

# Bijdragen aan het publiek belang door publiek- (semi)private investeringsfondsen

Een onderzoek naar de handelwijze van de gemeente Rotterdam om door middel van publiek- (semi)private investeringsfondsen het publiek belang te dienen.



Naam: Dominic L'Ortije  
Studentnummer: 419278  
Datum: 17 juli 2017

Scriptie begeleider: dr. H.L. (Henk) Klaassen  
Tweede lezer: prof. dr. J. (Jurian) Edelenbos

Stage organisatie: Gemeente Rotterdam  
Cluster: Stadsontwikkeling  
Stagebegeleider: Maarten Bijl

Master Publiek Management  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Erasmus Universiteit Rotterdam



**Gemeente Rotterdam**



“Er is niet perse sprake van ‘sterke markt, kleine overheid’ maar eerder van ‘sterke markt, andere overheid’ of zelfs van ‘sterke markt, sterke overheid’” (Fukuyama, 2004; Brinkhorst, 2005).

## Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “Bijdragen aan het publiek belang door publiek- (semi)private investeringsfondsen. Deze masterscriptie betreft een *casestudy* naar het functioneren van publiek- (semi)private investeringsfondsen in de regio Rotterdam. Deze masterscriptie is tot stand gekomen in het kader van het afronden van mijn master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Van februari 2016 tot en met oktober 2016 heb ik stage gelopen bij de gemeente Rotterdam, binnen het cluster Stadsontwikkeling, bij de afdeling Beleid, Advies en Programmering. Deze masterscriptie is tot stand gekomen door de medewerking van meerdere personen die mij voorzien hebben van relevante informatie en een inkijk hebben geboden in het functioneren van investeringsfondsen. Allereerst wil ik Maarten Bijl, mijn stagebegeleider vanuit de gemeente Rotterdam, bedanken voor zijn inzet en kritische blik. Ik kon altijd terecht voor vragen of voor het uitwisselen van gedachten. Daarnaast mocht ik voor het verkrijgen van de benodigde informatie gebruik maken van zijn professioneel netwerk. Verder wil ik dr. Henk Klaassen bedanken voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van mijn masterscriptie. Zijn kritische feedback heeft een positieve bijdrage geleverd aan deze masterscriptie. Ook wil ik mijn medestudenten in de scriptiekring bedanken voor hun nuttige opmerkingen en kritische vragen. Zij dachten mee over de invulling van mijn scriptie en ik heb gedurende mijn masterscriptie prettig met hun samengewerkt. Tot slot wil ik de respondenten van de interviews bedanken voor hun tijd en medewerking aan dit onderzoek. Zij gaven mij een betere kijk op het functioneren en de bijbehorende valkuilen van investeringsfondsen. Zonder hun input was deze scriptie niet tot stand gekomen. Dan rest mij enkel om u veel leesplezier te wensen.

Dominic L’Ortije,  
Rotterdam, juli 2017

## Samenvatting

Deze masterscriptie is het eindproduct van een onderzoek naar welke wijze de gemeente Rotterdam kan hanteren om door middel van publiek- (semi)private investeringsfondsen het publiek belang te dienen. In dit onderzoek wordt aan de hand van een documentenanalyse en *casestudy* antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

*Op welke wijze kan de gemeente Rotterdam bewerkstelligen dat de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen waarin zij deelneemt in het verlengde komt te liggen van de Rotterdamse publieke belangen?*

Binnen dit onderzoek zijn een vijftal investeringsfondsen onderzocht waarin de gemeente Rotterdam participeert. Binnen dit vijftal onderzochten investeringsfondsen worden verschillende rollen en sturingswijze door de gemeente Rotterdam gehanteerd. De onderzochten investeringsfondsen zijn: Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE), Swanbridge Capital, InnovationQuarter (IQ), Icos Capital Fund (ICF) en Erasmus MC Biomedical Fund. Daarnaast is het Holdingfund Economic Investments The Hague (HEID) onderzocht.

Het realiseren van maatschappelijke doelen is niet enkel een taak voor publieke organisaties en overheden. Steeds meer werken verschillende partijen en organisaties samen ter realisatie van (beleids)doelen. Een financieel instrument dat hiervoor ingezet wordt zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen. Door het afnemen van financiële middelen en het complexer worden van maatschappelijke vraagstukken is een overheid veranderd van een autonome centrale overheid naar een overheid die participeert als netwerk actor. Sturing vanuit de overheid is noodzakelijk om gericht invloed uit te oefenen op publieke- en (semi)private actoren die een potentiële bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Een klassieke vorm van sturing waarbij de overheid als centrale probleemoplosser acteert onvoldoende toereikend is bij maatschappelijke vraagstukken. Een overheid dient verschillende sturingsvormen te hanteren met aandacht voor het creëren van arena's waar door middel van overleg, onderhandeling en ruil antwoorden op maatschappelijke vraagstukken worden gevonden. Een overheid kan invloed op deze arena's uitoefenen door gebruik te maken van sturingsinstrumenten die gericht zijn op het beïnvloeden van actoren. De overheid is meer dan voorheen afhankelijk geworden van externe actoren. Deze verandering zorgt voor een toenemende complexiteit van pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid van actoren. Overheden zijn verplicht om samenwerkingen aan te gaan voor de realisatie van maatschappelijke vraagstukken, zo ook bij publiek- (semi)private investeringsfondsen.

Om een publiek- (semi)privaat investeringsfonds optimaal te laten functioneren dient aan een aantal voorwaarde te worden voldaan. Een investeringsfonds moet beschikken over een participatie van meerdere actoren en een beslissingsbevoegdheid die gebaseerd is op onderlinge compromissen. De overheid is slechts een actor binnen een netwerk en moet openstaan voor overleg, onderhandeling en ruil. Aangezien er sprake is van pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid wordt geëist dat kennis en informatie overgedragen wordt tussen de verschillende actoren. Door duidelijke kaders en doelstellingen te stellen zijn actoren instaat om onderlinge afhankelijkheden en motieven aan te geven en compromissen te sluiten. Aan de hand van verschillende sturingsvormen, sturingsinstrumenten en handelwijzen helpt een overheid hier richting aan te geven. Om als overheid geloofwaardig en onafhankelijk te functioneren is het belangrijk dat het investeringsfonds los staat van de politieke realiteit. Indien de overheid participeert in een

investeringsfonds moet deze een bijdrage leveren aan het publiek belang, anders is sprake van Staatssteun.

Het publiek belang dat voor de gemeente Rotterdam van belang is, is het stimuleren van innovatie, creëren van bedrijvigheid of werkgelegenheid en de leefomgeving voor burgers verbeteren. Voor het dienen van dit publiek belang kunnen publiek- (semi) private investeringsfondsen worden ingezet. Echter, de wijze waarop deze ingezet worden is sterk afhankelijk van het maatschappelijk- en/of financieel rendement dat bereikt moet worden. Momenteel vervult de gemeente Rotterdam vooral een aanjagende en stimulerende rol door het stimuleren van innovatieve bedrijvigheid en het overbruggen van onvoldoende durfkapitaal. De gemeente Rotterdam realiseert zich dat publieke- en private partijen moeten samenwerken om adequaat in te spelen op maatschappelijke en financiële vraagstukken. Echter, private partijen zijn momenteel huiverig om met een overheid op fondsniveau te participeren. De gemeente Rotterdam realiseert zich dat potentiële investeerders en private partijen aan de stad verbonden moeten worden door het inzichtelijk maken van de kansen en ontwikkelingen, publiek-(semi)private investeringsfondsen kunnen hierbij dienen als een gepast financieringsinstrument. Door het toepassen van een investeringsstrategie binnen de investeringsfondsen wordt gestuurd op de gewenste ontwikkeling. Om te zorgen dat de investeringsfondsen los komen te staan van de politieke context worden deze vooral beheerd door extern aangestelde fondsmanagers of een fondsmanagement. Hierdoor kan een publiek- (semi)privaat investeringsfonds uitstekend dienen als een juridische structuur en geldstromen van verschillende partijen bundelen.

De gemeente Rotterdam is een juiste weg ingeslagen met betrekking tot het toepassen van publiek- (semi) investeringsfondsen ter stimulering van het publiek belang. Echter, er zijn een aantal aandachtspunten waar rekening mee gehouden moet worden bij het hanteren van huidige en toekomstig beleid omtrent publiek- (semi)private investeringsfondsen. De gemeente Rotterdam wordt geadviseerd om de mogelijkheden voor het toepassen van een holdingfonds of platform te onderzoeken. Binnen deze financieringsinstrumenten kunnen zowel de huidige als toekomstige publiek- (semi)private investeringsfondsen functioneren.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave .....	5
1 Inleiding .....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Hoofd- en deelvragen.....	10
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	11
1.5 Korte beschrijving van onderzoeksmethodologie.....	12
1.6 Leeswijzer .....	12
2 Gerichte beïnvloeding van complexe netwerken.....	13
2.1 Beleid en sturing.....	13
2.2 Sturingsvormen .....	15
2.2.1 Klassieke sturing .....	15
2.2.2 Sturing op in- en outputparameters.....	15
2.2.3 Sturing door incentives.....	16
2.2.4 Sturing door structurering en procedurering van relaties .....	16
2.2.5 Sturing door gemeenschappelijke beeldvorming .....	17
2.3 Sturingsinstrumenten.....	17
2.3.1 Klassieke sturingsinstrumenten .....	18
2.3.2 Karakteristiek van een netwerk.....	19
2.3.3 Tweede generatie sturingsinstrumenten .....	20
2.3.4 Terugkoppeling voorgaande paragrafen .....	22
2.4 Sturingscontext.....	22
2.4.1 Karakteristieken van complexe netwerken.....	23
2.4.2 Handelwijze van de overheid .....	24
2.4.3 Van <i>government</i> naar <i>governance</i> .....	26
2.5 Vormen van <i>governance</i> .....	27
2.5.1 Netwerk governance .....	27
2.5.2 Multi-level governance.....	28
2.5.3 Good governance .....	28
2.5.4 Social-political governance.....	28
2.5.5 Deliberative Governance.....	29
2.6 Sturingsdomein: Publiek- (semi)private samenwerking .....	29

2.6.1	Omgeving van publieke- en private organisaties .....	29
2.6.2	Publiek-private samenwerking (PPS).....	30
2.6.3	Kansen en risico's van PPS.....	30
2.6.4	Onderscheid in publiek-private samenwerking.....	31
2.7	Het publieke belang.....	32
2.8	Publiek- (semi)privaat investeringsfonds .....	32
2.8.1	Risicokapitaal en financieringsvorm .....	35
2.8.2	Van subsidies naar revolverend durfkapitaal .....	35
2.8.3	Verschil bekostiging en financiering.....	37
2.8.4	Het aanpassingsvermogen van actoren .....	39
2.9	Het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds .....	39
3	Context gemeente Rotterdam .....	44
3.1	De handelwijze van de gemeente Rotterdam.....	44
3.1.1	Gemeentelijke rolopvattingen .....	47
3.2	Eigendomsverhoudingen publiek- (semi)private investeringsfondsen.....	48
3.3	Beschrijving Rotterdamse publieke- (semi)private investeringsfondsen.....	50
3.3.1	Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE) .....	51
3.3.2	Swanbridge Capital.....	52
3.3.3	InnovationQuarter (IQ).....	53
3.3.4	Icos Capital Fund (ICF II & III).....	53
3.3.5	Erasmus MC Biomedical Fund .....	53
4	Onderzoeksdesign .....	55
4.1	Kwalitatief onderzoek.....	55
4.2	<i>Casestudy</i> onderzoek.....	57
4.3	Dataverzameling.....	59
4.4	Operationaliseren.....	61
4.5	Validiteit en betrouwbaarheid .....	65
5	Analyse Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen .....	67
5.1	Publiek belang .....	67
5.1.1	Tussenanalyse.....	68
5.2	Inzet van publiek-(semi)private investeringsfondsen .....	68
5.3	De aanpak van de gemeente Rotterdam .....	70
5.4	De mate van invloed.....	74
5.4.1	Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE) .....	74
5.4.2	Innovation Quarter (IQ).....	75
5.4.3	Swanbridge Capital.....	76

5.4.4	Icos Capital Fund II (ICF II) .....	77
5.4.5	Erasmus MC Biomedical Fund .....	77
5.5	De mate van sturing op Rotterdamse publieke belangen.....	78
6	Conclusie, reflectie en aanbevelingen.....	81
6.1	Conclusie .....	81
6.2	Reflectie.....	82
6.2.1	Holdingfund Economic Investments The Hague (HEID) .....	83
6.3	Aanbevelingen.....	84
7	Literatuurlijst .....	87
8	Bijlagen .....	92
8.1	Topiclijst interview .....	92
8.2	Bijlage 2 Interviewscripts .....	95

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het stimuleren van maatschappelijke doelen is niet langer uitsluitend een taak van publieke organisaties en overheden. Een trend is waarneembaar dat op omvangrijke schaal verschillende partijen en organisaties samenwerkingen aangaan om hun (beleids)doelen te realiseren. Een financieel instrument dat veelvuldig wordt ingezet zijn investeringsfondsen. De oorzaak voor deze trend is enerzijds het gegeven dat er minder overheidsgeld beschikbaar is door doorgevoerde financiële bezuinigingen. Anderzijds is de overheid minder dan voorheen de aangewezen partij om eigenhandig maatschappelijke doelen te stimuleren. Er wordt verlangd naar het ontwikkelen van creatieve en innovatieve interventies waarmee ondernemerschap gekoppeld dient te worden aan het creëren van publieke waarde. Het verleggen van het innovatierisico van de overheid naar de markt biedt onverwachte maar effectieve combinaties. Het gaat veelal over combinaties waarbij maatschappelijk rendement gekoppeld wordt aan financieel rendement (Twynstra Gudde, 2016).

Echter, op grote schaal blijft het stimuleren van onder andere lokale innovatie, duurzaamheid en economische ontwikkeling bij projecten en bedrijven achter. Het stimuleren van deze ontwikkelingen zijn van belang voor onder andere de economische groei van een regio of gebied. Diverse economische onderzoeken en instanties, zoals: *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), De Nederlandse Bank (DNB), Sociaal Economische Raad (SER) en Adviesraad voor Wetenschap Technologie en Innovatie (AWTI) bevestigen dit. Zij constateren dat de financieringen van regionale economische activiteiten op het gebied van innovatie, duurzaamheid en economische ontwikkeling knelpunten vertonen, vooral bij het midden- en kleinbedrijf (MKB). Deze knelpunten ontstaan deels doordat traditionele financiële instellingen, zoals banken, minder bereid zijn om te investeren in maatschappelijke doelen. Daarbij is investeringskapitaal in de opstartfase schaars omdat er een hogere mate van risico en onzekerheid is. Daarnaast zijn veel investeringsaanvragen in de opstartfase van een te kleine schaal voor de traditionele financiële instellingen (Panteia and Rebel Groep, 2015).

Naast de afwezigheid van traditionele financiële instellingen die bereid zijn om te investeren in maatschappelijke doelen heeft Nederland in tegenstelling tot andere Noordwest-Europese landen, een groot gebrek aan investeringskapitaal. Een belangrijke reden hiervoor is de afwezigheid van durfkapitaal (*venture capital*) bij de opstartfase van innovatieprojecten/bedrijven (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Durfkapitaal voorziet in de tekortkoming van financiering die voor nieuwe bedrijven bestaat, omdat die vaak moeilijk krediet kunnen krijgen van traditionele financiële instellingen. Dergelijke projecten en bedrijven zijn dus veelal afhankelijk van andere kapitaalbronnen. Zulke alternatieve financieringsbronnen zijn vooral van belang voor nieuwe kennisbedrijven die tot bestaande bedrijfstakken willen toetreden en voor nieuwe bedrijven die een nieuwe bedrijfstak van de grond hopen te krijgen (Mazzucato, 2014). Door het tekort aan durfkapitaal ontbreekt ondersteuning die ervoor zorgt dat lokale bedrijven en projecten in de uitvoeringsfase kunnen komen. Het gevolg is dat de kans op ontstaan van nieuwe lokale bedrijven in Nederland niet benut wordt. De Nederlandse economie profiteert daardoor minder van de kansen die innovatie, duurzaamheid en economische ontwikkeling biedt. Er is sprake van marktfalen van de Nederlandse financieringsketen (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Het stimuleren van maatschappelijke doelen is voor gemeenten van grote waarde, omdat een verbetering een bijdrage levert aan economische groei, investeringen in de regio en werkgelegenheid (Panteia and Rebel Groep, 2015).



Daarom dient er te worden ingespeeld op de gemiste kansen die ontstaan door het ontbreken van investeringskapitaal van de traditionele financiële instellingen (Mazzucato, 2014). Zoals eerder beschreven geven verschillende instanties (OECD, DNB, SER en AWTI) aan dat private investeerders het op omvangrijke schaal nalaten om te investeren in maatschappelijke doelen. Echter, deze investeringen zijn vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst. Het kan namelijk een bijdrage leveren aan regionale innovatie, duurzaamheid en economische ontwikkeling. Om een bijdrage te leveren aan de toekomstige financieringsbehoefte van maatschappelijke doelen is een steeds grotere rol weggelegd voor investeringsfondsen. Investeringsfondsen handelen namelijk op de raakvlakken tussen private investeringen en publieke bekostiging, waarbij men participeert in potentiële financieringsbehoefte die anders wellicht niet door marktpartijen worden opgepikt (Gemeente Rotterdam, 2015). Ook de Europese Commissie stimuleert het inzetten van financieringsinstrumenten door middel van investeringsfondsen, zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De EFRO heeft als doelstelling om in de periode 2014-2020 40% van de financiële middelen te structureren via financieringsinstrumenten. In de vorige periode was dit slechts 8% (Rijksoverheid, n.d.). Enkele van deze financiële middelen worden beschikbaar gesteld door financieringsinstrumenten als: de SEED Capital-regeling (Rijksoverheid, n.d.) en het Europees Fonds voor Strategische Investeringsinstrumenten (EFSDI).- Deze laatste is een leningsinstrument voor risicodragende financiering van de Europese Investeringsbank (EIB) (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, n.d.). Langzaam maar zeker springen overheden in het ontstane investeringsgat door middel van participaties in investeringsfondsen. Investeringsfondsen zijn een instrument in opkomst en worden steeds vaker door overheden toegepast als alternatief voor traditioneel subsidiëren bij het bereiken van publieke doelen. Investeringsfondsen sluiten aan bij het werkingsmechanisme van de markt en opereren op het snijvlak tussen private investeringen en publieke bekostiging, zoals subsidies (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

Publiek- (semi)private investeringsfondsen worden omschreven als een complexe netwerken, waarin verschillende actoren acteren. Publiek- (semi)private investeringsfondsen spelen een steeds grotere rol in het verzilveren van kansen die het maatschappelijke doelen dienen bij innovatie, duurzaamheid en economische ontwikkeling. Een gemeente dient op zoek te gaan naar raakvlakken tussen markt en overheid die in eerste instantie niet door marktpartijen worden aangepakt (PricewaterhouseCoopers, n.d. b).

De gemeente Rotterdam is een van de actoren die zich inzet voor de stimulatie van de economische ontwikkeling in regio Rotterdam. Naast de gemeentelijke begroting zijn er tal van investerende partijen, zoals Rijksoverheid, waterschappen en private investeringspartners. Er zijn dus vele economische factoren (geldstromen) die van invloed zijn op de ontwikkeling van de stad. De gemeente Rotterdam vindt het van belang om op zoek te gaan naar de mogelijkheden van investeringsfondsen ter stimulatie van maatschappelijke doelen. Dit kan gerealiseerd worden door een stimulerende werking uit te oefenen richting ondernemers, marktpartijen en kennisinstellingen (Gemeente Rotterdam, 2014 b). Daarom participeert de gemeente Rotterdam al in enkele investeringsfondsen die opereren op het snijvlak van private-publieke financiering. Voorbeelden hiervan zijn: *InnovationQuarter* (IQ), Stadshaven Ontwikkelelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE), Swanbridge Capital, Icos Capital Fund (ICF) en Erasmus MC Biomedical Fund.

Echter, over de functionaliteit van deze publiek- (semi)private investeringsfondsen bestaat veel onduidelijkheid. Hoe kun je als gemeente zorgen voor adequate beleidsstukken voor een langere periode en tegelijkertijd maatschappelijke doelen ondersteunen? Hoe kunnen gemeenten beleidsdoelstellingen bereiken door middel van participatie in publiek- (semi)private

investeringsfondsen? Het ontbreekt bij gemeenten veelal aan een duidelijk beleid of strategie rondom de toepassing van investeringsfondsen, zo ook bij de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2014).

## 1.2 Probleemstelling

De gemeente Rotterdam participeert op dit moment al in enkele publiek- (semi)private fondsen die op verschillende wijze tot stand zijn gekomen. Het cluster Stadsontwikkeling geeft aan dat er een gebrek is aan een aangescherpt kader om tot een optimaal mogelijke inzet van publiek- (semi)private investeringsfondsen te komen. Dit gebeurt momenteel vooral ad-hoc en op ervaringen van eerdere investeringsfondsen (Gemeente Rotterdam, 2015).

Momenteel heeft de gemeente Rotterdam geen duidelijk beleid over de handelwijze bij het toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen. Door het uitvoeren van dit onderzoek wordt getracht te achterhalen welke mogelijke handelwijze de gemeente Rotterdam kan hanteren bij investeringsfondsen ter stimulatie van Rotterdamse maatschappelijke doelen ofwel het Rotterdamse publieke belang. Daarnaast heeft dit onderzoek als doel om inzicht en kennis te verkrijgen in de wijze waarop de gemeente Rotterdam momenteel publiek- (semi)private investeringsfondsen hanteert. Dit onderzoek leidt niet tot innovatieve modellen of strategieën, maar het levert een bijdrage aan het begrijpen van de huidige financieringsrealiteit waarin de gemeente Rotterdam moet opereren. Verder worden aanbevelingen aangedragen voor het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam. Deze aanbevelingen zullen gaan over de optimale handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen ter stimulering van het Rotterdamse publieke belang. De gemeente Rotterdam kan door het hanteren van een optimale handelwijze invloed uitoefenen op de gewenste *outcome* van het Rotterdamse publieke belang dat direct in verband staat met de (beleid)doelstellingen. Tot slot kan dit rapport als uitgangspunt dienen voor de aanzet van een beleidskader bij het hanteren van investeringsfondsen binnen de gemeente Rotterdam. Het verkrijgen van inzicht in de bijdrage, inzet en het functioneren van publiek- (semi)private investeringsfondsen is noodzakelijk om in de nabije toekomst te sturen op het gewenste Rotterdamse publieke belang. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

Doelstelling: Aanbevelingen formuleren voor het gericht beïnvloeden van de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen ter stimulatie van het Rotterdamse publieke belang. Dit ten behoeve van het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam.

## 1.3 Hoofd- en deelvragen

Op welke wijze kan de gemeente Rotterdam bewerkstelligen dat de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen waarin zij deelneemt in het verlengde komt te liggen van de Rotterdamse publieke belangen?

Om een gedegen antwoord te krijgen op de bovenstaande hoofdvraag, zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

- I. Wat wordt verstaan onder het begrip publiek belang en welke publieke belangen zijn relevant voor de gemeente Rotterdam?
- II. Op welke wijze en voor welke doeleinden worden publiek-(semi)private investeringsfondsen ingezet ter stimulatie van de Rotterdamse publieke belangen?

- III. Welke aanpak wordt door de gemeente Rotterdam toegepast bij publiek- (semi)private investeringsfondsen om een bijdrage te leveren aan het Rotterdamse publieke belang?
- IV. In welke mate kan de gemeente Rotterdam invloed uitoefenen op de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen om Rotterdamse beleidsdoelstellingen te verwezenlijken?
- V. In welke mate kan de gemeente Rotterdam als actor sturen op Rotterdamse publieke belangen bij publiek- (semi)private investeringsfondsen?

#### 1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Publiek- (semi)private financieringen kennen een opmars voor het realiseren van innovaties, maatschappelijke doelen en ontwikkelingen. Door het aangaan van samenwerkingen binnen meerdere maatschappelijke terreinen ontstaat een verwevenheid tussen partijen die opereren in een publieke en een private context. De grens tussen markt en overheid is kleiner geworden (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Op steeds meer vlakken dringt door dat de beleidsvoering, maar ook de publieke dienstverlening, niet alleen een vraagstuk van de overheid is. Maatschappelijke betrokkenheid wordt van meerdere partijen vereist. Hierbij komt het vaker voor dat overheden, marktpartijen en onderwijsinstellingen samenwerkingsverbanden aangegaan (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). In de literatuur wordt dit ook wel beschreven als Publiek Private Samenwerkingen (PPS). Waar voorheen sprake was van een enkelvoudige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemen, is er nu steeds vaker sprake van een netwerk van actoren. In dit netwerk vindt samenwerking plaats ter stimulatie van de maatschappelijke kwaliteit een begrip dat hierbij centraal staat is *Netwerk Governance*. *Network Governance* is het zoeken naar mogelijkheden voor samenwerking tussen partijen anders en beter vorm te geven.

Het vervagen van de grens tussen publiek en privaat zorgt ook voor een verandering in de theorieontwikkeling binnen de bestuurskunde. In de jaren tachtig dienden de markt en het bedrijfsleven als inspiratie voor theorieontwikkeling binnen de bestuurskunde. Dit is in de jaren 90 verschoven richting netwerken en *governance* (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Over het ontstaan van deze netwerken tussen overheden, kennisinstellingen en marktpartijen is al veel geschreven. Echter, er is weinig bestuurskundige literatuur beschikbaar over de wijze waarop overheden dienen te acteren binnen deze nieuwe samenwerkingsverbanden. Met dit onderzoek wordt getracht een beter inzicht te geven op welke wijze de gemeente Rotterdam invloed kan uitoefenen binnen publiek- (semi)private investeringsfondsen ter stimulatie van het Rotterdamse publieke belang. Het beïnvloeden van de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen kan op verschillende wijze worden gerealiseerd. Sturingsinstrumenten kunnen op verschillende manieren worden ingezet ter beïnvloeding van de resultaten die door investeringsfondsen bereikt worden.

Bestaande wetenschappelijke literatuur over netwerken, *governance* en sturingsinstrumenten zullen geraadpleegd worden. Het is vanuit wetenschappelijk inzicht interessant om te onderzoeken op welke wijze gemeenten publiek- (semi)private investeringsfondsen kunnen vormgeven ter stimulatie van het publieke belang. Voor dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op de gemeente Rotterdam, omdat de gemeente Rotterdam momenteel participeert in enkele investeringsfondsen. Daarnaast stimuleert de gemeente Rotterdam het publieke belang door middel van enkele financieringsalternatieven. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur door uitgebreid in te gaan op de karakteristieken en mogelijkheden van publiek- (semi)private investeringsfondsen binnen het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam.

Zoals eerder aangegeven ontbreekt het bij gemeenten aan kennis op welke wijze publiek- (semi)private investeringsfondsen een bijdrage kunnen leveren aan het publieke belang. Door het ontbreken van deze kennis ontstaat een kans dat Publiek Private Samenwerkingen onbenut blijven. Hierdoor kunnen publieke belangen in minder mate of niet gerealiseerd worden. Vanuit maatschappelijk oogpunt dient dit onderzoek een bijdrage te leveren aan een betere sturing op private-, publieke partijen en kennisinstellingen. Een belangrijke sturingsvraag is op welke wijze actoren in staat zijn om gemeenschappelijke maatschappelijke doelen te realiseren. Gemeenten kunnen de opgedane kennis van dit onderzoek gebruiken bij het toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen bij bestaande of nieuwe netwerken. Op deze wijze kunnen gemeenten adequater inspelen op de behoeften van burgers. Zoals Bovens et al. (2012) beschrijven is de bestuurskunde niet alleen het bestuderen van de publieke sector. Er komt ook steeds meer voor het creëren van publieke waarden door tal van partijen.

### 1.5 Korte beschrijving van onderzoeksmethodologie

Dit onderzoek betreft een *casestudy* onderzoek. Door gebruik te maken van een kwalitatieve documentanalyse en semi-gestructureerde interviews zal de hoofdvraag beantwoord worden. Deze documentanalyse wordt uitgevoerd door het bestuderen van de Rotterdamse handelwijze bij een vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen. De semi-gestructureerde interviews worden afgenomen bij participanten van de betrokken actoren die actief zijn in de verschillende investeringsfondsen. De zienswijze van de respondenten zal een doorslaggevend karakter hebben voor het aandragen van aanbevelingen over de optimale handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen ter stimulering van het Rotterdamse publieke belang. In hoofdstuk 3 wordt een uitvoerige uitleg over de methodologie van dit onderzoek gegeven.

### 1.6 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt in hoofdstuk 1 de aanleiding beschreven die leidt tot de probleemstelling en bijbehorende hoofd- en deelvragen. Hoofdstuk 2 is een theoretische uiteenzetting gegeven van de begrippen beleid en sturing. Hierbij wordt ingegaan op enkele sturingsvormen en instrumenten. Vervolgens wordt het begrip publiek- (semi)private investeringsfonds beschreven. Tot slot wordt een ideaalbeeld geschetst van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de context over het waarborgen van het Rotterdamse publiek belang. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente Rotterdam het Rotterdamse publieke belang momenteel stimuleert door middel van publiek- (semi)private investeringsfondsen. Daarnaast wordt per onderzocht investeringsfonds de huidige handelwijze van de gemeente Rotterdam beschreven. Ook wordt per investeringsfonds een beschrijving gegeven over het functioneren van het investeringsfonds, de huidige prestaties en de ambities. Hoofdstuk 4 bevat een methodologische uiteenzetting van het onderzoeksdesign. Hierin wordt de onderzoeksopzet beschreven en onderliggende keuzes toegelicht en beargumenteerd. Hoofdstuk 5 de analyse wordt antwoord gegeven op de vijf geformuleerde deelvragen. Hierbij wordt ingegaan op het vijftal geselecteerde Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen. Dit wordt gedaan aan de hand van het bestuderen van aangeleverde documenten aangeleverd door de investeringsfondsen en door het afnemen semi-gestructureerde interviews met respondenten. De afgenomen interviews worden samen met de documenten van de onderzochte Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen geanalyseerd. Om in hoofdstuk 6 te komen tot de conclusies, reflectie en de aanbevelingen.

## 2 Gerichte beïnvloeding van complexe netwerken

Werkgeversorganisatie MKB-Nederland en ondernemersorganisatie VNO-NCW hebben op 7 juni 2016 plannen overhandigd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In deze plannen wordt aan alle wethouders met Economische Zaken in hun portefeuille gevraagd, om een verklaring te geven op welke wijze men het ondernemersklimaat in hun gemeente wil verbeteren. Deze twee partijen vinden namelijk dat een betere samenwerking cruciaal is voor de leefbaarheid en veerkracht van een regio. In Nederland zijn enkele sterke regionale clusters actief. Echter, deze komen volgens Michaël van Straalen van MKB-Nederland niet van de grond zonder samenwerking en steun van lokale overheden. Ook geeft hij aan dat gemeenten steeds meer taken vanuit de Rijksoverheid krijgen toebedeeld. Het is daarom belangrijk om deze thema's gezamenlijk op te pakken (Nu.nl, 2016).

In dit hoofdstuk wordt allereerst een algemeen beeld geschetst over de wijze waarop overheden kunnen sturen aan de hand van beleidsstukken. Na deze omschrijving van beleid en sturing worden een vijftal sturingsvormen beschreven (2.2). Vervolgens worden in paragraaf 2.3 enkele sturingsinstrumenten omschreven waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen klassieke – en tweede generatie sturingsinstrumenten. Verder wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op de sturingscontext waarin publiek- (semi)private investeringsfondsen zich bevinden. Hierbij worden een drietal handelwijze hoe overheden kunnen acteren beschreven en wordt ingegaan op welke wijze de transitie van *government* naar *governance* invloed heeft op de hedendaagse overheidsbeleidsvoering. In paragraaf 2.6 wordt het sturingsdomein afgebakend, namelijk het publiek- (semi)privaat investeringsfonds en staat het functioneren van publiek- private samenwerking centraal. Dit leidt tot een conceptualisering in paragraaf 2.7 van het begrip publiek belang. Vervolgens wordt in paragraaf 2.8 het ontstaan van het publiek- (semi)privaat investeringsfonds omschreven. Tot slot wordt in paragraaf 2.9 een ideaalbeeld geschetst over het functioneren van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds.

### 2.1 Beleid en sturing

Dertig jaar geleden werd de overheid gezien als probleemoplosser en rechtvaardige verdeler van werk, geluk, inkomen en gelijke kansen. Van de overheid wordt verwacht dat daar waar mogelijke maatschappelijke problemen optreden deze worden voorkomen, vermindert of opgelost. Bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken is de overheid uit op beïnvloeding van actoren, dit wordt sturing genoemd. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken is door de jaren heen veranderd. Tegenwoordig wordt gesproken over co-productie, interactieve beleidsvoering en procesmanagement in beleidsnetwerken. Daarnaast worden marktmechanisme ingezet om de welvaart en het welzijn te stimuleren (Bekkers, 2012). De rol die de overheid inneemt bij bestuurlijke processen is ook door de jaren heen veranderd. “Het oplossen van complexe, maatschappelijke vraagstukken, zoals het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten, wordt veeleer gezien als een proces van het organiseren van samenhang en samenspel tussen een groot aantal private, publieke en semipublieke partijen die elk vanuit een eigen rol hierbij betrokken zijn” (Bekkers, 2012, p. 87). Hierbij gaat het om mensen, middelen en organisaties die met elkaar zijn verbonden. Binnen deze context zijn beleid en sturing twee belangrijke begrippen die hand in hand gaan. Door gebruik te maken van beleid streeft de overheid sturing te geven aan ontwikkelingen in de samenleving (Bekkers, 2012). Het is daarom essentieel om deze twee begrippen nader te specificeren.

Beleid kan geformuleerd worden als een afweging van waarden die in de samenleving plaatsvinden en belangrijk worden gevonden (Bekkers, 2012). Beleid geeft op basis van de politieke

achtergrond aan welke keuzes er gemaakt zijn en om welke reden. Daarnaast geeft het beleid aan op welke wijze waarden gerealiseerd kunnen worden en op welke onderdelen of groepen van de samenleving deze betrekking hebben. “Hoogerwerf (1987) geeft een klassieke definitie van beleid, namelijk het realiseren van bepaalde doelstellingen door middel van middelen in een bepaalde tijdsvolgorde” uit (Bekkers, 2012, p. 19). Rosenthal, Ringeling, Bovens, Hart en van Twist (1996) kenmerken beleid als voornemens, keuzes en acties van bestuurlijke organen die bewust sturen op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen (Bekkers, 2012). Bekkers (2012) omschrijft beleid als inhoud geven aan de wijze waarop een overheid gewenste ontwikkelingen in de samenleving streeft te beïnvloeden. Dit beïnvloeden gebeurt veelal door middel van sturing.

Sturing kan worden beschreven als (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (Kickert, Aquina, & Korsten, 1985). De overheid probeert door het beschrijven en realiseren van beleid en het inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten ontwikkelingen in de samenleving te beïnvloeden. Men probeert het in die mate te beïnvloeden dat het aansluit bij de doelstellingen die de politiek vooraf voor ogen had (Bekkers, 2012).

Het begrip sturing is veelal gerelateerd aan bepaalde veronderstellingen van overheidsingrijpen die verwijzen naar effectiviteit, efficiency en legitimiteit. Bekkers (2012) legt dit uit aan de hand van een zestal veronderstellingen. De eerste veronderstelling heeft betrekking op de politiek-bestuurlijke noodzaak van sturing. Ingrijpen van de overheid, ook wel overheidssturing genoemd, dient gelegitimeerd te worden. Dit doet de overheid door een bepaalde positie en rol in te nemen bij politieke waarde die in de samenleving ter discussie staan. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de overheid omgaat met vluchtelingen uit oorlogsgebieden. Het ingrijpen door de overheid in zulke situaties is gebonden aan legitimiteit van overheidsingrijpen. In deze situatie is sturing geen neutraal begrip maar is het afhankelijk van de legitimiteit en politieke context van het overheidsingrijpen (Bekkers, 2012). De tweede veronderstelling gaat over het sturend vermogen van een actor. Actoren kunnen organisaties, groepen of individuen zijn. Met het sturend vermogen van een actor wordt de wijze bedoeld waarop een actor bepaalde hulpbronnen kan inzetten. Door gebruik te maken van deze hulpbronnen, zoals: wettelijke taken, geld, organisatiestructuur en kennis, kunnen bepaalde ontwikkelingen in een gewenste richting beïnvloed worden (Bekkers, 2012). De derde veronderstelling gaat over het zelfsturend vermogen van een actor. Sturing is namelijk altijd gericht op andere actoren. Actoren handelen echter niet altijd zoals is afgesproken in een beleidsprogramma. Ze beschikken over een zelfsturend vermogen. Met deze zelfsturing wordt de mogelijkheid en vrijheid van actoren bedoeld die op hun eigen wijze kunnen reageren op de veranderende omgeving en afgegeven sturingssignalen (Bekkers, 2012). De vierde veronderstelling heeft betrekking op het object en de context van sturing. De overheid heeft tijdens het ingrijpen te maken met allerlei contextuele factoren. Deze factoren zijn van belang op de mate waarin de overheid gericht invloed kan uitoefenen op de actor (Bekkers, 2012). De vijfde veronderstelling gaat over de rol van kennis en informatie. Sturing en informatie zijn met elkaar verbonden. Succesvolle sturing kan niet zonder de benodigde kennis en informatie. Dit is namelijk noodzakelijk om een actueel inzicht te verkrijgen in het probleem en de oplossing van een vraagstuk. Verder is tussentijds inzicht verkrijgen over de effecten van de genomen maatregelen belangrijk. Door middel van dit inzicht kan namelijk gericht worden gestuurd (Bekkers, 2012). Tot slot wordt door Bekkers (2012) verondersteld dat de inzet van bepaalde sturingsinstrumenten een bijdrage levert aan doelgericht sturen. Zo kan in het kader van interactieve beleidsvorming gekozen worden voor de inzet van communicatieve instrumenten om actoren te informeren en te betrekken bij het besluitvormingsproces. Sturing is het gericht beïnvloeden van actoren binnen een bepaalde context. De overheid doet dit door het hanteren van verschillende sturingsvormen. Om een vollediger beeld

te krijgen over het begrip sturing wordt in onderstaande paragraaf ingegaan op enkele sturingsvormen die door de overheid gehanteerd kunnen worden.

## 2.2 Sturingsvormen

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele vormen van sturing die door overheden gehanteerd kunnen worden. Allereerst wordt ingegaan op de klassieke vorm van sturing. Vervolgens worden enkele nieuwe vormen van sturing beschreven, de tweede generatie.

### 2.2.1 Klassieke sturing

De eerste vorm van sturing die in dit onderzoek beschreven wordt is de klassieke sturing. Kenmerkend voor deze vorm is dat ontwikkelingen en vraagstukken die zich in de samenleving voordoen vanaf een centraal punt beheersbaar, controleerbaar en oplosbaar zijn. Bij deze sturingsvorm beheersen wet- en regelgeving en planning de processen en ontwikkeling van de organisatie. De legitimiteit van deze vorm van sturing gaat vooral over de maakbaarheid van de samenleving en het eeuwig voortduren van een onveranderde samenleving. Het sturend vermogen van de overheid wordt gezien als ordening van mensen en middelen. De overheid wordt gezien als maatschappelijke probleemoplosser die boven de samenleving staat. Organisaties worden gezien als machines waarin weinig aandacht uitgaat naar het zelfsturend vermogen van deze organisaties. De maatschappelijke context wordt beïnvloed door te sturen op interne bedrijfsprocessen en het toepassen van een rationale denkwijze. De term klassiek betekent niet dat deze vorm van sturing niet meer voorkomt, deze sturingsvorm wordt nog steeds toegepast (Bekkers, 2012). Timmermans en Hoppe (2000) beschrijven klassieke sturing als directe of indirecte interventies via regulering en financiële prikkels door de Rijksoverheid.

De grenzen tussen publiek-privaat, overheid, samenleving en markt zijn de afgelopen jaren vervaagd. Geconstateerd werd dat door deze verandering de aanpak van maatschappelijke vraagstukken via klassieke sturingsvorm op teleurstellende ervaringen uitliepen. Nieuwe vormen van sturing ontstonden waarin de overheid niet langer de centrale sturende actor is bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Bekkers (2012) beschrijft enkele nieuwe vormen van sturing, namelijk: sturing op in- en outputparameters, sturing op incentives, sturing op structurering en procedurering van relaties en sturing van gemeenschappelijke beeldvorming.

### 2.2.2 Sturing op in- en outputparameters

Sturing op in- en outputparameters richt zich op de organisatiegrenzen waarbij de autonomie en het zelfsturend vermogen van de organisatie wordt gerespecteerd en gestimuleerd. Deze vorm van sturing richt zich vooral op bepaalde in- en outputparameters en niet op het interne functioneren van een organisatie. Er is sprake van zelfsturing binnen de van bovenaf vastgestelde kaders. Deze kaders geven de verwachtingen van de te leveren prestatie aan (Bekkers, 2012). Bij sturing op basis van input wordt een budget ter beschikking gesteld, die door de organisatie nagenoeg vrij te besteden is. Aan de outputkant worden eisen gesteld aan de kwaliteit en kwantiteit van de te leveren diensten. Sturingsinstrumenten die bij deze sturingsvorm veelal voorkomen zijn: contractmanagement, budgettering en kengetallen. Deze sturingsinstrumenten worden veelal in verband gebracht met New Public Management (NPM) (Bekkers, 2012).

