De lessen van Lithium Werks

Aanbevelingen op de inrichting van de Governance

Rotterdam, 13 februari 2019

Aanleiding

Het Innovatiefonds Overijssel (IFO) is een investeringsfonds dat de provincie Overijssel heeft opgericht om innovatieve bedrijven te voorzien van risicokapitaal. Daarmee wil de provincie innovatie, werkgelegenheid en cofinanciering stimuleren. Een deel van het provinciaal vermogen is in dit fonds ondergebracht. Het fonds wordt beheerd door Oost NL. Als fondsbewaarder fungeert de Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel (HFO). Daarmee staat het fonds op afstand van de provincie en zijn de voorwaarden geschapen voor een zakelijke afweging over de aanwending van dit provinciaal vermogen.

Het IFO heeft in september 2018 € 2,5 miljoen geïnvesteerd in Lithium Werks. Om deze investering mogelijk te maken was het nodig om af te wijken van enkele bepalingen van het investeringsreglement van het Innovatiefonds.

De structuur is zo ingericht dat, via HFO en het college van Gedeputeerde Staten (GS), Provinciale Staten (PS) goedkeuring moeten geven om af te mogen wijken van het investeringsreglement. PS hebben hiervoor in september 2018 goedkeuring gegeven.

Tijdens de behandeling van het voorstel in Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten toegezegd om het investeringsproces te evalueren.

Naar aanleiding van diverse ontwikkelingen is in januari 2019 opnieuw gedebatteerd over de investering in Lithium Werks[1]. Tijdens dat debat hebben Gedeputeerde Staten toegezegd om de reeds aangekondigde evaluatie uit te breiden met een evaluatie van het proces rond de besluitvorming met specifieke aandacht voor de rol van PS daarin, en een reflectie op de verschillende rollen die Oost NL, PS en GS hebben in het besluitvormingsproces.

Opdracht

De provincie Overijssel heeft Ecorys Nederland op 31 januari 2018 de opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren.

Het onderzoek richt zich specifiek op het besluitvormingsproces inzake de afwijkingen van het investeringsreglement. De initiële processen binnen Oost NL, zoals de intake, de afweging en advisering door het Investeringscomité Directe Investeringen en de closing van de overeenkomsten met de ondernemer waren geen onderwerp van onderzoek. Ook de kwaliteit van de business case was geen onderwerp van onderzoek.

[1] Interpellatiedebat 23 januari 2019.

Methodologie

Hoofdvraag en deelvragen

De volgende vragen staan centraal bij deze evaluatie:

- Hoe worden Provinciale Staten in toekomstige situaties zo goed mogelijk in staat gesteld om een oordeel te vormen over afwijkingen van de kaders?
- Wat kan in dit kader geleerd worden van het besluitvormingsproces over de afwijkingen van het investeringsreglement bij deze lening aan Lithium Werks?

Deze twee hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- Wat zijn de huidige kaders en de bijbehorende rollen van GS en PS?
- Is in dit geval conform deze kaders gehandeld?
- Welke informatie is binnen deze kaders nodig om PS in de goede positie te brengen?
- Hoe kan dat het beste georganiseerd worden?
- Moet PS deze rol die ze nu heeft eigenlijk wel hebben (wie neemt verantwoordelijkheid voor een investering, hoe diep moet PS iets beoordelen, wat vergt de behartiging van het publieke belang aan rolvervulling van GS en PS)?

Dataverzameling

Deskresearch.

De volgende referenties zijn gebruikt:

- De intentieverklaring d.d. 17 juli 2018;
- Governancereglement Houdstermaatschappij Fondsen Overijssel
- Statuten IFO I
- Aandeelhoudersbesluit Innovatiefonds Overijssel I BV en Innovatiefonds Overijssel II BV
- Directiereglement Innovatiefonds Overijssel I B.V. en Innovatiefonds Overijssel II B.V.'
- Managementovereenkomst met de beheerder van de Werkfondsen (de ‘Fondsbeheerder’)
- Protocol actieve informatieplicht
- Governanceregels van Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland N.V.
- Statenvoorstel PS/2018/690
- Statenbrieven PS/2018/732, PS/2018/824, PS/2019/86
- Goedkeuringsverklaring HFO d.d. 5 september 2018
- Opname Commissievergadering Economie d.d. 12 september 2018
- Opname Provinciale Staten d.d. 26 september 2018
- Opname Provinciale Staten d.d. 23 januari 2019

Daarnaast is kennisgenomen van een groot aantal publicaties in diverse kranten en tijdschriften over het onderhavige onderwerp.

