



Memo

Registratienummer:
1537572Datum
14 oktober 2013Aan
Marc WittemanAfdeling
RMVan
P.C. BijvankDoorkiesnummer
0320 265 406Betreft
Nadere toelichting organisatievorm DE-onAfschrift
Ada van Oorschot, Jacobien Kamphof

Opmerkingen

Inleiding

Tijdens de opinieronde van Provinciale Staten van 25 september 2013 is over de Duurzame Energie en Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (DE-on) gesproken. Aan PS werd voorgelegd om een (eerste) begrotingswijziging 2014 vast te stellen, waarbij € 6,5 miljoen beschikbaar wordt gesteld ten laste van de Algemene Reserve voor het subsidiëren van een op te richten stichting DE-on. Tijdens de behandeling werden vragen gesteld over de wijze van besluitvorming (rol van PS) en de gekozen organisatievorm en de projecten die DE-on gaat uitvoeren. In dit memo wordt de in het businessplan uitgewerkte aanpak van DE-on nader toegelicht. GS hebben in het besluitvormingstraject op een aantal momenten PS geïnformeerd over de wijze van aanpak van DE-on (start van de heroriëntatie eind 2012, panoramaronde in het voorjaar 2013 en de opinieronde in het najaar van 2013). Tijdens de opinieronde in september 2013 werd duidelijk dat PS (naast het beschikbaar stellen van krediet) inhoudelijk betrokken wilden worden bij de totstandkoming van DE-on. Daarom legt GS het voornemen tot besluitvorming voor aan PS zodat wensen en zienswijzen ingebracht kunnen worden. De beslispunten die ten aanzien van het eerdere GS-besluit (20 augustus 2013) veranderen of worden toegevoegd luiden dan als volgt:

1. Het voornemen uit te spreken bereid te zijn een bedrag van € 6,8 miljoen als subsidie aan deze stichting beschikbaar te stellen wanneer deze stichting een aanvraag voor subsidie indient die voldoet aan de in de bijlage bij deze nota genoemde subsidievoorwaarden.
2. Het voornemen uit te spreken bereid te zijn een aanvullende subsidie van € 0,4 miljoen aan deze stichting beschikbaar te stellen wanneer hiervoor in het kader van de Green Deal DE-on, door het ministerie van EZ aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld.
3. PS in de gelegenheid stellen hun zienswijzen kenbaar te maken over dit voornemen van GS.

Hiermee wordt een extra procedurestap ingebouwd waardoor PS betrokken is bij de uitvoerende besluitvorming rond DE-on.

DE-on: Ontwikkelbedrijf en fonds

Voor het versnellen van de energietransitie volstaat het niet om enkel via een fonds 'goedkoop' geld beschikbaar te stellen. Er is een aanjager, ontwikkelaar nodig. Projecten komen anders nauwelijks tot wasdom. Recente informatie over het Energiefonds Overijssel ondersteunt deze analyse. Het overgrote deel van de duurzame energieprojecten die marktpartijen aanbieden zijn onvoldoende uitgewerkt om te kunnen beslissen over toekenning van middelen. Daarom kiest DE-on ervoor ook als ontwikkelaar actief te zijn. Dit verklaart de behoefte aan een flexibel team van deskundige medewerkers die naar behoefte wordt ingehuurd als er projecten aan de orde zijn. De kosten die hierbij gemaakt worden op termijn grotendeels terugverdiend.

Waarom kiezen voor een stichting als organisatievorm

Tijdens de heroriëntatie zijn een aantal organisatievormen onderzocht: DE-on als onderdeel van het ambtelijk apparaat, als aparte vennootschap, als onderdeel van de OMFL of een stichtingsvorm. De argumenten die de doorslag hebben gegeven voor een stichting als organisatievorm zijn de volgende:

- Geen verbonden partij¹

Er is hiervoor gekozen omdat:

- GS geen risico's aan wil gaan die groter zijn dan het bedrag dat door de provincie in DE-on wordt ingelegd (€ 6,5 miljoen);
- (Markt)partijen die zaken doen met DE-on vinden het van belang dat de continuïteit van projecten wordt gegarandeerd zonder onderhavig te zijn aan de dagelijkse politieke keuzes en afwegingen die de continuïteit van de stichting en haar doelstellingen mogelijk negatief zouden kunnen beïnvloeden. Het principe "nee tenzij" uit het Beoordelingskader verbonden partijen (2008) van de provincie Flevoland wordt daarmee gevolgd. De stichting is daardoor een 'niet verbonden partij'.

