corrigeren - er is immers onvoldoende privaat kapitaal beschikbaar - zal al snel worden aangenomen dat sprake is van steun op het niveau van de ontvangende onderneming. Om dit te voorkomen zal in de investeringsinstructie worden meegegeven dat TG aan de werkfondsen moet opleggen dat bij de beoordeling om te gaan investeren een aantal mededelingen van de Europese Commissie inzake rentepercentages in acht moeten worden genomen.

Plicht tot aanbesteden

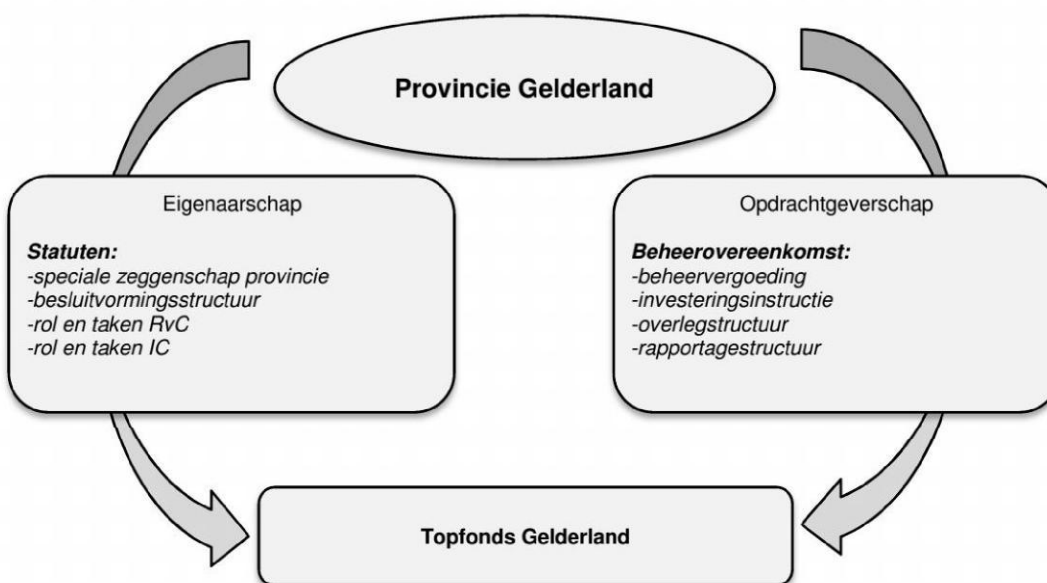
Doordat het werkkapitaal van TG volledig uit overheidsmiddelen bestaat, is TG een aanbestedende dienst. Dit heeft tot gevolg dat TG bij het geven van opdrachten conform het aanbestedingsrecht moet handelen. Wanneer de opdracht voor het fondsbeheer van een werkfonds de drempel van € 200.000,-- overschrijdt, dient deze opdracht te worden aanbesteed. Dit speelt voornamelijk een rol bij werkfondsen waarin TG participeert waar een nieuwe fondsbeheerder moet worden aangetrokken. Dat kan zijn omdat er nog geen fondsbeheerder is (nieuw op te richten fonds) of omdat een contract met een bestaande fondsbeheerder afloopt.

7.2 Statuten en beheerovereenkomst

De provincie heeft in de rol van aandeelhouder invloed op het Topfonds Gelderland en via de statuten en investeringsinstructies ook op de werkfondsen. Deze invloed betreft alle strategische beslissingen die door TG worden genomen en alle beleidsmatige aspecten van de investeringsstrategie.

De provinciale invloed wordt langs twee lijnen vormgegeven (zie ook onderstaande figuur):

- als (mede-)aandeelhouder van de BV TG. Via deze lijn heeft de provincie invloed op alle strategische beslissingen. De aandeelhouderinvloed wordt vastgelegd in de statuten (oprichtingsakte).
- als opdrachtgever van de BV TG. Via deze lijn heeft de provincie onder meer invloed op de investeringsstrategie, hoogte van de managementvergoeding en wijze van rapportage en terugkoppeling. Deze afspraken worden in een beheerovereenkomst vastgelegd.