Interviews

Er hebben semigestructureerde interviews plaatsgevonden met:

- de voorzitter van de commissie Economie;
- vijf leden van de commissie Economie;
- de gedeputeerde Economie;
- de griffier van de Staten;
- vier ambtelijk medewerkers van de eenheid Economie en Cultuur;
- de directeur van HFO;
- de voorzitter van de RvC van HFO;
- de directeur van Oost NL

De voorlopige bevindingen zijn op 12 februari 2018 voorgelegd aan GS. Deze rapportage is afgerond op 13 februari 2018.

Hoewel geen onderdeel van deze evaluatie merken de onderzoekers nog het volgende op. Bij de bestudering van de diverse verordening, reglementen en voorschriften blijkt dat de voorschriften over veel documenten verspreid zijn. Dit komt de helderheid en transparantie niet ten goede. Het verdient dan ook aanbeveling de verschillende pakketten van fonds-voorwaarden tegen het licht te houden en deze desgewenst te hercodificeren tot consistente reglementering toepasselijk op alle fondsen. Naar wij begrijpen worden hiervoor reeds de voorbereidingen getroffen.

Ideale procedure

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe in deze of vergelijkbare casus het besluitvormingsproces idealiter plaatsvindt.

1. Oost NL (International-tak) komt op enigerlei wijze in contact met een mogelijke lead.
2. De Capital-tak van Oost NL wordt (zo spoedig mogelijk) betrokken op het moment dat duidelijk wordt dat er mogelijk een financiering uit een van de fondsen benodigd is.
3. Oost NL (Capital) stelt investeringsvoorstel op.
4. ICDI ontvangt de stukken op vijf werkdagen voor haar vergadering.
5. ICDI adviseert de directie van Oost NL over de investering in de doelonderneming.
6. Directie Oost NL besluit positief over het aangaan van een financieel commitment, inclusief de vaststelling dat van de investeringsvoorwaarden van IFO I afgeweken dient te worden (wanneer dat aan de orde is).
7. Oost NL vraagt goedkeuring van de afwijking van de fondsvoorwaarden IFO aan HFO.
8. HFO vraagt goedkeuring aan de Algemene Vergadering (van aandeelhouders van HFO). De enig aandeelhouder van HFO is de provincie Overijssel vertegenwoordigd door GS, in de persoon van gedeputeerde Economie.
9. GS dient door middel van de Voorhangprocedure PS in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen kenbaar te maken, voorafgaande aan de Algemene Vergadering.
10. In de Algemene Vergadering van HFO wordt vervolgens ingestemd met het afwijken van de fondsvoorwaarden, waarna Oost NL het definitieve arrangement kan aangaan.

In het geval dat geen afwijking van de fondsvoorwaarden nodig is, rondt de directie Oost NL het financieel arrangement met de ondernemer af. Er vindt dan slechts een rapportage achteraf aan HFO plaats. PS worden via de normale P&C-cyclus eveneens achteraf geïnformeerd. De stappen 7 tot en met 10 zijn dan niet aan de orde.

Besluitvorming in de praktijk

Hoe heeft de besluitvorming inzake de afwijking van de fondsvoorwaarden in de casus Lithium Werks plaatsgevonden?

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe in deze casus het besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. Daarbij zal tevens geïnventariseerd worden op welke punten de praktijk 'schuurt' met de ideale procedure.

Lithium Werks is in meerdere opzichten een unieke casus.

Het project Lithium Werks betreft een kans van enorme omvang. Het ontwikkelen van een R&D-campus op de Technology Base Twente betekent een substantiële stimulering van de werkgelegenheid in Overijssel en specifiek in de regio Twente. De ambitie is uitgesproken dat er eind 2019 enkele honderden mensen werkzaam zijn en, bij deelname van private financiers, wordt toegewerkt naar 2000 nieuwe arbeidsplaatsen. De plannen passen bij de ambities van topwerklocatie Technology Base, de provincie, regio Twente en bij de doelen van het Innovatiefonds Overijssel. Door de mogelijke omvang van de maatschappelijke baten was er een grote wil bij alle betrokkenen om de investering doorgang te laten vinden, en hiermee bij te dragen aan het succes van Lithium Werks in Overijssel.

