



Onderwerp

Onderzoek resultaten onderzoek 217A Financieringsarrangementen

Kern mededeling:

Het college doet periodiek onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestuur, conform de Provinciewet artikel 217A. Op 17 oktober 2017 hebben wij u per mededeling (eDocs 2138053) een onderzoeksplan toegezonden voor het onderwerp 'Financieringsarrangementen'. Het onderzoek is in 2018 uitgevoerd. Wij informeren u met deze mededeling over de resultaten van dit onderzoek.

Mededeling:

Om de provinciale doelen te realiseren worden onder andere financieringsconstructies bedacht. Het onderzoek is ingegaan op de vraag hoe financieringsarrangementen worden ingezet en welke afwegingen daarbij worden gemaakt. De ontwikkeling van financieringsinstrumenten staat niet stil. Voortdurend is men op zoek naar nieuwe toepassingen. Hoe kan Flevoland de komende jaren optimaal gebruik maken van eigentijdse financieringsinstrumenten?

Het college heeft met instemming kennis genomen van de resultaten van dit onderzoek. In hoofdlijn beschrijft dit rapport:

- De samenleving en de rol van de overheid is de laatste decennia behoorlijk veranderd. Dit wordt geschetst aan de hand van de veel gebruikte indeling in vier rollen van de NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur). Uiteraard overlappen die rollen elkaar en bestaan ze naast elkaar.
- De overheden hebben financieringsinstrumenten nodig om doelen na te streven.
- Deze instrumenten zijn deels afkomstig uit een periode waarin deze instrumenten goed functioneerden. In de veranderde omstandigheden en nieuwe maatschappelijke opgaven moeten instrumenten eveneens effectief zijn.
- De provincie Flevoland profileert zich als innovatief en ondernemend! Er is de afgelopen periode ervaring opgedaan met nieuwe vormen van financiering.
- Nieuwe instrumenten zijn voor handen of in ontwikkeling; deze kunnen eveneens bijdragen aan onze provinciale doelen / opgaven. Deze alternatieven en andere mogelijkheden kunnen bij de keuze van instrumenten worden afgewogen.

De aanbevelingen die op basis van het onderzoek zijn gedaan, zijn:

1. Overweeg of het instrumentarium moet worden aangepast en geef aan wat een optimaal instrumentarium is; actualiseer dat periodiek.
2. Zorg er voor dat in de organisatie kennis over dergelijke instrumenten ontwikkeld wordt.
3. Betrek het bestuur bij de inzet van een dergelijk vernieuwende financiering en breng de risico's in kaart.

Op basis van dit onderzoek hebben we besloten de (specialistische) kennis over financieringsarrangementen te versterken. Actuele kennis in bestuur en organisatie kan er voor zorgen dat bij de afweging voor het meest effectieve instrument wordt gekozen. In een dergelijke keuze kunnen alternatieve instrumenten worden toegepast.

Vormen van revolverende fondsen, crowdfunding en netwerkfinancieringen passen bij de veranderde provinciale rol en maatschappelijke ontwikkelingen.

Registratienummer

2332817

Datum

27 november 2018

Afdeling/Bureau

BDO

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Rijsberman, M.A.

**Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2332817

Bezien vanuit de veranderende samenleving en rol van de overheid kunnen ook Provinciale Staten bijdragen aan de wens om alternatieve toepassingen af te wegen en in te zetten. Als bestuur willen we dergelijke vormen van ondernemerschap stimuleren en openstaan voor varianten. In voorkomende gevallen doen wij daartoe voorstellen. De inzet moet verantwoord en effectief zijn en bijdragen aan de maatschappelijke opgaven, ambities en samenwerkingsconstructies van onze provincie.

Ten slotte wijzen wij op het recent verschenen rapport van de Randstedelijke Rekenkamer (eDocs 2328866, ingekomen stukken 14 november 2018) over garanties, leningen en revolverende fondsen; dat onderzoek in de vier Randstedelijke provincies heeft zich gericht op de vragen naar beleid en beheer van dergelijke instrumenten.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Samenvatting Artikel 217a onderzoek " <i>Financiering van de toekomst. Verkenning van het provinciaal financierings-instrumentarium</i> "	2233589	Ja
Eindrapport <i>Financiering van de toekomst. Verkenning van het provinciaal financierings-instrumentarium</i>	2233590	Ja

Samenvatting rapport

"Financiering van de toekomst. Art. 217a onderzoek: Verkenning van het provinciaal financieringsinstrumentarium "



Inleiding

De provincie Flevoland werkt aan nieuwe verbindingen op alle vlakken van haar beleid, en wenst daarin vernieuwend en innovatief te zijn. Daarbij neemt het belang van de keuze voor de juiste financieringsinstrumenten- en arrangementen in de toekomst toe. Andere vernieuwende vormen zullen belangrijker worden, waarbij de provinciale rol wijzigt. Als onderdeel van de onderzoeksagenda (jaarlijks artikel 217a onderzoek) is een onderzoek uitgevoerd naar het provinciale financieringsinstrumentarium.

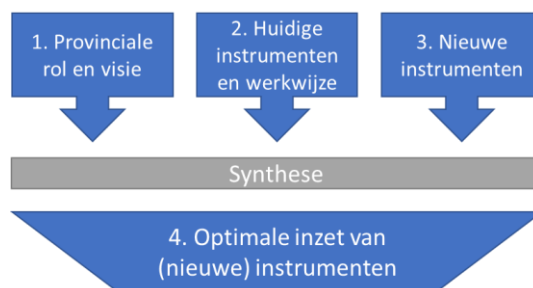
De centrale onderzoeksvraag luidt: *"Op welke wijze kan Flevoland in de toekomst optimaal gebruik maken van reeds bestaande en nieuwe financieringsinstrumenten?"*

Het onderzoek vormt input voor de provincie om verder te bouwen aan een arrangement van geschikte instrumenten die benut zullen worden en de provinciale opgaven kunnen ondersteunen en geeft de handreikingen om hier ook als provinciale organisatie in te kunnen ontwikkelen.

Aanpak

Het onderzoek bestond uit de volgende bouwblokken:

Voor het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd, zijn interviews gehouden met gedeputeerden, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers (individueel en groep), en zijn case studies gedaan van een aantal specifieke instrumenten. Theoretische kapstokken waren het NSOB-model over de vier overheidsrollen¹ en de IPO kerntaken van provincies².



Conclusies

Visie en rol provincie Flevoland

De provincie heeft meerdere rollen te vervullen. Voorop staat dat de provincie alle rollen (conform het NOSB-model: presterend, rechtmatig, netwerkend en responsief³) zal moeten inzetten. Afhankelijk van de situatie zal de provincie de rol of een combinatie van rollen inzetten die het best passend is. De algemene provinciale lijn is de focus op meer partnerschap en zelf meer ondernemend, wendbaar en toegankelijk willen zijn. De rol van de provincie is steeds meer faciliterend. De nadruk zal komen te liggen op 'van buiten naar binnen', vraag-gestuurd en opgevegericht werken, de samenleving faciliteren en netwerken. Hierbij worden

¹ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur onderscheidt vier rollen: presterend, rechtmatig, netwerkend en responsief.

² Interprovinciaal Overleg onderscheidt zeven kerntaken van provincies: 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer; 2. Milieu, energie en klimaat; 3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden; 4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer; 5. Regionale economie; 6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg; 7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

³ Rechtmatig: Overheid stuurt op randvoorwaarden, van binnen naar buiten, werkt via regels en procedures; Presterend: Overheid stuurt op prestaties en meetbare doelen, effectiviteit en efficiëntie; Netwerkend: Overheid zoekt samenwerkingspartners voor het bereiken van (veelal gezamenlijk bepaalde) doelen; Responsief: Overheid faciliteert initiatieven van onderop en stimuleert netwerkvorming.

samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden steeds belangrijker. Dit impliceert een aantal consequenties voor de daadwerkelijke invulling van deze rol: vraag-gestuurd werken, samenwerken, acceptatie van risico's van financiële instrumenten, belang van evaluaties en bijsturen.



Huidig instrumentarium

In de inventarisatie van huidige instrumenten zien wij dat subsidie vooralsnog het meest ingezette instrument is om de provinciale doelen mee te ondersteunen. Op uitzonderingen na, worden met name via enkele verbonden partijen ook andere instrumenten ingezet (leningen, participaties en garanties). De keuze voor instrumenten is veelal gebaseerd op een uitgewerkte beleidstheorie, is politiek gedragen, en gebaseerd op risicoanalyse (hoewel niet systematisch). Maar deze keuze kenmerkt zich ook door het kiezen voor "dat wat gebruikelijk is", de subsidie. De provincie verstrekt subsidies en financiering veelal in combinatie met andere partijen, of verschaft financiering alleen wanneer een partij ook andere bronnen van financiering heeft (co-financieringseis), of aan collectieven. We zien een groeiende netwerkende dan wel responsieve overheid in bepaalde sectoren/focusgebieden van de provincie, zoals bij gebiedsprogramma's, mkb-ondersteuning en rond de energietransitie. De provincie biedt ruimte en ondersteuning aan initiatieven van buiten indien dit nodig is. De beweging van presterend naar netwerkend zien we ook terug in het onderbrengen van provinciale taken bij de OMFL, als verbonden partij. Wat betreft andere instrumenten zit de provincie nog in de presterende rol, kijk bijvoorbeeld naar de culturele sector of de agrosector, waar nog hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van subsidieregelingen met doelen en prestatie-indicatoren.

Nieuw instrumentarium

Er zijn veel nieuwe of nog weinig ingezette financieringsinstrumenten beschikbaar die de provincie in staat stellen om de opgaven aan te pakken die zich in de komende jaren aandienen vanuit een nieuwe relatie met de samenleving. Nieuwe instrumenten zoals converteerbare leningen, challenges en crowdfunding zijn tot dusver incidenteel ingezet. Als meest kansrijke instrumenten worden onder meer gezien: Esco's, CESCO's, Impact Bonds, Small Business Innovation Research, Converteerbare leningen, Participaties, Achtergestelde leningen, Garantstellingen, en Matched crowdfunding. Om deze instrumenten in te kunnen zetten, is het van belang dat er binnen de provincie meer kennis komt van deze instrumenten, en dat men de vaardigheden opdoet die nodig zijn om te werken vanuit de kracht van de samenleving. Belangrijk is dat deze instrumenten steeds zodanig worden aangepast, dat er maatwerk ontstaat dat past bij het vraagstuk waar het instrument voor wordt ingezet en dat deze met en in een snel veranderende omgeving opgezet en ingezet worden.

Naar een optimaal instrumentarium

De netwerkende en responsieve rol van de provincie Flevoland leent zich bij uitstek voor de inzet van vernieuwende instrumenten. De huidige inzet van instrumenten past echter meer bij de "oude" overheidsrol. De provinciale organisatie geeft aan de beweging naar vernieuwende instrumenten te omarmen en deze ook passend te vinden voor diverse opgaven van Flevoland in de komende jaren. Met interventies kan ondersteund worden bij het verder aansluiten van de financiële instrumenten die hierbij passen. Voordat deze beweging verder gemaakt kan worden is het van belang dat deze ook politiek en bestuurlijk omarmd wordt en dat de consequenties van de nagestreefde provinciale rol ook duidelijk zijn. De positie van de provincie naar netwerkende en responsieve organisatie ten aanzien van financieringsinstrumenten maakt dat het van belang is om ook bestuurlijk en politiek met elkaar de consequenties te duiden en "nieuwe spelregels" vast te stellen, zoals over: doelen en ontwikkelrichting, zonder middelen/instrumenten voor te willen schrijven; acceptatie van risico's; balans tussen bestuurlijke handelingsruimte én politieke betrokkenheid; anticiperen en initiëren als provincie; sturing.

Naast het inzetten van nieuwe instrumenten kan de maatschappelijke opgave worden gediend door het inzetten van bekende instrumenten in nieuwe sectoren/thema's. Ook kan het zinvol zijn om voor de meer structurele of exploitatiegerichte subsidies een afweging te maken of een alternatief zinvol is. Voor de financieringsvormen die vooral aansluiten bij de rol van de provincie als inkoper/klant is het gebruikelijk om in pilot-setting of met een duidelijk afgebakend inkoopthema (een innovatie voor betere doorstroming op weg x, een circulair paviljoen, de verduurzaming van gebouw y) te starten. Vernieuwing binnen de provincie kan ook gezocht worden in het intern stapelen van financiering. Deel subsidie, deel lening, bijvoorbeeld, in plaats van 100% subsidie.

Aanbevelingen

De inzet van financieringsinstrumenten in aanvulling op of ter vervanging van subsidies past bij de veranderende rol van de provincie. Verandering moet plaatsvinden door op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau deze richting te omarmen en op basis van de concrete vraagstukken te gaan ondervinden wat dit in de praktijk vraagt van een ieder. Dit algemene aandachtspunt vertaalt zich in een aantal aanbevelingen voor bestuur en organisatie:

Provinciaal bestuur

- Werk aan de vergroting van kennis over instrumenten en de hier uit voortvloeiende risico's, bijvoorbeeld aan de hand van dit onderzoek.
- Geef concrete duiding aan de implicaties van een ondernemende, vraag-gestuurde en opgavegerichte overheid en de mate van risico-acceptatie. Hiermee wordt ook een kader gecreëerd voor de ambtelijke organisatie en wordt de handelingsvrijheid van GS om de vraag-gestuurde en opgavegerichte rol ook in te vullen geduïd.

Provinciale organisatie

- Voldoende ontwikkelcapaciteit voor samenwerkingsprojecten en financiële arrangementen beschikbaar hebben in het kader van vraag-gestuurd en opgavegericht werken.
- Kennis over financieringsinstrumenten beschikbaar maken binnen alle afdelingen.
 - Neem in beleidsvoorstellen het onderwerp instrumentkeuze expliciet op, waarom gekozen is/wordt voor bijvoorbeeld subsidie, welke alternatieven afgewogen etc., benoem een "vraagbaak" die kan ondersteunen bij de instrumentkeuze en bewaak dat de instrumentkeuze gedegen tot stand is gekomen.
- Stel een eigen afwegingskader vast om mee te nemen in de uitwerking van een instrument.
 - Kennisontwikkeling bij de medewerkers in alle beleidsafdelingen door interne bijeenkomsten over verschillende financieringsvormen en/of een interne masterclass/opleidingsprogramma (wellicht i.c.m. de gemeenten in Flevoland) om de werking en inzet van financiële instrumenten verder te verdiepen.
- Probeer bestaande financieringsvormen uit in thema's waarin (bepaalde) financiële instrumenten nog niet gebruikelijk zijn, bijvoorbeeld door middel van een pilot.

Buiten de provinciale organisatie

- Versterk het netwerk van de provincie op de verschillende niveaus, vanuit samenwerking gaan nieuwe financieringsinstrumenten werken.
- Haal kennis op en deel kennis met andere provincies en partijen over alternatieve vormen van financiering, best practices en voorbeelden.
- Introduceer "stage-mogelijkheden" voor medewerkers bij fondsen/instrumenten en werk zo ook aan een beter provinciaal netwerk voor nieuwe samenwerkingen.
- Het is daarbij aanbevelenswaardig om ook voor de gemeenten en mogelijk de provinciale politiek (een deel van) deze ondersteunde acties open te stellen/aan te bieden.



"Financiering van de Toekomst"

Art. 217a onderzoek:
Verkenning naar het provinciaal
financieringsinstrumentarium

Opdrachtgever:
Provincie Flevoland
Arnhem, 14 maart 2018

Ons kenmerk 1017295-005

K
PLUS
V

"Financiering van de Toekomst"

Art. 217a onderzoek:
Verkenning naar het provinciaal
financieringsinstrumentarium

Opdrachtgever:
Provincie Flevoland
Arnhem, 14 maart 2018

Ons kenmerk 1017295-005

Contactpersoon:
Laura Berger
+31 6 27 08 55 71
l.berger@kplusv.nl





Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Aanpak	6
1.4	Leeswijzer	9
2	Bevindingen: Provinciale visie op haar (veranderende) rol	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Visie op rol	10
2.3	Visie op thema's (verdieping visie op de provinciale rol)	12
2.4	De nagestreefde provinciale rol	14
3	Bevindingen: huidig financieringsinstrumentarium	16
3.1	Inleiding	16
3.2	De huidige instrumenten	16
3.3	Inzicht in de inzet van instrumenten	21
3.4	Cases: vijf instrumenten nader onderzocht	23
3.5	Conclusie: het huidige instrumentarium	25
4	Verkenning: Nieuw financieringsinstrumentarium	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Macro-ontwikkelingen	27
4.3	Keuze instrument: afhankelijk van rol provincie & situatie van ontvanger	27
4.4	De provincie als klant	28
4.5	De provincie als aanjager	28
4.6	Nieuwe instrumenten binnen de provincie Flevoland	30
4.7	Conclusie	31
5	Conclusies: Optimale inzet financieringsinstrumentarium	32
5.1	Een ondernemende overheid is de toekomst	32
5.2	Optimale inzet instrumenten	34
6	Aanbevelingen	36
	Provinciaal bestuur	36
	In de provinciale organisatie	36
	Buiten de provinciale organisatie	36

Bijlagen

Bijlage 1	Documenten	38
-----------	------------	----

Bijlage 2	Geïnterviewden en begeleidingsgroep	40
Bijlage 3	Overzicht financieringsinstrumentarium Flevoland 2012-2017	41
Bijlage 4	Evaluaties financieringsinstrumenten	44
Bijlage 5	Overzicht nieuwe financieringsinstrumenten	46
Bijlage 6	Uitgebreide casebeschrijvingen	49
Onze contactgegevens		65



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Flevoland werkt aan nieuwe verbindingen op alle vlakken van haar beleid, en wenst daarin vernieuwend en innovatief te zijn:

*"Als we denken aan Flevoland in 2025 zien we een gebied voor ons dat bekend staat als verbindende schakel. We willen een provincie zijn die naast inwoners, ondernemers en organisaties staat. Flevoland schakelt succesvol door naar een innovatieve en circulaire economie, waardoor het er bijzonder prettig wonen, werken en recreëren is"*¹

Het belang van de keuze voor de juiste financieringsinstrumenten- en arrangementen neemt in de toekomst toe. Andere vernieuwende vormen zullen belangrijker worden, waarbij de provinciale rol wijzigt. Als onderdeel van de onderzoeksagenda (jaarlijks 217a onderzoek) is KplusV gevraagd om een onderzoek te doen naar het provinciale financieringsinstrumentarium. Het onderzoek vormt input voor de provincie om verder te bouwen aan een arrangement van geschikte instrumenten die benut zullen worden en de provinciale opgaven kunnen ondersteunen en geeft de handreikingen om hier ook als provinciale organisatie in te kunnen ontwikkelen. Dit rapport presenteert de bevindingen van het onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

"Op welke wijze kan Flevoland in de toekomst optimaal gebruik maken van reeds bestaande en nieuwe financieringsinstrumenten?"

Hieruit vloeien een aantal deelvragen:

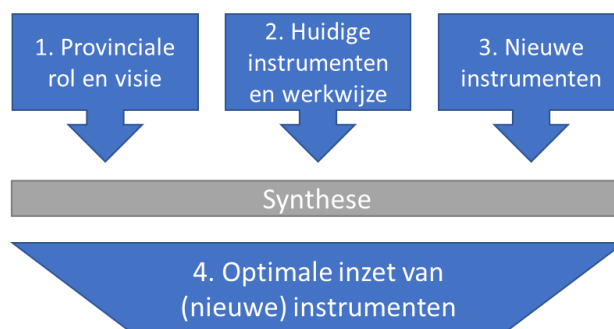
1. Welke financieringsinstrumenten (vormen) zet de provincie tot nu toe in (2012-heden)
 - 1.1. Op basis van welke keuzes zijn deze instrumenten geselecteerd?
 - 1.2. Welke inzichten bestaan er binnen de provincie over de ervaringen met deze instrumenten?
2. Welke nieuwe financieringsinstrumenten zullen de komende jaren (2018 e.v.) inzetbaar zijn?
 - 2.1 Welke inzichten bestaan er over de behoefte naar deze instrumenten binnen de provincie Flevoland?
 - Welke inhoudelijke kennis over financieringsinstrumenten heeft provincie Flevoland op dit moment in huis?
 - 2.2. Op welke beleidsvelden zullen deze instrumenten hoofdzakelijk in te zetten zijn?
3. Hoe ziet de provincie haar rol veranderen in de komende jaren, en welke financieringsinstrumenten passen hierbij?
4. Onder welke condities kan de provincie relevante nieuwe financieringsinstrumenten inzetten, en/of waarin bestaande instrumenten beter kunnen worden ingezet?²

1.3 Aanpak

Deze onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in een aantal 'bouwblokken' voor het onderzoek. Deze staan hieronder schematisch weergegeven.

¹ Bron: Coalitieakkoord 2015-2019 Flevoland Innovatief en Ondernemend

² Onder condities vallen praktische randvoorwaarden zoals bijvoorbeeld de benodigde versus aanwezige expertise en eventuele cultuurelementen die de keuze van instrumenten beïnvloeden.



Figuur 1 Bouwblokken van het onderzoek

Op basis van de eerste drie blokken ontstaat in een synthese van de uitkomsten en inzichten de beschrijving van de wijze (randvoorwaarden) waarop Flevoland bestaande en nieuwe instrumenten optimaal kan inzetten (blok 4).

1.3.1 Blok 1: Provinciale rol en visie

Het eerste blok bevat een analyse van de visie binnen de provincie op de eigen rol en het financieringsinstrumentarium. Dit vormt een kader en randvoorwaarden voor toekomstige financieringsinstrumenten. Hiervoor is een documentstudie uitgevoerd van beleidsnota's en andere documenten, en zijn interviews gehouden met bestuurders en afdelingshoofden. Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle bestudeerde documenten en bijlage 2 voor de geïnterviewde betrokkenen vanuit de provincie.

1.3.2 Blok 2: Huidige instrumenten en werkwijze

Om te komen tot een inventarisatie van het huidige instrumentarium (blok 2) is een deskresearch uitgevoerd: zowel documenten als de website van de provincie zijn uitgeplozen om een zo compleet mogelijk overzicht van de ingezette instrumenten 2012-2017 te krijgen. Daarnaast is een vijftal cases nader bestudeerd door middel van documentstudie en interviews (zie kader). Doel van deze cases is om naast de brede inventarisatie een beeld te krijgen waarop de keuze van instrumenten is gebaseerd en op welke wijze er integrale afwegingen gemaakt worden over de inzet van financiële instrumenten. Het gaat hier niet om een toets van deze bestaande instrumenten, maar om de randvoorwaarden voor toekomstig instrumentarium in kaart te brengen.

Onderzochte cases (met onderbouwing voor case):

1. Proof of Concept fonds (nieuw instrument; vanuit EFRO)
2. Spirocan lening (initiatief vanuit ondernemer; private partij is ontvanger)
3. CompoWorld (klassieke subsidierelatie)
4. Stichting Deon (afstand van provincie)
5. Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (gebiedsprogramma; samenwerking met gemeente)

1.3.3 Blok 3: Nieuwe instrumenten

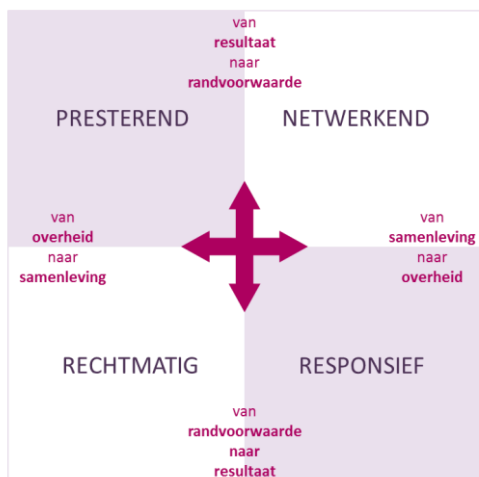
Blok 3 bevat de studie van nieuwe financieringsinstrumenten. Hiervoor zetten wij onze eigen kennis van en ervaring met nieuwe instrumenten in, als ook een deskresearch van nieuwe instrumenten. Wij geven op basis hiervan ook een schets van relevante macro-ontwikkelingen op het gebied van (publieke) financiering. Daarnaast is een groepsinterview gehouden met verschillende beleidsmedewerkers van de afdelingen Ruimte en Economie en Managementondersteuning. Dit groepsinterview gaf inzicht in de huidige gebruikte instrumenten, als ook de kennis over en gebruik van nieuwe instrumenten.

