

**Bronnendocument behorend bij de rekenkamerbrief
Fondsvorming provincie Noord-Brabant**

24 mei 2013

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Basisdocumenten fondsvorming provincie Noord-Brabant | 5 |
| 1.1 | Code Sturing in samenwerkingrelaties | 5 |
| 1.2 | IJkpunten Investeringsstrategie Agenda van Brabant | 8 |
| 1.3 | Rapport inzake opzet Fondsvoorstel met checklist en toelichting | 10 |
| 1.4 | Business cases | 12 |
| 2 | Kaderstelling en controle bij fondsvorming: andere provincies | 15 |
| 2.1 | Provincie Gelderland | 15 |
| 2.2 | Provincie Fryslân | 17 |
| 2.3 | Provincie Overijssel | 18 |
| 2.4 | Provincie Limburg | 20 |
| 3 | Kaderstelling en controle: op afstand geplaatste instellingen | 25 |
| 3.1 | Kaders voor toezicht en verantwoording Algemene Rekenkamer | 25 |
| 3.2 | Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen | 26 |
| 3.3 | Artikel 'Fondsvorming' | 28 |

1 Basisdocumenten fondsvorming provincie Noord-Brabant

De rekenkamer heeft de volgende documenten van de provincie bestudeerd, waarin kaderstelling en controle met betrekking tot fondsvorming aan de orde komt:

Algemeen

- Code Sturing in samenwerkingsrelaties Provincie Noord-Brabant. Leidraad voor het realiseren van provinciale doelstellingen door of in samenwerking met derden (november 2010).
- IJkpunten Investeringsstrategie Agenda van Brabant (mei 2010).

Fondsvorming

- Rapport voor provincie Noord-Brabant inzake opzet Fondsvoorstel met checklist en toelichting, rapport van Zanders Treasury and Finance Solutions van 2 oktober 2012.
- Business cases Innovatiefonds, Energiefonds, Breedband Infrastructuur Fonds en Groen Ontwikkelfonds van 2 oktober 2012.
- Statenvoorstel 67/12 A van 16 november 2012 met Fondsvoorstellen voor de 2^e tranche Investeringsagenda.
- Statenmededeling van 5 maart 2013 over de voortgang voorbereiding instelling fondsen.

1.1 Code Sturing in samenwerkingrelaties

In de inleiding van de code ‘Sturing in samenwerkingrelaties’ wordt onder meer opgemerkt dat, gelet op het feit dat samenwerking met partners steeds belangrijker wordt bij het realiseren van provinciale doelstellingen, de behoefte bestaat aan:

- bewustwording in de provinciale organisatie van het belang van samenwerkingsrelaties voor het realiseren van provinciale doelstellingen;
- ordening in verschillende categorieën van relaties op basis van heldere en eenduidige definities;
- (blijvend) zicht op de relaties die de provincie al heeft en die ze in de toekomst nog aangaat;
- aandachtspunten die in verschillende soorten samenwerkingsrelaties van belang zijn en waarover bij de invulling van samenwerkingsrelaties een beargumenteerde afweging dient plaats te vinden.

Deze Code ‘Sturing in samenwerkingsrelaties’ voorziet in deze behoefte, vanuit het uitgangspunt dat samenwerking noodzakelijk is en kansen biedt om onze ambities en doelstellingen te realiseren.

De code biedt aandachtspunten en een beslislijn om te komen tot een consistente invulling van samenwerkingsrelaties. Binnen de wettelijke kaders blijft maatwerk bij de invulling van specifieke samenwerkingsrelaties mogelijk.

De code benoemt de aandachtspunten die bij de invulling van belang zijn en in een bestuurlijke afweging kan vervolgens een beargumenteerde keuze gemaakt worden voor de wijze van invulling van een specifieke samenwerkingsrelatie.

Sturen op afstand

Over het in samenwerking met derden realiseren van provinciale doelstellingen wordt opgemerkt dat dit wel consequenties heeft. 'De uitvoering wordt meer op afstand geplaatst met als gevolg dat de verantwoordelijkheid voor die uitvoering bij een andere organisatie komt te liggen en daarmee buiten de directe invloedssfeer van de provincie. Tegelijkertijd worden via de uitvoering wel provinciale doelstellingen gerealiseerd waarvoor het provinciaal bestuur maatschappelijk en politiek aanspreekbaar blijft. Daarom is het van belang dat de provincie de samenwerking in voldoende mate kan sturen, beheersen en daarop toezicht kan houden opdat zowel de betreffende organisatie als de provincie zich kunnen verantwoorden over de uitvoering van taken en de realisatie van doelstellingen. Om dit te waarborgen dienen met de uitvoerende organisatie en/of tussen de samenwerkende partners afspraken gemaakt en vastgelegd te worden. Deze afspraken zijn te clusteren naar een viertal sturingsthema's: doelen bepalen, verantwoordelijkheden toewijzen, verantwoording afleggen en randvoorwaarden stellen.'

Deze thema's worden vervolgens in de code uitgewerkt in die zin dat aangegeven wordt welke onderwerpen daarbij de revue dienen te passeren en wat voor soort afspraken daarover gemaakt kunnen worden. De precieze uitwerking van elk thema is voor elk type samenwerkingsrelatie verschillend en sterk afhankelijk van de specifieke aard van de samenwerkingsrelatie en van wettelijke en provinciale kaders.

Doelen bepalen

Met betrekking tot het bepalen van doelen wordt opgemerkt dat het van belang is dat heldere afspraken gemaakt worden over de opdrachten en taken die uitgevoerd moeten worden, de doelstellingen die via de samenwerkingsrelatie worden nagestreefd en het resultaat/de output die geleverd moet worden. Aangegeven wordt dat dit - afhankelijk van de vorm van samenwerking - vastgelegd kan worden in bijvoorbeeld de statuten, een convenant of een intentieverklaring. Daarin kan bijvoorbeeld ook vastgelegd worden dat de jaarlijks te leveren producten en diensten en uit te voeren taken worden vastgelegd in een begroting of een werkplan.

De volgende aandachtspunten worden daarbij van belang geacht:

- afspraken over de uitvoering van doelen en de wijze waarop die zijn vastgelegd binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders;
- afrekenbare afspraken over meetbare prestaties/output;
- of, indien dit niet mogelijk is, afspraken over de wijze waarop prestaties/output periodiek worden vastgelegd;
- afspraken over de wijze en de momenten waarop de realisatie van prestaties en doelen wordt gemonitord en geëvalueerd.

Verantwoordelijkheden toewijzen

Wat betreft het toewijzen van verantwoordelijkheden wordt aangegeven, dat er heldere afspraken gemaakt dienen te worden over de rol en positie van de betrokken organisaties ten opzichte van elkaar (zowel tussen samenwerkende partners onderling als met de uitvoerende organisatie).

Daarbij worden de volgende aandachtspunten weergegeven:

- de mate van directe invloed op het bestuur van de organisatie of beperking tot het houden van toezicht op de organisatie;

- samenstelling van het bestuur en het toezichthoudend orgaan en afspraken over wie leden benoemt of voordraagt;
- de bevoegdheden van het bestuur en het toezicht houdend orgaan en afspraken over in welke gevallen teruggekoppeld dient te worden naar de provincie of de samenwerkende partners;
- eventuele samenwerking van aandeelhouders (aandeelhoudersovereenkomst);
- wijze waarop Provinciale Staten bij de samenwerkingsvorm betrokken worden.

Bestuur

Onder het kopje 'Bestuur' wordt opgemerkt: 'Uitgangspunt vanuit de samenwerkingsprincipes is dat de provincie zelf - onder meer ter voorkoming van de 'pettenproblematiek' - zich bij deelnemingen in privaatrechterlijke organisaties zo weinig mogelijk bemoeit met het directe bestuur van de organisatie, maar er voor zorgt dat taakstelling, strategische ruimte en randvoorwaarden zodanig helder en goed op orde zijn, dat in redelijkheid en naar alom geaccepteerde professionele maatstaven, de organisatie zijn taken zelfstandig kan uitvoeren. Deze redenering leidt derhalve tot de conclusie dat, mits taakstelling en randvoorwaarden op orde zijn, directe bemoeienis met het bestuur van of participatie in het bestuur van deze organisaties niet aan de orde is.'