Bij de in- en output sturingsvorm draait het om het opstellen van meetbare doelstellingen. Dit dient te leiden tot een verbetering van de transparantie en verantwoording over de te bereiken resultaten (De Bruijn H. , 2001); (Denters, 2001). Door de koppeling te maken tussen prestaties en beloningen draagt deze sturingsvorm bij aan de versterking van het leer- en oordeelsvermogen van



een organisatie. Echter, het koppelen van prestaties en beloningen kan leiden tot ander gedrag, namelijk strategisch en risicomijdend gedrag. Hierdoor kan een kloof ontstaan tussen prestaties die op papier indrukwekkend uitzien en tegenvallende prestaties die daadwerkelijk gerealiseerd worden (Bekkers, 2012). Door als organisatie enkel gebruik te maken van een in- en output sturingsvorm is een organisatie vrij bij het maken van keuzes met betrekking tot de realisatiewijze van de output. Dit kan leiden tot stimulatie van innovatie en ondernemerschap binnen de organisatie en het verkennen van mogelijkheden buiten de organisatie. Echter, outputsturing kan ook leiden tot belemmering van vernieuwing en zorgen voor verdere bureaucrativering. Zo dient er voldaan te worden aan administratieve verplichtingen en wet- en regelgeving. Daarnaast kan het leiden tot verkokering, omdat enkel de focus wordt gelegd op hun eigen taken en verantwoordelijkheden (Bekkers, 2012).

De kritiek die op in- en output sturing en op New Public Management is ontstaan heeft geleid tot geleidelijk afstand nemen van de NPM-gedachten. Steeds vaker wordt de term *New Public Governance* gebruikt (Osborne, 2010). *New Public Governance* benadrukt zowel het resultaatgericht handelen van overheden als het besef dat deze resultaten niet alleen gerealiseerd kunnen worden. Door samen te werken met verschillende partijen met uiteenlopende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden resultaten gerealiseerd die door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven als zinvol worden beschouwd (Bekkers, 2012).

### 2.2.3 Sturing door incentives

Sturing op incentives richt zich op gedragsbeïnvloeding door middel van niet dwangmatige prikkels. Voorbeelden hiervan zijn: subsidies, belastingvoordelen, investeringspremies en boetes. Door het sturen met behulp van incentives wordt getracht actoren te beïnvloeden om tot een andere afweging te komen. Door het toepassen van beloningen en straffen wordt gedrag beïnvloed zonder bepaalde keuzes op te leggen (Bekkers, 2012). Bij deze klassieke sturing gedachte past de term bestuurskracht. Bestuurskracht ontstaat door het toewijzen van macht aan een actor. In een democratie is dit een gekozen orgaan, bij gemeenten is dit de gemeenteraad en het door de raad gekozen gemeentebestuur (Bruijn & Gerrits, n.d.). Incentivesturing geeft actoren de ruimte om eigen afwegingen te maken. Hierdoor wordt rekening gehouden met de specifieke context dit kan bijdragen aan het verminderen van de weerstand van actoren. Verder kan door het hanteren van deze sturingsvorm de effectiviteit en legitimiteit van de sturing toenemen. Het opent ruimte voor maatwerk en zorgt voor het versterken van het draagvlak (Bekkers, 2012).

Het nadeel van incentivesturing is het versimpelen van de werkelijkheid. Zo kunnen verschillende gestimuleerde maar gewenste individuele acties leiden tot ongewenste of beperkte uitkomsten op maatschappelijk (collectief) niveau (Bekkers, 2012). Een bijkomend probleem bij incentivesturing is het meten van de resultaten. Bij incentivesturing worden geen concrete resultaten geboekt er worden alleen gedragswijzigingen gerealiseerd. Dit zie je terug in de praktijk doordat actoren het gewenste gedrag vertonen en in aanmerking komen voor subsidies. Het kan niet worden nagetrokken of deze subsidies noodzakelijk zijn voor de realisatie van het gewenste gedrag. Dit leidt tot opportunistisch gedrag (Bekkers, 2012).

### 2.2.4 Sturing door structurering en procedurering van relaties

Bij sturing op structurering en procedurering van relaties, ook wel netwerkmanagement genoemd, worden overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen zo georganiseerd dat deze een bijdrage leveren aan de beoogde doelstellingen van het beleid. Hierbij ligt de nadruk op de onderlinge rollen, spelregels en relaties tussen bepaalde actoren in een netwerk. Het voordeel van deze sturingsvorm is het creëren van meer ruimte voor eigen afwegingen en prioriteiten van actoren.



Bestaande praktijken gewoonten en posities worden bijvoorbeeld doorbroken aan de hand van wet- of regelgeving. Echter, actoren zijn in de realiteit niet altijd bereid om een verandering van posities en relaties toe te laten. De verandering van de rollen kan leiden tot weerstand bij de gevestigde actoren. Zo kunnen er ongewenste effecten optreden die voorheen niet voorzien waren. Daarnaast is het lastig om belangen te waarborgen die voor geen enkele actor hoge prioriteit kent (Bekkers, 2012).

### 2.2.5 Sturing door gemeenschappelijke beeldvorming

Sturing van gemeenschappelijke beeldvorming is gericht op de aard en omvang van een bepaald probleem. Deze sturingsvorm richt zich vooral op de aanpak van problemen. Deze sturingsvorm richt zich dan ook op het bij elkaar brengen van partijen en het aandragen van een speelveld waarbinnen overleg, onderhandeling en ruil kunnen plaatsvinden (Bekkers, 2012). Deze wijze van sturing wordt ook wel coproductie genoemd. Deze sturingsvorm past binnen de huidige gedachten dat maatschappelijke vraagstukken te complex zijn geworden om alleen door de overheid te worden aangepakt. Publiek- en (semi)private actoren dienen een samenwerking aan te gaan voor het aanpakken van deze maatschappelijke vraagstukken. Doordat actoren dienen samen te werken ontstaan wederzijdse afhankelijkheden en gezamenlijke doelen. Echter, het tegenovergestelde kan gebeuren. Er ontstaat geen gezamenlijk beeld en de beleidsontwikkelingsprocessen lopen vast. Daarnaast is een risico van vrijblijvendheid omdat actoren elkaar niet kunnen aanspreken op individuele verantwoordelijkheden en taken (Bekkers, 2012).

Aan de hand van bovenstaande sturingsvormen kan geconcludeerd worden dat de wijze van sturen effect heeft op de totstandkoming van beleid. Hierbij is de overheid slechts één actor die bepaalde ontwikkelingen probeert te sturen. Een belangrijke sturingsvraag is op welke wijze actoren in staat zijn om gemeenschappelijke maatschappelijke doelen te realiseren. Bij de klassieke wijze van sturing wordt door de overheid beleid gerealiseerd door middel van planning en wet- en regelgeving. Inmiddels is geconstateerd dat deze sturingsvorm ontoereikend is voor de huidige realiteit. Bij de nieuwe sturingsvormen is meer aandacht voor de samenleving waarin verschillende actoren opereren. Tussen deze actoren is onderling een afhankelijkheid ontstaan waarbij een groter beroep wordt gedaan op het sturende vermogen van deze actoren en de daarbij horende beleidsnetwerken (Bekkers, 2012). Bekkers (2012) beschrijft sturing als het gericht creëren van arena's waarbinnen door middel van overleg, onderhandeling en ruil te komen tot gezamenlijke antwoorden op maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Het stimuleren van deze arena's door de overheid vindt onder andere plaats door het hanteren van de juiste sturingsinstrumenten. In onderstaande paragraaf 2.3 worden enkele sturingsinstrumenten beschreven van zowel de klassieke vorm van sturing, als de tweede generatie.

### 2.3 Sturingsinstrumenten

In een samenleving met verschillende actoren die allemaal een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken dienen sturingsinstrumenten te worden ingezet. Onder een instrument wordt het gericht beïnvloeden van een actor verstaan. Daarbij dient door de inzet van één sturingsinstrument aantoonbare beïnvloeding plaats te vinden, die zonder de inzet van hetzelfde sturingsinstrument niet had plaatsgevonden. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Het toepassen van de juiste sturingsinstrumenten is cruciaal om gerichte invloed op de te sturen actor uit te oefenen. Aan de hand van sturingsinstrumenten kan de overheid de verschillende actoren beïnvloeden. In onderstaande paragraaf zal specifiek worden ingegaan op enkele sturingsinstrumenten die door de overheid toegepast kunnen worden. Allereerst wordt ingegaan op de klassieke uit de zogenoemde

eerste generatie sturingsinstrumenten in paragraaf 2.3.1. Ten tweede wordt in paragraaf 2.3.2 beschreven over welke karakteristieken een complex netwerk beschikt. Vervolgens worden in paragraaf 2.3.3 enkele sturingsinstrumenten beschreven van de tweede generatie. Tot slot wordt het deelhoofdstuk afgesloten met enkele conclusies.

### 2.3.1 Klassieke sturingsinstrumenten

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven twee generaties sturingsinstrumenten, namelijk de traditionele sturingsinstrumenten (eerste generatie) en tweede generatie sturingsinstrumenten. De eerste generatie sturingsinstrumenten hebben vooral betrekking op de inzet van juridische instrumenten en regulering vanuit de overheid. Enkele sturingsinstrumenten die De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) benomen zijn: wetten, beleidsregels, plannen en beschikkingen. Wetten worden gebruikt om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en aan te passen. De samenleving heeft door de jaren heen een verandering doorgemaakt met betrekking tot het handhaven van wetten. Onder andere door privatiseringen en het toelaten van marktwerking is het voor de overheid lastiger geworden om te sturen door middel van wetten. Het hanteren van wetten is veelal ontoereikend (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Marktwerking is een sturingsvorm waarbij de overheid geen enkele invloed uitoefent op. Bij marktwerking wordt uitgegaan van het spontaan ontstaan door de markt zelf van een coördinatie van activiteiten (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart, & van Twist, 1996).

Beleidsregels zijn gebonden voorwaarden met een wettelijke grondslag. Echter, de gewenste handeling is niet specifiek door de overheid omschreven. Beleidsregels vormen een toevoeging op de bestaande wetten en worden in veel gevallen vastgesteld door bevoegde instanties door middel van een hiërarchische sturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Wet- en regelgeving is geen neutraal instrument maar een normatieve waarde. Zo kan een organisatie die gestuurd wordt door wet- en regelgeving, dezelfde wet- en regelgeving gebruiken ter verdediging. Dit heeft als gevolg dat juridische instrumenten beperkt inzetbaar zijn als sturingsinstrument. Dit is ook van toepassing bij plannen en beschikkingen. Deze regulerende instrumenten komen net zoals wetten en beleidsregels vaak traag tot stand. En dat terwijl maatschappelijke ontwikkelingen juist snel verlopen en ieder moment kunnen veranderen. Van een overheid wordt verlangd om tijdig in te spelen op deze ontwikkelingen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) constateren dat wet- en regelgeving veelal onvoldoende toereikend is bij het sturen op maatschappelijke ontwikkelingen. Maatschappelijke ontwikkelingen worden veelal gerealiseerd door een samenwerking van meerdere actoren met verschillende belangen of doelen. Deze actoren verenigen zich veelal in een organisatie. Het is lastig om wet- en regelgeving van toepassing te laten zijn op complexe organisaties waarin verschillende uiteenlopende partijen acteren. Overheden dienen namelijk te beschikken over uitgebreide informatie om relevante wet- en regelgeving te formuleren. Het verzamelen, verwerken en interpreteren van deze informatie is een tijdrovend proces. Hiermee wordt het risico gelopen dat het uiteindelijke resultaat alweer achterhaald is. Voor de aanpak van maatschappelijke ontwikkelingen ondervinden overheden dat het toepassen van enkel regulerende instrumenten onvoldoende is. Ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) concluderen dat de eerste generatie sturingsinstrumenten (regulerende instrumenten) onvoldoende toereikend zijn in de huidige realiteit.

Bij de inzet van eerste generatie sturingsinstrumenten wordt de overheid gezien als een autonome centrale sturende actor. Deze positie is de laatste jaren aan het veranderen naar sturing in onderlinge samenspraak met meerdere actoren. Op deze wijze wordt gezamenlijk gestreefd naar het bereiken van doelen. De positie van de overheid is dus veranderd van bovengeschikte actor naar een netwerk actor. Deze moderne benadering van sturing wordt ook wel de netwerkbenadering

genoemd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). De overheid dient zich op te stellen in een complex netwerk van actoren. Deze actoren dienen gestimuleerd te worden door de overheid. Op deze wijze kunnen zij een bijdrage leveren aan de realisatie van het maatschappelijke belang. In paragraaf 2.4 zal uitgebreider worden ingegaan op deze veranderende sturingscontext waarin de overheid acteert. In onderstaande paragraaf worden de karakteristieken van een complex netwerk toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3.3 de tweede generatie sturingsinstrumenten uitgewerkt.

### 2.3.2 Karakteristiek van een netwerk

De complexiteit in netwerken ontstaat door verschillende mechanisme die niet alleen afkomstig zijn van publieke actoren (Klijn & Koppenjan, 2000). De belangrijkste eigenschap van de netwerk benadering is de aanname dat actoren onderling afhankelijk zijn. Actoren kunnen hun persoonlijke doelen niet bereiken zonder gebruik te maken van middelen waarover overige actoren beschikken (Scharpf, 1978); (Benson, 1982); (Rhodes R. , 1988). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven een drietal belangrijke eigenschappen van complexe netwerken: pluriformiteit of differentiatie, geslotenheid en autonomie van de te sturen actoren en de interdependenties tussen actoren, zowel publieke als private partijen. Aan de hand van dit drietal eigenschappen worden complexe netwerken onderstaand toegelicht. In paragraaf 2.4.1 wordt verder ingegaan op de sturingscontext van de complexe netwerken.

#### Pluriformiteit of differentiatie

Pluriformiteit is een belangrijk kenmerk van netwerken. De te sturen actoren binnen een netwerk zijn veelal niet homogeen. Dit betekent dat actoren (organisaties) uit meerdere delen bestaan die niet altijd met elkaar in relatie staan. Pluriformiteit kan optreden op een tweetal niveaus: bij een enkele te sturen actor of bij een doelgroep als geheel. Een voorbeeld van een enkele actor is een organisatie die bestaat uit meerdere afdelingen. Afdelingen kunnen onderling beschikken over verschillen in wijze van functioneren, toekomstvisie en wijze van aansturing. Voor een effectieve wijze van sturing is het belangrijk deze organisatie niet als één actor te beschouwen, maar als losse actoren. Ook binnen een doelgroep bestaat pluriformiteit. Zo kan een doelgroep bestaan uit meerdere bedrijven die verschillen in omvang, doelstelling en visie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

Pluriformiteit beïnvloedt de mogelijkheden die een overheid heeft om in netwerken te sturen. Sturingsinstrumenten zullen namelijk enkel van invloed zijn op onderdelen of divisies en niet op de gehele actor. De sturende werking van het instrumenten kan daarom over onvoldoende kracht beschikken om de gewenste doelen te bereiken. Dit is niet alleen van toepassing op individuele actoren maar ook op pluriforme doelgroepen. De verscheidenheid van opvattingen binnen een actor kunnen echter ook positief werken. Door de variëteit binnen actoren is de kans groter dat één deel van de te sturen actor gevoelig is voor de stuursignalen van de overheid. Dit betekent dat de overheid een grotere kans maakt om actoren te beïnvloeden zodra men de juiste sturingsinstrumenten hanteert (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

#### Geslotenheid en autonomie van de te sturen actoren

Een tweede barrière waarmee de overheid geconfronteerd wordt is geslotenheid van actoren. Een gesloten organisatie is sterker op zichzelf gericht dan op hun complexe omgeving. Een organisatie kan haar werkzaamheden voortzetten zonder zich aan te passen aan de invloed die door de omgeving wordt uitgeoefend. Organisaties hoeven zich niet op ieder signaal vanuit een complexe omgeving aan te passen. Daarnaast beschikken organisaties over een referentiekader. Dit referentiekader houdt in dat organisaties een selectief beeld hebben van de werkelijkheid en hun omgeving. Organisaties zullen vooral geïnteresseerd zijn in maatschappelijke ontwikkelingen als deze

aansluiten bij hun eigen referentiekader. Wanneer de overheid op deze organisaties invloed wil uitoefenen, dan is het van belang dat de sturingsinstrumenten aansluiten bij het referentiekader van de te sturen actor (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

#### De interdependenties tussen actoren

Tot slot heeft een complex netwerk te maken met interdependenties of wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. In een hiërarchisch sturingsmodel is de overheid de bovengeschikte partij van de overige actoren. Echter, bij een netwerk zijn overheden afhankelijk van de medewerking van actoren voor het realiseren van gezamenlijke doelstellingen. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en overige actoren betekent een gedragswijziging voor beide partijen. Deze gedragswijziging uit zich in een wijziging in de dynamiek van zowel posities als ambities. Wederzijdse afhankelijkheid bestaat niet alleen tussen overheden en private partijen maar ook tussen overheden onderling. Daarbij is de wederzijdse afhankelijkheid veranderlijk bij nieuwe beleidsissues, politieke wisselingen, verandering in coalities en bij innovaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Naast de onderlinge afhankelijkheid van een groot aantal actoren binnen het complexe netwerk zijn actoren afhankelijk van andere actoren die niet vertegenwoordigd zijn in het netwerk. Dit levert voor de actoren een beperking in bewegingsvrijheid op. In een complex netwerk is het lastig om iedere actor het voordeel van de verandering te laten ervaren. Hierdoor komen innovaties of nieuwe plannen moeizaam op gang (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

Binnen complexe netwerken handelen verschillende actoren met uiteenlopende doelen en denkbeelden. Een overheid wil door middel van sturingsinstrumenten grip houden op de sturing van maatschappelijke ontwikkelingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Binnen dit onderzoek worden publiek- (semi)private investeringsfondsen onderzocht. Binnen deze investeringsfondsen tracht de gemeente Rotterdam effectief te sturen op de gewenste uitkomsten. Binnen publiek- (semi)private investeringsfondsen zijn zowel publieke als private actoren actief hierdoor ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Deze actoren hanteren op hun beurt een eigen referentiekader. Daarnaast zijn zij veelal afhankelijk van andere partijen en van opvattingen in hun eigen organisatie. Dit maakt een publiek- (semi)privaat investeringsfonds een complex netwerk van actoren. Daarom wordt specifiek ingegaan op de sturingsinstrumenten die gemeente Rotterdam kan hanteren binnen complexe netwerken.

#### 2.3.3 Tweede generatie sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten dienen niet alleen op regulerende wijze gehanteerd te worden maar een andere werking van instrumenten is noodzakelijk. Daarom introduceren De Bruijn en ten Heuvelhof, (1991) een tweede generatie sturingsinstrumenten. Tweede generatie sturingsinstrumenten zijn niet per definitie nieuwer of vullen eerste generatie instrumenten aan. Verder is het onjuist om te denken dat eerste generatie instrumenten ongeschikt zijn voor het sturen binnen complexe netwerken. Echter, tweede generatie instrumenten bieden andere mogelijkheden voor sturing op maatschappelijke vraagstukken dan de eerder beschreven juridische instrumenten. Om het functioneren van de tweede generatie sturingsinstrumenten te begrijpen binnen complexe netwerken wordt ingegaan op een vijftal sturingsinstrumenten.

##### Meerzijdige instrumenten

Het eerste sturingsinstrument dat beschreven wordt zijn meerzijdige instrumenten. Meerzijdige instrumenten kunnen voorkomen in verschillende soorten en maten. Meerzijdige instrumenten zijn overeenkomsten tussen overheden onderling of tussen overheden en maatschappelijke actoren. Deze zijn veelal schriftelijk vastgelegd en handelen over de doelstelling of de uitvoering van het desbetreffende overheidsbeleid (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Door de inzet van meerzijdige

instrumenten ontstaat een erkenning van de autonomie van overige actoren en van elkaars wederzijdse afhankelijkheid. Door met elkaar te onderhandelen over de gewenste uitkomsten worden zowel de overheid als overige actoren als gelijken beschouwd. De afspraken tussen de actoren kunnen van inhoudelijke of procedurele aard zijn. Verder kunnen afspraken kaders aangeven of afspraken over de te leveren resultaten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

### Persoonsgerichte instrumenten

Persoonsgerichte instrumenten kunnen twee soorten aannemen, namelijk het individu als te beïnvloeden actor of het individu als sturende factor. In het geval van het te beïnvloeden individu wordt gesproken over een 'mikpunt'. Een individu als sturende factor binnen een organisatie is een 'ijkpunt'. Het verschil tussen beide zit in de wijze van sturing. Bij een 'mikpunt' wordt het individu gestuurd om gedrag of gedachten gang te beïnvloeden. Bij een 'ijkpunt' wordt het individu gestuurd om verandering binnen een organisatie in gang te zetten. Echter, dit neemt een risico met zich mee. Zodra personen worden ingezet als sturingsinstrumenten betekent dit dat de individuele kenmerken van een persoon van invloed zijn op het sturingsproces. Dit neemt het risico met zich mee dat de beoogde sturing het tegenovergestelde effect kan hebben dan gewenst. Het inzetten van persoonsgerichte instrumenten is risicovol en kunnen niet zomaar worden toegepast (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

### Incentives

Een incentive is een gedragsprikkel van een niet dwangmatig karakter. Het zijn vooral financiële gedragsprikkelers waar onderscheid wordt gemaakt tussen positieve en negatieve incentives. Bij positieve kan worden gedacht aan een beloning en bij negatieve aan een boete. Het niet dwangmatige karakter laat de te beïnvloeden actor vrij om te reageren op de uitgeoefende sturing. Dit is vooral van toepassing bij een negatieve incentives, de actor is vrij om zich wel of niet aan te passen. Bij een positieve incentives, zoals een subsidie, is de actor verplicht om het gewenste gedrag uit te voeren. Na de toepassing van een positieve incentives heeft een bestuurde actor minder handelingsvrijheid dan bij een negatieve incentives (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

### Kengetallen

Kengetallen worden omschreven als een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uit te drukken in fysieke eenheden of geldeenheden. Door gebruik te maken van kengetallen kan de toestand of ontwikkeling van een beleidsterrein inzichtelijk gemaakt worden. Overheden zijn bij het sturen met behulp van kengetallen niet geïnteresseerd op welke wijze de prestatie geleverd wordt. Maar alleen geïnteresseerd in het kwantificeerbare deel van de prestatie. Deze vorm van sturen vindt veelal op afstand plaats. Verder wordt een onderscheid gemaakt in normatieve kengetallen en feitelijke kengetallen. Normatieve kengetallen hebben betrekking op de verwachte prestatie, terwijl feitelijke kengetallen de geleverde prestatie door een actor weergeeft (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

### Communicatieve instrumenten

Een communicatief instrument wordt omschreven als een wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren. Een viertal aspecten is hierbij van belang. Ten eerste is de mate van dwang verschillend bij het inzetten van een communicatief instrument. Communicatieve instrumenten kunnen namelijk een verruimende of beperkende werking hebben. Verder kan er een onderscheid worden gemaakt in passieve of actieve inzet van communicatieve instrumenten. Ten derde wordt gewezen op het belang van informatieoverdracht bij de inzet van overige instrumenten. Communicatieve instrumenten maken veelal een onderdeel uit van een instrumentenmix, deze rol kan sterk variëren. Tot slot worden ethische aspecten aangedragen die van belang zijn bij communicatieve instrumenten. Een voorbeeld hiervan is waar de grens wordt getrokken bij het toepassen van propaganda (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

Sturing is berust op bepaalde veronderstellingen. Het is belangrijk om bij het uitoefenen van sturing bewust te zijn van de politieke context en de context waarin actoren zich bevinden. Verder dient aandacht te worden besteed aan mogelijke inzetbare hulpbronnen en de vrije interpretatiewijze van actoren. Actoren kunnen anders dan verwacht handelen met bijkomende negatieve gevolgen. Daarom zijn kennis en informatie essentieel om een probleem en mogelijke oplosrichting te onderzoeken. Om beter inzicht te verkrijgen in de wijze van mogelijke overheid sturing wordt onderstaand ingegaan op de sturingscontext.

### 2.3.4 Terugkoppeling voorgaande paragrafen

Concluderend kan gesteld worden dat sturing vanuit de overheid noodzakelijk is om (doel)gericht invloed uit te oefenen op ontwikkelingen binnen een vooraf vastgestelde context. Binnen deze sturingscontext bevinden zich zelfsturende actoren waarop een overheid op een legitieme wijze met behulp van kennis en informatie invloed uitoefenend. Het is voor overheden noodzakelijk om door middel van sturing gericht invloed uit te oefenen op actoren die een potentiële bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Daarbij is het toepassen van de geschikte sturingsvormen en sturingsinstrumenten op zowel publieke- als (semi)private actoren een vereiste.

Verder kan uit de theorie worden afgeleid dat een klassieke vorm van sturing waarbij de overheid als centrale probleemoplosser acteert onvoldoende toereikend is bij maatschappelijke vraagstukken. Als reactie hierop zijn een viertal sturingsvormen ontstaan waarbij de overheid participeert als actor binnen een netwerk. Bij dit viertal sturingsvormen is meer aandacht voor het creëren van arena's waar door middel van overleg, onderhandeling en ruil gezamenlijk antwoorden op maatschappelijke vraagstukken worden gevonden.

De overheid heeft de mogelijkheid om deze arena's te stimuleren aan de hand van sturingsinstrumenten. Sturingsinstrumenten zijn gericht op het beïnvloeden van actoren waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen klassieke sturingsinstrumenten en tweede generatie instrumenten. Bij het toepassen van klassieke sturingsinstrumenten wordt de overheid gezien als een autonome centrale actor. Geconstateerd wordt dat er afgelopen jaren een verandering heeft plaatsgevonden van een bovengeschatte autonome centrale overheid naar een overheid die participeert als netwerk actor. Dit heeft deels te maken door het afnemen van financiële middelen en het alsnog complexer worden van de maatschappelijke vraagstukken. De overheid is meer dan voorheen afhankelijk geworden van externe actoren. Deze verandering zorgt voor een toenemende complexiteit van pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid van actoren. Overheden zijn verplicht om samenwerkingen aan te gaan voor de realisatie van maatschappelijke vraagstukken, zo ook bij publiek- (semi)private investeringsfondsen.

## 2.4 Sturingscontext

Sturen in systemen van sterke afhankelijkheden en onderlinge dynamiek stelt andere eisen aan de bestuurskracht van overheden. Het hanteren van een eigen beleid en het oriënteren op de eigen organisatie zijn niet meer beslissend. Veelal dienen actoren in te spelen op de veranderende omgeving waarbij veel vaker termen als: netwerk, veerkracht en samenwerking benoemd worden (Bruijn & Gerrits, n.d.). Inmiddels is het besef bij verschillende actoren doorgedrongen dat concurrentie onderlinge samenwerking in de weg kan staan bij organisatie overstijgende maatschappelijke vraagstukken. Eigen belang en financiële prikkels worden vaker aan de kant geschoven voor het gezamenlijk realiseren van een gedeeld maatschappelijk belang. In onderstaand hoofdstuk zal worden ingegaan op de veranderende sturingscontext van zowel de ontstane complexe



netwerken (paragraaf 2.4.1) als de transitie van de New Public Management benadering naar een *New Public Governance* benadering (paragraaf 2.4.3).

### 2.4.1 Karakteristieken van complexe netwerken

Zoals in bovenstaand beschreven zijn in onze huidige samenleving mensen, middelen en organisaties met elkaar verbonden. Dit geldt zowel voor de samenleving in zijn algemeenheid als voor de overheid die steeds vaker afhankelijk is geworden van andere partijen om haar beleid succesvol uit te voeren (Castells, 2003). Castells (2003) beschrijft deze samenleving als de netwerksamenleving. De netwerksamenleving is mede ontstaan door de inzet van technologie in productieprocessen. Dit heeft ervoor gezorgd dat (digitale) informatie en kennis belangrijke componenten zijn geworden voor het realiseren van diensten en goederen in onze samenleving. Het ontstaan van deze nieuwe informatiestromen heeft als gevolg dat de grenzen tussen overheid, bedrijven en burgers vervagen (Bekkers, 2012).

De overheid is minder dan voorheen in staat om te voldoen aan de eisen die gesteld worden voor het leveren van publieke diensten. Tegenwoordig zijn overheden veelal afhankelijk geworden van overige partijen die beschikken over bevoegdheden, kennis en financiële middelen. De overheid is dus afhankelijk van derden om de vooraf opgestelde doelstellingen te realiseren (Bruijn & Heuvelhof, 2007). Dit komt overeen met de constatering dat in de afgelopen jaren de capaciteit voor het leveren van publieke diensten bij overheden is afgenomen. Overheden zijn verplicht om samenwerkingen aan te gaan met kennisinstellingen en private- en publieke partijen voor het leveren en realiseren van publieke diensten en taken. De aanpak van het publiek belang (maatschappelijke problemen) komt momenteel tot stand in complexe netwerken waarbinnen verschillende actoren opereren met uiteenlopende belangen en doelen. Dit leidt tot een vernieuwende rol voor de overheid. Zij is slechts één actor binnen het netwerk van partijen (Rhodes R. A., 1997). Bovenstaande realiteit wordt ook bevestigd door (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Zij beschrijven dat de overheid slechts één partij is binnen een netwerk en afhankelijk is van verschillende partijen. Door het ontstaan van deze complexe netwerken zijn actoren niet meer in staat om individuele doelen te realiseren zonder middelen van overige actoren (Klijn & Koppenjan, 2000).

Toch wordt van de overheid verlangd dat resultaten worden gerealiseerd in complexe netwerkstructuren. Van der Steen, Peeters en Van Twist (2010) beschrijven deze complexe netwerkstructuren aan de hand van de netwerksamenleving. Deze netwerksamenleving zorgt voor de nodige complexiteit en onoverzichtelijkheid. Hierdoor wordt van overheden verlangd dat men beschikt over specifieke eisen en vaardigheden (Van der Steen, Peeters, & van Twist, 2010). Om beter inzicht te krijgen in de netwerksamenleving beschrijven Van der Steen, et.al (2010) deze aan de hand van een 'rizoom'. Een rizoom is een horizontale vertakte wortelstructuur die herleid kan worden naar één hoofdtak aan de oppervlakte. Echter, ondergronds ontstaan voortdurend nieuwe verbindingen tussen de worteltakken. Een rizoom kent geen begin of eind, heeft geen eenduidige structuur en laat zich niet sturen. De organisatieloga van een rizoom is voortdurend variërend en flexibel. Daarnaast wordt het gekenmerkt door het ontstaan van vele horizontale verhoudingen. De beschreven metafoor door Van der Steen, Peeters en Van Twist (2010) maakt de complexiteit van overheidssturing inzichtelijker. Een samenleving is namelijk geen logische opeenvolging van gebeurtenissen die met elkaar in verband staan, maar is een netwerk van netwerken die met elkaar verbonden zijn. Echter, tussen deze netwerken is niet altijd samenhang te ontdekken.

Het realiseren van maatschappelijke belangen binnen complexe netwerken is geen eenvoudige taak voor de overheid. Voor een optimale realisatie van maatschappelijke belangen

dienen actoren te worden voorzien van heldere kaders en een goed vormgeven onderling interactieproces. In plaats van het opstellen van controle middelen door de overheid zijn complexe netwerken gebaad bij het scheppen van voorwaarden voor verantwoord en onderling afgestemd gedrag. Actoren dienen breder te kijken naar netwerken, ketens en allianties waarin wordt samengewerkt voor de stimulatie van maatschappelijke belangen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012).

Zoals eerder besproken leidt het sturen door middel van regulerende instrumenten binnen complexe netwerken tot weinig resultaat. Een regulerend instrument staat altijd in wisselwerking met de context. Het verloop van een sturingsproces is niet alleen afhankelijk van het soort instrument maar ook op de wijze waarop het wordt toegepast. De toepassingswijze van instrumenten wordt ook wel de sturingsvorm genoemd, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.2. In onderstaande tabel wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop het vijftal tweede generatie sturingsinstrumenten, besproken in paragraaf 2.3.3, toegepast kunnen worden binnen complexe netwerken.

<b>Tweede generatie sturingsinstrument</b>	<b>Voorbeeld</b>
Meerzijdige instrumenten	Meerzijdige instrumenten kunnen in een complex netwerk gebruikt worden om onderlinge relaties/afspraken vast te leggen. Naar mate de complexiteit van een netwerk toeneemt, wordt het ingewikkelder om onderlinge relaties/afspraken vast te leggen.
Persoonsgerichte instrumenten	Het toepassen van persoonsgerichte instrumenten binnen een complex netwerk dient te worden gebruikt voor individuele sturing per actor. Het toepassen van persoonsgerichte sturing kan leiden tot een verspreiding van de verantwoordelijkheden.
Incentives	Bij het toepassen van incentives in een complex netwerk is het noodzakelijk dat een overheid goed geïnformeerd is over het te verwachten gedrag van de actoren. Alleen op deze wijze kan een overheid adequaat handelen.
Kengetallen	Kengetallen worden vooral bij complexe netwerken gehanteerd door een overheid die op afstand staat van de te sturen actoren.
Communicatieve instrumenten	Communicatieve instrumenten zijn zachte instrumenten en dienen subtiel te worden toegepast binnen een complex netwerk. Overheden dienen zorgvuldig in te spelen op de te sturen actoren.

Tabel 1: Voorbeeld sturingsinstrumenten binnen complexe netwerken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, p. 165).

### 2.4.2 Handelwijze van de overheid

Geconcludeerd kan worden dat elk van dit vijftal sturingsinstrumenten nadelen met zich meebrengen bij het gericht uitoefenen van sturing. Deze nadelen ontstaan mede door de complexiteit van het netwerk waarin een overheid opereert. Tweede generatie sturingsinstrumenten spelen weldegelijk in op de pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Daarnaast dienen deze



sturingsinstrumenten actief te worden ingezet door overheden binnen complexe netwerken. Overheden kunnen naast een actieve handelwijze ook andere handelwijze hanteren. Onderstaand zal worden ingegaan op een drietal mogelijke handelwijze voor overheden die naast een actieve handelwijze gehanteerd worden.

#### **Pro-actieve overheid**

Bij een pro-actieve handelwijze behoudt de overheid haar actieve rol, maar de complexiteit wordt door de overheid genegeerd. Voor de overheid kan het negeren van de complexiteit aantrekkelijk zijn. De overheid hoeft namelijk geen specifieke en verfijnde sturingsinstrumenten toe te passen. Door het negeren van de complexiteit hoeft de overheid geen rekening te houden met geslotenheid en interdependenties. De aan te sturen actoren worden gedwongen om gewenst gedrag te vertonen door de inzet van zware juridische instrumenten of het plotseling veranderen van financieringsbronnen. Een voorbeeld hiervan is het plotseling intrekken van subsidies of het vaststellen van een uitgavenplafond (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Bij het negeren van de complexiteit streeft een overheid naar het vertonen van gewenst gedrag door middel van dwang. Echter, door het negeren van de complexiteit kunnen negatieve neveneffecten ontstaan.

De neveneffecten kunnen meer acceptabel zijn dan de uitkomst van andere alternatieven sturingsinstrumenten. Daarnaast kan door het nemen van extra maatregelen negatieve effecten gematigd worden. Echter, het negeren van complexiteit is een proces dat niet eeuwig kan duren. Het negeren van complexiteit is een botte manier van sturen waarbij bepaalde actoren langer onder druk gezet kunnen worden dan andere. Verder heeft het negeren van de complexiteit enkel zin als actoren beschikken over alternatieve gedragsmogelijkheden. Bij een gebrek aan alternatieve mogelijkheden leidt deze handelwijze enkel tot negatieve effecten. Tot slot kan het negeren van complexiteit tot verzet leiden van de te sturen actoren. Dit leidt op den duur tot het verslechteren van de relatie tussen de overheid en de betrokken partijen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

#### **Reactieve overheid**

Een overheid kan concluderen dat een actieve houding op bepaalde beleidsvelden teveel energie kost en te hoge eisen stelt aan de interne organisatie. Een overheid ziet dan af van actieve sturing en kiest ervoor om zich reactief op te stellen. Een reactieve overheid kan beschikken over enkele rollen. Deze rollen hebben het uitgangspunt dat de complexiteit van een netwerk te groot is om inhoudelijk, substantieel en rationeel te sturen. Een overheid kan betrokken worden bij de besluitvorming waarbij al eerder door overige actoren de beslissingsruimte afgebakend is. Een rol die hierop aansluit en bij een reactieve overheid past is de rol van facilitator. Een overheid beperkt zich tot het aanbieden van faciliteiten tot andere actoren. Deze andere actoren dienen onderling tot overeenstemming te komen over beleid of maatregelen. Een actievere rol speelt de overheid als zij optreedt als mediator. In deze rol is de overheid erop gericht om op een creatieve manier te bemiddelen tussen actoren. Dit kan een overheid doen door het benoemen van nog niet overwogen opties. Of door nieuwe actoren te betrekken bij een overleg (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Tot slot kan een overheid optreden als observator. In deze rol analyseert een overheid de huidige en toekomstige problemen en hun samenhang. Vervolgens wordt onderzoek gedaan naar het tot stand brengen van specifieke relaties en interactie tussen actoren.

Voor al deze bovenstaande rollen dient een overheid in de complexiteit van het netwerk een aanleiding te zien om niet actief deel te nemen in het netwerk. De overheid reageert op de ontwikkelingen van de complexe netwerken en faciliteert indien nodig deze ontwikkelingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

### Passieve overheid

Tot slot kan een overheid zich passief opstellen en opzichte van complexe netwerken. Door het zelfsturend vermogen van complexe netwerken is het niet noodzakelijk om als overheid in te grijpen. Een overheid kan zich geheel of gedeeltelijk terug trekken. De pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties binnen complexe netwerken kunnen leiden tot een complexiteit waarbij bepaalde interventies door de overheid eerder leiden tot een verslechtering dan een verbetering. Door een dusdanig complex netwerk hebben sturingsinstrumenten een nihil effect en gaat de voorkeur uit naar een passieve rol van de overheid (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991).

De overheid beschikt over verschillende handelwijze die ingezet kunnen worden binnen de huidige complexe netwerkstructuur. De huidige complexe netwerkstructuur van onze samenleving en het verlangen naar resultaten van overheden en de beperktere invloed (rol) van de overheid heeft geleid tot een veranderende aanpak voor het inzetten en organiseren van overheidssturing. Overheden zijn meer dan voorheen afhankelijk geworden van derde. De overheid is slechts een partij binnen een complex netwerk van actoren. Deze veranderende rol van de overheid wordt ook wel beschreven als de beweging van *government* naar *governance*.

#### 2.4.3 Van *government* naar *governance*

*Government* wordt gelinkt aan het klassieke Weberiaanse gedachtegoed waarbij een centrale overheid haar diensten op een effectieve en efficiënte wijze uitvoert. Dit gebeurt door het hanteren van een duidelijke taakverdeling en hiërarchische sturing. De wijze van overheidssturing is door de jaren heen veranderd van *government* naar *governance*. *Governance* wordt als een alternatief beschouwd voor het Weberiaanse hiërarchische sturingsmodel. Volgens Mayntz (1999) kan *governance* vooral als een alternatief worden beschouwd voor het hiërarchische controle model. *Governance* verwijst naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren bij de totstandkoming en implementatie van nieuw beleid (RIVM, 2004). Hoewel de Nederlandse beleidsvoering nauwelijks bestond uit een hiërarchische sturende staat, is er de afgelopen periode wel sprake van een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt (Van Tatenhove, De regio als beleidsarena, 1996). De invloed van maatschappelijke processen zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen informatietechnologie in onze huidige samenleving hebben bijgedragen aan het versnelde intreden van *governance* (RIVM, 2004). *Governance* staat dus voor de verandering in beleidsvoering en de rol die de overheid hierin heeft. Het begrip *governance* betreft namelijk niet alleen de overheid, maar beschrijft ook de samenwerking tussen externe actoren bij het realiseren van publieke diensten (Rhodes, 2007).

Om een beter inzicht te verkrijgen in het begrip *governance* zal hier op worden ingegaan. Ten eerste definieert Rhodes (2007) *governance* als overheidssturing in een bredere context gezien ook externe actoren betrokken worden bij de realisatie van publieke diensten. Er bestaat meer onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties dan bij *government*. Door het veranderen van de samenleving verschuiven en vervagen de grenzen tussen de markt, overheid en samenleving. Daarnaast bestaat *governance* uit een opeenvolging van interacties tussen leden van het betrokken netwerk. Deze interacties zijn noodzakelijk om middelen uit te wisselen en te onderhandelen over de gedeelde doeleinden. De netwerken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen en afgesproken regels door de deelnemende netwerkpartijen. Tot slot beschrijft Rhodes (2007) dat de overheid beschikt over een kenmerkende rol op het gebied van autonomie. Veelal hebben de nieuw ontstane netwerken geen verantwoordingsplicht naar de overheid. De overheid probeert waar mogelijk deze netwerken op verschillende wijze te sturen (Rhodes R. A., 1997).

*Governance* richt zich op een samenwerkende stijl van besturing waarin markt, overheid en samenleving deelnemen aan uiteenlopende netwerken. Deze complexe netwerken kunnen zowel opereren door middel van horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar kunnen ook plaats vinden binnen meerdere schaalniveaus (RIVM, 2004). De verschuiving van *government* naar *governance* impliceert een verschil tussen de bestaande politieke instituties en nieuwe interactiepatronen tussen de markt, overheid en samenleving. Daarnaast duidt de verschuiving op een positieve waardering voor politieke stromingen en geeft het een groeiende ontevredenheid weer over de traditionele wijzen van beleidsvoering (RIVM, 2004). *Governance* is een meerduidig concept, maar heeft vooral betrekking op de interactie tussen kennisinstellingen en publiek- en private partijen. Kenmerkend is het probleemoplossend vermogen van deze alternatieve beleidsprocessen die zowel binnen een formeel of informeel netwerk kunnen plaatsvinden (RIVM, 2004).

De veranderende rol van overheidssturing en het hanteren van *governance* als sturingsvorm betekent niet een volledige terugtrekking van de traditionele hiërarchische politieke instituties (Hajer & Wagenaar, 2003); (RIVM, 2004). De opkomst van alternatieve bestuurlijke methoden betekent eerder een verandering in de rol van overheidssturing, dan totaal terugtrekken van de overheid (Hajer & Wagenaar, 2003). *Governance* wordt gezien als een dynamisch proces, wat inhoudt dat de overheid meer een variabele is dan een constante factor binnen het besluitvormingsproces. De rol die de overheid veel vaker dan voorheen inneemt bij bestuurlijke processen is de rol van coördinator en facilitator (Pierre & Peters, 2000).