Figuur 8. Invloed van de provincie Gelderland via het eigenaarschap en opdrachtgeverschap TG

7.2.1 Statuten

De provincie heeft naast gewone aandelen (4%, PPM Oost heeft 95%) nog enkele prioriteitsaandelen (1%), waarmee de provincie invloed heeft op alle strategische beslissingen in en van het Topfonds¹¹:

- beëindigen van het TG of beëindigen van een participatie in een fonds;
- goedkeuren van deelname in fondsen;
- benoemen en vervangen van het fondsmanagement;
- benoemen van leden van RvC, vaststellen reglement voor RvC en IC.

Deze bevoegdheden zijn prominent in de statuten opgenomen (zie artikel 17.12). Verder worden de volgende onderwerpen in de statuten geregeld:

- Doelomschrijving van het Topfonds (artikel 2). De doelomschrijving is bewust ruim omschreven om eenvoudig nieuwe beleidsgebieden toe te kunnen voegen indien uw Staten dit wensen.
- Rechten en verplichtingen m.b.t. aandelenkapitaal (w.o. uitgifte en verkrijging van aandelen, artikel 3 t/m 16)
- Instelling en rol en taken van de RvC (artikel 19 en 20). De Commissarissen worden benoemd op basis van een bindende voordracht van de prioriteitsaandeelhouder (= provincie). De precieze taakinvulling en werkwijze wordt geregeld in een reglement dat in de vergadering van prioriteitsaandeelhouders (=provincie) wordt vastgelegd. De bezoldiging van de RvC wordt in de vergadering van aandeelhouders (= provincie en PPM Oost NV) bepaald. De maximale vergoeding blijft daarbij binnen de grenzen die in de Wet Normering Topinkomens zijn aangegeven.
- Rol en taken IC (artikel 21). De RvC benoemt en ontslaat de leden van het IC. In overleg met het bestuur stelt zij een profielschets vast van elk van de leden van het IC. De vergadering van prioriteitsaandeelhouders (= provincie) stelt een reglement vast waarin de taken en bevoegdheden van het IC worden geregeld. De beloning van de leden van het IC wordt door de vergadering van aandeelhouders (= provincie en PPM Oost NV) bepaald. De maximale vergoeding blijft daarbij binnen de grenzen die in de Wet Normering Topinkomens zijn aangegeven.
- Rol en taken van het bestuur (= fondsmanager, artikel 17). Benoeming vindt plaats op basis van een bindende voordracht van de prioriteitsaandeelhouder. Salaris en arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld door de prioriteitsaandeelhouder. Hierbij wordt rekening gehouden met de kaders die gesteld zijn in de Wet Normering Topinkomens.
- Vaststelling jaarrekening en winstbestemming (artikel 23 t/m 26).
- De besluitvormingstructuur (artikel 30 t/m 32). Aangegeven wordt welke besluiten de goedkeuring van de prioriteitsaandeelhouder en/of RvC behoeven. Ook wordt aangegeven welke besluiten voor schriftelijk advies aan het IC moeten worden voorgelegd. De prioriteitsaandeelhouder (provincie) kan daar een verdere selectie of afbakening in maken.

Belangrijk punt is de samenloop van belangen ten aanzien van PPM Oost NV. PPM Oost NV kan als participatiemaatschappij zelf ook in bedrijven en fondsen investeren; deze belangen kunnen dan gaan conflicteren met de belangen van TG. Op het moment dat een persoonlijk of zakelijk belangenconflict kan ontstaan, voorzien de statuten erin dat bij dit soort beslissingen de RvC het finale besluit neemt. Daarnaast moet altijd advies ingewonnen worden bij het IC, zonder positief advies van dit onafhankelijk opererend orgaan is effectuering van een investering of participatie in een ander fonds (in principe) niet mogelijk. Via deze constructies worden mogelijke belangenconflicten zoveel mogelijk voorkomen.