Toezicht

Met betrekking tot toezicht op de organisatie wordt aangegeven, dat hiervoor een andere benadering geldt. 'Immers de provincie blijft in een aantal gevallen in laatste instantie formeel eindverantwoordelijk voor een goede uitvoering van de publieke taken die zij laat uitvoeren door derden of die zij zelf uitvoert in samenwerking met verbonden organisaties. Daarom dient invulling van samenwerkingsrelaties gepaard te gaan met een goed onafhankelijk toezicht.

De volgende aandachtspunten zijn hierbij aan de orde:

- de statuten, het directiestatuut, de governance-code en een beperkt aantal strategische documenten en acties behoeven de instemming van de provincie;
- de benoeming van leden van de Raad van Toezicht en indien van toepassing ook die van de Raad van Bestuur en/of de Raad van Commissarissen behoeven de goedkeuring van de provincie als aandeelhouder;
- de provincie kan - binnen wettelijke randvoorwaarden - bindende richtlijnen opstellen waarbinnen de organisatie dient te functioneren. Deze richtlijnen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de organisatie-, personeels- of beloningsstructuur. Met name ten aanzien van het financieel- en kwaliteitsbeleid, alsmede de *verantwoording* daarover, dient naar de organisatie volgestrekte duidelijkheid te bestaan.'

Verantwoording afleggen

Over het thema 'verantwoording afleggen' wordt opgemerkt: 'Zowel de organisatie zelf als de provincie moet zich kunnen verantwoorden over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de organisatie. De interne organisatie van de uitvoerende partner moet hiertoe aan kwaliteitseisen voldoen.

Afspraken hierover en over de wijze en momenten waarop de provincie door de organisatie over welke onderwerpen geïnformeerd wordt, worden vastgelegd. Deze informatie dient de provincie minimaal in staat te stellen op een adequate wijze invulling te geven aan haar toezichthoudende rol. Provinciale Staten worden hierover

voor wat betreft deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen jaarlijks via de paragraaf ‘verbonden partijen’ in de jaarstukken geïnformeerd. Belangrijke strategische beleidsbeslissingen worden in de desbetreffende statencommissie aan de orde gesteld.

Tenslotte dienen - indien van toepassing - afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop de organisatie zich over haar dienstverlening verantwoordt tegenover haar doelgroepen en klanten.

De volgende aandachtspunten zijn daarbij aan de orde:

- afspraken over informatievoorziening (o.m. frequentie en inhoud rapportages), certificering, systematisch risicomanagement e.d.;
- borging van een adequate interne organisatie van de samenwerkingspartner (kennisborging, juiste competenties, verantwoordelijkheid voor planning en control en financiële functie);
- wijze van informatievoorziening aan stakeholders (inzicht in en transparantie van het gevoerde beleid).’

Randvoorwaarden stellen

Naast bovenstaande zaken zijn er nog randvoorwaarden en kaders waarbinnen de organisatie moet opereren. Hierover wordt in de code aangegeven, dat deze onder meer kunnen voortkomen uit wettelijke verplichtingen voor de provincie of de provinciale uitwerking daarvan.

Denk hierbij onder meer aan afspraken over:

- winst en eventuele winstuitkering;
- reservevorming;
- beloningsstructuur;
- kwaliteitsborging, bijvoorbeeld door toepassing van een “bedrijfstakspecifieke” code, certificering en/of een accountantsverklaring bij de jaarrekening;
- opereren binnen wettelijke kaders;
- maatschappelijk verantwoord ondernemen (duurzaam en maatschappelijk betrokken).

1.2 IJkpunten Investeringsstrategie Agenda van Brabant

In juni 2010 hebben PS de Agenda van Brabant vastgesteld.

Doel van deze Agenda is: ‘vanuit onze kracht willen we bij de Europese top van kennis- en innovatieregio’s blijven behoren. Dat vraagt om een sociaal veerkrachtige, ecologisch efficiënte en economisch sterke regio. Op deze manier wil de provincie welvaart en welzijn voor Brabant garanderen.’

Onderdeel van de Agenda van Brabant is de investeringsstrategie.

Doelstelling van deze investeringsstrategie is een structuurversterking van het bijzondere vestigings- en leefklimaat in Brabant.

In het kader van de Agenda van Brabant en de investeringsagenda die daar onderdeel van uitmaakt, zijn tien ijkpunten opgesteld.

Deze luiden als volgt:

- 1 Met 'De Agenda van Brabant' hebben PS de volgende vijf investeringsdomeinen vastgesteld:
 - Kennis: duurzame innovatie en slimme ambachtelijkheid.
 - De bereikbare regio.
 - Leefklimaat: topvoorzieningen.
 - Brabants mozaïek.
 - Natuur en landschap.Investeringsvoorstellen dienen zoveel als mogelijk op meerdere investeringsdomeinen maatschappelijk effect te sorteren.
- 2 Investeringsvoorstellen dienen aantoonbaar structuurversterkend te zijn voor één of meerdere onderscheidende kwaliteiten van Brabant. Met behulp van de investeringsvoorstellen wordt door de provincie sturing gegeven op de ontwikkeling van de omgevingskwaliteit van Noord-Brabant, passend bij het aangescherpte provincieprofiel en haar rol als gebiedsautoriteit op het ruimtelijk-economische, ecologische en/of culturele domein zoals verwoord in de Agenda van Brabant.
- 3 Investeringsvoorstellen zijn een aanvulling op (en dus niet een vervanging van) het reguliere beleid; het gaat om duurzame lange termijn investeringen die niet in het reguliere beleid zijn voorzien.
- 4 Daarnaast dient het te gaan om een daadwerkelijke extra investeringsimpuls: de investeringen dienen niet in de plaats te komen van andere middelen (geen tekorten in lopende exploitatie opvullen).
- 5 Voorstellen die in het kader van deze investeringsstrategie worden uitgewerkt hebben een aantoonbaar multipliereffect, prikkelen tot investeringen van derden en leiden tot maatschappelijke effecten in ten minste één van de genoemde domeinen. Niet alle investeringen zullen een financieel 'sneeuwbaaleffect' teweeg brengen. De multiplier kan variëren al naar gelang het type investering of project. Middelen worden gericht ingezet om condities te scheppen waaronder het - met name voor private partijen - aantrekkelijk is om te participeren. Per investeringsvoorstel worden (maatschappelijke) effecten en outcome in beeld gebracht.
- 6 Voorstellen die in deze investeringsstrategie worden uitgewerkt betreffen niet (eenmalige) consumptieve bestedingen, maar dragen bij aan duurzame investeringen (én investeringsrelaties), met waar mogelijk en/of kansrijk een revoluerend karakter. Hieruit volgt dat de provincie in beginsel niet subsidieert, maar investeert. Bij voorkeur via participatie, zoals bijvoorbeeld revolving funds, garantiefondsen, participatiefondsen, benefit sharing, Publiek-Private Samenwerking (PPS-constructies), etc.
- 7 Daar waar economische waarde ontstaat (of wordt toegevoegd) wordt in ieder geval geparticipeerd en niet gesubsidieerd. Elk voorstel gaat gepaard met een 'exit-strategie' om provinciaal vermogen weer vrij te krijgen. Duidelijk moet worden wanneer, onder welke omstandigheden en hoe de provincie zich kan

terugtrekken. De aanpak kan per voorstel variëren, telkens wordt de meest geschikte manier gekozen.