Door de groeiende wederzijdse afhankelijkheid en groeiende complexiteit, dynamiek en diversiteit van de huidige maatschappij treden meer beperkingen op aan de sturingswijze van centrale actoren (Kooiman, 1993). Om als overheid te sturen binnen deze verandering is niet alleen de sturingsvorm van belang maar ook de *governance* vorm. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op enkele *governance* vormen.

## 2.5 Vormen van *governance*

Om het concept *governance* beter te begrijpen wordt onderstaand verder ingegaan op beleidsnetwerken. Deze netwerken worden in de Europese literatuur gezien als vormen van *governance*. Binnen deze beleidsnetwerken bevinden zich informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen tussen publieke en private actoren. Daarnaast is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren bij het toepassen van beleid (Van Tatenhove & Leroy, 1995); (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997); (Rhodes, 2000). Binnen netwerken vinden geen hiërarchische en markt vormen van *governance* plaats (Mayntz, 1999). Het probleemoplossend vermogen staat vooral centraal bij netwerken (RIVM, 2004).

### 2.5.1 Netwerk *governance*

Allereerst ontstaan netwerken door een wederzijdse afhankelijkheid van verschillende actoren. Netwerken worden versterkt zodra de grenzen en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Rhodes, 2000). De netwerk *governance* benadering betreft niet alleen overheden maar gaat over alle betrokken actoren binnen de netwerken. Maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt door een netwerk van actoren uit de publieke en private sector (Van Kersbergen & Van Waarden, 2001). Deze netwerken zijn een alternatief op de hiërarchische sturingsmodellen van *government*.

Binnen verschillende beleidsvelden zijn netwerken actief die worden gekenmerkt door een grote mate van afhankelijkheid van elkaars netwerken. Om als overheid effectief invloed uit te

oefenen dient erkenning worden gegeven aan de rationaliteit van deze specifieke netwerken. Netwerk *governance* wordt onder andere gekenmerkt door een veranderende rol van de overheid. De overheid treedt veelal op als bemiddelaar en initiator bij bestuurlijke processen. Beleid wordt bij deze vorm van *governance* gecreëerd door middel van het bij elkaar brengen van relevante actoren binnen de relevante beleidsvelden (Kohler-Koch & Eising, 1999).

In het verlengde van netwerk *governance* ligt Multi-Level *governance*. Bij deze benadering wordt vooral gekeken naar de interactie tussen de verschillende overheidsniveaus. De Multi-Level *governance* benadering benadrukt vooral een diversiteit aan activiteiten en actoren op verschillende bestuurlijke niveaus bij het opstellen en implementeren van beleid (Hooghe & Marks, 2001).

### 2.5.2 Multi-level governance

De Multi-Level *governance* benadering is vooral een reactie op de dominantie van staatsgerichte hiërarchische benaderingen (Hooghe & Marks, 2001). Bij deze benadering ligt de nadruk op het tegelijkertijd optreden van horizontale en verticale sturing. Verticale sturing gaat om de afstemming tussen verschillende niveaus of bestuurslagen, zoals gemeenten, Rijksoverheid en provincies. Multi-level *governance* gaat over de sturing tussen de onderlinge bestuurslagen, zodat de bestuurslagen elkaar versterken bij het opstellen van beleid. Bij Multi-level *governance* beschrijven de hogere hiërarchische bestuurslagen kaders waarbinnen de uitvoerende bestuurslagen dienen te opereren. De uitvoerende bestuurslagen zijn onafhankelijk in de wijze waarop de voorgeschreven kaders gerealiseerd worden (Stol, Rijpma, Tielenburg, Veenhuysen, & Abbas, 2006).

Multi-level *governance* heeft betrekking op samenwerkingsakkoorden tussen verschillende actoren, zowel publieke- als private partijen. Van Tatenhove (2003) verstaat onder Multi-level *governance*: 'the sharing of policy-making competencies in a system of negotiation between nested governments at several tiers (supranational, national, regional and local) on the one hand and private actors (NGO's, producers, consumers, citizens, etc.) on the other' (RIVM, 2004).

### 2.5.3 Good governance

*Good governance* heeft vooral betrekking op het verantwoord besturen van economische ontwikkeling. Bij *good governance* wordt het New Public Management denken gecombineerd met uitgangspunten als participatie, rechtvaardigheid en gelijkheid (Rhodes, 2000); (Van Kersbergen & Van Waarden, 2001). Het verantwoord omgaan met overheidsuitgave staat centraal bij deze *governance* benadering. Waarbij vooral aandacht uitgaat naar het stimuleren van maatschappelijke vraagstukken door de private sector, het bevorderen van transparantie van de overheid en een grotere betrokkenheid van burgers bij het realiseren van beleid (RIVM, 2004).

### 2.5.4 Social-political governance

*Social-political governance* stelt net zoals bij de netwerkbenadering dat er beperkingen zijn aan het sturen vanuit een centrale actor (Rhodes, 2000). Bij deze vorm van *governance* ligt het accent op het delen van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Kooiman (1993) verklaard deze vorm van *governance* door een groeiende wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke, (semi)-private partijen en de samenleving. Daarnaast ontstaat een groeiende realisatie van de complexiteit, dynamiek en diversiteit van maatschappelijke vraagstukken. *Social-political governance* als sturingsmodel wordt herkend aan interacties als: co-regulering, coproductie en coöperatief management (RIVM, 2004).

### 2.5.5 Deliberative Governance

*Deliberative governance* legt de nadruk op de aanpak van concrete problemen door middel van inhoudelijke uitwisseling van argumenten en zienswijze. Kenmerken van *Deliberative governance* zijn argumentatie, transparantie, openheid, en wederkerigheid (Hajer & Laws, 2003). Deze interacties tussen de verschillende actoren vindt plaats door overleg en argumentatie. *Deliberative governance* is een *governance* vorm die toepasbaar is binnen eerder genoemde vormen als Netwerk-, Multi-level-, Good- en *Social-political governance*.

Netwerk-, Multi-level-, Good- en *Social-political governance* hebben steeds vaker invloed de hedendaagse bij beleidsvorming. Daarnaast beïnvloeden deze *governance* vormen het functioneren van publiek- (semi)private investeringsfondsen en hebben ze invloed op de verschillende actoren die actief zijn in publiek- (semi)private investeringsfondsen. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op het sturingsdomein van dit onderzoek, namelijk publiek- (semi)private investeringsfondsen. Allereerst wordt gekeken hoe de transitie van *government* naar *governance* de samenwerkingsverbanden tussen publiek- en (semi)private actoren beïnvloed.

## 2.6 Sturingsdomein: Publiek- (semi)private samenwerking

“De verschuiving van *government* naar *governance* brengt een grotere wisselwerking tussen publieke en private actoren. Wisselwerking in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS) kan een belangrijke bijdrage leveren aan het doorvoeren van complexe beleidsprojecten” (Heldeweg & Sanders, 2011, p. 1). Op welke wijze kunnen deze samenwerkingen een bijdrage leveren bij het stimuleren van het Rotterdamse publieke belang? Allereerst worden in deze paragraaf de verschillen tussen publieke- en private organisaties inzichtelijk gemaakt. Vervolgens wordt beschreven wat een publiek-private samenwerking inhoud en welke kansen en risico's deze met zich meebrengen. Tot slot wordt ingegaan op een publiek-private samenwerking die in dit onderzoek centraal staat, namelijk publiek- (semi)private investeringsfondsen.

### 2.6.1 Omgeving van publieke- en private organisaties

Een verschil tussen een publieke- en private organisatie is de specifieke omgeving waarmee deze organisaties te maken hebben. Managers van overheidsorganisaties moeten meer politieke inmenging toelaten dan managers van private organisaties. Daarnaast is een ander belangrijk verschil de inzet van mensen en middelen. Voor publieke organisaties is het lastiger om tussentijds te veranderen van taken en doelen, dan bij private organisaties. Bij publieke organisaties wordt door het parlement of gemeenteraad beslist over toekomstige doelen. Vervolgens dienen deze taken en doelen door het management uitgevoerd te worden. Het tussentijds aanpassen van deze taken en doelen gebeurt nauwelijks (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Onderstaande tabel 2 geeft een overzicht van enkele essentiële verschillen tussen publiek en private organisaties.

<b>Kenmerken publieke organisaties</b>	<b>Kenmerken private organisatie</b>
Strategie en taken op basis van politieke doelstellingen	Strategie en taken op basis van marktmogelijkheden
Management voert taken uit die primair komen van beleidsorganen hogerop in de organisatie	Management oriënteert zich primair op klanten
Streven naar optimale samenwerking met beleidsorganen hogerop in de organisatie	Streven naar maximale onafhankelijkheid van andere organisaties
Openheid in de financiën	Geen openheid in kosten en opbrengsten

Beleidsorgaan is verantwoordelijk voor de continuïteit	Management is verantwoordelijk voor de continuïteit
Terugkoppeling van resultaten via politiek proces	Terugkoppeling van resultaten door winstcijfers

Tabel 2: *Verschillen tussen publieke- en private organisaties* (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012).

### 2.6.2 Publiek-private samenwerking (PPS)

Ondanks de verschillen tussen publieke- en private organisaties ontstaan in de hedendaagse praktijk steeds meer mengvormen van beide. Publieke organisaties zijn bij grootschalige projecten zelden in staat hun hiermee verbonden beleidsambities zelfstandig te realiseren. Voorbeelden van grootschalige projecten zijn: infrastructurele, stedenontwikkeling, ICT-projecten, opvang van vluchtelingen en stimulering van regionale ontwikkelingen. Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) stellen dat de overheidsorganisaties samenwerkingen aan dienen te gaan met andere partijen. Als overheidsorganisaties samenwerken met organisaties uit het bedrijfsleven spreken we van publiek-private samenwerking (PPS). Heldeweg en Sanders (2011) beschrijven PPS als een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen. Die zich richten op het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor de realisatie van een beleidsproject. Een PPS bestaat uit een samenwerking tussen één of meer organisaties uit het openbaar bestuur en het bedrijfsleven die een samenwerking aangaan om te komen tot overeengekomen doelstellingen. Dit gebeurt vooral in tijdelijke samenwerkingsverbanden met behoud van eigen identiteit en doelstellingen. Kenmerkend voor deze samenwerkingsvorm is het delen van gezamenlijke risico's. Dit is het wezenlijke verschil tussen andere vormen van samenwerking, zoals subsidiëring of sponsering. Betrokken partijen investeren financiële middelen en aanvaarden de risico's die aan de voorgenomen activiteit zijn verbonden (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Een meerwaarde van een PPS constructie is het ontwijken van overheids- en marktfalen bij de realisatie van een beleidsproject. Bij overheidsfalen kan gedacht worden aan bureaucratische inefficiëntie en aanbodsturing. Met marktfalen worden ontbrekende investeringen en negatieve externe of verdelingseffecten bedoeld (Heldeweg & Sanders, 2011).

### 2.6.3 Kansen en risico's van PPS

Het verbinden van publieke taken en private activiteiten, zoals bij publiek-private samenwerking, biedt kansen maar zijn er ook risico's aan verbonden. Eén van de kansen bij een publiek-private samenwerking is het besparen van gemeenschapsgeld bij de overheid. Verder kan de inbreng vanuit het bedrijfsleven kan een bijdrage leveren aan de aandacht voor kostenbeheersing en het afdekken van risico's. De betrokkenheid van private partijen kan tevens leiden tot het benutten van nieuwe marktkansen. Het stimuleert innovatieve werkwijze en schept ruimte voor creatief ondernemerschap. Deze ondernemende houding wordt bij een publiek-private samenwerking verwacht richting de politieke principaal/beleidsorgaan. Tot slot kan door een publiek-private samenwerking beter beschikt worden over een verdeling van menskracht en expertise in tijden van een overcapaciteit (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012).

Een keerzijde van een publiek-private samenwerking is dat de investeringsrisico's die worden genomen invloed hebben op de belastingbetaler (burger). Daarnaast kan oneerlijk concurrentie optreden door misbruik van publieke middelen. Verder kan er onduidelijkheid ontstaan over de wijze van verantwoording door de meervoudigheid in de relatie van publiek-private samenwerkingen. Publieke organisaties worden afhankelijker van derden die zich niet alleen inzetten voor het



maatschappelijk belang, maar ook voor hun eigen doelstellingen. De nadruk van publiek-private samenwerking komt te liggen op het bereiken van overeenstemming over beleidskeuzes tussen de betrokken partijen. Dit kost tijd en verkleint de speelruimte van de overheid (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Deze kansen en risico's zullen in acht moeten worden gehouden voor het succesvol en efficiënt toepassen van een publiek-private samenwerking.

#### 2.6.4 Onderscheid in publiek-private samenwerking

Boven, 't Hart en Van Twist (2012) maken bij een publiek-private samenwerking onderscheid tussen een samenwerking vanuit partnerschap en een samenwerkingsvorm vanuit opdrachtgeverschap. In het geval van een partnerschap is de verhouding tussen partijen intensiever, hechter, gericht op gezamenlijkheid en ligt er een nadruk op gedeelde verantwoordelijkheid. Bij partnerschap is sprake van een samenwerkingsrelatie en zijn de verhoudingen tussen partijen horizontaal. Publieke en private partijen gaan gezamenlijk opzoek naar de formulering van een probleem en mogelijke oplossingen. Op deze wijze ontstaat een vervlechting in doelen, belangen en afhankelijkheden. Vertrouwen tussen de partijen onderling is cruciale voorwaarde voor het succes van deze samenwerking. Deze samenwerking moet uiteindelijk leiden tot een vergroting van de effectiviteit en een slimmeren en betere vormgeving voor de realisatie van het project (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Bij opdrachtgeverschap is de verhouding tussen de partijen veelal verticaal (principal-agent relatie) en worden afspraken vastgelegd door middel van contracten. De rolverdeling bij opdrachtgeverschap is dat een publieke partij het probleem omschrijft en vervolgens de hulp van de private partij inschakelt om een oplossing te zoeken. Hierbij dient contractuele helderheid tussen partijen te zijn voor de realisatie van het project. Waarbij een eenduidige definitie van eisen, wensen en regels worden afgesproken. Dit leidt tot een verhoging van efficiency, snellere en goedkopere realisatie van het project (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012).

Heldeweg en Sanders (2011) maken een uitgebreider onderscheid in een drietal soorten PPS constructies. Zij onderscheiden PPS constructies in: markt-PPS, netwerk-PPS en gezags-PPS.

Het doel van een markt-PPS is niet gezamenlijk een beleidsproject realiseren, maar op basis van gescheiden publieke en private posities. De publieke organisatie formuleert het project en vervolgens worden de vooraf afgesproken fasen doorlopen. Een markt-PPS kent overeenkomsten met het eerder beschreven opdrachtgeverschap. Bij een netwerk-PPS is sprake van een samenwerking met het doel om gezamenlijk een strategie te formuleren. Publieke en private partijen houden wel eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op deze wijze blijft de implementatie van de strategie en daarbij horende formele besluitvorming een taak van de publieke organisatie (Heldeweg & Sanders, 2011). De netwerk-PPS kan gezien worden als een tussenvorm in het eerder beschreven onderscheid tussen opdrachtgever en partnerschap.

Bij de gezags-PPS is niet alleen sprake van een samenwerking tussen publieke en private partijen bij de formulering van de strategie, maar ook bij het nemen van besluiten. Het verschil tussen de markt-PPS en netwerk-PPS ten opzichte van de gezags-PPS is dat private organisaties mogen meebeslissen. Private organisaties zijn mede afhankelijk voor de behartiging van publieke belangen. Binnen de sturingsvormen van een gezags-PPS is zowel sprake van een hiërarchische- als een netwerk structuur. De uitoefening van het openbaar gezag wordt namelijk beheerst door publiekrechtelijke regels en beginselen die uitgaan van een hiërarchisch perspectief. Indien er geen sprake is van hiërarchische besluitvorming is wordt een *multi-actor* ofwel *poly-centrisch* perspectief toegepast (Heldeweg & Sanders, 2011). *Multi-actor* perspectief wil zeggen dat beleidsprocessen vorm en inhoud krijgen doordat meerdere partijen invloed op het gezamenlijke doel willen uitoefenen. Daarnaast streven deze partijen individuele doelstellingen na die met elkaar kunnen

concurreren (Bekkers, 2012). Bij een gezags-PPS wordt de besluitvorming en de stimulatie van het publieke belang gestructureerd via *governance* in plaats van het oorspronkelijke *government* (Heldeweg & Sanders, 2011). Een gezags-PPS is vergelijkbaar met het eerder beschreven begrip partnerschap.

## 2.7 Het publieke belang

Zoals eerder in de aanleiding wordt beschreven werd door een groeiend uitgavepatroon van overheden de verzorgingsstaat ter discussie gesteld, men was ervan overtuigd dat er meer aan marktwerking overgelaten moest worden. Voor de definiëring van het begrip publiek belang wordt in dit onderzoek de definitie van de Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid (WRR) gehanteerd. Deze definitie luidt als volgt: “Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt” (WRR, 2000). De omschrijving van het publiek belang is nogal vaag daarom stelt de WRR een tweetal vragen centraal bij de herverdeling van het publieke belang. Namelijk de wat- en de hoe-vraag (WRR, 2000). De inschakeling van private actoren voor het behartigen van publieke belangen heeft geleid tot het opstellen van nieuwe regels en nieuw toezicht, aangezien de overheid veelal eindverantwoordelijke blijft.

De wat-vraag heeft betrekking op welke belangen een overheid aanstipt als publieke belangen en de eindverantwoordelijkheid over draagt. Daarbij wordt een onderscheid te worden gemaakt tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Belangen van maatschappelijke aard zijn belangen die voor de samenleving als geheel gewenst zijn. Wanneer deze maatschappelijke belangen zonder overheidsoptreden niet goed tot hun recht komen, is er sprake van een publiek belang. Een overheid handelt bij publieke belangen niet uit tijdelijke politieke doelen of om doelstellingen van individuele politici. Tot slot scheidt een overheid een verwachtingspatroon waarvan burgers redelijkerwijs uit mogen gaan (WRR, 2000). Bij de wat-vraag wordt in zekere mate de vraag gesteld of een overheid zich een bepaald maatschappelijk belang moet aantrekken. Het beantwoorden van de wat-vraag is gebaseerd op de politieke aard van een overheid. Daarom is het belangrijk om de hoe-vraag centraal te stellen (WRR, 2000).

Bij de hoe-vraag staat centraal op welke wijze de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm geeft. Een overheid kan zelf haar verantwoordelijkheden realiseren of private actoren hierbij betrekken. Het gaat om de afweging welke taken en verantwoordelijkheden de overheid aan publieke dan wel private organisaties overlaat (WRR, 2000). In de praktijk lopen de wat- en hoe-vraag veelal door elkaar omdat ze gelijktijdig aan de orde zijn. Het is belangrijk om een onderscheid te maken omdat er een verschil is in de doelstelling en in de betrokkenheid van de overheid. Tot slot is een belangrijk aandachtspunt dat het realiseren van publieke belangen nooit volledig kan worden overgelaten aan private partijen. Op dit moment is er geen sprake meer van eindverantwoordelijkheid bij de overheid en dus geen sprake meer van publieke belangen. Onderstaand zal worden ingegaan op welke wijze het publieke belang tot uiting komt binnen de Rotterdamse context.

## 2.8 Publiek- (semi)privaat investeringsfonds

Door het aangaan van publiek- (semi)private samenwerkingen kan worden ingespeeld op het publiek belang en kan overheids- en marktfalen voorkomen worden. Zoals in 2.6.4 beschreven kunnen publiek- (semi)private samenwerkingen op verschillende wijze worden vormgegeven. In de praktijk komen verschillende soorten publiek- private samenwerkingen voor. Deze samenwerkingen kunnen zich uiten in verschillende constructies waarin zowel publiek- als (semi)private actoren opereren. Een



voorbeeld van zulke constructies zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen. In onderstaande paragraaf zullen publiek- (semi)private investeringsfondsen uiteengezet worden.

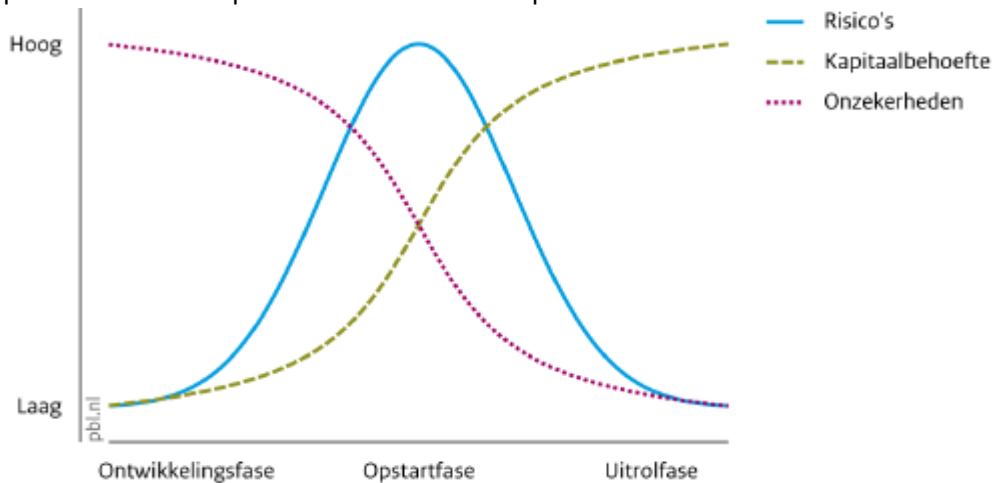
De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012) constateert in de afgelopen decennia een verandering van de verhouding tussen markt, samenleving en de overheid. Cruciaal bij deze verandering is overgang van directe sturing (klassieke sturing) naar indirecte sturing, zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.2. De overheid heeft een transformatie ondergaan van optreden als producent en leverancier door middel van overheidsbedrijven. Naar het stellen van randvoorwaarden aan betrokken publieke en (semi)private actoren binnen specifieke beleidsterreinen. Dit betekent niet dat de overheid stil is gaan zitten en alle controle uit handen geeft. De overheid is andere instrumenten gaan inzetten voor de realisatie van maatschappelijke vraagstukken. Het delegeren van taken aan publieke- of (semi)private partijen betekent niet dat de overheid geen behoefte heeft aan controle en sturing. Een van de instrumenten die de overheid inzet ter stimulatie van maatschappelijke vraagstukken zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen.

Om het begrip publiek- (semi)private investeringsfondsen te specificeren dient allereerst worden ingegaan op de context waarbinnen zulke investeringsfondsen opereren. Deze publiek- (semi)private fondsen zijn resultaat van een verschuiving in de verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. De begrippen markt, overheid en samenleving suggereren drie afzonderlijke domeinen. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is dit foutief. Voor zover de domeinen als apart beschouwd kunnen worden is er tussen de drie domeinen pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid, zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. In een moderne maatschappij functioneert een samenleving niet zonder markt, een markt niet zonder overheid en geen overheid oefent gezag uit zonder een betrokken samenleving (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012).

Een andere factor die heeft geleid tot het ontstaan van publiek- (semi)private investeringsfondsen. Is het geconstateerde gebrek aan durfkapitaal voor innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen door overheden en de markt. Overheden beschikken over minder financiële middelen dan voorheen hierdoor kunnen overheden minder adequaat inspelen op tekortkomingen op de financiële markten. De Sociaal Economische Raad (SER) (2014) stelt dat de financiering voor Midden- en Klein Bedrijf (MKB) last heeft van markt- en overheidsfalen. In het rapport van de SER worden hier enkele redenen voor gegeven, zoals: informatiekelpunten, regelgeving en ontbrekende markten door hoge transactiekosten. Verder wordt geconstateerd dat er weinig alternatieven zijn voor het krijgen van een investering wanneer een MKB-bedrijf van een bank geen krediet krijgt. De SER (2014) constateert dat overheden een aanjagende en ondersteunende rol kunnen vervullen in het stimuleren van innovatieve MKB-bedrijven. Zeker gezien het midden- en kleinbedrijf de motor is van de economie en een belangrijke rol speelt bij het ontplooiën van innovatieve activiteiten en het creëren van toekomstige werkgelegenheid (Ministerie van Economische Zaken, 2014).

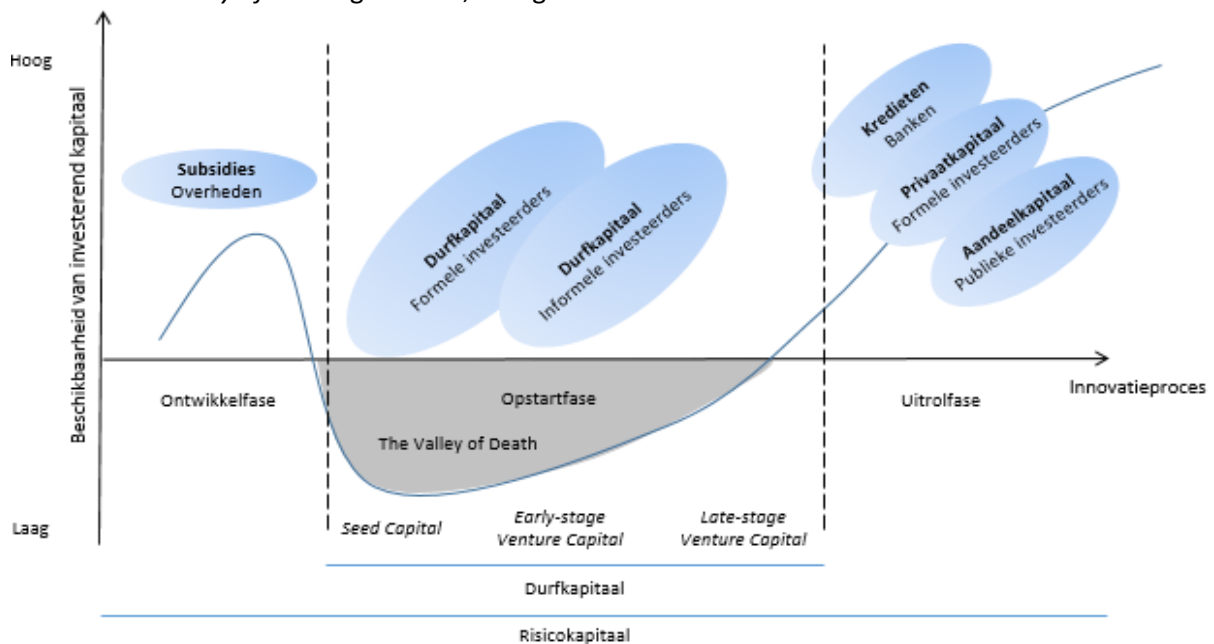
De innovatieve MKB-bedrijven bevinden zich vooral in een innovatieproces dat gepaard gaat met risico's bij de financiering. Om dit innovatieproces inzichtelijk te maken worden drie fases onderscheiden: de ontwikkelfase, de opstartfase en de uitrolofase (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Het maken van een onderscheid tussen deze drie fases is van belang omdat iedere fase verschilt in de mate van kapitaalbehoefte, onzekerheid en rendement. In onderstaand figuur 1 worden de drie fasen weergegeven en de mate van risico, kapitaalbehoefte en onzekerheden in de eenheden hoog en laag. Zoals weergegeven neemt de onzekerheid af naar mate de kapitaalbehoefte toeneemt tijdens het innovatieproces. De risico's zijn vooral hoog tijdens de het einde van de ontwikkelingsfase en start van de uitrolofase. heeft te maken omdat zowel de kapitaalbehoefte als de

onzekerheden hoog zijn (AWT, 2011). Dit is een fictieve curve en geeft geen reëel beeld over het verloop van het innovatieproces dit is verschillend per innovatie.



Figuur 1: Risico's, kapitaalbehoefte en onzekerheden van investeerders tijdens het innovatieproces (AWT, 2011: PBL, 2015).

Voor een ondernemer is het van belang om ieder fase succesvol te doorlopen waarbij hij beschikt over voldoende financiering gedurende het gehele proces. Zoals eerder aangegeven is de overgang van de ontwikkelingsfase naar de opstartfase een cruciale fase. Dit komt doordat in veel gevallen wordt overgestapt van publieke naar private financiering. In de ontwikkelingsfase is de publieke sector een belangrijke bron van inkomsten, mede door de inzet van subsidies. Na de ontwikkelingsfase stoppen overheden veelal met subsidies omdat investeren in commerciële bedrijven niet gezien wordt als een primaire overheidstaak. De private sector dient in te springen op het wegvallen van de overheidsfinanciering. Echter, zoals in figuur 1 weergegeven zijn de risico's voor de private sector hoog (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Een andere problematische overgang voor een ondernemer is de periode van de opstartfase naar de uitroffase. In deze fase heeft een ondernemer behoefte aan meer kapitaal maar wordt nog geen winst gemaakt. Voor banken is deze fase veelal te risicovol, maar er is wel behoefte aan de inzet van durfkapitaal (Karlton, 2014). Gezien het tekort aan durfkapitaal wordt de periode tussen beide faseovergangen ook wel *The Valley of Death* genoemd, zie figuur 2.



Figuur 2: *The Valley of Death* en financieringsvormen in het innovatieproces (Planbureau voor de leefomgeving, 2015).

### 2.8.1 Risicokapitaal en financieringsvorm

In figuur 2 zijn naast *The Valley of Death* ook enkele financieringsvormen weergegeven per fase in het innovatieproces. In de ontwikkelingsfase is een ondernemer afhankelijk van publieke financiering, financiering van de 3F's (*Family, Friends en Fools*) en eventueel eigen spaargeld. Wanneer een onderneming over gaat naar de opstartfase wordt hij afhankelijk van durfkapitaal (*Venture Capital*). Durfkapitaal is zoals in figuur 2 aangeven op te splitten in een drietal fases, namelijk *Seed Capital, Early-stage Venture Capital* en *Late-stage Venture Capital* (OECD, 2014); (Planbureau voor de leefomgeving, 2015).

- *Seed Capital* wordt gebruikt voor het doen van onderzoek en het verder ontwikkelen van een concept.
- *Early-stage Venture Capital* wordt aan ondernemingen verstrekt die in oprichting zijn maar nog geen commerciële verkopen hebben gedaan.
- *Late-stage Venture Capital* is gericht op een jong groeiend bedrijf dat nog niet het *break-even* punt bereikt heeft of winstgevend is.

Na de uitrolofase is het voor een onderneming mogelijk om naast private financiering ook kredieten aan te trekken. Banken zijn bereid te investeren in ondernemingen door het afnemen van het risico. De mogelijkheid om een aandelenkapitaal te verkrijgen is op het einde van de uitrolofase van toepassing (Planbureau voor de leefomgeving, 2015).

Zoals zojuist beschreven is het verstrekken van durfkapitaal is een risicovolle vorm van financiering omdat het succes van de onderneming niet te voorspellen is. Durfkapitaal wordt vooral ingezet bij startende en innovatieve ondernemingen. Zoals in figuur 2 weergegeven kan durfkapitaal verstrekt worden door formele- en informele financiers. Investeerders in deze fase nemen meer risico's en hopen grotere winsten over te houden (Planbureau voor de leefomgeving, 2015).

Onder informele investeerders worden *business angels* verstaan dit zijn privépersonen die hun persoonlijk vermogen inzetten voor de financiering van startende ondernemers. Veelal worden deze financiers betrokken bij de onderneming en wisselen zij hun ervaring en netwerk uit (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Formele investeerders beschikken over privaat kapitaal dat verkregen wordt van derden, zoals pensioenfondsen, overheidsorganisaties, vermogende personen en fondsen. Formele investeerders beheren durfkapitaalfondsen en fondsen die kapitaal verschaffen aan ondernemingen die zich in de uitrolofase bevinden (Planbureau voor de leefomgeving, 2015). Publiek- (semi)private investeringsfondsen hebben een gelijkenis in de kenmerken van durfkapitaalfondsen. Publiek- (semi)private fondsconstructies worden veelal bestuurd vanuit een fondsmanagement, dit kan gezien worden als een vorm van een formele investeerder. Het durfkapitaal dat aanwezig is in de publiek- (semi)private investeringsfondsen wordt veelal verkregen door de betrokken actoren binnen het fonds. Meestal worden vooraf afspraken gemaakt over de grote van de financiering per betrokken actor (Gemeente Rotterdam, 2013). Over het algemeen zijn informele investeerders eerder betrokken bij het innovatieproces dan formele investeerders. Formele investeerders beschikken veelal over grotere bedragen om te investeren in startende ondernemingen. Naarmate het investeringsbedrag toeneemt, worden meer eisen gesteld aan de belangen binnen de startende ondernemingen bijvoorbeeld over zeggenschap (Planbureau voor de leefomgeving, 2015).

### 2.8.2 Van subsidies naar revolverend durfkapitaal

Jaarlijks wordt in Nederland een bedrag van vier miljard euro besteed aan subsidies ter stimulering van de economie en innovatie (Lysias, 2011). De overheid stimuleert innovatieprocessen bij organisaties door middel van subsidies. Regionale organisaties met een goede regionale positie

spelen hierop in door de inzet van een politiek-bestuurlijke lobby. Hierdoor verkrijgen innovatieve initiatieven van deze organisaties veelal sneller en meer subsidie dan vergelijkbare initiatieven. De aanvraagprocedure van subsidies is een bureaucratisch proces veelal binnen het publieke domein. Hierdoor zijn bestuurders en beleidsmakers nauw betrokken bij de aanvraag en toekenning van subsidies. Echter, na de toekenning verslapt de aandacht voor het desbetreffende innovatieproces. Veelal wordt de aandacht verplaatst naar nieuwe projecten die eventueel in aanmerking komen voor een subsidie. De bereikten effecten worden nauwelijks gemeten en de verantwoording is vooral gericht het bijhouden van een correcte boekhouding (Lysias, 2011). Ook De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de controle op de besteding van de verstrekte subsidies onvoldoende is (Elsevier, n.d. ).

De Europese Unie, Rijksoverheid en de provincies willen in de loop van de tijd het sturen door middel van subsidies beperken. In plaats van het verstrekken van subsidies dient te worden ingezet op nationale instrumenten en regionaal durfkapitaal dat geïnvesteerd wordt vanuit revolverende fondsen. Een revolverend fonds is een fonds waaruit financieringen aan derden wordt gedaan door middel van (achtergestelde)leningen, het bieden van garanties of door participaties. De aflossingen en vergoedingen op de financiering vloeien terug naar het fonds. Vanuit een revolverend fonds worden investeringen gedaan met de bedoeling dat het geld op termijn via rente en aflossing terugvloeit in het fonds (EIB, 2008). Een revolverend fonds is niet risicoloos. Verstrekte financieringen kunnen geen rendement opleveren of geheel verloren gaan. Revolverende fondsen kennen over het algemeen een langere looptijd waarbij er bewust geïnvesteerd wordt in maatschappelijk- (External Rate of Return, ERR) en financieel (Internal Rate of Return, IRR) rendement, weergegeven in figuur 3 (ECORYS & ERAC, 2013). Veelal worden revolverende investeringsfondsen beheerd door professionele fondsmanagers. Een fondsmanager vervult een belangrijke rol bij het bepalen welke financieringen er gedaan worden. Meestal worden vooraf afspraken gemaakt over toekomstige investeringen tussen fondsmanagers en opdrachtgevers. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van revolverende investeringsfondsen zijn periodieke evaluaties om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringen te analyseren. Door het goed monitoren en evalueren kan adequaat worden ingespeeld op een optimale inzet van de beschikbare middelen (ECORYS & ERAC, 2013).

Door de verschuiving van de traditionele subsidies naar revolverende fondsen wordt van de betrokken actoren verwacht dat er meer aandacht wordt besteed aan lange termijn doelstellingen. Veelal zijn de resultaten van investeringen via een revolverend fonds pas op lange termijn zichtbaar. Deze investeringen dienen zowel maatschappelijke als financiële belangen te ondersteunen. Vertrouwen om regionaal kapitaal te investeren wordt bij private partijen versterkt doordat een overheid investeert daarnaast wordt het te lopen risico over de investering verlaagd. De kans is groter dat private partijen geneigd zijn om meer te investeren, dit zorgt voor een hefboomwerking (ECORYS & ERAC, 2013). Dit houdt in dat wanneer een overheid kapitaal investeert daar privaat kapitaal tegenover staat. Op deze wijze wordt er een grotere impact gerealiseerd in de regionale samenleving. Fondsen met meer overheidskapitaal beschikken over een grotere hefboomwerking omdat private partijen sneller overtuigd worden om te participeren. Revolverende fondsen investeren veelal in innovatieve bedrijven een gevolg hiervan is dat de opstartkosten relatief hoger zijn (ECORYS & ERAC, 2013). Vanwege eventuele Staatssteun vanuit de overheid aan marktpartijen verwacht de Europese Commissie een zelfstandig en professioneel fondsmanagement. Fondsparticipanten mogen geen directe doorslaggevend invloed uitoefenen op de fondsmanager over individuele investeringsmogelijkheden. Fondsbeheerders beschikken over vakkennis om de risico's af te wegen ten opzichte van het rendement. Fondsparticipanten hebben weldegelijk zeggenschap over een revolverend fonds echter is dit afhankelijk van de gekozen (*governance*)

structuur. Fondsparticipanten bepalen bij de oprichting van het fonds een investeringsstrategie. Deze strategie bevat doelen, te behalen resultaten, doelgroepen en de wijze waarop men gaat investeren. Na de start van een investeringsfonds kunnen fondsparticipanten door middel van rapportages de fondsmanager controleren en waar nodig bijsturen. Verder kan er gekozen worden om een adviescommissie in te stellen die investeringsvoorstellen van de fondsmanager dienen te beoordelen. Fondsparticipanten kunnen op deze wijze actief sturen echter hebben zij geen doorslaggevende maar slecht adviserende invloed op de fondsmanager (ECORYS & ERAC, 2013). (Gemeente Rotterdam, n.d.) Een omslag van subsidies naar fondsconstructies zal een geruime tijd gaan duren, omdat subsidies vanuit de overheid een logische vorm van sturing en ondersteuning zijn (Lysias, 2011).

Investeringsfondsen die op basis van marktkansen beoordeeld worden, moeten los staan van de politiek overwegingen en politieke voorkeuren. Een overheid fungeert bij zulke investeringen als een bankier die investeert in het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. De sturende handelwijze van de overheid verandert van een stimulerende rol naar een faciliterende. Zoals in paragraaf 2.4.2 beschreven wordt gaat de overheid van een actieve rol naar het aanbieden van faciliteiten aan actoren. De overheid zal minder subsidies gaan verstrekken maar meer kapitaal beschikbaar stellen voor gerichte investeringen in een gezamenlijke fondsstructuur. Een overheid wordt mede verantwoordelijk voor de beoogde resultaten van een investering. Een overheid moet opletten dat het niet de taak gaat overnemen van het huidige private durfkapitaal. Maar alleen het huidige private durfkapitaal aan te sterken of binnen kapitaalmarkten in te grijpen waar marktfalen optreedt. Door als overheid binnen een vooraf bepaald speelveld te investeren kan gericht worden ingespeeld op regionale ontwikkelingen en beleid (Lysias, 2011). Bij de oprichting van een investeringsfonds wordt veelal het management op afstand geplaatst en het over gelaten aan een professioneel fondsmanagement. Een overheid kan bij de oprichting van een investeringsfonds invloed uitoefenen op commerciële beslissingen. Indien een overheid optreedt als initiatiefnemer van een investeringsfonds kan invloed worden uitgeoefend over het aanstellen van directieleden, het selecteren van geschikte investeringspartners en het afbakenen van de investeringsmarkt (Lysias, 2011).

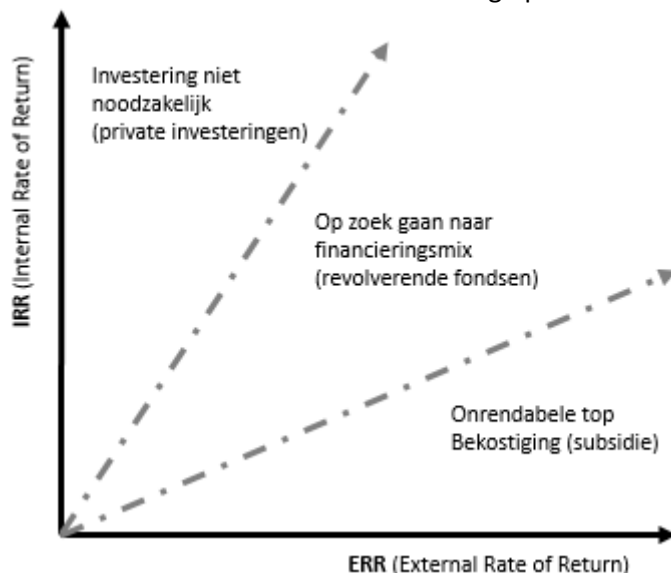
### 2.8.3 Verschil bekostiging en financiering

Om het functioneren van investeringsfondsen en het verschil met subsidies te begrijpen dient een onderscheid te worden gemaakt in de begrippen bekostiging en financiering. Bij een bekostiging wordt een bedrag geïnvesteerd zonder uitzicht op een vergoeding of terugbetaling. Een overheid draagt bij aan een activiteit of product en krijgt daar een product of maatschappelijk rendement voor terug. Bekostiging is een middel dat wordt ingezet bij het toevoegen of verbeteren van bezit en bij het verstrekken van subsidies ten behoeve van initiatieven van derden. De overheid verwacht geen terugbetaling of financieel rendement van zulke investeringen (Gemeente Rotterdam, n.d.).

Waar bekostiging vooral gaat over het afnemen van producten, diensten en het verstrekken van subsidies aan derden. Gaat het bij financiering enkel over het mogelijk maken van maatschappelijke relevante businesscases van derden. Dit wordt gedaan door het ter beschikking stellen van financieringsmiddelen. Bij een financiering wordt uitgegaan dat de versterkte middelen terugvloeien naar de overheid, dit wordt ook wel een revolverende werking genoemd. Dit levert naast maatschappelijk rendement ook financieel rendement op. Financiële middelen die terug zijn gevloeid bij de overheid kunnen opnieuw worden geïnvesteerd. Echter, er bestaat een risico dat een overheid de middelen niet terugkrijgt. Financieringsinstrumenten waaraan gedacht kan worden bij zulke investeringen zijn: (achtergestelde)leningen, deelnemingen en garanties (Gemeente

Rotterdam, n.d.). Een financieringsinstrument moet niet gezien worden als een vervanging van bekostigingsinstrumenten maar als aanvullend instrument. Voor iedere investeerdersopgave dient te worden afgewogen welke mix van instrumenten ingezet moet worden.

