

Ûnderwerp : Uitgangspunten vervolgo opdracht voor het Fûns Skjinne Fryske
Beliedsprogramma : Klimaat en Enerzjy
Registraasjenûmer : 01927322
Portefúlgehâlder : Poepjes

Behanneljend amtner :

[REDACTED]

Oanlieding :

Het FSFE is in 2014 opgericht en heeft een looptijd van 15 jaar. De initiële opdracht voor het fonds was, kortgezegd, om een substantiële bijdrage te leveren aan de doelstelling van 16% duurzame energie in 2020. Omdat het FSFE één van de uitvoeringsinstrumenten is ten behoeve van het duurzame energiebeleid hebben wij in onze brief van 18 mei 2021 (nr. 01878358) aangegeven dat de rol van- en vervolgo opdracht voor het FSFE niet los kan worden gezien van het nieuwe Energieprogramma 2022-2025. Parallel aan de aanbieding van dit nieuwe Energieprogramma doen wij u hierbij een voorstel voor de uitgangspunten voor de vervolgo opdracht van het FSFE.

Europeeske kontekst :

Het FSFE is een investeringsinstrument dat handelt op de vrije markt en het dient zich als zodanig marktconform op te stellen. Met de overheid als eigenaar dient het zich te houden aan de Europese regels met betrekking tot staatssteun. In de meegestuurde strategische uitgangspuntennotitie van het FSFE wordt aangegeven dat bij een extra financieringsbehoefte mogelijk ook de Europese Investeringsbank (EIB) geïnteresseerd zou zijn. Dit zou onderzocht moeten worden en op zijn vroegst in 2024 aan de orde zijn. In de Toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Koarte gearfetting : De primaire doelstelling voor het FSFE is en blijft het leveren van een substantiële bijdrage aan de doelstellingen van het provinciale duurzame energiebeleid. doormiddel van financiering van duurzame energieopwekkings- en besparingsprojecten. Bij voorkeur met- of vanuit lokale partijen. Het fonds moet daarbij marktconform werken en nominaal in stand blijven. Door meer ruimte te bieden voor ontwikkelfinanciering aan het FSFE wordt het financiële risicoprofiel van het fonds hoger. Ook stellen we voor om een onderzoek te doen naar de consequenties van een verlenging van de looptijd van het fonds. Op termijn betekent dit waarschijnlijk dat er ook extra financiering nodig is. Dit vergt aanpassingen in onder andere de fondsinstructies.

Beslútpunten :

1. Het FSFE als primaire opdracht mee te geven: het leveren van een significante bijdrage aan de uitvoering van het Energieprogramma 2022-2025;
2. In te stemmen met de gewenste wijzigingen in het fonds zoals omschreven in de samenvatting van de bijgevoegde Strategische Uitgangspuntennotitie FSFE 2022-2025;
3. GS opdracht te geven de wijzigingen zoals onder 2 benoemd te verwerken in de betreffende investeringsdocumentatie en daarover, evenals over het uiteindelijke nieuwe Meerjarenplan van het FSFE, terug te rapporteren naar PS;
4. GS opdracht te geven om medio 2023 te komen met een voorstel omtrent een mogelijke verlenging van de looptijd van het fonds en hierbij ook inzicht te geven in de verwachte consequenties en extra financieringsbehoefte van het fonds, inclusief mogelijke dekkingsvoorstellen.

Taheakke : Strategische uitgangspuntennotitie FSFE 2022-2025
Second opinion KplusV

Taljochting : 1 Inleiding

Het FSFE is opgericht in 2014 met een looptijd van 15 jaar en had als primaire opdracht bij te dragen aan duurzame energiedoelstellingen van de provincie Fryslân in 2020. Wij hebben u in onze brief van 18 mei 2021 (nr. 01878358) aangekondigd dat we een voorstel m.b.t. een vervolgopdracht aan het FSFE tegelijkertijd met het nieuwe Energieprogramma zouden aanbieden. Dat doen wij bij deze.

In het nieuwe Energieprogramma wordt veelvuldig naar het FSFE verwezen als één van de uitvoeringsinstrumenten voor dit programma. Feitelijk blijft daarmee, zoals we in betreffende brief ook al aangaven, de primair rol van het fonds, op een paar kleine aanpassingen na, onveranderd (zie par 2.1.).

De wereld heeft echter sinds de instelling van het fonds niet stil gestaan. De financieringsmarkt is veranderd, de ontwikkelingen met betrekking tot duurzame energie-opwek en energiebesparing zijn verder gegaan en ook het Energieprogramma 2022 -2025 legt andere accenten. Dit alles heeft gevolgen voor de wijze waarop wij het fonds willen inzetten, de wijze waarop het fonds kán bijdragen aan de doelstellingen en de randvoorwaarden (instructies) die daar bij horen.

In dit PS stuk kijken we eerst kort terug naar de huidige opdracht en status van het fonds (par. 2). In par. 3 bespreken we de strategische uitgangspuntennotitie die het FSFE zelf naar aanleiding van ons concept Energieprogramma 2022-2025 heeft opgesteld.

In par. 4 wordt, mede aan de hand van een second opinion van KplusV, gekeken in hoeverre deze uitgangspunten aansluiten bij ons Energieprogramma en de mogelijkheden voor het fonds om daaraan bij te dragen.

In par. 5 wordt ingegaan op de risicosturing, en in par. 6 wordt tenslotte het geheel van opdracht en bij behorende wijzigingen in kaderstelling en risicoprofiel samengevat.

2 Geschiedenis, doelstelling en status

Het FSFE is opgericht in 2014 als een besloten vennootschap waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. Het bestuur (management en beheer) van de vennootschap is destijds bewust 'buiten de deur' gezet en via een aanbesteding voor de duur van 15 jaar gegund aan de Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn).