- 8 Investeringsvoorstellen moeten zijn afgestemd met de gemeentelijke, rijks- of Europese agenda. Een optimale benutting van Europese en rijksmiddelen (beredeneerd vanuit de Brabantse opgaven) is daarbij een belangrijke overweging.
- 9 Investeringsvoorstellen (kunnen) worden ontwikkeld of uitgevoerd door inzet van ontwikkel- of uitvoeringsvermogen van buiten. Daar waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van calls for proposals, ontwerpwedstrijden en partnerschappen voor de ontwikkeling van investeringsprojecten. Buitenlandse voorbeelden leren dat uitvoering van omvangrijke innovatieprogramma's veelal gebeurt door zelfstandige organisaties, ontwikkelmaatschappijen of publieke holdings. Het voordeel van op een dergelijke manier op afstand zetten is dat op onderdelen meer professionaliteit en uitvoeringskracht beschikbaar is. De provinciale organisatie kan zich hierdoor richten op regie en monitoren van doelbereik en maatschappelijk effecten.
- 10 Voorstellen worden in samenhang en als één tranche in een rompbesluit aangeboden aan Provinciale Staten. Een tranche bevat een combinatie van investeringsvoorstellen van majeure projecten. De omvang van een investeringsvoorstel moet substantieel zijn (minimaal circa € 30 miljoen). Provinciale Staten worden via separate uitwerkingen per investeringsvoorstel maximaal in de gelegenheid gesteld hun kaderstellende rol (inhoudelijk en financieel) in te vullen.

1.3 Rapport inzake opzet Fondsvoorstel met checklist en toelichting

In het rapport van Zanders Treasury en Finance Solutions (oktober 2012) wordt een fonds omschreven als een financiële toezegging (in de vorm van participaties aandelenkapitaal), leningen en garanties) waarmee de op voorhand vastgelegde (maatschappelijke / publieke) doelstellingen dienen te worden bereikt door inzet van deze financiële middelen. Op voorhand moeten de doelstellingen duidelijk omschreven zijn samen met de financiële kaders waarin dit dient te gebeuren en de controle en het toezicht hierop.

Over de structuur van het fonds wordt aangegeven, dat deze zodanig moet worden ingericht dat er een transparante en goed beheersbare vorm ontstaat, waarbij vanuit de provincie voldoende invloed en sturing kan worden gegeven zonder op de plek van de uitvoerder te gaan zitten. De structuur moet voldoende waarborgen bieden dat de maatschappelijke doelstellingen van de fondsen behaald kunnen worden.

Met betrekking tot de kaders wordt onder meer opgemerkt: 'Het is van belang om de fondsen zodanig in te richten dat de uitvoerder voldoende mogelijkheden heeft om de aan hem opgedragen doelstellingen te behalen waarbij ook de provincie voldoende

voeding houdt (middels rapportage en controle mechanisme) zodat de publieke doelen gewaarborgd zijn.’

Onder het kopje ‘Invloed/controle/toezicht’ wordt vermeld: ‘Er kan een goedkeuringslijst van bijzondere besluiten (grotere investeringen bijvoorbeeld) worden opgesteld, die aan de provincie moet worden voorgelegd.

Indien een Raad van Commissarissen wordt ingesteld is het van belang om de taken van deze Raad goed te waarborgen in de diverse documenten zodat de doelstellingen van de fondsen bereikt worden binnen de gestelde kaders.

De Raad van Advies (Investeringscommissie) zal bestaan uit personen die actief zijn in de markt waarvoor het fonds is opgericht en in staat zijn de investeringen op hun financiële en maatschappelijke merites te beoordelen. Benoeming vindt plaats door de aandeelhouder in overleg met de uitvoerder.’

Met betrekking tot de keuze voor een structuur via de BOM wordt opgemerkt dat indien hiervoor wordt gekozen een goed onderscheid moet worden gemaakt tussen de belangen van de BOM en de provincie, waarbij tegenstrijdige belangen kunnen optreden indien projecten zowel voor de BOM als de provincie interessant kunnen zijn.

Verder wordt daarover onder meer aangegeven, dat aangezien de provincie niet direct zeggenschap heeft in een fonds, zij in principe alleen haar bevoegdheden kan uitoefenen via BOM Holding NV. ‘In de fondsdocumentatie zullen bepalingen worden opgenomen om te zorgen dat de provincie direct haar invloed kan uitoefenen op de diverse fondsen.

De invloed van de provincie kan bestaan uit:

- rapportage/informatie/evaluatie over de specifieke fondsen;
- goedkeuring voor besluiten die buiten de gestelde kaders van een fonds vallen;
- benoeming en ontslag van bestuurders/uitvoerders van een fonds;
- beëindiging of verlenging van een fonds;
- benoeming/voordracht van de leden van de Raad van Advies;
- investeringen die een bepaald bedrag te boven gaan.’

Governance

In hoofdstuk 4 van de rapportage wordt ingegaan op Governance en organisatie.

Aandachtspunten die hierbij aan de orde komen zijn onder meer zeggenschap, rapportage en monitoring vanuit de provincie.

Over zeggenschap wordt opgemerkt: ‘De mate van zeggenschap door de Provincie op de fondsen kan op verschillende manieren worden afgezekerd. Dat kan door goedkeuringsbesluiten door de Algemene vergadering van Aandeelhouders, een raad van Commissarissen en/of een Raad van Advies (dan wel een investeringscommissie) die het bestuur adviseert en controleert. De zeggenschap kan worden geregeld via de managementovereenkomst, de rapportageplicht en/of de fee structure.’

Onder het kopje ‘Rapportage’ wordt aangegeven: ‘Bij het opzetten van de fondsen hoort ook een goede rapportage vanuit de uitvoerder. Deze moet functioneel zijn, niet te uitgebreid en op regelmatige basis. De inhoud van de rapportage dient op voorhand te worden vastgesteld en ook aan wie er gerapporteerd moet worden.’

Met betrekking tot de monitoring vanuit de provincie wordt opgemerkt: ‘Naast het monitoren van de realisatie van het fonds ten opzichte van de doelstellingen en plannen, moet ook gekeken worden naar de efficiency en effectiviteit van een fonds. Het bepalen van de effectiviteit van een fonds is zeker niet eenvoudig. Niet altijd is eenduidig vast te stellen of resultaten het gevolg zijn van de expertise en bekwaamheid van een fondsmanagement, of dat deze te wijten zijn aan willekeurige omstandigheden. Hier moet een goede modus voor gevonden worden.’

1.4 Business cases

Innovatiefonds

In de businesscase met betrekking tot het Innovatiefonds (2 oktober 2012) wordt als één van de uitgangspunten van dit fonds genoemd dat na vier jaar een evaluatie plaatsvindt naar de voortgang en resultaten hiervan. ‘Op basis van de uitkomsten kan beoordeeld worden of er aanleiding is om het innovatiefonds al dan niet gewijzigd voort te zetten en bijvoorbeeld looptijden of andere randvoorwaarden aan te passen.’

Onder het kopje ‘Governance’ wordt onder meer ingegaan op de structuur (het onderbrengen van het fonds als BV onder de BOM Holding). Opgemerkt wordt dat het van belang is om het fonds zodanig in te richten dat de uitvoerder voldoende mogelijkheden heeft om de aan hem opgedragen doelstellingen te behalen waarbij ook de provincie voldoende voeding houdt (middels rapportage en controle mechanisme) zodat de publieke doelen gewaarborgd zijn.

Ten aanzien van de zeggenschap wordt opgemerkt dat een belangrijk voordeel van de structuur via de BOM Holding is dat provinciale zeggenschap optimaal geborgd is (want de provincie is de enige aandeelhouder) en er zowel op holding- als fondsniveau mogelijkheden zijn om afspraken over governance te maken.

Verder stelt het Innovatiefonds een meerjarenbeleidsplan op dat door de provincie wordt goedgekeurd. Daarnaast stelt het fonds jaarlijks een *investeringsplan* op dat met de provincie als aandeelhouder wordt besproken. ‘Het Innovatiefonds rapporteert jaarlijks over het maatschappelijk rendement van de participatieportefeuille. Maatschappelijk rendement wordt niet alleen bepaald aan de hand van het aantal participaties en de financiële resultaten, maar ook aan de hand van de bijdrage van het bedrijf aan (de ontwikkeling van) innovatieve netwerkomgevingen in de regio, het versterken van de regionale economische structuur en mogelijk andere maatschappelijke relevante grootheden (waaronder het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen, groei van de R&D uitgaven e.d.) die in overleg met de provincie worden vastgesteld.’