De hoogte van de investering omvat cumulatief € 7,5 miljoen, waarvan € 2,5 miljoen uit IFO I. Dit bedrag is hoger dan gebruikelijk, maar past binnen de fondsvoorwaarden.

De korte tijdspanne tussen het eerste contact en de closure is niet representatief. Het plan om de ambities van Lithium Werks te presenteren op de opening van het academisch jaar van de Universiteit Twente op 3 september, en het plan van de ondernemer om aansluitend te starten met een rondgang langs potentiele investeerders, heeft voor grote tijdsdruk gezorgd.

De investering in Lithium Werks is de eerste keer dat is afgeweken van de investeringsvoorwaarden van IFO I, waardoor er ook voor het eerst gebruik is gemaakt van de afwijkingsprocedure door Oost NL via HFO, GS en PS.

Praktijk procedure Lithium Werks

Aan de hand van de stappen in de ideale procedure wordt weergegeven wat er in de praktijk van Lithium Werks heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt ingegaan op de punten waar is afgeweken van de ideale procedure.

Stap	Toelichting	Datum
1.	Geert Braaksma [2] brengt de ondernemer (Koolen), Oost NL International, TechBase, provincie Overijssel en de Twente Board bij elkaar. De focus lag in eerste instantie op de ruimtelijke vraag, maar er is ook gesproken over mogelijke financiering vanuit IFO. Er wordt op 17 juli een intentieverklaring getekend waarin wordt gerefereerd aan aanvullende projectgebonden investeringen t.b.v. de realisatie van de campus [3].	Juni 2018 – juli 2018
2.	De Capital-tak van Oost NL wordt betrokken.	3 juli 2018
3.	Oost NL werkt aan het investeringsvoorstel. Het voorstel is in korter tijdsbestek dan gebruikelijk opgesteld op basis van strategische en toekomstgerichte informatie.	Begin augustus 2018
4.	Het ICDI ontvangt stukken, later dan gebruikelijk is, over LW.	17 aug 2018
5.	In een bijeenkomst presenteert Koolen zijn plannen aan het ICDI, gevolgd door een toelichting van bestuurders van de provincie, Regio Twente en de UT. Ook aanwezig is de RvC Oost NL en de directie Oost NL. Na toelichtingen gaat het ICDI in beraad en adviseert positief aan de directie Oost NL over de investering van cumulatief € 7,5 miljoen in Lithium Werks b.v. [4]. Het ICDI heeft geen kennis van de afwijking van de investeringsvoorwaarden IFO I.	20 aug 2018
6.	Directie Oost NL besluit positief over het aangaan van een financieel commitment, inclusief de vaststelling dat van de investeringsvoorwaarden van IFO I afgeweken dient te worden	Tussen 20-24 aug

[2] De heer Braaksma heeft verschillende rollen, te weten lid van de RvC van Oost NL, voorzitter van de Twente Board en voorzitter van de RvC van de onderneming Super-B. Over deze rollen is in PS/2018/824 aanvullende informatie aan PS verstrekt.

[3] Intentieverklaring getekend op 17 juli 2018 door de Provincie Overijssel (A. Heidema), Gemeente Enschede (O. van Veldhuizen), Technology Base (Y. van Hijum) en Lithium Werks b.v. (Kees Koolen). Deze intentieverklaring heeft een referentie naar ‘projectgebonden financieringen’ in art. 4b.

[4] Dit bedrag van € 7,5 miljoen bestaat uit drie gelijke delen afkomstig uit respectievelijk IFO I, het Innovatiefonds Twente en het Participatiefonds van Oost NL.