2.1 *Doelstelling*

De doelstelling van het FSFE is volgens het in 2013 door PS vastgestelde Bedrijfsplan:

Een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van de energietransitie in de provincie, primair uitgedrukt in toename van duurzame energie opwekking en energie-efficiëntie ten opzichte van een vastgesteld referentiepunt (2010) en het leveren van een bijdrage aan de sociaaleconomische agenda van de provincie Fryslân.

In de met de beheerder afgesloten management- en beheersovereenkomst staat deze doelstelling als volgt gespecificeerd:

Bij het voeren van beheer zullen de navolgende doelstellingen worden nagestreefd:

- I. het leveren van een substantiële bijdrage aan de realisatie van de beoogde toename van energie-efficiëntie in de provincie Fryslân met 20%;*
- II. het leveren van een substantiële bijdrage aan de toename van het aandeel duurzame energie als onderdeel van de totale energiemix in de provincie Fryslân tot de beoogde 16%.*
- III. het leveren van een bijdrage aan de sociaaleconomische agenda van de provincie Fryslân, in het bijzonder met betrekking tot:*
 - a. nieuwe energie-gerelateerde werkgelegenheid;*
 - b. verbetering van het vestigingsklimaat;*
 - c. zichtbare toepassing van energie-gerelateerde kennis en innovatie (profiel/ imago);*
 - d. vermindering emissies van broeikasgassen en verbetering van de milieukwaliteit.*

Waarbij de 'beoogde 20% en 16%' uit de punten I en II betrekking hebben op de doelstellingen voor 2020 zoals geformuleerd in het Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014-2020 (2013).

2.2 Omvang en voorwaarden

Voor het FSFE is bij instelling een bedrag van € 30 mln aan eigen vermogen en een lening van € 60 mln tegen 2% rente beschikbaar gesteld. In totaal beschikt het FSFE zelf dus over € 90 mln. Daarnaast heeft de provincie het risico dat bij einde looptijd deze € 90 mln niet geheel terugkomt meegenomen bij de bepaling van de provinciale risicobuffer door daarin een bedrag van € 30 mln te reserveren (hier wordt in par. 5 op teruggekomen).

De provincie heeft als aandeelhouder bij de instelling van het fonds € 10 mln van het eigen vermogen daadwerkelijk als kapitaal gestort. De resterende € 80 mln wordt in gedeelten, op aanvraag van het fonds, uitgekeerd in de vaste verhouding ¼ storting op aandelen en ¾ lening. De aanvraag van het fonds is afhankelijk van de financieringsbehoefte van de projecten die het fonds financiert.

U hebt bij instelling van het fonds besloten dat het nominaal revolverend moet zijn. Dat betekent dat aan het eind van de looptijd de beschikbaar gestelde € 90 mln weer terug moet komen naar de provincie. Hierbij werd geaccepteerd dat er in de eerste jaren nog aanvangsverliezen zouden worden gemaakt.

Het fonds moet daarnaast marktconform werken (dus zelf marktconforme tarieven rekenen), om staatssteun te voorkomen.

2.3 Stand van zaken

Wij houden u op de hoogte van de stand van zaken doormiddel van rapportage op basis van de jaarrekening van het FSFE en de jaarlijkse rapportage van bureau E&E Advies over de maatschappelijke impact. En daarnaast proactief als daartoe aanleiding is. Conform de afspraken in het management- en beheerovereenkomst wordt de werking van het fonds en fondsbeheer periodiek geëvalueerd. Dit is o.a. gebeurd in 2019 door Rebel. Het verstrijken van de 'doelstellingshorizon' 2020 en het opstellen van een nieuw provinciaal Energieprogramma vormen de aanleidingen om opnieuw nader naar het fonds te kijken. Wij beschouwen deze formulering van de vervolgoopdracht ook als de 'evaluatie na 7,5 jaar functioneren', zoals wij die in de management- en beheerovereenkomst met de beheerder zijn overeengekomen.

Wij herhalen hier kort nog enkele punten uit onze brief d.d. 22 juni 2021 (nr. 01890190) naar aanleiding van de Jaarrekening 2020 en het rapport van E&E advies over de maatschappelijke impact van het FSFE, aangevuld met informatie uit de bijgevoegde uitgangspuntennotitie van FSFE zelf. Voor uitgebreidere informatie verwijzen we u naar voornoemde brief met bijlagen en de uitgangspuntennotitie.

2.3.1 Maatschappelijke impact FSFE (E&E Advies)

- De CO2-reductie van alle tot nu toe door FSFE ondersteunde projecten bedraagt ca. 14.771 kton over de gehele levensduur van die projecten.
- De totale energie impact is 8.121 TJ per jaar duurzame opwek (incl. Windpark Fryslân) en 21 TJ besparing.
- De directe werkgelegenheid als gevolg van deze projecten bedraagt 818 arbeidsjaren (excl. WPF).
- Daarmee kan geconstateerd worden dat ondanks de lager dan geplande financiële inzet de maatschappelijke impact op de productie van duurzame energie in Fryslân substantieel is geweest.