¹¹ In totaal zijn er 10.000 aandelen van elk € 1,-. Deze zijn als volgt verdeeld: 9500 'gewone' aandelen zijn in handen van PPM Oost NV, 400 'gewone' aandelen in handen van de provincie Gelderland. De provincie heeft daarnaast nog 100 prioriteitsaandelen.

7.2.2 Beheerovereenkomst

De beheerovereenkomst wordt gesloten tussen de provincie, PPM Oost NV en de BV TG. PPM Oost krijgt hierin de opdracht om de directie en het beheer van het Topfonds op zich te nemen en daarbij de investeringsinstructies in acht te nemen. In de beheerovereenkomst worden afspraken over het fondsmanagement, de beheervergoeding en overleg en rapportage vastgelegd. Ook worden zaken rond schadeloosstelling, financiële voeding en treasury geregeld. De beheerovereenkomst wordt in eerste instantie tot en met 2014 aangegaan met mogelijkheid van een stilzwijgende verlenging met telkens twee jaar. Beëindiging van de overeenkomst betekent de facto ook dat PPM Oost NV haar aandelen zal overdragen aan de provincie. Daarom is in de beheerovereenkomst/aandeelhoudersovereenkomst een speciale call-putoptie opgenomen (artikel 5).

De beheerovereenkomst betreft alleen de wederzijdse afspraken over het Topfonds Gelderland. Indien in de toekomst door uw Staten besloten zou worden om het IIG en MKG als dochterondernemingen onder het Topfonds Gelderland te brengen, zal per dochteronderneming een aparte beheerovereenkomst opgesteld worden.

Hieronder worden de belangrijkste onderdelen van de beheerovereenkomst (investeringsinstructies, beheervergoedingen, rapportageverplichtingen en overleg structuur) aangegeven.

Investeringsinstructies

Het Topfonds gaat relaties aan met werkfondsen, die investeren in Gelderse bedrijven en projecten. Het Topfonds is niet vrij om zomaar in elk willekeurig fonds te participeren. De investeringsinstructies van de provincie geven de kaders aan waarbinnen het TG zich dient te bewegen. Deze instructies bevatten beleidsinhoudelijke eisen en omvatten de volgende onderdelen:

- selectie en inkadering van de sectoren en doelgroepen waarin geïnvesteerd mag worden;
- te realiseren maatschappelijke doelen en prestaties met provinciale middelen (zie paragraaf 3 van het oorspronkelijke statenvoorstel);
- maximale investeringsbedragen;
- looptijden van verschillende typen fondsen en te behalen percentages revolverendheid per beleidsveld/investeringsgebied;
- te voeren beleid m.b.t. maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- wijze van rapportage en verantwoording.

De investeringsinstructie is als bijlage 1 van de beheerovereenkomst opgenomen.

In de investeringsinstructies worden ook eisen meegegeven ten aanzien van de selectie en het beheer van fondsen. Bij de selectie en beoordeling zal de manager van het Topfonds speciale aandacht moeten besteden aan de volgende aspecten:

- wat is de meerwaarde van een fonds voor Gelderse economie of energiedoelstellingen? Dit betekent op de eerste plaats dat het investeringsgebied in het verlengde moet liggen van de beleidsdoelen, focussectoren en doelgroepen die door provincie aan TG zijn meegegeven. Daarbovenop moet helder worden dat participatie in een fonds tot meer investeringen in Gelderland leiden dan zonder deze participatie. In de investeringsinstructie is een streeffactor van minimaal 2 opgenomen. Dit wil zeggen dat als TG bijvoorbeeld voor € 5 mln participeert in een landelijk werkfonds dit werkfonds voor minimaal € 10 mln investeert in de Gelderse economie. De provincie Gelderland moet aan elke deelname van Topfonds Gelderland in een fonds haar goedkeuring verlenen. Op deze manier hebben we invloed in welke fondsen de Gelderse middelen worden gestoken;