Stap	Toelichting	Datum
7.	Directeur HFO wordt telefonisch op de hoogte gebracht door Oost NL van de casus Lithium Werks en krijgt het verzoek om goedkeuring te verlenen om af te kunnen wijken van de voorwaarden IFO I. Vervolgens vindt afstemming plaats tussen Oost NL en HFO over de precieze afwijking van de voorwaarden en formulering (27 aug – begin sept 2019).	27 aug 2018
8.	Directeur HFO informeert telefonisch de provincie (ambtelijk) over benodigde afwijkingen van het investeringsreglement.	29 aug 2018
9.	Ambtelijk wordt een concept Statenvoorstel voorbereid [5]. Bespreking en goedkeuring in GS vindt plaats op 4 september. Op 5 september tekent de directeur HFO de goedkeuringsverklaring waarmee er afgeweken mag worden van de fondsvoorwaarden van IFO I, waarin expliciet de ontbindende voorwaarde is opgenomen dat “HFO op uiterlijk 31 december 2018 goedkeuring dient te hebben gekregen van haar Algemene Vergadering waarbij de Voorhangprocedure is gevolgd”. Op 5 september wordt het Statenvoorstel bij de Griffier aangeleverd met verzoek dit te bespreken in de Commissievergadering Economie op 12 september. De Agendacommissie PS is hiermee akkoord (op 6 september). In de commissievergadering van 12 september wordt het Statenvoorstel besproken en is er de gelegenheid om technische vragen te stellen aan de directeur van Oost NL. GS stuurt op 19 september een statenbrief met aanvullende informatie n.a.v. vragen tijdens de commissie-vergadering. Op 26 september is PS akkoord met het voorstel.	4 sept 2018 – 26 sept 2018

[5] In de bestuurlijke praktijk in de provincie Overijssel is het gebruikelijk de voorhangprocedure in te vullen middels een formeel Statenvoorstel.

Stap	Toelichting	Datum
10.	GS heeft op 5 september besloten om goedkeuring te verlenen aan HFO om de goedkeuringsverklaring te tekenen, onder expliciet voorbehoud van goedkeuring van PS. Dit is schriftelijk vastgelegd en mondeling gecommuniceerd met de directeur HFO. Er heeft geen formele aandeelhoudersvergadering plaatsgevonden. De statuten voorzien echter in de mogelijkheid dat ook buiten de Vergadering besluiten genomen kunnen worden. Hiervan is in dit geval gebruik gemaakt. GS heeft op 27 september, daags na besluitvorming in PS, schriftelijk bevestigd aan HFO definitief goedkeuring te geven om af te wijken van de voorwaarden. Al in een eerder stadium, op 3 september, heeft Oost NL de gehele financiering afgerond. De Directeur Oost NL heeft besloten de € 2,5 miljoen die vanuit IFO I wordt gefinancierd (en waarbij de afwijkingsprocedure doorlopen dient te worden) voor te financieren vanuit het participatiefonds Oost NL. De daadwerkelijke overboeking naar Lithium Werks vindt plaats op 5 september. Na goedkeuring om van de voorwaarden IFO I af te wijken worden de middelen van IFO I geboekt in het participatiefonds, en wel in december 2018 (vanuit IFO I uit bestaande cashreserve)	5 sept – 27 sept 2018

Toelichting afwijkingen

Het ICDI heeft de stukken later dan gebruikelijk ontvangen.

Er heeft geen Algemene Vergadering plaatsgevonden bij HFO waar de aandeelhouder(s), in casu de provincie Overijssel, heeft ingestemd met het afwijken van de fondsvoorwaarden. Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid dat ook buiten de Vergadering besluiten genomen kunnen worden.

Bij het aangaan van het definitieve arrangement is afgeweken van de ideale procedure. Gezien de tijdsdruk (opening academisch jaar op 3 september) en het belang heeft Oost NL voorafgaand aan de afronding van de afwijkingsprocedure van IFO I de financiering met Lithium Werks rondgemaakt. Hierbij heeft Oost NL de € 2,5 miljoen vanuit IFO I voorgefinancierd uit het Participatiefonds Oost NL. Dit fonds geeft de directie van Oost NL de vrijheid om 40% van haar middelen buiten de fondsvoorwaarden te investeren. Na goedkeuring om af te wijken van de fondsvoorwaarden van IFO I vanuit HFO (via GS en PS) zijn de middelen alsnog overgeheveld van IFO I naar het Participatiefonds Oost NL.

Aandachtsgebieden

Alles overziende is er naar de letter nauwelijks afgeweken van het ideale proces maar wijst de praktijk uit dat de gang van zaken toch ‘schuurt’.