2.3.2 Financiële resultaten tot nu toe

- Vanaf de start tot half 2021 heeft het FSFE voor € 75 mln aan leningen en participaties overeenkomsten afgesloten. Daarmee is in totaal € 308 mln aan totale projectinvesteringen gemoed (excl. WPF).
- Dat betekent dat elke euro van het FSFE wordt gematched door ruim 3 euro aan privaat geld. Daarmee voldoet het FSFE ruimschoots aan de van het fonds gevraagde multiplier van 1:3.
- het fonds is voor wat betreft het uitgezette vermogen tot op heden achtergebleven bij de prognose bij instelling van het fonds. Redenen voor dit lagere resultaat zijn:
 - De kapitaalmarkt is, vooral door de afdekking van risico's door de SDE subsidie en de lagere rentestand, bereid veel meer te lenen aan duurzame energie-opwekprojecten. Daarmee is het benodigde deel voor FSFE kleiner;

- De projecten welke FSFE financiert worden kleiner o.a. door toepassing van de zonneladder en nadruk op lokale initiatieven;
- Het netwerk van Liander zit vol en laat niet veel nieuwe projecten meer toe.
- In de in 2019 door adviesbureau Rebel uitgevoerde evaluatie (quickscan) constateert dit bureau dat “de aard en omvang van de door FSFE gefinancierde projecten zichtbaar maken dat er een dynamiek en professionalisering van projecten [in Fryslân] heeft plaats gevonden, die zonder het FSFE niet mogelijk was geweest”.
- Naast het feit dat er minder gefinancierd is, wordt het financiële rendement van het FSFE ook negatief beïnvloed doordat veel projecten sneller aflossen dan verwacht bij de start van het fonds. Dit illustreert dat het FSFE vooral van belang is tijdens de bouwfase en dat haar leningen worden gehefinancierd tijdens de exploitatiefase. Op zich is dat niet erg, want het FSFE heeft zijn doel (de realisatie van het project mogelijk maken) dan gehad, maar het betekent wel minder renteopbrengsten dan verwacht.
- Het nominaal in stand houden van de € 90 miljoen is nog niet gehaald. In jaren tot en met 2020 is het cumulatieve resultaat van FSFE € 4,375 mln. negatief. Doelstelling is dat deze “aanloop-” verliezen door FSFE alsnog worden terugverdiend (zie hiervoor par 4.2).
- Hieronder wordt verder ingegaan op de prognose voor de toekomst.

2.4 Eerdere besluiten en moties

Bij de kaderstelling voor de burgerparticipatie in Windpark Fryslân (WPF) (PS 27 januari 2019) heeft u het volgende amendement aangenomen:

“revolverende opbrengsten van de uitgifte van obligaties [vanuit WPF] worden toegevoegd aan het FSFE gericht op het stimuleren van kleinschalige duurzame initiatieven in de gehele provincie Fryslân”.

Wij komen hier op terug in par. 4.2.2.

Motie nr. 2687:

“verzoeken het college van Gedeputeerde Staten:
- bij de verdere uitwerking van de nieuwe opdracht aan het FSFE te bekijken hoe de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) toegepast kan worden;
- de nieuwe opdracht aan het FSFE in afwijking van hetgeen in de DS brief (01878358) is geformuleerd, ter bespreking voor te leggen aan Provinciale Staten”

Met dit voorstel voldoen we aan dit verzoek. We gaan in par. 4.3.2 in op de toepassing van de AGVV.

3 Strategische uitgangspuntennotitie FSFE

Naar aanleiding van het ter vaststelling voorliggende Energieprogramma hebben we FSFE gevraagd om een strategische uitgangspuntennotitie (bijlage) op te stellen waarin zij zelf aangeeft hoe zij denkt dat haar vervolgoopdracht eruit zou moeten zien.

Samenvattend komen daaruit de volgende punten naar voren:

3.1 Inhoudelijk:

- a. Het FSFE blijft (binnen de mogelijkheden die het Energieprogramma geeft) inzetten op alle 'reguliere' duurzame energieopwek methoden: zon, biomassa, wind. Vanwege een afnemende SDE subsidiëring voor deze technieken wordt verwacht dat de markt zich in de toekomst kritischer zal gaan opstellen tegenover dit soort projecten, waardoor de ruimte en noodzaak voor financiering vanuit het FSFE juist zal toenemen. Het streeft daarbij een gespreide portefeuille na, maar stelt voor de thans geldende streefpercentages per opwek-techniek los te laten.
- b. Vanwege de congestie op het elektriciteitsnet wil het FSFE ook actiever (batterij-) opslagprojecten gaan ondersteunen.
- c. Verder wil het fonds sterker inzetten op de warmtetransitie. Het verwacht daarbij dat aquathermie pas over een paar jaar zover marktrijp is dat het financierbaar wordt, maar dat het desgewenst wel een bijdrage kan leveren aan de kennisopbouw (invulling van actie 17 Energieprogramma). Omdat die bijdrage aan kennisopbouw nog niet direct zal leiden tot financieringen vanuit het fonds valt dit niet onder de reguliere opdracht van het fonds en zal dit afzonderlijk gefinancierd moeten worden. Hiermee is al rekening gehouden bij de middelen voor de uitvoering van het Energieprogramma.
- d. Het fonds ziet bij de stimulering van energiebesparing voor zichzelf met name een rol bij de verduurzaming van vastgoed.
- e. Het fonds wil tevens inzetten op ondersteuning van lokale projecten en lokaal eigendom van energieprojecten.
- f. Het fonds stelt voor de 'experimenteerruimte' die het in 2020 en 2021 had gekregen om (voor max € 1,5 mln /jaar) in te zetten op (iets meer risicodragende) ontwikkelprojecten definitief in de investeringsinstructies op te nemen. Het geeft daarbij aan dat het fonds robuust genoeg is om dit risico verantwoord te kunnen dragen en dat dit dus geen gevolgen zal hebben voor de revolverendheid van het fonds.
- g. Tot slot wil het fonds maximaal € 2 mln/jaar inzetten voor CO₂-reductieprojecten. Daarmee doelt het op circulaire projecten, maar ook Veenweideprojecten zoals bv. Valuta voor Veen: het verwaarden van CO₂ credits op basis van vermeden CO₂ uitstoot. Deze projecten worden door het fonds op dezelfde wijze beoordeeld als de reguliere projecten en hebben dus hetzelfde risicoprofiel.