- is sprake van goed bestuur en toezicht? De governancestructuur en invulling van management en toezicht in de praktijk moet worden beoordeeld (onder meer via een beoordeling van management- en uitvoeringskosten e.d.);
- wordt voldaan aan van toepassing zijnde regelgeving en gedragsregels van maatschappelijk verantwoord ondernemen? TG gaat geen staatssteun verstrekken. Om die reden dient standaard een staatssteuntoets te worden uitgevoerd, vast moet komen te staan dat TG geen hogere of andere risico's loopt dan wel andere verplichtingen aangaat ten opzichte van andere participanten in het fonds. De investeringsstrategie en het trackrecord zullen daarnaast worden onderzocht om vast te kunnen stellen of er niet in bepaalde, door de provincie onwenselijk geachte, bedrijfssectoren wordt geïnvesteerd;
- voorts dient TG bij iedere investering een due diligence-onderzoek te verrichten, m.a.w. een boekenonderzoek te doen naar de financiële gezondheid van het fonds waarin TG geïnteresseerd is.

Het TG krijgt verder de opdracht mee om toe te zien op het functioneren en beheer van de fondsen. Diverse instructies in de investeringsinstructies (zie de bijlagen van de beheerovereenkomst) zijn daarop gericht. TG analyseert de resultaten van de verschillende fondsen en bundelt deze tot een samenhangende rapportage ten behoeve van terugkoppeling naar de provincie.

Ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) sluiten we aan bij bestaand provinciaal beleid. Het Strategisch Beleggingsplan bevat daarvoor de nodige aanknopingspunten; op inhoudelijk vlak sluiten we aan bij de richtlijnen over maatschappelijk verantwoord beleggen (MVB) zoals ze worden gehanteerd bij het financieel beheer van het Nazorgfonds Stortplaatsen (PS2012-455, beleggingstatuut nazorgfonds). De richtlijnen uit het beleggingsstatuut Nazorgfonds zijn meer toegesneden op het werkgebied en de werkwijze van het Topfonds Gelderland. Deze richtlijnen houden in dat de beheerder van het Topfonds MVO-beleid dient te voeren en fondsen aan een duurzaamheidsscreening moet onderwerpen. In deze screening wordt aansluiting gezocht bij de uitgangspunten en beginselen van de VN Global Impact, waarin onder meer gelet wordt op mensenrechten, rechten van werknemers (o.m. tegengaan van kinderarbeid), zorg voor het milieu en anticorruptie. Tevens kunnen via dit beleid bepaalde sectoren als investeringsgebieden worden uitgesloten. Op basis van de huidige richtlijnen wordt de wapensector compleet uitgesloten.

Management- en uitvoeringskosten

Zoals in het Statenvoorstel verwoord is, bedragen de fondsmanagement-kosten voor een "fund of funds" circa 0,75% van de fondsinleg (op jaarbasis). Hiermee worden de kosten van de inhuur van PPM-capaciteit en ondersteuning, inclusief een uitbestedingbudget voor specifieke ondersteuning en advisering, gefinancierd. De fondsmanagementkosten zullen de eerste jaren wat hoger liggen dan in de jaren daarna. Gaandeweg als de activiteiten steeds meer een beheersmatig karakter krijgen, zullen de managementkosten dalen, zodat over langere periode gerekend de fondsmanagementkosten het marktconforme niveau van 0,75% niet zullen overschrijden. In de concept-beheerovereenkomst wordt uitgegaan van een managementvergoeding van 0,75%, op basis van de initiële inleg van € 58 mln, per jaar.