Tijdsdruk onnodig hoog

Het College van de Gedeputeerde Staten had spoedig na het tekenen van de intentieverklaring (17 juli 2018) de Provinciale Staten op de hoogte kunnen, en wellicht moeten, stellen van de interesse van Lithium Werks om zich mogelijk in Overijssel te vestigen. Dit mede met het oog op het groot aantal belang-hebbenden en de te verwachte maatschappelijke- en media-aandacht. Hierbij had GS het protocol actieve informatieplicht kunnen volgen. Indien noodzakelijk had deze informatie vertrouwelijk verschaft kunnen worden [6].
Daarnaast zijn ambtenaren van de provincie onnodig laat op de hoogte gebracht van het feit dat het nodig was af te wijken van de investeringsvoorwaarden van IFO I. In de intentieverklaring van 17 juli 2018 wordt ook reeds gesproken over de optie van ‘mede investeren’ door de provincie. Dit had al een eerste aanwijzing kunnen zijn, ongeacht of er op dat moment al de verwachting of zelfs duidelijkheid was bij Oost NL dat Lithium Werks een financiering vanuit een van de fondsen nodig zou hebben. Waar op 20 augustus het ICDI het voorstel heeft besproken en het later in die week ook duidelijk werd dat er afgeweken diende te worden, werd de HFO op 27 augustus

[6] Dit was waarschijnlijk aan de orde geweest, aangezien in artikel 5b van de intentieverklaring is bepaald dat eerst op 3 september 2018 openbaarheid gegeven zou worden aan deze verklaring.

door Oost NL en de provincie op 30 augustus op de hoogte gebracht door HFO op haar beurt. Oost NL had HFO eerder op de hoogte kunnen brengen, en daarmee HFO de provincie, dat er enige vorm van afwijking van de voorwaarde benodigd was. Dit had de provincie de kans gegeven zich voor te breiden. Hierdoor is het concept Statenvoorstel, dat op 4 september door GS is besproken, onder hoge tijdsdruk opgesteld. En is het voortraject richting de (Staten)commissie Economie niet geheel ordentelijk verlopen.

Informatie richting PS vermengd

Met inachtneming van de uitzonderlijkheid van het proces was het bevorderlijk geweest de informatie van GS naar PS meer toe te spitsen op de rol van de Statenleden, met daarbij een toelichting op de fondsenstructuur en de afstand waarop deze is gezet. In het Statenvoorstel was nu een combinatie verwerkt van inhoudelijke informatie over het initiatief van Lithium Werks en waarom dit zo'n enorme kans is, met informatie over de procedure en de rol van PS daarin. Dat bevorderde de duidelijkheid naar PS niet. Evenmin is er informatie verschaft over de casus zelf en de afwegingen die zijn gemaakt in de stappen voordat PS en GS aan zet kwamen. Dit laatste roept bij PS het gevoel op dat Oost NL een 'black box' is, wat het moeilijk maakt om te kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het voorstel.

Black box bij Oost NL

Bij de Statenleden, en in mindere mate ook bij de Gedeputeerde Economie, is er weinig inzicht in de processen die intern bij Oost NL worden doorlopen voordat men tot besluitvorming overgaat. Bij investeringen waarbij niet afgeweken dient te worden van de voorwaarden heeft dit geen gevolgen. Maar in het geval goedkeuring op afwijking wel benodigd is, hebben Statenleden onvoldoende zicht op, gevoel bij en daarmee vertrouwen in de procedures binnen Oost NL.

Dit doet zich eveneens voor in het onderlinge verkeer tussen Oost NL en HFO. Voor alle investeringen die binnen de fondsvoorwaarden gedaan worden wordt HFO slechts achteraf geïnformeerd. In de praktijk betekent het dat voor investeringen tot een bedrag van € 2,5 miljoen HFO geen toetsende rol vooraf heeft. In het geval van deze casus heeft HFO na een telefonische mededeling dat afgeweken diende te worden van de fondsvoorwaarden, zelf informatie moeten opvragen bij Oost NL. Desgevraagd is het investeringsvoorstel zoals dat aan het ICDI is voorgelegd ook aan directeur HFO verstrekt. Zowel de directie als de RvC van HFO voelen zich hierbij zeer ongemakkelijk aangezien zij op deze wijze niet of nauwelijks invulling kunnen geven aan hun rol als fondsbewaarder.