1.3.4 Blok 4: Optimale inzet van (nieuwe) instrumenten

Van de inzichten in de visie van de provincie (blok 1) en gebruik van de huidige instrumenten (blok 2), en het benoemen van instrumenten voor de toekomst (blok 3) is vervolgens een synthese gemaakt. Hieruit komt een beeld naar voren van de optimale inzet van instrumenten door de provincie Flevoland, een combinatie van 'oude' en nieuwe instrumenten.

1.3.5 Kapstok: NSOB Model

Om de verschillende rollen van de provincie te duiden in relatie tot het financieringsinstrumentarium, maken wij gebruik van het NSOB³ model. Een weergave hiervan staat hieronder.



Figuur 2 NSOB model

Het NOSB model geeft de vier verschillende rollen weer van overheden:

Rechtmatig

De rechtmatige overheid stelt de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid moet op een prudente en zorgvuldige wijze tot randvoorwaarden komen. De verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten.

Presterend

In het perspectief van de presterende overheid overstijgen de resultaten de randvoorwaarden. Hier gaat het niet zozeer om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van randvoorwaarden, maar om het presteren en het meetbaar bereiken van resultaten.

Netwerkend

In het perspectief van de netwerkende overheid gaat het om het bereiken van resultaat, maar vanuit de opvatting en concrete ervaring dat die resultaten niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden. Om de eigen doelen te realiseren zijn ook inzet of middelen van anderen nodig. De overheid trekt daarom naar buiten, op zoek naar maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld die met de overheid samen zouden kunnen optrekken voor dit doel.

Responsief

Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving, waarin partijen in de samenleving hun eigen randvoorwaarden en

³ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is.

1.3.6 Kapstok: Zeven kerntaken IPO

Om de visie en huidige instrumenten van de provincie op overzichtelijke wijze in kaart te brengen is gekozen voor de zeven kerntaken vanuit het IPO als kapstok:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

1.4 Leeswijzer

Ieder “bouwblok” wordt behandeld in een apart hoofdstuk. Hoofdstuk 2 gaat in op de visie op de provinciale rol van de toekomst, dat een kader vormt voor het financiële instrumentarium van de provincie. Vervolgens inventariseren wij welk instrumentarium de provincie tot op heden inzet (H3). Hoofdstuk 4 behandelt vervolgens verschillende nieuwe financieringsinstrumenten, waar de provincie in potentie ook gebruik van kan maken. Daarna brengen wij deze inzichten samen in hoofdstuk 5, waarin we ingaan op de optimale inzet van oude en nieuwe instrumenten in het Flevoland van de toekomst welke past bij de provinciale rolinvulling. Hoofdstuk 6 bevat tenslotte een aantal aanbevelingen om te komen tot een toekomstbestendig financieel instrumentarium.



2 Bevindingen: Provinciale visie op haar (veranderende) rol



2.1 Inleiding

De centrale vraag van dit hoofdstuk is: Hoe ziet de provincie haar rol veranderen in de komende jaren? Dit hoofdstuk bespreekt eerst de algemene lijn in de veranderende rol van de provincie. Vervolgens zal thematisch besproken worden wat men als de rol van de provincie in de toekomst ziet in relatie tot de inzet van financiële instrumenten.

2.2 Visie op rol

2.2.1 Algemene lijn: de responsieve, netwerkende overheid

De algemene lijn in de veranderende rol is de omslag naar een eigentijdse taakopvatting van de overheid: meer partner, zelf ondernemend, wendbaar en toegankelijk. De overheid maakt de omslag naar een vraaggerichte manier van werken. Dit sluit aan bij de landelijke trend⁴ die laat zien dat de relatie tussen de burger en de overheid verandert, waarbij de burgers steeds meer initiatief nemen en de participatiesamenleving steeds meer vormt krijgt. De rol van de overheid is steeds meer faciliterend. Hierbij worden samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden belangrijker. In het algemeen kan worden aangegeven dat de rol van de overheid meer naar de rechterkant van het NSOB model schuift: de responsieve, netwerkende overheid. De provincie zal ook een netwerkende rol hebben bij de implementatie van landelijke en Europese ontwikkelingen. Hierbij bijvoorbeeld kan gedacht worden aan het combineren van Europese subsidies en fondsen met nationale instrumenten.

2.2.2 Rol van de provincie wordt afgestemd op de situatie

Uit de interviews komt naar voren dat er in de inzet van de provincie voor maatschappelijke vraagstukken veelal sprake is van maatwerk en minder van een “standaardaanbod” dat op het schap ligt. Uit de analyse blijkt dat de provincie de vier rollen naar behoefte inzet. In de interviews is naar voren gekomen dat het financieringsinstrumentarium moet passen bij de maatschappelijke opgaven van de provincie. Instrumenten moeten passen bij de rol van de provincie en de doelstellingen en het vastgesteld beleid rond een bepaald domein of vraagstuk. Deze moeten aanvullend zijn en in het geheel passen. Een instrument moet ook passen binnen de financieringsketen. Op maat gemaakte arrangementen zijn het doel. Hiervoor dient onderzocht te worden waar echt behoefte aan is binnen een sector. Als randvoorwaarde wordt genoemd dat de instrumenten geen subregionale versnippering in de provincie mogen veroorzaken. Hierbij is ook van belang om te constateren dat er voor de provincie sprake is van een individuele afweging op business case niveau en een afweging op basis van politiek/bestuurlijke relevantie.

2.2.3 De provincie als presterende overheid

Bij deze rol is het belangrijk dat de effectiviteit en efficiency gemeten kunnen worden. Uit de interviews komt naar voren dat het belangrijk is om 'evidence-based' te (gaan) werken. De toekenning van financiering moet doelmatig en doeltreffend zijn. Het doel is om het hoogst mogelijke maatschappelijk rendement te halen. Hierbij is het belangrijk om de behoefte en markt goed in beeld brengen. Het Noordvleugel-kapitaalmarktonderzoek is hiervan een vaak genoemd voorbeeld. In het onderzoek is aangetoond welke behoefte aan financiële instrumenten het mkb in Flevoland heeft. Vervolgens is hiervoor een instrument opgezet (zie ook 3.4 POC Fonds). Ook is aangegeven dat de provincie wendbaar en ondernemend moet zijn om kansen te zien en te pakken en te werken vanuit een doel/stip op de horizon (of soms meer een duidelijk vastgestelde ontwikkelrichting). Flexibiliteit en ruimte zijn nodig om die doelen te verwezenlijken én om te

⁴ VNG 7-7-2015 Trends en ontwikkelingen

kunnen gaan met de veranderende omgeving. De focus moet liggen op het doel dat bereikt moet worden. Daarbij is een rol als netwerkende overheid van belang, want er zijn volgens betrokkenen altijd partners die ook iets in het gebied willen, en gezamenlijk met de provincie de uitkomst bepalen. Een stip op de horizon geeft ruimte voor creativiteit en flexibiliteit, wordt gesteld, en zorgt ervoor dat er vooraf ook nagedacht wordt over het vervolg van een project dat bijvoorbeeld met een subsidie wordt mogelijk gemaakt (waar nu initiatieven soms stilvallen met het aflopen van een subsidie).



2.2.4 De provincie als rechtmatige overheid

Deze rol komt wat minder naar voren uit de interviews maar het is uiteraard van belang dat de provincie *compliant* handelt. De mate van risicobereidheid van de provincie is niet algemeen te stellen. Dit hangt af van het probleem en de ambities. Het risicobewustzijn en risicomanagement worden genoemd als zeer belangrijke onderwerpen. Ook beheersmaatregelen moeten worden blijven ingezet. De lastendruk om te voldoen aan regels wordt genoemd als gevolg van deze maatregelen. De wens is uitgesproken om minder 'regeldruk' te hebben, bijvoorbeeld minder regeldruk door prestatieafspraken of binnen Europese programma's.

2.2.5 De provincie als netwerkende overheid

Samenwerking is essentieel, de provincie is immer op zoek naar nieuwe partners en andere financiers om samen mee op te trekken. De provincie heeft van oudsher niet heel grote budgetten en dit heeft Flevoland (mogelijk meer dan andere provincies) gestimuleerd te zoeken naar andere financiers en partners om opgaves mee te delen. De provincie is dan ook gewend aan samenwerken en partners vinden. Dat zal alleen maar meer nodig zijn in de toekomst. Betrokkenen noemen als kracht van de provincie de creativiteit in samenwerking. Ook voor wat betreft risicospreiding wil de provincie meer de samenwerking zoeken. De afdeling Gebiedprogramma's en EU werkt aan meer verbinding en samenwerking tussen programma's. Hierdoor kunnen samenwerking met partners en financieringsstromen geoptimaliseerd worden. Vanuit deze afdeling wordt gesteld dat Flevoland als organisatie en als provincie te klein is om binnen het eigen netwerk te werken en zal dus continu nieuwe samenwerkingspartners blijven zoeken.

2.2.6 De provincie als responsieve overheid

De behoefte om meer opgavegericht te werken, vanuit buiten naar binnen, is aanwezig. De organisatie moet in staat zijn om op te halen wat er buiten leeft en dit vertalen naar het beleid en de organisatie, en ruimte en ondersteuning bieden aan maatschappelijk initiatief als dat nodig is. Dit komt bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie terug waarin bij het bepalen van de prioriteiten de nadruk meer op andere partijen komt die opgaven moeten mede-identificeren. Op basis daarvan kan men dan instrumenten identificeren.

2.2.7 Kansen die de provincie ziet

Er zijn tijdens de interviews ook verschillende *kansen* voor de provincie genoemd en besproken wat betreft het financieringsinstrumentarium. De kansen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. Onderwerpen waar de provincie in de toekomst wellicht andere instrumenten wil inzetten: Hierbij is gesproken over de circulaire economie en duurzaamheid (bijvoorbeeld de verduurzaming van coöperaties faciliteren), natuurontwikkeling, energietransitie, Interreg (bedrijvigheid en onderwijs) en kunst en cultuur.
2. Invloed van Europese ontwikkelingen op bestuurlijk niveau:



Naar mening van geïnterviewden komt er in de toekomst door de Brexit minder beschikbaar vanuit de Europese programma's. Vluchtelingen, veiligheid en klimaat worden dominante opgaven in de EU. Voor de provincie zal de nadruk komen te liggen op het thema klimaat. Ook ziet de provincie de trend dat multi-funden/'blenden' relevant wordt. Hiermee wordt onder meer bedoeld om meerdere (Europese) subsidies aan elkaar te koppelen in een programma.

3. Ondersteuning van burgerinitiatieven:

De provincie ziet ook een kans in burgerinitiatieven. Voor wat betreft burgerinitiatieven heeft de provincie geen beleid opgesteld. Per initiatief wordt bekeken of de provincie faciliteert, randvoorwaarden opstelt of participeert

2.3 Visie op thema's (verdieping visie op de provinciale rol)

2.3.1 Algemeen

Flevoland heeft de ambitie om in 2025 bekend te staan als 'verbindende schakel' en wil een provincie zijn die naast inwoners, ondernemers en organisaties staat. Dezelfde verhouding wil de provincie tot de gemeenten en het waterschap (zonder hun rol en verantwoordelijkheid over te nemen). Op (boven)regionaal niveau wil de provincie uitblinken met het woonmilieu, economische activiteiten en recreatieve en toeristische voorzieningen⁵. Hierbij is de samenwerking met andere partners ook van belang. Hierbij komt duidelijk de netwerkende overheid als rol naar voren.

2.3.2 Kernopgaven

Flevoland heeft in haar omgevingsvisie drie kernopgaven: Het Verhaal van Flevoland (fysieke omgeving), Krachtige Samenleving (sociaal-economische omgeving) en Ruimte voor initiatief (bestuurlijke omgeving). Binnen de kernopgave *Het Verhaal van Flevoland* wordt het concept 'Flevoland Erfgoed voor de Toekomst' uitgewerkt. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het uitwerken op welke wijze en met welke inzet de eigenheid van Flevoland vastgehouden en versterkt kan worden. Het Verhaal van Flevoland wordt in de toekomst gebruikt als impuls voor onder andere educatie, recreatie, toerisme en marketing. Met de kernopgave *Krachtige Samenleving* wil provincie Flevoland in 2030 en verder een aantrekkelijk vestigingsgebied zijn met uitstekende mogelijkheden voor ontplooiing, ontwikkeling en ontspanning. Het doel van de kernopgave *Ruimte voor initiatief* is bestuurlijke vernieuwing, besturen met de maatschappelijke opgave centraal en benutting van de krachten uit de samenleving. De strategische visie van de provincie voor 2025 is dat de overheden in Flevoland zich samen inzetten voor gedeelde belangen en onderlinge taken van bovenlokaal belang verdelen. Ook internationale kansen en samenwerking zijn van belang.

De samenwerking met gemeenten en het waterschap wordt geïntensiveerd. Hierbij heeft de provincie de rol van partner maar ook de rol van toezichthouder. De rollen die de provincie neemt zijn verder afhankelijk van welke rol het beste past bij de vraag van de specifieke opgave. Een faciliterende rol is leidend maar soms is een regievoerende rol meer passend. Soms zal de provincie het initiatief nemen, maar ook een passieve rol is denkbaar.

De drie opgaven vormen samen de kern voor de ontwikkelingen waar de provincie Flevoland bij betrokken is. Daarnaast zijn er de opgaven Duurzame energie, Regionale Kracht, circulaire economie en Landbouw: Meerdere Smaken.

Hierna wordt voor de verschillende kerntaken (IPO) ingegaan op welke rol de nadruk van de provincie ligt.

⁵ Omgevingsvisie, opgave 'Regionale kracht'

2.3.2.1 Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer

De rol van de provincie binnen dit onderwerp is met name die van verbinder. Tussen de gemeenten en het rijk speelt de provincie een actieve rol. Er wordt innovatief en ondernemend meegedacht en samengewerkt met gemeenten en waterschap. De provincie faciliteert en neemt waar nodig de regie in grote gebiedsontwikkelingsinitiatieven. De nadruk ligt hierbij op de netwerkende, responsieve en presterende overheid.

2.3.2.2 Milieu, energie en klimaat

De rol van de provincie is actief op dit onderwerp. De ambitie van de provincie is om in 2020 energieneutraal te zijn. Op dit moment zegt de provincie Flevoland al de duurzaamste provincie van Nederland te zijn. Duurzame energie is een van de strategische opgaven vanuit de omgevingsvisie Flevoland. Het doel voor 2050 is om geen fossiel gas meer in de Flevolandse huizen en bedrijven te gebruiken. Daarnaast is een strategische opgave om in 2030 bekend te staan als grondstoffenleverancier voor de circulaire economie. De rol van de provincie op dit onderwerp past bij de rol van de netwerkende, presterende overheid.

2.3.2.3 Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden

De provincie wil haar toekomstvisie op dit onderwerp verder uitwerken met gebiedspartners en samen uitvoeren. Met de AgrofoodMotor 2015-2020 werkt Flevoland aan de ambitie om tot ver buiten Europa bekend te staan als groene, gezonde en voedselproducerende regio.

In de omgevingsvisie is de strategische opgave Landbouw: “Meerdere Smaken” opgenomen. Deze opgave gaat de provincie samen met partners uitwerken voor onder meer de agro-innovatiemotor en het creëren van ideale en duurzame condities voor vernieuwing van de agrosector. Bij de agro-innovatiemotor is de rol van de provincie gericht op het binden en verbinden van partijen, kennis ontsluiten en verspreiden en samenbrengen van ondernemers en innovaties, faciliteren van vernieuwingen en praktijkervaring uitdragen. Hier komt de rol van de netwerkende overheid duidelijk naar voren.

2.3.2.4 Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer

Op dit onderwerp zijn er snelle ontwikkelingen in de samenleving. Er is een Mobiliteitsvisie vastgesteld met de grote lijnen voor 2030. De visie wordt aangevuld met het Programma Mobiliteit en Ruimte. In dit programma worden de hoofdlijnen uiteengezet. Een belangrijk onderdeel van het programma is het optimaliseren van de samenwerking met de partners van de provincie, dat aansluit bij de rol van de netwerkende overheid.

2.3.2.5 Regionale economie

De provincie heeft in het Economisch Programma een faciliterende, aanjagende en regisserende rol. Die sluit aan bij de constatering in het kapitaalmarktonderzoek Noordvleugel dat de organisatie van kapitaal gebaat is bij een sterke regionale aanjager, die een initiërende en coördinerende rol kan spelen om financieringsconsortia tot stand te laten komen. Flevoland zet zich in voor de (regionale) verbinding met andere partijen en opschaling zodat er een impuls gegeven kan worden aan het ecosysteem voor ondernemerschap.

De rol die de provincie voor de regionale economie speelt is met name het voeden, verbinden, ondersteunen en uitdagen van ondernemers. Het Economisch Programma is vraaggestuurd en het mkb staat centraal. Er is geconstateerd dat er behoefte is aan een partij die een investering kan doen in een verbindende makel- en schakelfunctie op uitvoerend niveau. De provincie heeft deze rol op zich genomen en gebruikt het EVO-model⁶ als onderbouwing, het Groeihuis als vernieuwend concept (overstijgt de andere partijen en brengt samen op strategisch niveau) en

⁶ EVO staat voor Ecosysteem voor Ondernemerschap, en is gebaseerd op het model van het Entrepreneurship Ecosystem van Isenberg. Deze vormt een leidraad voor het economisch beleid van de provincie. (Bron: Economisch Programma)

werkt vanuit de vier programmalijnen van het Economisch Programma. De provincie heeft een keuze gemaakt voor speciale focus op scale-ups in het mkb. Het beleid was voorheen vooral gericht op het stimuleren van innovatie in een aantal sectoren. Nu heeft de provincie het bereik verruimd naar een bredere ondersteuning van ondernemerschap en groei in het MKB.



De provincie kiest ervoor om in alle levensfasen van een onderneming met financiering een rol te spelen. Programmalijnen zijn: de toegang tot kapitaal te vergroten en investeerders in binnen- en buitenland te interesseren in de programmalijnen van Flevolandse ondernemers; stimuleringsregeling Leven Lang Leren ontwikkelen, aanjager en initiatiefnemer zijn van samenwerkingsverbanden en een talentenpool en bedrijven aan onderwijsinstellingen koppelen; het (inter)nationaal op de kaart zetten van de Flevolandse ondernemers en hun producten; een extra boost geven aan het ecosysteem voor ondernemerschap. De presterende en netwerkende overheid als rol hebben de nadruk binnen dit onderwerp.

2.3.2.6 Culturele infrastructuur en monumentenzorg

In het beleid rondom cultuur is er recent een verandering⁷ ingezet. Er wordt nu weer ingezet op bevordering van de groei in kunst en cultuur in plaats van op bezuinigingen op kunst en cultuur in voorgaande jaren. De overkoepelende ambitie van de provincie is dat het in Flevoland prettig wonen, werken en recreëren is. Cultuur levert hier een wezenlijke bijdrage aan. De provincie draagt bij aan het versterken van de identiteit van Flevoland. Om de eigen identiteit te kunnen vieren en versterken is het van belang ook te investeren in het culturele leefklimaat en de verbinding in de samenleving.

Er worden vier routes gevolgd:

1. Voor het verhaal van Flevoland: Het laten groeien van de identiteit van Flevoland en het vergroten van de binding van de inwoners.
2. Cultuur voor iedereen: Het bieden van breed, divers en kwalitatief goed cultuuraanbod voor inwoners en bezoekers.
3. Erfgoed van de toekomst: Het cultureel erfgoed in de toekomst behouden en beschermen.
4. Zelf beleven, zelf maken: Met elkaar kunst en cultuur beleven en maken is toegankelijk voor iedereen, vooral de jeugd.

De provincie heeft vier strategische uitgangspunten gekozen:

- De ingezette koers bestendigen
- Cultuur uitdragen en vermarkten
- Verbinding tussen de culturele instellingen versterken
- Verbinding tussen de provincie en de gemeenten versterken.

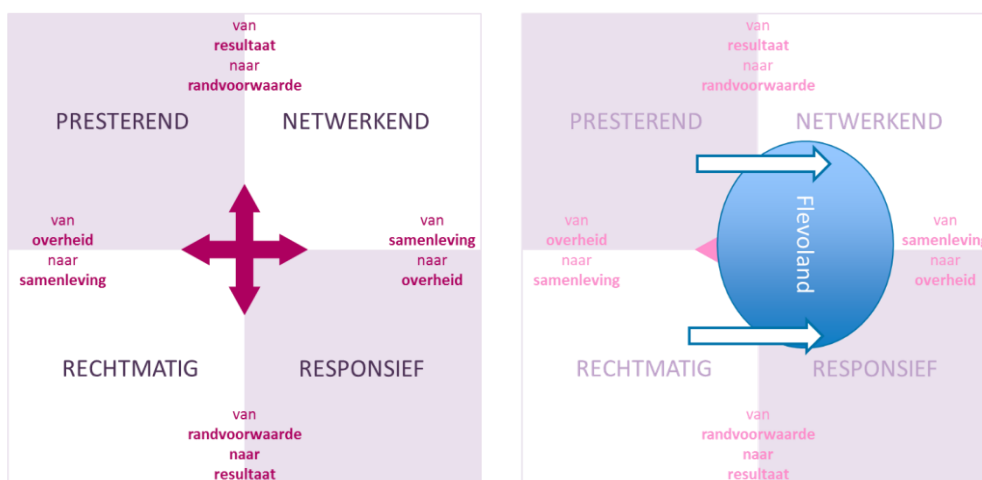
De rol binnen dit beleid heeft daarmee de nadruk op de netwerkende overheid.

2.4 De nagestreefde provinciale rol

De provincie heeft meerdere rollen te vervullen. Voorop staat dat de provincie alle rollen zal moeten inzetten. Afhankelijk van de situatie zal de provincie de rol of een combinatie van rollen inzetten die het best passend is.

De algemene lijn is de focus op meer partnerschap, zelf ondernemend, wendbaar en toegankelijk zijn. De rol van de overheid is steeds meer faciliterend. Hierbij worden samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden en andere (private) partijen steeds belangrijker. In het algemeen kan worden aangegeven dat de rol van de provincie meer naar de rechterkant van het NSOB-model schuift: de responsieve, netwerkende overheid. Deze verschuiving zien we ook terug bij de kernopgaven en in de verhouding met inwoners, ondernemers en andere overheden.

⁷ Nota Cultuurbeleid 2017-2020



De provincie zal ook een responsieve en netwerkende rol hebben bij de implementatie van landelijke en Europese ontwikkelingen. Hierbij kan gedacht worden aan het combineren van Europese subsidies en het verbinden van ondernemers en financieringsinstrumenten.

Voor de invulling van deze nagestreefde rol hebben wij een behoefte aan kaders binnen de provincie gesignaleerd. Wij onderscheiden deze behoefte op twee onderwerpen: namelijk een kader gericht op de business case (de aanvraag) en een kader gericht op bestuurlijk/politiek niveau, waarbij de focus ligt op de risico's van bijvoorbeeld niet terug betalen en/of faillissement.

