

Fonds stimulering energietransitie Achterhoek

Gemeente Doetinchem (samenwerkingsverband gemeenten Achterhoek)

Advies

Auteur
Jan Coen van Elburg, Margot Houwers

Datum
15 november 2017

Inhoudsopgave

1	Uw vraag en onze interpretatie	3
1.1	Doel	3
1.2	Advies en realisatie	3
2	Uitgangspunten fonds	4
2.1	Laagdrempeligheid tijdens de ontwikkelingsfase	4
2.2	Langere termijn	4
2.3	Revolverendheid en zekerheden	4
2.4	Een lening met hoog risico	5
2.5	Impact	5
3	De meerwaarde van een fonds in de ontwikkelingsfase	7
3.1	Projecttypen en ondersteuningsbehoefte	7
3.2	Invulling ondersteuningsbehoefte	9
3.3	Doelgroep, omvang en focus	10
3.4	Synergie met andere instrumenten	11
4	Business case van het fonds	14
4.1	Ontwikkeling kasstromen	14
4.2	Fondsomvang	15
4.3	Overige mogelijke sponsors	16
4.4	Instrumentarium en portefeuille ontwikkeling	16
4.5	Geschatte impact	18
4.6	Monitoren en evalueren business case	20
5	Governance	22
5.1	Organisatievorm	22
5.2	Inrichting stichting	23
5.3	Juridische aspecten	25
5.4	Inrichting fondsbeheer en procedure aanvraag	25
5.5	Monitoring en evaluatie	26
6	Stappenplan implementatie	28

1 Uw vraag en onze interpretatie

1.1 Doel

In de Achterhoek zijn samenwerkende gemeenten, maatschappelijke partners (zoals AGEM) en bedrijven volop bezig met het realiseren van de Energietransitie. De ambitie is om in 2030 energieneutraal te zijn.

Projecten van verschillende aard en omvang worden gerealiseerd, tegelijk is de analyse gemaakt:

- Dat commerciële partijen geneigd zijn tot "cherry picking" waardoor de gecompliceerdere projecten (risicoprofiel, terugverdiertijden) die ook invulling behoeven met het oog op de doelstelling, blijven liggen.
- Dat coöperatieve projecten (burgerparticipaties) die naast duurzame energie ook lokale betrokkenheid genereren, vastlopen op ontwikkelkosten van projecten (MER, vergunning, technisch ontwerp, financieel, juridisch).
- Dat de gecombineerde doelstelling van energieneutraliteit in 2030 met ruimte voor eigen voorkeuren (locaties waar geen wind kan worden gerealiseerd) en wensen (hoge mate van participatie, draagvlak), niet gehaald zal worden zonder een versnelling aan te brengen door beschikbaarstelling van risicodragend kapitaal in de ontwikkelfase

Hoewel er verschillende financiële instrumenten bestaan of zijn aangekondigd (landelijk, provincie), is er geen nog geen instrumentarium voor handen dat voorziet in laagdrempelige toegang tot middelen voor de ontwikkeling van projecten.

1.2 Advies en realisatie

De samenwerkende gemeenten hebben gekozen voor een traject met als doel een fonds ter ondersteuning en de versnelling van de Energietransitie in de Achterhoek. Dit advies zet uiteen op welke wijze zo'n fonds, complementair aan ander beschikbaar instrumentarium, in de samenleving kan worden ingezet. De beschikbaar gestelde projectportefeuille van AGEM is gebruikt als indicatie voor het type projecten tijdens de eerste periode van het fonds. Voor de omvang van het fonds is uit gegaan van de reeds gecommitteerde Achterhoekse gemeenten; Doetinchem, Winterswijk, Montferland, en Bronckhorst. Dit advies voorziet in een fondsstructuur waarbij andere gemeenten later ook kunnen aanhaken. Een kritische massa van vier gemeenten is echter minimaal nodig om een goede start te kunnen maken.

Op basis van dit document kunnen de samenwerkende gemeenten besluiten nemen over de doelgroep, doelstellingen, financiële ambitie, risico's en voorziene governance. Zaken waar in ieder geval een overeenstemming over moet zijn tussen de gemeenten, staan puntsgewijs beschreven aan het slot van ieder hoofdstuk.

Wanneer deze besluiten zijn genomen kan het fonds worden gerealiseerd. De implementatiestappen staan beschreven in het laatste deel van dit document. Bij besluitvorming in December kunnen deze stappen worden doorlopen begin volgend jaar en kan het fonds eind Q1 2018 operationeel zijn.

2 Uitgangspunten fonds

De korte analyse uit voorgaand hoofdstuk is mede gebaseerd op nationaal onderzoek naar knelpunten tijdens de ontwikkeling van energieprojecten door energie coöperaties (Faciliteit ontwikkeling energie coöperaties, Rebel 2016 i.o.v. Ministerie Economische Zaken). Daaraan kunnen de eisen en wensen zoals deze leven bij betrokken gemeenten in de Achterhoek worden toegevoegd: versnelde energietransitie met maximaal draagvlak en participatie vanuit de samenleving. De uitgangspunten zoals verwoord in dit hoofdstuk maken het fonds in wording als instrument om knelpunten op te lossen operationeel.

2.1 Laagdrempeligheid tijdens de ontwikkelingsfase

Het fonds voorziet direct en pragmatisch in de behoeften van initiatiefnemers in de Achterhoek die zich richten op ontwikkeling van energie-transitieprojecten, specifiek projecten gericht op duurzame energieopwekking. Er wordt niet zozeer naar de techniek gekeken, maar naar de potentiële bijdrage aan de versnelling van de energietransitie. Een eenvoudige doelgerichte opzet maakt het fonds snel beschikbaar als gesprekspartner van een initiatief. Passend bij de grootte, projectfase en innovatiefase van het project. Niet meer administratie dan strikt noodzakelijk en een enthousiaste en proactieve houding. Niet risico-avers maar meedenkend. De ontwikkelingsfase brengt met zich mee dat het risico wordt geaccepteerd dat een project er uiteindelijk niet komt.

2.2 Langere termijn

De doorlooptijd van het fonds is 15 jaar. Waar de meeste subsidies kort en onregelmatig beschikbaar zijn, is het fonds een stabiele bijdrage aan de Energietransitie. Het fonds wordt zo vormgegeven, dat combinaties kunnen worden gemaakt met ander instrumentarium (provinciaal, landelijk). Dat betekent dus dat extra investeringsmiddelen van buiten kunnen worden benut. Zo wordt met bescheiden fondsinslag een maximale investering mogelijk gemaakt.

2.3 Revolverendheid en zekerheden

Laagdrempeligheid betekent niet dat er een automatisme is dat aan ieder goed bedoeld initiatief middelen worden verstrekt. Er gelden criteria passend bij de aard en omvang van de gevraagde bijdrage. Er worden geen subsidies verstrekt maar leningen die door initiatiefnemers terug moeten worden betaald bij start realisatie. We spreken van een revolverende opzet omdat terugkerende middelen weer ingezet kunnen worden voor de doelstellingen van het fonds.

De achterliggende vraag is welke zekerheid "de funders" (gemeenten die inleggen in het fonds) willen hebben over of en in welke mate de door gemeenten verstrekte lening uiteindelijk terugkeert. Een garantie dat de gehele lening moet worden afgelost door het fonds maakt het instrument feitelijk onuitvoerbaar. De beheerder wordt gedwongen "risico avers" te zijn, terwijl de opdracht juist is om laagdrempelig te zijn en het verschil te maken voor het al dan niet op gang brengen van initiatieven in een vroege fase.

Indien gemeenten een inspanning wensen te zien op dit vlak maar tegelijkertijd het risico erkennen (zie hieronder) en vooral ook willen dat het fonds stuurt op de maatschappelijke doelstellingen (energie, draagvlak), dan ontstaat ruimte om in de uitvoering een versnelling van de energietransitie met draagvlak mogelijk te maken.

2.4 Een lening met hoog risico

De financiële doelstelling van het fonds is dus om als inspanningsverplichting vast te houden aan de nominale waarde van de inleg. Tegelijk dient vooraf het besef te zijn bij betrokken gemeenten dat het een lening is met een hoog risico.

Om te sturen op de inspanningsverlichting moeten projecten die succesvol financial close bereiken compenseren voor initiatieven die niet slagen. Een gemiddelde slagingskans van 50% - niet ongebruikelijk in een ontwikkelfase - impliceert reeds een terugbetaling van de lening met rente van 100% bij projecten die wel tot realisatie komen. Een forse opgave die niet altijd gerealiseerd zal kunnen worden. Een waarschijnlijker scenario is dat slecht een deel van de inleg terugkeert. Maar dan wel nadat het meermaals is ingezet voor projecten (revolvent) die anders niet tot stand waren gekomen (additionaliteit) en maatschappelijke impact (zie hierna) is bewerkstelligd. Door regelmatig te rapporteren en evalueren kan bovendien worden bijgehouden hoe de waarde van de portefeuille en daarmee ook de noodzaak om eventueel een deel van de lening af te schrijven, zichtbaar blijven.

De structuur van het fonds heeft een flexibel groeimodel. Deze maakt het mogelijk om bescheiden en snel te beginnen en vervolgens op basis van leerervaring uit te bouwen. De omvang van het fonds kan op de lange termijn worden uitgebreid. Op basis van de ontwikkeling op tussenliggende evaluatiemomenten kunnen terugverdienmechanismen worden bijgesteld. Bijvoorbeeld door het percentage eigen financiële inbreng als voorwaarde voor financiering bij te stellen.

2.5 Impact

Het fonds sluit aan bij de energie-neutraliteitsambitie van de deelnemende gemeenten. Naast een toename van het duurzame aandeel in de energiemix, draagt het fonds bij aan maatschappelijke doelstellingen door het stimuleren van lokale werkgelegenheid en lokaal eigenaarschap. Daarbij draagt het fonds bij aan de ontwikkeling van het kennisniveau en professionaliteit in van de regio. Ondersteuning op dit gebied wordt geboden passend bij de behoefte van lokale projecten.