Rolduidelijkheid Provinciale Staten

Statenleden hebben zich onvoldoende gerealiseerd dat hun rol in dit proces niet was om de gehele beoordeling van de investering van publieke middelen in Lithium Werks over te doen. De rol van de PS gaat in feite enkel over de afweging of het gerechtvaardigd is dat er in dit geval afgeweken kan worden van de fondsvoorwaarden van IFO I. Ook tussen Statenleden onderling had er meer nadruk kunnen liggen om elkaar hier op attent te maken. Onbedoeld is de reflex bij Statenleden uitgelokt zich in de inhoud van de casus te mengen. De commissievergadering Economie van 12 september en met name de technische vragen die Statenleden konden stellen aan de directeur Oost NL, hebben niet bijgedragen aan de rolduidelijkheid van de Statenleden. Hierbij heeft zich wellicht ook onbedoeld het effect voorgedaan dat de aankondiging was dat ‘technische’ vragen aan de directeur van Oost NL gesteld konden worden waar bedoeld werd ‘financieel-technische’ vragen. Het valt de directeur van Oost NL niet euvel te duiden dat hij slechts beperkt antwoord kon geven op vragen over de batterij-technologie.

Rol Statengriffie

De ondersteuning van Statenleden door de Statengriffie is in de casus Lithium Werks minder geweest dan wenselijk. Het had de Statenleden geholpen als de griffie meer aandacht had besteed aan de rol die Statenleden in dit proces hebben. De griffie had ook de voorzitter van de Commissie Economie van meer instructies kunnen voorzien om in de vergadering van 12 september en hiermee de juiste discussie op gang te brengen. Tevens had de griffie (meer) oog kunnen hebben voor de begrijpelijkheid van de informatie die vanuit GS werd gestuurd.

Verschillende rollen bij één persoon

Het had in de rede gelegen dat er actief gecommuniceerd was over de verschillende rollen die enkele betrokkenen in deze casus hebben, met name over de rollen van Geert Braaksma bij Oost NL, Twente Board en Lithium Werks. Weliswaar is er naar de letter van de reglementen geen sprake van belangen-verstrengeling en/of nevenfuncties. Maar gezien het feit dat publieke belangen in geding waren was transparantie vooraf wenselijker dan achteraf reageren op publicaties in de media.

Inrichting governance

Tot op heden is er in deze rapportage ingegaan op de bestaande governance structuur en in hoeverre deze in de praktijk van Lithium Werks is gevolgd. In dit hoofdstuk kijken we aan de hand van verschillende scenario's of de huidige structuur gehandhaafd dient te worden.

0. Huidige structuur

Met inachtneming van de aandachtsgebieden blijft de huidige governance structuur gehandhaafd. In de huidige structuur is er gestreefd een balans te vinden in de benodigde ruimte en flexibiliteit bij Oost NL om (snel) in te kunnen spelen op marktkansen enerzijds en anderzijds de waarde van het democratisch proces.

De casus Lithium Werks laat zien dat Oost NL sneller zou willen schakelen (want voorfinanciering vanuit Participatiefonds Oost NL), maar dat de Statenleden meer tijd en meer informatie behoeven om de materie goed te doorgronden.

1. Huidige structuur +

Naast de inachtneming van de aandachtsgebieden wordt de huidige governance structuur uitgebreid. Wanneer Oost NL wil afwijken van de fondsvoorwaarden en dit, via HFO en de GS, middels een voorhangprocedure bij PS terecht komt wordt hierbij een notitie toegevoegd door HFO waarmee zij duidelijkheid verschaft omtrent:

a. De zorgvuldigheid van de doorlopen procedure, en/of;
b. De inhoud van de financiering (staan de mogelijke maatschappelijke baten in verhouding tot de financiering en tot de gevraagde afwijking).

In deze variant blijft PS in positie en kan er nog steeds, wanneer Oost NL dit nodig acht, afgeweken worden van de fondsvoorwaarden. Statenleden worden gefaciliteerd in hun informatiebehoefte aangaande de ordentelijkheid van het doorlopen proces en/of de doeltreffendheid van de investering.

2. Externe partij

In deze variant vervult een externe partij de huidige rol van de Provinciale Staten en gaat hiermee over het wel of niet afwijken van de fondsvoorwaarden van IFO I. Hiermee wordt besluitvorming omtrent een risicovolle investering in een onderneming buiten de politiek gehouden. Provinciale Staten behouden enige sturing vanuit haar kaderstellende rol (vaststellen fondsvoorwaarden). Ook de afwijkingsprocedure zal aan kaders gehouden moeten worden, waardoor er gelaagde kaders ontstaan.