3 Bevindingen: huidig financieringsinstrumentarium



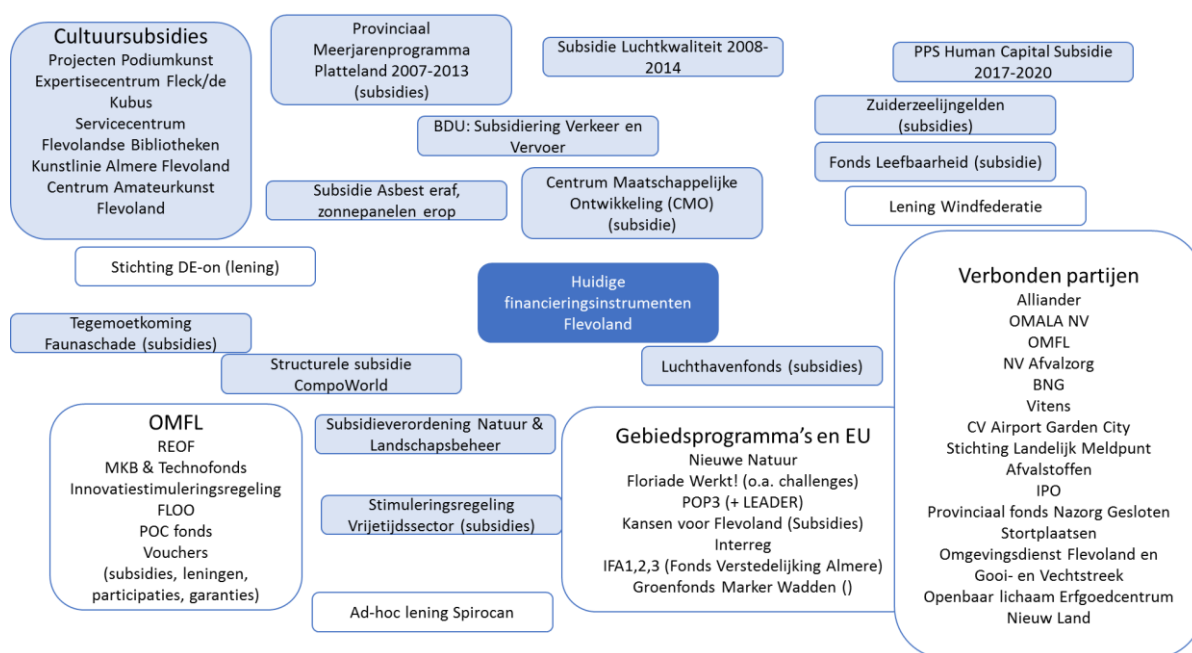
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het huidige financieringsinstrumentarium van de provincie Flevoland besproken. Eerst gaan wij in op de typen instrumenten die de provincie inzet in het algemeen en voor de verschillende kerntaken. Daarnaast bespreken wij inzichten op basis van enkele evaluaties die zijn uitgevoerd over financieringsinstrumenten in het recente verleden en ervaringen met instrumenten zoals besproken tijdens de interviews. Tenslotte analyseren wij in meer detail vijf cases van verschillende instrumenten, waarbij de afwegingen in de keuze voor de inzet van deze instrumenten centraal staan.

3.2 De huidige instrumenten

Welke financieringsinstrumenten (vormen) zet de provincie tot nu toe in (2012-heden)?

Op basis van documenten en de website van de provincie is een inventarisatie gemaakt van de verscheidene instrumenten die door de provincie worden ingezet⁸. Figuur 2 geeft de instrumenten visueel weer. De tabel in bijlage 3 bevat een overzicht van het financieringsinstrumentarium dat door de provincie Flevoland in de afgelopen vijf jaar tot heden is ingezet.



Figuur 3 Overzicht financieringsinstrumenten provincie Flevoland 2012-2017 (lichtblauw gekleurd zijn subsidies, wit is alternatieve instrumenten)

De volgende typen financieringsinstrumenten worden ingezet, direct door de provincie, dan wel vanuit OMFL en andere (verbonden) partijen:

- Subsidies (klassieke vorm)
- Subsidies met een revolverend karakter c.q. benefit sharing
- Participatie (door bijdragen aan GR, aandelen of kapitaal)
- Garanties

⁸ Dit is illustratief, dit onderzoek heeft zich niet gericht op het in beeld brengen van alle instrumenten, maar vooral om vast te stellen welke varianten nu worden ingezet.

- Leningen (zowel normaal, als achtergesteld, en converteerbaar)

De inventarisatie toont aan dat de provincie in absolute zin voornamelijk werkt met subsidies, zowel incidenteel (zie bijv. het openbaar subsidieregister), structureel (bijv. Compoworld), als binnen regelingen/programma's (bijv. Publiek-private samenwerking Human Capital Agenda). De prevalentie van subsidies wordt bevestigd in verscheidene interviews. De Algemene Subsidieverordening is leidend voor het uitgeven van subsidies, en voor verschillende subsidieregelingen zijn nadere regels opgesteld.



De provincie heeft sinds 2015 het subsidieregister openbaar gemaakt (tabel 1). Daaruit blijkt dat in 2015 in totaal ruim €55 miljoen aan subsidie is uitgegeven, en in 2016 bijna €32 miljoen. Voor 2013 en 2014 zijn geen gegevens bij ons bekend, maar voor het globale beeld is dit afdoende.

	2016	2015	2012
ASF 2012	€11.528.423	€12.232.427	€19.194.883
BDU		€23.230.829	€35.518.743
IFA	€1.040.285	€1.660.181	€1.671.998
Kansen voor Flevoland	€715.806	€296.503	€791.430
pMJP		€5.431.426	€8.741.554
OV	€12.340.171		
SVNL	€2.289.031	€1.973.884	
TMI 08-13	€321.685	€742.085	€1.486.560
TMI 14-20	€147.815	€338.176	
ZZL-NF	€3.473.877	€9.256.075	€67.740
Jeugdzorg			€47.039.358
Bedrijvenregeling			€353.448
Totaal	€31.857.093	€55.161.586	€114.865.714

Tabel 1 Overzicht uitgaven subsidies provincie op basis van het openbaar subsidieregister

Ook zijn door de provincie reeds pilots gedaan met crowdfunding en challenges⁹. Via Stichting DE-on (op afstand van de provincie en deels uitgevoerd door een derde partij, ECONNETIC) kunnen ESCO's¹⁰ worden ondersteund. Deze instrumenten worden (nog) niet breed ingezet door en in de provincie. Wat betreft crowdfunding wordt tijdens het groepsinterview als reden benoemd dat stichtingen en andere partijen nog onvoldoende kennis hebben van deze vorm van financiering, en dit dus veel begeleiding en inzet zal vergen van de provincie.

Herkomst gelden

De herkomst van gelden onderliggend aan de instrumenten is divers, waaronder:

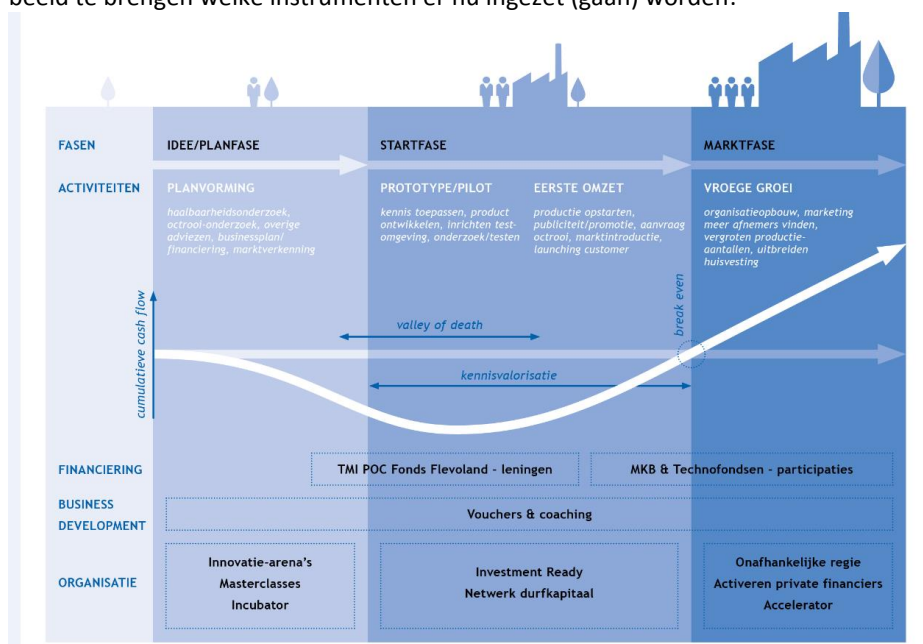
- Reguliere begroting van de provincie
- EFRO, POP en Interreg (combinatie met Rijk en EU)
- Zuiderzeelijngelden
- Verkoop belang in energiemaatschappij

⁹ Bijvoorbeeld de challenges in het programma Floriade werkt!

¹⁰ ESCO staat voor Energy Service Company. Een eigenaar van een gebouw besteedt de energievoorziening en het management daarvan uit aan een externe partij (de ESCO) met energiebesparing als doel en om de eigen organisatie te ontlasten. Dit gaat middels een prestatiecontract, waarbij het risico van de besparingsdoelen bij de ESCO ligt.

Ondersteuningslijn MKB

Voor wat betreft de ondersteuning van MKB gebruikt de provincie het volgende overzicht om in beeld te brengen welke instrumenten er nu ingezet (gaan) worden:



Figuur 4 Overzicht financieringsinstrumenten economisch domein, bron: provincie Flevoland

Het nieuw opgezette Proof-of-Concept fonds en de reeds bestaande MKB & Technofondsen sluiten op elkaar aan: doel van de provincie is om een keten van financiering te bouwen waarin de opgang naar de markt wordt gefaciliteerd. Onderliggend daaraan is het vouchersysteem, dat momenteel wordt opgezet. Deze zal ook worden ingezet voor bijvoorbeeld de inkoop van diensten door ondernemers bij de stichting CompoWorld (waar eerder zelf vouchers werden uitgegeven). Pre-competitieve projecten worden ook ondersteund met dit instrument, maar staan niet opgenomen in het overzicht. Denk hierbij aan CompoWorld, waarin onderzoek naar de ontwikkeling van composieten wordt gefaciliteerd.

Budgetten

De provincie verleent financiering van een veelheid aan schaalgrootten: van kleine subsidies in de culturele sector tot grootschalige financiering aan mkb en andere initiatiefnemers, zoals het nieuw opgezette POC fonds (in totaal €15 miljoen, waarvan €6 miljoen via EFRO en €9 miljoen vanuit provincie als co-financiering, op caseniveau financieringen van €50k - €500k) en stichting DE-on (€6,5 mln, financieringen op caseniveau van €100k tot €1 miljoen).

Doelgroepen

Er is een variatie aan doelgroepen van de financiering: van amateurgroepen in de kunstsector tot Flevolands MKB (bijv. MKB & Technologie fondsen), van onderzoekers (bijv. CompoWorld) tot gemeenten (bijv. Almere) en collectieven (bijv. Stichting DE-on).

Samenwerking

Zoals reeds gesteld in hoofdstuk 2, blijkt ook uit de inventarisatie dat de provincie samenwerking hoog op de agenda heeft staan. Partners zijn zowel andere overheden, als kennisinstellingen en private partijen.

3.2.1 Overzicht per provinciale kerntaak

Hieronder geven wij per provinciale kerntaak de financieringsinstrumenten weer die de provincie inzet, aangevuld met enkele voorbeelden.



Opgave	Type	Voorbeeld(en)
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer	Subsidies	Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA1,2,3)
2. Milieu, energie en klimaat	Subsidies, leningen	Stichting De-on is een belangrijk instrument waar het aankomt op de stimulering van een energieneutrale provincie. De stichting werkt revolverend, dit wil zeggen dat de leningen op termijn moeten worden terugbetaald. Daarnaast worden subsidies gegeven binnen dit domein (bijv. Subsidie Asbest eraf, zonnepanelen erop).
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Subsidies, leningen, garanties	Voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer heeft de provincie Flevoland subsidiemogelijkheden op grond van de Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer Flevoland. Daarnaast zet Flevoland in op POP3 (subsidies, leningen, garanties). Er zijn ook aparte subsidiemogelijkheden voor het agrarisch gebied (het Agrarisch Collectief).
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	Subsidies	Gericht op Verkeer en Vervoer (BDU) en via het luchthavenfonds (wat deels ook onder 5. regionale economie te scharen is).
5. Regionale economie	Subsidies, leningen (gewoon, achtergesteld, converteerbaar), garanties, participaties	De focus ligt op meerdere fasen van ondernemingen (zie ook figuur 1). Er wordt gewerkt aan nieuwe instrumenten, zoals het Proof of Conceptfonds (leningen, garanties, participaties) voor vroege fase financiering en een vouchersysteem (subsidies) waarmee ondernemers ondersteuning kunnen inkopen.
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Subsidies	Apart voor bijvoorbeeld podiumkunsten, amateurkunst en de bibliotheken. Deze subsidies worden via verschillende instellingen 'beheerd' (bijvoorbeeld Servicecentrum Flevolandse bibliotheken, Expertisecentrum FleCK).
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur	Niet geïdentificeerd	Niet geïdentificeerd

3.2.2 Verbonden partijen

Naast deze kerntaken kent de provincie verscheidene verbonden partijen, zoals de OMFL en OMALA die verschillende financieringsinstrumenten inzetten voor de provincie, zoals converteerbare, gewone of achtergestelde leningen, participaties, subsidies, en garanties.



Provincie Flevoland (op basis van begroting 2015)¹¹

Verbonden partij	Nominaal belang / Financieel belang	Percentage belang / Stemaandeel	Bestuurlijke betrokkenheid (anders dan in AB/DB of AvA)
Privaatrechtelijke partijen			
1. Alliander N.V.	€201.185	0,04%	
2. OMALA N.V.	€25.000	33,33%	
3. Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland B.V.	€113.445	100%	Een RvC lid geleverd door provincie
4. N.V. Afvalzorg Holding	€4084	10%	
5. N.V. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	€571.962	0,14%	
6. Vitens N.V.	€249.983	0,08%	
7. C.V. Airport Garden City	€1.000.000	33,33%	
8. IPO (Inter Provinciaal overleg)	Jaarlijkse bijdrage via IPO-verdeelsleutel (in 2014 €6.050)	Verschillend per beleidsterrein	Een Gedeputeerde in ALV
Publiekrechtelijke partijen			
9. Provinciaal fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen	Geen beschikbare gegevens	100% (twee gedeputeerde vormen DB, gehele college vormt AB)	

Bron: *Randstedelijke Rekenkamer, rapport Beleid en praktijk m.b.t. verbonden partijen, juli 2015, aangepast op basis van recente mutaties*

Stichting DE-on is officieel geen verbonden partij, maar wordt wel zo behandeld: provinciale staten ontvangen jaarlijks het jaarverslag van deze op afstand gezette organisatie.

¹¹ Niet in deze tabel opgenomen zijn: Randstedelijke rekenkamer en Stichting DE-on. Deze vallen niet onder de wettelijke definitie 'verbonden partijen' van de BBV.

3.3 Inzicht in de inzet van instrumenten



Welke inzichten bestaan er binnen de provincie over de ervaringen met deze instrumenten?

Binnen de provincie bestaan zowel formeel vastgelegde inzichten in ervaringen met het financieringsinstrumentarium – middels evaluaties – als informele ervaringen die kunnen worden gedeeld vanuit betrokken medewerkers.

3.3.1 Inzichten uit evaluaties

De provincie vergaart inzicht over ervaringen met instrumenten door middel van evaluaties, zoals:

- Tussentijdse Evaluatie Investeringsprogramma ZuiderZeelijngelden Noordelijk Flevoland
- Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen'
- Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Speuren naar vernieuwing'
- Rapport Evaluatie verbonden partijen 2016
- Evaluatie Centrum voor maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO)
- Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere
- Randstedelijke Rekenkamerrapport doeltreffendheid subsidiëren (deel Flevoland)

Een korte samenvatting van deze evaluaties is te vinden in bijlage 4.

Uit deze evaluaties destilleren we randvoorwaarden waar de provincie rekening mee houdt of moet houden bij de inzet van nieuwe instrumenten:

- Een instrument moet aansluiten bij provinciaal beleid/kaders;
- Een instrument moet, waar relevant, aansluiten bij programmamaatregelen en -doelen;
- Het instrument moet strategisch gepositioneerd zijn ten opzichte van andere instrumenten en de regionale meerwaarde en rol aantoonbaar en helder;
- De inrichting, aanvraagprocedure en verantwoording voor ontvangers moeten zo eenvoudig en efficiënt mogelijk worden opgezet;
- Het instrument draagt volgens ontvangers substantieel bij aan eigen doelen, de vorm sluit aan bij de behoefte van de doelgroep;
- Het instrument heeft een verbindende werking tussen provincie, bedrijven en andere organisaties;
- Het instrument heeft een positieve bijdrage aan het imago van Flevoland als innovatieve provincie;
- De keuze voor de hoogte van eigen bijdrage/cofinanciering kent draagvlak bij de doelgroep en is beargumenteerd;
- Het instrument bevat concrete en meetbare streefwaardes voor de beoogde resultaten en doelen;
- Er is nagedacht over het eventuele vervolg wanneer het instrument afloopt;
- Het instrument wordt periodiek geëvalueerd op het behalen van gestelde doelen;
- Er is een rol voor externe partijen: er is bij voorkeur een breder gedragen visie op het onderwerp van het instrument (bijv. economische structuurversterking) dat onderliggend is aan het instrument.

Deze komen terug in de conclusies en aanbevelingen.

3.3.2 Inzichten uit interviews

Daarnaast hebben wij tijdens de interviews over de ervaringen gesproken die men binnen de provincie heeft met verscheidene financieringsinstrumenten.

Door meerdere betrokkenen wordt de provincie qua financieringsmiddelen gezien als tamelijk klassiek: men werkt vooral met subsidies en leningen, en maakt minder gebruik van bijvoorbeeld

borgstellingen en garanties. Dergelijke instrumenten zitten met name bij op afstand gezette activiteiten (stichting DE-on, OMFL). De keuze voor subsidies is vaak een automatisme, wordt gesteld door een betrokkene. Gezien wordt dat de veranderende wereld vraagt om andere instrumenten: bijvoorbeeld participaties, leningen.



Er wordt gesteld dat er geen duidelijk kader is wanneer subsidie in te zetten of wanneer een ander instrument. Men ziet dat er sprake is van een golfbeweging wat financieren via subsidies of investeringen betreft. Per casus wordt er besloten hoe ermee wordt omgegaan. Er wordt al meer dan vroeger gekeken of een subsidie wel het juiste instrument is. De provincie gaat van 'overheid als subsidiemachine' naar niet zomaar meer subsidies uitgeven. Er wordt steeds meer naar maatwerk gezocht. Dit is wel sectorafhankelijk: In de culturele sector werkt men nog voornamelijk met subsidieprogramma's, omdat deze sector traditioneel gezien erg afhankelijk is van subsidie en de omslag naar meer ondernemerschap nog niet gemaakt heeft. Er zijn wel generieke instrumenten, zoals het Fonds Leefbaarheid.

In het algemeen geldt voor de keuze voor instrumenten dat deze politiek is ingegeven: hoeveel risico wil de provincie lopen en wil de provincie zich mengen in de markt, zijn twee politieke vragen die daarin van belang zijn. Stichting DE-on is daar een voorbeeld van: de politiek wilde daar een revolverend instrument van maken om risico's te verkleinen.

Ook ziet men een opgaande lijn wat betreft het meten van resultaten. Betrokkenen stellen dat instrumenten nu beter worden doorgelicht, waardoor scherpte ontstaat in het meten van resultaten. Ook zijn de voorwaarden voor financiering en naleving daarvan strikter geworden. Zo zijn er nu meer kerngetallen en indicatoren om de maatschappelijke impact van financieringen te monitoren. Dit geldt nadrukkelijk ook voor subsidies.

Bij financiering/subsidiering wordt volgens betrokkenen goed gekeken naar de maatschappelijke doelstellingen waaraan die zouden kunnen bijdragen. De doelstelling van de financiering verschilt vaak van de reden om die te geven. Een voorbeeld is de lening aan Bedro Medical. Dit bedrijf heeft een lening gekregen om de eigen groei te financieren, vanuit het idee dat dit gaat bijdragen aan de werkgelegenheid en economie in Flevoland. Ook de financiering aan Compoworld had een andere directe doelstelling (o.a. stimuleren innovatie en educatie in de compositiesector) dan de indirecte doelen van de provincie (o.a. werkgelegenheid creëren en economische bedrijvigheid stimuleren). De spin-off in termen van werkgelegenheid, naast de maatschappelijke vraagstukken die ze adresseren, is de reden om te financieren in die gevallen, niet zozeer wat het bedrijf realiseert. Uitgangspunt bij instrumenten moet de vraag zijn wat de maatschappelijke kansen ermee zijn en of het binnen Flevoland past.

Aanvragen voor financiering komen binnen via zowel de formele weg (OMFL) als via de website, of (informele) netwerken van bestuurders of ambtenaren. Bedro Medical en Inditex zijn bijvoorbeeld allebei via OMFL binnengekomen en daarna door de provincie opgepakt. Yellowchips kwam vanuit gemeente Noordoostpolder, maar daar zag men geen rol voor de provincie weggelegd. De provincie is geen 'loket' volgens betrokkenen; de OMFL is het ondernemersloket vanuit de provincie. Dit is op afstand gezet. Het programma Win4all zorgt ervoor dat de afstemming voor welk loket de juiste is voor vraagstukken van ondernemers beter plaatsvindt en er betere afstemming tussen financieringsvormen komt.

Wat betreft challenges is de (beperkte) ervaring dat de doorontwikkeling naar oplossingen voor vraagstukken goed in de gaten gehouden moet worden. Wat betreft (*Matched*) *Crowdfunding* heeft de provincie proefgedraaid, maar het doel werd niet gehaald waardoor matching uitbleef. Vaak is cofinanciering door aanvragers al geregeld via andere kanalen/subsidies. Dan is crowdfunding niet meer nodig. Men ervaart dat veel stichtingen nog weinig bekend of ervaren zijn met crowdfunding. Het vraagt dus veel begeleiding vanuit de provincie. Er is een verkenning

gaande met crowdfunding voor de fase na het POC. Misschien kan dit worden ingezet bij bijvoorbeeld de energietransitie.



3.4 Cases: vijf instrumenten nader onderzocht

Cases: Op basis van welke keuzes zijn deze instrumenten geselecteerd?

Om meer inzicht te krijgen in het financieringsinstrumentarium van de provincie en waarom gekozen is voor de huidige set van financieringsinstrumenten, bestuderen wij een vijftal cases diepgaander:

1. POC fonds
2. Spirocan lening
3. CompoWorld
4. Stichting DE-on
5. Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Bijlage 6 geeft de uitgebreide casebeschrijvingen weer van ieder instrument. Per instrument beschrijven wij de belangrijkste kenmerken, de basis van de keuze voor het instrument, inzichten in ervaring met het instrument (via eerdere evaluaties en interviews), en potentiële kansen voor toekomstig provinciaal instrumentarium. Hieronder worden de cases in het kort beschreven (3.4.1). Daarna bespreken wij een aantal leerpunten uit de case studies (3.4.2).

3.4.1 De vijf cases in het kort

POC fonds

Het Proof of Concept fonds is een nieuw opgezet fonds dat in 2018 operationeel gaat. Beoogd effect is het vergroten van het innoverend vermogen van Flevolandse ondernemers en werk maken van de Flevolandse kenniseconomie. Achterliggend doel is ook om meer privaat kapitaal aan te trekken. Het fonds is deels het vervolg op de succesvolle TMI innovatieregeling, waarin een combinatie van een subsidie en een lening werd verstrekt. Het POC fonds geeft leningen, garanties en participaties uit. Uit een ex ante assessment (Noordvleugel) bleek dat in Flevoland het financieringstekort in de innovatie/R&D-fase tot en met proof-of-concept relatief groot is. Ook bedrijven zelf hebben aangegeven open te staan voor leningen met zachte voorwaarden. Financieringen lopen van € 50.000 tot maximaal €500.000. Er is sprake van een gemiddeld vereiste percentage private cofinanciering van 35%. Er is €15 mln vanuit de provincie inclusief €6mln vanuit Kansen voor West beschikbaar gesteld. Daarnaast is een extra € 940.000 beschikbaar die wordt gerealiseerd door rente opbrengsten en participaties uit successen van bedrijven die dankzij het POC-Fonds tot een geslaagde innovatie zijn gekomen. Looptijd is van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2022. Het POC fonds wordt mede bekostigd vanuit EFRO gelden.