Ook, zo wordt opgemerkt, wordt er een goedkeuringslijst van bijzondere besluiten opgesteld (grotere investeringen bijvoorbeeld) die aan de provincie moet worden voorgelegd. Dit recht wordt vastgelegd in de statuten maar kan ook in de onderhandse stukken worden vastgelegd.

Wat betreft het toezicht zal op het niveau van de BOM holding een Raad van Commissarissen (RvC) worden ingesteld. ‘Het is van belang om de taken van de RvC goed te waarborgen in de diverse documenten zodat de doelstellingen van de fondsen bereikt worden binnen de gestelde kaders. Daarnaast zal een investeringscommissie worden ingesteld. Deze investeringscommissie zal bestaan uit een aantal personen die actief zijn in de markt (innovatie) en die in staat zijn de investeringen op haar financiële en maatschappelijke merites te beoordelen. De benoeming zal plaats vinden door de aandeelhouder in overleg met de uitvoerder.’

Energiefonds

In de businesscase betreffende het Energiefonds (2 oktober 2012) wordt met betrekking tot de sturing aangegeven, dat de provincie een projectenscope opstelt, met een inventarisatie van technieken waar het fonds op kan inzetten. ‘Op basis van deze projectenscope en de gestelde uitgangspunten zal het fondsmanagement worden gevraagd een strategisch meerjarig investeringsplan op te stellen dat past binnen de provinciale kaders. Dit wordt nader uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan, welke door de provincie wordt vastgesteld. Het fondsmanagement kan daarna zelfstandig beslissen over investeringen binnen het domein van de projectenscope. Technologieën buiten de projectenscope zijn niet direct uitgesloten. Als het fondsmanagement een interessante case heeft die buiten de scope valt, kan een voorstel worden ingediend bij GS voor toestemming.’

Als uitgangspunten voor het hanteren van de investeringen van het fonds zijn geformuleerd:

- provinciale investeringen moeten geen vervanging zijn van andere financieringsbronnen;
- provinciale investeringen zijn aanvullend op private financiers. Voor het fonds als geheel is een multiplier van 1:4 het uitgangspunt;
- het fonds investeert in beproefde technieken om zo technische risico's te verlagen en de betrouwbaarheid te waarborgen;
- het fonds investeert uitsluitend in projecten met een sluitende exploitatie;
- het fonds is nominaal revolverend;
- de kosten van het fondsmanagement dienen te worden gedekt uit de opbrengsten van het fonds;
- waar mogelijk worden investeringen doorgezet naar eindbeleggers om daarmee het provinciale geld sneller vrij maken voor nieuwe investeringen om daarmee de effectiviteit van het fonds te vergroten.

Met betrekking tot de governance en de organisatie wordt onder meer opgemerkt dat de structuur van het fonds zodanig moet worden ingericht dat er een transparante en goed beheersbare vorm ontstaat, waarbij vanuit de provincie voldoende invloed en sturing kan worden gegeven zonder op de plek van de uitvoerder te gaan zitten. De structuur moet voldoende waarborgen bieden dat de maatschappelijke doelstellingen van de fondsen behaald kunnen worden.

‘Het is van belang om de fondsen zodanig in te richten dat de uitvoerder voldoende mogelijkheden heeft om de aan hem opgedragen doelstellingen te behalen waarbij ook de provincie voldoende voeding houdt (middels rapportage en controle mechanisme) zodat de publieke doelen gewaarborgd worden.’

Breedband Infrastructuur Fonds Brabant

In de businesscase van het Breedband Infrastructuur Fonds Brabant wordt onder het kopje 'Zeggenschap en control participaties' het volgende opgemerkt: 'BIF zal maximaal een aandeel houden van 50% in de projecten waarin zij investeert (mede op basis van wetgeving). Alle belangen, rechten en plichten van BIF zullen in de overeenkomst worden vastgelegd. BIF is een financier en is geen ondernemer in de projecten zelf. Er wordt controlerend en coachend opgetreden om de financiële doelstellingen te realiseren en risico's zoveel mogelijk te mitigeren. De marktpartij is leidend in de dagelijkse operaties. Bij iedere financiering zal worden gelet op een juiste incentive structuur om de betrokkenheid van de marktpartij voldoende te waarborgen gedurende de ontwikkeling en gedurende de exploitatie van het project.'

Groen Ontwikkelfonds Brabant

In de businesscase betreffende het Groen Ontwikkelfonds Brabant wordt verwezen naar de kaderstellende nota 'Brabant uitnodigend groen' (BrUG) van september 2012. In deze nota wordt een vernieuwende aanpak voor de realisatie van natuur- en landschapsdoelen gepresenteerd, onder meer door het betrekken van ondernemers, natuurorganisaties en andere betrokkenen bij de realisatie en door verhoging van de kosteneffectiviteit. In de businesscase wordt aangegeven, dat de vorming van een Groen Ontwikkelfonds Brabant een belangrijk instrument is om de vernieuwing van het voorgestane beleid invulling te geven.

Voor de uitvoering van deze vernieuwende aanpak is blijkens de businesscase de inzet van een actieve en breed gedragen, extern gepositioneerde regie-unit van cruciaal belang.

'Die unit is klein, professioneel en daadkrachtig, stuurt op innovatie en toetst de businesscases die in de gebieden worden gemaakt. Daarbij kan het gaan om projecten van derden, maar ook projecten van de provincie zelf. Provincie en partners zorgen er dus voor dat de noodzakelijke initiatieven in gezamenlijkheid tot stand komen. De regie-unit zorgt ervoor dat publieke en private geldstromen worden gebundeld, waardoor de impact van de provinciale middelen vrijwel wordt verdubbeld. De regie-unit is niet zelf bij de ontwikkeling en totstandkoming van de verschillende initiatieven betrokken aangezien die rol ligt bij de provincie en partners. De regie-unit verzorgt de monitoring van de uitvoering en stuurt waar nodig bij. Uiteraard werkt de regie-unit binnen de beleidskaders van BrUG en koppelt die aan de beleidskaders van de deelnemende partijen.'

Als randvoorwaarden voor het toekennen van middelen uit het fonds worden in de businesscase geformuleerd dat:

- wordt voldaan aan de doelstellingen, beleidskaders en randvoorwaarden van BrUG;
- er sprake moet zijn van een sluitende businesscase;
- de vereiste besparingen en cofinanciering worden gerealiseerd;
- dat voldaan wordt aan nog op te stellen- vereisten t.a.v. mogelijke financieringsvormen (b.v. cofinanciering, lening, garantstelling, subsidie);
- de initiatiefnemer ook in financiële zin- voldoende betrouwbaar is .

'Elke businesscase wordt beoordeeld door de regie-unit die de trekkingsrechten uit het Groen Ontwikkelfonds Brabant toekent.'

2 Kaderstelling en controle bij fondsvorming: andere provincies

2.1 Provincie Gelderland

Algemene Kaderstelling Gelderse Revolverende Middelen (Statenvoorstel PS 25 april 2012)

Context

In het coalitieakkoord van de provincie Gelderland is vastgelegd dat GS meer met revolverende middelen willen werken. Daarvoor is € 100 miljoen gereserveerd. In de uitvoeringsagenda hebben GS vervolgens aangegeven het volledige provinciale financiële instrumentarium te willen bezien op mogelijkheden om te komen tot een meer revolverende inzet van middelen en parallel daaraan een reductie van het instrument subsidieverlening. Op basis daarvan is najaar 2011 het project 'Gelderse Revolverende Middelen' gestart, dat begin 2012 in haar tweede fase is gekomen. Fase 1 heeft als concreet resultaat ondermeer het 'Innovatie- en Investeringsfonds Gelderland' opgeleverd. Fase 2 richt zich in 2012 op het tot stand brengen van geïntegreerde financiële toolboxes, met een revolverend karakter, voor de deelgebieden: Innovatie, Breedband, Energietransitie en Cultuur/Cultuurhistorie. Het statenvoorstel van april 2012 is bedoeld om een algemeen kader voor Fase 2 te verschaffen.