3.2 Financieel en kwantitatief

Het FSFE heeft in de strategische uitgangspuntennotitie op basis van het Energieprogramma en haar eigen inschatting van de hiervoor benodigde én haalbare investeringen de volgende cumulatieve doelstellingen gesteld:

- h. Realisatie van 190 MEUR in energietransitieprojecten waarvan het FSFE 63 MEUR financiert.
- i. > 6 CO2 reductie/circulaire projecten (totale omvang € 24 mln waarvan het FSFE € 8 mln financiert).
- j. > 30 projecten waarin de Mienskip participeert.
- k. Een financiële bijdrage van > € 7,5 mln¹ aan de provincie met een licht verhoogd risicoprofiel (vanwege de ontwikkelingsfinancieringen).

Daarbij gaat zij uit van een financieringsscenario welke grotendeels binnen de grenzen van het huidige mandaat en looptijd van het fonds ligt en ook binnen de grenzen van de huidige beschikbare middelen (€ 90 mln). Als alternatief noemt zij een variant waarin de looptijd van het fonds wordt verlengd en er daarbij ook extra financiering (hetzij van provincie, hetzij van externe financiers) voor het fonds beschikbaar komt. We gaan daar in par 4.3.1 nader op in.

3.3 Door FSFE voorgestelde wijzigingen in het Investeringsreglement:

1. Het laten vallen van de streefpercentages² per sector.
2. Aanpassing van de ondergrens naar € 25.000 per financiering voor alle sectoren (momenteel geldt dit enkel voor zonnepanelen).
3. Het toestaan van het verstrekken van ontwikkelingsfinanciering.
4. Het verstrekken van financiering aan CO2-reductie en opslagprojecten (niet energietransitie gelateerd).

Voor voorgestelde wijziging 3 en 4. gelden respectievelijk een financieringsmaximum van € 1,5 mln en € 2 mln per jaar.

4 De uitgangspunten gekoppeld aan het Energieprogramma

Op ons verzoek heeft adviesbureau KplusV een second opinion uitgevoerd op de uitgangspuntennotitie van FSFE. Daarbij is enerzijds gekeken naar de mogelijkheden van (en voorwaarden voor-) het fonds om bij te dragen aan het Energieprogramma 2022-2025 en anderzijds naar financiële kant en de aansluiting op de huidige marktontwikkelingen. Onderstaand wordt dit nader besproken.

4.1 Bijdrage aan de lijnen van het Energieprogramma 2022-2025

¹ Deze € 7,5 mln bestaat ruwweg uit ca € 3,5 mln rente (op de € 60 mln lening) en ca € 4 mln resultaat

² Bedoeld wordt: het maximale aandeel van 25% dat binnen het totale investeringsportfolio per sector/opwektechniek mag worden geïnvesteerd, ic: max 25% aan zonnepanelen, max 25% aan biomassa, max 25% aan besparing etc.

4.1.1 Lijn 1: Energie in de Mienskip

Met betrekking tot het toenemend belang van ontwikkelingsfinanciering en het stimuleren en financieren van lokaal eigenaarschap wijst KplusV er op dat er aan beide behoeftes behoefte is, maar dat het FSFE vanuit haar originele doelstelling er niet direct op ingericht is om de ondersteuning (tijdsinzet) die hiervoor nodig is te leveren.

Ten behoeve van die extra tijdsinzet ten behoeve van stimuleren van lokaal eigenaarschap hebben wij inmiddels het FSFE opdracht gegeven tot uitvoering van het LEI project (lokale energie initiatieven). Hierbij wordt nadrukkelijk in een zeer vroeg stadium de kennis en expertise van het FSFE ingezet om lokale initiatieven te kunnen uitbouwen tot daadwerkelijk uitvoerbare en financierbare projecten. Wij hebben hiertoe aan het FSFE een aanvullende opdracht en financiering ter beschikking gesteld. De dekking komt uit de middelen die beschikbaar gesteld zijn voor de uitvoering van het Bestuursakkoord (ondersteunen lokale initiatieven). Hiermee is invulling gegeven aan Resultaat 7 van het Bestuursakkoord: er komt een fonds voor het ondersteunen van particulieren en collectieven bij de ontwikkeling van energie-initiatieven.

4.1.2 Lijn 2: Energiebesparing

De huidige mogelijkheden om vanuit het FSFE in te zetten op energiebesparing blijven gefocust op het verduurzamen van vastgoed. Het FSFE verwacht hier een versnelling vanwege de nieuwe energielabels. Het FSFE krijgt voor dit soort financieringen overigens maar een beperkte vraag uit de markt.

4.1.3 Lijn 3: Opwek hernieuwbare energie

Het nieuwe Energieprogramma verwijst hierbij naar de RES welke als doelstelling heeft om 3 TWh bij te dragen aan de landelijke doelstellingen. KplusV bevestigt de verwachting van het FSFE dat haar rol in de inmiddels bekendere duurzame energie sectoren zon, wind (en mogelijk in mindere mate ook biomassa) groter zal kunnen worden vanwege de verminderende mogelijkheden voor subsidiëring vanuit de SDE. Hier zal een groot deel van de focus van het FSFE op blijven worden gericht.

4.1.4 Lijnen 4 en 5: Warmtetransitie en Energiestructuur

Ook het belang om in nieuwe opkomende thema's (zoals warmtewetwerken en aquathermie) te investeren wordt KplusV erkend. Zij benadrukt daarbij wel dat de afstand tot de reguliere financieringsmarkt voor deze projecten nog groter is. Dat geldt mogelijk ook voor energie-opslagtechnieken. En ook hier geldt de waarschuwing dat de rendementseis en de looptijd van het fonds hier belemmerend kunnen werken.