De gezamenlijke duurzaamheidsambitie, maatschappelijke ambitie en bovenstaande uitgangspunten van de samenwerkende gemeenten kunnen doorvertaald worden naar operationele doelstellingen voor het fonds. Denk daarbij aan:

- Bijdragen aan energieopwekking: aanduwen van AA projecten waarvan 50% tot financial close komt waarbij het streven is dit % zo hoog mogelijk te krijgen;
- Realisatie van XX MWh/jaar na een looptijd van 15 jaar;
- Bijdragen aan energiebesparing: besparing van YY% elektriciteit, en ZZ% gas;
- Aantal projecten in de pipeline: Toename van QQ% projecten in de ontwikkelingsfase en WW % projecten in de initiatiefase;
- Krachtig regionaal draagvlak voor energietransitie en toename van lokaal eigenaarschap, ondernemerschap en bijbehorende werkgelegenheid.

De operationele doelstellingen zijn –net als de financiële kaders - richtinggevend voor de fondsbeheerder en uiteraard afhankelijk van de beschikbaar gestelde middelen. De voorziene impact –kwalitatief en kwantitatief – kan worden betrokken bij de monitoring van de voortgang en evaluatie van het beheer. Daarbij moet altijd worden opgemerkt dat het fondsbeheer sterk afhankelijk is van omstandigheden waar zij maar gedeeltelijk of zelfs geheel geen grip op heeft.

Het fonds moet opereren in een werkelijkheid die afhankelijk is van relatief autonome ontwikkelingen zoals energieprijzen, toekenningen van landelijke subsidies (SDE+) en de bereidheid van derde financiers (ondernemingen, banken) om in te stappen. Het gaat erom tegen deze achtergrond te bepalen of het fonds slim en succesvol opereert.

Volgend uit hoofdstuk 2 adviseren wij een fonds:

1. Een fonds dat stuurt op doelstellingen, niet op techniek. Met focus op de energieopwekking, waar functioneel in combinatie met energiebesparing.
2. Dat laagdrempelig is en proactief een verschil maakt in de ontwikkelingsfase vanaf het moment dat de initiatiefase voorbij is
3. Met een looptijd van 15 jaar en een revolverende opzet binnen deze looptijd, dat wil zeggen dat initiatiefnemers aflossen bij realisatie en dat deze middelen weer ingezet kunnen worden
4. Dat gevuld wordt door leningen van betrokken gemeenten waarbij de opzet is dat middelen terugkeren maar tegelijkertijd vooraf het risico wordt onderkend dat dit niet of slechts in beperkte mate zal gebeuren.
5. Wat vanuit alle deelnemende gemeenten stuurt op duurzame energieopwekking in combinatie met stimulans van lokaal en gedragen ondernemerschap

3 De meerwaarde van een fonds in de ontwikkelingsfase

In de Achterhoek (en elders in Nederland) lopen lokale ideeënvorming en projecten in de ontwikkelfase vast door gebrek aan financiële middelen, kennis of vaardigheden.

De kracht van een regionaal financieel instrument is dat het gericht ondersteuning kan bieden passend bij de regionale ambitie. De meerwaarde van een fonds is niet zozeer dat alle projecten in wording hoe dan ook ondersteuning krijgen in de ontwikkelfase, maar dat de slagingskans groter wordt van projecten die zowel energetisch als organisatorisch meerwaarde bieden voor de regio.

3.1 Projecttypen en ondersteuningsbehoefte

Bij het tot stand komen van een sterke businesscase voor het opwekken van duurzame energie komt veel kijken. Wij onderscheiden daarbij 5 projectfasen waarvan de realisatie en exploitatie uitgaan van een reeds succesvolle financial close. Vanaf dat moment zijn subsidie en fiscale instrumenten beschikbaar (postcoderoos, saldering, SDE+). De fasen die hieraan vooraf gaan kenmerken zich door een hoger risicoprofiel en tegelijkertijd minder instrumenten die knelpunten wegnemen.



Figuur 1: Projectfasen en beschikbare ondersteuning.

Ondersteuning na initiatie en tot realisatie

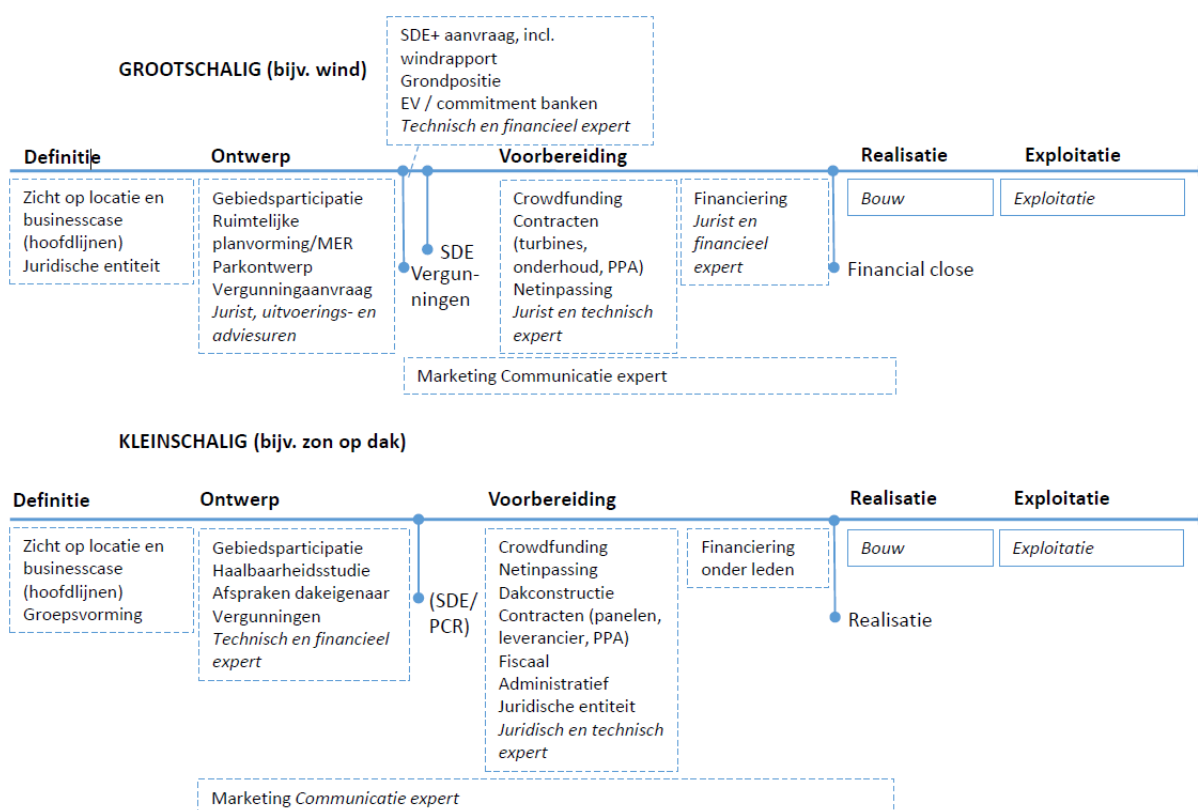
Tijdens de initiatiefase wordt een project vormgegeven (locatie, type technologie, grootte en het eerste financiële inzicht). De activiteiten in deze fase vragen een intensieve inzet vanuit de initiatiefnemers wat leidt tot grote betrokkenheid van de initiatiefnemers. In de praktijk blijven hoofdzakelijk/vooral projecten met een sterk team en een conceptbusinessplan staande tot het einde van de initiatiefase. Het huidige inzicht in de Achterhoekse initiatieven laat zien dat ruim de helft van de projecten deze fase succesvol afrondt door de van nature zelfstandige en organische ontwikkeling van burgerinitiatieven. Een ondersteuning vanuit het fonds ná de initiatie fase leidt tot de meer efficiënte inzet van de fondsmiddelen. Een natuurlijke schifting heeft dan plaatsgevonden en op dat moment is duidelijk dat er "echt" gebouwd wordt aan een project. Wanneer de initiatiefase ook zou worden meegenomen zou het fonds haar revolverende opzet waarschijnlijk moeten loslaten. In deze fase ligt –zo men hier ondersteuning wil bieden – een subsidiestructuur meer voor de hand.

Ondersteuning passend bij fase en omvang

De middelen die beschikbaar worden gesteld vanuit het fonds moeten redelijkerwijs in verhouding staan tot de fase en totale omvang van een initiatief. Ook binnen de ontwikkelingsfase wordt gedifferentieerd op basis van volwassenheid van een project: deze fasen worden hieronder verder besproken.

Onder de 'totale omvang van een initiatief', wordt de totaal benodigde investeringen (CapEx) verstaan. Hiermee wordt rekening gehouden door een relatief maximum te stellen aan de

beschikbare lening in de vorm van een percentage van de totale benodigde investeringen. Zo past het bijvoorbeeld niet om tonnen te verstrekken aan een kleine zonneweide terwijl anderzijds enige tonnen ontwikkelkosten niet ongewoon zijn voor een klein windpark. Een fondsbeheerder met verstand van zaken zal hier typisch op moeten schakelen.



Figuur 1: Typische activiteiten tijdens projectfasen

Gefaseerde ondersteuning

Het fonds richt zich op de projecten in ontwikkelingsfase bestaande uit een definitie, ontwerp en voorbereidingsfase. In het algemeen is minder steun nodig in de vroege (definitie) fase dan in een later stadium. De omvang van beschikbare middelen neemt daarom toe naar mate een initiatief vordert van de definitie naar voorbereidingsfase, passend bij de toenemende hoeveelheid activiteiten en slagingskans.