Voor de toepassing van het instrument Gelderse revolverende middelen wordt uitgegaan van de volgende definitie: *'Revolverende middelen zijn als regel financiële middelen die na inzet in een rechtspersoon op een termijn van maximaal 10 jaar na beschikbaarstelling geheel gedeeltelijk of meer dan geheel worden terugbetaald en vervolgens terugvloeien naar de verstrekker van die middelen, om eventueel opnieuw revolverend te kunnen worden ingezet.'*

GS stellen voor om tenminste tweemaal per jaar te rapporteren over de financiële en inhoudelijke voortgang van de revolverende inzet van Gelderse publieke middelen, waarbij zo veel als mogelijk aansluiting wordt gezocht bij rapportagemomenten in het kader van budgetcyclus.

Kaderstelling

GS stellen voor om voor elk van de vier deelgebieden en elk van de afzonderlijke projecten een specifiek op dat gebied of project toegesneden kader ter vaststelling aan PS voor te leggen.

Hierbij wordt in ieder geval kaderstellend ingegaan op:

- de te realiseren beleidsdoelen inclusief meetbare prestatie-indicatoren;
- de beoogde doelgroep(en);
- de inrichting- en beheerskosten van de fondsen;
- de maximale (krediet)termijn en/of investeringshorizon met inbegrip van een exitstrategie;
- de wijze van informatieverschaffing en rapportage door het fondsmanagement;
- de wijze waarop wordt omgegaan met risicoprofiel en -beheersing;

- de beleidsmatige inzet ten aanzien van het terugverdienpercentage c.q. de mate van ‘revolverendheid’;
- de relevante aspecten van overeenkomstenrecht, staatssteun en aanbestedingsregels;
- het maximale participatiebedrag per rechtspersoon waarvoor aan het fondsmanagement mandaat wordt gegeven zonder tussenkomst van GS dan wel PS;
- de wijze waarop meetbaar en controleerbaar gemaakt wordt dat er sprake is van structuurversterkende economische en maatschappelijke meerwaarde voor Gelderland;
- de wijze waarop verkrijgende rechtspersonen moeten kwalificeren aan de eisen van maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- de eventuele uitsluiting van bepaalde bedrijfssectoren;
- de wijze waarop wordt omgegaan met het gelijktijdig gebruik door rechtspersonen van het instrument revolverende middelen en het provinciale subsidie-instrumentarium.

Deze ‘checklist’ wordt gezien als een ‘maatlat’ waarlangs in de toekomst elk voorstel voor een instrument gelegd en gemeten zal worden. In het Statenvoorstel gaan GS op twee aspecten dieper in:

1. Maximum lenings- of investeringstermijn

In de definitie van Revolverende Middelen wordt gewag gemaakt van een maximum termijn van terugbetaling na succesvolle inzet van revolverende middelen van 10 jaar. ‘De werkbaarheid van een dergelijke maximum termijn zal afhangen van de rechtspersoon, het samenwerkingsproject en/of het marktsegment, ten behoeve waarvan de publieke middelen revolverend zijn ingezet.

De verschillen in looptijd van investeringen in bijvoorbeeld innovatieprojecten en in energie-infrastructuurprojecten kunnen groot zijn.’ Om toch overzicht en uitzicht te hebben op terugbetaling binnen een nog overzichtelijke termijn aan de verstrekker van de publieke middelen stellen GS aan PS voor om generiek als maximum looptijd 10 jaar vast te stellen. Mocht blijken dat deze termijn voor specifieke leningen of investeringen te kort is, dan zal voor een dergelijke casus een langere termijn aan PS ter goedkeuring worden voorgelegd.

2. Maximum hoogte van lening of investering

Opgemerkt wordt ook de hoogte van de benodigde lening of investering per bedrijf, samenwerkingsproject of gemeente aanzienlijk zal kunnen variëren. ‘Infrastructurele projecten zoals op het gebied van energietransitie kunnen om aanzienlijke bedragen vragen, terwijl het bij leningen aan bedrijven kan gaan om bedragen ver onder € 1 miljoen. Het is om deze reden niet goed mogelijk om in algemene zin een maximum bedrag vast te stellen.’ GS stellen daarom voor zowel het maximum bedrag, als het maximum percentage dat een lening of investering mag uitmaken van het totaal beschikbaar lenings- of investeringskapitaal, vast te leggen in de specifieke statenvoorstellen per deelgebied of project.

2.2 Provincie Fryslân

Beslisdocument Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE) Provincie Fryslân, december 2012

Het beslisdocument 'Fûns Skjinne Fryske Enerzjy' is een voorstel van GS aan PS inzake de opzet en inrichting van een fonds dat gericht is op duurzame energie. In het voorstel is de volgende paragraaf specifiek aan governance gewijd.

Governance

'Met de FSFE BV zetten we het FSFE op afstand van de provincie. Op deze manier stuurt de provincie voornamelijk op de kaders en inhoud en niet op de feitelijke uitvoering van de projecten. En ook niet op besluiten tot financieren van- of investeren in projecten. Dit wordt overgelaten aan de fondsbeheerder. Die is gehouden aan de eerder genoemde verordening en investeringsinstructies. Het onderbrengen van het FSFE bij een externe BV vergt dus extra aandacht voor de governance. Wij moeten vastleggen dat GS in controle blijft.

Bij control gaat het om drie onderdelen:

- goed opdrachtgeversschap;
- organisatie en processen;
- sturingsinstrumenten.

Deze zijn alle drie van belang om een goede governance te waarborgen. Wij lichten deze onderdelen hieronder toe. De governance en invulling van de opdracht aan de fondsbeheerder zijn daarbij nog niet in beton gegoten. In de volgende fase gaan wij deze verder uitwerken en ter vaststelling aan Provinciale Staten voorleggen. We vinden het echter belangrijk om nu al een toelichting te geven. Juist omdat inzicht en vertrouwen in de structuur van de governance meewegen in de besluitvorming over de invulling van het FSFE.

Goed opdrachtgeverschap

Goed aandeelhouderschap vraagt om actief opdrachtgeverschap. Voor de organisatie en sturingsmogelijkheden vanuit de provincie is een gestructureerd en kwalitatief passend opdrachtgeverschap vanuit de provincie op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau nodig. Wij gaan dit verder uitwerken.

Organisatie en processen

In de organisatiestructuur komen de verschillende instrumenten en mogelijkheden die nodig zijn om het FSFE te sturen aan de orde. De provincie wordt 100% aandeelhouder van de BV. Gedeputeerde Staten zijn de aandeelhouders en houden toezicht door middel van Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders. De toezichthoudende rol op de BV zelf wordt belegd bij een onafhankelijke Raad van Commissarissen. Ten slotte wordt er een onafhankelijke adviescommissie ingesteld die wordt samengesteld uit inhoudelijke en financiële experts vanuit de markt. Deze adviescommissie moet de voorstellen van de fondsbeheerder beoordelen op inhoud en toetsen aan de provinciale subsidieregeling (bij leningen en garanties) en het investeringsreglement (bij participaties). Zo wordt voldaan aan de eis van de Europese Commissie om een adviescommissie / investeringscommissie in te stellen als er sprake is van staatssteun. Ook wordt zo voldaan aan de motie van 21 maart 2012 dat het bedrijfsleven bij de beoordeling een adviserende rol moet krijgen.

Sturingsmogelijkheden provincie

De provincie heeft vanuit haar rol als 100% aandeelhouder van het fonds een aantal mogelijkheden om het FSFE en de fondsbeheerder te sturen.

a. Juridisch en organisatorisch

Een deel van de sturingsmogelijkheden ligt vast in de organisatorische en juridische structuur die gekozen wordt. Door middel van vaststelling van reglementen, statuten en verordening kan Provinciale Staten sturen op de invulling en bevoegdheden van het fonds en zijn beheerder.