3. Afwijken voorwaarden niet mogelijk

Er mag in geen enkel geval afgeweken worden van de gestelde kaders.
Hiermee wordt duidelijkheid gegeven aan Oost NL binnen welke kaders zij mogen opereren. Anderzijds heeft Oost NL hiermee niet meer de ruimte om in te kunnen spelen op marktkansen die passen in de geest van de voorwaarden maar niet naar de letter voldoen.

Advies

Alles overziend ligt het in de rede om binnen de huidige structuur het proces te verbeteren. In het volgende hoofdstuk worden daarvoor de aanbevelingen gedaan. Dit kan gecombineerd worden met een versterkte rol voor HFO als adviseur van GS en PS in de afwijkingsprocedure. Dit komt neer op een combinatie van scenario 0 en 1.

Aanbevelingen

Dit hoofdstuk gaat in op de lessen die er getrokken kunnen worden uit de casus Lithium Werks. Hierbij wordt er ingegaan op de inrichting van de governance structuur alsmede aanbevelingen aan de betrokkenen in dit proces.

Governance structuur: Huidige structuur +

Onze aanbeveling is om de huidige governance structuur aan te vullen met advies over de zorgvuldigheid van gevolgde procedure en, wanneer de PS dit wensen, over de doeltreffendheid van de investering. Dit advies dient te worden verschaft door HFO.

De Raad van Commissarissen van de HFO kan hiervoor het geschikte orgaan zijn, aangezien de goedkeuring verleend dient te worden in de Algemene Vergadering, waarvan de voorzitter van de RvC ook de voorzitter is.

Hiermee houdt Oost NL ruimte om in uitzonderlijke gevallen af te kunnen wijken van de fondsvoorwaarden en behoudt PS als kadersteller de poortwachtersrol om hier al dan niet van af te kunnen wijken.

Om advies te kunnen ontvangen omtrent de zorgvuldigheid van het proces, dient in de formele afwijkingsprocedure opgenomen te worden welke informatie aangeleverd moet worden, aan wie en binnen welke termijn.

In afstemming tussen de provincie, HFO en Oost NL kan dit formeel worden geregeld in de verschillende reglementen.

Aanbevelingen voor betrokkenen

Het College van Gedeputeerde Staten

GS dient in haar informatievoorziening aan PS meer nadruk te leggen op de procedure en de rol die PS hebben. Dit kan men bijvoorbeeld doen door een op zichzelf staande informerende Statenbrief te sturen waarin inhoudelijk wordt ingegaan op de casus, inclusief de kansen voor de regio. In het Statenvoorstel dient dan de procedure, de rol van de PS en het afwijkings-verzoek aan de orde te komen. In dit soort specifieke casuïstiek verdient het aanbeveling aan GS om eerder de kern op tafel te legt in Statenbrieven en Statenvoorstellen. Daarbij dienen naast de kansen en mogelijkheden van een bepaalde casus ook de risico’s benoemd te worden. Immers, investeringen van IFO zijn pas aan de orde wanneer er sprake is van marktfalen, hetgeen meestal inhoudt dat er sprake is van een groter risico.

Wanneer GS door middel van de Voorhangprocedure een Statenvoorstel aan PS doet toekomen dient hierbij minimaal bijgevoegd te zijn (zo nodig vertrouwelijk verschaft);

- Samenvattende informatie uit het Ondernemingsplan zoals beschreven in het investeringsregelement (artikel 1, Definities) ten aanzien van IFO I b.v.;

- Samenvattende informatie met de belangrijkste overwegingen van het ICDI, inclusief een risicoanalyse;
- Samenvattende informatie waarin door Oost NL wordt ingegaan op haar afweging waarom afwijking van de fondsvoorwaarden benodigd is, waarin ten minste aandacht wordt besteed aan de inspanningen die verricht zijn om binnen de fondsvoorwaarden te blijven.

GS dient PS eerder op de hoogte te brengen van de interesse van een ondernemer om zich te vestigen of uit te breiden in de provincie met grote maatschappelijke baten, eventueel vertrouwelijk.

Provinciale Staten en Statengriffie

Statenleden kunnen meer aandacht besteden aan de rol die men heeft in deze procedure en het attenderen van collega Statenleden op deze rol.