Spirocan

De Spirocan is een verdamper met standaarddoseringen van medicinale Cannabis in pads. Een marktconforme lening is verstrekt aan ontwikkelaar/producent Bedro Medical, dat eerst in een joint venture met Zin BV en nu zelfstandig deze verdamper en standaarddoseringen wil ontwikkelen. Vanuit het OMFL is deze financieringsvraag bij de provincie terecht gekomen. Vanuit het TMI fonds is eerder €150.000 verschaft (subsidie) voor het ontwikkelen van alleen de verdamper, nu heeft het bedrijf een lening van €1,5 miljoen voor het ontwikkelen van de standaarddosering. Deze wordt in tranches uitbetaald, op basis van afgesproken mijlpalen in het klinische onderzoek. De lening is verschaft op basis van twee grondredenen: enerzijds de

maatschappelijke impact, namelijk verlichting van pijn voor patiënten, en anderzijds vanwege de werkgelegenheid die de vestiging van het bedrijf in Flevoland (Emmeloord; een formele eis vanuit de provincie) creëert. De keuze voor een marktconforme lening is gebaseerd op het feit dat er sprake was van marktfalen en de business case als positief werd beoordeeld door experts van de provincie. Er is niet voor deelneming gekozen in verband met de afstand/sturing en niet voor een garantie in verband met de benodigde cash flow van Bedrocan.



CompoWorld

Compoworld is een stichting dat onderzoek en de productie van composieten wil stimuleren. De stichting heeft drie pijlers waar het zich op richt: 1. innovatie stimuleren in de composietensector, 2. onderwijs stimuleren rondom composieten en 3. gebiedsbranding/promotie, wat meer bij gemeenten ligt. Ook is clustervorming/business development rond NLR/composieten een belangrijke activiteit. In de stichting hebben de NLR en private partijen zoals Fokker zitting. De provincie zit niet in de stichting, maar verschaftte een (meerjarige) subsidie, vanuit het perspectief dat daarna de markt de financiering zou overnemen. Omdat het gaat om pre-competitief onderzoek (c.q. te vroeg voor de markt) is er geen sprake van staatssteun, maar leek er ook weinig mogelijkheid om een ander instrument dan subsidie in te zetten. De stichting werkte met een vouchersysteem, maar dat wordt vanaf 2018 door de provincie zelf uitgevoerd. De subsidie wordt bekostigd vanuit de Zuiderzeelijngelden.

Stichting DE-on

Stichting DE-on heeft als doel om de energietransitie in Flevoland te versnellen. De stichting heeft €6,5 miljoen van de provincie ontvangen vanuit de Nuon-gelden. De stichting financiert initiatieven op het gebied van de opwekking van duurzame energie en het verlagen van energieverbruik door verscheidene partijen, met minimale financiering van €100.000. Eerder was een BV bedacht in samenwerking met o.a. de Flevolandse gemeenten, maar deze trokken zich terug als mede-financier. De afstand die de vorm van een stichting geeft, kent zowel voor- als tegenstanders. De afstand zorgt ervoor dat keuze voor investeringen niet onderhevig zijn aan politieke invloed. De stichting wordt wel behandeld als een verbonden partij (jaarlijkse rapportage vereist). De keuze voor een revolverend fonds was politiek bepaald, mede vanwege een lage risicobereidheid.

Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Binnen de provincie Flevoland is behoefte aan een nieuwe buitendijkse haven. De Provincie is daarom samen met gemeenten Urk en Noordoostpolder van plan om een Maritieme Service Haven te realiseren. De ontwikkeling van de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland wordt (deels) gefinancierd vanuit de Zuiderzeelijngelden vanwege de nadruk op economische structuurversterking. De subsidiering valt onder Gebiedsprogramma's. De ontwikkeling heeft meerdere maatschappelijke doelen: Versterken economie van Noordelijk Flevoland; uitbreiding door ondernemers; kansen voor het ontwikkelen van hoogwaardige verstedelijking in en rond de oude haven; bijdragen aan de versterking van het innovatief potentieel en het ondernemerschap binnen de maritieme sector met uitstraling naar de in Noordelijk Flevoland sterk vertegenwoordigde sectoren agribusiness, visserij en de composietindustrie (cross-overs); onderwijs en de arbeidsmarkt aan elkaar verbinden.

3.4.2 Leerpunten uit de vijf cases

Uit de uitgebreide case studies (zie bijlage 6) destilleren wij de volgende leerpunten rondom de keuze voor instrumenten binnen de provincie:

- In een aantal van de cases heeft de OMFL een rol gehad in de toeleiding naar de provincie, dan wel in de opzet van het instrument: POC (mogelijk ondergebracht bij OMFL), Spirocan,

CompoWorld. Juist voor financiële instrumenten is het van belang om ook te zorgen voor partijen die de toeleiding naar het instrument verzorgen.

- Bij de cases speelt het vraagstuk van afstand en sturing door de provincie (DE-on, CompoWorld, Spirocan), zowel in het proces van het opzetten van een instrument als bij de keuze voor het uiteindelijke instrument.
 - Zo was actieve participatie van de politiek in de besluitvorming richting lening aan Bedrocan een belangrijke factor van slagen, en heeft de tweedeling binnen de politiek wat betreft DE-on wat betreft afstand een lange tijd impact gehad op hoe dit instrument binnen de provincie werd gezien en gevolgd.
 - De keuzes ten aanzien van afstand verschillen (POC, DE-on), terwijl dit vergelijkbare instrumenten zijn.
- Het is al een breed gedragen praktijk binnen de provincie om risico-analyses te maken, intern en ondersteund door extern. Dit is een goede basis voor de inzet van instrumenten.
- Keuzes zijn gebaseerd op maatschappelijke impact: zo is werkgelegenheid een belangrijk criterium. Er wordt binnen de provincie sterk nagedacht over de beleidstheorie achter een instrument, een instrument moet passen binnen de provinciale doelstellingen.
- Voor meerdere cases is aangegeven dat heroverweging van het type instrument een mogelijkheid is (CompoWorld, DE-on). Dit geeft ook aan dat de instrumentkeuze en -inrichting bij de start van de planvorming essentieel is.
- De provincie beweegt zich meer richting revolverendheid en leningen (DE-on, Spirocan, POC) hetgeen aansluit bij het nationale beeld.
- Niet alle instrumenten zijn even politiek en ambtelijk gedragen. De opstart van CompoWorld, Bedrocan lening en stichting DE-on gingen niet zonder hindernissen. Door andere partijen die niet (voldoende) meewerkten, maar ook door politieke bezwaren en besluitvorming. Ook rond CompoWorld zijn twijfels geuit binnen de provincie over de continuïteit van de huidige subsidieregeling.
- Competenties zijn aanwezig dan wel worden vanuit extern ingeschakeld (inhoudelijke deskundigheid ECONNETIC bij DE-on, juristen voor Spirocan, business development vaardigheden van OMFL). Dit is een belangrijk onderdeel voor het inzetten van financiële instrumenten.
- Elk instrument is resultaat van een samenwerking met andere partijen. Dit geeft een vertrekpunt voor nieuwe instrumenten.

3.5 Conclusie: het huidige instrumentarium

3.5.1 Samenvatting

Uit de inventarisatie van huidige instrumenten zien wij dat subsidie vooralsnog het meest ingezette instrument is. Met name via enkele verbonden partijen worden ook andere instrumenten ingezet, zoals leningen, participaties en garanties. Er wordt weinig uit directe eigen middelen ingezet in financieringsinstrumenten, maar veel vanuit andere budgetten (EFRO, Zuiderzeelijngelden, Interreg, Nuon verkoop). De keuze voor instrumenten is veelal gebaseerd op een uitgewerkte beleidstheorie (waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen maatschappelijke doelen en doelen van de ontvangers zelf, zoals bijvoorbeeld in het geval van Spirocan) en politiek gedragen, en risico's worden in kaart gebracht (hoewel niet systematisch) alvorens een instrument in gebruik te nemen. Ook de doelmatigheid en rechtmatigheid van instrumenten worden in acht genomen. Tijdens interviews is bijvoorbeeld expliciet benoemd dat lastendruk wordt meegenomen (en ook meer zou moeten worden meegenomen) bij het kiezen voor (bepaalde) instrumenten.

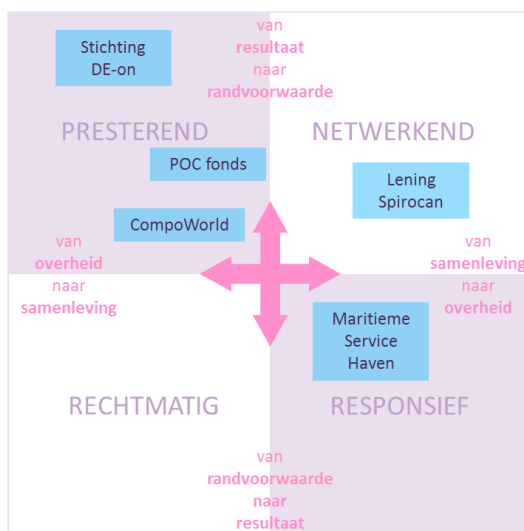
De provincie verschaft niet alleen subsidies als enige financier, maar geeft veelal ook financiering in combinatie met andere partijen, of verschaft financiering alleen wanneer een partij ook andere bronnen van financiering heeft (co-financieringseis) of aan collectieven. Samenwerking is

essentieel en zien we terug bij de bestudeerde cases. Nieuwe instrumenten zoals converteerbare leningen, challenges en crowdfunding zijn tot dusver incidenteel ingezet. Belangrijke aandachtspunten liggen in de vragen: wat is voldoende afstand en wat teveel; hoe gaan we om met de ontwikkeling van projecten; goede verbindingen maken tussen provinciaal, nationaal en Europees instrumentarium, de samenwerking met externe partijen en tussen programma's/instrumenten; ontwikkeling van benodigde kennis.



3.5.2 De instrumenten in relatie tot de provinciale rol

Leggen we het NSOB model over de bevindingen en de cases dan zien we het volgende: Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de rol waar vanuit een instrument tot stand komt en de rol aangenomen door de overheid in de opzet van het instrument. Kijken we bijvoorbeeld naar Stichting DE-on, dan is deze opgezet vanuit een 'presterende' overheid: de provincie heeft zich de opgave gesteld energieneutraal te worden en van daaruit de stichting opgezet. De opzet van het instrument is vervolgens om netwerkend dan wel responsief te zijn in die zin dat initiatieven bottom-up vanuit de samenleving worden verwacht. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld het POC fonds. De lening voor Spirocan is dan weer voortgekomen uit de netwerkende rol van de provincie, waarbij het samenbrengen van verschillende partijen door de provincie de basis was voor de later gegeven lening. We zien al een groeiende netwerkende dan wel responsieve overheid in bepaalde sectoren/focusgebieden van de provincie, zoals bij gebiedsprogramma's, mkb-ondersteuning en rond de energietransitie.



De provincie biedt ruimte en ondersteuning aan initiatieven van buiten: de Maritieme Service Haven is bijvoorbeeld het gevolg van een responsieve rol van de provincie. De beweging van presterend naar netwerkend zien we ook bij de OMFL, als verbonden partij. Wat betreft andere instrumenten zit de provincie in de presterende rol, kijk bijvoorbeeld naar de culturele sector of de agrosector, waar hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van subsidieregelingen met doelen en prestatie-indicatoren. Bij de bestudeerde cases komt in de uitvoering/opzet ook de rol van de presterende overheid naar voren: beoogde effecten en achterliggende doelen zijn per case omschreven. Dit is ook veelal het geval bij subsidies, waar de nadruk op vastleggen van doelen en meten van resultaten steeds prominenter wordt volgens betrokkenen.

4 Verkenning: Nieuw financieringsinstrumentarium



4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we trends en ontwikkelingen (4.2) en de relevante nieuwe financieringsinstrumenten die daaruit voortvloeien. We verbinden de nieuwe mogelijkheden met de situatie zoals die in Flevoland bestaat. We geven een analyse van welke nieuwe financieringsinstrumenten geschikt kunnen zijn in relatie tot welke rol van de provincie (4.3 – 4.5). In 4.6 gaan we in op concrete behoeften en kennis binnen de provincie.

Centrale vragen in dit hoofdstuk zijn:

- Welke nieuwe financieringsinstrumenten zullen de komende jaren (2018 e.v.) inzetbaar zijn?
- Welke inzichten bestaan er over de behoefte naar deze instrumenten binnen de provincie Flevoland?
- Welke inhoudelijke kennis over financieringsinstrumenten heeft provincie Flevoland op dit moment in huis?
- In welke situaties zullen deze instrumenten hoofdzakelijk in te zetten zijn?

4.2 Macro-ontwikkelingen

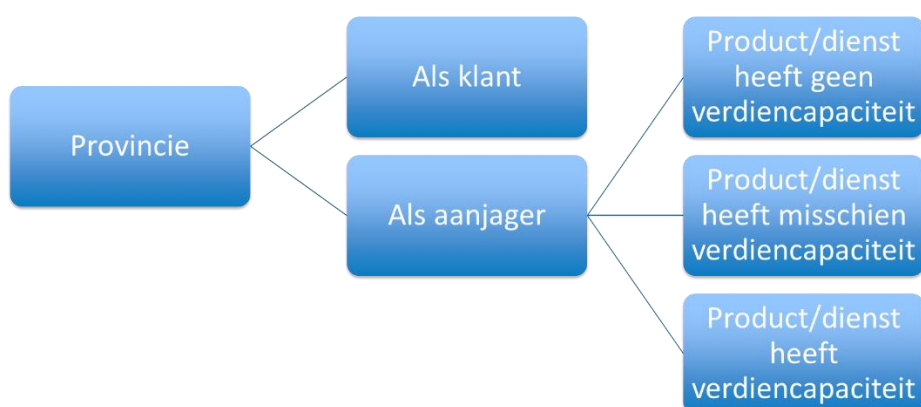
Wereldwijd is er een trend gaande van “geefgeld” waaraan weinig concrete doelstellingen worden verbonden (in Nederland vaak gefinancierd vanuit subsidies) naar strategische giften en investeren met als doel om sociale impact te behalen¹². Dit past in de nagestreefde veranderende rol van de overheid (zie H2), waarbij zij verschuift naar een meer netwerkende en responsieve overheid. Verschillende ontwikkelingen wijzen hier in Nederland op, zoals de opzet van InvestNL, revolverende financiering via het Nationaal Energiebespaarfonds en de inzet van gelden voor ontwikkelingssamenwerking via het Dutch Good Growth Fund. Maar ook op kleinschaliger niveau vormt de snelle groei van crowdfunding een bewijs van een participatiesamenleving die ook zelf voor financiële middelen zorgt.

In de provincie Flevoland zien we dat terug in meer evidence-based en opgavegericht werken. In de instrumentensfeer zien we hierdoor ook al veranderingen ontstaan. Zo worden er aan subsidies steeds vaker prestatiedoelstellingen gekoppeld. Verschillende gemeenten en (op nationaal niveau) het ministerie van Veiligheid van Justitie experimenteren met “pay for succes” instrumenten zoals Social Impact Bonds. In dit hoofdstuk bespreken we verschillende instrumenten die in dit kader zijn ontwikkeld of aan populariteit winnen. We laten ook zien hoe deze instrumenten gezien kunnen worden in het licht van het NSOB-model en de aansluiting met de nagestreefde rol van Flevoland.

4.3 Keuze instrument: afhankelijk van rol provincie & situatie van ontvanger

Het uitkiezen van de juiste financieringsinstrumenten is afhankelijk van de relatie die de provincie heeft met de ontvanger van de financiering en de business case van zijn bedrijf (waar van toepassing). Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan de provincie een presterende, netwerkende, rechtmatige en responsieve rol opnemen. In deze rollen vloeit financiering van de provincie naar andere partijen: ten eerste in haar rol presterende rol, wanneer de provincie optreedt als klant, en ten tweede, in een gedeelte van de gevallen, in haar netwerkende rol, in het aanjagen van projecten en mogelijk in het verlengde daarvan als medefinancier. We zullen nieuwe, of door de provincie weinig gebruikte financieringsinstrumenten bespreken die passen bij deze twee rollen. In de rol van netwerker zullen we ook nog onderscheid maken tussen het aanjagen van projecten, maatschappelijke organisaties en ondernemingen die niet, misschien of wel in staat zullen zijn om geld te verdienen als gevolg van de financiële middelen die zij krijgen. Dit heeft invloed op de instrumentkeuze. Dit wordt hieronder visueel weergegeven:

¹² <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21713839-more-and-more-investors-are-looking-beyond-just-financial-returns-impact-investing>



Figuur 5 Keuze instrument: rol provincie en mogelijkheden ontvanger

4.4 De provincie als klant

In haar rol als klant wil de provincie dat vraagstukken waarvoor zij partijen inschakelt, zo effectief mogelijk worden opgelost. In sommige gevallen is het daarbij ook een pré voor de provincie als het risico van het al dan niet slagen van een project wordt afgewenteld op een andere partij, zodat de provincie met minder risico kan experimenteren. Voor dit soort vraagstukken zijn de afgelopen jaren verschillende nieuwe financieringsinstrumenten ontstaan (en deels betreft het instrumenten die extra in de belangstelling zijn komen te staan):

Financiering van uitkomsten

De afgelopen jaren zijn verschillende soorten contracten bedacht waarin de klant alleen betaalt bij bepaalde uitkomsten. In Social Impact Bonds wordt er alleen uitbetaald voor bepaalde sociale resultaten die worden gemeten door een onafhankelijke partij. Bij Energy Services Companies (ESCO's) en Circular Economy Service Companies (CESCO's) wordt er betaald voor bepaalde services/diensten die worden geleverd, zoals een zuinige energie installatie, of een duurzame circulaire inrichting. Veelal gaat het hier ook om de verschuiving van bezit naar gebruik. Zie de tabel in bijlage 5 voor een uitwerking van deze en de andere hierna beschreven instrumenten.

Inkopen van Innovatie

Start-up in residence / maatschappelijke challenges en Social Business Innovation Research (SBIR) subsidies zijn twee instrumenten die worden gebruikt om innovatie in te kopen. Daarbij is start-up in residence /challenge meer gericht op het faciliteren en co-creëren van een start-up op een bepaald maatschappelijk thema, en SBIR-subsidie meer op het inkopen van een nog te ontwikkelen innovatie (in tegenstelling tot afname van bestaande producten en diensten). In veel gevallen is dit een effectieve manier van financiering, want door klanten komt een bedrijf daadwerkelijk van de grond.

4.5 De provincie als aanjager

4.5.1 Projecten, producten of diensten zonder of met onzekere verdien capaciteit

Soms wil de provincie activiteiten uitlokken, die de uitvoerders geen of zeer beperkte winst op zullen leveren. Dit kan bijvoorbeeld zijn het stimuleren van cultureel ondernemerschap. Dit doet de provincie dan over het algemeen door subsidies. Wij signaleren de afgelopen jaren en ook nu nog een aantal ontwikkelingen welke een meer verfijnde inzet van subsidies mogelijk maken:

Subsidies met benefit share

In subsidies met benefit share wordt afgesproken dat de subsidie in principe niet hoeft te worden terugbetaald zoals gebruikelijk, tenzij er winst wordt behaald door de activiteiten die zijn gefinancierd uit de subsidie (bijvoorbeeld een unieke theaterproductie). Dan wordt de subsidie (gedeeltelijk) terugbetaald.

Social Success Notes

Bij Social Success Notes wordt het geven van een lening aan sociale ondernemers aantrekkelijk gemaakt voor commerciële investeerders door een partij die de sociale resultaten van deze ondernemer belangrijk vindt (deze rol kan door de provincie worden opgepakt). Er wordt afgesproken dat de sociaal ondernemer de lening volgens reguliere afspraken terugbetaalt aan de investeerder. Daarbovenop betaalt de derde partij een extra rendement uit aan de investeerder als de gewenste sociale resultaten worden behaald.

Versterken van crowdfunding

Crowdfunding is een goede manier van het financieren van maatschappelijke projecten met een beperkte schaal, omdat het duidelijk aangeeft dat er draagvlak is voor het project. De provincie kan op verschillende manieren crowdfunding stimuleren. De provincie kan er bijvoorbeeld voor kiezen om crowdfunding te matchen (voorbeeld EBU, provincie Utrecht): iedere ingeleide euro wordt door de provincie vermeerderd. Ook kan de provincie voor bepaalde subsidies eisen dat er door crowdfunding een minimumbedrag wordt opgehaald, om te zien of er draagvlak is voor een product of dienst of een maatschappelijke activiteit.

4.5.2 Projecten, producten of diensten met verdien capaciteit

In andere gevallen wil de provincie activiteiten aanjagen die wel verdien capaciteit hebben. Dit gaat bijvoorbeeld om het naar de regio halen van bedrijven met groeipotentieel of het laten groeien van reeds gevestigde bedrijven, maar ook voor energieprojecten of toeristische concepten. Daarvoor zijn instrumenten beschikbaar die (in Nederland) niet nieuw zijn, maar door de provincie nog niet veel worden gebruikt.

Leningen

De provincie kan overwegen om naast reguliere leningen vaker ook achtergestelde en converteerbare leningen in te zetten, voor ondernemers maar ook binnen andere doelgroepen. Bij het geven van een achtergestelde lening neemt de provincie het eerste verlies bij faillissement van de schuldenaar. Dit kan andere partijen stimuleren om ook geld uit te lenen aan een partij, en zo zorgen dat er meer geld beschikbaar komt. Bij een converteerbare lening kan de lening aan het einde van de looptijd worden omgezet in aandelen, als de ondernemer een interessante groei heeft doorgemaakt. Zo kan de provincie de groei van succesvolle ondernemingen die zij ondersteund heeft, weer gebruiken om in te zetten voor (andere) provinciale doelstellingen.

Garanties

Bij garanties wordt de drempel om geld uit te lenen aan een ondernemer voor andere partijen eveneens verlaagd, zonder dat de provincie direct zelf geld uit hoeft te geven. De provincie staat garant voor (een gedeelte van) de lening als de ondernemer in gebreke blijft.

Participaties

Bij een participatie krijgt de investeerder een aandeel in het bedrijf waar in geïnvesteerd wordt. Participaties door overheden worden meestal gedaan in jonge bedrijven die nog geen of een zeer beperkte winst maken (en daarom heeft de markt hier minder interesse in), maar die een grote

groeipotentie hebben. Kapitaal voor startende bedrijven, met name in de zogenaamde "valley of death", de fase tussen start-up en scale-up, is er niet genoeg in de markt. De provincie kan als investeerder in deze fase ook andere investeerders stimuleren om te gaan investeren.

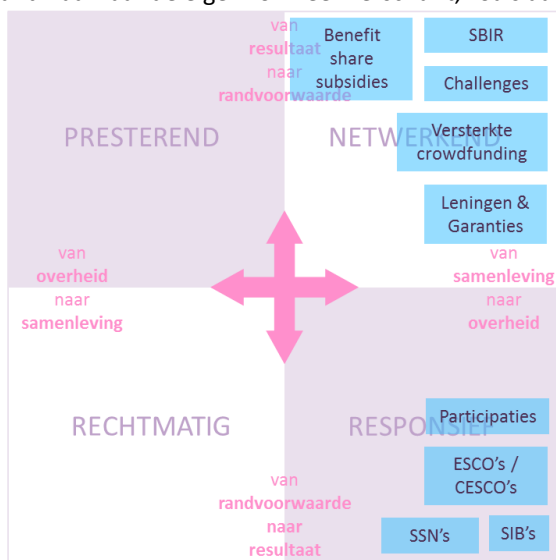


Optreden als Financier van ESCO's en CESCO's

Bij ESCO's en CESCO's kan de provincie behalve als klant ook als financier optreden, en daardoor het gebruiken van circulaire materialen en zuinige energie door andere partijen stimuleren. Het instrument daartoe is veelal een lening of participatie, maar gezien het veelvuldige gebruik van de service company als "financieringsvorm" lichten we deze er apart uit.

4.5.3 Deze instrumenten passen bij de veranderende rol van de provincie

Als je deze instrumenten - waarvan verwacht wordt dat ze in de toekomst meer gebruikt worden - projecteert op het NSOB model, is duidelijk dat ze aansluiten bij de veranderende rol van de overheid. Al deze instrumenten zijn gericht op "van buiten naar binnen" denken, het binnenhalen van de samenleving bij de overheid, vraag- gestuurd werken en adaptief zijn aan een veranderende wereld. Ze passen daarom goed binnen de rechterkant van het NSOB-model, de kant waarnaar de eigen rol meer verschuift, zoals aangegeven door de provincie.