Na instelling van het FSFE krijgen Provinciale Staten structureel informatie via:

- De paragraaf 'verbonden partijen' in begroting en jaarrekening;
- per brief na elke aandeelhoudersvergadering over uitkomsten daarvan. In de brief wordt niet alleen ingegaan op geconsolideerde financiële cijfers, maar ook op maatschappelijke effecten;
- via actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, zoals is vastgelegd in artikel 167 van de Provinciewet.

b. Meedraaien in Planning & Control cyclus

De provincie kan het FSFE ook controleren via de jaarlijkse Planning en Control cyclus. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (Gedeputeerde Staten) kan bijvoorbeeld in een beleidsbrief aan de beheerder extra beleidsdoelstellingen voor het volgende kalenderjaar aangeven. PS ontvangt deze brief dan ter kennisname. Dit geeft de provincie de mogelijkheid om inhoudelijk en strategisch te sturen en uw staten de mogelijkheid om de vinger aan de pols te houden.

c. Rapportageplicht en monitoring

Aan de fondsbeheerder wordt de opdracht meegegeven om te rapporteren over de resultaten van het fonds. Deze rapportage beschrijft hoeveel hernieuwbare energie of energiebesparing er gerealiseerd is als gevolg van inzet van het FSFE. Daarnaast dient de beheerder uiteraard in te gaan op de financiële prestatie van het fonds. Het aandeel duurzame energie en het financiële rendement zijn de twee prestatie-indicatoren waar de fondsbeheerder op afgerekend wordt. Verder kunnen wij hem/haar vragen om ons als Gedeputeerde Staten actief te informeren over andere meer maatschappelijke indicatoren, waaronder werkgelegenheidseffecten. Ten slotte wordt jaarlijks gerapporteerd over het risicoprofiel van het projectenportfolio van het FSFE.'

2.3 Provincie Overijssel

Wegwijzer Fondsvorming Ruimtelijke Kwaliteit - Suggesties voor het opzetten van een fonds voor ruimtelijke kwaliteitsprojecten (november 2012)

Eén van de hoofdstukken van de wegwijzer Fondsvorming Ruimtelijke Kwaliteit gaat specifiek in op fondsvorming. Fondsen worden in de wegwijzer aangeduid als organisaties met een bankrekeningnummer, waarbij de financiële middelen zijn gekoppeld aan maatschappelijke doelen die de gemeente/provincie wil bereiken.

Voor het opzetten van een fonds wordt het van belang geacht te bepalen:

- wat het doel is van het fonds;
- welk schaalniveau bij het fonds past;
- welke partijen aangesloten worden bij het fonds;
- welke rechtsvorm gekozen wordt;
- welke financieringsvorm past bij het doel van het fonds;
- hoe de administratie van het fonds wordt georganiseerd.

Als aandachtspunten bij de keuze voor een rechtsvorm worden genoemd:

- Laat derde belanghebbende partijen meedenken en meekijken, bijvoorbeeld bij het opstellen van statuten, zodat een open en transparant proces ontstaat en er een basis voor vertrouwen kan ontstaan;
- houd de statuten globaal. Anders moet je bij wijziging steeds terug naar de notaris. De statuten moeten wel zodanig concreet zijn dat voor het bestuur duidelijk is binnen welke normen ze kunnen handelen;
- maak de organisatie niet te ingewikkeld en zorg voor heldere afspraken over verantwoordelijkheden;
- raadpleeg een fiscalist voor het oplossen van BTW-vraagstukken en het voorkomen van een vennootschapsbelastingplicht (wanneer fondswerving en andere activiteiten tot meer inkomsten dan uitgaven leiden);
- stel een sterke trekker/aanjager aan. Dat betekent: iemand met een goed netwerk;
- bouw voort op bestaande samenwerkingsverbanden in het gebied;
- betrek als initiatiefnemende gemeente vroegtijdig aangrenzende gemeenten die belang hebben bij het fonds, zodat zij kans krijgen inbreng te leveren en zij zich kunnen committeren aan het fonds;
- voorkom schijndemocratie met zogenaamd veel inspraak maar ondoorzichtige besluitvormingsprocedures;
- maak duidelijk op welke titel bestuurders in het fonds zitten, want dit kan anders een verkeerde indruk wekken;
- probeer als overheid na oprichting van het fonds een meer teruggetrokken rol te spelen.

De fondsvorm in financiële zin geeft aan op welke wijze een fonds financieel wordt beheerd. In de wegwijzer worden vier typen fondsen onderscheiden: doel- of beheerfonds, ontwikkelingsfonds, revolverend fonds en vermogensfonds.

Doel- of beheerfondsen zijn gericht op het (gezamenlijk)realiseren van een doel (of meerdere) door 'subsidie à fonds perdu'. In het fonds zit geoormerkt geld voor beoogde doelen. Er wordt niet gestreefd naar een direct rendement op investeringen (uitgaven).

Ontwikkelingsfondsen worden ingezet bij gebiedsontwikkelingen. Het doel is een gebied te ontwikkelen en potentieel rendement te benutten voor het totale gebied. Het fonds financiert (risicodragende) investeringsprojecten om een bepaald rendement te behalen. Bij dit soort fondsen is vaak sprake van een pps-constructie, waarbij een verdeling van risico en rendement over partijen plaatsvindt.

Revolverende fondsen worden ingezet om met een beperkte hoeveelheid (overheids)middelen de onrendabele top van particuliere investeringen te financieren. Vanuit het fonds worden laagrentende leningen voor investeringen

verstrekt. Het rendement van de investeringen (of een deel ervan) komt via rente en aflossing in het fonds terug.

Het doel van vermogensfondsen is om exploitatiebetalingen langjarig zeker te stellen. Een vermogensfonds wordt gevuld door een eenmalige storting, of kan over een langere periode opgebouwd worden. Het jaarlijks rendement van het fondskapitaal zorgt voor de dekking van de jaarlijkse kosten. Het zorgt zodoende voor de waarborg van een geldstroom voor de lange termijn.

Met betrekking tot de administratie van het fonds wordt aangegeven, dat de fondsbeheerder verantwoordelijk is voor het beheer en de besteding van middelen en het fonds hiervoor een goede administratie nodig heeft. Deze administratie, ook wel back office genoemd, moet zodanig zijn georganiseerd dat duidelijk is aan welke doelen de middelen worden gekoppeld. Het fonds moet hierover transparant zijn. Dit doet zij door verantwoording af te leggen aan haar financiers. Dit kan door verantwoordingsrapportages en jaarrekeningen en -verslagen. Het fonds moet de besteding van de middelen verantwoorden, maar hoeft niet verantwoordelijk te zijn voor de organisatie van de uitvoering van de projecten. Hiervoor geldt dat het fonds dit zelf kan organiseren en aansturen, maar zij kan dit ook uitbesteden.

Voorts wordt gesteld dat een uitvoeringsorganisatie nodig is om het uitvoeringsprogramma met projecten, zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld, uit te voeren. De financiers willen inzicht in een nuttige en efficiënte besteding. Daarvoor is een vorm van toezicht nodig. In de wegwijzer worden verschillende mogelijkheden aangegeven om dit te organiseren.

Geld dat in een fonds wordt beheerd door een organisatie kan worden besteed aan de projecten. Specifiek voor ruimtelijke kwaliteitsprojecten geldt dat die zijn opgenomen in de uitvoeringsparagraaf van een structuurvisie. De uitvoeringsparagraaf moet specificeren op welke wijze de projecten worden gefinancierd (welke bijdrage vanuit het fonds wordt geleverd en hoe de overige financiering is geregeld); met andere woorden, waarvoor worden de gelden uit het fonds aangewend. De uitvoeringsparagraaf kan bestaan uit een groslijst van projecten, maar ook uit doelen waarbinnen projecten die zich aandienen moeten passen. Projecten kunnen aangedragen worden door de gemeente, lokale initiatieven, maatschappelijke organisaties, etc. De gemeente stelt een kader op waaraan de projecten moeten voldoen. Daarnaast is het belangrijk om aan te geven binnen welke tijdsspanne de projecten worden uitgevoerd. Fondsbijdragen behoren binnen een redelijke termijn te worden aangewend. Tot slot is een jaarlijkse herziening van de uitvoeringsparagraaf vereist.