Omdat wij in het nieuwe Energieprogramma wel sterk op deze thema's willen inzetten zijn wij voornemens om ook in dit soort gevallen zo nodig aanvullende opdrachten te verlenen. Daarbij zullen de geldende regels en wetgeving omtrent aanbesteding en staatssteun in acht worden genomen. Bij de uitwerking dient met het oog op de Aanbestedingswet te worden bezien wanneer dergelijke opdrachten aan (de beheerder/directie) van het FSFE zelf kunnen worden gegeven en wanneer deze afzonderlijk in de markt dienen te worden gezet. De dekking voor deze aanvullende opdrachten kan vooralsnog gevonden worden binnen de voorgestelde dekking van het Energieprogramma 2022-2025 zelf.

4.2 Financieel

In de second opinion van KplusV (pag 25) staan een risico-analyse (met mitigatie-suggesties) en aanbevelingen welke we graag overnemen.

Er wordt verder erkend dat het voor een goed functioneren ten behoeve van de doelstelling het goed zou zijn om een aantal restricties (zoals verlaging van de ondergrens van € 50.000, en de vastgesteld financieringsmaxima per sector) op te heffen.

Het door het fonds verwachte uitzettingstempo voor de komende jaren wordt in de second opinion als realistisch beoordeeld, maar er wordt daarbij wel gewaarschuwd dat dit afhankelijk is van het gekozen risicoprofiel en dat dit mogelijk aanpassingen van het investeringsreglement vergt.

Het FSFE verwacht in haar uitgangspuntennotitie op basis van dit uitzettingstempo de komende 4 jaar een financiële bijdrage van ruim € 7,5 mln aan de provincie te kunnen afdragen (dit is inclusief € 3,45 mln. aan verschuldigde rente). Op deze wijze zouden de cumulatieve aanloopverliezen (tm. 2020 € 4,375 mln) alsnog vrijwel goed gemaakt worden en het fonds het revolverend karakter kunnen waarmaken. En blijft de nominale waarde van het fonds van € 90 mln bij einde looptijd in stand.

Op een tweetal aandachtspunten van de second opinion gaan we hieronder nog dieper in.

4.2.1 Looptijd fonds

Er wordt in de second opinion nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de looptijd van het fonds. KplusV wijst er op dat investeringen vaak een langere looptijd en terugbetalingsperiode (10-15 jaar) nodig hebben. Dit botst met het huidige idee om het fonds in 2029 te beëindigen, waarbij een oplossing moet worden gevonden voor het beheer van de resterende portefeuille. Het huidige investeringsreglement vereist thans dat alle financieringen die verder strekken dan de looptijd van het fonds (dus nu 2029) goedkeuring van GS nodig hebben. Dat vindt KplusV onwenselijk en onpraktisch en zij adviseert daarom ook nadrukkelijk om na te denken over verlenging van de looptijd van het fonds.

Het FSFE zelf gaat in haar uitgangspuntennotitie bewust nog uit van de einddatum 2029, als onderdeel van de opdracht die het thans nog heeft (plan A), maar hint ook al naar een langere looptijd (plan B).

Wij herkennen de wenselijkheid van de verlenging van de looptijd. De Energietransitie is nog lang niet klaar. Ook niet in 2030, de horizon van het nu voorliggende Energieprogramma 2022- 2025. En juist de in het Energieprogramma gewenste nadruk op andere warmteprojecten (aquathermie) en lokaal eigenaarschap vergt een veel langere adem en reikwijdte die zich niet goed verhouden tot een gedwongen beëindiging van het fonds. Verlenging zou het FSFE lucht geven en de mogelijkheid om door langere uitzettingstijden ook meer financieringen mogelijk te maken. Maar zal mogelijk ook juridische consequenties kunnen hebben (bijvoorbeeld i.v.m. aanbestedingsregels).

We zien echter ook dat een eventuele verlenging zal leiden tot een extra financieringsbehoefte voor het fonds welke mogelijk financiële consequenties voor de provinciale begroting kan hebben. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

4.2.2 Verlenging en eventuele extra financiering

Een eventuele verlenging van de looptijd betekent naar verwachting dus dat er te zijner tijd (vanaf ca. 2025) extra kapitaal moet worden gezocht voor het kunnen blijven financieren van projecten. Ook in de second opinion van KplusV wordt dit nadrukkelijk aangegeven. KplusV wijst daarbij op de mogelijkheden van de (ook door het FSFE genoemde) extra financiering door bijvoorbeeld de EIB of andere externe financiers. Maar waarschuwt ook nadrukkelijk om hier niet te laat mee te beginnen omdat cofinanciering alleen mogelijk is als het fonds zelf ook nog middelen in te brengen heeft.

Wij stellen daarom voor om op korte termijn te starten met een onderzoek naar de consequenties van een verlenging van het fonds. Daarbij dient gekeken naar onder andere de verwachte omvang van de extra benodigde financiering en de mogelijke financieringsbronnen. Bij dit laatste zullen zich ook beleids- en governance vraagstukken voordoen. Eventuele externe financiers zullen immers hun eigen eisen en verwachtingen ten aanzien van bijvoorbeeld de rol en inzet van het fonds hebben. Deze zullen moeten worden meegenomen in de afweging of extra financiering intern of extern kan worden gevonden.

Van belang hierbij is ook nog dat u in februari 2019, vooruitlopend op de realisatie van de voorgenomen burgerparticipatie in Windpark Fryslân (WPF) bij amendement hebt besloten dat de opbrengsten van de obligaties vanuit [de burgerparticipatie in] WPF worden toegevoegd aan het FSFE gericht op het stimuleren van kleinschalige duurzame initiatieven in de gehele provincie Fryslân.