Aangezien wij de stichting DE-on niet zelf oprichten en niet deelnemen in het bestuur is er geen sprake van een direct bestuurlijke verbinding en is dit ook niet noodzakelijk. De verbintenis die de provincie straks wel heeft met de stichting is puur een subsidierelatie.

Deze keuze is in lijn met het recentelijk door PS vastgestelde Kader voor samenwerking (september 2013). In dit kader wordt verwezen naar het Beoordelingskader verbonden partijen Provincie Flevoland (2008) waarin richtlijnen zijn opgesteld over de provinciale vertegenwoordiging in privaatrechterlijke organisaties. Daarbij wordt uitgegaan van het 'Nee tenzij'-principe om belangenverstremgeling of de schijn daarvan te voorkomen bij de vertegenwoordiging van de provincie in complexe situaties. Dit principe luidt als volgt: *Provinciale bestuurders dan wel ambtenaren nemen niet deel in vertegenwoordigende organen c.q. (toezichhoudende) commissariaten van privaatrechterlijke organisaties, tenzij een dergelijke vertegenwoordiging voor de provincie dan wel de betreffende rechtspersoon een publiek belang heeft, dat niet of moeilijk op een andere wijze kan worden gerealiseerd.*

- Geen winstoogmerk

Een stichting als rechtsvorm heeft geen winstoogmerk. Daarmee is het voor publieke partijen en maatschappelijke organisaties direct duidelijk dat er geen commerciële doelen worden nagestreefd. Dit maakt samenwerking met deze partijen makkelijker.

- Geen risico groter dan € 6,5 miljoen

Doordat de stichting op afstand staat en de provincie niet verbonden is aan het bestuur van de stichting is het maximale financiële risico gelijk aan de hoogte van het aan de stichting ter beschikking gestelde bedrag. De Provincie kan niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schulden van de stichting.

- Deskundige medewerkers en flexibele invulling capaciteit

De provincie zal de RvT van de stichting DE-on adviseren om directeur en deskundigen in flexibel dienstverband werkzaamheden te laten verrichten. Medewerkers worden dan naar behoefte ingehuurd (zowel kwalitatief en kwantitatief). Op deze wijze worden de apparaatskosten die voor het overgrote deel worden bepaald door 'salariskosten' tot een minimum beperkt.

- Voorkomen van fonds-aanbesteding

Via de stichtingsvorm wordt aanbesteding van het fondsbeheer voorkomen. Bij bestaande fondsen is gebleken dat dit een duur en langdurig traject is. Bijvoorbeeld in Amsterdam heeft de aanbesteding ruim een jaar geduurd. Deskundigen raden, gezien de relatief geringe omvang van

¹ Privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

het DE-on fonds, geen aanbestedingstraject te doorlopen in verband met de hoge kosten van een dergelijk traject.

Bovendien geldt dat de provincie directe controle kan uitoefenen via de subsidiebeschikking en subsidievoorwaarden. Een stichting met een doelstelling en governance die past binnen de aanpak die wij voor ogen hebben (zie concept-statuten) en past binnen de subsidievoorwaarden komt voor subsidie in aanmerking. De stichting kan niet zonder tussenkomst van de provincie deze statuten eenzijdig aanpassen. Doordat de investeringsmiddelen in de vorm van een subsidie worden verstrekt, worden door middel van de subsidievoorwaarden de criteria voor de besteding van de middelen vastgelegd. Tevens zal in de subsidiebeschikking worden vastgelegd dat bij afwijking van de subsidievoorwaarden de provincie het ingelegde geld zal terugvorderen.

Waarom DE-on niet als onderdeel van de OMFL

Behalve dat op een aantal praktische onderdelen samenwerking gezocht zal worden met de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland bv (secretariaatsfunctie, huisvesting, databeheer, etc.) kleven aan het onderbrengen van DE-on bij de OMFL een aantal bezwaren:

- De OMFL is een besloten vennootschap waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van de provincie Flevoland. Hoewel de verbinding met de onder de OMFL hangende organisaties en fondsen (waar DE-on er één van zou kunnen worden) geen honderd procent belang is, is er wel degelijk sprake van een verbonden relatie.
- Het bestuur van de OMFL richt zich met name op de ontwikkeling van *bedrijven* en niet op het ontwikkelen van *projecten* zoals bij DE-on het geval is. Van de directeur en Raad van Toezicht van DE-on die straks verantwoordelijk zijn voor de stichting wordt verwacht dat ze deze kennis wel hebben. Uit gesprekken met de OMFL blijkt ook dat voor de activiteiten die DE-on voor ogen heeft, de OMFL eveneens specialisten moet inhuren. Hierdoor leidt het onderbrengen van DE-on bij de OMFL niet tot kostenbesparing (zie het punt: DE-on: Ontwikkelbedrijf en fonds).