In de definitiefase is gebiedsontwikkeling een tijdrovende en kritiek onderdeel. Ondersteuning van de organisatie van dit proces kan daarom effectief zijn. De kosten van activiteiten in de voorbereidingsfase (o.a. inhuren van financieel/juridisch experts, afsluiten contracten) zijn echter significant hoger en dit cumuleert naarmate men dichterbij realisatie beweegt.

Een initiatief kan meer dan eenmalig aanspraak maken op ondersteuning wanneer het zich ontwikkelt tot een volgende fase binnen de ontwikkelingsfase. Daarover wordt besloten wanneer het project bij deze fase is aangeland en kan worden getoetst. Dit stelt de fondsbeheerder in staat middelen beschikbaar te stellen, ook wanneer het project nog niet tot in detail is uitgewerkt. Een

relatieve top van de ondersteuning en een absoluut maximum per initiatief zoals nader toegelicht in hoofdstuk 4.3 Instrumentarium moet worden opgenomen.

Georganiseerde ondersteuning tijdens de Initiatiefase

Uit ervaring blijkt dat in de Achterhoek initiatieven met potentie stranden in de Initiatiefase. Bij deze projecten is geen gebrek aan kennis van techniek en het gebied, laat staan aan enthousiasme. Wel aan ervaring en interesse in taken zoals het opstellen van een businesscase en bijhouden van financiële administratie. Het bij de hand nemen van lokale initiatiefnemers bij de uitvoering hiervan, biedt de kweekvijver aan initiatieven een kans zich te professionaliseren en uit te breiden. Het is van groot belang voor de regio om deze aanwas te stimuleren waar het in verhouding staat met het aantal projecten dat succesvol wordt gerealiseerd.

Het ligt niet voor de hand de intensieve vorm van ondersteuning of coaching die hiervoor nodig is op revolverende wijze te realiseren. Deze taken zouden dus niet gefinancierd moeten worden vanuit het fonds. Mogelijkheden zijn separaat een 'coach' aan te stellen namens de samenwerkende gemeenten of dit als service te bieden vanuit een bestaande organisatie (bijvoorbeeld het Energieloket). De kosten van dit "zaaien" zullen geaccepteerd moeten worden, er is in de Initiatiefase nog niet of nauwelijks een project, dus werken met leningen is op dat moment niet zinvol. De oogst bestaat uit een bredere en sterkere kweekvijver van projecten voor het fonds.

3.2 Invulling ondersteuningsbehoefte

In de ontwikkelingsfase worden activiteiten geleidelijk substantiëler en omvangrijker. Projecten kunnen vastlopen vast wegens gebrek aan financiering en professionaliteit. Dit geldt specifiek voor burgerinitiatieven die kampen met beperkte beschikbaarheid van betrokkenen en beperkte middelen, omdat er niet of slechts beperkt inkomsten zijn uit andere activiteiten.

Financiering

De ontwikkelkosten komen voort uit o.a. onderstaande activiteiten;

- Gebiedsontwikkeling en eigendomsvraagstukken
- Ondersteuning bij het uitwerken van de businesscase in de definitiefase;
- Betrekken van technisch en financieel experts bij het aanvragen van vergunningen, maken van MER en doen van haalbaarheidsstudies;
- Het aanvragen van SDE+ subsidie;
- De organisatie van crowdfunding
- Tijdens de voorbereidingsfase moeten experts worden betrokken bij het sluiten van contracten met leveranciers en het oprichten van juridische entiteit.
- Legeskosten
- Managen van de ontwikkeling

Bij kleinschalige en middelgrote initiatieven is er vaak een gebrek aan Eigen Vermogen en is het aantrekken van Vreemd Vermogen moeilijk door het onzekere karakter van de ontwikkelingsfase. De omvang van de financieringsbehoefte hangt af van de omvang van het initiatief.

In de Achterhoek is de behoefte om een groot aantal kansrijke initiatieven te ondersteunen, en zo op effectieve wijze de versnelling van duurzame energieopwekking op gang te brengen. Op dit moment zijn in de Achterhoek met name initiatieven gebaseerd op zon PV en Wind actief en wellicht groen gas. Deze technieken zijn relatief beproefd en de omvang van deze projecten kan significant bijdragen aan de doelstellingen van de regio. Te meer daar het fonds 15 jaar operationeel zal zijn, zouden wij voorstellen om niet te sturen op techniek maar op realisatie van doelstellingen.

Professionaliteit

Naast financiering is een zekere professionaliteit vereist op het moment waarop de omslag moet worden gemaakt van globale idee naar serieus project. Vergunningprocedures, subsidieregelingen en tegengestelde belangen vragen van de initiatiefnemers veel behendigheid, kennis en ervaring. Daarbij komt het volgende kijken;

- Financieel inzicht in kasstromen, businesscase en rendement is nodig om als tegenpartij op te kunnen treden voor potentiële financiers en bij subsidieaanvragen (SDE+).
- Technische expertise met zicht op risico's en beheer.
- Projectmanagement, onderhandelingen over participatieplan.
- Het vermogen om het systeem te realiseren en exploiteren
- Bestuurlijk/juridische expertise.

Kennisplatformen zoals HierOpgewerkt en REScoopNL borgen en delen kennis voor burgerinitiatieven. Een lokaal fonds met aansluiting op deze platformen maakt deze kennis laagdrempeliger beschikbaar en komt samenwerking in de regio ten goede komen. Een initiatiefnemer moet, al dan niet met alle vormen van ondersteuning die beschikbaar zijn, in staat zijn het project te realiseren en te exploiteren. Hieraan moet altijd getoetst worden.

3.3 Doelgroep, omvang en focus

Doelgroep

Bij de selectie van initiatieven waaraan ondersteuning wordt verleend, staat voorop dat de aard van het project past bij de doelstellingen van het fonds. In de praktijk zal dit aansluiten bij de propositie van met name kleine en middelgrote organisaties zowel in de vorm van coöperaties (burgerinitiatieven) als MKB. Het stimuleren van coöperaties draagt bij uitstek bij aan het draagvlak dat bestaat binnen de regio om bij te dragen aan de Energietransitie. MKB is de drijver voor werkgelegenheid in de regio. MKB ondernemers die de samenwerking opzoeken met de omgeving bij realisatie van duurzame energieprojecten bieden niet alleen een wenkend perspectief maar vergroten ook de aantrekkingskracht van de regio.

Ontwikkeling van projecten moet plaatsvinden binnen de grenzen van de regio die de samenwerkende (geld inleggende) gemeenten omvatten. Partijen die niet gevestigd zijn in de Achterhoek kunnen aanspraak maken op het fonds, wanneer het project, dus de baten, binnen de regio vallen. Om lokale betrokkenheid te bevorderen kan de fondsbeheerder toetsen op deze intentie bij de MKB en coöperaties. In het geval van samenwerking met een groot bedrijf kan een minimume gesteld worden aan lokaal eigenaarschap. Door te eisen dat de aanvraag komt van een MKB-partij (inclusief coöperaties), wordt geborgd dat deze partijen een positie hebben in samenwerking met het grote bedrijf.

Het toenemende draagvlak en kennisniveau dragen 'bottom-up' bij aan de energiedoelstellingen in de regio. Het uitgangspunt van het fonds is de categorie groot bedrijf (dat wil zeggen bedrijven met meer dan 250 mensen in

dienst dan wel een omzet groter dan 43 mln.) niet te ondersteunen. De beperkte fondsgrootte vraagt om financiering een veelvoud aan relatief kleine projecten om zo het genomen risico te spreiden. Het is voor het risicoprofiel van het fonds ongunstig om afhankelijk te zijn van enkele grote projecten. Daarbij is de veronderstelling dat het doel is om met name een veelheid aan initiatieven, die wellicht later ook weer aan opschaling toekomen, "te laten bloeien". Tenslotte geldt voor de zeer grote projecten dat een relatief kleine bijdrage uit dit fonds niet snel het verschil zal maken voor al dan niet tot realisatie kunnen komen. Grote bijdragen leveren ook complexere vragen op in relatie tot staatssteun, hetgeen gepaard gaat met complexe procedures (zie ook 5.2 – Juridische aspecten), terwijl de transactiekosten moeten worden beperkt.

Over het algemeen is de benodigde mate van professionaliteit en Eigen Vermogen reeds aanwezig bij grote bedrijven, waardoor bij deze categorie de ondersteuning minder toevoegt. Combinaties zijn wel denkbaar, met een coöperatie/MKB als aanvrager. Hoewel een coöperatie het draagvlak wellicht het beste borgt, zou de rechtsvorm niet leidend moeten zijn voor de aanvraag. Dus een B.V. (zolang MKB) of stichting zou evenzogoed in aanmerking moeten komen. De fondsbeheerder krijgt de taak te bepalen of en welke mate de aanvrager inspeelt op de doelstellingen, zowel op energiegebied als ten aanzien van bredere maatschappelijke betrokkenheid.

Omvang initiatief

Het fonds richt zich om te beginnen op initiatieven met een totale investeringsomvang van 500.000 EUR tot 30 mln. EUR (corresponderend met een opwekking van ~resp. 1 tot 30 MW). Deze focus is gebaseerd op de lokale situatie; In de Achterhoek lopen de projecten in de ontwikkelfase volgens huidige inzicht uiteen van ongeveer 100.000 – 42 mln. EUR. De gebruikte technologieën zijn overwegend Zon PV en wind. Dit zijn relatief beproefde technologieën met beperkt risico in de realisatie en exploitatie.