In onderstaand figuur 3 worden de verschillen weergegeven tussen een overheid als subsidieverstrekker en een overheid als publiek investeerder. Daarnaast geeft het aan dat investeringsfondsen een toevoeging zijn aan het investeringsinstrumentarium van de overheid en in eerste instantie geen vervanging zijn voor bijvoorbeeld subsidies. De soorten investeringen worden onderstaand weergegeven in combinatie met het maatschappelijk rendement (External Rate of Return, ERR) en financieel rendement (Internal Rate of Return, IRR). Investerings met een hoge IRR in termen van winst en een laag maatschappelijk rendement (ERR) kunnen door de markt zelf worden opgepakt. Bij een matige IRR en ERR is een rol weggelegd voor revolverende fondsen. Een overheid wenst de ontwikkeling te stimuleren daar waar een IRR te genereren valt en een hoog maatschappelijk effect te bereiken is. Er is sprake van een gedeeltelijk marktfalen mede omdat de markt niet altijd toereikend is. Een laag of geen IRR en een hoog ERR is een traditioneel speelveld voor overheidssubsidies. Door subsidies wordt de onrendabele top afgedekt en wordt een project haalbaar gemaakt. Echter, deze investering kan maar één keer worden uitgeven in tegenstelling tot revolverende fondsen waar de investering opnieuw inzetbaar is (Gemeente Rotterdam, 2014).



Figuur 3: Investeringsvormen in relatie tot het maatschappelijke (ERR) en het financieel (IRR) rendement (Gemeente Rotterdam, n.d.).

In de afgelopen jaren heeft een verandering plaats gevonden in de toepasbaarheid van publieke financieringsinstrumenten. Voorheen werd een duidelijker onderscheid gemaakt tussen publieke en private investeringen. Overheden subsidiëren vooral de onrendabele top van maatschappelijke businesscases van derden. Het nadeel van het verstrekken van zulke subsidies is de zekerheid dat een overheid deze middelen kwijt is. Daarnaast geeft het de ontvangende partij geen prikkels om kosten bewuster om te gaan met de financiële middelen. Door de toenemende interactie van overheid, markt en samenleving kunnen overheden publieke investeringen beter laten renderen. Onderstaand wordt ingegaan op enkele voor- en nadelen van de inzet van een financiering. Een voordeel is dat een overheid andere risico/rendement verhoudingen kan accepteren dan een private partij. Dit komt omdat een overheid naast financieel rendement ook rekening houdt met het maatschappelijke rendement van een investering. Verder kan een overheid marktfalen opvangen door te investeren in derden, waar private partijen het (deels) nalaten. Daarnaast hebben grote investeringen een relatief beperkte impact op een overheidsbegroting. Tot slot wanneer

investeringen een revolverende werking hebben vloeien middelen naar verloop van tijd terug naar de overheid. Ook zijn er nadelen aan financieringsinstrumenten. Wanneer een financiering niet de verwachten resultaten oplevert kan dit een impact hebben de financiële middelen van een overheid. Een overheid dient daarom dit risico af te dekken. Overheden kunnen door middel van een financiering minder adequaat sturen dan bij het toepassen van een bekostiging. Bij een bekostiging is namelijk sprake van een directe relatie tussen de inzet van middelen en het resultaat. Een overheid heeft namelijk minder sturingsmogelijkheden op de actoren. Echter, zoals al eerder beschreven moet een overheid vooraf te bepalen in welke sector geïnvesteerd wordt en dit op voorhand af te stemmen met de betrokken actoren. Tot slot heeft het inzetten van financieringsinstrumenten nadelen omdat het vraagt om een specifieke expertise waarover overheden nog onvoldoende beschikken. Daarom worden veelal vanuit heldere kaders en buiten directe invloed vanuit de politiek extern fondsmanagement ingezet (Gemeente Rotterdam, n.d.).

#### 2.8.4 Het aanpassingsvermogen van actoren

Het gericht investeren van de overheid door het inzetten van revolverende investeringsfondsen heeft gevolgen voor bestuurders, de ambtelijke organisatie, het bedrijfsleven, private investeerders en voor kennisinstellingen. Een van de gevolgen voor bestuurders in het publiek domein is dat geaccepteerd dient te worden dat publiek geld op afstand van de overheid wordt geplaatst. Het geld wordt toevertrouwd aan een gezamenlijk publiek/privaat fondsmanagement waarbij resultaten pas na enige tijd zichtbaar worden. Niet iedere investering binnen het fonds zal leiden tot positieve resultaten. Dit vereist een commerciële mindset van bestuurders waarbij bestuurders geen politiek-bestuurlijke besluitvorming per project nastreven. Daarom dienen bestuurders de resultaten van het fonds te beoordelen op de totale prestaties van het fonds en niet per afzonderlijke investering (Lysias, 2011).

Ambtelijke organisaties dienen voor het toepassen van deze financieringsinstrumenten nieuwe methoden en systemen te ontwikkelen voor het houden van toezicht en verantwoording. Momenteel vindt het administratieve werk bij het verstrekken van subsidies plaats binnen het publieke domein. Overheden die investeringsfondsen toepassen zullen de interne activiteiten op afstand van de dagelijkse politiek en het ambtelijk apparaat moeten te plaatsen. Op deze wijze wordt onafhankelijk van de ambtelijk organisatie gestuurd en toezicht gehouden. Vanuit regelgeving met betrekking tot Staatssteun wordt vereist dat een overheid samen met private investeerders investeert en samenwerkt binnen een fondsmanagement. Hierdoor ontstaat een rendement gedreven fondsmanagement veelal gaat dit gepaard met een revolverend karakter (Lysias, 2011). Door het toepassen van investeringsfondsen van de overheid dient het bedrijfsleven op een eenvoudiger wijze aan durfkapitaal te komen. Het investeren van de overheid in private ondernemingen verlangt ook van ondernemers een nieuwe vorm van vertrouwen en samenwerking. Ondernemers zullen de overheid moeten opzoeken als partner (Lysias, 2011).

### 2.9 Het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds

In deze paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven aan de hand van de theorie uit voorgaande paragrafen. Enkele factoren en voorwaarden worden beschreven waaraan een publiek- (semi)privaat investeringsfonds dient te voldoen. Verder worden de beschreven theorieën over de handelwijze, rol van de overheid en sturingsvorm aan elkaar gekoppeld. Tot slot wordt een schets van het ideaalbeeld gegeven op basis van theorie, waarnemingen en persoonlijk inzicht.

Een overheid moet bij de oprichting van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds rekening houden met het netwerk waarin marktpartijen en actoren uit de samenleving opereren.

Daarbij zijn de eerder aangehaalde begrippen pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid van belang. Het effectief toepassen van sturingsvormen en sturingsinstrumenten is veelal afhankelijk van omgeving waarbinnen de actoren zich bevinden.

Het is lastig om het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds te beschrijven. Dit is namelijk afhankelijk van vele factoren, zoals de doelstelling van een investering, de actoren die participeren, in welke omgeving wordt de investering gedaan en welke middelen worden beschikbaar gesteld. Daarom is het relevanter om aan te geven op welke wijze een overheid invloed kan uitoefenen op investeringen en investeringsfondsen. Een overheid heeft een grote rol in het tot stand brengen van regionaal durfkapitaal in sectoren waar markt- of overheidsfalen optreedt. Binnen een regionaal netwerk wordt van een overheid verlangd om verschillende rollen aan te nemen en invloed uit te oefenen op overige actoren. Een overheid kan dit doen door het hanteren van verschillende rollen, handelwijze en sturingsmethoden. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op welke wijze overheden investeringen/investeringsfondsen kunnen beïnvloeden. Zoals eerder beschreven kan een overheid op verschillende wijze invloed uitoefenen door de inzet van verschillende sturingsvormen. In paragraaf 2.2 is ter sprake gekomen dat er een viertal sturingsvormen te onderscheiden zijn: sturen op in- en outputparameters, sturen op incentives, sturing op structurering en procedurering en sturing van gemeenschappelijk beeldvorming.

Bij sturen op in- en outputparameters is sprake van zelfsturing waarbij de overheid kaderstellend te werk gaat. Dit is vergelijkbaar met de eerder beschreven passieve handelwijze van een overheid. Een overheid stelt zich passief op waarbij een complex netwerk wordt overgelaten aan het zelfsturend vermogen. Een overheid stelt alleen noodzakelijke eisen op basis van vooraf opgestelde kaders. Door het opstellen van deze kaders worden randvoorwaarden geschept voor overige actoren die participeren. Door middel van onderstaand voorbeeld wordt inzichtelijk gemaakt hoe een overheid een kader stellende rol in de praktijk hanteert. Wanneer een overheid een tekort aan durfkapitaal constateert of hierop geattendeerd wordt. Heeft een overheid de mogelijkheid om een investeringsfonds op te richten. Indien er bij de opstartfase van een investeringsfonds voldoende animo is kan een overheid dit overlaten aan overige actoren en slechts voorwaarde stellen waaraan het fonds moet voldoen. Doordat een overheid bij voorbaat duidelijke kaders opstelt kan een overheid afstand nemen van een investeringsfonds zonder voortdurend actief in te grijpen. Een overheid dient wel op de hoogte te worden gehouden van recente ontwikkelingen zodat waar nodig bijgestuurd kan worden.

Het sturen op incentives gaat over het direct beïnvloeden van het gedrag door de inzet van niet dwangmatige prikkels. Een overheid beschikt bij deze sturingsvorm over zeggenschap en autoriteit. Dit is vergelijkbaar met in paragraaf 2.4.2. beschreven proactieve overheid. Bij deze sturingsvorm oefent de overheid invloed uit door het verstrekken van subsidies of stuurt door het hanteren van juridische maatregelen. Daarbij wordt de complexe omgeving van het netwerk genegeerd. Bij deze sturingsvorm worden vooral klassieke instrumenten toegepast deze hebben betrekking op de regulering en controle van de overheid. Dit gebeurt door het inzetten van juridische en financiële maatregelen en wetgeving. Er is weinig aandacht voor het zelfsturende vermogen van de overige actoren. Een overheid die klassieke sturingsinstrumenten inzet wordt gezien als een autonome centrale actor. Die invloed kan uitoefenen door de gewenste ontwikkelingen te stimuleren en de ongewenste ontwikkelingen te straffen of beboeten. Door wet- en regelgeving aan te passen kunnen ontwikkelingen van investeringsinitiatieven geremd of gestimuleerd worden. Daartegenover staat een overheid die een reactieve rol aanneemt. Door het toepassen van deze handelwijze stimuleert, faciliteert, observeert en initieert een overheid in de markt en waar mogelijk gaat zij markt- en overheidsfalen tegen, bijvoorbeeld door het oprichten van investeringsfondsen. Een



sturingsvorm die aansluit bij een reactieve rol zoals beschreven in paragraaf 2.4.2. is sturing op structurering en procedurering. Sturing op structurering en procedurering van relaties heeft betrekking op onderlinge rollen, spelregels en relaties tussen actoren. Een overheid heeft bij deze sturingsvorm een rol als netwerkmanager waar overleg-, onderhandelings-, ruil-, en communicatieprocessen tussen actoren georganiseerd worden. Een overheid vervult door het toepassen van deze sturingsvorm een faciliterende rol waarbij wordt afgezien van actieve sturing. Een overheid kan invloed op actoren uitoefenen door het aftasten van onderlinge belangen en doelen en deze af te stemmen met eigen doelstellingen. Door gewenste initiatieven te ondersteunen kunnen ontwikkelingen die samenvallen met de doelstelling van overheden worden uitgebreid en uiteindelijk een bijdrage leveren aan het publieke belang.

Tot slot kan een overheid sturing van gemeenschappelijke beeldvorming hanteren. Deze sturingsvorm is vergelijkbaar met een reactieve overheid maar neigt meer naar een verbindende rol. Het gaat met name om het bij elkaar brengen van actoren zoals de rol mediator beschreven in paragraaf 2.4.2. Een overheid kan invloed uitoefenen door nieuwe actoren te betrekken bij de huidige overleggen. Deze actor kan de zienswijze van de aanwezige actoren veranderen, wellicht richting een wenselijke uitkomst van de overheid. Daarnaast kan een overheid opties aandragen die niet eerder overwogen zijn. Ter verduidelijking zijn in onderstaande tabel 3 de verschillende rollen, sturingsvormen en handelwijze die in elkaars verlengde liggen weergegeven.

<b>Rol overheid</b>	<b>Handelwijze</b>	<b>Sturingsvorm</b>
Klassieke sturing	Pro-actieve overheid	Klassieke sturing / Sturen door incentives
Faciliterende	Reactieve overheid	Sturing door structurering en procedurering van relaties
Initiërende	Reactieve overheid (mediator)	Sturing door gemeenschappelijk beeldvorming
Kader stellend	Passieve overheid	Sturen door in- en outputparameters

Tabel 3: Overzicht van rol overheid, sturingsvorm en handelwijze.

Omschreven zijn welke verschillende rollen, sturingsvormen en handelwijzen een overheid kan hanteren om invloed uit te oefenen bij investeringen en investeringsfondsen. Onderstaand wordt kort het wenselijk functioneren van een overheid bij investeringen en investeringsfondsen beschreven.

Het ideaalbeeld bij het stimuleren van investeringen en investeringsfondsen is het gelijktijdig inzetten van meerdere sturingsvormen. Zoals al eerder beschreven is een overheid gebaad bij het ontplooiën van initiatieven, het bij elkaar brengen van actoren en zich openstellen voor toekomstige samenwerkingen en initiatieven. Een overheid is slechts één actor binnen een complexe *governance* omgeving. In paragraaf 2.2 wordt geconstateerd dat een overheid zich openstellen voor overleg, onderhandeling en ruil om te komen tot relevante oplossingen van maatschappelijke vraagstukken. Een overheid zal een reactieve (faciliterende) rol moeten vervullen om actoren binnen de complexe netwerken voldoende steun en zekerheid te bieden. Deze steun en zekerheid is noodzakelijk bij het aantrekken van private investeerders en actoren die zich willen binden aan een gebied of stad. Naast een reactieve rol heeft een overheid baat om zich initiërend op te stellen of een rol als mediator aan te nemen. Dit zal vooral plaats moeten vinden binnen gebieden die door de desbetreffende overheid gezien worden als kansen. Een overheid is als geen andere actor in staat om deze kansen te constateren en in samenspraak met overige actoren te komen tot concrete uitvoerbare plannen. In dit kader kan een ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds gezien worden als een samenwerking van meerdere actoren die samen de noodzaak zien om een verandering te weeg te brengen. Hierbij is sturing door middel van gemeenschappelijke beeldvorming van belang. Verder is

het noodzakelijk voor een overheid zich reactief op te stellen waardoor een faciliterende rol geboden wordt aan de betrokken actoren. Vooral in de opstartfase van een revolverend fonds zal een overheid zich initiërend moeten opstellen. Dit is namelijk de fase waarin een verbinding tussen actoren ontstaat. Het ideaalbeeld heeft overeenkomsten met een overheid als actor binnen een netwerk. Waarbij een overheid inspeelt op de gezamenlijke en persoonlijke belangen die in de opstartfase zichtbaar worden. Voorafgaand aan een samenwerking worden als een verkenning de overheid en overige betrokken actoren kaders en doelstellingen aan te geven. Op deze wijze worden onderlinge afhankelijkheden en motieven weergegeven die van pas kunnen komen in latere fases van de samenwerking. Verder kan een overheid door middel van kengetallen kaders stellen en aansluitende wet en regelgeving sturing geven aan actoren. Door het aangeven van kaders kan sneller en adequater worden ingespeeld op wederzijdse verwachtingspatronen voor de realisatie van gezamenlijke doelstellingen. Tot slot is van belang dat binnen de netwerken kennis en informatie tussen actoren wordt over gedragen. Het blijft ten slotte een samenwerking van meerdere actoren met pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid.

Op basis van het theoretisch perspectief van dit onderzoek zijn onderstaand enkele voorwaarden gesteld waaraan een publiek- (semi)privaat investeringsfonds moet voldoen. Allereerst passen klassieke sturingsvormen en klassieke sturingsinstrumenten waarbij de overheid als centrale probleemoplosser optreedt niet bij het oprichten van investeringsfondsen. Dit komt mede door het toenemen van de complexiteit bij maatschappelijke vraagstukken en het afnemen van financiële middelen. Voor een succesvolle aanpak van maatschappelijke vraagstukken zullen overheden moeten participeren binnen een netwerkstructuur. Een voorwaarde is dat binnen een publiek- (semi)privaat investeringsfonds meerdere actoren participeren die beschikken over gelijkwaardige inspraakmogelijkheden. Het verplaatsen van de beslissingsbevoegdheid van de overheid naar meerderen actoren leidt tot het aangaan van een dialoog waarbij gezocht wordt naar een gunstige compromis. Voor het komen tot relevante oplossingen van maatschappelijke vraagstukken zullen overheden zich moeten openstellen voor overleg, onderhandeling en ruil. Bij de totstandkoming van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds is het voor overheden noodzakelijk om door middel van sturing gericht invloed uit te oefenen op actoren die een potentiële bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Een voorwaarde is dat overheden in staat zijn om geschikte sturingsvormen, sturingsinstrumenten en handelwijze toe te passen op zowel publieke- als (semi)private actoren. Een overheid moet voldoende steun en zekerheid bieden aan potentiële investeerders die door middel van publiek- (semi)private investeringsfondsen het publiek belang stimuleren. Een overheid is gebaat bij het aantrekken van private en semipublieke actoren die bereid zijn om investeringen te doen in een regio of stad. Bij het aantrekken van investeerders moet rekening worden gehouden dat een overheid enkel mag participeren mits het een bijdrage levert aan het publiek belang. Is dit niet het geval kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie of Staatssteun.

Voor het optimaal functioneren van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds moet aan een aantal factoren en voorwaarden worden voldaan. Allereerst moeten meerdere actoren actief zijn binnen het financieringsinstrument. Een overheid is slechts één actor binnen de complexe *governance* omgeving. Een overheid moet openstaan voor overleg, onderhandeling en ruil. Daarbij is een samenwerking van meerdere actoren van belang met een gezamenlijke beslissingsbevoegdheid die gebaseerd is op onderlinge compromissen. Het is noodzakelijk dat een overheid daarbij verschillende sturingsvormen, sturingsinstrumenten en handelwijzen toepast om een verbinding tussen actoren te laten ontstaan. Door het inzichtelijk maken van onderlinge afhankelijkheden en motieven en het aangeven van kaders en doelstellingen zijn actoren in staat om een compromis te zoeken tussen gezamenlijke en persoonlijke doelstellingen. Aangezien er sprake is van pluriformiteit,

wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid wordt geëist dat kennis en informatie overgedragen wordt tussen de verschillende actoren. Een overheid moet voldoende steun en zekerheid kunnen bieden aan private actoren voor het vestigen en investeren in een regio of stad. Hierbij staat de politieke context los van het publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Daarnaast moet een overheid rekening houden dat zij enkel kan participeren indien het een bijdrage levert aan een publiek belang, want anders is er sprake van Staatssteun. Een publiek (semi)privaat investeringsfonds dient te voldoen aan de volgende factoren en voorwaarden, zoals weergegeven in onderstaand figuur 4:

Meerdere actoren actief binnen financieringsinstrument	Openstaan voor overleg, onderhandeling en ruil
Gezamenlijke beslissingsbevoegdheid gebaseerd op onderlinge compromissen	Toepassen van verschillende sturingsvormen, sturingsinstrumenten en handelwijzen
Kaders en doelstellingen opstellen	Inzichtelijk maken onderlinge afhankelijkheden
Kennis en informatie overdragen	Steun en zekerheid bieden
Politieke context los van het publiek- (semi)privaat investeringsfonds	Overheid enkel participeren als het bijdraagt aan het publieke belang

Figuur 4: Factoren en voorwaarden voor een publiek-(semi)privaat investeringsfonds

In paragraaf 2.8.1. zijn eerder een drietal fases van durfkapitaal beschreven, namelijk *Seed Capital*, *Early-stage Venture Capital* en *Late-stage Venture Capital*. De vorm van een investeringsfonds en de handelwijze van een overheid is deels afhankelijk van deze fases. De sturing vanuit een overheid is bij een *Seed Capital* fase gericht op het koppelen van onderlinge actoren binnen verschillende netwerken. Deze fondsen richten zich met name op het koppelen van partijen en het wegnemen van barrières die ontstaan bij het starten van nieuwe ondernemingen. Bij een *Early-stage Venture Capital* fase richt een overheid zich vooral op de structuur en financieringsconstructie met aandacht voor de kaders en randvoorwaarde. Deze fondsen bieden ondernemers financiële steun en ondersteunen bij het verder ontwikkelen van een onderneming. Bij de *Late-stage Venture Capital* fase is een overheid veelal betrokken als mede geldschieter. Bij fondsen in deze fase is veelal sprake van een samenwerking tussen publieke en private partijen. Omdat in deze fase grote investeringen gedaan moeten worden stelt een overheid strenge eisen aan een potentiële participatie. Zoals beschreven in paragraaf 2.8.3. zijn investeringsfondsen een toevoeging aan het financieringsinstrumentarium van de overheid. Dit komt mede door de verhouding tussen maatschappelijk rendement (External Rate of Return, ERR) en financieel rendement (Internal Rate of Return, IRR). De focus op rendement en de wijze van sturing verschilt bij investeringsfondsen. Een meerderheid van investeringsfondsen waarin zowel publieke als private actoren in participeren beschikken over een balans tussen de ERR en de IRR. Echter, investeringsfondsen waarin enkel publieke actoren participeren en focussen op maatschappelijk rendement zijn sneller geneigd om subsidie instrumenten toe te passen. Bij deze instrumenten worden door de overheid juridische eisen gesteld. Dit neigt naar een pro-actieve handelwijze van de overheid. Wanneer een overheid participeert met een relatief klein aandeel financiële middelen wordt door een overheid veelal een netwerkrol toegepast. Mede omdat de directe sturingsbevoegdheden beperkt zijn.

### 3 Context gemeente Rotterdam

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de context van de handelwijze die de gemeente Rotterdam hanteert bij publiek- (semi)private investeringsfondsen. De context van de gemeente Rotterdam wordt gespecificeerd in paragraaf 3.1 door in te gaan op de huidige handelwijze van de gemeente Rotterdam bij publiek- (semi)private investeringsfondsen. In paragraaf 3.2 worden enkele verschillen in eigendomsverhoudingen uitgewerkt die voorkomen bij Rotterdamse investeringsfondsen. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 afgesloten met een beschrijving van de onderzochten investeringsfondsen. Hierbij wordt ingegaan op eigendomsverhouding, wijze van totstandkoming, doelgroepen en investeringswijze.

#### 3.1 De handelwijze van de gemeente Rotterdam

De huidige economisch realiteit vraagt om een rol van de overheid die aansluit en inspeelt op de het functioneren van private partijen en de samenleving. Dit betekent dat de gemeente Rotterdam aanpassingen moet doorvoeren voor het optimaal toepassen en benutten van het gemeentelijk investeringsinstrumentarium. Zoals al eerder beschreven in de aanleiding wordt in Nederland een tekort aan durfkapitaal geconstateerd, dit wordt ook bevestigd door de gemeente Rotterdam.

Ook gemeente Rotterdam heeft anno nu minder financiële middelen ter beschikking en gaat op zoek naar alternatieve investeerders. Hierbij zijn nieuwe investeringsinstrumenten vereist investeringsfondsen in plaats van subsidies. Om investeerders aan een stad als Rotterdam te binden is een consistente overheid van belang. Een gemeente moet beschikken over een helder, toegankelijk en professioneel beleid dat leidt tot een betrouwbare overheid. Daarnaast is het voor potentiële investeerders van belang om te weten welke kansen en ontwikkelingen een gemeente als Rotterdam te bieden heeft. De gemeente Rotterdam past investeringsfondsen toe die zich richten op gebieden, gedefinieerde regionale clusters en potentiële innovaties. Naast investerend vermogen is er ook organiserend vermogen nodig, vooral het binden van partijen aan de stad Rotterdam. Bij voorkeur partijen die voor een langere duur verbonden zijn in netwerken en elkaar aanvullen en versterken. Dit vraagt om het organiseren van representatieve actoren die in de stad willen investeren, investeringsfondsen kunnen daar actief onderdeel van uitmaken. De gemeente Rotterdam werkt naar een zakelijke samenwerking toe waarin gezamenlijke doelen gerealiseerd worden en rekening wordt gehouden met wederzijdse belangen (Gemeente Rotterdam, 2014 b). De gemeente Rotterdam dient met behulp van financiële instrumenten het publiek belang.

De middelen van gemeente Rotterdam zijn beperkt en richt zich daarom op alternatieve manieren van *governance* en financiering. Vele maatschappelijke belangen overstijgen het eigen belang van actoren maar worden wel door private initiatieven of vrijwillige samenwerking tussen burgers en organisaties behartigd. In het algemeen is overheidsingrijpen enkel gewenst wanneer er sprake is van ongewenste effecten bij de productie van goederen. Wanneer publieke belangen behartigd worden door marktpartijen volstaan instrumenten als regelgeving en subsidies. Wanneer deze instrumenten niet volstaan of wanneer er marktfalen geconstateerd wordt, onderzoekt de gemeente Rotterdam de mogelijkheden tot ingrijpen (Gemeente Rotterdam, 2014 b). De gemeente Rotterdam hanteert een afwegingkader om te besluiten op welke wijze publieke belangen het beste gediend kunnen worden. De gemeente Rotterdam hanteert voor de definiëring van het begrip publiek belang de definitie die door de Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid (WRR) gehanteerd wordt. Zoals eerder beschreven in paragraaf 2.7 wordt deze definitie ook in dit onderzoek gehanteerd.

Allereerst dient te worden vastgesteld of er sprake is van een publiek belang. Gezien een publiek belang het resultaat is van een politieke afweging, is het publieke belang en de daarvan

afgeleide taken vatbaar voor verandering. Wanneer er wordt geconstateerd dat er sprake is van een publiek belang wordt door de gemeente Rotterdam een tweetal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten hebben betrekking op het "Rotterdamse" publieke belang en zijn grondbeginselen van territorialiteit en subsidiariteit. De territorialiteit heeft betrekking op het geografisch bereik en houdt in dat een Rotterdams publiek belang grotendeel gericht is op Rotterdams grondgebied of in belang is van de Rotterdamse bevolking. Daarnaast heeft het subsidiariteitsbeginsel betrekking op het principe dat een centrale of hogere instantie niet doet wat door een lagere instantie gedaan kan worden. Wanneer een centrale of hogere instantie beter in staat is het publiek belang te realiseren of het territorium van de gemeente Rotterdam overschrijdt, ligt het voor de hand dat een hogere bestuurslaag dit publiek belang oppakt (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

Ten tweede moet worden bekeken of het publiek belang voldoende kan worden gerealiseerd door het inzetten van instrumenten als wet- en regelgeving, subsidies, een lening of garantstelling. Mocht dit niet leiden tot het gewenste resultaat kan gekozen worden om een externe organisatie in te richten waarin de gemeente Rotterdam zeggenschap heeft. Deze taakorganisatie wordt opgericht aan de hand van het afwegingskader. Daarbij wordt een voorkeur gegeven om de organisatievorm op afstand van de gemeente Rotterdam te plaatsen. De gemeente Rotterdam maakt door middel van een bestuurlijk-, financieel belang of contracten afspraken met de verbonden partij. Vanuit financieel perspectief heeft een uitbesteding de voorkeur omdat gemeente Rotterdam geen verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie en daarnaast geen financieel risico loopt op het ingebrachte vermogen. Uit perspectief van borging van het publiek belang zijn bij een uitbesteding minder sturingsmogelijkheden van een gemeente op een verbonden partij. Indien er sprake is van een gebrek aan sturingsmogelijkheden kan gekozen worden om de taakuitvoering binnen de organisatie van de verbonden partij te plaatsen (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

In een tijd waarin marktfalen optreedt doordat traditionele financiers zich beperken tot investeringen in de uitrolfase zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen een relevant instrument voor private- en publieke partijen om regionale ontwikkelingen te realiseren. Bij deze nieuwe verhouding in het brede publiek-private speelveld tussen markt en gemeentelijke overheid winnen investeringsfondsen als financieringsinstrument aan terrein. Een publiek- (semi)privaat investeringsfonds dat investeert in groeiende Rotterdamse bedrijven is een belangrijk instrument om de Rotterdamse economische transitie te faciliteren. Een gemeentelijke cofinanciering in een fondsconstructies draagt bij aan de ondersteuning van de sterke Rotterdamse clusters, zoals: Clean Tech, Food, Medical en Maritiem. De gemeente Rotterdam (2013) vindt een consistente overheid een belangrijke voorwaarde om investeerders aan de stad te binden. Met consistent wordt een overheid bedoeld die een helder en toegankelijk beleid hanteert en professioneel en zakelijk handelt. Het stimuleren van de (regionale) ruimtelijk economische ontwikkeling door middel van publiek-private samenwerking kan niet gerealiseerd worden via wet- en regelgeving, subsidies, een lening of garantstelling. Deze deelnemingen hebben een vrijblijvend karakter. Door risicodragend te participeren in publiek- (semi)private investeringsfondsen laat de gemeente Rotterdam zien dat zij vertrouwen heeft in publiek-private samenwerkingen. Deze aanpak komt overeen met de wijze waarop Europa de lokale economie stimuleert, namelijk door te investeren in fondsinstrumenten.

Ten derde is afhankelijk van het publieke belang welke inschatting er gemaakt dient te worden over het uitvoeren van bepaalde taken. De aard van enkele taken behoren bij voorbaat tot het publieke domein. De gemeente Rotterdam hanteert een onderscheid van een drietal taken die niet in aanmerking komen voor een organisatie op afstand. Dit zijn:

- 1) Benodigde activiteiten gericht op gemeentelijke regievoering & beleid;
- 2) Benodigde activiteiten gericht op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden;

- 3) Benodigde activiteiten gericht op het voortbrengen van producten en het verlenen van diensten.

Publiek- (semi)private investeringsfondsen vallen (meestal) onder de derde categorie. Per geval wordt afgewogen of de publiekrechtelijke bevoegdheden wenselijk zijn om deze buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen. Daarnaast moet voldaan worden aan de wettelijke gestelde eisen. Een gemeente moet namelijk participeren onder gelijke voorwaarde als marktpartijen (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

Ten vierde moet bepaald worden of een publiek belang geborgd kan worden door middel van een uitbesteding. Om te bepalen of een uitbesteding mogelijk is moet gecontroleerd worden of voldaan wordt aan twee noodzakelijke voorwaarden: de gewenste producten of diensten moeten contracteerbaar zijn en er moet sprake zijn van een “volwassen” markt. Producten of diensten zijn contracteerbaar indien toekomstige situaties geadresseerd kunnen worden en het naleven van het contract controleerbaar is. Dit is in de praktijk niet altijd mogelijk, zo ook bij publiek- (semi)private investeringsfondsen. Bij een “volwassen” markt is sprake indien er meerdere professionele aanbieders die concurrentie aan elkaar kunnen bieden voor het verkrijgen van een bepaald product of dienst. Wanneer een “volwassen” markt ontbreekt is de uitbesteding aan een private partij niet mogelijk, omdat op deze wijze een monopoly gecreëerd wordt (Gemeente Rotterdam, 2014 b). Door het optreden van marktfalen bij het verstrekken van durfkapitaal tijdens *The Valley of Death* wordt veelal door de gemeente Rotterdam overgegaan tot een participatie.

Verder wordt onderzocht of de gemeente Rotterdam een organisatie op afstand kan plaatsen en of dit leidt tot een efficiëntere en effectievere realisatie van het publieke belang. Een zelfstandige organisatie kan zich namelijk specifiek focussen op haar activiteiten. Door middel van een op afstand geplaatst publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon kan de gemeente Rotterdam samen met private partijen een gedeeld publiek belang realiseren. Daarbij komt een bredere betrokkenheid tot stand en worden risico's verdeeld over de samenwerkende partijen. Voor de gemeente Rotterdam is het van belang om vast te stellen of sturing op een onafhankelijk rechtspersoon op dusdanige wijze te organiseren is dat de gemeentelijke belangen en de belangen van de rechtspersoon op elkaar aansluiten. Een bekend probleem bij een organisatie op afstand plaatsen is dat het eigen belang wordt nagestreefd in plaats van het publieke belang. Het plaatsen van een organisatie op afstand gaat gepaard met een onderbouwing van goede motieven. Daarnaast moeten de gemeentelijke belangen en de belangen van de op afstand geplaatste organisatie in elkaars verlengde te liggen (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

Ten slotte wordt er aandacht besteed aan een drietal punten, namelijk: een eenduidig publiek belang, sturen op de bedrijfsvoering en een stabiel beleid. Allereerst formuleert de gemeente Rotterdam eenduidige doelstellingen en het te realiseren publieke belang. Wanneer er meerdere publieke belangen gediend worden is de kans op tegenstrijdigheden groter. Daarom wordt vooraf getoetst op de verenigbaarheid van de publieke belangen. Hiermee wordt voorkomen dat partijen zelf afwegingen gaan maken die geen onderdeel uitmaken van de eigenlijke taak. Ten tweede toetst de gemeente Rotterdam of het sturen op afstand zich verhoudt tot de gewenste zeggenschap. Wanneer gekozen wordt om een organisatie op afstand te plaatsen is directe sturing van mensen en middelen niet meer mogelijk. De sturing vindt in dit geval aan de voorkant plaats door het stellen van randvoorwaarden en achteraf wordt gecontroleerd of deze zijn waargemaakt. Het stellen van uitgebreide randvoorwaarde leidt tot een beperking van het functionaliteit van de organisatie. Door te sturen op afstand ontstaat een horizontale sturingsrelatie. Deze horizontale sturingsrelaties vervangen de traditionele verticale sturingsrelaties tussen het College van B&W en de ambtelijke organisatie. De gemeente Rotterdam maakt vooraf een analyse van potentiële

stuuringsmogelijkheden en op welke wijze de bedrijfsvoering vormgegeven kan worden. Ten derde wordt gekeken naar de mate waarin het gemeentelijk beleid stabiel is. Wanneer gemeentelijk beleid volop in beweging is moet beoordeeld worden of het realiseren van het publieke belang buiten de gemeentelijk organisatie verantwoord is. Wanneer wijzigingen in beleid doorvertaald moeten worden naar partijen op afstand leidt dit doorgaans tot meerwerk. De zelfstandige organisatie op afstand zal veelal het standpunt innemen dat met beleidswijzigingen in de bedrijfsvoering geen rekening is gehouden. Dit leidt tot het maken van extra kosten en tot het verlies van stuuringsmogelijkheden vanuit de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2014 b). In de onderstaande paragraaf wordt beschreven op welke wijze de gemeente Rotterdam omgaat met het aangaan van relaties met externe partijen. Daarbij wordt ingegaan op de gemeentelijke rolopvatting bij het tot stand brengen van organisaties op afstand, zoals publiek- (semi)private investeringsfondsen.

### 3.1.1 Gemeentelijke rolopvattingen

Deze nieuwe tijden betekenen dat de rolopvatting van de gemeente Rotterdam maar ook die van private partijen verandert. Zoals hierboven beschreven ondersteunt de gemeente Rotterdam nieuwe private initiatieven die een waarde voor de stad opleveren en passen binnen de Rotterdamse publieke belangen. Door als gemeente openheid te geven over de beoogde doelen en mogelijkheden, zijn investeerders sneller bereid om beslissingen te nemen. Naast het investerend vermogen is ook organiserend vermogen nodig om partijen te binden aan de gemeente Rotterdam. Deze partijen zullen binnen netwerken samenwerkingen moeten aangaan en elkaar waar nodig versterken en aanvullen. De gemeente Rotterdam is bereid om actoren die een toegevoegde waarde aan het publieke belang creëren een kans te bieden. Dit doet de gemeente door een drietal rolopvattingen te hanteren binnen de (regionale) ruimtelijk economische ontwikkeling, namelijk kaders stellen, faciliteren en initiëren (Gemeente Rotterdam, 2013).

Door het stellen van kaders wordt duidelijk gemaakt welke doelen de gemeente Rotterdam nastreeft en binnen welke randvoorwaarde actoren dienen te handelen. Vooraf wordt inzichtelijk gemaakt op welke steun actoren kunnen rekenen. Daarnaast wordt vanuit de gemeente Rotterdam ruimte gelaten voor het stimuleren van ruimtelijke en economische ontwikkelingen waarmee publieke belangen en beoogde maatschappelijke effecten bereikt kunnen worden. Bij het faciliteren van derden wil de gemeente Rotterdam initiatieven die uit de samenleving ontstaan waar nodig ondersteunen. De gemeente Rotterdam gaat een samenwerkingsverband aan waarbij de betrokken actoren ondersteunt kunnen worden door middel van financiële middelen en kennis. Het is belangrijk dat tussentijds getoetst wordt of het initiatief voldoende aansluit bij de verwachtingen van alle actoren. Op deze wijze kan indien nodig op gepast wijze worden bijgestuurd (Gemeente Rotterdam, 2013). Deze rol van de gemeente Rotterdam is vergelijkbaar met de reactieve overheid beschreven in paragraaf 2.4.2.

De WRR (2012) constateert dat leiderschap hierin een belangrijke bindende factor is voor de samenwerking tussen actoren met verschillende belangen. De gemeente Rotterdam vindt het noodzakelijk om tijdens het faciliteren beschikking te hebben over voldoende informatie. Hierdoor kan een geschikte visie ontwikkeld worden over de te vervullen rol van actoren binnen een netwerk. De gemeente Rotterdam formuleert kaders waarbinnen initiatieven zelfstandig realiseerbaar worden. Na de oprichting van deze initiatieven kan toezicht beperkt worden tot controle. Professionele verenigingen of bedrijven kunnen hierin een cruciale rol spelen. Tot slot kan de gemeente Rotterdam ook een initiërende rol aannemen. Wanneer gewenste maatschappelijke vraagstukken niet worden aangedragen door marktpartijen of de samenleving. Kan de gemeente



Rotterdam een initiërende positie innemen. Dit betekent dat de gemeente Rotterdam op zoek gaat naar partijen waarmee een samenwerking kan worden aangegaan. Dit kan tussen actoren onderling zijn waarbij de gemeente uitsluitend functioneert als matchmaker. Maar het kan ook dat de gemeente Rotterdam actief participeert in zulke samenwerkingen. Het zal zelden voorkomen dat de gemeente Rotterdam zelf en alleen de gewenste ontwikkeling oppakt (Gemeente Rotterdam, 2013). Deze handelwijze van de gemeente Rotterdam is vergelijkbaar met de pro-actieve overheid, zoals beschreven in paragraaf 2.4.2.

De gemeente Rotterdam wil door middel van financieringsinstrumenten dus niet alleen het investerend vermogen stimuleren maar is ook op zoek naar organiserend vermogen (stakeholders aan de stad binden). De gemeente Rotterdam wil stakeholders die commitment tonen, verbonden zijn aan de stad en bereid zijn om publieke belangen in samenwerking te realiseren. Deze stakeholders kunnen individueel ondersteund worden, maar bij voorkeur opereren deze stakeholders in netwerken die elkaar versterken en aanvullen (Gemeente Rotterdam, 2013). Zoals eerder aangegeven vraagt een nieuwe rol van de overheid om de herijking van het gemeentelijk privaatrechtelijk instrumentarium. Investeringsfondsen zijn daarbij een veelgenoemd middel dat opereert op het snijvlak tussen private investeringen en publieke bekostiging. Publiek- (semi)private investeringsfondsen dienen aandacht te hebben voor zowel financieel als maatschappelijk rendement (Gemeente Rotterdam, 2015). Het cluster Stadsontwikkeling is zich bewust dat bij deze veranderende positie niet alleen een nieuwe methodiek en instrumenten horen, maar vooral gedragsverandering. Het cluster Stadsontwikkeling moet zich opstellen als een professionele organisatie die marktgericht opereert en fysieke en economische ontwikkeling stimuleert (Gemeente Rotterdam, 2013). Door als gemeente samenwerking aan te gaan met (semi-) publieke en private partijen wordt het innovatie- en ondernemersklimaat van de regio en de stad Rotterdam versterkt. Hierbij zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen een uitstekend financieringsinstrument.

### 3.2 Eigendomsverhoudingen publiek- (semi)private investeringsfondsen

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de eigendomsverhoudingen van publiek- (semi)private investeringsfondsen. Allereerst worden enkele organisatievormen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende fondsstructuren. Tot slot wordt een koppeling gemaakt met enkele investeringsfondsen waarin de gemeente Rotterdam participeert.