Figuur 6 (Nieuwe) financieringsinstrumenten geprojecteerd op het NSOB model

Bijlage 5 bevat een samenvattende tabel met een overzicht van toekomstige instrumenten, met beschrijving en voorbeelden.

4.6 Nieuwe instrumenten binnen de provincie Flevoland

Na dit algemene deel over vernieuwende financieringsinstrumenten, bezien we de huidige situatie in Flevoland naar nieuwe instrumenten en gaan we in op de benodigde kennis en competenties.

4.6.1 Behoeftte aan nieuwe instrumenten

In de interviews is veelvuldig aangegeven dat het belangrijk is om maatwerkoplossingen te zoeken die passend zijn bij de casus die voorligt. De genoemde financiële instrumenten kunnen worden ingezet als basisinstrumenten die op maat gemaakt kunnen worden op basis van de vraag. In het groepsinterview hebben we besproken welke van de voorgenoemde instrumenten interessant zouden kunnen zijn voor de provincie. Als meest kansrijke instrumenten en thema's om deze in te zetten worden gezien:

- Esco's, voor het stimuleren van de energietransitie.

- CESCO's voor het stimuleren van de circulaire economie
- Impact Bonds, voor het stimuleren van natuurontwikkeling en onderwijs.
- Small Business Innovation Research, wordt ingezet voor innovatie-infrastructuur, maar kan breder worden ingezet, daar ligt een kans.
- Converteerbare leningen, worden uitgegeven, hier wordt ook potentieel voor de toekomst in gezien m.n. voor het stimuleren van economische ontwikkelingen.
- Participaties, worden al gedaan, hier wordt potentieel in gezien voor de toekomst, m.n. voor het stimuleren van economische ontwikkelingen.
- Achtergestelde leningen, worden gegeven, hier wordt ook potentieel in gezien voor de toekomst m.n. voor het stimuleren van economische ontwikkelingen..
- Garantstellingen. Hier is enige ervaring mee opgedaan. Dit zou kunnen worden gebruikt om bedrijven te ondersteunen bij het vinden van investeringen, zonder als provincie zelf te hoeven investeren.
- Matched crowdfunding. Hier is al enige ervaring mee opgedaan. Door medewerkers wordt ook potentieel voor de toekomst gezien, bijvoorbeeld in de culturele sector.

4.6.2 Benodigde kennis en competenties

Om deze financieringsinstrumenten goed in te zetten zijn kennis en competenties nodig, en een goed netwerk zowel binnen als buiten de provincie. Belangrijke componenten hierin zijn:

- Kennis van verschillende financieringsinstrumenten en – mogelijkheden moet op verschillende plekken binnen de provinciale organisatie aanwezig zijn, zodat kan worden beoordeeld hoe aanvragen met een financieel instrument (en welke) te ondersteunen zijn en door welke afdeling zij met welk instrument verder opgepakt zou kunnen worden. Nu lijkt deze kennis hoofdzakelijk aanwezig bij de afdeling Managementondersteuning, maar bijvoorbeeld nog nauwelijks bij het subsidieloket. De provincie werkt vanuit de ecosysteem gedachte. Om nieuwe financieringsinstrumenten met succes in te zetten, is het ook belangrijk dat het eigen interne ecosysteem goed georganiseerd is.
- Het vermogen om van buiten naar binnen te denken. Ophalen wat er leeft in de provincie, en dat vertalen naar beleid en organisatie. In de interviews is aangegeven dat een gedeelte van de beleidsadviseurs nog niet voldoende beschikt over de competenties die hiervoor nodig zijn en dat dit een goede inzet van vernieuwende instrumenten kan belemmeren.
- In het verlengde van 'van buiten naar binnen' denken: allianties sluiten met het bedrijfsleven is geen sinecure, zoals bijvoorbeeld de case van Compoworld liet zien. Deze vaardigheid en leren uit ervaringen hiermee dienen goed geborgd te worden.

4.7 Conclusie

Er zijn diverse nieuwe of nog weinig ingezette financieringsinstrumenten beschikbaar die de provincie in staat (kunnen) stellen om de opgaven die zich in de komende jaren aandienen aan te pakken vanuit een nieuwe relatie met de samenleving. Dit is ter vervanging, maar deels ook in aanvulling op, subsidie, dat voor bepaalde opgaven nog steeds het geëigende instrument is. Om de financiële instrumenten in te kunnen zetten, is het van belang dat er binnen de provincie kennis is en deels nog komt over deze instrumenten, en dat men de vaardigheden opdoet die nodig zijn om te werken vanuit de kracht van de samenleving. Belangrijk is dat instrumenten steeds zodanig worden aangepast, dat er maatwerk ontstaat dat past bij het onderhanden vraagstuk.

5 Conclusies: Optimale inzet financieringsinstrumentarium

In dit deel gaan wij eerst in op de conclusies van het onderzoek en verbinden daaraan een aantal randvoorwaarden voor de keuze voor financieel instrumentarium die hieruit voortvloeien. Daarna brengen wij deze inzichten samen in de synthese-paragraaf over de optimale inzet van financiële instrumenten in Flevoland.



5.1 Een ondernemende overheid is de toekomst

Subsidies waren lange tijd het belangrijkste financiële instrument van de provincie Flevoland. Maar de rol van de overheid, en de positie die zij inneemt, is fors aan het wijzigen. Vraag-gestuurd, als centrale begrip, betekent niet wachten tot een vraag op de mat ligt, maar actief participeren in samenwerkingen met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. En het gaat vervolgens om mee-ontwikkelen en meefinancieren en samen een innovatief financieel arrangement ontwikkelen en schakelen op verschillende niveaus, van de keukentafel van een ondernemer op Urk tot de bestuurstafel van de Europese Investeringsbank in Luxemburg. Risico's nemen is hierbij een belangrijke rol van de overheid, en deze risico's zullen toe gaan nemen. Risico's die politiek en bestuurlijk geaccepteerd moeten worden of bij voorkeur zelfs omarmd. En die door de ambtelijke organisatie onderkend en ondervangen moeten worden. Binnen deze context plaatsen we de conclusies van het onderzoek.

5.1.1 Visie op de rol van provincie

De provincie heeft meerdere rollen te vervullen. Voorop staat dat de provincie alle rollen (conform het NOSB-model: presterend, rechtmatig, netwerkend en responsief) zal moeten inzetten. Afhankelijk van de situatie zal de provincie de rol of een combinatie van rollen inzetten die het best passend is. De algemene lijn is de focus op meer partnerschap en zelf ondernemend, wendbaar en toegankelijk zijn. De rol van de provincie is steeds meer faciliterend. De nadruk zal komen te liggen op 'van buiten naar binnen', vraag-gestuurd en opgavegericht werken, de samenleving faciliteren en netwerken. Hierbij worden samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden steeds belangrijker. In het algemeen kan worden aangegeven dat de rol van de provincie Flevoland verschuift naar een meer responsieve, netwerkende overheid (de rechterkant van het NSOB-model).

Deze verschuiving in rolopvatting en -invulling zien we duidelijk terug in de door Flevoland benoemde kernopgaven en in de gewenste verhouding tot haar inwoners, ondernemers en andere overheden: een beweging naar een ondernemende provincie. Dit heeft een aantal consequenties voor de daadwerkelijke invulling van deze rol.

- *Vraag-gestuurd* betekent dat je als provincie ook in staat moet zijn een vraag te beantwoorden. Een vraag die bestaat uit creatieve financieringsarrangementen, een rol als mede-ontwikkelaar en soms ook eigenaar van een initiatief.
- *Samenwerken* betekent ook het schakelen op verschillende niveaus en bijvoorbeeld het onderhouden van een netwerk met partijen die financieel kunnen participeren in initiatieven in Flevoland.
- *Acceptatie van risico's van financiële instrumenten*: Een veranderende rol geeft ook een ander palet aan risico's waarmee rekening moet worden gehouden bij de keuze voor en opzet van instrumenten. Hoewel een subsidie per definitie niet terugkomt, krijgt bijvoorbeeld het afschrijven van een financiering vaak veel (politieke en maatschappelijke) aandacht.
- *Bijsturen*: Het belang van evaluaties neem toe, om vast te stellen of instrumenten de impact bereiken die beoogd waren en of zij in een snel veranderende wereld nog aansluiten bij de (maatschappelijke, economische) behoefte.

5.1.2 Huidig instrumentarium

In de inventarisatie van huidige instrumenten zien wij dat subsidie vooralsnog het meest ingezette instrument is. Op uitzonderingen na, worden met name via enkele verbonden partijen ook andere instrumenten ingezet. Dit zijn verschillende soorten leningen, participaties en garanties. De keuze voor instrumenten is veelal gebaseerd op een uitgewerkte beleidstheorie (waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen maatschappelijke doelen en doelen van de ontvangers zelf, zoals bijvoorbeeld in het geval van Spirocan), is politiek gedragen, en gebaseerd op risicoanalyse (hoewel niet systematisch). Maar deze keuze kenmerkt zich ook door het kiezen voor "dat wat gebruikelijk is", de subsidie. De provincie verstrekt subsidies en financiering veelal in combinatie met andere partijen, of verschaft financiering alleen wanneer een partij ook andere bronnen van financiering heeft (co-financieringseis), of aan collectieven. Nieuwe instrumenten zoals converteerbare leningen, challenges en crowdfunding zijn tot dusver incidenteel ingezet.

Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de rol waar vanuit een instrument tot stand komt en rol aangenomen door de overheid in de opzet van het instrument. We zien een groeiende netwerkende dan wel responsieve overheid in bepaalde sectoren/focusgebieden van de provincie, zoals bij gebiedsprogramma's, mkb-ondersteuning en rond de energietransitie. De provincie biedt ruimte en ondersteuning aan initiatieven van buiten indien dit nodig is. De beweging van presterend naar netwerkend zien we ook terug in het onderbrengen van provinciale taken bij de OMFL, als verbonden partij.

Wat betreft andere instrumenten zit de provincie nog in de presterende rol, kijk bijvoorbeeld naar de culturele sector of de agrosector, waar nog hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van subsidieregelingen met doelen en prestatie-indicatoren. Voorgaande heeft een aantal implicaties voor de provincie Flevoland:

- In alle domeinen binnen de provincie dient de *kennis* over financieringsinstrumenten beschikbaar te komen, dan wel toegankelijk te zijn.
- Juist in de *niet-economische thema's* zal er een groei kunnen ontstaan van de inzet van (alternatieve) financieringsinstrumenten. Dit vereist dat er consequent bij beleidsvoornemens gezocht moet worden naar passende instrumenten.

5.1.3 Nieuwe financieringsinstrumenten

Er zijn veel nieuwe of nog weinig ingezette financieringsinstrumenten beschikbaar die de provincie in staat stellen om de opgaven aan te pakken die zich in de komende jaren aandienen vanuit een nieuwe relatie met de samenleving. Als meest kansrijke instrumenten worden onder meer gezien: Esco's, CESCO's, Impact Bonds, Small Business Innovation Research, Converteerbare leningen, Participaties, Achtergestelde leningen, Garantstellingen, en Matched crowdfunding.

Om deze instrumenten in te kunnen zetten, is het van belang dat er binnen de provincie meer kennis komt van deze instrumenten, en dat men de vaardigheden opdoet die nodig zijn om te werken vanuit de kracht van de samenleving. Belangrijk is dat deze instrumenten steeds zodanig worden aangepast, dat er maatwerk ontstaat dat past bij het vraagstuk waar het instrument voor wordt ingezet en dat deze met en in een snel veranderende omgeving opgezet en ingezet worden. Ook hieruit vloeien een aantal randvoorwaarden:

- In alle domeinen binnen de provincie dient de *kennis* over financieringsinstrumenten beschikbaar te komen, dan wel toegankelijk gemaakt te worden via derden.
- *Kennis en kunde borgen*: Een deel van de kennis is in huis, soms wordt kennis 'ingevoerd'. Hoewel dit tot op zekere hoogte, zeker indien instrumenten voor het eerst ingezet worden begrijpelijk is, zien wij dat financiële instrumenten niet meer weg te denken zijn in het instrumentarium van een provincie en dat er voldoende eigen capaciteit moet zijn voor deze

primaire activiteit. Het gaat dan om het ontwikkelen van arrangementen, uitdenken van een financieringsmix etc.



5.2 Optimale inzet instrumenten

De provincie beweegt meer en meer richting netwerkende en responsieve rol, hoewel de presterende rol van belang blijft. Dit vloeit voort uit de maatschappelijke opgave, de behoefte aan (potentiële) samenwerkingspartners, en bestuurlijke doelstellingen. De provincie geeft een doel of richting aan (stip aan de horizon) en creëert ondersteunende faciliteiten/en instrumenten, veelal in samenwerking met andere partijen, vervolgens is het aan de maatschappij/bedrijfsleven om daar invulling aan te geven.

Op dit moment is er echter een mismatch of, positief geformuleerd, een kans voor de inzet van financiële instrumenten, die nu nog niet passend zijn bij de nagestreefde rol:

- De netwerkende en responsieve rol van de provincie Flevoland (5.1.1) leent zich bij uitstek voor de inzet van vernieuwende instrumenten (5.2.3);
- De huidige inzet van instrumenten past echter meer bij de “oude” overheidsrol (5.2.2);
- De provinciale organisatie geeft aan de beweging naar vernieuwende instrumenten te omarmen en deze ook passend te vinden voor diverse opgaven van Flevoland in de komende jaren (5.2);

Daarmee is er ons inziens een goed vertrekpunt, een gedeelde visie over de rol en richting waarin deze rol zich beweegt. Met gerichte interventies kan ondersteund worden bij het verder aansluiten van de financiële instrumenten die hierbij passen (zie 6. aanbevelingen). Echter voordat deze beweging verder gemaakt kan worden is het van belang dat deze ook politiek en bestuurlijk omarmd wordt en dat de consequenties van de nagestreefde provinciale rol ook duidelijk zijn.

5.2.1 Bestuurlijke en politieke verankering

De positie van de provincie naar netwerkende en responsieve organisatie ten aanzien van financieringsinstrumenten maakt dat het van belang is om ook bestuurlijk en politiek met elkaar de consequenties te duiden en "nieuwe spelregels" vast te stellen. Onderwerpen welke hier deel van uit maken zijn:

- Doelen stellen of een ontwikkelrichting benoemen, maar geen middelen/instrumenten voorschrijven.
 - *Motiveer keuzes:* Een gemotiveerde keuze en een vergelijking met andere instrumenten als vast onderdeel in beleidsvoorstellen kan ertoe bijdragen dat het bewustzijn voor alternatieven toeneemt, maar ook dat door een weloverwogen keuze aandacht voor risico's toeneemt en de betrokkenheid van de politiek bij instrumenten wordt vergroot.
- Bevorder de ondernemende overheid door
 - Risico's te accepteren en misschien zelfs op te zoeken. De aanwezigheid van risico's legitimeert een overheidsrol (mits beleidsmatige fit).
 - Maatwerk-oplossingen vereisen ook maatwerk-besluitvorming, zoek naar een goede balans tussen bestuurlijke handelingsruimte én politieke betrokkenheid, om zo mee te gaan met de dynamiek in de maatschappij.
- In een dynamische wereld moet de provincie snel anticiperen op vragen, maar soms ook kansen initiëren op vraagstukken waarin coalities nog niet ontstaan zijn¹³.
- *Sturing:* De sturingsmogelijkheden van de provincie veranderen, soms van direct naar indirect (denk aan een fonds), van autonoom naar sturen vanuit een netwerk (bijvoorbeeld drie financiers met gelijke rechten, waaronder de provincie dienen gezamenlijk koers te bepalen).

¹³ Een voorbeeld is bijvoorbeeld de recreatiesector. Gelderland initieert een fonds voor de herstructurering van recreatieparken, een onderwerp dat bij Flevoland ook al langer op de rol staat.

5.2.2 Vanuit inhoudelijke doelen aan de slag

Naast het inzetten van nieuwe instrumenten kan de maatschappelijke opgave worden gediend door het inzetten van bekende instrumenten in nieuwe sectoren/thema's. Zo kan bijvoorbeeld een financieringsvorm worden gekozen voor de inzet in van oorsprong meer subsidie-gerichte sectoren, zoals de cultuursector, natuur of recreatie en toerisme. De inzet van financieel instrumentarium geeft ook vaak een versnelling aan ondernemerschap, versterkt financiële vaardigheden en laat vaak ook publiek-private samenwerking ontstaan binnen die sector. Onze ervaring bij andere provincies welke met nieuwe instrumenten aan de slag gaan (bijvoorbeeld Cultuur in Brabant, of Innovatie in Noord-Holland) wijst uit dat om dit te laten slagen de toeleiding en business development gefaciliteerd dienen te worden. Ook kan het zinvol zijn om voor de meer structurele of exploitatiegerichte subsidies een afweging te maken of een alternatief zinvol is.



Voor de financieringsvormen die vooral aansluiten bij de rol van de provincie als inkoper/klant is het gebruikelijk (zie ook de voorbeelden in bijlage 4) om in pilot-setting of met een duidelijk afgebakend inkoopthema (een innovatie voor betere doorstroming op weg x, een circulair paviljoen, de verduurzaming van gebouw y) te starten.

Het stapelen van financiering is in alle gevallen een trend. Vernieuwing binnen de provincie kan ook gezocht worden in het intern stapelen van financiering. Deel subsidie, deel lening, bijvoorbeeld, in plaats van 100% subsidie. Dit is onder meer bij de positief geëvalueerde TMI-regeling toegepast en wordt bijvoorbeeld in Noord-Brabant gebruikt voor de cultuursector. Dit vereist goede samenwerking binnen en buiten de provincie, tussen afdelingen en tussen beleidsmakers en ontwikkelaars van projecten en programma's.

Flevoland stelt ondernemerschap, pioniersmentaliteit en goede verbindingen centraal en is zich er bewust van dat zij (met beperktere middelen dan andere provincies), door samenwerking plannen moet financieren. Daar past een ambitie bij: *"probeer nieuwe vormen uit, bijvoorbeeld voor de rol van de provincie als inkoper. Daag partijen uit om met vernieuwende oplossingen te komen. En zoek de kansen actief op over de volle breedte van de provinciale agenda. Van mkb tot circulair, van energietransitie tot cultuur"*.

Vanuit bovenstaande bevindingen en conclusies, formuleren wij in het volgende hoofdstuk een aantal aanbevelingen om de beweging naar een meer netwerkende en responsieve overheid middels het financieringsinstrumentarium te kunnen maken.

6 Aanbevelingen

De inzet van financieringsinstrumenten in aanvulling op of ter vervanging van subsidies past bij de veranderende rol van de provincie. Echter alleen door de ontwikkelrichting te benoemen ontstaat er nog geen verandering. Deze moet plaatsvinden door op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau deze richting te omarmen en op basis van de concrete vraagstukken te gaan ondervinden wat dit in de praktijk vraagt van een ieder.



Provinciaal bestuur

Een belangrijk beginpunt van de verandering in de provinciale rol ligt bij het provinciaal bestuur. Twee belangrijke aanbevelingen richten zich dan ook op de bestuurlijke doorwerking van dit onderzoek en het betrekken hieraan van provinciale staten. .

- Werk aan de vergroting van kennis over instrumenten en de hier uit voortvloeiende risico's, bijvoorbeeld aan de hand van dit onderzoek.
- Geef concrete duiding aan de implicaties van een ondernemende, vraag-gestuurde en opgabegegerichte overheid en de mate van risico-acceptatie. Hiermee wordt ook een kader gecreëerd voor de ambtelijke organisatie en wordt de handelingsvrijheid van GS om de vraag-gestuurde en opgabegegerichte rol ook in te vullen geduid.

In de provinciale organisatie

Om dit goed te kunnen doen is het verstandig om het kennisniveau over financiële instrumenten binnen de organisatie te vergroten, zodat dit (vergelijkbaar met "de subsidie-afdeling") een bestendige positie krijgt en dit niet (te) afhankelijk wordt van externe expertise, hetgeen past bij iets wat onderdeel uit gaat maken van het dagelijks werk. Hier horen een aantal zaken bij:

- Voldoende ontwikkelcapaciteit voor samenwerkingsprojecten en financiële arrangementen beschikbaar hebben in het kader van vraag-gestuurd en opgabegegericht werken.
- Kennis over financieringsinstrumenten beschikbaar maken binnen alle afdelingen.
 - De rol van OMFL voor economie vormt niet het antwoord om dit in alle provinciale afdelingen te laten doorwerken; de ontwikkeling zal veelal in andere thema's zoals natuur, infra, cultuur etc. versneld kunnen worden.
- Neem in beleidsvoorstellen het onderwerp instrumentkeuze expliciet op, waarom gekozen is/wordt voor bijvoorbeeld subsidie, welke alternatieven afgewogen etc.
 - Benoem een "vraagbaak" die kan ondersteunen bij de instrumentkeuze.
 - En bewaak dat de instrumentkeuze gedegen tot stand is gekomen
- Stel een eigen afwegingskader vast om mee te nemen in de uitwerking van een instrument.
- Kennisontwikkeling bij de medewerkers, in alle beleidsafdelingen van de organisatie door:
 - Organiseer interne bijeenkomsten over de verschillende financieringsvormen om de bekendheid te verhogen, bij voorkeur aan de hand van concrete voorbeelden in de provincie, of door het uitnodigen van andere overheden met ervaring. Neem daarin ook het onderwerp stapelen/combineren van financieringsvormen mee.
 - Zet een interne masterclass/opleidingsprogramma (wellicht i.c.m. de gemeenten in Flevoland) op om de werking en inzet van financiële instrumenten verder te verdiepen.
- Probeer bestaande financieringsvormen uit in thema's waarin (bepaalde) financiële instrumenten nog niet gebruikelijk zijn, bijvoorbeeld door middel van een pilot.

Buiten de provinciale organisatie

De inzet van financieringsinstrumenten vindt plaats samen met diverse partners in Flevoland maar juist ook daarbuiten, zowel publiek, privaat als ngo's spelen daarin een rol.

- Versterk het netwerk van de provincie op de verschillende niveaus, vanuit samenwerking gaan nieuwe financieringsinstrumenten werken.

- Denk hierbij aan de verbinding met InvestNL, goededoelenfondsen (zoals met Markerwadden), EIB/EIF etc.
- Haal kennis op en deel kennis met andere provincies en partijen over alternatieve vormen van financiering, best practices en voorbeelden.
- Introduceer "stage-mogelijkheden" voor medewerkers bij fondsen/instrumenten¹⁴ en werk zo ook aan een beter provinciaal netwerk voor nieuwe samenwerkingen.
- Het is daarbij aanbevelenswaardig om, bij een voortgezette interesse in de inzet van financiële instrumenten, ook voor de gemeenten en mogelijk de provinciale politiek (een deel van) deze ondersteunde acties open te stellen/aan te bieden.



Binnen de provincie zijn veel bestanddelen aanwezig om met succes op de ingezette weg door te gaan. Met de inzichten uit de huidige verkenning en de aansluitende aanbevelingen heeft de provincie handvatten gekregen om het financieringsinstrumentarium vanuit een ondernemende en innoverende rol verder te ontwikkelen.

¹⁴ In Overijssel is er bijvoorbeeld een stage geweest bij de fondsen ondergebracht bij OostNL om zo te leren hoe beleidsmatige keuzes doorwerken naar ondernemers en vice versa.