De omvang van de benodigde kosten tijdens de ontwikkelfase van het initiatief moeten passen bij de grootte van het fonds; ontwikkelbedragen van enkele miljoenen zijn niet haalbaar bij de verwachte omvang van het totale fonds (ca. 8 mln. EUR). Dat vertaalt zich naar een bovengrens van de omvang van projecten passend bij dit fonds, daarover meer in hoofdstuk 4.3 Instrumentarium. Daarentegen is ook een ondergrens van belang om te besparen op projecten met een (te) beperkte impact. Deze zijn relatief duur door de vaste hoogte van de transactiekosten. Kleinere projecten kunnen wel gezamenlijk een aanvraag indienen. Samenwerking kan voordeel opleverend tijdens bijvoorbeeld het inkooptraject of het ophalen van crowdfunding. Overigens zijn dit grenzen die werkenderwijs geëvalueerd en eventueel bijgesteld kunnen worden.

Focus op energieopwekking

Wij adviseren dat de focus van het fonds is gelegen op de opwekking van energie met bestaande technieken die aantoonbaar bijdragen aan de versnelling van de energietransitie. Daarbij wordt (een combinatie met) energiebesparende technologieën niet uitgesloten waar ze logischerwijs niet zonder elkaar kunnen. Hetzelfde geldt voor innovatieve elementen (nieuwe generatie vergister, zon PV). Het ligt echter minder voor de hand om vanuit dit fonds nieuwe vindingen te ondersteunen. Kennis, expertise en middelen hiervoor liggen bij PPM Oost klaar.

3.4 Synergie met andere instrumenten

Het loont om te kijken hoe optimale synergie kan worden bewerkstelligd met andere instrumenten die afhankelijk van het soort initiatief een rol kunnen spelen bij realisering. Ook zijn er nog instrumenten in de maak die –wanneer gerealiseerd– soms aanvullend oplossing kunnen bieden. Een

regionaal fonds zou een pragmatische aanpak moeten hanteren waarbij gekeken wordt of er niet extra middelen naar de Achterhoek kunnen worden getrokken door gebruik te maken van andere instrumenten. Ook kan het zo zijn dat het bestaan van andere instrumenten in een latere fase (realisatie) ervoor zorgen dat de slagingskans van ondersteunde initiatieven in de ontwikkelfase groter wordt.

Landelijke subsidieregelingen zijn beschikbaar tijdens de realisatie/exploitatie fase in de vorm van SDE+. Voor projecten met enige omvang (>1 mln. EUR) zijn middelen beschikbaar vanuit het ETFF (BNG) onder voorwaarde dat 50% van het risicodragend kapitaal reeds door (publieke en private) investeerders in de projectinvestering inbrengen. Op Europees niveau wordt verdere (financierings-) ruimte ontwikkelt via JESSICA/EFRO en recentelijk het EEEF. Deze fondsen staan uitgebreid beschreven in de Subsidiewijzer beschikbaar op de website van RVO.

De inzet ten aanzien van overig instrumentarium zou als gezegd een pragmatische moeten zijn. Maximaal gebruik maken van middelen die elders klaarliggen, desnoods door inzet van ontwikkelgeld. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een professionele businesscase die vervolgens gebruikt kan worden om bij het ETFF aan te kloppen voor investeringsmiddelen.

Innovatieve energieprojecten kunnen aanspraak maken op het Innovatie en Energiefonds Gelderland (IEG), dit fonds stelt financiering beschikbaar voor innovatieve Gelderse MKB-bedrijven. Het Participatiefonds Oost NL investeert tot 2,5 mln. EUR in bestaande en beginnende ondernemingen in Gelderland en Overijssel. In de Achterhoek stellen sommige gemeente een startsubsidie beschikbaar tot 10.000 EUR aan lokale initiatieven voor de Initiatiefase, zoals beschreven in bovenstaand kader.

Instrumenten in ontwikkeling

De provincie Gelderland heeft al enige jaren een traject in voorbereiding wat speciaal ziet op tegemoetkoming van de kosten in de ontwikkelfase. In omvang is dit instrument echter waarschijnlijk beperkt. Zo kunnen er ook nog andere initiatieven ontstaan. Het is lastig hier volledig op te kunnen sturen, uiteindelijk is het afwachten of deze instrumenten er komen. Wel is het hoe dan ook zaak het instrument flexibel in te richten zodat waar mogelijk ook van andere middelen gebruik kan worden gemaakt om hetzelfde doel te bereiken, door bijvoorbeeld twee fondsen samen te voegen.

Een fonds dat zich richt op financiële ondersteuning van kleine en middelgrote initiatieven, die zich *niet* specifiek richten op innovatie, zal complementair zijn aan bestaande fondsen. Immers, na de ontwikkelfase zijn er wel andere instrumenten waarvan gebruik kan worden gemaakt. Met dit fonds vullen wordt een gat opgevuld wat niet wordt afgedekt door ander instrumentarium: risicodragend kapitaal in de ontwikkelfase, voor een doelgroep die niet in staat is op dit moment zelf deze middelen te organiseren.

Volgend uit hoofdstuk 3 adviseren wij u te kiezen voor een fonds:

1. Dat leningen verstrekt voor de ontwikkeling van projecten na de initiatiefase
2. Dat passend (omvang) ondersteuning verleent al naar gelang project omvang (CapEx) en fase (Definitie-Ontwerp-Vorbereiding) om zodoende risico's te kunnen beheersen.
3. Dat een maximum ondersteuning verstrekt per project met het oog op risicospreiding, een ondersteuning die in meerdere tranches beschikbaar kan worden gesteld.
4. Waar alleen rechtspersonen, niet zijnde grote bedrijven (deze kunnen wel samenwerkingspartner zijn), voor in aanmerking komen die in de aard van het initiatief investeren in ieder geval lokaal draagvlak en waar mogelijk lokaal eigenaarschap
5. Dat complementair werkt aan overige instrumenten en daarmee schakelt en inzet op maximale impact om middelen en werkgelegenheid naar de regio te trekken.

4 Business case van het fonds

4.1 Ontwikkeling kasstromen

Rendement en risico

Financiering van projecten in de ontwikkelingsfase brengt risico met zich mee dat nodig is om de duurzaamheidsdoelstelling te halen. Naar mate het risicoprofiel van een project toeneemt wordt de kans dat de lening wordt terugbetaald kleiner met als consequentie dat minder geld meer dan eenmalig kan worden uitgeleend. De ambitie ten aanzien van zekerheden die er kunnen worden geboden richting gemeenten dat de lening kan worden afgelost, moet dus worden afgewogen met de mate waarin men bereid is risico's te lopen.

De ontwikkelfase is altijd al hoog risico, tegenover de investeringen staan niet of nauwelijks zekerheden anders dan bij realisatie. Indien er verstrekte zekerheden worden gezocht, bijvoorbeeld kijken naar de trackrecord van de ontwikkelaar of de mate van zekerheid dat een project vergund wordt, dan gaat dat direct ten koste van de gewenste laagdrempeligheid en de mate waarin coöperatieven bediend kunnen worden.

De rendementsdoelstelling om nominaal gelijk te zijn aan het einde van de looptijd gaat ervan uit dat de inzet van de deelnemende gemeenten na het verstrijken van de looptijd wordt terugbetaald, d.w.z. na 2030. Dat schept enige ruimte om het genomen risico, en de investering die daarvoor nodig is, te compenseren. Ook kunnen er nog meevallers worden geogst, bijvoorbeeld indien veel projecten erin slagen –met hulp van het lokale fonds – om ontwikkelgelden ook van elders (bijvoorbeeld provinciaal instrument) te betrekken. Tegelijk moet, zoals eerder aangegeven, worden erkend dat investeringen in de ontwikkelfase altijd een hoog risicoprofiel zullen hebben.

Het 'managen' van risico is mogelijk door de zwaarte van de spreiding van projecten binnen de ontwikkelingsfase te verschuiven. De slagingskans van projecten binnen de ontwikkelingsfase neemt toe. Zeer grof van 25% in de definitiefase, 50% in de ontwerpfase tot 75% in voorbereidingsfase. Uitgaand van een gelijke spreiding van middelen is de gemiddelde slagingskans dus 50%. Op basis van resultaten kan tijdens (jaarlijks) overleg van de Raad van Toezicht, kan richting worden gegeven aan het beoogde risico. Dit biedt de fondsbeheerder ruimte de focus bijvoorbeeld te verleggen naar projecten in Voorbereidingsfase, om de revolverendheid van het fonds te bevorderen, dit gaat echter wel ten koste van het maatschappelijk doel van draagvlak.

Opslag terugbetaling

De looptijd van een lening voor zonnevelden is 3 jaar en windmolens 5 jaar. Gezien een lening naar verwachting niet altijd direct bij aanvang realisatie kan worden terugbetaald, wordt zekerheidshalve een gemiddelde looptijd van 5 jaar aan gehouden. In een looptijd van 15 jaar kunnen middelen vervolgens gemiddeld 3* worden uitgezet (in de praktijk zal dit minder zijn omdat niet alle uitzettingen in jaar 1 gerealiseerd zullen zijn).

Deze mate van revolverendheid gaat ervan uit dat de fondsbeheerder een risicospreiding behaalt waarbij ongeveer de helft van de projecten financial close bereikt en over kan gaan tot terugbetaling met een rente van 100%. De vraag is of dit laatste reëel is voor alle projecten. Met name het rendement op zon PV is dusdanig beperkt dat grote financieringsverplichtingen bij aanvang realisatie, feitelijk het project alweer kunnen breken. Bij wind –waar met een goede SDE+ in principe een prima business case onder ligt – is dit anders. Het advies is dan ook om met betrekking tot de opslag op

terugbetaling, de fondsbeheerder de ruimte te bieden om passende afspraken te maken. Afhankelijk van de businesscase van het project kan de opslag worden aangepast in omvang of termijn waarin aan de betalingsverplichting wordt gedaan. De fondsbeheerder kent de business cases van zon, wind, biomassa, de voorwaarden, terugverdientijden, risico's. Daarom moet deze partij in staat worden gesteld maatwerk af te spreken met projecten. De governance voorziet in toezicht op de uitvoering (zie Hoofdstuk 5 – Governance).