2.4 Provincie Limburg

Regeling Grote Projecten provincie Limburg (2011)

In 2009 hebben PS van Limburg een regeling Grote Projecten vastgesteld. De regeling vloeide voort uit een aanbeveling van de Zuidelijke Rekenkamer in haar rapport: *Volgens afspraak besloten - Besluitvorming en informatievoorziening van het project Binnenring en Buitenring Parkstad Limburg* (december 2007). De regeling is gebaseerd

op de procedureregeling Grote Projecten, zoals door de Tweede Kamer gehanteerd. Hieronder wordt verder ingegaan op de provinciale regeling.

De belangrijkste onderdelen van de regeling zijn:

Voorstel tot aanwijzing groot project

PS kunnen besluiten tot aanwijzing van een groot project indien het project minimaal € 10 miljoen financiële gevolgen heeft voor de provincie Limburg, de reguliere controle- en verantwoordingsinstrumenten ontoereikend zijn en voldaan wordt aan één of meer van de volgende overwegingen:

- er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- de provincie draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- er zijn aanmerkelijke (financiële) uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de provincie aan verbonden;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Een basisrapportage vormt het startdocument van de controle door PS op het groot project en wordt door GS tijdig geleverd bij elk Statenvoorstel over een (aanvullend) financieel commitment van de provincie van in totaliteit minimaal 10 miljoen euro voor het betreffende project, op basis waarvan Provinciale Staten besluiten al dan niet over te gaan tot aanwijzing als groot project.

Uitgangspunten voor controle door Provinciale Staten

De Controlecommissie stelt de uitgangspunten vast voor de controle door PS op grote projecten.

Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:

- de duur van de status van groot project;
- de minimale doorlooptijd van een project;
- de verwerking van het project in de Provinciale begroting;
- aanwijzingen over de inrichting van de basisrapportage, voortgangsrapportages, onderzoeksrapporten en eindevaluatie voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in deze regeling is bepaald;
- frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en onderzoeksrapporten;
- relatie met in overige wet- en regelgeving gestelde voorschriften inzake controle en verantwoording.

De Controlecommissie betreft GS bij de totstandkoming van de uitgangspunten.

De Controlecommissie informeert PS over de vastgestelde uitgangspunten.

De uitgangspunten vormen de basis voor de door Gedeputeerde Staten voor te bereiden basisrapportage.

De Controlecommissie kan de uitgangspunten herzien. Voortgangsrapportages worden ten minste twee keer per jaar uitgebracht.

Aanwijzingen voor de basisrapportage

De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:

- de doelstelling(en) van het project;
- een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van PS daarbij;
- de reikwijdte van het project;
- de planning in de tijd van het project;
- de financiën van het project;
- de aan het project verbonden risico's;
- de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
- alle overige informatie die het project raakt en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van PS.

Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voor zover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:

- de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
- de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van belang zijn voor de voortzetting van het project en de formele positie die PS daarbij heeft;
- de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
- de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
- de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
- de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering en het eventueel aangaan van een deelneming;
- de budgettaire inpassing van het groot project in de provinciale begroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
- een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
- de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
- een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.

Daarboven gelden de volgende uitgangspunten:

- de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is;

- doelstellingen worden specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent geformuleerd;
- bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
- bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.

Bij de basisrapportage ontvangt Provinciale Staten tevens een onderzoeksrapport met een oordeel over in ieder geval: de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie; de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses; het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing; het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

De informatie in de voortgangsrapportage is gericht op:

- de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
- eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van PS daarbij;
- eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
- de ontwikkeling van de planning van het project;
- de ontwikkeling van de financiën van het project;
- de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
- de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
- alle overige informatie die het project raakt en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van PS.

Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:

- in de voortgangsrapportage melding gemaakt wordt van risico's in onder andere kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
- indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat het aanbestedingsbedrag is;
- indien in de projectbegroting een post "onvoorzien" is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
- de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de begrotingsstukken;
- de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de programmabegroting zijn opgenomen.

Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

Bij voortgangsrapportages wordt, gerekend vanaf de tweede voortgangsrapportage, ten minste één maal per jaar een onderzoeksrapport gevoegd met een oordeel over: de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage; de beheersing en het beheer van het project waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

Indien de Statencommissie vaststelt dat de status van groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij GS de eindevaluatie op te stellen.

Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke- en de laatst gewijzigde projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project.

Op verzoek van de Statencommissie wordt bij de eindevaluatie een onderzoeksrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de eindevaluatie.

3 Kaderstelling en controle: op afstand geplaatste instellingen

3.1 Kaders voor toezicht en verantwoording Algemene Rekenkamer

Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer februari 2008)

De Algemene Rekenkamer (AR) beschouwt verantwoording en toezicht als twee belangrijke elementen in een breder systeem van checks-and-balances. Onder checks-and-balances verstaat de AR het geheel aan instrumenten dat het bestuur van een instelling 'bij de les houdt'. 'Naast verantwoording en toezicht kunnen dat bijvoorbeeld ook visitaties, benchmarks of andere kwaliteitssystemen zijn, maar ook kritische consumenten of krachtige concurrenten.'

De AR is van mening dat voor een goed presteren van de organisaties op afstand van het Rijk die (mede) een publieke taak uitvoeren het belangrijk is dat de verschillende checks-and-balances goed tegen elkaar worden afgewogen en dat tot een goede mix daarvan wordt gekomen. 'Elke organisatie op afstand van het Rijk die een publieke taak uitvoert kan op een aantal dimensies (bijvoorbeeld de mate van concurrentie, mate van vrijheid bij taakuitvoering of bedrijfsvoering) worden getypeerd: elke organisatie heeft zo een eigen publiekprivaat profiel. Elk van de dimensies publiek-privaat brengt zijn eigen kansen en risico's voor een goede uitvoering van de publieke taak met zich mee. Hoewel het verband niet één op één is en er altijd een zekere politiek-beleidsmatige afweging moet plaatsvinden, kan het concept van het 'publiek-privaat profiel' van een organisatie aanknopingspunten geven voor het bepalen van een goede mix van checks-and-balances en voor een goede inrichting van elk daarvan.'

De AR hanteert voor de relatie minister-instelling de volgende algemene uitgangspunten:

- De minister moet altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen.
- Verticaal toezicht dient de ministeriële verantwoordelijkheid en kan daarom niet worden vervangen door intern toezicht of instrumenten van kwaliteitszorg.

Toezicht

De AR definieert toezicht als: 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

'Goed extern toezicht bij instellingen op afstand van het Rijk:

- is onafhankelijk en deskundig;
- is gebaseerd op een toezichtsvisie en is vastgelegd in een toezichtsbeleid;
- bevat drie elementen die goed op elkaar zijn afgestemd: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.'

Belangrijke punten waaraan een goede verslaggeving moet voldoen, zijn volgens de AR:

Relevantie

De in de verslaggeving behandelde onderwerpen, de gedetailleerdheid van de informatie en de verschijningsdatum van de verslaggeving sluiten aan bij het gebruik dat de ontvanger van de informatie ervan moet maken.

Samenhang

Verslaggeving over prestaties, bedrijfsvoering en financiën wordt met elkaar in verband gebracht. De realisatiecijfers worden afgezet tegen de begroting en de beleidsvoornemens. De samenhang van informatie is zowel binnen een document als tussen verschillende verslaggevingstukken duidelijk.

Evenwichtigheid

De onderwerpen in de verslaggevingstukken zijn niet onder- of overbelicht, tenzij op verzoek van de ontvanger van de stukken.

Tijdigheid

De verslaggevingstukken worden tijdig verstrekt met het oog op het gebruik door de belanghebbenden. Om de tijdigheid vast te kunnen stellen, worden verslaggevingstukken gedateerd.