Apparaatskosten

DE-on is meer dan alleen een fonds. DE-on ontwikkelt actief projecten, altijd in samenwerking met marktpartijen en/of burgers. De ontwikkeling van projecten maakt dat DE-on projecten kan financieren en daar een rendement op haalt. De apparaatskosten moeten in deze zin worden beschouwd als een investering in de kernactiviteiten van DE-on en mogen niet worden verward met overhead. De in het rapport genoemde apparaatskosten zijn gerelateerd aan het maximum te financieren projecten. Omdat DE-on werkt met medewerkers op contractbasis, kunnen de apparaatskosten worden beperkt indien er te weinig aanbod van projecten mocht zijn. Uitgaande van een maximum aan projecten bedragen de apparaatskosten per saldo in de eerste 10 jaar € 2 miljoen (rekening houdend met de verwachte ontwikkelvergoedingen). Daarnaast heeft DE-on op termijn inkomsten uit investeringen en rentebaten. Na 8 jaar worden geen nieuwe projecten meer ontwikkeld en bedragen de apparaatskosten ca. € 90.000/jaar. Dit is noodzakelijk om de eerder gedane investeringen te beheren.

Waarom geen tendering van projecten zoals het voorbeeld van provincie Utrecht

Dit initiatief betreft een aanbesteding van een garantiestelling van een zeer beperkte omvang (€ 2 miljoen) aan banken voor lokale collectieve energieprojecten. Daarnaast wordt een expertteam opgezet dat met € 0,4 miljoen Green Deal geld de financiering moet structureren. De kosten van het aanbestedingstraject zijn niet bekend. Het is aan de banken die de tender gewonnen hebben, om projecten te selecteren die voldoen aan de criteria.

Het is één van de vele initiatieven die bestaan in omringende provincies. Het grote bezwaar van dit voorbeeld is dat het primair geen revolverend fonds betreft maar een garantiestelling. In die zin voldoet het niet aan de eisen die de Staten hebben gesteld aan de aanpak in Flevoland. Daarnaast vraagt de aanbesteding van fondsen relatief veel tijd en brengt het aanzienlijke kosten met zich mee.

Projecten

In de rapportage is aangegeven welk type projecten de voorkeur hebben gegeven. Daarbij spelen factoren als enerzijds de behoefte in de markt, de toegevoegde waarde van DE-on en de kosteneffectiviteit in termen van CO₂-reductie. Er zijn vooruitlopend op de besluitvorming rond DE-on nog geen projecten in ontwikkeling genomen. Wel zijn:

- Business cases uitgewerkt (o.a. met Green Deal gelden)²;
- Gesprekken gevoerd met initiatiefnemers (waaronder gemeenten);
- Overzichten bijgehouden van potentiële aanvragers.

Zon PV in specifieke marktsegmenten en woningisolatie scoren goed op bovenbedoelde criteria. Hiervoor kunnen snel concrete projecten worden ontwikkeld. Aangezien DE-on na oprichting de potentiële projecten met de betrokken partijen nader wil uitwerken (ontwikkelen) bestaat er op dit moment geen kant en klare projectenlijst met projecten die 'morgen' voor financiering in aanmerking komen. Wel zijn er in de afgelopen periode tal van projectideeën op de provincie afgekomen die in sommige gevallen met behulp van Green Deal gelden zijn doorontwikkeld. Voorbeelden van deze potentiële DE-on projecten zijn:

- Zon PV
Voor een aantal doelgroepen (woningbouwcoöperaties, bedrijfsleven (MKB) en overheid) zijn door DE-on in oprichting m.b.v. Green Deal gelden drie businesscases uitgewerkt (de rapportage kan indien gewenst ingezien worden) gericht op duurzame energieopwekking d.m.v. zonnepanelen en op welke wijze DE-on hier een rol in kan spelen en rendement kan halen (op ontwikkeling en financiering). De vervolgstap is om met geïnteresseerde partijen coalities te vormen en projecten te vormen.
- Energy Service Company (ESCO)
Deze businesscase is m.b.v. Green Deal geld nader uitgewerkt waarbij is gekeken naar de kansen van energiebesparing en de rol voor ESCO's als 'zorgwegner' voor (sociale) woningbouw. Belangrijke drempels in deze markt zijn het verkrijgen van financiering, onzekerheid over kostenbesparing en winstgevendheid en technische en organisatorische complexiteit. DE-on kan hier veel rollen aannemen maar in de kern komt het er op neer dat DE-on een ESCO opricht waarmee we voor bewoners, woningbouwcoöperaties en/of (MKB)-bedrijven financiering (incl. binnenhalen van subsidies) en kennis (technisch/juridisch) leveren en/of organiseren gericht op energiebesparing (evt. aangevuld met duurzame opwekking van energie). In Breda is op deze basis een succesvol project in ontwikkeling (BRES).
- Groene Reus. Het bestuur van deze energiecoöperatie heeft de Provincie actief benaderd en gevraagd of DE-on specifieke projecten kan ondersteunen in het ontwikkelingsstadium en met financiering.
- Energiebesparing scholen en MKB
Het bedrijf Energie Nodus uit Lelystad heeft DE-on in oprichting benaderd voor het starten van een project gericht om zoveel mogelijk MKB en middelgrote instellingen te helpen met het verduurzamen van hun energiehuishouding. Afhankelijk van de uitkomsten van de analyses wordt energiebesparing ter hand genomen door het uitvoeren van alleen die maatregelen die binnen 5 jaar zijn terug te verdienen. Op het vlak van verlichting, verwarming, koeling en ventilatie worden met partnerbedrijven uit de regio (gestandaardiseerde) oplossingen ontwikkeld.

NB: Tijdens het haalbaarheidsonderzoek voor DE-on is een lijst opgesteld van mogelijke DE-on projecten. Hierop zijn meer dan 70 projecten benoemd met de bijbehorende initiatiefnemers. Deze lijst kan desgewenst worden opgevraagd³.

² Bij de uitwerking van de businesscases kwam bij de betrokken partijen al snel de vraag naar voren hoe en op welke wijze financiering door DE-on mogelijk was. Daarom is voorrang gegeven aan het oprichten van een uitvoeringsorganisatie zodat de projecten ontwikkeld en gefinancierd kunnen gaan worden.

Voorbeeld uitwerking casus

Op een bedrijventerrein in Emmeloord hebben twee ondernemers het plan opgevat om de energiekosten van hun bedrijven te reduceren door energieopwekking met zonnepanelen. Ze spreken met een plaatselijke installateur maar schrikken van de kosten en belanden in een woud van informatie over de kwaliteit van de panelen, opbrengstcijfers en belastingeffecten, wijze van financiering, juridische constructies wanneer ze met de burens willen samenwerken, etc. Via de ondernemersvereniging proberen ze buurbedrijven te interesseren maar dat levert meer vragen op dan dat ze kunnen beantwoorden. Vlak voordat het idee in het water valt wordt DE-on gebeld.

De directeur van DE-on biedt de twee ondernemers het volgende aan:

- het opstellen van een ontwikkelplan waarbij DE-on zoveel mogelijk ondernemers op het bedrijventerrein zal betrekken zodat er een goed voorstel kan worden opgesteld waarmee financiering geregeld kan worden. In dit plan wordt een voorstel uitgewerkt gericht op:
 - o de organisatie (bijvoorbeeld een project BV),
 - o juridische constructie (o.a. eigendomsrechten van de panelen),
 - o financieringsconstructie (DE-on kan aandeelhouder worden in de project BV of een lening verstrekken). DE-on zal daarbij altijd een minderheidsaandeel hebben in de vennootschap en in geval van een lening nooit meer dan 50% financieren.
 - o het verdienmodel voor zowel de bedrijven zelf (terugverdientijd) als voor DE-on als aandeelhouder of schuldverstrekker.

DE-on vraagt voor de ontwikkeling van dit plan (uitgaande van 30 bedrijven) een vergoeding van € 20.000,-.

- Het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst (contract) tussen alle betrokkenen dat als basis dient voor de financiering van het plan.
- Indien het project zelfstandig geen bankfinanciering kan verkrijgen, kan DE-on een lening verstrekken waardoor de plaatselijke bank wel bereid is om de meerderheid van de investering te financieren.

³ In verband met de gevoeligheid van deze informatie (niet alle betrokken bedrijven en instanties hebben wij kunnen vragen om deze informatie openbaar te maken) is deze lijst niet bijgevoegd.