Statenleden dienen zich ervan bewust te zijn dat fondsen op afstand zijn gezet. Er is daarbij geen rol meer voor PS in het feitelijk beoordelen van een specifiek en individueel investeringsvoorstel. De rol van de PS is beperkt tot het beoordelen of het verantwoord is af te wijken van de strikt omschreven fondsvoorwaarden.

De Statengriffie dient de Statenleden meer expliciet bij te staan in hun rol. Zeker bij een weinig voorkomende procedure als deze. Concreet kan er (nu al) een factsheet worden opgesteld waarin er in duidelijke bewoordingen wordt beschreven hoe de governance is ingericht, hoe de procedure eruitziet en wat de rol van de Statenleden hierin is. Het is verstandig deze factsheet zo vroeg mogelijk in een toekomstige afwijkings-procedure te delen om hiermee rol-onduidelijkheid te voorkomen, ook met het oog op media-optredens van Statenleden.

De Statengriffie kan de betreffende voorzitter van de commissievergadering van een geannoteerde agenda te voorzien waarin er wordt ingegaan op de governance en de rol van Statenleden. Dit helpt haar of hem om de gedachte-wisseling in de commissie in goed banen te leiden.

Oost NL

Oost NL dient meer inzicht te geven aan PS, GS en HFO in hun interne processen en procedures. Ook de rol van de ICDI verdient toelichting. Dit dient Oost NL op tijd te doen en niet te wachten tot HFO, GS en PS aan zet komen bij een volgende afwijkingsprocedure. Hiermee kan er vertrouwen gewonnen worden (het dak repareren wanneer de zon schijnt).

Bij Oost NL dienen de onderdelen International en Capital elkaar sneller te vinden. Wanneer er in een bepaalde casus goede redenen zijn om het contact tussen International en Capital te minimaliseren, dient de directie van Oost NL hierop te sturen.

Waar tussen GS en PS sprake is van een protocol actieve informatieplicht, zou een dergelijk protocol ook dienen te gelden tussen Oost NL en HFO. Wil HFO in staat gesteld worden haar rol als fondsbewaarder goed te vervullen dient Oost NL actiever informatie te delen met HFO. Dit geldt overigens niet slechts voor die gevallen waarin sprake is van afwijking van fondsvoorwaarden, maar zou ook moeten gelden voor majeure investeringen ongeacht of deze wel of niet binnen de voorwaarden kunnen worden gedaan. De informatie die Oost NL aan HFO verstrekt dient minimaal dezelfde te zijn als hiervoor is beschreven onder de informatievoorziening aan PS, te weten:

- Samenvattende informatie uit het Ondernemingsplan zoals beschreven in het investeringsregelement (artikel 1, Definities) ten aanzien van IFO I b.v.;
- Samenvattende informatie met de belangrijkste overwegingen van het ICDI, inclusief een risicoanalyse;
- Samenvattende informatie waarin door Oost NL wordt ingegaan op haar afweging waarom afwijking van de fondsvoorwaarden benodigd is, waarin ten minste aandacht wordt besteed aan de inspanningen die verricht zijn om binnen de fondsvoorwaarden te blijven.

Algemeen

Het optuigen van een vroegsignaleringssysteem tussen Oost NL, HFO en de provincie Overijssel kan ervoor zorgen dat er niet (onnodig) tijd wordt verspild. Dit komt de ordentelijkheid van het besluitvormingsproces ten goede.

Met het oog op de rolzuiverheid, van met name bestuurders, is het goed om vanaf het begin duidelijkheid te scheppen in welke rol men aan het proces deelneemt, hier proactief over te communiceren en niet van rol wisselen. Dat betrokkenen meerdere rollen kunnen hebben is inherent aan de geldende bestuurscultuur in Overijssel en met name de Regio Twente.

Bij een casus met de grote en het belang van Lithium Werks is er veel enthousiasme bij alle betrokkenen om het project te laten slagen. Dit zorgt (impliciet en expliciet) voor grote druk. Er zou bij alle betrokkenen meer begrip moeten zijn voor personen die hun rol pakken en kritisch zijn.

Een toekomstige ondernemer die (co)financiering vanuit publieke middelen wenst te verkrijgen dient rekening te houden met de bijbehorende besluitvorming. De provincie dient de ruimte te krijgen om besluitvorming zorgvuldig en ordentelijke te doorlopen.