Deugdelijkheid

De verslaggeving is deugdelijk. Dat wil zeggen dat zij juist en volledig, inzichtelijk en begrijpelijk is. De informatie wordt goed toegelicht en is gebaseerd op aanvaardbare vooronderstellingen en grondslagen. Deze grondslagen zijn door de jaren heen consistent of in ieder geval herleidbaar.

3.2 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen

Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse, Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen (februari 2012)

Het onderzoek naar de aansturing van Nederlandse staatsdeelnemingen door de rijksoverheid diende een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Hoe kunnen de verschillende rollen die de staat rondom staatsdeelnemingen vervult, (beleidsmaker, aandeelhouder en hoeder van de rijksbegroting) zuiver en doelmatig worden ingevuld?
- Welke varianten zijn er om het publieke, het budgettaire en het bedrijfseconomische belang doelmatig te borgen dan wel om een transparante, expliciete afweging te kunnen maken tussen deze drie doelen? Welke voor- en nadelen zijn hierbij?
- Welke spelregels horen bij deze varianten?

Om antwoord te geven op deze vragen is in het onderzoek gekeken naar de rolverdeling tussen de staat als beleidsmaker en de staat als aandeelhouder ten

aanzien van staatsdeelnemingen, de rolinvulling door deze partijen en de afweging tussen beleidsmatige en financiële belangen.

Het onderzoek schetst varianten die bij kunnen dragen aan een effectieve aansturing van staatsdeelnemingen door de rijksoverheid beogen bij te dragen aan:

- het creëren van meer duidelijkheid in de rolverdeling tussen de betrokken beleidsmaker en de staat als aandeelhouder bij de borging van de publieke belang;
- een sterkere rolinvulling door beleidsdepartement en aandeelhouder om de doelmatige borging van beleidsmatige en financiële belangen te versterken;
- het versterken van een transparante en doelmatige afweging tussen beleidsmatige en financiële belangen rondom staatsdeelnemingen.

Hieronder worden de varianten weergegeven. Deze zijn in het rapport voorzien van opmerkingen over de voordelen, nadelen en aandachtspunten.

Een duidelijker rolverdeling bij de borging van beleidsmatige belangen

- heldere definitie (niet-contracteerbare) beleidsmatige belangen;
- periodieke toetsing van borging beleidsmatige belangen met wet- en regelgeving.

Het versterken van de rolinvulling

- Beleidsdepartement: mogelijkheden beleidsinstrumentarium beter benutten.
- Beleidsdepartement: regelmatig contact tussen aandeelhouder en beleidsmaker.
- Aandeelhouder: aanpassen statuten en beloningsbeleid ter borging beleidsmatige belangen.
- Aandeelhouder: introduceren van een bedrijfsspecifiek normrendement en ondernemingswaarde ter borging van de financiële belangen.
- Aandeelhouder: verzelfstandigen van het aandeelhouderschap ter borging van financiële belangen.
- Aandeelhouder: minderheidsprivatisering ter borging van financiële belangen.

Bevordering van een transparante afweging

- Inzichtelijk maken dividendramingen.
- Werkafspraken en inzet maatschappelijke kosten-batenanalyse en integraal afwegingskader.
- Specifieke compensatie bij beleidsintensiveringen ten behoeve van de deelneming.
- Dividendramingen specifiek maken op de begroting beleidsdepartement.
- Centrale model opheffen; kiezen voor decentraal model waarbij de rol van de staat als aandeelhouder gefragmenteerd wordt binnen de overheid.

3.3 Artikel 'Fondsvorming'

J. van der Bij, Fondsvorming, in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 43, 2011, nummer 2

In dit artikel gaat de schrijver in een korte uiteenzetting in op de voor- en nadelen van fondsvorming en enkele ontwikkelingen rond fondsen bij het Rijk en decentrale overheden.

Gebaseerd op de klassieke literatuur over openbare financiën ziet de schrijver als belangrijk voordeel dat een fonds de mogelijkheid biedt om bepaalde inkomsten te oormerken, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel.

Andere voordelen die de schrijver noemt zijn:

- het bieden van een zekere waarborg tegen het wegvloeien naar de algemene middelen, zodat ook op lange termijn een grotere mate van zekerheid bestaat over de bekostiging van een specifieke activiteit;
- de mogelijkheid om derden te betrekken bij het beheer over een fonds;
- de mogelijkheid dat (in bepaalde gevallen) private partijen in financiële zin kunnen participeren;
- de beheersvorm en beheersregels kunnen zodanig gekozen worden, dat deze toegesneden zijn op de activiteiten van het fonds;
- het kunnen dienen als 'spaarpot', voor uitgaven die zich met pieken voordoen, waarbij de middelen die in een bepaald jaar niet nodig zijn overgeheveld kunnen worden naar een volgend jaar;
- het kunnen dienen als 'verzekering', waarbij in het fonds middelen apart gezet worden, voor het geval een onzeker maar voorzienbaar risico intreedt;

Als hoofdbezwaar tegen fondsvorming ziet de schrijver dat niet langer alle uitgaven op een optimale en integrale manier tegen elkaar afgewogen kunnen worden.

Publieke middelen dienen op een dusdanige manier aangewend te worden, dat deze middelen ook het hoogste maatschappelijke nut opleveren. Het feit dat een euro in een fonds gestort moet worden en vervolgens slechts voor dat ene doel ingezet mag worden, doet volgens de schrijver afbreuk aan dit principe.

Andere door de beschrijver genoemde nadelen van fondsvorming zijn:

- een fonds maakt het vaak niet eenvoudiger om het overzicht te bewaren over de overheidsfinanciën en dat komt de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede;
- een 'potjescultuur' kan ook tot rigiditeit en inflexibiliteit leiden, indien langjarige verplichtingen ten laste van het fonds worden aangegaan;
- door de 'bevoorrechte' positie van deze categorie van uitgaven wordt een inbreuk gemaakt op de integrale afweging door het kabinet;
- het gevaar bestaat dat het uitgavniveau afhankelijk wordt van het inkomstenpeil, waardoor er een bestedingsdrang ontstaat, met het gevaar dat ook minder kansrijke projecten voor bekostiging in aanmerking komen, die anders buiten de boot zouden (moeten) vallen.

De laatste jaren geldt voor het Rijk dat begrotingsfondsen sterk aan belang inboeten. Het lijkt er in de ogen van de schrijver op dat het belangrijkste argument voor het

instellen van een begrotingsfonds, namelijk het oormerken van middelen, in de ogen van de kabinetten Rutte I en II geen genade vindt. Daarvoor verwijst hij naar de volgende passage in de begrotingsregels 2011-2015: “Vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten én de integrale afweging tussen de diverse uitgavencategorieën is het oormerken van uitgaven en ontvangsten niet wenselijk. Begrotingsfondsen dienen van een voeding voorzien te zijn die volgt uit het gewenste niveau van de uitgaven.”

Naast ‘echte’ begrotingsfondsen, zijn er ook op privaatrechtelijke leest geschoeide fondsen, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting, die van het Rijk een financiële bijdrage krijgen en vervolgens subsidies gaan verlenen (Cultuurfondsen, Nationaal Groenfonds, Nationaal Restauratiefonds). Hierover merkt de schrijver onder meer op dat uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het toezicht vanuit het Rijk op overheidsstichtingen vaak marginaal wordt ingevuld. Eén van de conclusies van de AR is dat departementen de stichtingen in het algemeen zoveel mogelijk op afstand willen hebben en zich alleen verantwoordelijk achten voor hun subsidie of hun opdrachten en de daaraan verbonden voorwaarden, niet voor hoe de stichting verder functioneert.

Daar waar het Rijk een minder grote rol lijkt toe te kennen aan fondsen, lijken gemeenten en provincies fondsconstructies ontdekt te hebben, als instrument voor het stimuleren van de economische activiteiten in de regio, en dat veelal in samenwerking met private partijen. Voor succesvolle projecten is het echter vereist dat er voldoende kansen zijn voor private partijen op het behalen van een rendement, terwijl de risico's voor de publieke deelnemers voorzienbaar, aanvaardbaar en beheersbaar blijven.