De kracht van een fonds t.o.v. een subsidie is dat het voorwaarden-specifiek gerelateerd aan de duurzaamheids- en maatschappelijke doelstellingen kan stellen. Dit komt de selectie van projecten ten goede en terugbetalingsvoorwaarden kunnen worden gesteld passend bij de aard en omvang van het project. Het is redelijk om te sturen op terugbetaling (inclusief opslag) door projecten die uiteindelijk commercieel draaien. Echter, de invulling moet reëel zijn en ook waarde kunnen toekennen aan de maatschappelijke baten (draagvlak, duurzame energie) van een project.

4.2 Fondsomvang

Initieel zal het fonds worden gefinancierd worden vanuit de 4 samenwerkende gemeenten. Er wordt voor de eenvoud vanuit gegaan dat de gemeenten ieder gemiddeld 1,2 miljoen EUR beschikbaar stellen in de vorm van een risicodragende renteloze lening. De afweging moet worden gemaakt of deze inleg op een vast bedrag voor de verschillende gemeenten komt te staan óf op basis van inwonersaantal (Tabel 1). Dit is een politiek/bestuurlijke keuze. Wij kunnen ons voorstellen dat wordt aangesloten op eerder toegepaste structuren. Hieronder een voorbeeld uitwerking.

Tabel 1: Voorbeeld inleg van samenwerkende gemeenten naar rato van inwonersaantal.

Gemeente	Inwoners (#)	Inleg jaar 1-4 (7 EUR/inw)	Inleg jaar 5-8 (4 EUR/inw)	Totaal jaar 1-8 (EUR)
Doetinchem	57,100	1,598,800	913,600	2,512,400
Winterswijk	28,900	809,200	462,400	1,271,600
Bronckhorst	36,400	1,019,200	582,400	1,601,600
Montferland	35,400	991,200	566,400	1,557,600
Totaal		4,418,400	2,524,800	6,943,200

Bij de genoemde omvang moet rekening gehouden worden met het deel van dit bedrag dat nodig is om de beheerskosten en transactiekosten te bekostigen. Deze middelen kunnen dus niet worden ingezet voor initiatiefnemers en revolveren niet. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 5 – Governance.

Bij de genoemde inleg per gemeente van EUR 1,2 mln. moet deelname bij aanvang van vier gemeenten als minimum worden beschouwd. Een fonds gaat namelijk altijd gepaard met een deel vaste transactiekosten, deze dreigen snel te hoog te worden bij een fonds wat minder dan 4-5 miljoen kan uitzetten.

Het ligt voor de hand dat de ruimte wordt gelaten aan gemeenten om later aan te haken. Echter, zij zullen volgens dezelfde formule (dan wel hetzelfde vaste bedrag) moeten inleggen terwijl projecten in de betreffende gemeente logischerwijs pas gesteund kunnen worden op het moment dat dit geregeld is. Ergo, direct instappen loont, want dan kunnen initiatieven uit jouw gemeente direct bij de middelen aankloppen. Een positieve prikkel om mee te doen.

4.3 Overige mogelijke sponsors

Het streven is de financiering op korte termijn uit te breiden. Dit kan zowel door het betrekken van publieke als private partners.

Publieke financiering

Voor de hand ligt om aanliggende gemeenten te bewegen zich aan te sluiten bij het fonds. Dit zal de liquiditeit ten goede komen maar ook de regio waarin het fonds impact heeft uitbreiden. Het heeft de voorkeur zoveel mogelijk gemeenten aan boord te hebben op het moment van inwerkingtreding van het fonds. Hoe meer gemeenten meedoen hoe meer spreiding van de beheerskosten. Een prikkel om meteen mee te doen is de kans invloed te hebben op het vertalen van de doelstellingen naar een reglement. Daarbij zullen vanaf de implementatie van het fonds initiatieven worden gescout en ondersteund.

Publieke gelden kunnen indirect worden aangetrokken wanneer de fondsbeheerder subsidies kan werven voor een specifiek initiatief. Subsidie van bijvoorbeeld de provincie Gelderland kan worden verstrekt onder voorwaarde van minimale projectfinanciering. De financiële ondersteuningsbehoefte kan zo worden behaald door het fonds met slechts een deel van de ingezette middelen.

Het fonds zou zich ook nog kunnen opwerpen als partij die namens de regio provinciale of landelijke middelen uitzet. Hier liggen in de toekomstmogelijkheden die nu nog niet ingevuld kunnen worden.

Private financiering

Private financiers kunnen worden betrokken bij het fonds of specifieke projecten. Door de onafhankelijke aard van het fonds, geen onderdeel van de overheid, weer een private partij dat er geen bestuurlijke inmenging zal zijn ten aanzien van investeringsbeslissingen. Een flexibele opzet is vereist om uitbreiding met private en publieke co-financiers mogelijk te maken. Ook operationeel dient rekening te worden gehouden met aanpassing door de verwachting dat met private inbreng een strakkere toetsing van de inzet van de middelen leidt tot verbeterde revolverendheid van het fonds. Er zijn banken (Triodos, ASN, Rabo) en ondernemingen (ENECO, Greenchoice, Huismerk Energie) die mogelijk hun eigen inbreng willen hebben ten aanzien van de doelstelling van het fonds. Op basis van een helder mandaat moet de fondsbeheerder met deze partijen gaan praten om optimale synergie te bewerkstelligen en wellicht cofinanciering (op project dan wel fonds niveau) te realiseren.

4.4 Instrumentarium en portefeuille ontwikkeling

Geen subsidies

Het fonds zal geen subsidies inzetten maar leningen. De toegevoegde waarde van een fonds dat het leningen kan verstrekken onder voorwaarden aansluitend bij de gemeenschappelijke doelstellingen in een fase waarin andere financiering nog niet voor handen is. Het fonds onderscheidt zich van subsidie- instrumentarium doordat er gekeken wordt naar de businesscase, ondernemer, overlevingskansen project zonder subsidie (zakelijke benadering). Daarbij wordt het redelijk geacht in voor succesvolle projecten om uitgezette middelen terug te betalen met een opslag, zoals hierboven genoemd. Tenslotte, worden projecten gevolgd ná financiering waardoor het lange termijn effect van de financiering wordt geborgd.

Laagdrempeligheid

Er moeten extra risico's kunnen worden genomen door de fondsbeheerder ten opzichte van reguliere private financiering. In de financieringscriteria worden deze vertaald naar eisen van bijvoorbeeld een sterke businesscase en gedreven initiatiefnemers. Extra nadruk ligt op projecten die naast duurzame energie tegelijkertijd een meerwaarde hebben voor de lokale werkgelegenheid en draagvlak.

Om de laagdrempeligheid en administratieve lasten te bewaken moet de aanvraagprocedure relatief simpel worden gehouden. Leningen kunnen worden gestandaardiseerd en prikkels voor kostenbewustzijn dragen bij aan een eenvoudige selectieprocedure. Een eigen bijdrage is daarvoor een eenvoudige vorm en werkt in de hand dat coöperaties alleen een aanvraag indienen bij vertrouwen in het project en zeer kritisch naar de kosten kijken. Daarnaast zouden beperkingen moeten worden gesteld aan de mate waarin de uitgezette middelen worden ingezet voor personele inzet vanuit de initiatiefnemer. De middelen zijn primair bedoeld om uitgaven te kunnen doen aan expertise die binnen de initiatiefnemer niet voorhanden is. Een afweging moet worden gemaakt welk deel van een eigen bijdrage kan worden ingezet voor het organiseren van eigen uren (zie hieronder, Eigen bijdrage).

Boven- en ondergrens

Ten einde de revolverendheid van het fonds in stand te houden, dienen verliezen bij niet-succesvolle projecten, te worden gecompenseerd door andere projecten. Door een bovengrens van de lening aan te houden blijft de schade van deze 'investeringen' in projecten met een hoger risicoprofiel beperkt tot gemiddeld kleinere bedragen. Ook het aantal projecten met een hoog risicoprofiel dient te worden bewaakt door de fondsbeheerder.

Ons advies de bovengrens van de ondersteuning van ontwikkelingskosten te beperken tot maximaal 10% van de totale investeringen (CapEx) van het initiatief. Daarnaast stellen wij voor om een absoluut maximum aan totale ondersteuning per initiatief aan te houden: € 200.000. Met een hardheidsclausule om bij uitzondering dit bedrag nog te kunnen verdubbelen.

Eigen bijdrage

Altijd wordt een eigen bijdrage ("skin in the game") verwacht. Deze kan gezien worden als toets van de financiële 'gezondheid' van de organisatie en de bereidheid ook zelf enige schade op te lopen als het initiatief niet slaagt. Hierbij zijn verschillende vormen denkbaar waarbij de afweging moet worden gemaakt tussen laagdrempeligheid (lage eigen bijdrage) en risicobeheersing (hoge eigen bijdrage). De hoogte van de eigenbijdrage heeft bovendien op het *aantal* initiatieven dat kan worden ondersteund; hoe hoger de eigen bijdrage, hoe groter het aantal projecten dat kan worden ondersteund vanuit het fonds. Ter overweging schetsen we een aantal varianten;

1. De uitgezette lening bedraagt maximaal 75% van de ontwikkelingskosten, de overige 30% legt het initiatief minimaal in als eigen bijdrage. De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de fase en omvang van het project (ter illustratie zie Tabel 2).
2. Als hierboven. Echter de eigen bijdrage mag tot een bepaalde hoogte (bijvoorbeeld 50%) worden opgevoerd door "uren" geleverd door medewerkers van het initiatief.
3. De eigen bijdrage is minimaal 10% van de ontwikkelingskosten. Een grondige scan van de initiatieven borgt de kwaliteit van de initiatieven, eventueel kan de bijdrage gefaseerd worden ingelegd (bij bepaalde mijlpalen).