Bijlage 1 Documenten



Algemeen:

- Algemene Subsidieverordening Flevoland 2012 brochure voor aanvragers, provincie Flevoland
- Algemene Subsidieverordening Flevoland 2012, 26 juni 2012, provincie Flevoland
- Bijlage Groeihuis Cultuur Groeiversneller bij Statenvoorstel
- Budgetten Economische agenda, 16 december 2014
- Coalitieakkoord 2015-2019 Eindversie, mei 2015, provincie Flevoland
- Cultuurnota 2017-2020 interactief, september 2016, provincie Flevoland
- Definitieve tekst Programmalijn Financiering & Support - ontwerp Economisch Programma - mei 2016
- Eerste wijziging Algemene Subsidieverordening Flevoland 2012, 5 september 2012, provincie Flevoland
- Energietransitie de aanpak, Flevoland straks
- Financiële verordening provincie Flevoland 2018 (tekst verordening), provincie Flevoland
- GS-voorstel Kadernota Verbonden Partijen, 4 februari 2015, provincie Flevoland
- GS-nota Risicomanagementbeleid (2^e keer), 24 juli 2017, provincie Flevoland
- HOUVAST Verstrekken en beheren van leningen uit hoofde van de publieke taak
- Infographic MKB instrumentarium-nieuwe economisch programma, de Zeele Haven
- Instrumenten Economisch Programma – een aanzet
- OMFL jaarverslag 2015, Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland B.V.
- OMFL jaarverslag 2016, Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland B.V.
- Openbaar subsidieregister 2012
- Openbaar subsidieregister 2015
- Openbaar subsidieregister 2016
- Organogram Flevoland, 1 juli 2016, provincie Flevoland
- Projectplan ontwerp Voucherregeling Economisch Programma
- Publiek private samenwerking en hybride financiering, maart 2016, Laken organisatieadvies
- Rapport-kansen-voor-flevoland-2014-2020, provincie Flevoland
- Rentebaten 2016 verstrekte leningen vanuit publieke taak, 31 maart 2017, provincie Flevoland
- Statenvoorstel-Economisch Programma-Markt Cultuur en Groeiversneller, 11 juli 2017, provincie Flevoland
- Statenvoorstel-Groeihuis Cultuur MKB ondersteuning - Economisch Programma, 27 september 2017, provincie Flevoland
- Werkdocument voucherregeling economisch programma
- Omgevingsvisie
- VNG 7-7-2015 Trends en ontwikkelingen
- Verscheidene nota's 'vaststelling nadere regels'
- www.flevoland.nl

Evaluaties

- Tussentijdse Evaluatie Investeringsprogramma ZuiderZeelijngelden Noordelijk Flevoland
- Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen'
- Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Speuren naar vernieuwing'
- Rapport Evaluatie verbonden partijen 2016
- Evaluatie Centrum voor maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO)
- Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere
- Randstedelijke rekenkamer onderzoek "doeltreffendheid van subsidiering", 5-minutenversie provincie Flevoland

Cases

POC fonds

- Managementsamenvatting TMI POC Fonds sept 2016
- Verzoek OMFL-overleg inzake beheer TMI POC-Fonds, 31 oktober 2017, Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland bv
- Projectplan TMI POC Fonds Flevoland versie september 2016 met samenvatting, september 2016, provincie Flevoland

CompoWorld

- Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 21 juni 2016
- Aanvraag cofinanciering innovatieprogramma CompoWorld 2017 210317, 8 maart 2017, Stichting CompoWorld
- Openbaar subsidieregister 2016
- Programma begroting 2017
- Tussenevaluatie ZZL, KplusV
- <http://www.omfl.nl/compoworld-regionaal-initiatief-met-internationale-allure/>

Stichting DE-on

- <https://deonflevoland.nl/over-de-on/>
- <https://econnetic.nl/case/de-on-flevoland/>
- Bijlage 2008 Informerende brief richting gemeentebesturen over voortgang DE-on
- Statenmededeling Jaarverslag DE-on 2016
- <https://www.flevoland.nl/getmedia/d25c7155-1da5-4591-a1ec-e27be1843f81/1488109-Beschikbaar-stellen-financiele-middelen-DE-on>
- Aangepast businessplan voor een Duurzame Energie- en Ontwikkelingsmaatschappij binnen de provincie Flevoland.
- Regeling-Energielening-Flevoland, 27 juni 2016, Stichting DE-on
- <https://www.flevopost.nl/nieuws/regio/411688/vvd-stelt-vragen-over-resultaten-stichting-de-on.html>
- <https://www.energievergelijking.nl/provincie-flevoland-wil-duurzame-stichting-realiseren/>
- www.oproepflevoland.nl
- <http://energieleningflevoland.nl/wp-content/uploads/2017/04/Regeling-Energielening-Flevoland>

Maritieme Servicehaven Flevoland

- Evaluatie Zuiderzeelijn, KplusV
- <https://www.flevoland.nl/dossiers/maritieme-servicehaven-noordelijk-flevoland>
- <http://urkmaritime.nl/nieuws-2/nieuws/flevoport-urk/>
- SAMENWERKINGSOVEREENKOMST. Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Bijlage 2 Geïnterviewden en begeleidingsgroep

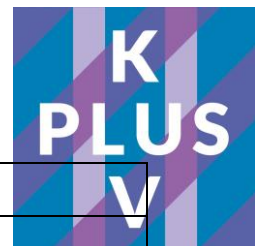


Naam	Functie	Afdeling
Dhr. Appelman	Gedeputeerde	O.a. Economie
Mw. Laan	Adjunct-hoofd	Ruimte en Economie
Mw. Van Oorschot	Afdelingshoofd	Ruimte en Economie
Mw. Haselager	Afdelingshoofd	Gebiedsprogramma's en Europa
Dhr. Ree	Programmamanager	Gebiedsprogramma's en Europa
Dhr. Timmers	Afdelingshoofd	Management Ondersteuning
Mw. Bouwhuis	Financieel Adviseur	Ruimte & Economie
Mw. Verstraelen	Senior beleidsadviseur	Ruimte & Economie
Dhr. Kuiper	Concern financiën	Management Ondersteuning
Dhr. Wagtelenberg	Treasurer	Management Ondersteuning
Dhr. Blauwhoff	Senior Financieel adviseur	Management ondersteuning, Ruimte en Economie.
Dhr. Koole	Beleidsadviseur	Team economie van Ruimte en Economie
Dhr. Van der Wielen	Fondsmanager	Ruimte en Economie
Mw. van der Flier	Senior Beleidsadviseur	Ruimte en Economie
Dhr. Bijvank	Senior beleidsadviseur/adjunct afdelingshoofd	Ruimte en Economie

Begeleidingsgroep:

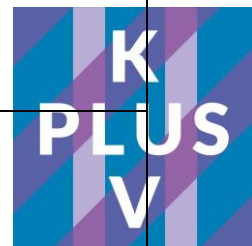
Naam	Functie
Dhr. De Vos	Concern controller
Dhr. Rijsberman	Gedeputeerde van o.a. Bestuurlijke Zaken, Kunst & Cultuur, Europa
Dhr. Van der Wal	Directie
Dhr. Van der Werff	Programmamanager

Bijlage 3 Overzicht financieringsinstrumentarium Flevoland 2012-2017

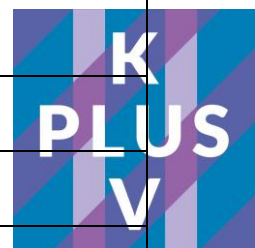


Beleidsveld	Instrument	Soorten financiering
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer	Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA 1,2,3), incl. Fonds Verstedelijking Almere	Convenant
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer	Verkeer en Vervoer	subsidies
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer	Herstructureringsprojecten Flevoland 2011	Subsidie
2. Milieu, energie en klimaat	Subsidie asbest eraf zonnepanelen erop	Subsidie
2. Milieu, energie en klimaat	Subsidie programmafinanciering luchtkwaliteit Flevoland 2008-2014	Subsidie
2. Milieu, energie en klimaat	Lening windfederatie	leningen voor korte of lange termijn
2. Milieu, energie en klimaat	Stichting DE-on	subsidie met verplicht terugbetalen / krediet subsidie
2. Milieu, energie en klimaat	Milieu [geen naam]	subsidie tot max 50% van kosten
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Faunaschade tegemoetkoming	Tegemoetkoming
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Groenfonds - project eerste fase marker wadden	Subsidie
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Fonds leefbaarheid	subsidie
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland 2016	subsidies
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Provinciaal Meerjarenprogramma Platteland (pMJP) Flevoland 2007-2013	Subsidie
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	Convenant
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	POP3 (incl. onder meer jonge landbouwersregeling)	Subsidie
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	Breedband buitengebied	

4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	Subsidiering Verkeer en vervoer (BDU)	Subsidie
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer 5. Regionale economie	Luchthavenfonds	subsidie
5. Regionale economie	Financieringsfonds Regionaal Economische Ontwikkeling Flevoland (REOF) (OMFL) (Beheer door Beheer Flevoland Participaties B.V. (BFP BV))	Onderdeel De Aanjager BV, 100% dochter van OMFL revolverend participatiekapitaal en achtergestelde leningen
5. Regionale economie	MKB Fonds Flevoland & Technofonds Flevoland (OMFL) (Beheer door Beheer Flevoland Participaties B.V. (BFP BV))	Beide fondsen nemen deel en investeren risicodragend in innovatieve en ambitieuze ondernemingen in de regio Flevoland tot max €500.000. Participatie vindt plaats in de vorm van aandelenkapitaal en marktconforme geldleningen.
5. Regionale economie	POC fonds (OMFL)	Subsidie
5. Regionale economie	TMI Fonds: Technologische en MKB Innovatie regeling (OMFL) (Beheer door Beheer Flevoland Participaties B.V. (BFP BV))	leningen
5. Regionale economie	Flevolandse Ondernemers Ondersteuning (FLOO) (door OMFL beheerd?)	Subsidies
5. Regionale economie	Publiek-private samenwerking human capital subsidie 2017-2020	subsidies
5. Regionale economie	Compoworld	subsidie
5. Regionale economie	Spirocan	Lening
5. Regionale economie	Centrum Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO)	subsidie
5. Regionale economie	Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland (ZZL-NF)	Subsidies (mogelijkheid leningen)
5. Regionale economie	Sport [geen naam]	subsidie
5. Regionale economie	MIT (alleen via landelijke regeling)	
5. Regionale economie	Kansen voor West - Flevoland (EFRO)	Subsidies
5. Regionale economie	Interreg	subsidie
5. Regionale economie	Floriade Werkt!	Subsidie o.a.
5. Regionale economie 6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Stimuleringsregeling vrijetijdssector	Subsidies (eenjarig projectsubsidie)



6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Centrum Amateurkunst Flevoland	subsidie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Kunstlinie Almere Flevoland (KAF)	subsidie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken (SFB)	subsidie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	expertisecentrum FleCk/de Kubus	subsidie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	Projecten Podiumkunst	subsidies



Bijlage 4 Evaluaties financieringsinstrumenten



Tussentijdse Evaluatie Investeringsprogramma ZuiderZeelijngelden Noordelijk Flevoland

De hoofddoelstelling van dit programma, zoals geformuleerd in het ZZL-NF programma, is de "Ruimtelijk-economische versterking en economische transitie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk". Uit de evaluatie is gekomen dat de zeven projecten goede voortgang tonen en aansluiten bij de programmamaatregelen en -doelen. Daarnaast is de verdeling van ZZL-gelden over de programmamaatregelen redelijk goed en ligt het programma financieel en inhoudelijk grotendeels op schema. Wel is duidelijk geworden dat de programma-inrichting en verantwoording te complex is. Hierdoor zijn als aanbevelingen meegegeven dat er opnieuw stilgestaan moet worden bij de gezamenlijke visie op economische structuurversterking in Noordelijk Flevoland. Daarnaast moet er gezorgd worden voor een goede centrale sturing op programmaniveau en voor een vereenvoudiging van de programma-inrichting en controlesystematiek.

Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Beleid en praktijk met betrekking tot verbonden partijen'

Dit is een meta-onderzoek waarbij de vier Randstadprovincies met elkaar worden vergeleken op basis van aandachtspunten uit verschillende eerdere onderzoeken. De onderzoeksvraagstelling luidt: Welke verbeteringen zijn mogelijk in het beleid inzake de verbonden partijen en waar kunnen de Randstadprovincies van elkaar leren? In de conclusie is naar voren gekomen dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol bij verbonden partijen in de voorbereiding en interne besprekingen bij de provincie. Daarnaast is ook van belang een nadere invulling te geven aan het accounthouderschap/opdrachtgeverschap richting verbonden partijen en de informatiewaarde te verhogen in de paragraaf over verbonden partijen.

Randstedelijk Rekenkamerrapport: 'Speuren naar vernieuwing'

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre aannemelijk is dat de TMI-regeling doeltreffend is geweest en wat hierbij de succes- en faalfactoren zijn geweest. De TMI-regeling draagt volgens subsidieontvangers substantieel bij om (sneller) te innoveren en kent een betrekkelijk eenvoudige aanvraagprocedure. Externe indirecte effecten van de TMI-regeling zijn onder andere de spin-off voor toeleveranciers, de verbindende werking tussen provincie, bedrijven en andere organisaties en de positieve bijdrage aan het imago van Flevoland als innovatieve provincie. Aandachtspunten richten zich onder meer op de hoge administratieve lasten gedurende het subsidietraject en de periode tussen verantwoorden en uitbetalen van de subsidiemiddelen, de vraag of de TMI-regeling een lening zou moeten worden, de eigen bijdrage van minimaal 70% en de beoordeling van het criterium 'nieuw voor Flevoland'. Uit het rapport kwamen de volgende aanbevelingen voort:

1. Stel concrete en meetbare streefwaardes vast voor de beoogde resultaten en doelen van de TMI-regeling.
2. Evalueer de TMI-regeling periodiek op doeltreffendheid door na te gaan of de beoogde resultaten zijn behaald en de beoogde doelen zijn bereikt.
3. Ga na of de administratieve lasten voor subsidieontvangers kunnen worden verminderd door de verantwoording te vergemakkelijken en ga na of de periode tussen verantwoording en uitbetaling kan worden verkort.

Rapport Evaluatie verbonden partijen 2016

In 2016 zijn de verbonden partijen van de provincie geëvalueerd. Uit het rapport komen de volgende aanbevelingen:

- a) Kies weloverwogen voor het vervolg van de verschillende verbonden partijen;
- b) Maak onderscheid tussen verbonden partijen en de behandeling van de verschillende verbonden partijen;

- c) Heb aandacht voor de mogelijk tegengestelde belangen tussen opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol;
- d) Overweeg om ook langdurige subsidierelaties, zoals bij DE-on, periodiek te evalueren.



Evaluatie Centrum voor maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO)

De evaluatie van CMO is uitgevoerd in de eerste helft van 2017. De hoofdvraag in de evaluatie was: *Heeft de provincie in haar verlening van subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig gehandeld?* Hieruit zijn de volgende adviezen voortgekomen:

1. Zet de subsidierelatie met de steunfunctie CMO Flevoland voort en intensiveer de bestuurlijke en ambtelijke relatie;
2. Zorg in het kader van nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingsvisie voor een strategische positionering van het CMO en wijs daarin de gemeenten op de steunfunctie rol en meerwaarde van het CMO voor deze regio;
3. Ondersteun de transitie naar een verbrede inzetbaarheid van het CMO voor de regio, zodat regionale meerwaarde ontstaat;
4. Evalueer het instrument subsidie periodiek en in ieder geval vierjaarlijks bij de langdurige subsidies en maak daarbij gebruik van de beschikbare handreiking voor de evaluatie van langdurige subsidies.

Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidde: *Hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere de aanbevelingen uit de evaluatie van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere opgepakt en wordt daarmee het programma ook beter uitgevoerd?* Uit het rapport zijn de volgende vijf aanbevelingen voortgekomen:

1. Vraag aan GS en B&W om de bestuurlijke koppels alsnog verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van projecten.
2. Vraag GS en B&W om vast te houden aan de afspraak eens per half jaar te rapporteren richting Provinciale Staten en de gemeenteraad.
3. Vraag GS en B&W te rapporteren op het niveau van doelbereiking en de gehele keten van projectontwikkeling, - beoordeling en -uitvoering en doe dit ook voor het programma als geheel.
4. Bespreek de voortgang van IFA, bedenk welke rol de raad wil spelen bij IFA en denk mee met B&W hoe de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden.
5. Vraag GS en B&W om te bespreken en/of te onderzoeken hoe met de huidige kaders en doelstellingen de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden en bij wie de verantwoordelijkheid voor het genereren van nieuwe projecten het best belegd kan worden. Vraag GS en B&W hierbij ook de rol van externe partijen te vergroten en een voorstel te doen om de rol van de raad te verduidelijken. Monitor of de gemaakte afspraken leiden tot meer aanwas en bezie op termijn of de kaders of doelstellingen bijgesteld moeten worden. Overweeg om dit te betrekken bij de evaluatie van IFA-2 in 2014.

Randstedelijke rekenkamerrapport: doeltreffendheid van subsidies (2012)

In dit onderzoek in de vier Randstedelijke provincies werd over Flevoland geconcludeerd dat de provincie beperkt inzicht had in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies. Slechts een klein deel van de subsidies was geëvalueerd (25%, 18% gekeken naar financiële omvang) en de kwaliteit van de evaluaties was gering. In de evaluaties werd gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar niet over het bereiken van de doelen. Hierdoor is ook niet aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties. Aanbevelingen aan PS en GS waren meer inzicht krijgen in de vigerende subsidies, minstens eens in de vijf jaar evalueren, en niet alleen evalueren op basis van prestaties maar ook op het wel of niet behalen van doelen.

Bijlage 5 Overzicht nieuwe financieringsinstrumenten



Categorie	Product	Beschrijving	Voorbeeld	Rol Provincie	Kansen voor inzet instrument
Instrumenten die de startinvestering van een verduurzaming of sociale innovatie wegnemen, en het risico verleggen.	ESCO	Een Energy Service Company (ESCO) neemt de aanleg, het beheer en de levering van energie voor een overheid of bedrijf voor haar rekening, tegen een vooraf afgesproken tarief. De ESCO investeert in de aanleg van een zo efficiënt en zuinig werkend systeem, zodat zij vervolgens de besparing op de energierekening in haar zak kan steken. De afnemer heeft geen opstartkosten aan de zuinigere installaties.	ESCO's voor 9 Rotterdamse zwembaden	De provincie kan de rol van "launching customer" spelen voor nieuwe consortia in ESCO's in provincie Flevoland, en zo zelf energiezuiniger worden en andere bedrijven inspireren hetzelfde te doen. Daarnaast kan de provincie ook als financier deelnemen aan ESCO's	Dit instrument sluit aan bij de energietransitie die Flevoland wil maken. Met name toepasbaar als er gebouwen zijn die erg inefficiënt omgaan met energie.
	CESCO	Circulair Economy Service Company. Vergelijkbaar met een ESCO, alleen wordt in dit geval geïnvesteerd in circulaire producten, zoals bijvoorbeeld kantoorinrichting.	Nog niet toegepast in de praktijk, maar op verschillende plekken in ontwikkeling.	De provincie kan de rol van "launching customer" spelen voor nieuwe consortia in CESCO's in provincie Flevoland, en zo zelf meer circulair inkopen en andere bedrijven inspireren hetzelfde te doen. Ook kan de provincie als financier optreden.	Dit instrument kan de provincie helpen om de omslag naar circulair te maken.
	Social Impact Bonds	In een Social Impact Bond wordt een maatschappelijke innovatie voorgefinancierd door investeerders. Alleen als de innovatie ook daadwerkelijk succesvol is, betaalt de partij die daar de financiële vruchten van plukt terug.	BOAS werkt Social Impact Bond in Enschede	De provincie zou als financier van SIB's voor gemeentes in de regio op kunnen treden, of als terugbetaler op thema's die op de agenda van de provincie staan.	Met name nieuwe soorten Social Impact Bonds rondom milieu en natuurbehoud lijken voor de provincie zelf interessant.
Inkopen van Innovatie	SBIR	SBIR is een (pre-commerciële) vorm van overheidsinkopen van onderzoek- en ontwikkelingsdiensten. Het doel van SBIR is om innovatieve oplossingen te laten ontwikkelen (of inzicht krijgen in deze oplossingen) voor maatschappelijke vraagstukken. Bij succes kan de aanbestedende overheid een nieuw (type) product inkopen.	SBIR is toegepast op blokchaintoepassingen in Groningen	De provincie kan de initiatiefnemer van een SBIR zijn.	Interessant voor innovatie opgaven waar de provincie voor staat, zoals waterbeheer, energietransitie, etc.

	Start-up in Residence / Challenges	Een programma waarbij de provincie als launching customer van een start-up een nieuw product of dienst co-creëert. Programma's waarbij de provincie de markt uitnodigt om in te springen op bepaalde thema's	Start-up in residence Noord-Holland AEB Circulair challenge	De provincie kan de initiatiefnemer van een start-up in residence programma of challenge zijn.	Interessant voor innovatie opgaven waar de provincie voor staat, zoals waterbeheer, energietransitie, etc.
Subsidies	Subsidies met benefitshare	Een subsidie waarbij wordt afgesproken dat als de subsidie resulteert in winst, (een gedeelte van) de subsidie wordt terugbetaald.	Bij BrabantC wordt een gedeelte van de lening voor het maken van films terugbetaald als de film een succes wordt.	Aanjager van de thema's waar de subsidie voor wordt gegeven.	De omslag van subsidies naar ondernemerschap in de culturele sector.
	Social Success notes	Bij Social Success Notes wordt het geven van een lening aan sociale ondernemers aantrekkelijk gemaakt voor commerciële investeerders door een partij die de sociale resultaten van deze ondernemer belangrijk vindt. Er wordt afgesproken dat de sociaal ondernemer de lening volgens reguliere afspraken terugbetaalt aan de investeerder. Daarbovenop betaalt de derde partij een extra rendement uit aan de investeerder als de gewenste sociale resultaten worden behaald.	Een pilot van Rockefeller Foundation en Yunus Social Business rondom SSN's	De provincie zou de derde partij kunnen zijn, die het geven van leningen aan sociale ondernemingen extra aantrekkelijk maakt. Dit kan in bepaalde gevallen in plaats van het geven van subsidies.	Met name interessant om bedrijven die werken rondom circulair en de energietransitie te helpen kapitaal te krijgen én te focussen op impact in de regio Flevoland.
Crowdfunding	Matched crowdfunding	Het aanvullen van crowdfunding met een afgesproken percentage	Makers krijgen bij het Brabants Kenniscentrum kunst en cultuur de laatste 30% van hun crowdfundingcampagne uit impuls gelden, als ze 70% hebben opgehaald met crowdfunding	Aanjager van ontwikkelingen op een specifiek thema, met name geschikt voor thema's die een bepaalde community raken.	Verschillende toepassingen, bijvoorbeeld het stimuleren van het opzetten van buurt en wijk-energie netwerken, of het stimuleren van culturele evenementen.
Leningen	Converteerbare leningen	Een converteerbare lening is een lening waarop gedurende de looptijd niet wordt afgelost. Na afloop van de lening wordt in overleg bekeken of de lening dan alsnog wordt afgelost, of dat de lening wordt omgezet in aandelen in het bedrijf. In een snelgroeiend bedrijf levert een converteerbare lening	Converteerbare leningen zoals UNIQ ze geeft in Zuid-Holland	Aanjager van nieuwe bedrijvigheid.	Het aantrekken van bedrijven met een groeipotentieel. Eventueel rondom een specifiek thema.



		een hoger rendement op dan een reguliere lening.			
	Achtergestelde leningen	Een lening waarbij de schuldeiser in het geval van faillissement van de schuldenaar wordt achtergesteld ten opzicht van andere schuldeisers.		Aanjager van nieuwe bedrijvigheid in de regio.	Het aantrekken van bedrijven met een groeipotentieel. Eventueel rondom een specifiek thema.
Leningen	Garanties	Een garantie is een toezegging (dat kan zijn in de vorm van een subsidie onder opschortende voorwaarden) dat wanneer een partij die een lening neemt in gebreke blijft, de provincie de schuld (gedeeltelijk) zal aflossen.	Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geeft via de BMKB een borgstelling aan Nederlandse MKB bedrijven Utrecht heeft een garantstellingsregeling voor collectieven die duurzame energie willen gaan opwekken	Aanjager van nieuwe bedrijvigheid in de regio.	Het aantrekken van bedrijven met een groeipotentieel. Eventueel rondom een specifiek thema.
Participaties	Participaties	Een investering waarmee een gedeelte van de aandelen in een bedrijf wordt gekocht	MKB & Technofonds van provincie Flevoland zelf		Het aantrekken van bedrijven met een groeipotentieel. Eventueel rondom een specifiek thema.