Naast de fondsmanagementkosten is er ook sprake van eenmalige oprichtings- en inrichtingskosten van de BV TG alsmede kosten die gemaakt worden voor de vergoedingen voor leden van de RvC en IC. Daarbij sluiten wij aan bij de normering zoals die is in de de Wet normering topinkomens in acht wordt genomen. Zowel de eenmalige kosten als de kosten RvC/IC worden ten laste gebracht van de fondsmiddelen die in BV TG worden gebracht.

Rapportage en verantwoording

In artikel 13 van de beheerovereenkomst wordt nader ingegaan op de rapportage verplichtingen vanuit Topfonds Gelderland naar de provincie Gelderland:

- via kwartaal en een uitgebreide jaarlijkse rapportage verschaft het fondsmanagement inzicht in de investeringsportefeuille van het Topfonds en onderliggende fondsen. In de kwartaalverslagen wordt ingegaan op de volgende punten:
 - nieuwe investeringen in werkfondsen
 - alle beëindigde werkfondsinvesterings
 - alle lopende werkfondsinvesterings
 - significante veranderingen ten aanzien van rechten, verplichtingen, wijzigingen van organisatorische aard etc.
- de uitvoering van een vierjaarlijkse evaluatie (de eerste keer aan het einde van deze coalitieperiode) naar het functioneren en presteren van het TG en de effectiviteit en efficiency van de inzet van revolverende middelen.

De jaarrapportages en vierjaarlijkse evaluatierapportage worden in uw Staten besproken en bieden gelegenheid om op basis van concrete feiten en resultaten aanpassingen door te voeren in de middelenverdeling en investeringsinstructies. Ook kunnen op basis hiervan beleidsgebieden worden toegevoegd of nader afgebakend. Wij stellen voor dat er gekoppeld aan het verschijnen van het jaarverslag, een briefing voor Statenleden wordt verzorgd waarin een nadere toelichting op de resultaten van het afgelopen jaar en vooruitblik op het komende jaar wordt gegeven.

Het reguliere toezicht op het Topfonds vindt plaats door de RvC. De (prioriteit)aandeelhouder (de provincie) kan verzoeken op specifieke onderdelen nader onderzoek te laten uitvoeren. Dit kan betrekking hebben op financiële transacties of andere bedrijfsvoeringsaspecten waar de accountant gericht onderzoek naar zou kunnen doen. Onderwerp van nader onderzoek kan ook het MVO-beleid van een fonds zijn.

Exitstrategie

In de onverhoopte situatie dat de provincie Gelderland ontevreden is over het fondsbeheer zijn er in de statuten en beheerovereenkomst afspraken gemaakt opdat de provincie Gelderland haar samenwerking met PPM Oost NV kan beëindigen: PPM Oost is verplicht om haar aandelen op eerste verzoek van de provincie over te dragen. Hierdoor wordt Topfonds Gelderland BV een 100% provinciale BV. De Provincie kan PPM Oost NV ook als fondsbeheerder ontslaan of de beheerovereenkomst opzeggen. Dit heeft tot gevolg dat de aandelen voor 100% in handen komen van de provincie Gelderland. Bij opzegging van de overeenkomst is de opzegtermijn minimaal 6 maanden tot maximaal 2 jaar. In die periode kan de aanbestedingsprocedure voor een nieuwe fondsbeheerder worden doorlopen. Bij ontslag van de fondsmanager wordt de beheerovereenkomst per direct beëindigd, tenzij op dat moment anders wordt bepaald door de provincie Gelderland. De provincie heeft als prioriteitsaandeelhouder dus doorslaggevende zeggenschap in de BV ook als het om de exitstrategie gaat. Het werkkapitaal (de provinciale middelen die in TG gaan) wordt op de prioriteitsaandelen van de provincie gestort zodat in het geval van een exit de middelen bij en van de provincie blijven.