Het advies is van start te gaan met variant "1", eventueel met ruimte om in uitzonderingssituaties (100% coöperatieve projecten bijvoorbeeld) terug te vallen op "2". Op basis van ervaring en volwassenheid van het fonds kan in de loop van de tijd meer worden vertrouwd op beschikbare

methoden en de analyse van de fondsbeheerder. Inspelend op evaluatieresultaten kan de Raad van Toezicht richting geven in de ruimte die de fondsbeheerder kan nemen in het verlagen van de eigen bijdrage.

Het is aan betrokken gemeenten hier een besluit over te nemen.

Illustratie type leningen

Naast de eigen bijdrage, wordt onderscheid gemaakt in de minimale en maximale omvang van de uitgezette middelen. De fondsbeheerder hanteert in een zeer vroege (definitie-) fase een lager maximum bedrag als bijdrage, om het risico beheersbaar te houden. Mocht het betreffende project de voorbereidingsfase halen, dan zou men alsnog voor een vervolglening in aanmerking komen.

Als voorbeeld zijn hieronder twee typen uitgewerkt:

Type A met een hoog risicoprofiel, voor projecten met een projecten in een vroeger stadium van de ontwikkelingsfase (successrate 25%) en type B voor projecten in een later stadium van de ontwikkelingsfase, op basis van een beproefde techniek en relatief professionele organisatie (successrate 75%). Op basis van een gemiddelde successrate wordt terugbetaling verwacht bij gemiddeld 50% van de projecten.

Tabel 2: Karakteristieken van de leningen afhankelijk van projectfase.

	A	B
Risicoprofiel	Definitiefase	Vorbereidingsfase
Uitzetting (% fondsgrootte)	50%	50%
Max lening	50.000 EUR	200.000 EUR
Min lening	10.000 EUR	20.000 EUR
Rente	0%	100%
Slagingspercentage	25%	75%
Max % ontwikkelbudget; (1- eigen bijdrage)	50%	70%

Investerings van gemeenten kunnen gemiddeld ongeveer 3 x keer worden ingezet binnen de gestelde termijn van 15 jaar. De balans tussen het projecttypen A en B, zoals hierboven geschetst, wordt bewaakt door de fondsbeheerder. De verhouding van uitgezette middelen als percentage van de fondsgrootte (resp. 50% voor type A en B) is hiervoor een indicatie. De verhouding van de verschillende projecttypen moeten bij uitstrek worden heroverwogen tijdens evaluatie momenten. Daarbij altijd de rendementsdoelstelling in overweging nemend.

4.5 Geschatte impact

De impact van de uitgezette leningen kan worden geschat met behulp van de ratio's waarmee de omvang wordt vastgesteld. Ook wel de multiplier genoemd. Uitgaand van een fondsomvang beschikbaar voor het uitzetten van leningen (ergo, totale omvang minus beheerskosten) van ~8 mln. EUR, gemiddelde lening van 100.000 EUR en revolverendheid van 3 maal, kan worden ingeschat hoeveel projecten gefinancierd kunnen worden. De gemiddelde slagingskans (aangenomen 50%) bepaalt hoeveel projecten uiteindelijk worden gerealiseerd.

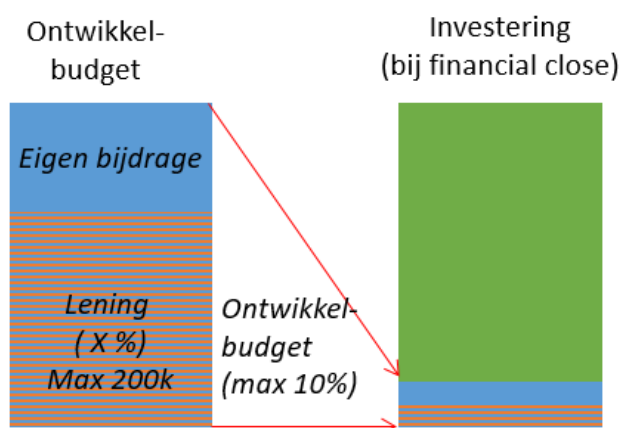
De impact van de ingezette middelen kan worden vergeleken zoals in het rekenvoorbeeld in onderstaand kader. Figuur 2 illustreert het 'multiplier' effect.

1. Eigen bijdrage van 30-50%
 10 % van de gerealiseerde projectwaarde =
 $[\text{slagingskans A} * \text{omvang A} / (1 - \text{eigenbijdrage A})] + [\text{slagingskans B} * \text{omvang B} / (1 - \text{eigenbijdrage B})] =$
 $[75\% * 4 \text{ mln.} / 50\%] + [25\% * 4 \text{ mln.} / 70\%] = 7,3 \text{ mln. EUR}$

- De totale investeringen van deze projecten komen dan overeen met EUR **73.3 mln.**
- Met de inzet van middelen een multiplier van 73.3 mln. / 8 mln. = **9,2** wordt gerealiseerd.
- 3 x kunnen worden uitgezet bedraagt over 15 jaar de multiplier **27,6**.
- Op basis van de multiplier zou dit resulteren in 27,6 * EUR 8 mln. = 220 mln.
- Corresponderend met 1 * 220 = 220 MW (~1 MW / mln. EUR).

2. Eigen bijdrage van 10%
 10% van de gerealiseerde projectwaarde =
 $[\text{slagingskans gemiddeld} * \text{omvang totaal} / (1 - \text{eigenbijdrage (10\%)})] =$
 $[50\% * 8 \text{ mln.} / 90\%] = 4,44 \text{ mln.}$

- De totale investeringen van deze projecten komen dan overeen met EUR **44.4 mln.**
- Met de inzet van middelen een multiplier van 44.4 mln. / 8 mln. = **5,6** wordt gerealiseerd.
- 3 x kunnen worden uitgezet bedraagt over 15 jaar de multiplier **16,8**.
- Op basis van de multiplier zou dit resulteren in 16,8 * EUR 8 mln. = 134 mln.
- Corresponderend met 1 * 134 = 134 MW (~1 MW / mln. EUR).



Figuur 2: Bijdrage fonds als deel van de totale investeringskosten.

Lokaal eigenaarschap wordt bevorderd in combinatie met toename van werkgelegenheid. Daarbij, brengt de succesvolle ontwikkeling van (burger) initiatieven enthousiasme te weeg dat nieuwe aanwas van initiatieven zal stimuleren. In de breedte is te verwachten dat het kennisniveau en professionaliteit toenemen dat tot hogere kwaliteit initiatieven leidt. Op de lange termijn wordt de sector dan aantrekkelijker voor private investeringen.

Juist vanwege de interventie in een zeer vroege fase kan met relatief beperkte middelen dus forse impact worden bewerkstelligd. Daarbij is het wel zaak deze getallen met de nodige voorzichtigheid te hanteren. De aanbeveling is om vooral aan de slag te gaan met implementatie, constant te monitoren waar en hoe de meeste impact kan worden gerealiseerd en aanpassingen durven te maken waar dat nodig mocht blijken.

Alleen leningen

De inzet van uitsluitend leningen heeft de voorkeur in deze fase van een klein fonds. Allereerst om het instrumentarium simpel te houden. Garanties hebben in het huidige stadium niet de voorkeur gezien deze veelal worden verstrekt aan projecten die geen toegang hebben tot een andere vorm van financiering en daarmee mogelijk een beperkte kans van slagen. Dit zal het fonds gezien de beperkte spreidingsmogelijkheden onnodig kwetsbaar maken. Participaties liggen minder voor de hand omdat deze specialistische kennis vereisen m.b.t. juridische constructies die niet passen bij de aard van het fonds (stichting namens verschillende gemeenten) en klein-middelgrote projecten (vaak coöperaties).

4.6 Monitoren en evalueren business case

De doelstelling van een fonds met nominaal gelijke grootte impliceert een terugbetalingseis voor initiatieven die de lening afsluiten, maar schept ook de verplichting van de fondsbeheerder de ingezette middelen aan de samenwerkende gemeenten te kunnen terug betalen. Voor zowel projecten die een lening afsluiten bij het fonds als de fondsbeheerder wordt daardoor een minimale professionaliteit verwacht en wordt marktconform handelen gestimuleerd waarbij dus risico's scherp moeten worden beheerd. De fondsbeheerder houdt de portefeuille bij en rapporteert jaarlijks over waarde ontwikkeling en afschrijvingen.

Bij het toestaan van een revolverende inzet (3*) moet worden bedacht dat de ingezette middelen telkens weer onderhavig worden gemaakt aan het risico dat projecten uiteindelijk niet tot financial close zullen komen. Uitgaande van een doel om nominaal op hetzelfde bedrag uit te komen aan het eind van de looptijd kunnen in de tweede en derde ronde van financiering feitelijk alleen veel lagere risico's genomen worden indien het fonds er in de eerste ronde niet in is geslaagd de verliezen geheel goed te maken bij projecten die tot realisatie komen. De kans dat deze gebeurtenis zich voordoet (geslaagde projecten kunnen niet helemaal compenseren voor de verliezen) is sterk afhankelijk van de mix van projecten. Gemeenten kunnen overwegen om tussentijds (bijvoorbeeld na 5 jaar) de mogelijkheid open te houden om bij onvoldoende succes het fonds stop te zetten, om zodoende te borgen dat althans een deel van de inleg terugkeert.

Een voordeel hoe dan ook is dat er enige jaren ervaring is opgedaan en dat er dus feitelijke ervaring voorligt en niet alleen inschattingen van het risico. Het ligt in ieder geval voor de hand om na enige tijd, in ieder geval voordat middelen een tweede maal zijn uitgezet, een evaluatie te doorlopen. Op basis van de daadwerkelijk opgebouwde portefeuille en rapportage van maatschappelijke baten, kunnen de gemeenten die hebben ingelegd in het fonds, besluiten welk risicoprofiel men acceptabel acht voor de hernieuwde inzet van middelen.