Deze opbrengsten werden destijds ruwweg geschat op ca. € 10 mln, maar dit is zeer sterk afhankelijk van marktontwikkelingen en de verdere besluitvorming rondom deze burgerparticipatie. Conform afspraken streven wij er naar uiterlijk 1 jaar na afronding bouw (dus uiterlijk begin 2023) deze burgerparticipatie in gang zetten, en wij verwachten besluitvorming hieromtrent eind 2022 aan u te kunnen voorleggen.

De definitieve besluitvorming omtrent deze burgerparticipatie in WPF en de verwachte opbrengsten van de bijbehorende voorgenomen obligatie-uitgifte vormen dus ook mede input voor dit onderzoek naar extra financiering.

Wij streven er naar om uiterlijk medio 2023 u een concreet voorstel omtrent verlenging van het fonds, inclusief de daarvoor benodigde financiering, voor te leggen.

4.3_Overige zaken

4.3.1 CO2 reductie

De second opinion van KplusV is vooral gericht op de potentie van het FSFE in relatie tot ons Energieprogramma, en gaat daarmee niet in op de voorstellen van het fonds omtrent (beperkte) inzet op meer CO2-reductie gerichte projecten zoals Valuta voor Veen³ projecten en circulaire projecten.

Wij hebben u toegezegd binnenkort te komen met een notitie over de totale provinciale inzet t.a.v. het Klimaatakkoord. Wij verwachten deze te kunnen aanbieden voor uw vergadering van maart 2022.

Het FSFE heeft vanaf 2020 bij wijze van experiment ruimte van ons voor CO2 reductieprojecten gekregen. Tot nu toe zijn dergelijke projecten nog niet van de grond gekomen. Toch zien wij ook dat de markt voor carbon credits zich wel steeds meer aan het ontwikkelen is, met vooralsnog wel veel onzekerheden en daarmee een hoger risicoprofiel.

Het te gelde maken van vermeden CO2 uitstoot zou echter bijvoorbeeld mogelijk een nieuw, extra verdienmodel voor boeren in het veenweidegebied kunnen zijn. En kan daarmee de gewenste peilverhogingen t.b.v. tegengaan bodemdaling en CO2-uitstoot vergemakkelijken.

We stellen daarom voor om, conform de wens van het FSFE, deze experimenteeruimte voor CO2 projecten, op te nemen in de financieringsinstructies.

³ Bij Valuta voor Veen projecten wordt carbon credits afgegeven voor vermeden CO2-uitstoot in veengebieden als gevolg van vrijwillige grondwaterpeilverhoging. Deze credits kunnen gedurende 10 jaar te gelde worden gemaakt op de vrijwillige koolstofmarkt en brengen momenteel (november '21) zo'n vijftig euro per Mton vermeden CO2 uitstoot op.

4.3.2 Toepassing AGVV

U hebt per motie nr. 2687 gevraagd om te bezien in hoeverre bij de vervolgoopdracht aan het FSFE de AGVV kan worden toegepast. Gezien de doelstellingen van het FSFE kan dan gedacht worden aan de steuncategorieën 'steun aan MKB' of 'bescherming milieu'. Met de aanpassing van de AGVV in 2021 is o.a. ook 'steun voor energie-efficiëntieprojecten in gebouwen' en 'steun voor op- en tankinfrastructuur' toegevoegd.

Wij willen voorop stellen dat de primaire opdracht is om zoveel mogelijk marktconform te werken. Alleen zo kan de nominale waarde van het fonds ook in de toekomst in stand blijven.

Hoewel het uitgangspunt dus blijft dat de financieringen door het fonds marktconform zijn, zijn er projecten denkbaar waarbij het niet (geheel) mogelijk is om op passende wijze marktconform te financieren. Er is dan net wat extra's nodig, bijvoorbeeld een aflossingsvrije periode, (tijdelijk) lagere rentelasten of extra kennisinzet in de ontwikkelfase. Het FSFE kan in die gevallen, wanneer de projecten wel kansrijk en rendabel zijn en significant bijdragen aan de maatschappelijke opgave besluiten om de financiering met toepassing van de AGVV of de zogenaamde Verordening deminimis steun te verstrekken. De mogelijkheid om gebruik te maken van het steunkader van de AGVV is reeds opgenomen in het investeringsreglement en zal t.b.v. de vervolgoopdracht van het FSFE gewoon gehandhaafd blijven.

Als het fonds echter echt sterk gaat inzetten op dit soort projecten dan botst dat met het revolverende karakter ervan. Dergelijke inzet zal dus afzonderlijk gefinancierd worden vanuit de provincie. Ook zal dit van invloed zijn op de mogelijkheden om eventuele externe extra financiering voor het fonds.

5 Risicoanalyse en sturing

Zoals bovenstaand reeds op enkele plekken aangestipt resulteren de voorstellen van de uitgangspuntennotitie tot een hoger risicoprofiel voor het FSFE. Het FSFE geeft daarbij aan dat het deze risico's financieel binnen het fonds kunnen worden opgevangen dankzij de positieve ontwikkeling van het operationeel resultaat. KplusV merkt daarbij op dat dit in het uiteindelijke MJP goed dient te worden onderbouwd.

Verder geeft KplusV in haar second opinion (par 6.1) een overzicht van de door haar geïdentificeerde risico's met daarbij ook aanwijzingen hoe deze risico's te mitigeren. Grotendeels zijn deze reeds hierboven besproken. Wij zullen deze aanbevelingen overnemen.

Wij vinden, met KplusV, de door het FSFE voorgestelde verruiming van het risicoprofiel verantwoord. Zij vloeit voort uit de vanuit het Energieprogramma 2022-2025 gevraagde rol voor het fonds. Maar we willen daarbij wel nadrukkelijk de vinger aan pols houden en zullen ook de risico-analyse van KplusV gebruiken voor een passende provinciale sturing op FSFE in de aankomende jaren.