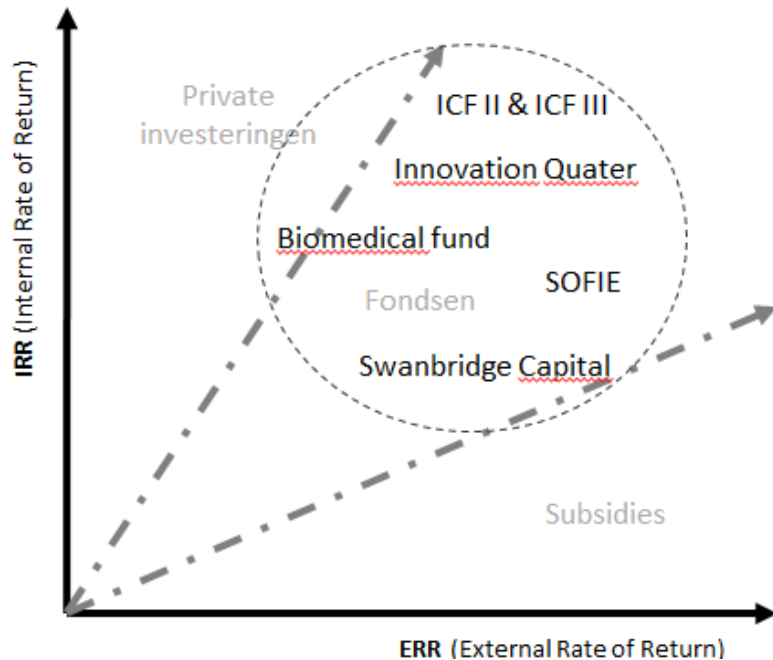
Verbonden partijen kunnen zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk van aard zijn en worden door het college ingezet voor de realisatie van gemeentelijk beleid. Het gaat om partijen waarmee de gemeente Rotterdam een bestuurlijke relatie aangaat met tevens een financieel of maatschappelijk belang. De gemeente Rotterdam onderscheidt een viertal organisatievormen voor verbonden partijen, namelijk: publiek(rechtelijke) organisaties, publiekrechtelijke verbonden partijen, privaatrechtelijke verbonden partijen en private partijen. Bij publiekrechtelijke organisaties is de gemeente Rotterdam eigenaar van de activa en werkgever van het personeel. Bij privaatrechtelijke/ publiekrechtelijke verbonden partijen verstrekt de gemeente Rotterdam een deel of het volledige kapitaal voor de activa. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam invloed op de benoeming van het bestuur van de privaatrechtelijke organisatie. De nieuwe verbonden partij is wel zelf werkgever. Tot slot zorgen private partijen voor eigen financiering en zijn wat betreft het bestuur en werknemers onafhankelijk van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2014 b). De gemeente Rotterdam voert een taak zelf uit indien directe politieke sturing op de uitvoering van een publiekrechtelijke bevoegdheid gewenst is. De gemeente Rotterdam heeft geconstateerd dat het behartigen van publieke belangen ook aan private partijen overgelaten kan worden. Mocht het ontbreken aan een particulier initiatief kan de gemeente Rotterdam ervoor kiezen om een

samenwerking aan te gaan en een verbonden partij op te richten. Wel dienen er afspraken gemaakt te worden over zaken als regulering, contracten en bekostiging. Een ander uitgangspunt voor de gemeente Rotterdam is het houden van voldoende zeggenschap over de verbonden partijen om te kunnen sturen op de betrokken publieke en financiële belangen. In veel gevallen is de gemeente Rotterdam aandeelhouder van de verbonden partij, dit betekent dat het sturen op hoofdlijnen en op afstand staat. De gemeente Rotterdam borgt haar belangen door te sturen met behulp van maatwerk. Zonder hiervoor de rol van de directie over te nemen en te sturen op de operationele bedrijfsvoering (Gemeente Rotterdam, 2014 b). Zoals al eerder beschreven in hoofdstuk twee is een fonds een financieringsinstrument dat veelal bestaat uit meerdere aandeelhouders van zowel private als publieke actoren. Deze actoren investeren in een investeringsfonds om een financieel dan wel maatschappelijk rendement te realiseren. Bij investeringsfondsen waarin de gemeente Rotterdam participeert worden afspraken gemaakt met de aandeelhouders over een *governance* structuur waarin taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Deze worden vastgesteld door middel van statuten, de rechtspersoon of samenwerkingsovereenkomst en de voorwaarden waaronder actoren uit het fonds kunnen stappen. De uitvoeringsinstantie van een fonds is de fondsbeheerder. Deze wordt vaak onafhankelijk gepositioneerd en extern uitbesteed aan professionele partijen die ervaring hebben met het succesvol beheren van een investeringsfonds (Gemeente Rotterdam, 2014 b). Een investeringsfonds doet investeringen aan de hand van een vooraf door de aandeelhouders opgestelde investeringsstrategie. Vervolgens worden van de investeringsstrategie criteria afgeleid die richting geven aan investeringsbeslissingen. Het type investeringen dat een fonds maakt zijn: leningen verstrekken, garantstellingen geven en participaties. Door een lening kan het fonds een bedrijf financiering verstrekken voor een bedrijfsactiviteit. Een garantstelling kan verstrekt worden voor de betaling van de rent en aflossing van een banklening. Bij een participatie kan het fonds aandeelhouder worden van een bedrijf (Gemeente Rotterdam, 2014 b).

De gemeente Rotterdam participeert in investeringsfondsen veelal als aandeelhouder, dit betekent dat in meer projecten of activiteiten geïnvesteerd kan worden, waardoor er een risicospreiding ontstaat. Verder wordt de organisatie van de aandeelhouder niet belast met de uitvoeringsaspecten van investeren of het maken van verantwoordingsdocumenten. Daarnaast hebben aandeelhouders relatief eenvoudig toegang tot kennis en netwerken in het werkgebied van een fonds. Tot slot hebben deelnemende partijen in een fonds veelal een lange termijn commitment en kan een fonds fiscale en/of juridische voordelen hebben (Gemeente Rotterdam, 2014).

In de investeringsstrategie wordt bepaald in welk type bedrijven/projecten een fonds investeert. Hierbij is de risico-rendement verhouding voor de gemeente Rotterdam van belang om een afweging te maken om over te gaan tot participatie. Zoals al eerder gezien in figuur 1 (paragraaf 2.8) geldt hoe verder de ontwikkelfase hoe lager het risico. De gemeente Rotterdam zet fondsen in voor de realisatie van een bepaald maatschappelijk rendement. Maar naast maatschappelijk rendement kan het maximaliseren van de investering ook een reden zijn om in een fonds te participeren. Fondsen kunnen namelijk op vier niveaus een financiële hefboomwerking hebben. De eerste hefboom komt door private investeerders die naast het fonds ook investeren in projecten, hierbij kan gedacht worden aan inbreng van eigen vermogen of kapitaal van banken. Een tweede hefboomeffect wordt gecreëerd zodra de gemeente Rotterdam samen met een private partij participeert in een investeringsfonds. De combinatie van publieke en private middelen zorgt voor meer slagkracht van het fonds. Een derde hefboom ontstaat vanuit de matchingkans met investeringsmiddelen van hogere overheden, zoals Europa, Provincies en de Rijksoverheid. Tot slot ontstaat een vierde hefboom door de revolverende en kostendekkende werking van investeringsfondsen kunnen middelen binnen het fonds meerdere malen worden ingezet (Gemeente

Rotterdam, 2014). De gemeente Rotterdam beschikt over enkele fondsen die opereren in een publiek-privaat speelveld en in relatie staan tot gemeentelijke opgaven. In de regio Rotterdam is het speelveld van publiek- (semi)private investeringsfondsen de afgelopen jaren vergroot, zowel aan de kant van private investeringen (IRR) en aan de kant van subsidies (ERR). De gemeente Rotterdam participeert met name in fondsen die zich op het snijvlak van publiek en privaat begeven, zie figuur 5.



Figuur 5: Onderzochten fondsen van de gemeente Rotterdam in verhouding tot de IRR en ERR (Gemeente Rotterdam, 2015).

Deze fondsen streven naar een combinatie van een marktconform rendement en een lager maatschappelijk rendement dan bij subsidies. Fondsen met een hoger rendement zijn vooral privaat gedreven en gefinancierd. De gemeente Rotterdam vult dit fonds slechts aan, dit is bijvoorbeeld bij Icos Capital Fund (ICF II). Bij een volledig publiek fonds als Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE) geldt dat hier een hoger maatschappelijk rendement beoogd wordt. Om te zorgen voor een toekomstbestendige economie stimuleert de gemeente Rotterdam enkele clusters als clean tech, medical en food. Deze clusters zijn domeinen die elkaar kunnen versterken en zorgen direct voor technologische oplossingen die vertaald kunnen worden naar maatschappelijke waarden. Publiek- (semi)private investeringsfondsen zijn een financieringsinstrument met potentie voor de Rotterdamse regio. Door middel van cofinanciering vanuit de gemeente Rotterdam en externe partijen kan aanspraak gemaakt worden op EFRO middelen. Wat ervoor zorgt dat het investeringsvolume voor investeringsfondsen aanzienlijk toeneemt. Daarnaast is een bijkomend voordeel van een fonds dat de gemeente en private partijen een meer proactieve houding aannemen het vestigen van nieuwe bedrijven in de regio. De gemeente Rotterdam heeft momenteel een passieve houding op het gebied van financieren van nieuwe bedrijven en initiatieven met name in het gebied Rotterdam Central District (Gemeente Rotterdam, 2015).

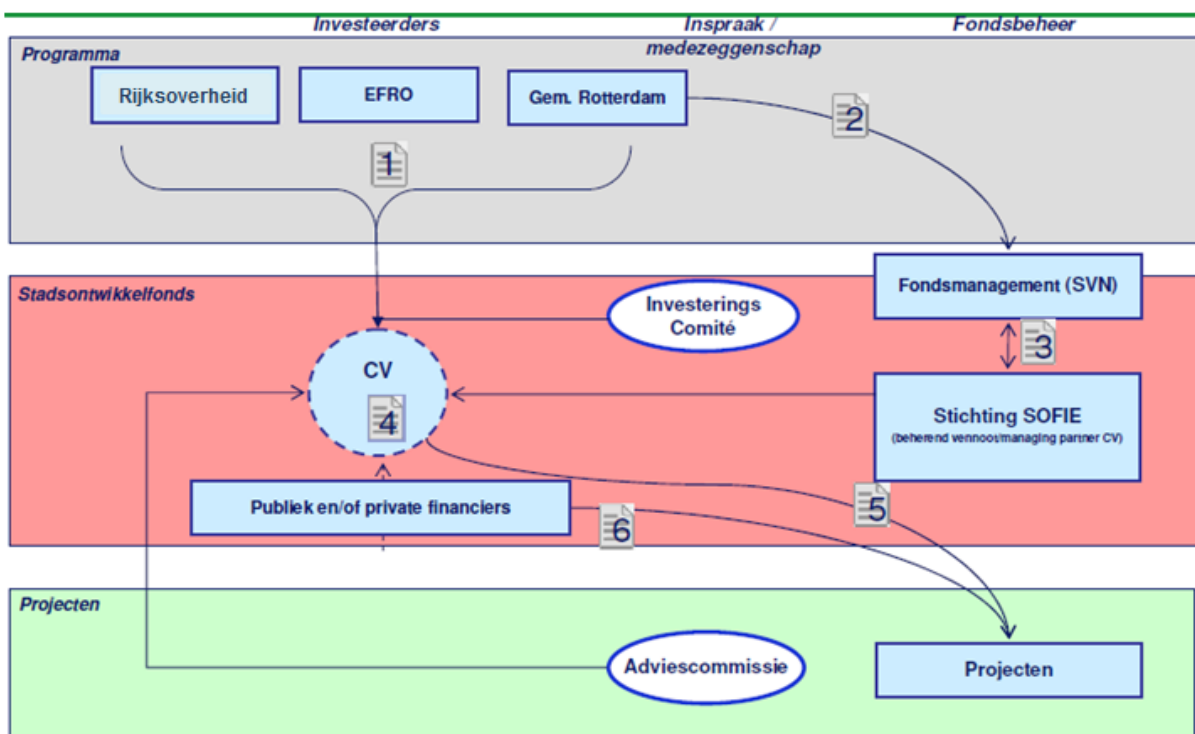
### 3.3 Beschrijving Rotterdamse publieke- (semi)private investeringsfondsen

In onderstaande paragraaf 3.4 wordt ingegaan op enkele investeringsfondsen waarin de gemeente Rotterdam momenteel participeert. De investeringsfondsen die onderzocht worden tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn: Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE), Swanbridge Capital, *InnovationQuarter* (IQ), Icos Capital Fund (ICF) en Erasmus MC Biomedical Fund.

### 3.3.1 Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE)

Het Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie is een commanditaire vennoot met Stichting SOFIE als enig behorend vennoot. Dit fonds is sinds 15 oktober 2013 operationeel en is gericht op maatschappelijke doelstellingen binnen het Stadshavengebied in het kader van de opgestelde structuurvisie. Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) is benoemd tot statutair bestuurder van de Stichting SOFIE. De doelstelling van SOFIE is het revolverend inzetten van middelen in de activiteiten die op basis van de investeringsstrategie een bijdrage leveren voor een duurzame stedelijke ontwikkeling. Het gaat vooral om projecten die niet volledig door de markt ondersteund kunnen worden (marktfaalen). De projecten dienen wel een duidelijke commerciële ratio, een intern rendementsniveau en grote maatschappelijke baat te hebben. SOFIE kan deze projecten ondersteunen door het aanbieden van leningen, garanties en participaties. Deze investeringen worden gedaan indien er voldoende financiële opbrengsten zijn om het revolverend karakter van het fonds in stand te houden.

Zoals in onderstaand figuur 6 is weergegeven kent SOFIE een drietal publieke investeerders, namelijk de Rijksoverheid, EFRO middelen en de gemeente Rotterdam. Deze geïnvesteerde middelen zijn ondergebracht in een Commanditaire Vennootschap (CV) (het fonds) waarbij een investeringscomité advies geeft, toezicht houdt op de financiële prestaties en het goedkeuren van de investeringsstrategie. Het fondsmanagement wordt gedaan door een externe partij (SVn) waarbij een management overeenkomst is afgesloten tussen de stichting en het fondsmanagement. Vanuit de CV worden financieringsovereenkomsten gesloten tussen potentiële projecten en het fonds. Verder wordt gezocht naar publieke en private financiers waarmee een cofinanciering kan worden aangegaan om individuele projecten te ondersteunen. Tot slot is naast de Investeringscomité is een Adviescommissie opgesteld die advies geeft over projecten die worden voorgedragen voor een cofinanciering (Gemeente Rotterdam, 2015).

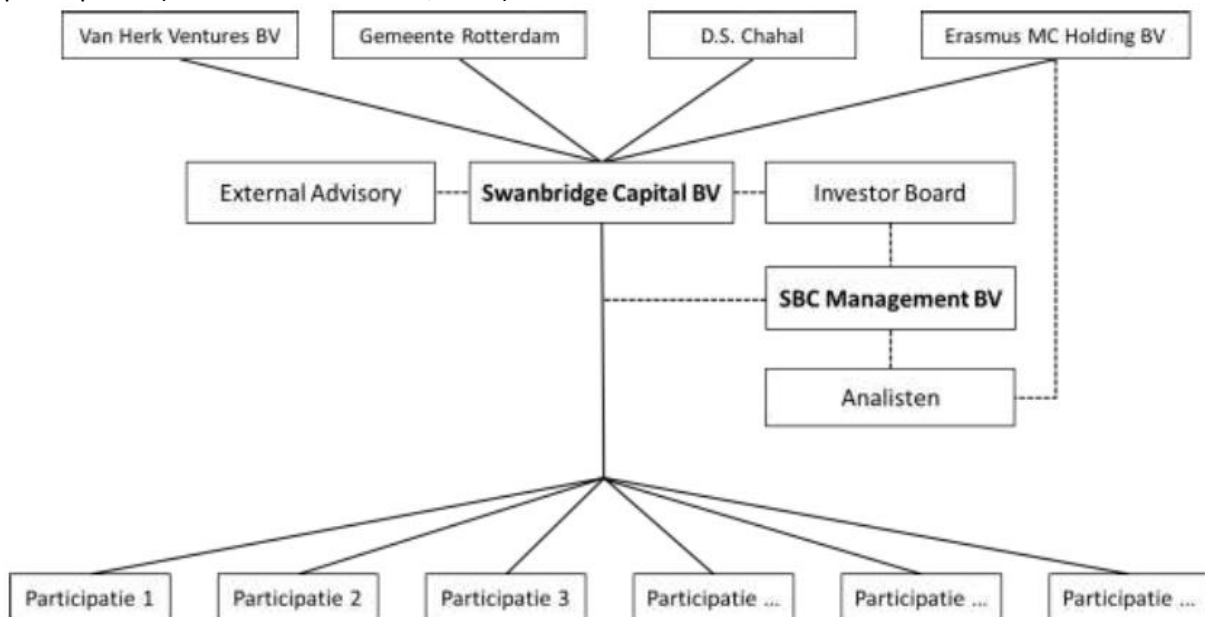


Figuur 6: Governance van SOFIE (Gemeente Rotterdam, 2015).

1. Beschikking
2. Opdrachtbrief
3. Managementovereenkomst
4. CV overeenkomst
5. Financieringsovereenkomst
6. Overeenkomst bijdrage Eigen Vermogen/Vreemd Vermogen derden.

### 3.3.2 Swanbridge Capital

Swanbridge Capital is een onafhankelijk venture capital fonds dat zich richt op de vroege fase van financiering in de medische productontwikkeling. Het investeringsfonds is met name actief in Rotterdam en de partijen Van Herk Ventures, het Erasmus Medisch Centrum, D.S. Chahal en de gemeente Rotterdam zijn aandeelhouders. Participaties uit Swanbridge Capital zullen een landelijke dekking hebben, maar het fonds zal als doel stellen om bij te dragen aan de ontwikkeling van participaties binnen de regio Rotterdam en Zuid-Holland. Waarmee het fonds inspeelt op een financieringstekort voor de Life Sciences startups in de Rotterdamse regio (Gemeente Rotterdam, 2016). De investeringsstrategie is om in de vroege fase in Life Sciences ondernemingen te participeren in de vorm van aandeelkapitaal. Daarnaast zal Swanbridge Capital zich bezig houden met het investering ready maken van participaties voor een vervolginvestering. De taak van een fondsmanager is hierin om ervoor te zorgen dat voor participaties in een vroeg stadium gezocht wordt voor potentiële overnamekandidaten. De gemeente Rotterdam heeft vooraf een eis gesteld dat 50% van de investeringsbegroting land bij investeringen in de Rotterdamse regio. (Gemeente Rotterdam, 2016). Swanbridge Capital is Besloten Vennootschap (B.V.) een closed-end fonds wat inhoudt dat gedurende de looptijd van het fonds geen nieuwe aandeelhouders zullen toetreden. Het fonds kent een looptijd van 10-12 jaar. In de eerste 5 jaar van het fonds zal geïnvesteerd worden en in de laatste 5 jaar worden de participaties verkocht. Het beheer van Swanbridge kapitaal is uitbesteed aan SBC Management BV, die zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van het fonds binnen de kaders van het opgestelde fondsplan. In onderstaand figuur 7 is een organogram weergegeven van het Swanbridge Capital fonds. SBC Management zal worden bijgestaan door analisten en een Investor Board. Deze analisten die beschikken over expertise op het gebied van intellectueel eigendom, ondernemingsrecht en productontwikkeling zullen vanuit de aandeelhouders ondersteuning bieden aan het fondsmanagement. De Investor Board bestaat uit vier leden die toetsen of het fondsmanagement zich aan de kaders van het fondsplan voldoet. De Investor Board kan potentiële participaties een go/no-go besluit geven en geeft geen beslissingsbevoegdheid over de conditie van de participaties. De fondsmanagers beslissen over de inhoud en condities van de participaties (Gemeente Rotterdam, 2016).



Figuur 7: Organogram van de organisatiestructuur van Swanbridge Capital (Gemeente Rotterdam, 2016).

### 3.3.3 InnovationQuarter (IQ)

InnovationQuarter heeft als missie om het innovatieve vermogen van Zuid –Holland te ontsluiten en op deze wijze de concurrentiekracht van de regio duurzaam versterken. Dit gebeurt door het vertalen van maatschappelijke vraagstukken op het gebied van voeding, gezondheid, veiligheid en klimaat te vertalen naar businesskansen. InnovationQuarter stimuleert op deze wijze de economische ontwikkeling en werkgelegenheid in de regio Zuid-Holland en versterkt de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland. InnovationQuarter verstrekt met name kapitaal, kennis en netwerken aan startende bedrijven, het MKB en gaat samenwerkingen aan met corporaties en markt- en (semi)publieke partijen.

InnovationQuarter is een vennootschap (Regionale Ontwikkelingsmaatschappij) en kent twee soorten financieel betrokken stakeholders, namelijk aandeelhouders en participanten. Aandeelhouders zijn de partijen die kapitaal bij elkaar hebben gebracht voor de oprichting van de Participatiemaatschappij. Vanuit deze Participatiemaatschappij wordt risicokapitaal verstrekt aan innovatieve en snelgroeiende bedrijven. Participanten zijn partijen die jaarlijks een bijdrage leveren ter dekking van de exploitatiekosten. De gemeente Rotterdam is zowel aandeelhouder als participant. De Participatiemaatschappij InnovationQuarter B.V. is een 100% dochteronderneming van InnovationQuarter. Er is een Investeringscommissie aangesteld die de directeur adviseert rondom het investeringsbeleid en over concrete investeringsaanvragen. De bedrijfsmatige sturing wordt uitgevoerd door InnovatioQuarter als organisatorische entiteit.

Het kapitaal van de Participatiemaatschappij bedraagt een bedrag van €27,7 miljoen. Dit kapitaal is beschikbaar voor het doen van investeringen en betaling van de kosten in de opbouwjaren. De omvang van de investeringsportefeuille bedraagt €7,0 miljoen (Innovation Quarter, 2016). InnovationQuarter heeft onlangs een nieuw investeringsfonds UNIQUE opgericht met een beschikbaar kapitaal van 22 miljoen om starters met veel belovende nieuwe technologieën over de moeilijke en risicovolle fase heen te helpen. Dit is gestart vanuit een samenwerking van IQ samen met universiteiten Delft, Rotterdam en Leiden. In dit onderzoek is enkel gekeken naar de Participatiemaatschappij InnovationQuarter B.V.

### 3.3.4 Icos Capital Fund (ICF II & III)

Icos Capital Fund II B.V. is een closed-end fonds met de TU Delft, BAM, Imtech, CSM en de gemeente Rotterdam als aandeelhouders. Het Icos Capital Fund is een deelneming van een privaat rechtspersoon dat het publieke belang dient. Het publiek belang in het Icos fonds is het genereren van businesscases die moeten leiden tot investeringen in schone technologieën. Het voordeel om als gemeente Rotterdam in het ICF II fonds te stappen is dat investeringen naar de Rotterdamse regio worden gehaald. Hiervoor is door de gemeente Rotterdam en het Icos Capital Fund II een afspraak gemaakt dat een participatie van € 2 miljoen leidt tot tenminste een investering van € 2 miljoen in de Rotterdamse regio. Daarnaast beschikt dit fonds over een Advisory Committe waarin iemand vanuit het bedrijfsleven de belangen van de gemeente Rotterdam vertegenwoordigd. Het totale fondskapitaal bedraagt €13 miljoen (Gemeente Rotterdam, 2011). De gemeente Rotterdam heeft als doelstelling met het ICF II fonds on startups in de Clean Tech sector te ondersteunen en hierdoor het investerend vermogen van de Rotterdamse regio vergroten.

### 3.3.5 Erasmus MC Biomedical Fund

In 2006 is besloten door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam om het Erasmus MC Seed Fund B.V. op te richten. De gemeente Rotterdam heeft €4 miljoen geïnvesteerd voor een aandeelkapitaal van 34%. De andere aandeelhouders in het fonds zijn Erasmus

MC, de Rabobank en Van der Vorm (particulier). Het fonds beschikt over een totaal kapitaal van €11,5 miljoen. Het Erasmus MC fonds is een closed-end fonds wat betekent dat na vier jaar niet meer geïnvesteerd gaat worden in nieuwe start-ups, ook al is het gecommitteerde vermogen nog niet volledig besteed. De doelstelling van het fonds is te investeren in Biomedische start-ups in de Medisch en Zorg cluster die een binding hebben met Rotterdam. Door deze investeringen dient hoogwaardige werkgelegenheid gecreëerd te worden in het (bio) medische cluster in de regio Rotterdam. Het investeringsfonds wordt gemanaged door een tweetal fondsmanagers die afkomstig zijn van externe bedrijven in de medische sector. De gemeente Rotterdam is slechts aandeelhouder en kan enkel invloed uitoefenen door de vooraf opgestelde investeringsstrategie. Wel is de mogelijkheid om tijdens de aandeelhoudervergadering knelpunten aan te geven (TU Delft Valorisation Centre, 2011).



## 4 Onderzoeksdesign

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde methoden binnen dit onderzoek verantwoord. Allereerst zal worden ingegaan op de eigenschappen van kwalitatief onderzoek en op welke wijze dit onderzoek tot stand is gekomen. Daarnaast wordt in paragraaf 4.1 beschreven op welke wijze en op basis van welke criteria de gehanteerde onderzoeksobjecten geselecteerd zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 omschreven op welke wijze deze *casestudy* wordt onderzocht. Daarbij zullen de onderzoeksobjecten worden weergegeven in tabel 4. Paragraaf 4.3 gaat in op de wijze van dataverzameling. Verder wordt in paragraaf 4.4 de operationalisatie van dit onderzoek gespecificeerd. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

### 4.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd als een kwalitatief onderzoek. Baarda, Goede en Teunissen (2009) beschrijven een kwalitatief onderzoek als een onderzoek waarbij problemen in en van situaties, gebeurtenissen en personen beschreven en geïnterpreteerd worden met behulp van kwalitatieve gegevens. Hierbij kan worden gedacht aan belevingen, ervaringen en verheldering van de context. Deze informatie kan verzameld worden door middel van open interviews, observatie en bestuderen van documenten. Dit sluit aan bij de bevindingen dat kwalitatief onderzoek wordt gehanteerd voor het onderzoeken en beschrijven van gedrag, interacties tussen mensen, sociale relaties, ervaringen en opvattingen. Maar daarnaast ook voor beleid of organisaties die direct of indirect beïnvloed worden door deze eerder beschreven handelingen (Plochg & Van Zwieten, 2007). Kwalitatief onderzoek stelt de onderzoeker in staat om de complexe werkelijkheid te bestuderen. Door gebruik te maken van een open blik en globale onderzoeksvraag kan de onderzoeker datgene beschrijven dat empirisch waargenomen wordt (Plochg & Van Zwieten, 2007). Publiek- (semi)private investeringsfondsen bevinden zich in een complexe omgeving die voortdurend veranderd. Door middel van het hanteren van een ruim perspectief kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze deze complexe context functioneert. Het inzichtelijk maken van deze context is alleen mogelijk door het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek. Omdat bij kwalitatief onderzoek de onderzoeker in staat stelt om deze context uitvoerig te onderzoeken en te beschrijven. Verder gaat kwalitatief onderzoek vooral over het verkrijgen van inzichten in de context en minder om harde, onderbouwde feiten. Een kwalitatief onderzoek gebruik je vooral om te ontdekken, bijvoorbeeld om vast te stellen wat de mogelijke oorzaken van het probleem zijn. In een kwalitatief onderzoek worden vooral beschrijvingen gegeven en vrijwel geen numerieke tabellen of grafieken gebruikt. In plaats daarvan worden uitgewerkte gespreks- of observatieverslagen gebruikt als uitgangspunt van de analyse (Baarda, Goede, & Teunissen, 2009). Binnen dit onderzoek wordt vooral de nadruk gelegd op het afnemen van semi-gestructureerde interviews en een documentanalyse. Op deze wijze wordt inzicht verschaft in de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren in één publiek- (semi)privaat investeringsfonds.

Plochg en van Zwieten (2007) beschrijven dat een kwantitatief onderzoek geschikter is wanneer er sprake is van een gering aantal onderzoekseenheden die selectief zijn gekozen. Bij het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek is het van belang om de breedte en diepte van een bepaald fenomeen te bestuderen en te beschrijven. De onderzoekseenheden zullen geselecteerd worden op basis van enkele vooraf gestelde eisen, zoals: setting van het onderzoek (waar), welke personen worden onderzocht (wie), welke activiteiten (wat) en welk fenomeen centraal staat (Plochg & Van Zwieten, 2007). Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen de regio gemeente Rotterdam. Een vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen zullen geselecteerd worden waar de gemeente Rotterdam

als partner onderdeel van uitmaakt. Van dit vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen wordt de netwerkrelatie tussen de betrokken actoren onderzocht die actief zijn in het desbetreffend publiek- (semi)privaat investeringsfonds. De te onderzoeken publiek- (semi)private investeringsfondsen worden geselecteerd aan de hand van enkele vooraf vastgestelde criteria. Hier wordt verderop in dit hoofdstuk op ingegaan. Tijdens dit kwalitatief onderzoek wordt vooral de nadruk gelegd op het huidige en toekomstige gewenste functioneren van de publiek- (semi)private investeringsfondsen. Die als doel hebben het Rotterdamse publieke belang te verstrekken. Hierbij komt de nadruk te liggen op de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende actoren die opereren binnen de publiek- (semi)private investeringsfondsen. Verder wordt de belevingswijze over het functioneren van het vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen onderzocht. Hierbij wordt zowel de belevingswijze van de gemeente Rotterdam als de overige betrokken actoren meegenomen. Hier wordt de nadruk gelegd op de huidige en gewenste sturingsrol op investeringsfondsen vanuit oogpunt van de gemeente Rotterdam. Tot slot wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de verschillende actoren zowel gezamenlijke doelstellingen als individuele doelstellingen willen bereiken door de participatie in het desbetreffend publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Het fenomeen dat centraal staat binnen dit kwalitatief onderzoek is netwerksturing in publiek- (semi)private investeringsfondsen.

Onderzoekers kunnen hun selecties van onderzoekseenheden baseren op één of op een combinatie van de volgende drie basisstrategieën: doelgerichte selectie, gestuurde selectie en/of opportunistische selectie (Plochg & Van Zwieten, 2007). Doelgerichte selectie betekent dat onderzoekseenheden worden geselecteerd op basis van vooraf geformuleerde criteria. Bij theorie gestuurde selectie vindt de selectie niet vooraf maar gedurende het onderzoek plaats. Opportunistische selectie wordt veelal gebruikt in veldonderzoek, waarbij onderzoekers uitgaan van toevallige selectie van onderzoekseenheden (Plochg & Van Zwieten, 2007). Voor het uitvoeren van dit onderzoek wordt gekozen voor een doelgerichte selectie van de onderzoekseenheden. Door het vooraf selecteren van onderzoekseenheden op basis van geformuleerde criteria worden zoveel mogelijk relevante kenmerken voor het beantwoorden van de hoofdvraag geselecteerd. Daarnaast wordt door middel van doelgerichte selectie diversiteit gecreëerd om de impact van bepaalde kenmerken te kunnen observeren (Plochg & Van Zwieten, 2007). Door de doelgericht selectie wordt de handelwijze van de gemeente Rotterdam bij de totstandkoming van verschillende investeringsfondsen nader onderzocht. Door doelgericht investeringsfondsen te selecteren worden verschillende handelwijze van de gemeente Rotterdam beschreven en geanalyseerd.

De publiek- (semi) private investeringsfondsen die in dit onderzoek onderzocht zullen worden zijn geselecteerd aan de hand van enkele criteria. Bij de keuze voor een selectiestrategie spelen diverse methodologische en praktische overwegingen een rol (Plochg & Van Zwieten, 2007). Allereerst is het belangrijk dat de investeringsfondsen tot stand zijn gekomen door een samenwerking van meerdere actoren, zowel publiek als privaat. Dit is van belang omdat op deze wijze de onderlinge afhankelijkheden en handelwijze onderzocht kunnen worden. Hierbij is het noodzakelijk dat de gemeente Rotterdam betrokken is geweest vanaf de beginperiode van het investeringsfonds. Verder is het cruciaal dat de gemeenschappelijke doelen van het investeringsfonds zijn vastgelegd en een eventuele rolverdeling tussen de verschillende actoren is opgesteld. Daarnaast moet overwogen worden of er voldoende bereidheid is om medewerking te verlenen voor één of meerdere interviews. Tot slot is de mate van openheid in het verstrekken van de benodigde documenten en statuten van belang. Voor de uitvoering van het onderzoek is het essentieel dat voldoende input wordt verkregen uit de aangeleverde documenten en de afgenomen interviews. Zodoende kan een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

De diversiteit binnen de onderzoekseenheden wordt gewaarborgd door investeringsfondsen te selecteren die actief zijn binnen verschillende Rotterdamse (economische) clusters. Op deze wijze wordt onderzocht of er een merkbaar verschil bestaat in de aanpak en onderlinge relatie tussen de verschillende actoren bij de oprichting van één publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Daarnaast kan door deze aanpak inzichtelijk worden gemaakt welke eventueel verschillende handelwijze de gemeente Rotterdam hanteert binnen de publiek- (semi)private investeringsfondsen. De gemeente Rotterdam dient als actor vertegenwoordigd te zijn in ieder nader te onderzoeken fondsconstructie. De overige actoren dienen enkel in één publiek- (semi)privaat investeringsfonds te participeren. Op deze wijze kan de verschillende handelwijze van de gemeente Rotterdam worden onderzocht afhankelijk van bepaalde context. De gemeente Rotterdam kan bij de verschillende investeringsfondsen worden vertegenwoordigd door meerdere personen. Dit kan leiden tot een verschillende wijze van aanpak en realisatie van de te onderzoeken fondsconstructies.

Over de omvang van het aantal onderzoekseenheden in kwalitatief onderzoek bestaat vaak onduidelijkheid. In kwalitatief onderzoek is men niet gericht op grote aantallen vanwege statistische analyses. Daarom wordt gekozen voor een selectie van een tiental of enkele tientallen onderzoekseenheden. Echter, de uitzondering hierop is de gevalstudie (*casestudy*) waar slechts één geval of enkele gevallen (multiple *casestudy*) onderzocht worden (Plochg & Van Zwieten, 2007). In dit onderzoek wordt gekozen voor één case en een vijftal onderzoekseenheden.

#### 4.2 Casestudy onderzoek

Zoals eerder beschreven zal dit onderzoek worden uitgevoerd aan de hand van een *casestudy*. Het voornaamste kenmerk van een *casestudy* is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een verschijnsel bij één of enkele gevallen (Yin, 2003). Bij een *casestudy* wordt geprobeerd om een diepgaand en volledig inzicht te verkrijgen in begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Met begrensde objecten en processen worden bedrijven, bepaalde wetgeving of locatie bedoeld. Binnen dit onderzoek wordt onder de begrensde objecten of processen het waarborgen van het Rotterdamse publieke belang verstaan. Het onderzoek zal zich uitsluitend richten op de handelwijze die de gemeente Rotterdam binnen de aangewezen clusters hanteert bij publiek- (semi)private investeringsfondsen. Deze handelwijze wordt vooral door het cluster stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam uitgedacht en gerealiseerd. Een *casestudy* kenmerkt zich door een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Hierdoor ontstaat een kwalitatieve wijze van onderzoek. Dit houdt in dat gedurende dit onderzoek een aantal onderzoekseenheden uiteengezet worden en vervolgens worden vergeleken (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een tweede eigenschap van een *casestudy* dat voortvloeit uit het werken met kleine aantallen is een strategische steekproeftrekking in plaats van een aselecte steekproeftrekking. Bij een strategische steekproeftrekking selecteert de onderzoeker bewust de onderzoekseenheden op basis van wat hij te weten wilt komen. Hij laat zich leiden door datgene wat hij over de onderzoekseenheden te weten wilt komen. Onderzoekseenheden worden niet per toeval geselecteerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek is sprake van een hiërarchische vergelijkende *casestudy* (Verschuren & Doorewaard, 2007). Allereerst zijn een vijftal cases afzonderlijk bestudeerd. Vervolgens is het vijftal cases met elkaar vergeleken om een meer diepgaand en totaalbeeld te verkrijgen over het functioneren van publiek- (semi)private investeringsfondsen. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek wordt een vijftal Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen als onderzoekseenheid beschouwd. De vijf cases die binnen dit onderzoek gekozen zijn, zijn: Stadshaven Ontwikkefonds voor Innovatie en Economie (SOFIE), Swanbridge Capital, *InnovationQuarter* (IQ), Icos Capital Fund (ICF) en Erasmus MC Biomedical Fund. Voor deze cases is gekozen omdat dit vijftal

investeringsfondsen voor een langere periode binnen de Rotterdamse regio functioneert. Daarbij is nadrukkelijk gekozen voor investeringsfondsen met een verschillende aanvangs- en ontwikkelfase. Binnen dit onderzoek worden investeringsfondsen onderzocht die opgericht en beheerd worden door publieke partijen, maar ook fondsen die ontstaan zijn vanuit private initiatieven waarbij de gemeente Rotterdam later bij betrokken is. Tot slot is voor het Holdingfonds Den Haag gekozen omdat dit laat zien dat er naast de Rotterdamse aanpak andere mogelijkheden zijn om door middel van het bundelen van publiek en private financiële middelen het publieke belang te stimuleren.

Zoals eerder beschreven is het van belang dat deze publiek- (semi)private investeringsfondsen beschikken over vergelijkbare achtergronden en eigenschappen. Ieder publiek- (semi)privaat investeringsfonds beschikt over enkele actoren die invloed uitoefenen op de handelwijze en de uit te voeren strategie van het desbetreffend investeringsfonds. Deze actoren kunnen partijen of organisaties zijn die hun eigen en gezamenlijke doelstellingen van het publiek- (semi)privaat investeringsfonds uitdragen. Door het interviewen van afgevaardigde personen wordt allereerst gestreefd diepgang en inzicht te verkrijgen over de werking van het publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Daarnaast wordt gestreefd om een inkijk te verkrijgen over de handelwijze van de gemeente Rotterdam. Binnen deze Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen worden de afgevaardigde personen van de betrokken actoren gezien als waarnemingseenheden. Om duidelijkheid te verschaffen op welke wijze dit onderzoek is ingericht wordt een overzicht gegeven van de gehanteerde onderzoeksobjecten in onderstaande tabel 4.

Onderzoeksobjecten	Toelichting
Casus	Het waarborgen van het Rotterdamse publiek belang
Onderzoekseenheden	Vijftal publieke- (semi)private investeringsfondsen
Actoren	Partijen of organisaties die onderdeel uitmaken van desbetreffend publiek- (semi)privaat investeringsfonds
Waarnemingseenheden	De afgevaardigde personen die de actoren vertegenwoordigen in het publiek- (semi)privaat investeringsfonds

Tabel 4: Beschrijving van gehanteerde onderzoeksobjecten.

Zoals in bovenstaande tabel 4 is weergegeven is een onderscheid gemaakt tussen onderzoekseenheden en waarnemingseenheden. Onderzoekseenheden zijn eenheden waar in het onderzoek uitspraken over gedaan worden, in dit geval over publieke- (semi)private investeringsfondsen. Waarnemingseenheden zijn de eenheden die tijdens het onderzoek worden bevraagd of geobserveerd (Baarda, 2012). Zoals eerder aangegeven zullen de waarnemingseenheden bestaan uit afgevaardigde personen van de betrokken partijen of organisaties binnen de investeringsfondsen. De waarnemingseenheden binnen dit onderzoek zijn bewust geselecteerd op basis van zijn of haar deelname aan het eerder geselecteerde publiek- (semi)privaat investeringsfonds. De waarnemingseenheden dienen over kennis dan wel informatie te beschikken dat een bijdrage kan leveren aan het beantwoorden van de hoofdvraag.

Tot slot kunnen enkele voor- en nadelen worden benoemd met betrekking tot een *casestudy*. Het toepassen van een *casestudy* biedt de mogelijkheid om een integraal beeld te verkrijgen van de onderzoeksobjecten. Het verkrijgen van een integraal beeld is vooral een voordeel wanneer er sprake is van een verandering van een bestaande situatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit

onderzoek richt zich op netwerksturing bij het hanteren van publieke- (semi)private investeringsfondsen ter stimulatie van het Rotterdamse publieke belang. Het is noodzakelijk dat een verandering plaatsvindt in de wijze waarop de gemeente Rotterdam omgaat met publiek- (semi)private investeringsfondsen. Het verkrijgen van een integraal beeld is een eerste voorwaarde om deze verandering mogelijk te maken.

Een ander voordeel van een *casestudy* is dat dit type onderzoek veel wendbaarder is dan een survey. Dit komt mede doordat een geringe structuur noodzakelijk is bij een *casestudy*. Het is dus mogelijk om tijdens het onderzoek van koers te veranderen. Dit is vooral een voordeel bij een snel veranderende situatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een laatste voordeel is dat onderzoeksresultaten van een *casestudy* sneller geaccepteerd worden dan een veelal ingewikkeld en kunstmatig experiment. Dit komt op de eerste plaats doordat de onderzoeker op minder grote afstand staat dan bij een survey of experiment. Daarbij zijn de resultaten die voortkomen uit een *casestudy* doorgaans meer van een alledaags karakter. De resultaten zijn op deze wijze herkenbaarder en worden sneller geaccepteerd. Deze acceptatie is vaak een voorwaarde om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan een veranderproces (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit onderzoek gaat zoals eerder beschreven niet op zoek naar een optimaal sturingsmodel, toepassingsstrategie of gemeentelijke aanpak van publieke- (semi)private investeringsfondsen. Echter, dit onderzoek zal een bijdrage moeten leveren aan het besef dat de financieringsrealiteit van maatschappelijke doelen is veranderd. Daarom sluit een *casestudy* uitstekend aan bij het doel van dit onderzoek.

Een nadeel van een *casestudy* is dat de externe geldigheid onder druk komt te staan naarmate er minder gevallen bestudeerd worden. Dit maakt het lastig om bevindingen en verklaringen toe te passen op het geheel. Echter, indien het doel van een onderzoek gericht is op uitspraken doen over enkel één organisatie is dit een mindere grote factor (Verschuren & Doorewaard, 2007). De doelstelling van dit onderzoek is aanbevelingen vormen voor de gemeente Rotterdam voor de toepassingswijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen ter bevordering van het Rotterdamse publieke belang. De bevindingen zullen uitsluitend toepasbaar zijn voor het Rotterdamse publiek belang. De externe geldigheid wordt hiermee niet in twijfel getrokken.

### 4.3 Dataverzameling

Een *casestudy* wordt gekenmerkt als een onderzoek dat vooral de diepte ingaat en minder de breedte analyseert. Deze diepgang wordt verkregen door verschillende vormen van arbeidsintensieve dataverzameling. Veel voorkomend bij een *casestudy* zijn face-to-face interviews waarbij gebruik wordt gemaakt van open vragen. Daarnaast wordt veelal informatie verkregen door gebruik te maken van meerdere bronnen, de zogenaamde bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hierbij is het van belang om een volledig beeld van het object als geheel te verkrijgen. Men spreekt van een holistische werkwijze. Dit uit zich door gebruik te maken van kwalitatieve dataverzameling en door niet voor gestructureerde, maar voor open wijze van dataverzameling te kiezen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze open wijze van dataverzameling wordt in dit onderzoek gerealiseerd door middel van een documentanalyse en semigestructureerde interviews.