Bijlage 6 Uitgebreide casebeschrijvingen



Casus 1: TMI-Proof of Concept Fonds

Beschrijving:

- Beleidsveld: Economisch Programma (bevorderen economische groei/innovatie)
- Soorten financiering: lening, garantie of participatie (of een mix). Op exitniveau is een exit afhankelijk van de financieringsstructuur van de investering. Hierbij kan gedacht worden aan een converteerbaar element, een achterstelling of prioriteits aandelen. Van € 50.000,- tot maximaal €500.000,-. Er is sprake van een gemiddeld vereiste percentage private cofinanciering van 35%. Er is 15 mln vanuit de Provincie inclusief 6 mln vanuit Kansen voor West beschikbaar gesteld. En een extra € 940.000,- beschikbaar die wordt gerealiseerd door rente opbrengsten en participaties in successen van bedrijven die dankzij het POC-Fonds tot een geslaagde innovatie zijn gekomen. Looptijd van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2022.
- Maatschappelijke doelen:
Verstrekken van risicodragende financiering in de vorm van marktconforme leningen aan Flevolandse MKB ondernemingen voor het realiseren van een eerste omzet van innovatieve producten en diensten. Het is een financieringsinstrument om technologische innovaties mede mogelijk te maken. Beoogd effect is het vergroten van het innoverend vermogen van Flevolandse ondernemers en werk maken van de Flevolandse kenniseconomie. Achterliggend doel is ook om meer privaat kapitaal aan te trekken. Het fonds zet in op de RIS-3-sectoren en crossovers Agri & Food, Chemie& Biobased, Creative Industrie, Energie, Hightech systemen en materialen, ICT, Life Science & Health, Logistiek, Tuinbouw- en uitgangsmaterialen, Water en Maritiem.
- Doelen/KPI's:
 - Gerealiseerde groei gefinancierde bedrijven in termen van omzet bij herfinanciering na 3/5 jaar: >15% p.j.
 - aantal private co-financierende partijen die nog geen deelnemingen in Flevoland aanhielden: 2 p.j.
 - aantal succesvolle exits (na aanvangperiode van 4 jaar)
 - 3 financieringen per kwartaal
 - 600k financieringen per kwartaal
 - omvang multiplier 3,3
 - mate van revolverendheid 50%

Basis keuze:

<i>Beleidstheorie:</i>	Het TMI-POC Fonds is onderdeel van het Economisch Programma. Uit het ex ante assessment blijkt dat in Flevoland het financieringstekort in de innovatie/R&D-fase tot en met proof-of-concept relatief groot is. Er moet vooral aandacht uitgaan naar het organiseren van meer kapitaalaanbieders voor het Flevolandse innovatieve MKB. En dat de organisatie van kapitaal gebaat is bij een sterke regionale aanjager, die een initiërende en coördinerende rol kan spelen om financieringsconsortia tot stand te laten komen.
<i>Financieel:</i>	De Provincie heeft een actieve rol en daarmee ook de risicobereidheid bij de financiering van het fonds.
<i>Rechtmatigheid:</i>	De inrichting van het fonds is in lijn met geldende (intern, landelijke en internationale) regelgeving.
<i>Staatssteun:</i>	Valt binnen de staatssteunregels omdat het gaat om leningen met marktconforme rente, provincie houdt rekening met revolverendheid van 50-65%.

<i>Doelmatigheid:</i>	Als gehanteerde parameters zijn genomen: 7% is de omvang van totaal kosten ten opzichte van de uitgezette gelden, 88% daarvan bestaat uit managementkosten, de omvang van kredietverliezen ten opzichte van de uitgezette gelden is 37%.
<i>Sturing:</i>	Het fondsbeheer wordt waarschijnlijk ondergebracht bij OMFL. Op investeringsniveau is een exit afhankelijk van de financieringsstructuur.
<i>Draagvlak en draagkracht:</i>	Kansen voor West II, een ex ante assessment voor de gehele Noordvleugel heeft aangetoond dat er ook daadwerkelijk een tekort aan financiering is. Ook uit praktijkervaring en het Rekenkameronderzoek over de doeltreffendheid TMI-regeling 23 september 2015 blijkt dat er maatschappelijke behoefte is.
<i>Integriteit en fraude:</i>	Doordat het fondsbeheer wordt uitbesteed is er afstand gecreëerd.

Ervaring met het instrument:

- Het is niet bekend wat de gemaakte impact en gecommiteerde € op dit moment zijn aangezien het een fonds in oprichting is.
- Het fondsbeheer wordt waarschijnlijk ondergebracht bij OMFL.
- Brief van 30 oktober 2017 aan Provincie van OMFL:
OMFL en BFP zijn bereid om de uitvoering van het fonds ter hand te nemen.
- Uitdagingen die OMFL noemt:
 - doorlooptijd
 - bemensing
 - voorgestane positionering
 - vraagtekens bij het 'overnemen' van de aandelen van de Rabobank
- Groei ten gevolge van de afzonderlijke leningen is niet te meten

Kansen voor toekomstig instrumentarium:

- EFRO financiering loopt af.
- Het fonds is zo ingericht dat opschaling mogelijk is.
- De provincie neemt gegevens af van alle deelnemende ondernemers om een benchmark te kunnen uitvoeren.

Casus 2: Lening aan Bedro Medical (Spirocan)

Beschrijving:

Provincie Flevoland heeft een lening van 1,5 miljoen euro verstrekt aan Bedro Medical voor het ontwikkelen van standaarddoseringen van medicinale cannabis.

Beleidsveld

Economie, zorg innovatie

Maatschappelijke doelen

- werkgelegenheid creëren voor de regio
- een nieuw pijnbestrijdingsmiddel op de markt te krijgen

Doelen/KPI's

- naar Flevoland halen van de teelt van medicinale cannabis, en daarmee de banen die dat met zich meebrengt. Deze banen zijn van basis tot wetenschappelijk niveau.
- Het op de markt brengen van een nieuwe manier van pijnbestrijding, iets waar een grote groep mensen behoefte aan heeft.

Basis keuze:

<i>Beleidstheorie:</i>	Nadat er vanuit de TMI regeling een subsidie was verstrekt voor het ontwikkelen van een verdampert voor medicinale cannabis, bleek er marktfalen toen Bedro Medical daarbij ook een standaarddosering cannabis wilde ontwikkelen. Vanwege de lange doorlooptijd van de ontwikkeling van dit medicijn, stapten reguliere investeerders niet in. De Provincie heeft toen de eerste investering gedaan, omdat zij een dubbel maatschappelijk doel zag: economische ontwikkeling van de regio én de ontwikkeling van het medicijn.
<i>Financieel:</i>	De Provincie heeft een lening van 1,5 miljoen verstrekt, die in verschillende tranches zal worden uitbetaald. Elke nieuwe tranche wordt pas uitbetaald op het moment dat bepaalde vooraf afgesproken onderzoeksresultaten zijn behaald. De Provincie investeert op deze manier maximaal 1,5 miljoen, maar loopt niet ineens het risico deze 1,5 miljoen te verliezen.
<i>Rechtmatigheid:</i>	De inrichting is in lijn met geldende (intern, landelijke en internationale) regelgeving.
<i>Staatssteun:</i>	Valt binnen de staatssteunregels, omdat een lening is gegeven tegen marktconforme voorwaarden.
<i>Doelmatigheid:</i>	Vooraf is gesteld dat de subsidie zou bijdragen provinciale doelen: groei van werkgelegenheid in de provincie en zorginnovatie vanuit Provincie Flevoland.
<i>Sturing:</i>	De lening wordt, zoals eerder genoemd, betaald in tranches. Voordat elke nieuwe tranche wordt uitgekeerd, ontvangt de Provincie een rapportage over hoe de vorige tranche is besteedt. Aan de hand daarvan kan zij dan besluiten om de volgende tranche al dan niet uit te lenen. Wanneer de lening is verstrekt, zijn de sturingsmogelijkheden van de Provincie zeer beperkt.
<i>Draagvlak en draagkracht:</i>	Vanwege de grootte van het bedrag dat is uitgeleend, moest er een door Provinciale Staten een beslissing genomen worden. Het politiek draagvlak is door de maatschappelijke doelstellingen steeds goed geweest, en ook maatschappelijk is er breed draagvlak.
<i>Integriteit en fraude:</i>	De Provincie publiceert gegevens uit de business case van Bedro Medical niet. Daarom lag deze in een kluis, en konden de fracties deze één voor één en altijd onder begeleiding van iemand van de Griffie inzien.

Ervaring en kansen voor toekomstig instrumentarium:

Tot nu toe heeft Bedro Medical de eerste tranche van de lening nog niet aangevraagd, vanwege interne veranderingen. Eén van de maatschappelijke doelstellingen is wel al behaald: Bedro Medical is inmiddels gevestigd in provincie Flevoland, en er zijn 60 nieuwe banen gecreëerd.

Lessen voor de toekomst

- Leningen zijn altijd maatwerk. Zelfs de voorwaarden. Veel onderdelen van deze lening kunnen niet één op één worden overgenomen worden.
- Het politieke besluitvormingsproces zorgde aan de ene kant voor een langere doorlooptijd. In die zin zou het handig zijn als dergelijke leningen uit een fonds worden gegeven. Anderzijds is de politiek hierdoor wel echt betrokken bij het stimuleren van de regionale economie. Dit is heel waardevol.
- Kennis over leningen zoals deze is beperkt aanwezig binnen provincie, alles is wel gedocumenteerd voor de toekomst.
- Het is belangrijk om in dergelijke zeldzame cases een goede band op te bouwen met de partijen waar het om draait. Dit kost tijd.

Bronnen:

- Persberichten op internet
- Interview met Anna van der Flier

Casus 3: CompoWorld

Beleidsveld

Ruimte en Economie

Historie

De casus CompoWorld start rond 2007/2008, toen de Nederlandse Luchtvaart en Ruimte Vereniging aangaf meer te willen doen met composieten. Daarnaast kwam door het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn subsidiegeld vrij die op dit onderwerp ingezet kon worden en moest de NLRV een breder verdienmodel gaan ontwikkelen. Samen met de provincie is toen een expeditie naar Lockheed-Martin georganiseerd. Dat was dermate overtuigend dat de provincie ook onderschreef dat het onderzoek en toepassing van composieten gestimuleerd moet worden. Er is een masterplan opgesteld samen met NLR, OMFL en private partijen waaronder Fokker en Ten Cate voor de oprichting van de stichting. Deze is in eerste instantie afgeschoten door de provincie, waarbij een van de grootste bezwaren was dat de financiële bijdrage van private partijen versus van de provincie erg scheef was. Toen heeft men opnieuw moeten onderhandelen hierover. Er is gekozen voor subsidie omdat er sprake is van pre-competitieve activiteiten (fundamenteel onderzoek).

Stichting

In de stichting hebben de NLR en private partijen zitting. De provincie zit niet in de stichting, omdat zij dan zowel subsidieverlener als -gebruiker zou zijn. De stichting heeft drie pijlers waar het zich op richt: 1. innovatie stimuleren in de composietensector, 2. onderwijs stimuleren rondom composieten en 3. gebiedsbranding/promotie, wat meer bij gemeenten ligt. Ook is clustervorming/business development rond NLR/composieten een belangrijke activiteit. Na de eerste vier jaar waren 2 en 3 grotendeels afgerond, en met de nieuwe beschikkingen richt men zich vooral nog op 1. innovatie stimuleren in de composietensector. In eerste instantie bestond dit onderdeel uit zowel vouchers voor MKB als het ondersteunen van grote projecten (door middel van kennisintensieve vouchers). Nu is alleen dit laatste nog de focus binnen de stichting. De tabel hieronder maakt concreet welke activiteiten de stichting verwezenlijkt:

Programmalijn	Activiteit
1: Innovatie	14 innovatieprojecten gericht op nieuwe product-marktcombinaties
	2 promovendi
2: Onderwijs en arbeidsmarkt	1 haalbaarheidsstudie composietenonderwijs
	1 minor MBO + 1 minor HBO
	1 lectoraat HBO
	Stageplaatsen voor studenten aan een TU
	Stageplaatsen op HBO en MBO niveau
3: Business development	Acquisitie van bedrijven, ambitie is 5 per jaar
	Inrichten van een incubator
	Coaching van starters
	Onderzoek naar participatiefonds
	Haalbaarheidsonderzoek Business
	Bouw en onderhoud van een website
	Het organiseren van 4 congressen (1 per jaar)
	Bezoek aan 4 (internationale) beurzen (1 per jaar)

(Subsidieaanvraagformulier, p. 2).

Bron: *Tussenevaluatie ZZL, KplusV*

Maatschappelijke/provinciale doelen

- Een composietencluster in Noordelijk Flevoland ontwikkelen



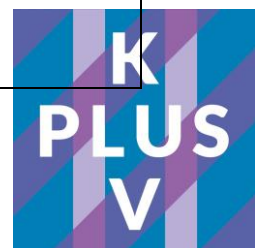
- Alle facetten van het composieten ecosysteem te faciliteren, met name de uitwisseling van kennis tussen verschillende sectoren en toepassingen.
 - Fundamentele en industriële basiskennis via toepassingsgericht onderzoek vertalen naar concrete toepassingen in verschillende industriële sectoren op middellange termijn, die bijdragen aan consolidatie en versterking van de internationale concurrentiepositie van het composieten cluster.
- Groei economische versterking van het bedrijfsleven in Flevoland.
 - Versterken innovatief potentieel en ondernemerschap
- Werkgelegenheid creëren.
 - In totaal moet de werkgelegenheid als gevolg van opbouw van het composietencluster met 220 arbeidsplaatsen toenemen (Besluit Gedeputeerde Staten, 10 juli 2012).
- Flevoland als (inter)nationale ‘hotspot’ voor de composiettechnologie.



Keuze voor subsidie

Beleidsstheorie:	Op basis van welke <i>beleidsstheorie</i> is de keuze gemaakt? Hoe draagt het provinciale instrument bij aan de realisatie van de provinciale beleidsdoelstelling?	De subsidie vanuit ZZL en later vanuit provincie draagt bij aan het creëren van werkgelegenheid, ontwikkeling van Flevolands mkb en onderwijs, ontwikkeling van innovatie, clustervorming composietensector en daarmee (inter)nationale imago van de provincie
Financieel:	Wat zijn de <i>financiële</i> afwegingen? In hoeverre is de provincie bereid als gevolg van het instrument een risico te lopen op de eigen financiële positie?	De provincie koos in eerste instantie voor financiering vanuit de ZZL. Om financiële risico's te beperken is een jaarlijkse beschikking gegeven. Een eis voor de financiering was substantiële cofinanciering vanuit private partijen. Er is sprake van pre-competitief onderzoek.
Rechtmatigheid:	<i>Rechtmatigheid:</i> Kan de provincie met het instrument voldoen aan de geldende regels en besluiten? (zowel voor (supra)nationale wetgeving als geldende interne beleidsregels)	Rechtmatig: Subsidie aan non-profit organisatie met maatschappelijk doel.
Staatssteun:	Valt het beleidsinitiatief binnen de <i>staatssteunregels</i> ?	Uit aanvraag subsidie 2017: "Bij deze regeling is er geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. "
Doelmatigheid:	<i>Doelmatigheid:</i> Staan de inspanningen van de Provincie (ambtelijke capaciteit en ingezette middelen) in verhouding tot de gewenste bijdrage aan het maatschappelijk resultaat?	Vooraf is gesteld dat de subsidie zou bijdragen provinciale doelen: groei van werkgelegenheid in de provincie, ontwikkeling van Flevoland als hotspot composietencluster, en verdere ontwikkeling van het Flevolandse MKB.
Sturing:	Welke mogelijkheden heeft de provincie om te monitoren en bij te <i>sturen</i> en in welke mate is de provincie bereid de sturing uit handen te geven?	Sturing is beperkt doordat er een subsidierelatie is. Provincie neemt geen deel in de stichting. Men kan alleen adviserend meedenken.
Draagvlak en draagkracht:	<i>Draagvlak en draagkracht:</i> In hoeverre is er maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het instrument? Zijn er actuele politieke risico's? Hoeveel risico wil de provincie gezien de politieke en bestuurlijke constellatie lopen? Maar ook in hoeverre is er draagvlak onder de ambtelijke organisatie? Zijn de benodigde competenties voldoende aanwezig in het perspectief van het instrument?	Het eerste masterplan CompoWorld is politiek afgewezen vanwege te weinig inbreng van private partijen. Nog steeds wordt CompoWorld politiek in de gaten gehouden. Er zijn twijfels geuit over de vorm van financiering en de voortzetting daarvan.
Integriteit en fraude:	In hoeverre is de Provincie bereid te accepteren dat er met het instrument een mogelijkheid is voor derden om te <i>frauderen</i>	

	dan wel niet integer te handelen, of waarmee de <i>integriteit</i> van betrokken medewerkers van de Provincie Flevoland in het geding kan zijn?	
--	---	--



Financiering

De eerste subsidie naar CompoWorld werd bekostigd vanuit de Zuiderzeelijngelden (ZZL Rijk, Provincie, NOP). Dat ging over een bedrag van in totaal €2.255.999¹⁵. In de uitvoeringsovereenkomst is vastgelegd dat de provincie in eerste instantie een voorschot van 10% uitbetaalt. Vervolgens heeft de provincie twee maal per jaar aanvullende bevoorschotting verleend, tot een maximum van 90%¹⁶. Het restant vormt onderdeel van de eindafrekening. Later hebben Gedeputeerde Staten het besluit genomen de subsidiabele projectuitvoeringskosten voor het Activiteitenplan 2014-2016 van het ZZL-project 'Masterplan CompoWorld' te verlagen met een bedrag van € 230.977 onder handhaving van de ZZL-bijdrage. De verlaging had te maken met een onderbenutting van het budget in 2013 als gevolg van vertraging in de uitvoering van de innovatieprojecten. Inclusief het werkkapitaal is op grond van de realisatie van de investeringen € 2.233.338 uitbetaald, 99% van het toegezegde subsidiebedrag. De projectperiode is destijds verlengd tot 1 oktober 2016. In 2016 heeft CompoWorld een aanvraag gedaan voor extra subsidie omdat er drie innovatieprojecten klaar lagen. In september 2016 is een nieuwe subsidie verleend door Provincie Flevoland aan de stichting om het onderdeel innovatievouchers in 2016 met uitloop in 2017 voort te zetten. Door de provincie is op 24 oktober een subsidie van € 100.000 verleend. Reden voor dit relatief lage bedrag was de twijfel over waar dit geld voor werd ingezet en het feit dat de stichting nog geld moest terugbetalen (€1000). Momenteel kijkt men naar de beschikking voor het komende jaar.

De besluitvorming over de subsidieverstreking is nu ad-hoc/jaarlijks, niet structureel. Het vouchersysteem dat eerder binnen CompoWorld viel, wordt nu gereorganiseerd en bij de provincie/OMFL belegd, en dus uit de stichting gehaald.

Risico's

Er is naar zeggen van geïnterviewde geen risicoanalyse gedaan om concrete risico's te identificeren. Om risico's te dempen heeft de provincie ervoor gekozen om elk jaar opnieuw te beschikken, op basis van informatie die de provincie krijgt van de stichting over de voortgang. Dit heeft ertoe geleid dat in 2016 werd gekort op de subsidie, omdat de opstart van de stichting in 2013 vertraagd was.

Doelen/KPI's

Er zijn kpi's vastgesteld voor de periode 2012-2016. Vooraf zijn geen afspraken gemaakt over wat er zou gebeuren na de vier jaar looptijd van de subsidie.

¹⁵ Bron: Tussenevaluatie ZZL door KplusV.

¹⁶ Bron: Uitvoeringsovereenkomst Compoworld, artikel 4, lid 1..

Project	Indicator	Geplande bijdrage	Indicator	Gerealiseerde bijdrage
CompoWorld	Maakindustrie werkgelegenheid	370FTE	Aantal innovatieve acties	8
	Hoger opgeleiden	1 minor MBO, 1 minor HBO, 1 lectoraat HBO, stageplaatsen TUD	Aantal directe arbeidsplaatsen binnen uw onderneming	1
	Nieuwe product /marktcombinaties en diversificatie	14 nieuwe product /marktcombinaties Coaching 20 startende bedrijven	Aantal indirecte arbeidsplaatsen	21
	Bedrijventerreinen en infrastructuur	Inrichten van incubator Ontwikkeling composieten bedrijvenpark	N/A	N/A

Bron: Tussenevaluatie ZL KplusV

Ervaring met instrument

De pijlers van onderwijs en clustervorming zijn volgens betrokkene afgerond voor wat betreft de financiering door de provincie. De innovatietak van de stichting gaat door. De vouchers voor MKB worden overgeheveld naar de provincie.

In de Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 15 maart 2016 lezen we: "*Gedeputeerde Staten hebben ingestemd met de conclusies en aanbevelingen van het rapport 'Compoworld, Clusterontwikkeling composieten Flevoland, Evaluatie 2012 – 2015'. In het rapport wordt geconcludeerd dat het Masterplan significant heeft bijgedragen aan de versterking van de regionale economie. Het aantal arbeidsplaatsen in de composiettechnologie is toegenomen van 135 naar meer dan 250, het innovatieklimaat is aanmerkelijk verbeterd en de naamsbekendheid van Flevoland als 'hot spot' voor de composiettechnologie is aantoonbaar vergroot. In de tweede helft van 2016 zal de provincie met nadere voorstellen komen over de rol die de provincie gaat vervullen in de verdere ontwikkeling van Compoworld*".

Sommige gesproken betrokkenen stellen vragen bij de keuze voor de subsidierelatie, waar eerder sprake leek te zijn van een samenwerking, en bij de voortzetting van de subsidie.

Kansen benoemd door provincie

- Circulair (motie provincie): Vanuit provincie is het verzoek gedaan aan de Flevolandse composietencluster om producten circulair te maken door het gebruik van duurzame grondstoffen en hergebruik van materialen, en dit structureel te bespreken.
- Andere financieringsvormen dan subsidie in combinatie met vouchers?

Bronnen:

- Interview met Hans Koole
- Groepsinterview met beleidsmedewerkers
- Bron: Openbare besluitenlijst Gedeputeerde Staten 21 juni 2016
- Aanvraag subsidie 2017
- Openbaar subsidieregister 2016
- Programma begroting 2017
- Tussenevaluatie ZL, KplusV
- <https://www.flevoland.nl/actueel/compoworld-moves-on?feed=news>
- <http://www.omfl.nl/compoworld-regionaal-initiatief-met-internationale-allure/>

Casus 4: Stichting DE-on (Duurzame Energie- en Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland)

Beleidsveld

Milieu en klimaat

Historie

In 2009 is door Provinciale Staten een motie aangenomen om de opbrengsten uit de verkoop van de aandelen Essent/Nuon (€6,5 miljoen) op een revolverende manier in te zetten voor de energietransitie. Het eerste concept van DE-on is in de periode 2010 - 2012 ontwikkeld. In het Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015 is de ambitie verwoord om in 2020 energieneutraal te zijn, exclusief transport. In dit akkoord wordt verwezen naar een haalbaarheidsonderzoek voor DE-on als stimulator van de duurzame energiemarkt. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een business plan DE-on in 2012, waaraan naast de provincie ook de Flevolandse gemeenten, Waterschap, HVC en Alliander deelnamen. Het ging hier om een apart BV met (gezamenlijk ingebrachte) omvang van rond de €20 miljoen. Gedurende het ontwikkeltraject trokken gemeenten zich echter terug. Er was onvoldoende draagvlak om financiële middelen ter beschikking te stellen voor een groot investeringsfonds zoals men voor ogen had. Gemeenten twijfelden over de balans tussen inbreng versus genoten voordeel. Daarbij werd door partijen ook de kritische noot gemaakt dat de provincie te star was in de aanpak. De ontwikkelingen waren voor de betrokken bestuurder aanleiding om een heroriëntatietraject op te starten. DE-on werd 'afgeslankt' en kreeg een andere rechtsvorm (naar Drents model). Op basis van die heroriëntatie heeft DE-on een politiek go gekregen en is de stichting vanaf 2014 operationeel. Door de complexe start heeft DE-on bij verschillende partijen een minder goede reputatie gekregen en is de beoogde impact kleiner dan het eerste businessplan.