In dit verband vragen wij nog wel aandacht voor de risicoreserve van € 30 mln die we als provincie zelf als onderdeel van onze totale risicoreserve van €100 mln aanhouden op onze financiering van het FSFE. Bij de behandeling van de jaarstukken 2020 in uw vergadering van 30 juni 2021 hebben wij toegezegd te onderzoeken of deze risico afdekking reëel is. Een extern bureau zal daartoe onderzoek doen naar de risico inschatting van onze revolverende middelen, waaronder het FSFE. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met de voorgestelde verruiming van de investeringsinstructies en het daardoor hogere risicoprofiel. Dit onderzoek is naar verwachting Q1 2022 gereed en zal dan voorgelegd worden aan de auditcommissie.

6 Resumé

- a. Het FSFE levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de energie- en klimaatdoelstellingen en kan dat blijven doen ook ten behoeve van de doelstellingen in het nieuwe Energieprogramma.
- b. De komende jaren zal de positie van het FSFE financieel en inhoudelijk versterkt kunnen worden doordat, door een naar verwachting iets terugtrekkende markt, het FSFE meer zal kunnen bijdragen aan de (inmiddels) 'reguliere' duurzame energieprojecten.
- c. Het risicoprofiel zal verhoogd worden door een sterkere nadruk op ontwikkelfinanciering, kleine lokale participatieprojecten en nieuwe technieken zoals aquathermie. Voor additionele inbreng van kennis bij bijvoorbeeld aquathermie zal een aanvullende opdracht moeten worden verleend, analoog aan de aanvullende opdracht voor het LEI. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de geldende regels omtrent staatssteun en aanbesteding. Het geven van aanvullende opdrachten zal gefinancierd moeten worden vanuit het door u ter beschikking te stellen budget voor het parallel aan dit voorstel aan u voorgelegde Energieprogramma en is daarmee afhankelijk van uw besluitvorming daaromtrent.
- d. De verwachting is dat dit extra risico binnen het fonds kan worden opgevangen zonder dat dit ten koste van de beoogde revolverendheid zal gaan. Het fonds verwacht alsnog de aanloopverliezen te kunnen goedmaken en mogelijk zelfs een kleine plus te maken. In het uiteindelijke MJP van het fonds zal dit nader onderbouwd moeten worden.
- e. Uit het externe onderzoek naar de risicoreserve van de provincie zal moeten blijken in hoeverre de interne risicoreservering van € 30 mln t.b.v. het fonds passend is.
- f. We constateren dat de huidige looptijd van het fonds (tot 2029) op gespannen voet staat met de rol die we het FSFE in relatie tot ons energiebeleid nog willen laten spelen en stellen voor om onderzoek te doen naar de consequenties van het eventuele verlengen van de looptijd van het fonds.

- g. Dat laatste impliceert ook dat het fonds over een aantal jaren extra financiering nodig zal hebben om de nieuwe uitzettingen te kunnen blijven doen. Dat kan door zowel extra financiering vanuit de provincie (u hebt reeds besloten de terugvloeiende middelen van de te realiseren burgerparticipatie in Windpark Fryslân (uitgifte obligaties) aan het FSFE toe te voegen), maar kan ook door externe financiering vanuit bijvoorbeeld de EIB. Een onderzoek naar de mogelijkheden en de meest wenselijke vorm en omvang dient thans reeds opgestart te worden zodat u tijdig daarover zult kunnen besluiten.
- h. Een definitief voorstel omtrent verlenging van het fonds én de daarvoor benodigde financiering zullen wij u in 2023 voorleggen.
- i. Bovenstaande vereist aanpassingen in de financieringsdocumentatie zoals de fondsinstructies en investeringsreglement. U wordt voorgesteld ons te mandateren dit te doen conform de voorstellen in dit PS stuk (besluitpunt 2). Een voorstel over verlenging van de looptijd en aanvullende financiering (besluitpunt 5) zal in 2023 afzonderlijk aan u worden voorgelegd.

Kontekst : Het FSFE is in 2014 opgericht als een financieel uitvoeringsinstrument voor het provinciale energiebeleid en heeft als algemene opdracht om daar substantieel aan bij te dragen. Het fonds heeft daarmee een beleidsopgave (financieren van energieprojecten daar waar de markt dit niet voldoende doet) maar wel binnen financiële kaders (het fonds moet revolverend zijn, dat wil zeggen uiteindelijk nominaal in stand blijven). De opdracht was gekoppeld aan de uitvoering van de beleidsbrief Duurzame Energie uit 2016. Nu er een nieuwe Energieprogramma ter vaststelling voorligt is het goed de vervolgoopdracht aan het FSFE daar op af te stemmen.

Probleemstelling : De opdracht om het fonds revolverend en dus nominaal in stand te houden geeft randvoorwaarden aan de mogelijke werking van het fonds. Het nieuwe Energieprogramma 2022-2025 vraagt om een bredere focus en inzet van het fonds, wat gevolgen heeft voor zowel het risicoprofiel als (op termijn) de financieringsbehoefte van het fonds. Het energiebeleid van de provincie vraagt feitelijk ook om een langere looptijd van het fonds. Dit vergt waarschijnlijk extra financiering en afzonderlijke besluitvorming hierover.

Probleemanalyze : Door o.a. het afnemen van de SDE subsidies en de beleidsmatige inzet van het nieuwe Energieprogramma op meer doelen en nieuwe technieken zal er meer behoefte aan financiering vanuit het fonds ontstaan. De risico's die dat met zich meebrengt kunnen grotendeels binnen het fonds gemitigeerd worden. Als er een beroep wordt gedaan op extra kennis inzet welke vooralsnog niet kan leiden tot financierbare projecten past dit feitelijk niet binnen de opdracht van het fonds.
Het huidige, destijds door PS vastgestelde, bedrijfsplan voorziet in een looptijd van het fonds tot 2029 en een geleidelijke afbouw van nieuwe financieringen richting dat jaar om op die manier het fonds te kunnen afsluiten. Dit strookt echter niet met de nog steeds grote investeringsopgave die de doelstellingen van het nieuwe Energieprogramma met zich meebrengen.