Een alternatief is om vooraf al aan te geven dat men ook bereid is –zolang maatschappelijke doelstellingen worden behaald – een beperkter deel van de inleg terug te zien. Daar wordt nu niet vanuit gegaan. Wel wordt, zoals eerder aangegeven, de inzet voorgesteld om nominale teruggave van middelen alleen als inspanningsverplichting op te nemen. Niet als iets wat vooraf gegarandeerd

moet worden. Deelnemende gemeenten moeten vooraf weten dat het risico bestaat dat maar een deel van de inleg terug zal keren.

Volgend uit hoofdstuk 4 adviseren wij u te kiezen voor een fonds;

1. Dat bij aanvang gesteund wordt door tenminste vier gemeenten om een goede start te kunnen maken met een fonds met voldoende omvang en slagkracht. Andere gemeenten kunnen aanhaken onder gelijke voorwaarden.
2. Waarbij zo snel mogelijk instappen loont, doordat initiatieven uit de betrokken gemeente vanaf de start gebruik kunnen maken van beschikbare ondersteuning.
3. Waarin uw gemeente per direct een inlegt verstrekt van orde grootte 1,2 mln. (dan wel een vergelijkbaar bedrag volgens alternatieve methode).
4. Waarin van projecten wordt vereist minimaal 25% van de benodigde middelen zelf in te leggen. In gevallen waar dit een te grote drempel oplevert kan worden overwogen toe te staan dat deze eigen bijdrage ten dele (maximaal 50%) wordt ingevuld met eigen uren van de initiatiefnemer.
5. Daarbij uit te gaan van een lening dat als doel kent nominaal revolverend te worden ingezet (waarde na 15 jaar is gelijk) en deze doelstelling binnen 5 jaar tegen het licht te houden aan de hand van de opgebouwde portefeuille.
6. Waarbij de fondsbeheerder expliciet de opdracht heeft maximaal gebruik te maken van overige sponsors, publiek en privaat.
7. Dat de uitzettingen vast legt op orde grootte € 50-200.000 per initiatief, met een hardheidsclausule om hiervan af te wijken (tot 2* genoemd bedrag).

5 Governance

5.1 Organisatievorm

Aansluitend bij de uitgangspunten bevordert de organisatievorm van het fonds;

- Effectiviteit; in het vertalen van publieke doelstellingen naar investeringen op het vlak van energietransitie door inzet van benodigde expertise.
- Efficiëntie; in het private domein om samenwerkingsverbanden en investeringen aan te gaan om en waardeontwikkeling van zowel het fonds als projecten te bewerkstelligen.
- Transparantie; van de organisatiestructuur die recht doet aan het publiek-privaat karakter en de samenwerking van de betrokken gemeenten ten goede komt.

Om dit te bereiken wordt een stichting als organisatievorm aanbevolen;

- Om te benadrukken dat het hier gaat om een lange-termijninitiatief van de gemeente, niet een programma voor een raadsperiode die doorlopend afhankelijk is van politieke verwickelingen;
- Om bij de inzet van middelen niet bestuursrechtelijke maar juist zakelijke/inhoudelijke afwegingen te maken omtrent zinvolheid van investeringen (zodoende kan 'revolving' worden geborgd);
- Om onafhankelijk beheer te borgen en zodoende kansen op cofinanciering te vergroten (private partijen zullen geen energie/middelen ter beschikking stellen aan een fonds waarvan de zeggenschap uiteindelijk binnen het gemeentelijk apparaat ligt);
- Om herkenbaar naar buiten toe op te kunnen treden op basis van een helder mandaat;
- Om kansen te grijpen om het fonds te laten groeien door bijdragen van publieke co-financiers (EFRO, EEEF etc.) door het doen van aanvragen;
- Om kennis te bundelen en te gebruiken voor vervolgprojecten.
- Om door een non-profit opzet, richting initiatiefnemers, te onderstrepen dat het fonds zelf geen winstgevendheid nastreeft maar primair wordt neergezet vanwege de maatschappelijke doelstellingen

Wij kiezen niet voor uitvoering vanuit de gemeente dan wel middels een gemeenschappelijke regeling;

- Beschikbare kennis en vaardigheden bij samenwerkende gemeenten om een fonds optimaal uit te voeren is beperkt.
- De financiering van bedrijfseconomische activiteiten behoort niet tot haar kerntaken.
- Initiatiefnemers van potentieel renderende projecten hebben behoefte aan professionele en consistente ondersteuning bij hun financiële vraagstukken op korte en lange termijn.
- Het fonds moet private financiering initiëren; deze komt alleen structureel op gang als er vertrouwen is dat de besluitvorming omtrent individuele financieren genomen wordt met de benodigde expertise en op afstand van politieke overwegingen.
- Risico's in combinatie met rendementsdoelstelling maken het cruciaal om de beoordeling van de business cases in handen te leggen van een partij die hier ervaring mee heeft.
- Bestuurders dienen de ruimte en vrijheid te hebben om door te verwijzen naar een instrument waarbij ze geen directe zeggenschap hebben over individuele investeringsbeslissingen

Alternatief voor een nieuwe vorm is om gebruik te maken van een bestaande of een reeds in ontwikkeling zijnde organisatie of rechtsvorm. Voor bijvoorbeeld AGEM ligt het voor de hand om te bepalen of en hoe expertise dan wel de organisatie zelf betrokken kan worden bij de uitvoering. Te meer daar dit kostenbesparend kan werken.

Echter voorop moet staan dat het fonds en in het bijzonder de fondsbeheerder een onafhankelijk oordeel moet kunnen vellen over het initiatief/project wat voorligt. Daarom wordt voorgesteld in de eerste plaats de uitvoering zo te structureren dat alle initiatiefnemers de organisatie ervaren als deskundig en onafhankelijk. Bij de nadere invulling van de organisatie kan vervolgens worden bepaald of en in hoeverre bestaande structuren en organisaties zoals AGEM een rol kunnen krijgen.

Beheerskosten en transactiekosten

Bij de beschikbare fondsgroote voor het verstrekken van middelen dient rekening te worden gehouden met de beheers- en transactiekosten. Tijdens de eerste paar jaar zijn deze kosten hoger door de ontwikkelingskosten in deze fase. Ervaring leert dat beheerskosten gemiddeld 1 a 2% van de totale fondsgroote per jaar betreffen. Bij een looptijd van 15 jaar dient dus een bedrag van minimaal 750.000 EUR op zij te worden gezet voor deze kosten. Ter illustratie, van de inleg door gemeenten zal dus 8,45 mln. EUR minus 0,75 mln. EUR = 7,7 mln. beschikbaar zijn om uit te zetten in de vorm van een lening.

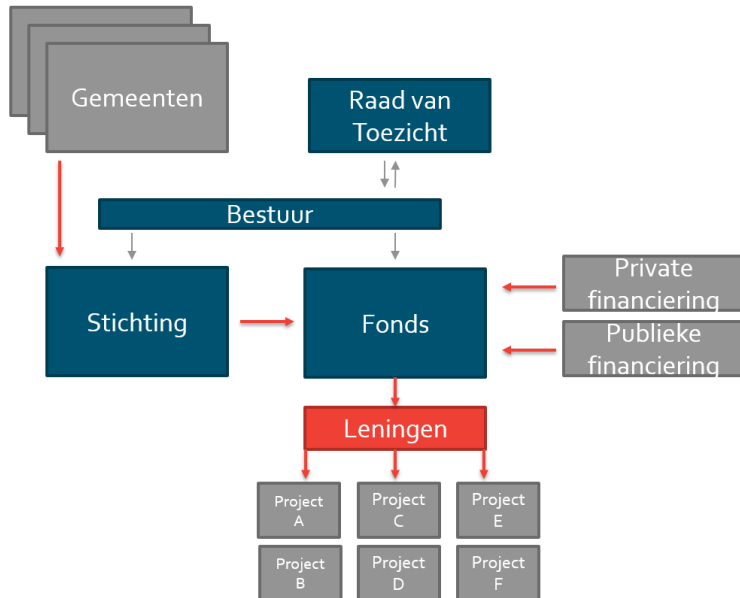
De bovenstaande aanneme is echter bijzonder optimistisch voor een fonds van deze omvang. Zeker in de eerste jaren zullen voldoende middelen beschikbaar dienen te zijn (1,5 fte ~ 150.000 EUR), om het fonds succesvol in gang te zetten: bekendheid, werving van projecten, toegankelijkheid en daarmee beschikbaarheid bieden. Aanbevolen wordt om met minimaal een miljoen aan transactiekosten rekening te houden, waarbij inzet van bestaande staf (bijvoorbeeld communicatie, juridisch voor opstellen lening overeenkomst) helpt om te kosten te drukken.

Transactiekosten kunnen worden gezien als vaststaande kosten per project; deze nemen dus toe met het aantal projecten en zullen relatief hoog uitvallen bij een klein project. De beheers- en transactiekosten worden bekostigd uit de door de gemeente beschikbaar gestelde bedragen. Zo heeft het aantal projecten effect op de bestedingsruimte en revolverendheid van het fonds. Deze afweging dient te worden gemaakt door de fondsbeheerder met als kader de gestelde onder- en bovengrens zoals hieronder verder uitgewerkt.

Gegeven de aard van het fonds, gericht op maatschappelijke doelstellingen, is het overigens passend niet alleen een vergelijking te maken met andere fondsen (1-2% transactiekosten) maar ook met een subsidie-instrumentarium. Indien een vergelijking met subsidies gemaakt zou worden is het zeer wel denkbaar dat de transactiekosten orde grootte EUR 1 mln. acceptabel zijn.

5.2 Inrichting stichting

De stichting wordt eenvoudig vormgegeven. Het bestuur vormt het hart van de organisatie (Figuur 1). Het stichtingsbestuur komt minimaal 2* per jaar bijeen in een formele setting waarbij goedkeuring wordt gegeven aan jaarplannen (najaar) en jaarverslag (voorjaar). Daarnaast zou het bestuur beschikbaar moeten zijn voor speciale beslissingen die verder reiken dan het mandaat van de fondsbeheerder (bijvoorbeeld een hogere lening op basis van hardheidsclausule)



Figuur 1: Inrichting organisatie, stichting-fonds structuur.