Voor de documentanalyse worden de fondsplannen van de publiek- (semi)private investeringsfondsen onderzocht. Het fondsplan vormt bij de totstandkoming van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds een belangrijk document. In het fondsplan wordt de handelwijze en rolverdeling van de verschillende actoren uiteengezet. Zo wordt in dit document beschreven welke achtergrond het investeringsfonds heeft, welke aandeelhouders participeren en welke doelgroep

bereikt dient te worden. Daarnaast wordt het verdienmodel toegelicht, het tijdsbestek, de omvang van het desbetreffend investeringsfonds en de wijze van financiering. In dit onderzoek zullen de fondsplannen van een vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen bestudeerd worden. Bij deze analyse wordt onderzocht welke handelwijze de gemeente Rotterdam gehanteerd heeft bij de oprichting van deze investeringsfondsen. Dit zal inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van enkele vastgestelde indicatoren die zijn uitgewerkt in de operationalisatie, in paragraaf 4.4.

Zoals eerder aangegeven wordt bij een *casestudy* vooral gebruik gemaakt van face-to-face interviews. Interviews zijn een geschikt middel om in te gaan op de denkwijze van personen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een interview biedt de mogelijkheid om op een gesprek te sturen en bij onduidelijkheden door te vragen. Hierdoor is er een mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen en dieper in te gaan op een specifiek onderwerp, mening of relatie (Van Thiel, 2010). Daarnaast kunnen door middel van het afnemen van interviews sociale verschijnselen worden begrepen door de kennis die betrokkenen erover hebben (Bleijenbergh, 2013). De interviews binnen dit onderzoek zullen uitgevoerd worden als semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview kenmerkt zich door het vooraf opstellen van een topiclijst. Deze topiclijst is door de onderzoeker voorzien van onderwerpen waarover een respondent tijdens het interview ondervraagd wordt (Van Thiel, 2010). De topiclijst die gehanteerd is bij dit onderzoek is te vinden in bijlage 1. Door het vooraf opstellen van een topiclijst is een onderzoeker beter in staat om te sturen op de inhoud van het interview. De gegeven antwoorden van de respondenten dienen door de onderzoeker te worden ingeschat op duidelijkheid en volledigheid. Echter, voorzichtigheid van de onderzoeker is vereist om de respondent niet in een bepaalde richting te duwen voor het verkrijgen van specifieke antwoorden (Bleijenbergh, 2013).

Een voordeel van een semigestructureerd interview is dat iedere respondent dezelfde vragen krijgt voorgelegd. Dit maakt de dataverzameling consequent. Een nadeel dat deze methode met zich meebrengt is dat respondenten niet afwijken van de gestelde vragen. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde onderwerpen die weldegelijk relevant zijn voor het onderzoek onderbelicht worden (Bleijenbergh, 2013). Enerzijds kan dit tegengegaan worden door de respondent te vragen of er essentiële toevoegingen ontbraken. Anderzijds kan dit worden voorkomen door als onderzoeker een respondent voldoende tijd te geven om een antwoord te formuleren en op gepaste wijze door te vragen. Een bijkomend aandachtspunt bij semigestructureerde interviews is de interactie tussen de onderzoeker en respondent. Deze interactie kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de uitkomsten van een interview. Zo kan een respondent sociaal wenselijke antwoorden geven om een interview gemakkelijk te laten verlopen. Dit heeft als gevolg dat respondenten geen eerlijke en open antwoorden geven (Bleijenbergh, 2013). Tot slot stelt Bleijenbergh (2013) net als Verschuren en Doorewaard (2007) dat dataverzameling bij een kwalitatief onderzoek arbeidsintensief is. Deze werkwijze leidt tot een grote hoeveelheid aan kennis over de context van de situatie en de belevingswijze van de respondent. Deze grote hoeveelheid aan onderzoek data zorgt ervoor dat ondanks een gering aantal respondenten uitspraken gedaan kunnen worden over het onderzochte fenomeen. Deze werkwijze sluit goed aan bij de onderzoeksmethode omdat diepgaande informatie noodzakelijk is voor het doorgronden van de handelwijze van de gemeente Rotterdam bij publiek- (semi)private investeringsfondsen.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van de participatie in de onderzochte investeringsfondsen. Per investeringsfonds is geprobeerd om zowel een fondsmanager als een betrokkene vanuit de gemeente Rotterdam te interviewen. Daarnaast zijn interviews afgenomen met een drietal adviseurs, werkzaam bij de gemeente Rotterdam, die beschikken over een goed beeld van de verschillende actieve publiek- (semi)private investeringsfondsen binnen de Rotterdamse

regio. Tot slot is een interview afgenomen met de fondsmanager en mede initiator van het Holdingfonds Den Haag om dit fonds te vergelijken met de Rotterdamse investeringsfondsen.

Respondent	Organisatie	Investeringsfonds
Maarten Bijl	Gemeente Rotterdam	Participant in Swanbridge Capital en Biomedical Fund
Michiel van Keulen	Gemeente Rotterdam	Lid van investeringscomité investeringsfonds SOFIE
Richard Luigjes	Stimuleringsfonds Volkshuisvestiging	Fondsmanager Investeringsfonds SOFIE
Ruud van Raak	Gemeente Rotterdam	Programmamanager EFRO en kansen voor West (SOFIE)
Ton Overmeire	Gemeente Den Haag	Fondsmanager van Holdingfonds Den Haag
Duko Drijfhout	Gemeente Rotterdam	Fondsmanager Swanbridge Capital
Mirjam Visscher	Innovation Quarter	Hoofd strategie en Staf Innovation Quarter
Peter van Gelderen	Oprichter ICOS Capital	Fondsmanager ICF I, II en III
Kees van Liere	Gemeente Rotterdam	Participant Erasmus MC Biomedical Fund
Hendrik Jan Bosch	Gemeente Rotterdam	Financieel strategisch adviseur
Tessa Vreeken	Gemeente Rotterdam	Projectmanager afdeling Economie bij team Life Science en Health
Joris Stok	Gemeente Rotterdam	Adviseur bij afdeling economie Cluster Clean Tech

Tabel 5: Respondentenlijst.

#### 4.4 Operationaliseren

Het is van belang om theoretische begrippen te vertalen naar de dagelijkse praktijk. Dit gebeurt door het operationaliseren van theoretische concepten. Dit betekent dat de eerder besproken theorie meetbaar wordt gemaakt. Drie stappen worden bij het operationaliseren gehanteerd: het definiëren van begrippen, het benoemen van uitingvormen en het toekennen van waarden (Van Thiel, 2010). In onderstaande paragraaf zal de operationalisatie van dit onderzoek worden uitgewerkt. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van de geformuleerde deelvragen uit paragraaf 1.2.

De afhankelijke variabele binnen dit onderzoek is het Rotterdamse publieke belang. In deze operationalisatie wordt een beschrijving gegeven van het begrip publiek belang en op welke wijze de gemeente Rotterdam publieke belangen definieert. Om een passende definitie voor het begrip publiek belang te verkrijgen wordt allereerst gezocht naar het antwoord op deelvraag één. Wat wordt verstaan onder het begrip publiek belang en welke publieke belangen zijn relevant voor de gemeente Rotterdam? In hoofdstuk drie wordt een definitie van het begrip publiek belang gehanteerd, opgesteld door de WRR. Deze definitie wordt ook door de gemeente Rotterdam gehanteerd en staat aan de basis van de Rotterdamse publieke belangen. Door het uitvoeren van een documentenanalyse van beleidsstukken van de gemeente Rotterdam en het afnemen van semigestructureerde interviews wordt getoetst of het eerder vastgestelde begrip publiek belang overeenkomt met de dagelijkse werkelijkheid van de respondenten. Het publieke belang kan worden onderverdeeld in de wat- en hoe-vraag. De wat-vraag heeft betrekking op de aard van het belang. Volstaat het als publiek belang waarover een overheid eindverantwoordelijkheid wilt dragen? Bij de hoe-vraag staat de afweging centraal welke taken en verantwoordelijkheden worden overgelaten aan de overheid, (semi)private- en publieke actoren.



Een belangrijke variabele in dit onderzoek is het functioneren van publiek- (semi) private investeringsfondsen. Deelvraag twee is erop gericht om informatie te verzamelen over de ingezette handelwijze van de gemeente Rotterdam bij bestaande fondsconstructies. Ten eerste wordt een documentenanalyse uitgevoerd door gebruik te maken van het gemeentelijke beleidskader 'verbonden partijen (2014-2018)', 'Investerend vermogen fondsstrategie' en 'Fondsbeleid'. Aan de hand van deze documenten wordt in hoofdstuk drie het functioneren van Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen uitgewerkt. Daarnaast worden voor het verkrijgen van voldoende input semigestructureerde interviews afgenomen. In deze interviews worden vragen gesteld over het functioneren van de fondsconstructies en op welke wijze de gemeente Rotterdam zorgt voor de realisatie van publieke belangen. Door het beantwoorden van deze deelvraag zal inzichtelijk worden welke actoren actief zijn binnen het investeringsfonds en over welke bevoegdheden en beslissingsmogelijkheden deze actoren beschikken.

Een publiek- (semi)privaat investeringsfonds wordt opgericht binnen een kader van netwerken, actoren en afhankelijkheden. Binnen dit onderzoek is dit benoemd als de sturingscontext. Om te bepalen welke *governance* vorm van toepassing is op de desbetreffende fondsconstructie worden de onderlinge verhoudingen, afhankelijkheden, het aanpassingsvermogen en organisatorische structuren geanalyseerd. Dit gebeurt door het uitvoeren van een documentenanalyse van iedere fondsconstructie. Vervolgens wordt dit getoetst door middel van het afnemen van semigestructureerde interviews. Om inzicht te verkrijgen in de *governance* structuur van de investeringsfondsen dienen de onderlinge verhoudingen tussen actoren onderzocht te worden.

Bij netwerk *governance* dient er gelet te worden op de rol van de overheid bij de opstartfase van het investeringsfonds en de mate van onderlinge afhankelijkheid. Bij multi-level *governance* dient aandacht te worden besteed aan het optreden van zowel horizontale als verticale verhoudingen in fondsconstructies. Het gaat vooral over de verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen. Good *governance* heeft betrekking op het verantwoord sturen van economische ontwikkelingen. Dit kan getoetst worden door te kijken op welke wijze investeringsfondsen omgaan met hun financiële middelen en op welke wijze dit verantwoord wordt. *Social-political governance* kijkt naar de wijze waarop een overheid haar taken verdeelt met overige partijen. Dit is vergelijkbaar met de eerder benoemde netwerk benadering. Tot slot wordt bij *deliberative governance* gekeken naar de argumentatie en zienswijze van verschillende betrokken actoren. Om een volledige weergave te krijgen van het functioneren van investeringsfondsen wordt in de interviews aandacht besteed aan het intern functioneren. Dit wordt mede gedaan door interviews af te nemen met betrokken fondsmanagers.

Een andere belangrijke variabele is de gehanteerde handelwijze van de gemeente Rotterdam bij een publiek- (semi) privaot investeringsfonds. Om inzicht te verkrijgen in de Rotterdamse handelwijze wordt een documentanalyse uitgevoerd door het beleidskader 'verbonden partijen' te bestuderen. Hierin wordt door de gemeente uiteengezet over welke mogelijkheden de gemeente Rotterdam beschikt ten opzichte van externe actoren. Daarnaast wordt tijdens het afnemen van de interviews uitgebreid ingegaan op de handelwijze bij de opstartfase en bij de huidige uitvoeringsfase van een fondsconstructie. Hierbij wordt vooral gekeken naar de mogelijkheden die gemeente Rotterdam heeft om zowel bij de oprichting van een fonds in te grijpen als de mogelijkheden die tijdens de uitvoeringsfase van het fonds gehanteerd kunnen worden. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in een viertal handelwijzen zoals eerder benoemd in paragraaf 2.4.2: een pro-actieve overheid, een reactieve overheid, een overheid als mediator en een passieve overheid. Deze

kunnen gekoppeld worden aan een viertal overheidsrollen zoals in paragraaf 2.8 beschreven, namelijk: klassieke sturing, faciliterende rol, initiërende rol en een kader stellende rol.

Bij klassieke sturing behoort een proactieve overheid die stuurt door middel van incentives. Een overheid beschikt over zeggenschap en autoriteit waarbij dwangmatige prikkels worden ingezet. Dit uit zich vooral door het verstrekken van subsidies of het opleggen van juridische sancties. Bij een faciliterende rol hoort een reactieve overheid die handelt als een netwerkmanager, waarbij termen gehanteerd worden als overleg, onderhandeling en ruil. Bij deze rol wordt afgezien van actieve sturing en worden resultaten bereikt door doelstellingen van actoren te matchen. Bij een initiërende overheid hoort het sturen van gemeenschappelijke beeldvorming. Dit is een verbindende rol waarbij een overheid actoren bij elkaar dient te brengen. Een overheid zorgt hierbij voor het aandragen van nieuwe opties en het koppelen van actoren. Een kader stellende rol van de overheid kan geconstateerd worden aan de passieve rol waarbij vooral wordt gestuurd door gebruik te maken van in- en outputparameters. Hierbij worden termen gebruikt als het opstellen van kaders, randvoorwaarden scheppen en voorwaarde stellen. Aan de hand van een documentenanalyse wordt een schets gegeven van de handelwijze die de gemeente Rotterdam hanteert en bij welke rol dit past. Dit wordt geverifieerd door het afnemen van de semigestructureerde interviews.

De laatste variabele van dit onderzoek is de wijze van sturing op betrokken actoren binnen publiek- (semi)private investeringsfondsen ter realisatie van Rotterdamse publieke belangen. Hierbij wordt geanalyseerd welke sturingsvormen en sturingsinstrumenten er door de gemeente Rotterdam gehanteerd worden. Door het beantwoorden van deelvraag vijf wordt er meer informatie ingewonnen over de sturingsvormen en sturingsinstrumenten die door de gemeente Rotterdam gehanteerd worden. Om de sturingsvorm van de gemeente Rotterdam te inventariseren wordt per fondsconstructie een documentenanalyse uitgevoerd. Allereerst zal een analyse gemaakt worden van het beleidskader 'verbonden partijen'. Daarnaast worden de aanwezige statuten per investeringsfonds verkend op mogelijke sturingsmogelijkheden van de gemeente Rotterdam. Tot slot wordt door het afnemen van semigestructureerde interviews getoetst over welke sturingsmogelijkheden de gemeente Rotterdam beschikt. De gehanteerde sturingsvormen kunnen gekoppeld worden aan de eerder beschreven handelwijze en rol van de overheid, zoals weergegeven in tabel 3.

Klassieke sturing en sturen door incentives zijn vormen van een klassieke overheidsrol, waarbij de nadruk ligt op het sturen door één actor. Bij een reactieve handelwijze hoort de sturingsvorm 'sturen door structurering en procedurering van relaties'. Dit gaat vooral over het opereren van actoren binnen een netwerk waarbij de nadruk wordt gelegd op de onderlinge relaties, spelregels en rollen. Een overheid die inzet op een handelwijze als mediator past sturing door gemeenschappelijke beeldvorming toe. Dit richt zich vooral op het bij elkaar brengen van actoren en het aandragen van een speelveld waarin actoren kunnen overleggen en onderhandelen. Tot slot kan een overheid een passieve handelwijze vertonen met een sturingsvorm gericht op het sturen door in- en outputparameters. Een karakteristiek van deze sturingsvorm is zelfsturing binnen eerder vastgestelde kaders en verwachtingen.

Daarnaast wordt in dit onderzoek ingegaan op verschillende sturingsinstrumenten die worden ingezet bij fondsconstructies. Daarbij wordt de volgende definitie van een sturingsinstrument gehanteerd, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.3. Een sturingsinstrument is het gericht beïnvloeden van een actor. De sturingsinstrumenten zijn in hoofdstuk twee opgedeeld in een tweetal categorieën. Het gehanteerde onderscheid is: klassieke instrumenten en tweede generatie sturingsinstrumenten. Daarbij zijn de tweede generatie sturingsinstrumenten toegelicht in

een vijftal instrumenten: meerzijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, communicatie instrumenten, incentives en kengetallen.

Meerzijdige sturingsinstrumenten worden inzichtelijk gemaakt door te analyseren op welke wijze de gemeente Rotterdam een onderlinge relatie en samenwerking ervaart met overige actoren. Persoonsgerichte sturingsinstrumenten kunnen zoals in paragraaf 2.3.3. twee soorten aannemen, namelijk als te beïnvloeden en als sturende actor. Bij sturing van een te beïnvloeden individu wordt de individuele actor mikpunt van de sturing. Bij het individu als sturende actor gaat het vooral om een verandering in gang zetten binnen een organisatie door een individuele actor. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt door te analyseren op welke wijze en waarom de gemeente Rotterdam actoren aanstuurt. Het sturen door middel van incentives gaat over het geven van gedragsprikkel van een niet dwangmatig karakter. De te beïnvloeden actoren zijn in zekere mate vrij in het reageren op de uitgeoefende sturing. Incentives kunnen inzichtelijk gemaakt worden door het analyseren van huidige beleidsstukken en door het vergelijken met de uitgevoerde praktijk. Hierdoor kan geanalyseerd worden op welke wijze actoren reageren op bepaalde incentives. Kengetallen worden vooral ingezet om ontwikkelingen of het huidige proces inzichtelijk te maken. De sturende actor is slechts geïnteresseerd in kwantificeerbare doelen en niet zozeer in de wijze waarop dit gebeurt. Kengetallen kunnen in kaart worden gebracht door de kaders van fondsconstructies te analyseren. Hierin worden vooral kaders aangegeven over de te verwachten prestaties. Vervolgens kan dit getoetst worden aan de uiteindelijke praktijk van de fondsconstructie. Bij communicatieve sturingsinstrumenten staat de wederzijdse overdacht van kennis en informatie centraal. Communicatie instrumenten kunnen op verschillende wijze worden ingezet. Dit leidt tot verschillende uitkomsten die zowel verruimend als beperkend kunnen zijn. Het is daarom van belang om rekening te houden met de aanwezigheid van een politieke context. Zoals eerder omschreven bevinden actoren zich voortdurend in een netwerk met een bijbehorende sturingscontext. Hierbij maken communicatie instrumenten vaak deel uit van een instrumentenmix. Communicatieve sturingsinstrumenten maken onderdeel uit van het geheel aan sturingsvormen en zijn losstaand lastig te onderscheiden.

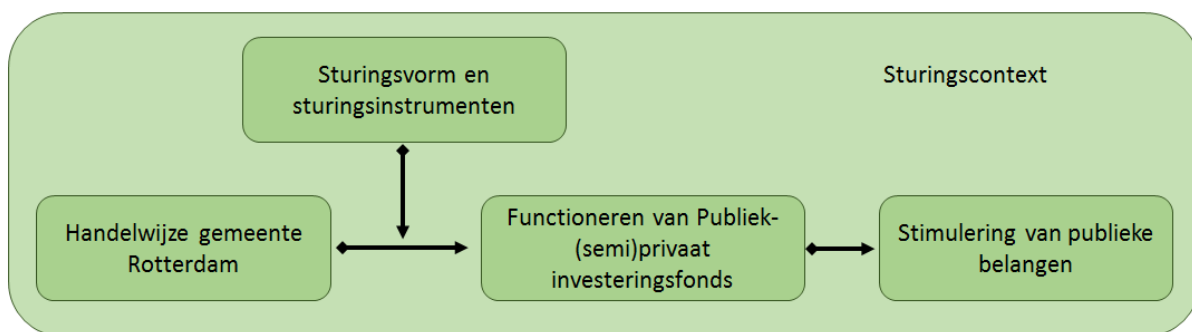
Om het overzichtelijk te houden, is in onderstaande tabel 6 is een overzicht gegeven met hierin de domeinen van de deelvragen, de kernbegrippen en de bijbehorende indicatoren.

Domein (Deelvraag)	Kernbegrippen	Indicatoren
<b>Stimulering van publieke belangen (I)</b>	Publiek belang	<b>De wat-vraag:</b> welke belangen zijn van publieke aard? <b>De hoe-vraag:</b> de wijze van verantwoording? Welke taken en verantwoordelijkheden worden overgelaten aan welke partijen?
<b>Functioneren van publiek-(semi)privaat investeringsfonds (II)</b>	Fondsconstructie	- Welke actoren zijn actief in het fonds? - Op welke wijze is de beslissingsbevoegdheid verdeeld?
<b>Sturingscontext (III)</b> <i>Governance</i>	- <i>Netwerk governance</i> - <i>Multi-level governance</i> - <i>Good governance</i> - <i>Social-political governance</i> - <i>Deliberative governance</i>	- Rol overheid bij opstartfase - Mate onderlinge afhankelijkheid - Sturing tussen bestuurslagen - Verantwoording financiële middelen - Taakverdeling - Overtuigingswijze betrokken actoren

<b>Handelwijze gemeente Rotterdam (IV)</b>	Handelwijze Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pro-actieve overheid</li> <li>- Reactieve overheid</li> <li>- Reactieve overheid (mediator)</li> <li>- Passieve overheid</li> </ul>
	Rol overheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klassieke sturingsrol</li> <li>- Faciliterende rol</li> <li>- Initiërende rol</li> <li>- Kader stellende rol</li> </ul>
<b>Sturing (V)</b>	Sturingsvorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klassieke sturing / Sturing door incentives</li> <li>- Sturing door structurering en procedurering van relaties</li> <li>- Sturing door gemeenschappelijke beeldvorming</li> <li>- Sturen door in- en outputparameters</li> </ul>
	Sturingsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klassieke sturingsinstrumenten</li> <li>- Tweedegeratie instrumenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerzijdige instrumenten</li> <li>• Persoonsgerichte instrumenten</li> <li>• Incentives</li> <li>• Kengetallen</li> <li>• Communicatieve instrumenten</li> </ul> </li> </ul>

Tabel 6: Overzicht van domeinen, kernbegrippen en indicatoren.

In figuur 8 is het conceptueel model en de onderlinge relaties tussen de variabelen weergegeven. De handelwijze van de gemeente Rotterdam heeft invloed op het functioneren van het publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Gelijktijdig wordt dit beïnvloed door de gehanteerde sturingsvormen en sturingsinstrumenten die zijn beschreven in bovenstaande tabel 6. Het functioneren van het desbetreffende investeringsfonds heeft tot slot invloed in de wijze waarop publieke belangen gestimuleerd worden. Dit alles vindt plaats binnen een sturingscontext.



Figuur 8: Conceptueel model.

#### 4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit heeft betrekking op de juistheid en accuraatheid van de onderzoekseenheden binnen het uitgevoerde onderzoek (Verhoeven, 2007). Het begrip validiteit is onder te verdelen in interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de onderbouwing van beweringen door gebruik te maken van empirische gegevens. Externe validiteit verwijst naar de generaliseerbaarheid van onderzoeksgegevens bij een grotere populatie (Verschuren & Doorewaard, 2007).

In dit onderzoek is een documentanalyse uitgevoerd naar de fondsplannen van een vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen. Deze documenten zijn op gelijke wijze verkregen en bestudeerd. Voor het verkrijgen van relevante onderzoekdata is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Het hanteren van deze interviewwijze biedt de mogelijkheid om bij onduidelijkheden aan de respondent door te vragen om begrippen of antwoorden te verduidelijken. Deze mogelijkheid tot opheldering draagt bij aan de interne validiteit (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast worden aan alle respondenten dezelfde vragen gesteld aan de hand van een topiclijst. Dit draagt bij aan de interne validiteit door het hanteren van een consistente en correcte toepassing van het onderzoeksdesign.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen de gemeente Rotterdam. Dit zorgt voor een specifieke context en onderzoeksomgeving. De uitkomsten van dit onderzoek zullen daarom niet generaliseerbaar zijn voor andere Nederlandse gemeenten. Algemene uitspraken aan de hand van dit onderzoek over de optimale handelwijze ter stimulering van het publiek belang bij het toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen kunnen niet worden gedaan. Dit benadeelt de externe validiteit van het onderzoek. Echter, door binnen de Rotterdamse context te kijken naar een vijftal publiek- (semi)private investeringsfondsen en een totaal van 12 respondenten te interviewen wordt gezorgd voor een grote hoeveelheid respondenten. Dit komt ten goede voor de externe validiteit. Mocht een vergelijkbaar onderzoek worden uitgevoerd binnen de gemeente Rotterdam is de kans groot dat vergelijkbare uitkomsten geconstateerd worden.

De betrouwbaarheid hangt samen met de nauwkeurigheid en consistentie waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd (Van Thiel, 2010). Door een relatief klein aantal onderzoekseenheden bij kwalitatief onderzoek ten opzichte van kwantitatief onderzoek bestaat er het risico op onnauwkeurigheid en inconsistentie. Dit kan deels worden voorkomen door het uitvoeren van langdurige waarnemingen binnen het onderzoeksdomein (Bleijenbergh, 2013). Daarom wordt in dit onderzoek gekozen voor interviews van ongeveer één uur. Daarnaast zullen de interviews uitsluitend worden afgenomen bij actoren van publiek- (semi)private investeringsfondsen die actief zijn binnen de Rotterdamse context. Verder wordt in dit onderzoek op meerdere wijze data verzameld, door zowel gebruik te maken van een documentanalyse als van semigestructureerde interviews. Deze werkwijze wordt bronnentriangulatie genoemd, zoals eerder benoemd bij paragraaf 3.3 (Verschuren & Doorewaard, 2007). Indien de verzamelde data van de verschillende bronnen overeenkomsten vertonen kan worden uitgegaan van een hoge mate van betrouwbaarheid. Echter, tegenstrijdige informatie kan leiden tot grote onduidelijkheid en reden zijn voor nader onderzoek (Van Thiel, 2010).

## 5 Analyse Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen

In dit hoofdstuk zal een analyse worden uitgevoerd. Door het uitvoeren van deze analyse wordt antwoord gegeven op de in paragraaf 1.2 opgestelde deelvragen. Het beantwoorden van de deelvragen leidt tot het verkrijgen van meer inzicht in de wijze waarop de gemeente Rotterdam tewerkstelt dat de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen in het verlengde komt te liggen van haar gestelde publieke belangen. Deze analyse is tot stand gekomen door het uitvoeren van een documentenanalyse waarbij een schets wordt gegeven van de Rotterdamse handelwijze. Deze constatering worden vervolgens getoetst door het afnemen van semigestructureerde interviews. Tot slot wordt in de conclusie antwoord gegeven op de eerder gestelde hoofdvraag: Op welke wijze kan de gemeente Rotterdam bewerkstelligen dat de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen waarin zij deelneemt in het verlengde komt te liggen van de Rotterdamse publieke belangen?

Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wat verstaan wordt onder het publieke belang. In de analyse van deze deelvraag wordt een algemeen beeld geschetst van het Rotterdamse publieke belang. Vervolgens wordt een globaal beeld beschreven op welke wijze publiek- (semi)private investeringsfondsen worden ingezet binnen de gemeente Rotterdam. Verder wordt omschreven in welke mate de gemeente Rotterdam invloed kan uitoefenen ter realisatie van haar beleidsdoelstellingen. Daarnaast wordt specifiek per investeringsfonds de mate van invloed beschreven waarbij wordt ingegaan op de handelwijze, rol van de overheid en sturingsvorm. Ten slotte wordt ingegaan op de algemene gehanteerde aanpak van de gemeente Rotterdam bij publiek- (semi)private investeringsfondsen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de mate waarin de gemeente Rotterdam als actor kan sturen op publieke belangen binnen een publiek- (semi)privaat investeringsfonds.

### 5.1 Publiek belang

Ten eerste wordt antwoord gegeven op deelvraag 1: *‘Wat wordt verstaan onder het begrip publiek belang en welke publieke belangen zijn relevant voor de gemeente Rotterdam?’*. In paragraaf 2.7 wordt het publiek belang beschreven als een maatschappelijk belang waarvan de overheid de behartiging aantrekt omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Een meerderheid van de respondenten beschrijft het publiek belang als het stimuleren van bedrijvigheid, de directe leefomgeving van burgers en werkgelegenheid. Daarnaast wordt aangegeven dat de haven van Rotterdam een transitie moet maken en daarvan is hulp vanuit de gemeente Rotterdam nodig. Een van de respondenten geeft aan dat de gemeente Rotterdam een impuls moet geven aan verouderende technieken om zo te innoveren. Door een meerderheid van de respondenten wordt aangegeven dat zij innoveren een verantwoordelijkheid voor de gemeente Rotterdam vinden. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat: *“investeringsfondsen dienen als een extra instrument waarbij je goed moet afwegen zitten we als gemeente niet teveel op de stoel van commerciële partijen en dien je als gemeente Rotterdam het publieke belang?”* (Respondent 11, p.114, bijlage 2).

Zoals beschreven in paragraaf 2.7 kan bij het begrip publiek belang een onderscheid gemaakt worden tussen de wat- en hoe-vraag. De wat-vraag heeft betrekking op welke belangen een overheid aanstipt als publieke belangen en waar een gemeente eindverantwoordelijkheid over wilt dragen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Bij de hoe-vraag staat centraal op welke wijze de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm geeft. Een respondent geeft aan dat de gemeente Rotterdam met behulp van de investeringsstrategie van een desbetreffend investeringsfonds heel nadrukkelijk publieke belangen borgt. In de investeringsstrategie wordt beschreven in welke type bedrijven geïnvesteerd mag worden en in

welke ontwikkelfase en bedrijfssector deze zich bevinden. Op deze wijze wordt in de investeringsstrategie antwoord gegeven op de wat- en hoe-vraag. Dit wordt bevestigd door een tweede respondent die aangeeft dat bij de oprichting van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds het publiek belang duidelijk gedefinieerd moet worden. “De gemeente Rotterdam heeft een afwegingskader ‘Verbonden Partijen’. Hierin wordt de afweging gemaakt voor de oprichting van een extern fonds of het investeren in een private partij. In het geval van ICF II heeft het publiek belang te maken met de verduurzaming van de Rotterdamse economische groei en werkgelegenheid” (Respondent 12, p. 121, bijlage 2). Verder geven enkele respondenten aan dat de gemeente Rotterdam niet altijd beschikt over de benodigde kennis om door middel van investeringsfondsen het publiek belang te dienen. “Er lopen genoeg collega’s met verstand van zaken rond maar in de fases van durfkapitaal heb je echt ondernemers nodig. Je moet slim afstemmen hoe je de belangen van de gemeente borgt binnen een te ontwikkelen product of onderneming” (Respondent 2, p. 20, bijlage 2). Daarnaast is de *governance* van een investeringsfonds voor een overheid een nevenactiviteit. “Dat betekent dat het voor een gemeente nooit heel belangrijk is hoe een fonds wordt ingericht” (Respondent 10, p. 102, bijlage 2). Daarom vervult de gemeente Rotterdam met name een stimulerende rol bij het realiseren van het publiek belang. Tot slot hanteert de gemeente Rotterdam een belangrijk aandachtspunt. Het realiseren van het publiek belang kan nooit volledig worden overgelaten aan private partijen. Op het moment dat het volledig wordt overgelaten aan private partijen is er geen sprake meer van eindverantwoordelijkheid bij de overheid en dus geen sprake meer van publieke belangen (Respondent 1, bijlage 2).

### 5.1.1 Tussenanalyse

Onder het publiek belang wordt het volgende verstaan: het maatschappelijke belang dat door de overheid dient te worden opgepakt omdat het anders niet gerealiseerd wordt. Publieke belangen die voor Rotterdam van belang zijn hebben betrekking op het stimuleren van innovatie, creëren van bedrijvigheid of werkgelegenheid en het zo aantrekkelijk mogelijk maken van de leefomgeving voor burgers. Een belangrijk aandachtspunt is de tegenstrijdigheid die ontstaat bij het realiseren van het publiek belang door middel van investeringsfondsen. De gemeente Rotterdam mag enkel participeren in een publiek-(semi)privaat investeringsfonds wanneer er duidelijk sprake is van een publiek belang. Echter, het realiseren van het publiek belang mag nooit volledig overgelaten worden aan private partijen. Publieke belangen kunnen aan private partijen worden overgelaten indien de gemeente het doel en de middelen heeft vastgesteld.

## 5.2 Inzet van publiek-(semi)private investeringsfondsen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag: ‘op welke wijze en voor welke doeleinden worden publiek-(semi)private investeringsfondsen ingezet ter stimulatie van de Rotterdamse publieke belangen?’. In paragraaf 2.3.4 wordt gesteld dat de sturing vanuit de overheid noodzakelijk is om doelgericht invloed uit te oefenen op ontwikkelingen binnen een vastgestelde context. Binnen deze vooraf vastgestelde context bevinden zich zelfsturende actoren waarop een overheid met behulp van kennis en informatie invloed wilt uitoefenen. Uit de theorie wordt afgeleid dat een overheid als centrale probleemoplosser gedateerd is. Dit heeft deels te maken met het afnemen van financiële middelen en het complexer worden van maatschappelijke vraagstukken. Een overheid heeft baat bij het gericht uitoefenen van sturing op actoren die een potentiële bijdrage leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Overheden zijn verplicht om samenwerkingen aan te gaan voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Zoals in paragraaf 2.4 beschreven is het besef bij



verschillende actoren doorgedrongen dat samenwerking noodzakelijk is voor de realisatie van organisatie overstijgende maatschappelijke vraagstukken. Publiek- (semi)private investeringsfondsen zijn een middel dat hierbij wordt ingezet. Respondenten geven aan dat dit besef bij de gemeente Rotterdam is doorgedrongen. Door samenwerkingen aan te gaan met (semi)private en semipublieke organisaties is de gemeente Rotterdam beter in staat om in te spelen op actuele maatschappelijke vraagstukken. “Door een investeringsfonds op afstand van de overheid te plaatsen en de kans te bieden aan private partijen om mee te doen op fonds niveau. Door de inzet van geld van de overheid en van private partijen worden mogelijkheden gecreëerd om het maatschappelijke belang te dienen. Deze samenwerking is steeds meer noodzakelijk, omdat je als overheid niet overal verstand van hebt” (Respondent 2, p. 14, bijlage 2). Door respondenten wordt aangegeven dat een publiek- (semi)privaat investeringsfonds een fantastisch middel is waarbij de samenwerking tussen publieke en (semi)private actoren tot uitdrukking komt. Publiek- (semi)private investeringsfondsen maken het voor een overheid mogelijk om bestaande privaatrechtelijke instrumenten flexibele, gestructureerd en marktconform in te zetten. “Binnen de gemeente Rotterdam zijn een viertal clusters aangewezen: food, clean tech, medisch en zorg en maritime. Deze clusters hebben een netwerkfunctie waar verschillende zaken ondernomen worden zoals: het onderhouden van subsidie relatie. Naast subsidies zijn publiek- (semi)private investeringsfondsen van toegevoegde waarde voor het versterken van de clusters”(Respondent 1, p. 5, bijlage 2).

In paragraaf 2.6.1 wordt geconstateerd dat er een aantal verschillen zijn tussen publieke en private actoren. Deze verschillen maken het lastig om investeringsfondsen te realiseren waarin de belangen van iedere actor vertegenwoordigd worden. Respondenten constateren dat de onderlinge samenwerking tussen publiek en (semi)private partijen kansen en risico's met zich meenemen. De gemeente Rotterdam is zich bewust dat een eenzijdig overheidsbeleid waar je alleen maar geld in private partijen pompt niet (in elke situatie) werkt. Investeringsfondsen moeten gebeuren op basis van een opgestelde visie en in samenwerking met marktpartijen om maatschappelijke vraagstukken te realiseren (Respondent 2, bijlage 2). Daarnaast geven respondenten aan dat een samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en marktpartijen een gezonde samenwerking is die in de nabij toekomst meer toegepast dient te worden.

De samenwerking in publiek- (semi)private investeringsfondsen is ontstaan vanuit een verschuiving in de verhouding tussen markt, overheid en samenleving. Waarbij een afhankelijkheid is ontstaan tussen deze drie domeinen. Daarnaast heeft het gebrek aan durfkapitaal voor innovaties en maatschappelijke vraagstukken geleid tot het ontstaan van publiek- (semi)private investeringsfondsen, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.8. Respondenten van de gemeente Rotterdam constateren dat projecten die volledig afhankelijk zijn van subsidies langzaam verdwijnen. Er ontstaan veelal projecten waar ondernemers aan zet zijn. Deze ondernemers zien een gebrek aan durfkapitaal omdat het veelal atypische projecten zijn met een hoger risico. Een respondent geeft aan dat wanneer geld wordt geleend aan private partijen dit een beter signaal afgeeft dan bij een subsidie. Bij een subsidie wordt veelal geld in een onderneming gestopt en vervolgens niet gecontroleerd wat ermee gebeurt. Dit is een foutieve prikkel. Publiek- (semi)private investeringsfondsen kunnen hier een uitkomst bieden (Respondent 2, bijlage 2). In paragraaf 2.8 wordt beschreven dat een overheid een aanjagende en ondersteunende rol moet vervullen bij het stimuleren van innovaties vooral om *The Valley of Death* bij projecten weg te nemen. Volgens een merendeel van de respondenten moet een overheid ingrijpen wanneer er sprake is van marktfalen. Bij publiek- (semi)private investeringsfondsen zijn niet alle projecten gericht op een maatschappelijk doel. Daarom moet een juiste balans gevonden worden in de projecten die het publiek belang dienen en projecten die vanuit een financieel oogpunt aantrekkelijk zijn.

Vanuit het zojuist aangegeven bestaande tekort aan financiële middelen is een trend ontstaan waarbij de gemeente samen met marktpartijen of samen met bewoners problemen gaat aanpakken. De gemeente Rotterdam is begonnen met het financieren van een snelweg in een Publiek private Samenwerkingsverband (PPS). Respondent 4 (p.35, bijlage 2) geeft aan: “De gemeente moet streven dat publieke- en private partijen gelijk vanaf het begin op dezelfde manier meedoen. Wat ik wel redelijk vind is dat als er opbrengsten zijn dat deze met een voorkeur naar de private partijen gaan. Je zou er op gelijke wijze in moeten treden maar je moet ook wennen aan elkaar”. Enkele respondenten geven aan dat dit helaas niet altijd lukt. Private partijen willen niet altijd meedoen bij de oprichting van een nieuw publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Dit komt mede doordat actoren niet altijd willen meedenken in lange termijn doelstellingen. Zoals in paragraaf 2.8.2 aangegeven zijn resultaten van publiek-(semi) private investeringsfondsen veelal pas op lange termijn zichtbaar. Respondenten constateren dat private partijen zich niet altijd willen committeren aan een investeringsfonds maar wel bereid zijn om op project-niveau investeringen te doen. Respondent 5 (bijlage 2) geeft aan dat steeds meer private partijen geïnteresseerd zijn om deel te nemen in een publiek-(semi)private investeringsfondsen. Echter, investeerders vinden het lastig om op fondsniveau in te stappen omdat private partijen bang zijn om zich te committeren aan een investeringsfonds en de overheid. Momenteel worden veel private participaties/cofinancieringen op projectniveau gedaan. Een andere respondent geeft aan dat de vraag naar publiek-(semi)private investeringsfondsen ontstaan is na de crisis van 2008. Bij de oprichting van het eerste investeringsfonds heeft de gemeente Rotterdam een poging gedaan om private partijen op fondsniveau mee te laten investeren. “Dat vonden private partijen eng. Terwijl ze mee kunnen beslissen in welke projecten geïnvesteerd wordt. Op projectniveau vonden private partijen het interessant maar om zich te committeren aan het investeringsfonds te risicovol. Uiteindelijk is gekozen om met publieke partijen te beginnen en op projectniveau is er wel privaat geïnvesteerd” (Respondent 4, p.32, bijlage 2). Tot slot stellen de enkele respondenten dat de gemeente Rotterdam in veel gevallen steeds vaker afhankelijk is van private partijen bij het realiseren van publieke- en financiële belangen. Het op een juiste manier toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen kan voor een stimulans zorgen om samen te werken.

Voor het dienen van het publiek belang kunnen publiek- (semi)private investeringsfondsen worden ingezet. De wijze waarop de investeringsfondsen worden ingezet is sterk afhankelijk van het maatschappelijk- en/of financieel effect dat bereikt dient te worden. De gemeente Rotterdam zet momenteel investeringsfondsen in ter stimulatie van innovatieve bedrijvigheid en het overbruggen van onvoldoende durfkapitaal in *The Valley of Death*. Momenteel vervult de gemeente Rotterdam vooral een aanjagende en ondersteunende rol. De gemeente Rotterdam is zich bewust van het feit dat door middel van publiek-(semi)private investeringsfondsen samenwerkingen moeten worden aangegaan met (semi)private en publieke actoren. Op deze wijze speelt de gemeente Rotterdam beter in op de maatschappelijke en financiële vraagstukken die vanuit de samenleving ontstaan. Echter, private partijen zijn huiverig om te participeren op fondsniveau en participeren momenteel vooral op projectniveau.

### 5.3 De aanpak van de gemeente Rotterdam

Om antwoord te geven op deelvraag 3: ‘welke aanpak wordt door de gemeente Rotterdam toegepast bij publiek- (semi)private investeringsfondsen om een bijdrage te leveren aan het Rotterdamse publieke belang?’ wordt de Rotterdamse handelwijze geanalyseerd. Respondent 10 (bijlage 2) geeft aan dat de gemeente Rotterdam beseft dat men dingen kan realiseren zonder dat hiervoor subsidies

verstrekt hoeven te worden. Zolang de middelen niet marktverstorend zijn en inspelen op het gebrek aan durfkapitaal en marktfalen. Dit wordt bevestigd door meerdere respondenten.

“Er moet marktfalen zijn want de gemeente Rotterdam geeft goedkoop geld en er bestaat een kans op marktverstoring. De gemeente Rotterdam mag pas ingrijpen met overheidsgeld al er sprake is van een marktverstoring” (Respondent 2, p. 14, bijlage 2).

“Het ingrijpen door overheden bij een gebrek aan durfkapitaal gaat gepaard met een bepaalde mate van risico. Je moet als gemeente de afweging maken wat het oplevert aan publiek belang en of je politieke overeenstemming hebt. Het zou fout zijn als een gemeente in een investeringsfonds participeert zonder een publiek belang te dienen” (Respondent 10, p. 104, bijlage 2).