Doelstelling / beëige effecten: : Een nieuwe doelstelling van het fonds: het leveren van een substantiële bijdrage aan de doelstellingen voor 2030 zoals omschreven in het Energieprogramma 2022-2025.

Risico's : De financiële risico's van een bredere inzet van het fonds met meer ruimte voor ontwikkelfinanciering kunnen grotendeels worden gemitigeerd binnen het fonds, mits kennisinzet (bijvoorbeeld op het gebied van aquathermie) die niet direct leidt tot financierbare projecten op een andere wijze wordt geregeld.

Het u in 2023 voor te leggen voorstel omtrent verlenging van het fonds zal ook gepaard gaan met een risico-analyse.

Er wordt binnen het kader van een algemene doorlichting van de provinciale risicoreserves ook gekeken naar de risicoreserve t.b.v. het FSFE. Daarbij zal rekening worden gehouden met een evt. verhoogd risicoprofiel zoals thans wordt voorgesteld.

Probleemoplossing	: De voorgestelde oplossing is weergegeven in de resumé van paragraaf 6.
--------------------------	--

Foarkaroplossing/ Yntegrale ôfwaging	:
---	---

Útfiering : Na besluitvorming in PS zullen wij de definitieve vervolgoopdracht met de daarbij behorende aanpassingen van de fonds-documentatie doorvoeren. Parallel daaraan zal het FSFE haar nieuwe Meerjarenplan opstellen, waarbij rekening zal worden gehouden met de door KplusV gemaakte aanbevelingen. Wij zullen u daar schriftelijk over informeren.

Daarnaast zal er de komende tijd onderzoek worden gedaan naar het verlengen van de looptijd van het FSFE en de extra financieringsbehoefte van het fonds als gevolg van een langere looptijd. Dit zal in 2023 ter besluitvorming aan u worden voorgelegd.

- Monitoaring/evaluaasje** : De monitoring van het fonds gebeurt via de reguliere lijn van jaarverslagen en inhoudelijk via de jaarlijkse monitoring van E&E Advies, waarbij we zorg zullen dragen voor aansluiting bij de monitoring van het Energieprogramma 2022-2025.
Wij gaan er daarbij vanuit dat bij een nieuw Energieprogramma opnieuw kritisch naar de rol en functie van het FSFE zal worden gekeken.
- Daarnaast zullen wij de aanbeveling van KplusV overnemen en zorgen dat er voor de monitoring van projecten op het gebied van bijvoorbeeld CO2 besparing extra KPI's worden opgenomen. Bij het voorstel omtrent een eventuele verlenging van het fonds zullen wij ook rekening houden met de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer omtrent periodieke monitoring en evaluatie van het fonds.
- Stjoering** : De sturing en werking van het fonds (m.b.v. advisering door investeringscommissie en toezicht door RvC) en de verantwoording richting PS d.m.v. informerende brieven en de P&C cyclus blijven onveranderd. Vanwege het verhoogde risicoprofiel zullen wij de komende tijd vanuit onze rol als aandeelhouder wel extra de vinger aan de pols houden.
- Ferfolch-proseduere** : Zie onder uitvoering
- Oare punten** :

Ljouwert,
Deputearre Steaten fan Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

R.E. Bouius – Riemersma, MBA MCM, sekretaris

UTSTEL

Underwerp : **nieuwe opdracht voor het FSFE)(01927322)**

Provinsjale Steaten fan Fryslân

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan 30 novimber 2021, nr. 01927322, oangeande ...

Mei it each op

Oerwagende dat :

- De looptijd van de beleidsbrief Duurzame Energie uit 2016 is verstreken;
- Provinciale Staten in oktober 2019 ingestemd hebben met de integrale set van afspraken uit het Klimaatakkoord;
- technische, maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen actualisering van het provinciale energiebeleid nodig maken;
- Het FSFE een uitvoeringsinstrument ten behoeve van dit energiebeleid is, waarvan de opdracht gekoppeld was aan de beleidsbrief Duurzame Energie;
- Het fonds derhalve een vervolgoopdracht dient te krijgen welke gerelateerd is aan het voorliggende nieuwe Energieprogramma 2022-2025;
- Dit Energieprogramma noopt tot aanpassingen en bijstelling van zowel instructies als looptijd van het fonds;
- Het fonds een revolverend fonds is en derhalve nominaal in stand moet blijven;
- Het fonds ten behoeve van een goede invulling van haar rol in relatie tot het Energieprogramma een strategische uitgangspuntennotitie heeft opgesteld welke door KplusV is voorzien van een second opinion;

Beslute :

1. Het FSFE als primaire opdracht mee te geven: het leveren van een significante bijdrage aan de uitvoering van het Energieprogramma 2022-2025;
2. In te stemmen met de gewenste wijzigingen in het fonds zoals omschreven in de samenvatting van de bijgevoegde Strategische Uitgangspuntennotitie FSFE 2022-2025;
3. GS opdracht te geven de wijzigingen zoals onder 2 benoemd te verwerken in de betreffende investeringsdocumentatie en daarover, evenals over het uiteindelijke nieuwe Meerjarenplan van het FSFE, terug te rapporteren naar PS;

4. GS opdracht te geven om medio 2023 te komen met een voorstel omtrent een mogelijke verlenging van de looptijd van het fonds en hierbij ook inzicht te geven in de verwachte consequenties en extra financieringsbehoefte van het fonds, inclusief mogelijke dekkingsvoorstellen.

Sa fêststeld troch Provinsjale Steaten fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A.G. Rosier, griffier