8 Wat is aan PS en GS?

In het statenvoorstel hebben we samengevat waar GS en waar PS over besluiten. Omdat dit ook een cruciaal onderdeel van de besluitvorming is, herhalen we dat hieronder nog een keer.

De provincie Gelderland moet aan elke deelname van Topfonds Gelderland in een fonds haar goedkeuring verlenen. Op deze manier hebben we invloed in welke fondsen de Gelderse middelen worden geïnvesteerd.

Ons College vult de aandeelhoudersrol in BV TG in en ziet toe op een juiste uitvoering van de beheerovereenkomst. Dit betekent niet dat uw staten geen invloed meer hebben op Topfonds Gelderland.

Hieronder wordt dan ook aangegeven welke bevoegdheden bij PS en GS liggen.

Provinciale Staten bepalen het beleidskader en de hoofdlijnen waarbinnen met revolverende middelen wordt gewerkt. Concreet zijn PS aan zet bij de volgende consultaties (via de voorhangprocedure) en besluiten:

- bepalen fondsstructuur en besluiten over opheffing (voorhangprocedure)
- vaststellen kader voor investeringsinstructies (beleidsinhoudelijke en financiële hoofdlijnen) (voorhangprocedure);
- vaststellen prestatie-indicatoren en doelen per beleids-/investeringsgebied (besluitvorming);
- bepalen van verdeling van middelen over de beleidsgebieden (besluitvorming);
- toevoegen van nieuwe beleidsgebieden, schrappen van bestaande; (besluitvorming);
- toevoegen van aanvullende middelen (voeding) aan het Topfonds Gelderland; (besluitvorming);

Gedeputeerde Staten voeren het provinciale beleid inzake revolverende middelen uit en vullen de aandeelhoudersrol in Topfonds Gelderland in. Concreet gaan GS over de volgende zaken:

- implementeren fondsstructuur;
- implementeren investeringsinstructies;
- volgen en monitoren van uitvoeringsprestaties en informeren van PS (via jaarverslagen);
- zorgdragen voor de uitvoering van de vierjaarlijkse evaluatie naar het functioneren en presteren van het TG en de stichting Nationaal Restauratie fonds en de effectiviteit en efficiency van de inzet van revolverende middelen;
- besluiten over participatie in werkfondsen door het TG; Hoewel deze besluiten tot de bevoegdheid van ons college behoren, willen wij onze keuzes richting uw Staten transparant maken. Wij zullen elk besluit tot participatie in een fonds (ongeacht de hoogte van het bedrag), op dezelfde wijze als bij andere provinciale deelnemingen (Vitens, Alliander) gebruikelijk is, openbaar maken en naar u toesturen. U ontvangt deze stukken direct na besluitvorming in ons College, voorafgaand aan definitieve besluitvorming in de AvA van het Topfonds. Op deze manier bent u tijdig op de hoogte van elke deelname in een fonds.

9 Financiële voeding en beheersing van het EMU saldo (Wet Hof)

Van de nog te verdelen € 70 miljoen is € 58 miljoen bestemd om door het Topfonds te worden weggezet in fondsen die investeren in innovatie en duurzame energievoorziening. In het statenvoorstel is voorgesteld het MIG-uitgavenritme te volgen bij de inzet van de € 70 miljoen, te weten: € 63,3 miljoen in 2013, 3,3 miljoen in 2014 en 3,4 miljoen in 2015.

In het statenvoorstel hebben we aangegeven dat nog niet vast staat hoe we de inzet van Revolverende Middelen moeten kwalificeren, als financiële transactie of als reguliere uitgave. De kwalificatie 'financiële transactie' houdt in dat de initiële voeding niet EMU-belastend is, eventuele waardeverliezen die na verloop van tijd optreden zijn dat wel. Als de verstrekking van werkkapitaal aan TG als een reguliere uitgave kwalificeert is de initiële inleg volledig EMU-belastend. Middelen die na verloop van tijd weer terugvloeien richting provincie geven in dat geval EMU-ruimte.