Respondenten geven aan dat de gemeente Rotterdam vooraf aan de oprichting van een investeringsfonds een kapitaalmarktonderzoek doet. Om te kijken of er sprake is van marktfalen en om te onderzoeken op welke wijze dit verholpen kan worden. Wanneer het noodzakelijk geacht wordt om een investeringsfonds op te richten kan de gemeente Rotterdam afhankelijk van de investeringsstrategie verschillende rollen aannemen. Wanneer je als gemeente initiatief toont moet je wel beschikken over voldoende kennis. Respondenten geven nog een andere reden waarom de gemeente Rotterdam kiest voor het toepassen van publiek-(semi)private investeringsfondsen. Namelijk het feit dat overheden langdurige samenwerkingen willen aangaan met (lokale) private partijen en deze binden aan een stad of regio. Private partijen en investeerders zoeken de overheid op om afspraken te maken voor de langere termijn en hebben behoefte aan vastigheid. Private partijen geven een voorkeur aan een publiek-(semi)privaat investeringsfonds dat losstaat van de politieke waan van de dag. Dit sluit aan bij de eerdere omschreven handelwijze van de gemeente Rotterdam in paragraaf 3.2. Hier wordt aangegeven dat de gemeente Rotterdam moet opperen als een betrouwbare overheid en moet beschikken over een helder, toegankelijk en professioneel beleid. Daarnaast is het belangrijk dat potentiële investeerders en private partijen weten welke kansen en ontwikkelingen de gemeente Rotterdam te bieden heeft. Dit wordt bevestigd door ondervraagde respondenten. In paragraaf 3.2 wordt aangegeven dat naast investerend vermogen ook organiserend vermogen noodzakelijk is. Vooral voor het binden van partijen voor een langere periode aan de stad Rotterdam. Bij voorkeur voor een langere periode. Respondenten geven aan dat publiek-(semi)private investeringsfondsen een uitstekend middel zijn om de geldstromen van meerdere partijen bij elkaar te brengen. Door middel van het aanbrengen van kaders wordt richting geven aan de gewenste ontwikkelingen. Daarbij is een investeringsfonds een middel met een juridische structuur die aan de basis staat van een samenwerking. Daarnaast geven respondenten aan dat voor private partijen een investeringsfonds aantrekkelijk is vanwege de lange tijdlijn en het wegnemen van risico door de publieke partij. De gemeente Rotterdam vindt investeringsfondsen aantrekkelijk vanwege het grotere bedrag dat geïnvesteerd wordt in de regio dat anders wellicht was uitgebleven. Daarnaast worden risico's genomen door private partijen die anders wellicht vermeden werden. Respondenten geven tot slot aan dat veel private partijen het beheer van de financiële middelen liever niet overlaten aan de gemeente Rotterdam. Dit heeft te maken met de invloed die de politiek en de gemeenteraad heeft. De gemeente Rotterdam heeft het incentive om maatschappelijke doelen te realiseren en niet om rendement te maken. Andersom is het voor een financiële investering ongewenst dat de politiek zich ermee bemoeit.

“Overheden vinden het lastig om een investeringsfonds te organiseren mede omdat er weinig politieke aandacht voor is. Daarnaast heeft de gemeente weinig kennis over de *governance* van investeringsfondsen. In Nederland zijn maar weinig overheden die een eigen fonds hebben” (Respondent 10, p. 104, bijlage 2).

De manier waarop de gemeente Rotterdam in investeringsfondsen participeert is afhankelijk van het maatschappelijk vraagstuk dat gerealiseerd moet worden. Voor innovatie en de economische clusteraanpak geldt: in de vroege fase (*Seed Capital* en *Early-stage Venture Capital*) is sprake van een gebrek aan durfkapitaal dit wordt weergegeven in figuur 1 in paragraaf 2.8. Investeringsfondsen in deze fasen zijn echter wel cruciaal voor een goede erkende innovatieketen. In deze fase is een initiërende rol van de overheid gepast. Een voorbeeld van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds dat aansluit op dit gebrek is Innovation Quarter. In een latere fase (*Late-stage Venture Capital*) is sprake van een meer privaat initiatief. Investeerders zijn steeds meer bereid om te participeren in investeringsfondsen. Publieke betrokkenheid kan de juiste stimulans geven om een fonds op te richten. Voor deze fase en type investering geldt dat de gemeente Rotterdam open staat voor fondsinitiatieven van marktpartijen en desgevraagd overweegt te participeren. Hoewel niet uitgesloten is dat de gemeente het initiatief zelf ter hand neemt. Een voorbeeld van zulk publiek-(semi)privaat investeringsfonds is ICFII (Gemeente Rotterdam, 2015).

Respondenten bevestigen dat de gemeente Rotterdam verschillende rollen hanteert. “Je ziet dat de gemeente Rotterdam op verschillende plekken anders acteert” (Respondent 12, p. 121, bijlage 2). Zo wordt aangegeven dat bij een investeringsfonds als ICFII bewust is gekozen voor een private koers met corporate mede investeerders. Waarbij de gemeente Rotterdam een minderheidsinvestering heeft in het publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Bij een investeringsfonds als Innovation Quarter is juist gekozen voor alleen maar publieke en semipublieke partijen. Dit is een ander type investeringsfonds met andere doelstelling, activiteiten en uiteindelijk investeringen. Voor beide investeringsfondsen zijn andere afwegingen gemaakt bij de oprichting. De investeringsfondsen bevinden zich in een ander segment. “Dat zie je ook bij SOFIE. Dit is een fonds waar een Europese cofinanciering gedaan is. Je ziet dat daar andere criteria gehanteerd worden” (Respondent 12, p. 121, bijlage 2). Zowel bij de investeringsfondsen van ICFII als SOFIE is gekozen voor een onafhankelijk fondsmanagement en een *Advisory Board*. Maar in beide speelt de gemeente Rotterdam op een andere manier een rol. Dit komt mede omdat SOFIE locatie gebonden is en dit bij ICFII geen vereiste is. De gemeente Rotterdam maakt voortdurend een analyse van: wat zijn de mogelijkheden, wat zijn de opgaven of knelpunten voor het segment of cluster en in hoeverre wordt ingespeeld op een passend aanbod. Tot slot geven respondenten aan dat deze wijze van aanpak momenteel niet concreet staat vastgelegd in beleidstukken. Daarbij is het de vraag of de gemeenteraad op deze wijze publiek-(semi)private investeringsfondsen wilt inzetten.

Tot slot geeft een merendeel van de respondenten aan dat publiek-(semi)private investeringsfondsen veelal bestuurd worden door een fondsmanager of fondsbeheerder. De gemeente Rotterdam geeft aan dat bij investeringsfondsen met een nauwe interactie tussen private en publieke partijen het wenselijk is om een professionele fondsbeheerder/fondsmanager aan te stellen. Een fondsmanager beschikt over meer kennis van de markt en is in de ontwikkelingsfase van een investeringsfonds een toegevoegde waarde. Respondenten geven aan dat bij de oprichting van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds er altijd hordes zijn die genomen moeten worden. Een investeringsfonds opzetten is voor niemand makkelijk en voor iedereen relatief nieuw. Een goede fondsmanager dient ervoor te zorgen dat dit proces soepel verloopt. Wanneer de gemeenteraad toestemming geeft voor de oprichting van het investeringsfonds helpt het als een fonds gemanaged

wordt door een externe onafhankelijke fondsmanager (Respondent 6, bijlage 2). Een professionele fondsmanager zorgt naast het professioneel en marktconform managen van een investeringsfonds. Ook ervoor dat de politiek bestuurlijke realiteit geen onmiddellijke impact heeft op de investeringsbeslissingen van het investeringsfonds. Op deze wijze is de overheid een stabielere en betrouwbaardere investeringspartner voor private partijen. Om de prestaties van een fondsmanager te prikkelen wordt het salaris van de fondsmanager afhankelijk gemaakt van het succes van het desbetreffende investeringsfonds. Het succes van het investeringsfonds wordt bepaald aan de hand van hoeveelheid succesvol gerealiseerde projecten van de investeringsstrategie (Gemeente Rotterdam, 2015).

“Je moet zorgen dat een investeringsfonds professioneel geleid wordt zodat de politieke context niet van grote invloed is op een investeringsfonds. Als gemeente moet je als een betrouwbare overheid functioneren. Daarom zijn deelnemingen en fondsen op gepaste afstand van de overheid en van de politieke waan van de dag geplaatst. Als je een fonds met 100% gemeentelijk aandeelhouderschap hebt kun je het beter als gemeente zelf doen” (Respondent 1, p. 8, bijlage 2).

“Bij een fonds geef je het mandaat aan iemand die je inhuurt bijvoorbeeld een fondsmanager. Alle macht ligt bij een fondsmanager. Een fondsmanager dien je afhankelijk te maken van het succes van het fonds omdat je op deze wijze ervoor zorgt dat hij of zij zich maximaal inzet om het fonds een succes te laten zijn. Of dit ervoor zorgt dat er meer nadruk op de financieel rendement komt te liggen is een vraag” (Respondent 10, p. 104, bijlage 2).

Eerder in paragraaf 2.8.2 wordt geconstateerd dat een fondsmanager een belangrijke rol vervult bij het bepalen welke investeringen worden gedaan door het investeringsfonds. Daarnaast is het goed functioneren van een fondsmanager cruciaal voor het behalen van de beoogde doelstellingen van een investeringsfonds. Door middel van de investeringsstrategie, die door de aandeelhouders van een fonds wordt opgesteld, wordt een publiek-(semi)private investeringsfonds aangestuurd. Dit gebeurt ook bij het merendeel van de onderzochten investeringsfondsen van de gemeente Rotterdam. Zowel ICFII, Swanbridge Capital en Erasmus MC Biomedical Fund beschikken over een professionele fondsmanager en SOFIE beschikt over een professioneel extern fondsmanagement. Het sturen op deze investeringsfondsen gebeurt aan de hand van de investeringsstrategie. De besluitvorming wordt door de fondsmanager uitgevoerd. De administratieve taken die bij het fondsbeheer horen, zoals het rapporteren over prestaties liggen bij de fondsbeheerder. De fondsmanager wordt inhoudelijk veelal bijgestaan door een investeringscomité die plannen inhoudelijk toetsen en kritische kanttekeningen kunnen plaatsen (Gemeente Rotterdam, 2015). Dit wordt ook beaamd door respondenten.

De aanpak die de gemeente Rotterdam hanteert bij publiek-(semi)private investeringsfondsen is het oprichten van investeringsfondsen bij het constateren van marktfalen. De gemeente Rotterdam opereert hierbij als een betrouwbare overheid met een helder en professioneel beleid. Potentiële investeerders en private partijen worden aan de stad verbonden door het inzichtelijk maken van de potentiële kansen en ontwikkelingen, publiek-(semi)private investeringsfondsen zijn hierbij een gepast financieringsinstrument. Door het toepassen van een investeringsstrategie wordt richting gegeven aan gewenste ontwikkelingen. Waarbij een publiek-(semi)privaat investeringsfonds uitstekend kan dienen als een juridische structuur, het bundelen van geldstromen en private partijen voor een langere periode aan de stad Rotterdam verbinden. Door het vooraf opstellen van de

investeringsstrategie door de betrokken actoren/aandeelhouders wordt ingespeeld op het publiek belang. Deze opgestelde doelstellingen worden beheerd en uitgevoerd door een extern aangestelde professionele fondsmanager of fondsmanagement. Die los van de politieke context moet zorgen dat de investeringsstrategie binnen de vastgestelde looptijd gerealiseerd wordt.

## 5.4 De mate van invloed

Onderstaand wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: *‘In welke mate kan de gemeente Rotterdam invloed uitoefenen op de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen om Rotterdamse beleidsdoelstellingen te verwezenlijken?’*. Zoals al eerder meerdere malen beschreven is het voor de gemeente Rotterdam noodzakelijk om door middel van sturing gericht invloed uit te oefenen op actoren die een potentiële bijdrage leveren aan het publiek belang. In welke mate de gemeente Rotterdam invloed kan uitoefenen zal blijken uit onderstaande analyse.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt sturing gedefinieerd als (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context. De sturingscontext waarin publiek- (semi)private investeringsfondsen zich bevinden, zoals beschreven in paragraaf 2.4, is een complexe. Waarbij de eerder aangehaalde begrippen pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en geslotenheid van toepassing zijn. Binnen deze context heeft de overheid een belangrijke rol in het stimuleren van regionaal durfkapitaal waar markt- of overheidsfalen optreedt. Binnen een regionaal netwerk van publieke- en (semi)private partijen wordt van de gemeente Rotterdam verlangd om verschillende handelwijzen en rollen aan te nemen om invloed op overige actoren uit te oefenen.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de mate van invloed van de gemeente Rotterdam wordt per publiek-(semi)privaat investeringsfonds geanalyseerd welke handelwijze(n), rol(len) en sturingsvorm(en) door de gemeente Rotterdam gehanteerd zijn. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn een viertal rollen te onderscheiden: klassieke sturing, faciliterende, initiërende en kader stellende rol. Deze kunnen gekoppeld worden aan de pro-actieve, reactieve en passieve handelwijze. Tot slot kunnen deze rollen en handelwijze van de overheid gelinkt worden aan verschillende soorten sturingsvormen zoals weergegeven in onderstaande tabel 7.

Rol overheid	Handelwijze	Sturingsvorm
Klassieke sturing	Pro-actieve overheid	Klassieke sturing / Sturen door incentives
Faciliterende	Reactieve overheid	Sturing door structurering en procedurering van relaties
Initiërende	Reactieve overheid (mediator)	Sturing door gemeenschappelijk beeldvorming
Kader stellend	Passieve overheid	Sturen door in- en outputparameters

Tabel 7: Overzicht van rol overheid, sturingsvorm en handelwijze.

### 5.4.1 Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE)

Het investeringsfonds Stadshaven Ontwikkelfonds voor Innovatie en Economie (SOFIE) is, zoals beschreven in paragraaf 3.4.1, opgericht voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen binnen het Stadhavensgebied. Bij SOFIE is sprake van een revolverend investeringsfonds dat volledig is gefinancierd door publieke partijen. Door een volledige publieke financiering beschikt de gemeente Rotterdam over een grote mate van zeggenschap in het fonds. Respondenten geven aan dat dit voordelen heeft met betrekking tot het opstellen van een investeringsstrategie. Echter, bij grootschalige investeringen moet de gemeente Rotterdam op projectniveau op zoek naar private partijen die bereid zijn om mee te investeren. Daarom is het dagelijks beheer en verantwoording uitbesteed aan een fondsmanager die namens de gemeente Rotterdam investeringen doet. “De

fondsmanager is aangesteld na een aanbesteding. Wij als de gemeente Rotterdam hebben dit fondsinitiatief aangejaagd met behulp van nationale en Europese financiering” (Respondent 2, p. 13, bijlage 2). Bij SOFIE maakt de gemeente Rotterdam gebruik van sturing van gemeenschappelijke beeldvorming en past een verbindende rol toe. De gemeente Rotterdam analyseert de huidige en toekomstige ontwikkelingen en gaat vervolgens op zoek naar relaties en interacties tussen actoren. Bij SOFIE heeft de gemeente Rotterdam de kaders uitgezet waarna private partijen worden gezocht om gezamenlijk op projectniveau te investeren. Door het realiseren van deze projecten wilt de gemeente Rotterdam het publieke belang stimuleren. Respondenten geven aan dat de gemeente Rotterdam door het inzetten van SOFIE vooral een stimulerende rol wilt vervullen.

“We hebben lang niet kennis op alle terreinen. Er lopen genoeg collega’s met verstand van zaken rond maar in de fases van durfkapitaal heb je echt ondernemers nodig. Je moet slim afstemmen hoe je de belangen van de gemeente borgt binnen een te ontwikkelen product of onderneming. Wij zijn dan wel aandeelhouders, maar niemand van de gemeente Rotterdam zit in de investeringscomités. Dit zijn professionals die namens de gemeente Rotterdam deelnemen. Op deze wijze delegeert en stuurt de gemeente Rotterdam partijen aan” (Respondent 2, p. 19, bijlage 2).

Geconstateerd wordt dat de gemeente Rotterdam bij SOFIE opereert als een reactieve overheid met de rol van een mediator/observator. Een mediator omdat de gemeente Rotterdam door middel van SOFIE bemiddelt tussen het publieke financiële en organisatorische vermogen van het fonds en de private partij die op projectniveau gebruik wilt maken van het organisatorisch en financiële vermogen van SOFIE. Een observator omdat de gemeente Rotterdam kijkt binnen het gebied stadhavens waar toekomstige problemen kunnen ontstaan en daar met behulp van SOFIE en in de toekomst SOFIE II op anticipeert.

#### 5.4.2 Innovation Quarter (IQ)

Innovation Quarter (IQ) stimuleert de economische ontwikkeling en werkgelegenheid in de regio Zuid-Holland. Dit gebeurt door maatschappelijke vraagstukken te vertalen naar businesskansen. Zoals beschreven in paragraaf 3.4.3 is de gemeente Rotterdam zowel aandeelhouder als participant in dit investeringsfonds. Respondent 7 (bijlage 2) geeft aan dat Innovation Quarter als investeringsfonds een verbindende rol heeft. Het fonds wilt ervoor zorgen dat binnen de regio Zuid-Holland partijen niet individueel gelijknamige projecten gaan realiseren maar dat deze gezamenlijk worden opgepakt. Deze handelwijze kan gekoppeld worden aan een reactieve overheid waarbij een onderscheid gemaakt wordt in facilitator en observator. IQ acteert als observator in de regio Zuid-Holland waar het fonds toekomstige problemen en hun samenhang analyseert. IQ treedt op als facilitator door mogelijkheden te bieden aan publieke partijen om onderdeel uit te maken van het investeringsfonds. Daarnaast biedt het fonds steun aan private partijen door zowel organisatorische als financiële middelen ter beschikking te stellen. Het investeringsfonds IQ past persoonsgerichte instrumenten toe omdat per individu geanalyseerd dient te worden op welke wijze ingespeeld moet worden op actuele problemen.

Echter, de gemeente Rotterdam heeft zeer beperkt invloed als aandeelhouder op het IQ investeringsfonds. Respondenten geven aan dat bij de opstartfase van IQ partijen moesten wennen aan het feit dat het investeringsfonds op afstand is geplaatst. Door een respondent wordt aangegeven dat IQ nadrukkelijk haar aandeelhouder en financiers opzoekt. Maar dat geen beloften en individuele afspraken worden gemaakt over toekomstige investeringen. “Als IQ zoeken we onze aandeelhouders en financiers nadrukkelijk op en gaan een open dialoog aan. IQ is ervan bewust dat



in een publieke context geacteerd wordt. IQ heeft haar aandeelhouders nodig zowel in organisatorische als in financiële zin. IQ is in bezit van publieke partijen wilt weten waar hun belangen en welke ontwikkelingen zij constateren. Twee keer per jaar wordt langs de bestuurlijke vertegenwoordigers gegaan en twee keer per jaar langs de ambtelijke bestuurders. Hierdoor kunnen partijen hun mening uitspreken maar de invloed is tegelijkertijd ook weer beperkt. Zodra een aandeelhouder opbelt met ik wil graag deze of deze participatie dan wordt de verbinding verbroken (Respondent 7 , p. 68, bijlage 2). De handelwijze van de gemeente Rotterdam is bij een fonds als IQ de rol van financier en waar nodig organisatorische zaken ondersteunen. De mate van invloed die uitgeoefend kan worden bij een publiek-(semi)privaat investeringsfonds als IQ is nihil.

### 5.4.3 Swanbridge Capital

Swanbridge Capital is *venture capital* fonds dat zich richt op de *Seed Capital* en *Early-stage Venture Capital* waarbij zowel publieke als private partijen bij betrokken zijn. Het investeringsfonds is een *closed-end* fonds dat gedurende een looptijd van 10 tot 12 jaar participeert. De gemeente Rotterdam is momenteel aandeelhouder van dit publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Respondenten geven aan dat tijdens de opzetfase de betrokken partijen samen hebben gewerkt om het fonds op te richten. Sinds dat het fonds operationeel is hebben de betrokken partijen de rol van aandeelhouder op zich genomen. Iedere aandeelhouder levert een lid voor de *Investment Board*. Die bepalen of de investeringen gedaan worden conform de investeringsstrategie van het fonds. Verder geven respondenten aan dat fondsmanagers regelmatig contact hebben met de aandeelhouders. Dit is om te sparren hoe er tegen bepaalde zaken wordt aangekeken. Mochten problemen zich voordoen kunnen deze worden opgelost door gebruik te maken van het netwerk van de aandeelhouders. Het beheer van Swanbridge Capital is uitbesteed aan een fondsmanagement die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur binnen de vooraf opgestelde kaders. Een van de eisen die de gemeente Rotterdam vooraf heeft gesteld is dat 50% van de investeringsbegroting terugkomt in de Rotterdamse regio. De gemeente Rotterdam hanteert een kader stellende rol.

“De gemeente Rotterdam wilt dat een bepaalde hoeveelheid investeringen in de Rotterdamse regio belanden, dat is ook vastgelegd. Dat is ook logisch. Daarbij is goed overleg geweest want we kunnen niet eisen dat alle investeringen in Rotterdam landen. Er is een vaste hoeveelheid afgesproken dat minimaal in Rotterdam land”(Respondent 6, p. 57, bijlage 2).

De gemeente Rotterdam heeft een tweetal mogelijkheden om invloed uit te oefenen via de *Investment Board* en via externe analisten die aangesteld zijn door de aandeelhouders. Dit is een indirecte wijze van sturing. Bij de oprichting van het investeringsfonds heeft de gemeente Rotterdam duidelijk een reactieve rol vervuld. Nadat het fonds operationeel is geworden is deze rol veranderd naar een passieve rol. De gemeente Rotterdam gaat uit van het zelfsturend vermogen van het investeringsfonds en stelt alleen noodzakelijke eisen door opgestelde kaders. De invloed die de gemeente Rotterdam kan uitoefenen is vooraf bij het vaststellen van de kaders van de investeringsstrategie. Het beheer wordt overgelaten aan de fondsmanagers waarbij de gemeente enkel financiële en organisatorische middelen ter beschikking stelt. Een respondent geeft aan: “Je kan een investeringsfonds opzetten met fondsmanagers maar als je als overheid alles zelf wilt doen heeft dat geen zin. Uiteindelijk is de rol van aandeelhouder goed zodat je kan controleren of de eerdere geformuleerde strategie ook wordt nageleefd door de partijen. Daarvoor ben je aandeelhouder. De fondsmanager voorziet de partijen van informatie door een investeringsupdate. Daarnaast ontvangen aandeelhouders periodiek een update van het fonds. Via de *investmentboard*

hebben de betrokken partijen allemaal iemand die met hun achterliggende gedachten participeert” (Respondent 6, p. 54, bijlage 2). De gemeente Rotterdam heeft na de oprichting beperkte invloed op de handelwijze van het publiek-(semi)private investeringsfonds.

#### 5.4.4 Icos Capital Fund II (ICF II)

Icos Capital Fund II (ICF II) is net als Swanbridge Capital een *closed-end* fonds waar zowel publieke als private partijen in participeren. Het publieke belang dat het investeringsfonds nastreeft is het genereren van businesscases die leiden tot het investeren in schone technologieën. De gemeente Rotterdam heeft vooraf kaders gesteld aan de investeringsstrategie van het fonds. De afspraak houdt in dat de twee miljoen euro die de gemeente Rotterdam investeert in het fonds leiden tot fondsinvesteringen van minimaal twee miljoen euro in de Rotterdamse regio. Respondenten geven aan dat zowel private partijen als gemeenten benaderd worden om deel te nemen in het investeringsfonds. Op deze wijze proberen ze samen te investeren in gezamenlijke doelen.

Het zeggenschap van het fonds wordt volledig over gelaten aan de fondsmanager. Volgens respondenten heeft dit verschillende redenen. Een van deze redenen is: “Je wilt niet dat er per investering bij de verschillende investeerders langs moet worden gegaan om toestemming te vragen.

Als één zegt ik doe niet meer mee dan komt het hele fonds tot stilstand. De risicospreiding is dan weg. Dan is er onvoldoende geld beschikbaar om in bedrijven door te investeren en wordt een fonds opgeheven” (Respondent 8, p. 78, bijlage 2). Daarnaast vinden financiële investeerders het belangrijk dat het beheer bij een fondsmanager ligt. Dit komt volgens een respondent, omdat: “een fondsmanager de enige is die kan investeren in een bedrijf waar hij in gelooft. De fondsmanager deelt mee in het succes van het fonds. Dus als hypothese wordt gesteld dat ze alleen die dingen doen waar het fonds geld aan kan verdienen. Dit is gebruikelijk in *the private equatie* wereld” (Respondent 8, p. 78, bijlage 2). De gemeente Rotterdam heeft een passieve rol gehad bij de oprichting van dit publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Het investeringsfonds functioneert zelfsturend en de gemeente Rotterdam heeft enkel kaders gesteld aan het te investeren bedrag.

#### 5.4.5 Erasmus MC Biomedical Fund

Het Erasmus MC Biomedical Fund is een *closed-end* publiek- (semi)privaat investeringsfonds. De doelstelling van het fonds is om te investeren in biomedische startups die een binding hebben met de Rotterdamse regio. Door deze investeringen hoopt de gemeente Rotterdam werkgelegenheid te creëren en het medisch cluster een investeringsstimulus te geven. De gemeente Rotterdam heeft bij de oprichting van het fonds een passieve rol vertegenwoordigd.

“Als gemeente heb je nauwelijks een rol. Behalve als geldschieter dus dan hoop je dat het geld zoveel mogelijk terugkomt. Wat dat betreft zit je er anders in dan andere partijen. Een private investeerder zegt ik wil zoveel mogelijk rendement hebben. Terwijl de gemeente meer kijkt naar werkgelegenheid en het succes van het bedrijf” (Respondent 9, p. 88, bijlage 2).

“De gemeente Rotterdam heeft nauwelijks een rol gehad bij de oprichting van het Erasmus MC Biomedical Fund. De investeringen zitten nu in de beheerfase en dit is een passieve rol. Dat is van tevoren afgesproken met de overige partijen. We hebben vertrouwen in de fondsmanager. Als hij echt verkeerde dingen doet moet je daar een fondsmanager op aanspreken maar verder hoeft je je daar niet mee te bemoeien” (Respondent 9, p. 92, bijlage 2). Respondenten geven aan dat je als overheid niet moet bemoeien met de taken en de investeringsoverwegingen van een fondsmanager. Een

merendeel geeft aan dat de gemeente daarvoor niet de kennis en deskundigheid in huis heeft. De gemeente Rotterdam is dus enkel aandeelhouder in het investeringsfonds en kan alleen invloed uitoefenen door de vooraf opgestelde investeringsstrategie.

Concluderend kan gesteld worden dat de mate waarop de gemeente Rotterdam invloed kan uitoefenen op publiek-(semi)private investeringsfondsen sterk afhangt per publiek-(semi)privaat investeringsfonds. De gemeente Rotterdam participeert in een drietal fondsen (Swanbridge Capital, ICF II en Erasmus MC Biomedical fund) door zich passief op te stellen tijdens de looptijd van het investeringsfonds. De gemeente Rotterdam kan bij deze fondsen enkel voorafgaand met behulp van de investeringsstrategie kaders stellen. Vervolgens kan slechts worden gemonitord of een fondsmanager zich houdt aan de eerder opgestelde investeringsstrategie. De mate van invloed uitoefenen voor realisatie van beleidsdoelstellingen is erg beperkt. Bij een fonds als Innovation Quarter kan de gemeente Rotterdam geen invloed uitoefenen op de handelwijze. Mede omdat de gemeente Rotterdam slechts één actor is binnen de Zuid-Hollandse context. Bij SOFIE is de gemeente Rotterdam instaat om in grote mate invloed uit te oefenen op het investeringsfonds ter realisatie van de beleidsdoelstellingen. SOFIE wordt weliswaar beheerd door een externe fondsmanager. Echter, de gemeente Rotterdam is als aandeelhouder degene met de meeste macht. Binnen SOFIE kan niet projectgericht worden gestuurd maar er zijn weldegelijk mogelijkheden om de beleidsdoelstellingen van de gemeente Rotterdam te verwezenlijken door middel van dit publiek investeringsfonds.

## 5.5 De mate van sturing op Rotterdamse publieke belangen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: *‘in welke mate kan de gemeente Rotterdam als actor sturen op Rotterdamse publieke belangen bij publiek- (semi)private investeringsfondsen?’*. In paragraaf 3.3 wordt beschreven dat de gemeente Rotterdam een taak zelf uitvoert indien directe politieke sturing op de uitvoering van een publiekrechtelijke bevoegdheid gewenst is. Daarbij heeft de gemeente Rotterdam geconstateerd dat het behartigen van publieke belangen ook aan private partijen overgelaten kan worden. Mocht er een gebrek zijn aan particuliere initiatieven kan de gemeente Rotterdam kiezen om een samenwerking aan te gaan en een verbonden partij op te richten, zoals een publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Hierbij is het uitgangspunt van de gemeente Rotterdam om voldoende zeggenschap te houden over de verbonden partij om zo te kunnen sturen op betrokken publieke en financiële belangen. Zoals eerder beschreven is de gemeente Rotterdam in veel gevallen aandeelhouder van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Dit betekent dat het sturen op hoofdlijnen op afstand staat. Bij publiek-(semi)private investeringsfondsen waarin de gemeente Rotterdam participeert worden afspraken gemaakt met de aandeelhouders over een *governance* structuur waarbij taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Zo geven respondenten aan dat er afspraken worden gemaakt over de wijze van zeggenschap. Maar ook specifieke afspraken zoals: “specifieke afspraken over zwaarwegende besluiten waarin de gemeente Rotterdam een doorslag gevende stem heeft binnen het investeringsfonds” (Respondent 1, p. 3, bijlage 2). Deze afspraken worden vastgelegd door middel van statuten, samenwerkingsovereenkomsten en de voorwaarde waaronder actoren uit een investeringsfonds kunnen stappen. Zoals eerder beschreven wordt de uitvoeringsinstantie veelal uitbesteed aan een fondsbeheerder/fondsmanager. Deze wordt vaak onafhankelijk geïmplementeerd en extern uitbesteed aan een professionele partij die ervaring heeft met het beheren van investeringsfondsen. Het investeringsfonds acteert aan de hand van de vooraf, door de aandeelhouders, opgestelde investeringsstrategie. Door middel van de investeringsstrategie worden criteria afgeleid die richting geven aan de investeringsbeslissingen.

De gemeente Rotterdam participeert veelal als aandeelhouder binnen publiek-(semi)private investeringsfondsen. Een aandeelhouderschap en de passieve rol die de gemeente Rotterdam in de verschillende investeringsfondsen heeft doet denken dat er geen voordelen zitten aan deze investeringen. Die zijn er wel. Door als gemeente Rotterdam te participeren in investeringsfondsen betekent dit dat er meer projecten gerealiseerd worden. Dit leidt automatisch tot een grotere risicospreiding en meer kans tot realisatie van succesvolle projecten. Daarnaast wordt de gemeente Rotterdam niet belast met de uitvoeringsaspecten van de investeringen. Verder wordt relatief eenvoudig toegang verworven tot kennis en netwerken. Tot slot hebben deelnemende partijen veelal een lange termijn commitment dat aansluit bij de doelstelling van de gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt door respondenten aangegeven dat de rol als aandeelhouder voor de gemeente Rotterdam acceptabel is. "Een rol als aandeelhouder vind ik heel goed. Als overheid moet je niet beslissen of investering A of B goed is of niet" (Respondent 1, p. 4, bijlage 2). De onderzochten investeringsfondsen opereren in een publiek-privaat speelveld en staan in relatie tot maatschappelijke opgaven. De investeringsfondsen dienen zowel het *Internal Rate of Return* (IRR) als de *External Rate of Return* (ERR) zoals beschreven in paragraaf 2.8.3. Een investeringsfonds als SOFIE neigt meer naar een ERR terwijl fondsen als ICF II en Biomedical fund naar IRR afbuigen.

Tot slot wordt ingegaan op enkele punten die door respondenten opgemerkt worden met betrekking tot de sturingswijze van publiek-(semi)private investeringsfondsen. Zoals eerder geconcludeerd beschikt een fondsmanager over veel macht met betrekking tot welke projecten en investeringen gerealiseerd worden. De afweging is of een fondsmanager in zijn huidige taak niet teveel macht heeft. Respondenten geven aan dat door de inzet van publiek-(semi)private investeringsfondsen snel besluiten genomen kunnen worden. Deze besluiten zouden niet mogelijk zijn zonder een investeringsfonds. Leg je de macht bij een fonds/fondsmanager heb je als gemeente minder grip op de uitkomst dan bij een directe investering. Echter, directe investeringen zorgen voor een omslachtige procedure met betrekking tot de gemeenteraad. Het gevaar van zulke projecten is dat deze snel te maken krijgen met Staatsteun. Dit kan bij een publiek-(semi)privaat investeringsfonds aan de voorkant goed worden afgeschermd omdat alles wat een fonds doet marktconform is en geen staatsteun. Een belangrijk punt is dat de realisatie binnen de investeringsstrategie blijft en marktconform is.

Een overheid moet inspelen op de groeiende wederzijdse afhankelijkheid, complexiteit, dynamiek en diversiteit. Bij investeringsfondsen gebeurt dit door het toepassen van een juiste *governance* vorm, zoals beschreven in paragraaf 2.5. Respondenten geven aan dat er vanuit de politiek een neiging is om zich met publiek-(semi)private investeringsfondsen te bemoeien. Respondenten geven aan dat de gemeente Rotterdam en Den Haag minder moeite hebben om de politiek afzijdig te houden. Dit komt mede doordat deze gemeenten meer ervaring hebben met investeringsfondsen. Beide gemeenten hebben namelijk ervaring met de Jessica Europese fondsen. "Deze gemeenten raken eraan gewent om een fondsmanager zijn werk te laten doen. Projecten worden gerealiseerd en het geïnvesteerde geld op een verantwoorde wijze weggezet. Een overheid is in staat om op strategisch niveau het fonds te beïnvloeden" (Respondent 3, p. 25, bijlage 2). Als Nederland hebben we vaak kritiek op Europa. Maar van Europa kan veel worden geleerd met betrekking tot het structureren van fondsen. Daar is goed geregeld hoe zowel financieel als juridisch een investeringsfonds in elkaar moet zitten. Dat zorgt ervoor dat de partijen die hiermee al ervaring hebben opgedaan een betere rol vinden voor fondsen. In tegenstelling tot de landelijke of regionale fondsen. Er zijn enorme verschillen in de *governance* tussen fondsen bij de gemeente Rotterdam en Den Haag en bij de provinciale energiefondsen. In Noord-Holland zijn enkele fondsen waarbij zelfs de Generale Staten beslissingen moeten nemen over elk project daar wordt sterkt invloed uitgeoefend

op projectniveau. Terwijl andere fondsen de beslissingsbevoegdheid over laten aan de fondsmanager. Maar die bemoeien zich dan met dingen als Staatssteun en gaan elk project afzonderlijk toetsen zonder dit over te laten aan de fondsmanager. Nederland is duidelijk nog op zoek is naar de juiste rol van de overheid bij het toepassen van publiek-(semi)private investeringsfondsen.

Tot slot wordt door respondenten aangegeven dat er geen valse verwachtingen gewekt moeten worden over de resultaten van fondsen. Bij een investeringsfonds moet rekening worden gehouden dat investeringen dienen te liggen binnen de Rotterdamse clusteraanpak. Op deze wijze kunnen ze binnen de Rotterdamse context succes hebben. Aan de ene kant worden de mogelijkheden die door een gebrek aan durfkapitaal ontstaan zijn opgepakt. Aan de andere kant wordt de lokale economie gestimuleerd. Of het inzetten van risicofondsen de juiste aanpak is voor de versterking van de lokale economie wordt door enkele respondenten in twijfel getrokken.

De gemeente Rotterdam kan sturen op publieke belangen bij publiek- (semi)private investeringsfondsen indien men voldoet aan een aantal voorwaarde. Tijdens de opstartfase van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds moet de gemeente Rotterdam verschillende vormen van sturing en handelwijze inzetten om partijen bereid te vinden om samen een investeringsfonds op te richten. Meerder actoren dienen actief te zijn binnen het investeringsfonds. Zodat onderhandeld kan worden welke commerciële en publieke belangen gerealiseerd worden. Hierbij is het belangrijk dat de gemeente Rotterdam open staat voor overleg, onderhandeling en ruil. Alleen hierdoor kan een investeringsfonds ontstaan waarbij de gezamenlijke beslissingsbevoegdheid gebaseerd is op onderlinge compromissen. Door het adequaat opstellen van doelstellingen en kaders biedt de gemeente Rotterdam zekerheid en steun aan overige partijen. Door het overdragen van kennis en informatie kunnen onderlinge afhankelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Tot slot is het van belang dat een investeringsfonds los opereert van de politieke context en mag de gemeente Rotterdam enkel participeren mits het bijdraagt aan het publiek belang.

## 6 Conclusie, reflectie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden allereerst conclusies getrokken uit voorgaande analyse en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens wordt in de reflectie het Holdingfund Economic Investments The Hague (HEID) uiteengezet. Hierbij wordt gekeken op welke wijze de gemeente Den Haag omgaat met het holdingfonds en welke voor- en nadelen dit heeft ten opzichte van de Rotterdamse investeringsfondsen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam met betrekking tot het toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen.

### 6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerder gestelde hoofdvraag: *Op welke wijze kan de gemeente Rotterdam bewerkstelligen dat de handelwijze van publiek- (semi)private investeringsfondsen waarin zij deelneemt in het verlengde komt te liggen van de Rotterdamse publieke belangen?* Uit de analyse van de Rotterdamse publiek- (semi)private investeringsfondsen is gebleken dat het publiek belang moet worden opgepakt door de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft als droombeeld van het publiek belang: het ontplooiën van regionale initiatieven die leiden tot het stimuleren van innovaties en het creëren van werkgelegenheid en bedrijvigheid in een aantrekkelijke leefomgeving voor burgers. De regionale initiatieven die leiden tot een positieve bijdrage aan het publieke belang dienen te worden opgepakt door zowel publieke als (semi)private partijen. De aanwezigheid van investeringsfondsen die in startende en groeiende Rotterdamse bedrijven investeren is een belangrijk instrument om de clusteraanpak en de vereiste Rotterdamse economische transitie te faciliteren.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige wijze van participatie van de gemeente Rotterdam in publiek- (semi)private investeringsfondsen afhankelijk is van het publiek belang dat bereikt dient te worden. De gemeente Rotterdam moet binnen de nieuwe economische realiteit en het beperkt investerend vermogen actieve participatie in investeringsfondsen overwegen of zelf fondsen initiëren waar de markt- of overheidsfalen optreedt. Bij de start van innovatieve bedrijvigheid is het marktinitiatief van investeerders beperkt (eerder beschreven als *The Valley of Death*). Een gemeentelijke financiering in publiek- (semi)private investeringsfondsen stimuleert daadwerkelijk de Rotterdamse clusters. Een investeringsfonds is hierbij een relevant financieringsinstrument voor publieke en (semi)private partijen om ontwikkelingen te kunnen realiseren. De gemeente Rotterdam moet open staan voor initiatieven van marktpartijen en moet publiek-private samenwerkingen stimuleren. Daarbij geeft publieke betrokkenheid een stimulans voor het oprichten van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds. Met een publiek- (semi)privaat investeringsfonds wordt het publiek belang gerealiseerd.

Uit de analyses blijkt dat de gemeente Rotterdam zich moet opstellen als een betrouwbare overheid met een helder en professioneel beleid. De gemeente Rotterdam moet inspelen op de belangen van betrokken actoren die in de afgebakende clusters actief zijn. Door het toepassen van verschillende sturingsrollen door de gemeente Rotterdam wordt ingespeeld op initiatieven en suggesties van betrokken partijen. Publieke- en (semi)private partijen kunnen voor een langere periode aan de regio verbonden worden door het toepassen van investeringsfondsen. Het is tevens een uitstekend middel om richting te geven aan de gewenste ontwikkelingen waarbij het fonds wordt gebruikt voor het bundelen van geldstromen en contouren biedt als juridisch kader.

Verder wordt geconcludeerd dat de mate van invloed op investeringsfondsen afhankelijk is van de participatiewijze van de gemeente Rotterdam. De analyses laten zien dat de gemeente Rotterdam veelal participeert met een passieve rol als aandeelhouder binnen publiek-(semi)private

investeringsfondsen. Vooral door middel van de investeringsstrategie wordt door de gemeente Rotterdam sturing gegeven aan een publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Bij een aandeelhoudersrol blijft de mate van invloed beperkt omdat de gemeente Rotterdam enkel invloed uitoefent door vooraf kaders te stellen. Vervolgens kan slechts worden gemonitord of een fondsmanager zich houdt aan de eerder opgestelde investeringsstrategie. Wanneer de gemeente Rotterdam beschikt over een grotere aandeelhoudersrol, dan doen zich meer mogelijkheden voor om de beleidsdoelstellingen te beïnvloeden.

In de analyses komt tevens naar voren dat het noodzakelijk wordt geacht om een fondsmanager of het fondsmanagement in te schakelen bij de oprichting van een investeringsfonds. Omdat de gemeente Rotterdam niet altijd beschikt over voldoende kennis, private partijen vinden het lastig om in fondsconstructies te stappen, mede doordat private partijen bang zijn om zich te committeren aan de overheid voor een langere termijn. Door een publiek- (semi)privaat investeringsfonds op afstand van de gemeentelijke politiek te plaatsen biedt je als gemeente private partijen de kans om te participeren. Daarbij moet de gemeente Rotterdam duidelijk afstemmen welke en hoe publieke belangen geborgd worden aan de hand van participaties in bedrijven of projecten. Een fondsmanager staat los van de politieke context, zorgt voor het dagelijks functioneren van het fonds en wordt aangestuurd door middel van een opgestelde investeringsstrategie. De rol van een fondsmanager is dus cruciaal bij het realiseren van het publiek belang, omdat de regie van het investeringsfonds in handen is van de fondsmanager. Vanuit een investeringscomité of fondsmanagement is er controle op de uitgevoerde investeringen maar deze rol is veelal slechts adviserend. Daarom dient bij de oprichting van een investeringsfonds de afweging gemaakt te worden of een fondsmanager in zijn huidige taak niet teveel macht heeft. In de investeringsstrategie wordt beschreven in welk type bedrijven geïnvesteerd wordt en in welke ontwikkelfase deze zich mogen bevinden. Maar de gemeente Rotterdam beschikt momenteel niet over beleidsstukken waarin beschreven wordt op welke wijze investeringsstrategieën vorm gegeven moeten worden. Dit wordt in de meeste gevallen gedaan door middel van overleg van de participerende partijen en de toekomstige fondsmanager. Wel wordt getoetst of de participatie voldoet aan het afwegingskader van verbonden partijen, maar het is niet duidelijk op welke wijze de gemeenteraad publiek- (semi)private investeringsfondsen in de nabije toekomst wilt inzetten.