Maatschappelijke/provinciale doelen

De provincie Flevoland heeft als doelstelling om in 2020 energieneutraal te zijn. DE-on versnelt de energietransitie en versterkt daarmee tevens de Flevolandse economie. DE-on moet de omschakeling in Flevoland van fossiele brandstoffen naar duurzame energie, zoals wind- en zonne-energie, bevorderen, in samenwerking met marktpartijen en burgerinitiatieven. Men richt zich op het (helpen) ontwikkelen en financieren van projecten gericht op zowel besparing als het duurzaam opwekken van energie in die delen van de markt die zich autonoom niet of traag ontwikkelen. De stichting ondersteunt zodanig dat projectinitiatieven op een efficiënte en professionele wijze gerealiseerd kunnen worden. DE-on heeft dus een aanjaagfunctie. De transitie moet gebeuren tussen 2014 en 2034.

Analyses hebben uitgewezen dat knelpunten liggen op het vlak van gebrek aan kennis, gebrek aan initiatief, gebrek aan professionaliteit en gebrek aan financiering. DE-on draagt daarom bij aan professionele projectontwikkeling en financiering van projecten. Men richt zich specifiek op projecten die niet gemakkelijk te realiseren zijn: waarbij er in de wet- en regelgeving, de vergunningprocedure of de financiering nog een aantal knelpunten weggenomen moeten worden, of om de juiste partners te vinden.

Thema's waarop DE-on zich richt, zijn:

- Zon-PV
- Biomassa en biogas
- Geothermie
- Energiebesparing
- Duurzame warmte

Ook ondersteunt DE-on een energy service company. Wat thema's betreft heeft de stichting de keuze. De provincie kan hierin niet leidend zijn.



De stichting investeert in bewezen technieken, niet in innovatie. (Daarom zou het niet passen binnen het POC fonds, dat zich richt op innovatie in de vroege fase)



Initiatiefnemers zijn onder meer:

- Projectontwikkelaars
- Gemeenten en andere lokale overheden
- Bedrijfsleven
- Verenigingen van eigenaren
- Woningbouwcorporaties
- Duurzame energiecoöperaties

Stichting

DE-on is een onafhankelijke stichting. De stichting helpt initiatiefnemers in Flevoland bij de **ontwikkeling, realisatie en financiering** van duurzame energie- en energiebesparingsprojecten. Er is gekozen voor een stichting, omdat deze vorm met een onafhankelijk bestuur en Raad van Toezicht op afstand staat van het bestuur van de provincie Flevoland en daarmee van de politieke keuzes die de continuïteit van de stichting en keuzes daarbinnen zouden kunnen beïnvloeden. Wat betreft de stichtingsvorm waren bij de opzet van dit instrument politieke voor- en tegenstanders. Uiteindelijk was een meerderheid vóór, maar een deel bleef ook wantrouwend richting DE-on vanwege die afstand. Met een stichting als rechtsvorm is het voor publieke partijen en maatschappelijke organisaties duidelijk dat er geen commerciële doelen worden nagestreefd. Dit maakt samenwerking met deze partijen makkelijker. Een stichting is volledig transparant in haar financieel handelen, wat wordt gezien als passend bij de positie die DE-on inneemt. Inmiddels is het politieke wantrouwen minder geworden, deels doordat de directeur van de stichting goed weet te communiceren richting PS en GS hoe de stichting het doet, en de stichting doet het goed (aldus een betrokkene).

De stichting is geen verbonden partij (want geen inhoudelijke inmenging), maar wordt wel zo behandeld: men moet jaarlijks naar de provincie rapporteren.

De rol van de stichting wordt gezien als die van verbinder: het samenbrengen van provincie, gemeenten, bedrijven, andere initiatiefnemers, investeerders en banken. ECONNETIC doet de uitvoering: zij brengen hun ontwikkelkennis en kennis over het financieren van duurzame energieprojecten in om projecten van de grond te krijgen. De directie van de stichting wordt gevormd door de directeur van ECONNETIC. Hij bepaalt in principe alleen waar het geld naartoe gaat. ECONNETIC is een adviesbureau rondom de energietransitie, maar zegt (op de website) geen verdere belangen in Flevoland te hebben. Volgens een betrokkene is het een voordeel dat de stichting wordt geleid door iemand die in de markt zelf staat. Ook het opstellen van het bedrijfsplan is gebeurd door een provinciaal medewerker die de juiste 'taal' sprak. Dit was wettelijk voor de provincie, maar heeft de stichting wel geholpen. De kennis rondom het 'lezen' van business plannen is niet ruim aanwezig binnen de provincie.

Keuze voor instrument

Na de heroriëntatie is een vernieuwd business plan opgesteld. In de onderbouwing is aandacht besteed aan:

- Aanloopkosten en beheerkosten: hoe verhouden de apparaatskosten zich tot de inzet van financiële middelen;
- Governance: op welke wijze behoudt de Provincie grip op de uitvoeringsorganisatie;
- Politieke haalbaarheid: in hoeverre ondersteunt het gekozen model de ambities op het vlak van versterking van de lokale economie;
- Effectiviteit en slagvaardigheid: hoe snel kunnen de eerste projecten worden gerealiseerd;

- Risico: welke risico's loopt de Provincie en hoe kunnen die worden beheerst;
- Flexibiliteit: zijn er mogelijkheden voor participatie in het model door derden en/of Flevolandse gemeenten op korte en langere termijn.



<i>Beleidsstheorie:</i>	Op basis van welke <i>beleidsstheorie</i> is de keuze gemaakt? Hoe draagt het provinciale instrument bij aan de realisatie van de provinciale beleidsdoelstelling?	De stichting draagt bij aan de transitie naar duurzame energieopwekking en vermindering van energiegebruik in de provincie, om energieneutraal te worden (doel in 2020). Daarnaast bevordert de stichting met haar activiteiten de economie middels ondersteuning van samenwerking en innovatie door Flevolandse bedrijven.
<i>Financieel:</i>	Wat zijn de <i>financiële</i> afwegingen? In hoeverre is de provincie bereid als gevolg van het instrument een risico te lopen op de eigen financiële positie?	De keuze voor revolverendheid was politiek. Risicobereidheid was laag. Geld vanuit Nuon moest gestoken worden in duurzame energie. Een eis voor de financiering is cofinanciering vanuit private partijen.
<i>Rechtmatigheid:</i>	<i>Rechtmatigheid:</i> Kan de provincie met het instrument voldoen aan de geldende regels en besluiten? (zowel voor (supra)nationale wetgeving als geldende interne beleidsregels)	Ja.
<i>Staatssteun:</i>	Valt het beleidsinitiatief binnen de <i>staatssteunregels</i> ?	Over de staatssteun aspecten is advies ingewonnen bij het advocatenkantoor Bird&Bird. De conclusie is dat het is toegestaan om als provincie subsidie te verstrekken aan de stichting DE-on omdat hiermee de mededingingssituatie op de markt niet verandert. Voor wat betreft de activiteiten van de stichting zelf dient de stichting afhankelijk van de omvang van de Investering, de investeringsvoorwaarden, en het type project te bepalen of sprake is van staatssteun. Het bureau Bird&Bird heeft hiervoor een schema ontwikkeld. De stichting moet bij het uitvoeren van de activiteiten de relevante staatssteunregels in acht nemen.
<i>Doelmatigheid:</i>	<i>Doelmatigheid:</i> Staan de inspanningen van de Provincie (ambtelijke capaciteit en ingezette middelen) in verhouding tot de gewenste bijdrage aan het maatschappelijk resultaat?	Dit is expliciet benoemd in de heroriëntatie van het business plan van de stichting. De organisatie is <i>lean</i> ingericht. De verwachting vanuit betrokkenen is dat de stichting beperkt maatschappelijk effect heeft (vanwege de relatief kleine inzet).
<i>Sturing:</i>	Welke mogelijkheden heeft de provincie om te monitoren en bij te <i>sturen</i> en in welke mate is de provincie bereid de sturing uit handen te geven?	Sturing is beperkt doordat er een stichting is opgezet. Dit was een bestuurlijke wens, maar controversieel. Er is in feite sprake van een subsidierelatie, waarbij met de voorwaarden voor de subsidie wel een kader gegeven is.
<i>Draagvlak en draagkracht:</i>	<i>Draagvlak en draagkracht:</i> In hoeverre is er maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het instrument? Zijn er actuele politieke risico's? Hoeveel risico	Politiek en bestuurlijk was er discussie over de afstand van de stichting richting provincie. Dat wantrouwen is volgens betrokkenen wel afgenomen, omdat de

	wil de provincie gezien de politieke en bestuurlijke constellatie lopen? Maar ook in hoeverre is er draagvlak onder de ambtelijke organisatie? Zijn de benodigde competenties voldoende aanwezig in het perspectief van het instrument?	stichting goed loopt en de directeur daar goed over communiceert richting de provincie.
<i>Integriteit en fraude:</i>	In hoeverre is de Provincie bereid te accepteren dat er met het instrument een mogelijkheid is voor derden om te <i>frauderen</i> dan wel niet integer te handelen, of waarmee de <i>integriteit</i> van betrokken medewerkers van de Provincie Flevoland in het geding kan zijn?	-



Een betrokkene stelt dat het goed is om de vorm van DE-on te heroverwegen in het licht van de verder ontwikkelde kennis over de energietransitie en de ontwikkelingen binnen de provincie zelf. Is de stichting op afstand nog geschikt, of zou de provincie meer sturing moeten kunnen geven?

Eerder was sprake van plannen om een BV op te zetten. Na de heroriëntatie werd dit dus een stichting. Ook is overwogen om de gelden bij de OMFL onder te brengen, maar de OMFL richt zich op het ondersteunen van ondernemingen, niet van assets zoals DE-on doet. Daarbij is de energiesector ook een specifieke sector met specifieke benodigde kennis. Bovendien geeft de stichting ook de mogelijkheid om projectontwikkeling in de processen te incorporeren, waardoor de aanjaagfunctie sterker wordt. Dat is bij de OMFL anders. Door deze mogelijkheid komen meer projecten los dan anders mogelijk zou zijn.

Financiering

De stichting is revolverend. Dit was een politieke wens, niet zozeer om het geld terug te krijgen, maar om ervoor te zorgen dat de beheerorganisatie zodanig ingericht zou zijn dat projecten revolverend worden. De stichting mag het geld 20 jaar lang uitlenen aan projecten, daarna moet het aan de provincie worden terugbetaald. De organisatiekosten worden deels gedekt door een Green Deal met het Rijk (<€1 mln.) en deels door rente-inkomsten vanuit de participaties en leningen.

De stichting geeft leningen, participeert en geeft garanties. Er worden verschillende voorwaarden gesteld aan de projecten.

- Het project moet financieel solide zijn;
- Er is altijd sprake van cofinanciering. De vorm waarin DE-on meefinanciert, is per project verschillend;
- Leningen worden alleen in combinatie met banklening verstrekt;
- Maximaal 50% van het vreemd vermogen (dus nooit een meerderheidsbelang);
- Investeringsomvang individuele projecten tussen € 100 duizend en € 3 mln.;
- DE-on investeert alleen in energiebesparings- en duurzame energie-installaties. Niet in bestaande bedrijven of andere organisaties;
- DE-on gaat geen verplichting aan noch verschaft garanties die de omvang van de bijdrage in een project overstijgt.
- Het geld wordt op een bepaalde termijn terugbetaald.

Sinds juni 2016 geeft de stichting ook kleinere leningen uit (onder de eerder vastgestelde ondergrens van €100.000, wat juridisch mogelijk bleek te zijn). Volgens een betrokkene loopt dit stuk echter niet goed. De bedoeling was ook juist om grotere projecten te pakken met impact.

Te veel kleine projecten zou veel administratieve lastendruk geven, terwijl men de stichting juist *lean* wilde houden.

Risico's

Wat stichting DE-on betreft was er volgens een betrokkene weinig risicobereidheid vanuit de politiek.

In de rapportage Heroriëntatie DE-on is een bijlage opgenomen met mogelijke risico's en daarbij behorende mitigerende maatregelen. De belangrijkste risico's (grote kans en groot effect) zijn hieronder weergegeven:

Nr	Omschrijving risico	Kans (1-3)	Effect (1-3)	Totaal	Mitigerende maatregel
1	Rendement (3%) wordt niet gehaald door:				
1.1	Te weinig goede projecten	2	3	6	Door actieve rol van DE-on als projectontwikkelaar kunnen projecten gecreëerd worden. Mede dankzij eerder uitgewerkte business cases en voortraject in kader Green Deal zijn er al concrete projecten in beeld.
1.2	Rentepercentage van de bank valt tegen.	3	2	6	Apparaatskosten zullen in dit geval gereduceerd dienen te worden. Door flexibele opzet organisatie (inhuur) is dit mogelijk.
2	Ontwikkelingstijd (+ kosten) hoger dan ingeschat doordat:				
2.2	Coalitievorming verloopt moeizamer dan verwacht	3	2	6	Bij 3 jaar vertraging vloeien de fondsgelden nog steeds volledig terug
3	DE-on richt zich vooral op lucratieve projecten in de markt (zitten marktpartijen in de weg)	2	2 ½	5	Middels "zeef" en investeringsreglement wordt hierop getoetst.

Bron: (...)

Om revolverend te kunnen werken en tegelijkertijd de apparaatskosten van DE-on te kunnen dekken is een nettorendement van 3% op alle investeringen nodig (via participaties of leningen). Om tegenvallende resultaten van een deel van de projecten te kunnen opvangen wordt een risico-opslag gehanteerd bovenop het gewenste netto rendement. Uitgaande van een realistisch scenario, (10% van de projecten heeft sterk achterblijvende inkomsten en 10% van de projecten heeft matig hogere inkomsten) zijn opslagen berekend van 4,5% voor participaties en 1 a 2,5% voor leningen (afhankelijk van structuur).

Doelen/KPI's

- De stichting zal de ten laste van de subsidie beschikbare investeringsmiddelen volledig investeren in daarvoor kwalificerende projecten binnen een periode van maximaal 8 jaar.
- In genoemde periode van 8 jaar wordt de subsidie aangewend voor de ondersteuning van daarvoor in aanmerking komende projecten met het oogmerk dat langs die weg een bedrag aan investeringen in energiebesparing en duurzame opwekking in de markt wordt losgemaakt van tenminste €30 miljoen (uitgaande van €6,5 miljoen aan investeringsmiddelen betekent dit een beoogde vermenigvuldigingsfactor of multiplier van 5).
- De stichting spant zich in om deze resultaten binnen de beoogde termijn te realiseren en om bovengenoemde multiplier te verhogen, door actief de mogelijkheden van herfinanciering door derden van gerealiseerde projecten te onderzoeken. Indien herfinanciering mogelijk blijkt, zal de stichting de uit herfinanciering opnieuw ter beschikking gekomen middelen kunnen hergebruiken om aldus revolverend nieuwe





projecten te ondersteunen, met inachtneming van de afspraken omtrent de beëindiging van de activiteiten na 20 jaar.

- Uitgaande van een beoogde multiplier van 5, een beoogd totaal gerealiseerde investering van projecten (samen met partners) van € 30 miljoen, zal met de aanwending van de subsidie voor de ondersteuning van de projecten een CO₂-reductie van alle projecten tezamen van tenminste 8.000 ton CO₂/jaar worden nagestreefd.
- Na twee jaar dienen financieringsovereenkomsten te zijn afgesloten, dan wel in vergaande staat van onderhandeling te verkeren die een totaal van €2 miljoen aan door de stichting te verstrekken middelen bedragen. De betreffende projecten ondersteunen de doelstellingen met betrekking tot de multiplier en CO₂-reductie conform bovengenoemde resultaten van de subsidie. Na vier jaar is bovenbedoeld bedrag van €2 miljoen toegenomen tot tenminste €5 miljoen.

Ervaring met instrument

De resultaten zijn als volgt:

- 5 afgeronde projecten
- gecommitteerd kapitaal: € 1.685.580
- CO₂ besparing: 15.017 ton

Uit het jaarverslag (2016) en interviews blijkt dat de resultaten, portfolio en het inzetten van de beschikbaar gestelde middelen op schema liggen. De multiplier wordt gehaald (10.8 in plaats van 5) en de CO₂ reductie gaat ook goed (15.017 ton per jaar in plaats van 8.000 ton op jaar). Er wordt ook al een investering terugbetaald.

Het wordt door een betrokkene als goed maar ook als lastig ervaren dat de provincie weinig invloed kan hebben. Zoals in het geval van een mogelijke investering in een potentieel dubieuze onderneming. Daarin kan de provincie aangeven dat het niet wordt vertrouwt, maar het ligt bij de stichting om hier wel of niet iets mee te doen.

Uit de stukken blijkt dat DE-on de lage exploitatiekosten kan continueren. De renteopbrengsten zijn zeer laag en kunnen de exploitatiekosten niet dekken. Hiermee wordt de druk verhoogd op de opbrengsten voortkomend uit participaties.

Kansen benoemd door provinciale medewerkers

- Er komt €7 mln aan budget beschikbaar. Vraag is hoe dat aan te wenden voor de energietransitie. Bij DE-on meenemen of andere instrumenten inzetten?
- Is de stichting nog wel de juiste vorm? En hoe past de stichting in het ecosysteem rondom energietransitie zoals dat nu bestaat in Flevoland?
- Bij de opzet van een instrument: altijd mensen betrekken die inhoudelijk deskundig zijn en de taal van bedrijven kennen. Daarbij kan bescheidenheid vanuit de provincie geboden zijn, en loslaten/vertrouwen.
- Het eerdere idee van de BV had waarschijnlijk meer impact gehad dan wat de stichting nu kan hebben.
- Kans: uitbreiding met meerdere partijen? (gemeenten, bedrijven)

Bronnen:

- <https://deonflevoland.nl/over-de-on/>
- <https://econnetic.nl/case/de-on-flevoland/>
- Bijlage 2008 Informerende brief richting gemeentebesturen over voortgang DE-on
- Statenmededeling Jaarverslag DE-on 2016
- Peter Bijvank – adjunct directeur Ruimte en Economie en portefeuille Duurzaamheid en Milieu.

- Groepsinterview Beleidsmedewerkers
- <https://www.flevoland.nl/getmedia/d25c7155-1da5-4591-a1ec-e27be1843f81/1488109-Beschikbaar-stellen-financiele-middelen-DE-on>
- Aangepast businessplan voor een Duurzame Energie- en Ontwikkelingsmaatschappij binnen de provincie Flevoland.
- <https://www.flevopost.nl/nieuws/regio/411688/vvd-stelt-vragen-over-resultaten-stichting-de-on.html>
- <https://www.energievergelijking.nl/provincie-flevoland-wil-duurzame-stichting-realiseren/>
- www.oproepflevoland.nl
- <http://energieleningflevoland.nl/wp-content/uploads/2017/04/Regeling-Energielening-Flevoland>



Casus 5: Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland

Beschrijving:

Binnen de Provincie Flevoland is behoefte aan een nieuwe buitendijkse haven. De Provincie is daarom, samen met gemeenten van plan om een Maritieme Service Haven te realiseren.

Beleidsveld

De Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland sluit aan op de Maritieme Strategie van de Rijksoverheid. De nieuwe haven zal, volgens het Rijk, bijdragen aan de verbetering van de Nederlandse maritieme sector.

Maatschappelijke doelen

- Versterken economie van Noordelijk Flevoland
- aantal ondernemers wil uitbreiden
- kansen voor het ontwikkelen van hoogwaardige verstedelijking in en rond de oude haven.
- De maritieme servicehaven draagt bij aan de versterking van het innovatief potentieel en het ondernemerschap binnen maritieme sector met uitstraling naar de in Noordelijk Flevoland sterk vertegenwoordigde sectoren agribusiness, visserij en de composietindustrie (cross-overs).
- De haven biedt ook kansen om het onderwijs en de arbeidsmarkt aan elkaar te verbinden.

Doelen/KPI's

- economische ontwikkeling van de regio Noordelijk Flevoland
- de werkgelegenheid te verbeteren
- het bedrijfsvestigingsklimaat en het arbeidspotentieel in de regio worden erdoor verbeterd.

Het doel is om synergie tussen verschillende Flevolandse havens optimaal te benutten.

Basis keuze:

<i>Beleidstheorie:</i>	Het Programma Zuiderzeelijngelden Noordelijk Flevoland is opgezet door de provincie en gemeenten Urk en Noordoostpolder. Uit de evaluatie blijkt dat één van de uitdagingen voor het vervolg van dit programma is om een betere focus en meer synergie te creëren tussen de projecten. De maritieme service haven is in de evaluatie genoemd als aanvullend project voor de bestemming van het resterende geld.
<i>Financieel:</i>	Er is sprake van een onrendabele top van € 7 miljoen. De betrokken overheden (Provincie en gemeenten Urk en Noordoostpolder) hebben voorgesteld om deze middelen vanuit het Programma ZuiderZeelijngelden beschikbaar te stellen.

	Criterium voor het gebruiken van deze gelden is dat het project moet bijdragen aan economische structuurversterking. Er worden nieuwe investeerders aangetrokken en er ontstaan kansen voor investeringsprogramma's en subsidieregelingen. De beschikbaar gestelde rijksbijdrage voor de Zuiderzeelijngelden dient uiterlijk 31 december 2020 volledig besteed te zijn, volgens het convenant. Voor de cofinanciering is in het convenant voor de Provincie 4 miljoen, gemeente Noordoostpolder 2 miljoen en gemeente Urk 1,5 miljoen euro. Uit de samenwerkingsovereenkomst blijkt dat gemeenten Noordoostpolder en Urk bereid zijn om ieder de maximale bijdrage per project, namelijk 2,5 mln beschikbaar te stellen. De inzet is beschikbaar voor projecten gericht op regionale economische versterking. De overheidsbijdragen zijn per project opgebouwd uit rijks- en regionale bijdragen, in vaste verhoudingen. Partijen zetten zich gezamenlijk in voor het vinden van 9 miljoen cofinanciering vanuit het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. Private cofinanciering is minimaal 33%. Hiervan kan worden afgeweken indien het project een substantiële bijdrage levert aan versterking van de economische structuur van Noordelijk Flevoland .
<i>Rechtmatigheid:</i>	De inrichting is in lijn met geldende (intern, landelijke en internationale) regelgeving. De Provincie heeft in 2016 een planologisch juridisch kader opgesteld in de vorm van een Provinciaal inpassingsplan met bijbehorend Milieueffectrapport (MER). Deze is in juli 2017 vastgesteld door de Provinciale Staten. Daarnaast is aan de gemeente Noordoostpolder ontheffing verleend op rond van artikel 3.2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Er is door de IJsselmeervereniging bezwaar gemaakt tegen de Barro-ruimte en de impact die de MSNF heeft op het landschap en natuurwaarden. Uitspraak van de Raad van State wordt in het voorjaar van 2018 verwacht.
<i>Staatssteun:</i>	Valt binnen de staatssteunregels.
<i>Doelmatigheid:</i>	Vooraf is gesteld dat de subsidie zou bijdragen provinciale doelen: groei van werkgelegenheid in de provincie, ontwikkeling van Flevoland als hotspot composietencluster, en verdere ontwikkeling van het Flevolandse MKB.
<i>Sturing:</i>	De provincie Flevoland heeft een trekkersrol (namelijk die van ontwikkelaar van de haven) op zich genomen. Er is in september 2016 een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen de gemeenten Urk, Noordoostpolder en Dronten en Provincie Flevoland. Ook heeft Provinciale Staten in 2017 ingestemd met het investeringsvoorstel voor de haven.
<i>Draagvlak en draagkracht:</i>	Op initiatief van een groep ondernemers zetten de Provincie en gemeenten Noordoostpolder, Urk en Dronten zich in.
<i>Integriteit en fraude:</i>	Aangezien er nog geen contracten zijn is nog niet bekend hoe de verhoudingen er in de praktijk uit gaan zien. De besluiten over aanbesteding, aanleg, uitgifte, exploitatie en beheer van de nieuwe haven worden primair door de Provincie genomen.¹⁷

Ervaring en kansen voor toekomstig instrumentarium:

Het is nog niet zeker dat de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland er ook daadwerkelijk komt. Er dienen nog contracten met de ondernemers en de grondeigenaren gesloten te worden en de aanbesteding dient nog afgerond te worden. Daarna kan er pas gestart worden met de bouw.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst Maritieme Service Haven

Bronnen:

- Evaluatie Zuiderzeelijn
- Website
- Samenwerkingsovereenkomst Maritieme Service Haven



Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