Enkele maanden geleden hadden we het beeld dat we de voeding aan TG als financiële transactie konden beschouwen. In oktober 2012 hebben wij echter een memo (dd. 10 oktober 2012) van het Ministerie van Financiën ontvangen waarin twee strikte criteria zijn opgenomen om aan de kwalificatie financiële transactie te kunnen voldoen, te weten:

- Het fonds moet op afstand van de provincie staan.
- Het fonds moet winstgevend zijn.

Onduidelijk is hoe deze criteria precies moeten worden geïnterpreteerd. De provincie Noord-Brabant gaat er in haar fondsplannen (investeringsfondsen bij en door de BOM) vanuit dat de door de provincie in te leggen middelen niet EMU-belastend zijn, andere provincies kiezen voor een route waarin de fondsinleg juist wel als een uitgave worden beschouwd. Zekerheid over hoe de criteria van het Ministerie moeten worden uitgelegd valt op korte termijn niet te verwachten, omdat het uiteindelijk het CBS is (in opdracht van Eurostat/Europese Commissie) die achteraf - op basis van het provinciale jaarverslag - bepaalt hoe de transacties moeten worden gekwalificeerd.

Vooralsnog gaan wij er vanuit dat door de (aandeelhouder)invloed van de provincie in Topfonds Gelderland de provinciale bijdragen aan het TG EMU belastende uitgaven zijn. Het fonds staat immers door het aandeelhouderschap niet op afstand van de provincie. Dit is 1 van de 2 criteria in het memo van het Ministerie van Financiën om aan de kwalificatie 'financiële transactie' te kunnen voldoen.

Gezien het bovenstaande houden wij er rekening mee dat we te maken hebben met EMU belastende uitgaven. Het lijkt ons College mede hierdoor dan ook verstandig om het kasritme aan te passen opdat de provinciale uitgaven meer verspreid worden over tijd dan in het oorspronkelijke Statenvoorstel is opgenomen. Spreiding voorkomt ook dat het TG geconfronteerd wordt met een (substantieel) 'treasury'- vraagstuk. In het kader van de mid term review kan een bijstelling van het kasritme "revolverende middelen" vervolgens meegenomen worden bij bijstelling van de begroting 2013 e.v..

Beslispunt 2 en 3

In bijgevoegd ontwerpbesluit (besluit 2) wordt voorgesteld om de resterende € 70 miljoen beschikbaar te stellen via het volgende kasritme: € 32 miljoen in 2013, € 28 miljoen in 2014 en € 10 miljoen in 2015. Deze middelen worden beschikbaar gesteld uit en gedekt binnen de MIG.

10 Vervolg

Met dit vervolgvoorstel stellen wij uw Staten een verdeling voor over de vier beleidsthema's. Ook geven wij aan op welke manier wij deze middelen willen inzetten: via het Topfonds Gelderland investeren wij in fondsen die op hun beurt participeren in of leningen verstrekken aan ondernemers en/of projecten. Als bijlage hebben wij de concept-statuten en concept-beheerovereenkomst (met investeringsinstructies) van Topfonds Gelderland bijgevoegd zodat u zo concreet mogelijk inzicht krijgt in de wijze waarop Topfonds Gelderland aangestuurd gaat worden. De resultaten van de behandeling in uw Staten zullen wij vervolgens verwerken in de concept-statuten en beheerovereenkomst. Eventueel kunnen bepaalde onderdelen nog worden voorgelegd voor een second opinion. Daarna krijgt u de definitieve stukken (statuten en beheerovereenkomst) voorgelegd via de voorhangprocedure. De provinciewet schrijft ons deze voorhangprocedure voor en het is niet mogelijk om beide documenten via een statenvoorstel ter goedkeuring aan u voor te leggen. Omdat wij de statuten en beheerovereenkomst dan al eerder in concept aan u voorgelegd hebben, hopen wij op deze manier aan uw sturingswens te voldoen. De statuten zullen tevens ter goedkeuring aan het ministerie (BZK) voorgelegd worden. Na haar goedkeuring kan vervolgens Topfonds Gelderland formeel opgericht worden. De verwachting is dat dit in het tweede kwartaal van 2013 plaats zal vinden. Vervolgens kunnen onze middelen via het kasritme in beslispunt 2 en de procedures in de beheerovereenkomst beschikbaar gesteld worden aan het Topfonds Gelderland.