De samenwerkende gemeenten stellen drie personen aan die het bestuur van de stichting vormen.

Typisch zouden dit mensen moeten zijn die als collectief de volgende kwaliteiten bezitten:

- Ondernemend, lokaal, kennis van de regio
- Juridisch, bestuurlijk, boegbeeld
- Duurzame energie, relevant netwerk, financiering

Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid de operationele taken van het fonds uit te voeren, waar nodig met ondersteuning van interne (Juridisch, accountancy) en extern (technische verificatie projectvoorstellen) support. Dat wil zeggen dat zij conform het investeringsreglement uitvoering geeft aan het fonds. Het investeringsreglement omvat een helder afgebakend investeringsmandaat. Dat betekent concreet dat in geval dat investeringen worden overwogen die niet passen binnen het investeringsreglement, aparte goedkeuring nodig is. Structurele aanpassing van het investeringsreglement is onderwerp van goedkeuring van B&W binnen het mandaat van de samenwerkende gemeenten. Het bestuur stelt een fondsbeheerder aan voor het operationeel management. De fondsbeheerder vormt het gezicht naar de initiatieven toe en gaat financieringen aan onder eindverantwoordelijkheid van het bestuur.

Een Raad van Toezicht wordt ingericht om, met enige distantie het functioneren van het bestuur van de stichting te beoordelen. Deze Raad van Toezicht komt 2 maal per jaar bijeen en zou kunnen bestaan uit:

- Een wethouder/portefeuillehouder van een of meerdere gemeenten (bijv. portefeuillehouder energie/milieu en/of economie/financiën)
- Een kennisinstelling duurzame energie
- Een vertegenwoordiger van AGEM/ de coöperatieve stem

- Een vertegenwoordiger van duurzaam MKB

5.3 Juridische aspecten

Er spelen een aantal juridische aspecten waar bij implementatie rekening mee moet worden gehouden. In de eerste plaats moeten de aanbestedingsregels worden gevolgd voor de inkooptrajecten. Dit geldt in het bijzonder voor het fondsbeheer wat een aanzienlijke opdracht vormt. Een alternatief zou zijn dat de fondsbeheerder in dienst treedt bij de stichting. Het ligt voor de hand het bestuur een rol te geven in het nemen van de beslissing ter zake, bijgestaan door de juristen van de gemeente.

In de tweede plaats dient rekening te worden gehouden met de staatssteunregels, ook als het gaat om de inzet van leningen. De fase en voorwaarden die worden gehanteerd, sluiten zeker niet uit dat het feitelijk gaat om steunverlening. Echter, de aard van dit soort steun brengt met zich mee dat deze vaak toegestaan zal zijn onder de vrijstellingen van de AGVV. Daarbij is een belangrijke decomplicerende factor dat gekozen wordt voor leningen van in principe maximaal 2 ton. Indien mogelijk heeft het de voorkeur gebruik te maken van de minimis verklaring. In dat geval hoeven de staatssteuncriteria en mogelijkheden voor vrijstelling niet te worden afgelopen. Vrijstellingen kunnen oplossing bieden waar "de-minimis" niet volstaat. Het op te stellen investeringsreglement zal deze procedure inrichten zodat "staatststeun-proof" gehandeld kan worden.

De governance van de stichtingsvorm is voor het overige eenvoudig en transparant vorm te geven. Te meer daar er geen aandeelhoudersstructuur hoeft te worden opgetuigd. Crux is om de juiste mensen te vinden die zitting nemen in het bestuur en goede afspraken te maken over de relatie tussen stichting en betrokken gemeenten. Dit laatste zou primair geregeld kunnen worden in een gestandaardiseerde beschikking waarin opgenomen wordt onder welke voorwaarden en met welk doel een lening wordt verstrekt aan de stichting.

5.4 Inrichting fondsbeheer en procedure aanvraag

Er wordt een fondsbeheerder aangesteld die werkt op basis van een door de gemeente vastgesteld investeringsreglement. De fondsbeheerder heeft een mandaat vastgelegd in een overeenkomst tussen beheerder en bewaarder; binnen dat mandaat draagt de bewaarder op afroep van de beheerder de middelen af aan de begunstigde partij. Aanvragen tot financiering worden gericht tot de stichting die een of meer bankrekeningen bezit (afhankelijk van eventueel geormerkte middelen) De samenwerkende gemeenten kunnen ervoor kiezen de beheerfunctie zelf in te vullen door hiervoor een persoon aan te wijzen. Het is ook denkbaar dat hiervoor een persoon wordt ingehuurd dan wel dat deze rol bij een bestaande instantie (bijvoorbeeld lokale bank, klein beleggingsfonds) wordt neergelegd. De fondsbeheerder moet te allen tijde een onafhankelijke positie in kunnen nemen ten opzichte van initiatiefnemers/projecten.

De aanvraagprocedure is beperkt van omvang om tijd en geld te besparen voor zowel de fondsbeheerder als de initiatiefnemer. Er geldt echter een minimale professionaliteitseis die eenvoudigweg wordt opgelegd door beperkte ondersteuning tijdens de aanvraagprocedure. In de praktijk betekent dit dat een 'natuurlijke' voorselectie plaatsvindt.

Ondersteuning zal worden toegekend op basis van het investeringsreglement dat is opgesteld met goedkeuring van het stichtingsbestuur. De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het beoordelen van businessplannen.

De afweging in het aanvraagproces is om enerzijds met de aanvraag geen zware administratieve last op de coöperatie te leggen en anderzijds te voorkomen dat misbruik van middelen gemaakt worden of de middelen te makkelijk worden ingezet op projecten met een lage slagingskans. Daarom wordt gekozen voor:

- Een afsluitprovisie (tegemoetkoming kosten voor het feit dat de aanvraag in behandeling wordt genomen om te lichtvaardige aanvraag tegen te gaan, bijvoorbeeld EUR 500);
- Beperkte toetsing op documentatie;
- Verantwoording door stichtingsbestuur rondom financiële afrekening op jaarbasis aan de hand van het jaarverslag.

5.5 Monitoring en evaluatie

Het fonds wordt verwacht een concrete bijdrage te leveren aan het versnellen van de Energietransitie in de Achterhoek in de vorm van duurzame energieopwekking, werkgelegenheid en draagvlak. Bij evaluatie wordt inzet van het instrumentarium afgewogen aan de hand van de gestelde doelen;

- Bijdragen aan energieopwekking: aanduwen van AA projecten waarvan 50% tot financial close;
- Bijdragen aan energiebesparing: besparing van YY% elektriciteit, en ZZ% gas;
- Fondsomvang: nominaal gelijk blijven onder voorwaarde van revolverendheid middelen;
- Aantal projecten in de pipeline: Toename van QQ% projecten in de ontwikkelingsfase en WW % projecten in de initiatiefase;
- Krachtig regionaal draagvlak voor energietransitie en toename van lokaal eigenaarschap en werkgelegenheid.

Bij de evaluatie van de effecten van het fonds worden niet alleen de eigen resultaten in MW/EUR bekeken, maar ook de ontwikkeling van parallel opererende instrumenten. Zo zal de praktijk moeten uitwijzen of bijvoorbeeld het IEG en mogelijk fondsen in-oprichting complementair worden ingezet. Er zal pragmatisch moeten omgesprongen met de kansen dit landschap te optimaliseren.

De structuur van het fonds is zodanig dat uitbreiding in de zin van publieke en private financiers mogelijk is. Afhankelijk van de agenda van in de toekomst betrokken partijen moeten doelstellingen mogelijk worden bijgesteld.

De gestelde onder- en bovengrens van de verstrekte middelen ten behoeve van de revolverendheid moet worden afgewogen met de maatschappelijke doelstellingen.

Volgend uit hoofdstuk 5 adviseren wij u te kiezen voor een fonds;

1. Dat opereert in de vorm van een stichting
2. Waarbij een onafhankelijk bestuur verantwoordelijk is en het fondsbeheer aanstuurt
3. Wat uitgaat van minimaal 2% transactiekosten op jaarbasis en een aanzienlijk hoger bedrag in de eerste jaren vanwege de aanloop, opstart en werving
4. Dat rekening houdt met het juridisch kader, specifiek staatssteun en waarvan de uitkomsten onderwerp zijn van monitoring en evaluatie
5. Op basis van de instemming met al voorgaande besluiten door minimaal 4 gemeenten opdracht te geven tot implementatie conform het pad aangegeven in H6

6 Stappenplan implementatie

Op basis van genomen besluiten, zoals in voorgaande hoofdstukken gepresenteerd, kunnen de stappen worden genomen voor realisatie van het fonds.

Daarbij kunnen nog zaken "aan boord" worden genomen die op basis van het voorgaande hoofdstuk betiteld zijn als punten waar nog nadere informatie gewenst was (ja-mits-besluiten, verzoeken om extra informatie).

Om het fonds verder neer te zetten is het volgende nodig

- Oprichten stichting (statuten)
- Aanzoeke bestuursleden (parallel)
- Financiering stichting voorbereiden en invullen (beschikkingen)
- Opstellen investeringsreglement en accordering door inleggende gemeenten
- Werven fondsbeheerder
- Voorbereiding lancering van het fonds, bij voorkeur aan de hand van eerste financieringen.

Naar onze inschatting zou hiervoor een budget van € 20-30.000 voor nodig zijn exclusief notariskosten en eventuele wervingskosten van het bestuur (maximaal € 5.000 totaal).

De doorlooptijd tot het moment waarop het fonds gelanceerd wordt is 6 tot 8 weken. Er zou gestuurd kunnen worden op lancering van het fonds op 1 maart 2018.