Dictum

Wij geven u in overweging te besluiten overeenkomstig bijgevoegd gewijzigd ontwerpbesluit

Arnhem, 15 januari 2013 - zaaknummer 2012-016728

Gedeputeerde Staten van Gelderland

C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koningin

drs. P.P.L. van Kalmthout - secretaris

+ + + + +

Bijlage 1 Concept statuten Topfonds Gelderland

Zie separaat document

Bijlage 2 Concept beheerovereenkomst

Zie separaat document


Bijlage 3. Fondsinitiatieven in andere provincies

Innovatie	Noord-Brabant	Overijssel
Focus	<ul style="list-style-type: none"> • Hightech systems en materialen, life sciences, biobased economy, (agro)food, logistiek, maintenance. • Innovatie in maatschappelijke opgaven: landbouw, zorg economie, mobiliteit, energie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hightech systems en materialen, health/lifesciences, kunststoffen/chemie • 'Crossovers met Agrofood, vrijetijdseconomie, energie en bouw
Fonds-constructie	Fonds-in-fonds constructie: <ul style="list-style-type: none"> • Budget EU 125 mln., looptijd 10 jaar • Investeren in fondsen, niet in bedrijven • 'Systematische wijze van oprichten van fondsen' • Investering/fonds max. Eu 10 mln., daarboven instemming provincie • Beoogd fondsbeheerder: BOM 	Investeren in fondsen en MKB: <ul style="list-style-type: none"> • Budget Eu 42 mln. Overijssel en Eu 15 mln. Regio Twente • Op korte termijn onder te brengen bij PPM Oost via investering
Revolverendheid	Kapitaal blijft in stand (100% revolverend) <ul style="list-style-type: none"> • Operationele kosten gedekt uit rendement 	In aanleg revolverend gezien focus op risicovolle doelgroep kans op leeglopen op termijn wordt geaccepteerd

Energie	Noord-Brabant	Overijssel
Focus	<ul style="list-style-type: none"> Aanjagen/versnellen energiebesparing, opwekken duurzame energie Provinciale klimaatdoel-stelling 45 PJ energiebesparing, 31 PJ duurzame energieopwekking Fonds draagt 10% van deze doelstelling bij 	<ul style="list-style-type: none"> Aandeel hernieuwbare energie tot 2020 verhogen met 20% Fonds draagt 20-60% van deze doelstelling bij
Fondsconstructie	Financiering van projecten <ul style="list-style-type: none"> Co-investeren met banken en risicokapitaal Budget Eu 60-100mln. (kosteneffectieve omvang) Looptijd 20 jaar In max 5 jr wordt gepoogd investeringen door te verkopen aan eindbeleggers Provincie eigenaar, beoogd fondsbeheerder: BOM 	Financiering van projecten <ul style="list-style-type: none"> Hernieuwbare energie: Eu 150 mln. Energiebesparing (woningbouwcoöperaties): Eu 100 mln. Looptijd 10-15 jaar Energiefonds Overijssel BV, provincie 10% aandeelhouder, externe directie/management
Revolverendheid	Kapitaal blijft nominaal in stand <ul style="list-style-type: none"> Operationele fondskosten worden gedekt uit gerealiseerd rendement 	Niet revolverend Financiële rendementen vallen terug aan algemene middelen