Tot slot kan gesteld worden dat de gemeente Rotterdam publieke belangen realiseert door het hanteren van een gepaste handelwijze. Allereest moet de gemeente Rotterdam beschikken over verschillende rollen en vormen van sturing bij de opstartfase van de verschillende investeringsfondsen. Doordat meerdere actoren in investeringsfondsen participeren worden compromissen gesloten waarbij men open staat voor overleg, onderhandeling en ruil. Door als gemeente Rotterdam vooraf duidelijke doelstellingen te formuleren in een investeringsstrategie worden kaders gesteld aan het publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Het formuleren van deze doelstellingen en kaders gaat veelal in samenspraak met de participerende actoren. Zo ontstaat een investeringsfonds dat gebaseerd is op onderlinge compromissen. Het voordeel hiervan is dat de gemeente Rotterdam zekerheid en steun kan bieden aan overige partijen om voor een langere periode te participeren. Echter, het dienen van publieke belangen kan bemoeilijkt worden door het sluiten van deze compromissen. Door het sluiten van compromissen bestaat de kans dat slechts een gedeelte of het publiek belang in zijn geheel niet wordt gerealiseerd.

## 6.2 Reflectie

Een publiek- (semi)privaat investeringsfonds opereert veelal los van de politieke context. Een interessante vraag is hoe de politiek omgaat met het steeds meer plaatsen van financiële middelen



op afstand van de gemeenteraad. Dit gebeurt ook bij het holdingfonds van de gemeente Den Haag. In dit onderzoek is ook het holdingfonds van de gemeente Den Haag onderzocht, omdat mede bij dit investeringsfonds een andere aanpak gehanteerd wordt dan bij investeringsfondsen van de gemeente Rotterdam. Daarom wordt hieronder de strategie van het Haagse holdingfonds beschreven.

### 6.2.1 Holdingfund Economic Investments The Hague (HEID)

Het *Holdingfund Economic Investments The Hague* (HEID) is in 2013 door de gemeente Den Haag opgericht als nieuw financieel instrument voor het stimuleren van de economische ontwikkeling. Een holdingfonds is een centraal overkoepelend fonds van waaruit sub-fondsen kunnen worden opgericht. Financiële middelen die uit de sub-fondsen vrijkomen, komen terug naar dit holdingfonds waar het gestald blijft tot het opnieuw via de oprichting van een sub-fonds kan worden weggezet. Door kapitaal vanuit het European *Regional Development Fund* (ERDF) en van de gemeente Den Haag bij elkaar te brengen werd dit fonds de eerste JESSICA-pilot (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Het fonds is een revolverend fonds dat is opgericht om publieke- en private partijen te laten investeren in de toekomst van Den Haag. Het holdingfonds legt de nadruk op een drietal prioriteiten: innovatie, *Low carbon* economie en duurzame stedelijke ontwikkeling. Hierbij dient de economische positie van Den Haag aangesterkt te worden; de stad gepromoot te worden voor ondernemers, bewoners en bezoekers; dient een gezonde en duurzame economie verder gebracht te worden en dient talent ondersteunt te worden met betrekking tot werkgelegenheid (Gemeente Den Haag, 2015). Bij de start van HEID zijn een tweetal stedelijke ontwikkeling (sub)fondsen opgericht, *Energy Fund* (ED) en een fonds op kleine schaal voor lokale bedrijven (FRED).

HEID kent een vrijwel gelijke *governance* constructie als het Rotterdams investeringsfonds SOFIE, omdat beide fondsen zijn ontstaan vanuit de JESSICA-pilot. Het belangrijke verschil is dat vanuit het HEID holdingfonds nieuwe sub-fondsen worden opgericht die vervolgens investeren in individuele projecten of programma's. HEID wordt gemonitord door een onafhankelijk investeringscomité met zowel afgevaardigden van de gemeente als externe experts. Zoals eerder aangegeven worden vanuit HEID nieuwe fondsen opgericht die vervolgens gemanaged worden door onafhankelijke fondsmanagers. De fondsmanager is verantwoordelijke voor de financiële businesscase en krijgt advies over de *governance* van een *Advisory Board* (Gemeente Den Haag, 2015). Vervolgens geven de fondsmanager, de gemeente Den Haag en onafhankelijke expert, hun advies over de te hanteren investeringsstrategie. Vanuit de investeringsstrategie worden projecten gezocht die binnen de opgestelde kaders passen. Om de financiële hefboomwerking te vergroten wordt op projectniveau gezocht naar private partijen die mee willen investeren.

Een duidelijk verschil is merkbaar tussen de publiek- (semi)private investeringsfondsen van de gemeente Rotterdam en het Holdingfonds van de gemeente Den Haag. Zoals eerder beschreven is het vinden van private partijen die samen met de gemeente Rotterdam willen participeren in een investeringsfonds niet altijd gemakkelijk. Enerzijds willen private partijen zich niet voor onbepaalde tijd committeren aan revolverende fondsen, omdat een oneindige doorlooptijd teveel onzekerheid biedt. Anderzijds omdat de overheid andere doelstellingen en verwachtingen heeft van een investeringsfonds dan private partijen. Bij de Rotterdams publiek- (semi)privaat investeringsfondsen dienen private partijen vooral op fondsniveau te participeren. Bij een holdingfonds worden private partijen veelal op projectniveau worden gezocht waardoor ze eerder commitment hebben met een specifiek project. Doordat private partijen worden gekoppeld aan specifieke projecten zijn deze geneigd sneller te investeren. Door middel van een holdingfonds kan er snel worden ingezet op een



cofinanciering bij private initiatieven. Een nadeel hiervan is dat wanneer er geen mede investeerder gevonden wordt een project dreigt te mislukken.

Daarnaast is er een groot verschil merkbaar bij de oprichting van een holdingfonds en een zelfstandig opererend fonds. Bij een zelfstandig fonds dient een complexe en lange besluitvormingsprocedure doorlopen te worden. Deze lange doorlooptijd zorgt ervoor dat er niet altijd effectief kan worden ingespeeld op investeringsmogelijkheden. Bij een holdingfonds is dit niet het geval. Hier kunnen zowel de gemeenteraad als het college op gepaste wijze verantwoording en sturing uitoefenen. Verder wordt het ruimer toepassen van publiek- (semi)private investeringsfondsen ook bij hogere overheidsinstanties geconstateerd. De Rijksoverheid investeert in de vroege fase van innovatieve bedrijfsontwikkeling via financiële arrangementen en ondersteunt ruimtelijke ontwikkelingsmaatschappijen en investeringen in participatiefondsen. Ook de Europese Commissie zet via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in op de verruiming van het toepassen van het financieringsinstrumentarium. Daar waar de vorige EFRO periode (2008 – 2014) acht procent aan financieringsinstrumenten besteed moest worden, wordt in de huidige periode (2014 – 2020) veertig procent aan de inzet van financieringsinstrumenten besteed. Daarnaast worden Juncker fondsen ingezet als investeringsinstrument (EFRO, 2015). Investeringsfondsen worden vooral toegepast als investeringsmiddel waarbij financiële middelen bij elkaar worden gebracht. Vanuit Europa worden investeringsfondsen gezien als een platform waar door middel van kennis en kapitaal nationale en regionale projecten ontplooit worden. Een voorbeeld hiervan is het *European Fund for Strategic Investments* (EFSI) (EFSI, n.d.).

Tot slot is het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds een fonds waarmee je verschillende soorten investeringen kan doen. En waarmee de onrendabele top, achtergestelde lening, eigen vermogen en vreemd vermogen afgedekt kan worden. Als je als gemeente onder gelijke voorwaarden financiële middelen ter beschikking stelt als marktpartijen, dan doe je je als overheid te kort. Daarom moeten naast financiële middelen ook informatie, kennis en ondersteuning geboden worden aan actoren die commitment uitspreken aan de Rotterdamse regio. Door als gemeente verschillende sturingsvormen toe te passen wordt geopereerd als een platform waarbij partijen terecht kunnen. Een investeringsfonds moet een goede balans hebben tussen financieel rendement en het realiseren van publieke belangen. Duidelijke kaders, voorwaarden en eisen moeten vooraf gesteld worden aan mede investeerders. Bij voorkeur wordt een investeringsfonds ingezet voor een onbepaalde tijd waarbij per investering gedegen afwegingen gemaakt kunnen worden door de betrokken actoren. Door risicodragend te participeren in investeringsfondsen maakt de gemeente Rotterdam zichtbaar dat zij vertrouwen heeft in een publiek-private samenwerking in (regio) Rotterdam. Een gemeente moet grip houden op de te realiseren doelstellingen van de projecten en het publiek- (semi)privaat investeringsfonds. Dit draagt uiteindelijk bij aan het stimuleren en realiseren van het publiek belang.

### 6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden voor de gemeente Rotterdam een aantal aandachtspunten geformuleerd hoe om te gaan met publiek- (semi)private investeringsfondsen. De gemeente Rotterdam beschikt op het gebied van risicomanagement, sturing, verantwoording en inspelen op potentiële investeringen momenteel niet over een eenduidige aanpak. Hierdoor worden publiek- (semi)private investeringsfondsen op verschillende wijzen toegepast. Een aanbeveling aan de gemeente Rotterdam is om te onderzoeken op welke wijze investeringsfondsen zo eenduidig mogelijk ingezet kunnen worden. Een vraag die hierbij gesteld kan worden is of een holdingfonds een goed alternatief is om nieuwe en lopende fondsparticipaties samen te brengen. Op deze wijze kan een model ontwikkeld

worden om aan de hand van structuren en standaardisering een professioneel gemeentelijk fondsbeleid te hanteren. Om dit te kunnen realiseren dienen vanuit de politiek duidelijke beleidskaders geschreven te worden waarin vermeld wordt vanuit welk perspectief en afwegingen gestuurd wordt binnen toekomstige financiële instrumenten. Dit is momenteel te vaag waardoor geen overeenstemming is tussen de verschillende zelfstandige investeringsfondsen. De gemeente Rotterdam moet zich goed afvragen waar ze heen wilt met investeringsfondsen en dit ook politiek verankeren. Daarom moet zorgvuldig onderzocht worden op welke wijze de gemeente Rotterdam het fondseninstrumentarium wilt inzetten in de nabije toekomst. De gemeente Rotterdam dient het begrip publiek belang en de te bereiken doelstellingen scherp te definiëren om een wildgroei aan fondsen te voorkomen. Deze moeten zowel aansluiten bij de publieke realiteit als bij de werkingsmechanismen van de markt. Hierbij wordt sterk aangeraden niet alleen onderzoek te doen naar zelfstandig opererende fondsen maar ook naar het eventueel toepassen van een holdingfonds binnen de gemeente Rotterdam. Een interessante vraag voor een vervolgonderzoek is of een holdingfonds ook voor de gemeente Rotterdam wenselijk is en op welke wijze deze kan worden ingezet.

Door het inschakelen van professioneel fondsmanagement zorgt de gemeente Rotterdam ervoor dat een investeringsfonds professioneel en marktconform wordt gemanaged. De gemeente Rotterdam wilt private partijen het vertrouwen geven en laten zien dat de politieke bestuurlijke realiteit geen onmiddellijke impact heeft op de investeringen. De gemeente Rotterdam wilt hiermee overkomen als een stabiele en betrouwbare investeringspartner. Voor het bereiken van een optimaal resultaat van het investeringsfonds moet een fondsmanager bewust gekozen worden op basis van expertise en staat van dienst. Daarnaast moet gezorgd worden dat je als gemeente voldoende invloed hebt op het fondsmanagement. Het gevaar is dat de macht van een fondsmanager te groot wordt. Er dient duidelijk verantwoord te worden waarom er voor een specifiek project of initiatief gekozen wordt. De gemeente Rotterdam moet waken dat je als gemeente niet enkel de investeringsrisico's wegneemt. Een aandachtspunt bij zelfstandige investeringsfondsen is dat moet worden opgelet dat grote winsten niet alleen naar private investeerders gaan. De gemeente Rotterdam neemt risico's weg in de opstartfase van innovatieve projecten en bedrijven en verkoopt de aandelen vervolgens aan particulieren. De gemeente Rotterdam moet ervoor zorgen dat zij niet degene zijn die de risico's wegnemen en vervolgens in andere sectoren geld wordt verdient aan het wegnemen van risico's door overheidsgeld. Een aanbeveling is om als gemeente Rotterdam eisen te stellen bij een vervolginvestering zodat hier voordelen uit gehaald kunnen worden.

Wanneer geld geïnvesteerd wordt in een sector die landelijk in meerdere regio's aanwezig is, kan niet gegarandeerd worden dat een merendeel van alle investeringen in de Rotterdamse regio belanden. Daarom dient de gemeente Rotterdam investeringsfondsen op te richten om de afgebakende economische clusters te versterken. Er dient specifiek onderzocht te worden welke actoren kunnen worden aangetrokken om de regionale economie te versterken. Het wordt de gemeente Rotterdam aangeraden om te investeren in iets wat Rotterdams eigen is of in initiatieven die binnen de gemeente Rotterdam succesvol kunnen worden.

Zojuist is aangegeven dat de optie van een holdingfonds onderzocht dient te worden. Echter, een holdingfonds is niet altijd voldoende toereikend bij het stimuleren van het publieke belang. Een toereikend financieel instrument kan een investeringsplatform zijn dat opereert op verschillende overheidsniveaus. Als een ideaalbeeld wordt gezien dat geldstromen bij elkaar gebracht worden die voor verschillende momenten van de investering noodzakelijk zijn. Binnen dit platform kan de gemeente projecten en initiatieven ondersteunen door het verstrekken van een financiering of subsidie, maar ook het afdekken van de onrendabele top, verstrekken van een achtergestelde lening

of het ondersteunen van het eigen- en vreemd vermogen. Een aanbeveling is dat onderzocht moet worden of er een fonds/platform opgericht kan worden dat onder verschillende voorwaarden kan functioneren. Dit gaat een stap verder dan het toepassen van een holdingfonds, omdat je binnen een financieel instrument als gemeente voldoet aan de verschillende financieringsbehoeften van lokale en regionale partijen.

Naar aanleiding van dit onderzoek raad ik de gemeente Rotterdam aan om onderzoek te doen naar een investeringsplatform dat op verschillende overheidsniveaus opereert. Waarbij Wanneer een investeringsplatform ingezet wordt, dan kunnen lokale- en regionale partijen inspelen op door de gemeente vooraf geformuleerde maatschappelijke behoeften. Dit kan voor de gemeente Rotterdam betekenen dat de focus gelegd wordt op de economische clusters en dat men specifiek kijkt welke actoren en partijen aangetrokken kunnen worden om de regionale economie aan te sterken. Vanuit het oogpunt om als gemeente het publieke belang te dienen dien je als gemeente Rotterdam initiatieven als Innovation Quarter omarmen omdat dit soort investeringsfondsen een bijdrage leveren aan het publieke belang van de regio en Rotterdam. Het tonen van commitment als gemeente Rotterdam aan investeringsfondsen als ICF II, Biomedical en Swanbridge Capital is twijfelachtig. Mede omdat hier de vraag is of het publiek belang voldoende gewaarborgd wordt. De gemeente Rotterdam kan wel degelijk investeren omdat ze graag ziet dat een financiële hefboomwerking tot stand komt, maar in dit geval wordt eerder in een investeringsfonds gestapt om het financieel rendement te behalen dan om het publieke belang te dienen. In een eerdere evaluatie van het Biomedical fonds werd aangegeven dat de belangen van het investeringsfonds niet in het verlengde lagen van de gemeente Rotterdam. Een gemeente dient dan ook helder te formuleren welke prioriteiten en belangen met publiek- (semi)private investeringsfondsen bereikt willen worden. Als aanbeveling wordt aangeraden om als gemeente daadwerkelijk te participeren indien voldoende input aan het publiek belang gegenereerd wordt. Afgeraden wordt om als gemeente in een investeringsfonds te stappen om een economische spin-off te stimuleren.

Tot slot is er het aandachtspunt dat overheidsbemoeienis op financieel vlak het risico met zich meebrengt dat het ongeoorloofde Staatssteun is. Investerings die uit een fonds worden gedaan zijn uitsluitend bedoeld om ondersteuning te bieden aan partijen die niet via de reguliere kapitaalmarkt aan investeringen kunnen komen. Dit risico dient aan de voorkant van een investeringsfonds goed onderzocht en afgebakend te worden. De gemeente Rotterdam is al gepast op weg naar een goede stimulering van het publiek belang door middel van publiek- (semi)private investeringsfondsen, maar kan haar bijdrage nog versterken door bovenstaande aanbevelingen te gebruiken bij het toepassen van huidige en nieuwe investeringsfondsen.

## 7 Literatuurlijst

- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie. (2011). *Kapitale kansen*. Geraadpleegd op: <https://www.awti.nl/documenten/adviezen/2011/3/14/kapitale-kansen>.
- AWT. (2011). *Kapitale Kansen: Slim geld voor ambitieuze ondernemers*. Rijswijk: Quantes.
- Baarda. (2012). *Basisboek Methoden en Technieken. Kwantitatief praktijkgericht onderzoek op wetenschappelijke basis*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Baarda, D., Goede, M., & Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Benson, J. K. (1982). *A framework for policy analysis*. In D. L. Rogers & D. A. Whetten (Eds.), *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bruijn, E. D., & Gerrits, L. (n.d.). *De kracht van de zelforganiserende stad. De stad kennen, de stad maken*.
- Bruijn, J., & Heuvelhof, E. (2007). *Management in Netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Lemma.
- Castells, M. (2003). *Rise of the Network Society*. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep B.V.
- De Bruijn, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- De Bruijn, J., & Ten Heuvelhof, E. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Denters, B. (2001). Prestatiebesturing in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid. *Beleidswetenschap, nr. 4*, 356-371.
- ECORYS & ERAC. (2013). *Praktijkervaringen met Revolverende Fondsen (mede op basis van EFRO). Antwoorden op veelgestelde vragen*. Rotterdam.
- EFRO. (2015). *Handboek EFRO 2014-2020*.
- EFSI. (n.d.). European Fund for Strategic Investments (EFSI): Boosting jobs and growth.
- EIB. (2008). *JESSICA: Een nieuwe vorm van EU-financiering ter bevordering van duurzame investeringen en groei in stadsgebieden*. Luxemburg: EIB.
- Elsevier. (n.d. ). Opgehaald van <http://www.politalk.nl/2015/03/23/rijk-betaalde-in-2013-kleine-6-miljard-aan-subsidies/>

- Europese Commissie. (n.d.). *Horizon 2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation*. Geraadpleegd op: : <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.
- Gemeente Den Haag. (2015). *Investment Strategy: Holdingfund Economic Investments The Hague (HEID)*. Den Haag.
- Gemeente Rotterdam. (2011). *Agendapost voor de vergadering van het College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2013). *Kader Stedelijke Ontwikkeling "De Prospectus van de stad"*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2014 b). *Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018*. Rotterdam: Bestuursdienst Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2014). *Investerend vermogen fondsenstrategie*. Rotterdam: Stadsontwikkeling.
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Uitbreiding van het fondseninstrumentarium*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2016). *Seed -Capital Technostarters Regeling*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (n.d.). *Werkgroep Investerend Vermogen*. Rotterdam.
- Hajer, M., & Laws, D. (2003). *Food for thought: organizing deliberative governance*. ECPR Joint Sessions, 28.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking- Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag. *Bestuurskunde*, 20(2), 33-43.
- Hoogerwerf, A. (1987). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. *Handboek Beleidswetenschap.*, 23-40.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Innovation Quarter. (2016). *Terugblik Innovationquarter Jaarverslag 2015*. Den Haag: Van de Sande.
- Karltorp, K. (2014). *Scaling up renewable energy technologies. The role of resource mobilisation in the growth of technological innovation systems*. Gothenburg: Chalmers University of Technology.
- Kickert, W., Aquina, H., & Korsten, A. (1985). *Planning binnen perken*. Zeist: Kerckebosch.
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks*.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.

- Kohler-Koch, B., & Eising, R. (1999). *The transformation of governance in the European Union (Vol. 12)*. Psychology Press.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- KplusV. (2014). *Quickscan van Participatie ICF III. Gemeente Rotterdam*.
- Lysias. (2011). *Tendrapport Economie & Innovatie. Van subsidies naar durfkapitaal*.
- Lysias. (2015). *Staatssteuntoets*. Rotterdam.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory . *Beleid en Maatschappij* 26.
- Mazzucato, M. (2014). *De ondernemende staat*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Ministerie van Economische Zaken. (2014, 12 03). 32 miljoen voor innovatie en samenwerking MKB. *Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/03/12/32-miljoen-voor-innovatie-en-samenwerking-mkb>*.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Nu.nl. (2016). *Werkgevers willen beter samenwerken met gemeenten*. Opgehaald van <http://www.nu.nl/ondernemen/4274230/werkgevers-willen-beter-samenwerken-met-gemeenten.html>
- OECD. (2014). *Entrepreneurship at a Glance*. OECD Publishing.
- Osborne, S. (2010). *Conclusions: Public Governance and public service delivery*. Abington: Routledge, 413-429.
- Panteia and Rebel Groep. (2015). *Ex-ante onderzoek kapitaalmarkt innovatie MKB*.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*.
- Planbureau voor de leefomgeving. (2015). *De vallei des doods voor Eco-innovatie in Nederland. PBL-notitie*. Den Haag.
- Ploch, T., & Van Zwieten, M. (2007). *Kwalitatief onderzoek*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- PricewaterhouseCoopers. (n.d. a). *Een aantrekkelijk Nederland voor nieuwe verbindingen*. Geraadpleegd op: <http://www.pwc.nl/nl/publieke-sector/themas/human-capital-economie-innovatie.html>.
- PricewaterhouseCoopers. (n.d. b). *Transformeren met Maatschappelijk resultaat*. Geraadpleegd op: <http://www.pwc.nl/nl/publieke-sector/lokale-overheid.html>.
- Rhodes. (2000). *Governance and public administration (pp. 54-90)*. *Debating Governance: Authority, Steering and Democrac*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rhodes, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. . Open University Press.

- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (n.d.). *TFC-constructie: Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI)*. Geraadpleegd op: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatiefinanciering/toolbox-financieringsconstructies/zoek-op-constructies/fondsen/eu-investeringsfondsen>.
- Rijksoverheid. (2014). *Overheid als marktpartij*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/inhoud/markt-en-overheid>.
- Rijksoverheid. (n.d.). *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/inhoud/europese-structuur-en-investeringsfondsen/europees-fonds-voor-regionale-ontwikkeling-efro>.
- Rijksoverheid. (n.d.). *Rijksoverheid stimuleert innovatie*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemen-en-innovatie/inhoud/rijksoverheid-stimuleert-innovatie>.
- RIVM. (2004). *Nieuwe vormen van Governance*. .
- Rosenthal, U., Ringeling, A., Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (1996). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn.
- Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives*. London: Sage.
- Sociaal Economische Raad. (2014). *Verbreiding en versterking financiering Midden- en Klein bedrijf*.
- Stol, W., Rijpma, J., Tielenburg, C., Veenhuysen, H., & Abbas, T. (2006). *Basisboek integrale veiligheid. Noordelijke Hogeschool Leeuwarden*. Bussum.
- Timmermans, A., & Hoppe, R. (2000). *Kennis in beleid bij probleemoplossende en probleemverkennde sturing*.
- Topsectoren. (n.d.). *Innovatie*. Geraadpleegd op: <http://topsectoren.nl/innovatie>.
- TU Delft Valorisation Centre. (2011). *Second Opinion & Evaluatie van het Erasmus Biomedical Fund I*. Delft.
- Twynstra Gudde. (2016). *Samen Maatschappelijke Impact Financiering. Naar een volwassen en groeiende impactfinancieringsmarkt*.
- Van der Steen, M., Peeters, M., & van Twist, M. (2010). *De Boom en het Rizoen: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie*. NSOB.
- Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2001). *Shifts in governance: Problems of legitimacy and accountability. Study for the Dutch Research Council*.
- Van Tatenhove, J. (1996). De regio als beleidsarena. *Sociologische Gids XLIII*, 46-59.
- Van Tatenhove, J. (2003). *Multi-level Governance and the 'institutional void': the interplay between frontstage and backstage politics*. In Workshop (Vol. 21).
- Van Tatenhove, J., & Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken een kritische analyse. *Beleidswetenschap 2*, 128-145.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Verhoeven, N. (2007). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Verschuren, P., & Doorewaard, J. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: University Press.

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.



## 8 Bijlagen

### 8.1 Topiclijst interview

Naam respondent:

Functie respondent:

Organisatie respondent:

Locatie:

Datum en tijd:

Voorstellen, doel en aanleiding interview, keuze voor betreffende respondent, geluidsopname

---

In het kader van mijn afronding van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, doe ik onderzoek naar de gemeentelijke sturing op publiek- (semi)private investeringsfondsen. In dit onderzoek worden een aantal investeringsfondsen onderzocht waarin de gemeente Rotterdam participeert. Deze investeringsfondsen worden onderzocht om te bepalen op welke wijze de gemeente Rotterdam in staat is om investeringsfondsen te beïnvloeden ter stimulatie van het publieke belang.

#### **Algemeen**

- 1) Bij welke organisatie of samenwerkingsverband bent u werkzaam?
- 2) Kunt u uw functie binnen uw organisatie toelichten?
- 3) Wat is uw relatie ten opzichte van investeringsfonds X?

#### **Publiek- (semi)privaat fonds**

- 4) Kunt u beschrijven op welke wijze het investeringsfonds tot stand is gekomen? Op welke terreinen is het investeringsfonds actief?
- 5) Om welke reden is er naar uw mening gekozen voor de oprichting (toepassing) van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?
- 6) Welke partijen zijn bij het investeringsfonds betrokken en wat is hun bijdrage aan het investeringsfonds?
- 7) Welke actoren hebben zeggenschap over het investeringsfonds? En op welke wijze uit zich de invloed die deze actoren hebben?

#### **Sturingscontext**

- 8) Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken actoren bij het publiek- (semi)privaat investeringsfonds? En welke rol u daarin vertegenwoordigd?
- 9) Kunt u een beschrijving geven hoe u de rol van de gemeente Rotterdam ervaren heeft? En vindt u dit een gepaste rol?

- 10) Welke uitgangspunten zijn door de gemeente Rotterdam gehanteerd en waren deze vooraf duidelijk?
- 11) Is er naar uw mening een veranderde rol van de overheid merkbaar (t.o.v. vroeger) bij het sturen van private partijen? Zo ja, hoe uit zich dit?

**Publiek belang (doelstelling van het fonds)**

- 12) Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?  
(zelf beschrijving geven en respondent vragen wat men daarvan vindt)

“Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”.

- 13) Kunt u aangeven welke doelen het investeringsfonds X nastreeft?
- 14) Zijn er naar uw mening verschillen in het nastreven van doelen tussen publieke en private partijen? Hoe uiten deze verschillen zich?
- 15) In hoeverre denkt u dat een publiek- (semi)privaat investeringsfonds bijdraagt aan de realisatie van publieke belangen? Zo ja, welke?

**Sturing op publiek- (semi)privaat investeringsfonds**

- 16) In welke mate en op welke wijze kunnen actoren aangestuurd worden binnen een publiek- (semi)privaat investeringsfonds? Op welke wijze kunnen ze beloont of bestraft worden?
- 17) Wordt er naar uw mening invloed uitgeoefend (vanuit horizontale of verticale bestuurslagen) op het publiek- (semi)privaat investeringsfonds?
- Zijn er door de betrokken actoren kaders en verwachtingen gesteld aan het functioneren van het investeringsfonds?
  - Zou je een beschrijving kunnen geven van de rol van de overheid binnen dit fonds?
  - Op welke wijze wordt voorkomen dat actoren individuele doelstelling nastreven?
  - Kunt u een beschrijving geven over de wijze waarop u de relatie tussen de overheid en overige actoren ervaart? (actoren als gelijken beschouwt of een bepaalde autonomie?)
  - Op welke wijze worden investeringen beoordeeld? En wordt gekeken of deze aansluiten bij de doelstellingen?
- 18) Merkt u dat overheden gedurende de uitvoering van het investeringsfonds een andere rol (wijze van sturing) aannemen ten opzichte van de opstartfase?

***Handelwijze investeringsfondsen***

- 19) Is naar uw mening noodzakelijk om als overheid deel te nemen bij een gebrek aan durfkapitaal voor innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen?
- 20) Is er naar uw mening een verandering merkbaar in de relatie tussen private/semipublieke partijen en overheden bij het dienen van maatschappelijke belangen (t.o.v. aantal jaar geleden)?
- 21) In hoeverre denkt u dat revolverende investeringsfondsen de toekomst zijn?

***Tot slot***

- 22) Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?

## 8.2 Bijlage 2 Interviewscripts

### Inhoudsopgave Interviewscripts

Maarten Bijl – Teamleider Treasury en Deelnemingen – Gemeente Rotterdam – Participant in Swanbridge Capital .....	96
Michiel van Keulen– Beleidscoördinator– Gemeente Rotterdam – Lid van investeringscomité investeringsfonds SOFIE .....	102
Richard Luigjes – Manager fondsontwikkeling bij SVn – Investeringsfonds SOFIE Hoevelaken.....	113
Ruud van Raak – Programmamanager EFRO en kansen voor West (SOFIE)– Gemeente Rotterdam .....	120
Ton Overmeire – Fondsmanager van Holdingfonds Den Haag – Gemeente Den Haag .....	129
Duko Drijfhout –Fondsmanager Swanbridge Capital– Gemeente Rotterdam .....	139
Mirjam Visscher – Hoofd strategie en Staf – Innovation Quarter .....	148
Peter van Gelderen –Fondsmanager ICF I II en III– Oprichter ICOS Capital.....	158
Kees van Liere – Adviseur Team Deelnemingen – Gemeente Rotterdam.....	168
Hendrik Jan Bosch – Financieel strategisch adviseur – Gemeente Rotterdam .....	176
Tessa Vreeken – Projectmanager bij de afdeling Economie bij team Life Science en Health – Gemeente Rotterdam.....	184
Joris Stok – Adviseur bij afdeling economie van Gemeente Rotterdam – Cluster Clean Tech.....	193

Maarten Bijl – Teamleider Treasury en Deelnemingen – Gemeente Rotterdam – Participant in Swanbridge Capital

09-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Welke organisatie bent u werkzaam en wat is uw functie?</i>		
R	Ik werk voor de gemeente Rotterdam en ben Teamleider Treasury en Deelnemingen.		
O	<i>Wat is uw relatie t.o.v. het investeringsfonds Swanbridge Capital?</i>		
R	Mijn relatie was bij stadsontwikkeling in de zin van ik uiteindelijk verantwoordelijk was voor het voorbereiden van de besluiten waarin de gemeente Rotterdam ging participeren. De gemeente heeft besloten te participeren in Swanbridge Capital en daar was ik onderdeel van het team dat de strategie heeft vormgegeven samen met de partijen van Herk en Erasmus MC.		
O	<i>Kunt u beschrijven op welke wijze het investeringsfonds tot stand is gekomen?</i>		
R	De Erasmus MC heeft in 2014-2015 met directeur ruimtelijke economische ontwikkeling een gesprek gehad en heeft gezegd van wij zouden het leuk en goed voor de stad vinden dat binnen het economische cluster Medisch en Zorg om een nieuw investeringsfonds in het leven te roepen. De directeur gaf aan dat hij dat interessant vond en dat we met een voorstel moesten komen. Toen zijn wij gaan kijken wie er de gemeente Rotterdam een gesprekspartner kan zijn. Dit fonds was bestemd om te functioneren binnen Life Sciences.	Private actoren waren initiatiefnemers van het fonds en hebben gemeente Rotterdam bij de oprichting erbij betrokken.	
O	<i>Wat is de reden waarom er gekozen is voor een fondsconstructie?</i>		
R	Het initiatief was een fonds oprichten. En dat past binnen de economische speerpunten van de gemeente Rotterdam. Die bestaan uit food, clean tech, medisch en zorg en maritieme. In dat cluster worden verschillende zaken ondernomen, netwerkfunctie, subsidie relatie en andere activiteiten	Een investeringsfonds ontbrak om de clusters te kunnen versterken.	

	ontplooid. Dit fonds past hier ook bij, dat ontbrak nog aan de hele aanpak van zo'n cluster. Dat een fonds van toegevoegde waarde kon zijn. Naast fondsen heb je ook subsidie om het cluster te versterken.		
O	<i>Kwam het initiatief voor het fonds vanuit de gemeente Rotterdam?</i>		
R	Het is geen initiatief van de gemeente Rotterdam. Het is een initiatief van het Erasmus MC en van Herk. De gemeente Rotterdam is er later bij gevraagd. Dat zie je ook terug in de verdeling van de middelen Van Herk en EMC dragen 1,5mln bij en de gemeente Rotterdam 1 mln. Vanuit het idee dat je het beste vanuit tripel helix. Semi-overheid, de markt als van Herk en de gemeente Rotterdam als publieke partij.	Dat de gemeente later betrokken is zie je terug aan de inbreng van de middelen. Fonds is opgericht met de tripel helix gedachte	
O	<i>Is er door het verschil in verdeling van de middelen ook verschil in de zeggenschap?</i>		
R	Nee de gemeente Rotterdam heeft gelijke zeggenschap als de andere twee aandeelhouders. Maar er zijn specifieke afspraken gemaakt over zwaarwegende besluiten waarin de gemeente Rotterdam een doorslag gevende stem heeft. Bijvoorbeeld met een 75% meerderheid moeten deze besluiten worden genomen. Dus als de gemeente Rotterdam er niet mee eens is gaat het niet door.	Gemeente Rotterdam heeft doorslaggevende stem bij grote besluiten	
O	<i>Kun je een voorbeeld noemen van zulk besluit?</i>		
R	Gaat vooral om statutaire zaken. Toch wel bij bijna alles eerlijk gezegd. Bij wijziging van de investeringsstrategie dat is bijvoorbeeld een belangrijke bevoegdheid die bij de aanpak ligt.		
O	<i>Zijn er naar jouw mening verschillen in het nastreven van doelen tussen van Herk, Erasmus MC en de gemeente Rotterdam?</i>		
R	Ja natuurlijk. Van Herk is een investeerder in de biomedische sector en doet dat in een bedrijfsontwikkelingsfase die na de fase ligt waar Swanbridge in opereert. Die hebben een commercieel belang want zij kunnen mogelijk de vervolg investeerder vinden of zelf doen. Zij willen ook wel iets teruggeven aan de maatschappij maar hebben vooral een commercieel belang. Daar zijn ook afspraken overgemaakt hoe Van Herk daarin mag handelen als het van de orde is. Dit geldt ook voor Erasmus MC. Ook voor de gemeente Rotterdam maar dat is niet echt van toepassing. Erasmus MC heeft de doelstelling om zijn validatie van hun onderzoek richting de markt te	Vooraf afspraken gemaakt over de wijze waarop partijen mogen handelen binnen het investeringsfonds.	

	brengen. Zij willen dat daar uiteindelijk iets mee gebeurt. En de gemeente Rotterdam heeft een werkgelegenheid doelstelling en daaraan gekoppeld de innovatie doelstellingen. Dus dat zijn verschillende belangen die samen komen.	Verschillende belangen die samen komen.	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking?</i>		
R	Het idee is dat een fonds op afstand staat van de directe invloed van de aandeelhouder. Alleen op basis van de overleiden daar beslist de aandeelhouder over. Dus je bent niet de gehele dag aan het samenwerken met de andere partijen. De gemeente Rotterdam heeft veel effort gepleegd in de mate waarin een Raad van Bestuur naar huis kan worden gestuurd. Bij een fonds is de Raad van Bestuur niet vergelijkbaar met een Raad van Bestuur bij een onderneming. Bij een fonds participeert een Raad van Bestuur ook met geld in een fonds dat is ergens ook fijn omdat de beloning dan afhankelijk is van het succes van het fonds. Maar in die consultatie kan je moeilijk van het bestuur af en dat is niet erg. Maar je wilt uiteindelijk wel als het misgaat dat je echt afstand kunt nemen van die partijen. Dat wordt vastgelegd in de statuten.	Je bent niet de hele dag aan het samenwerken.  De Raad van Bestuur wordt beloond afhankelijk van het succes van het fonds.	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de rol die de gemeente Rotterdam in dit fonds heeft?</i>		
R	Een rol als aandeelhouder vind ik heel goed. Als overheid moet je niet beslissen of investering A of B goed is of niet. Er is met elkaar vooraf een investeringsstrategie afgesproken bij de oprichting met de ervaringen van Van Herk, Erasmus MC en een deel van de gemeente Rotterdam. Bijvoorbeeld in de mate waarin in de regio Rotterdam geïnvesteerd moet worden. Via het cluster economie heeft de gemeente Rotterdam een rol dat wij het investeringsfonds een podium bieden in de netwerken waarin de gemeente Rotterdam actief is. In dit geval binnen medisch en zorg. Zo kan het zijn dat we enkele interessante initiatieven tegen komen die kunnen worden meegenomen in het fonds. Zodat het investeringsfonds de juiste investeringen aangedragen krijgt. Maar dat is een informele rol. De formele rol is die van aandeelhouder en daar zijn goede afspraken over gemaakt hoe dit is ingericht. En dat vind ik goed zo.	Vooraf afspraken gemaakt (kaders gesteld)	
O	<i>Welke uitgangspunten zijn door de gemeente Rotterdam gesteld aan het</i>		

	<i>investeringsfonds?</i>		
R	Dat ligt aan het verschil tussen belangen. Bijvoorbeeld van Herk vind Rotterdam belangrijk dus het fonds moet hier gevestigd worden maar vind het wel lastig om zich te committeren aan het feit dat een bepaald percentage binnen de gemeente Rotterdam geïnvesteerd moet worden. Daar zijn ook afspraken over gemaakt. Ook is er onderhandeld over de hoeveelheid investeringen in bedrijven, wat de range is, de hoeveelheid geld dat mag worden uitgegeven per jaar van het maximale fondscapitaal. Maar je wilt de overige partijen hierin niet teveel beperken. Ook zijn er drie sectoren onderzocht waarin geïnvesteerd mag worden Mediacal divisies, theraputics en dinogstics. De gemeente Rotterdam zou het wel zonde vinden als alles in een sector geïnvesteerd zou worden.	Je wilt de overige actoren niet te veel beperken met kaders en doelstellingen	
O	<i>Ziet u een veranderde rol van de overheid t.o.v. een aantal jaar geleden m.b.t. het sturen van private partijen?</i>		
R	Ik zie het juist andersom dat de overheid wordt betrokken bij investeringen van private partijen. Investeren in innovatie dat gebeurt via subsidies of de markt. Sinds de financiële crisis in 2008 en de economische crisis die daarop volgden zag je dat de beschikbaarheid van kapitaal voor juist dit kleine typen onzekere bedrijven droogviel. Dan heb je twee mogelijkheden. Je gaat deze bedrijven vanuit de overheid subsidiëren of je kan zeggen dat je gaat investeren en je probeert dat geld ook nog terug te harken.	De overheid wordt betrokken bij investeringen van private partijen.	
O	<i>In hoeverre heeft dat ook betrekking op het dienen van het publieke belang?</i>		
R	Ja nogal als er geen publiek belang is dan hoeft je als overheid ook niet in te grijpen. Ja er is een publiek belang namelijk innovatie en werkgelegenheid, economische ontwikkeling. En dit komt onvoldoende van de grond in de markt.	Als er geen publiek belang is dan hoeft je als overheid niet in te grijpen.	
O	<i>Heeft dit te maken met de doelstellingen die het investeringsfonds nastreeft?</i>		
R	Jazeker dit is met elkaar verbonden. In de investeringsstrategie van het fonds is heel nadrukkelijk het publieke belang geborgd. Namelijk het beschrijven van welk type bedrijven, in welke fase ze zich bevinden, in welke sector ze handelen. Dus dat is een op een gekoppeld.	In de doelstellingen zijn nadrukkelijk publieke belangen geborgd.	
O	<i>In hoeverre draagt Swanbridge Capital Fund bij aan het publiek belang?</i>		



R	Het draagt zeker bij als het wordt uitgevoerd zoals is afgesproken.		
O	<i>In welke mate kunnen actoren invloed uitoefenen op het functioneren van investeringsfondsen?</i>		
R	Bijvoorbeeld bij het feit dat de investeringen binnen de Rotterdamse regio moesten landen zag je dit. Ergens anders niet echt. Wel moet je als overheid rekening houden met andere actoren zoals Innovation Quarter. Die een eigen fonds hebben ook in de medische sector opereert. Dat je dat complementair aan elkaar laat zijn en dat je dit ook nadrukkelijk afstemt met elkaar. Is dit nou een goede investering of niet. Zo hebben we ook met Innovation Quarter een positie in de investment board gegeven.	Zorgen op onderlinge afstemming ook tussen fondsen.	
O	<i>Merkt u dat de relatie met private partijen vanuit de overheid een verandering heeft ondergaan?</i>		
R	Jazeker van Herk zou in het verleden nooit dit soort type investeringen doen. Die zo onzeker en zo pril zijn. Erasmus MC misschien ook niet. Maar belangrijk bij Erasmus MC veel meer inzet op het feit dat er ideeën naar de markt worden gebracht en patenten worden aangevraagd. Dat is veel professioneler geworden dat blijkt ook uit verschillende onderzoeken.		
O	<i>Zou je een beschrijving kunnen geven van de rol van de gemeente Rotterdam binnen dit fonds?</i>		
R	Nu zijn wij aandeelhouder. Omdat wij belang hebben bij het bieden van een podium zijn wij ook supporter in de zin van dat we ze onderdeel laten uitmaken van onze netwerken.		
O	<i>Hoe was dit in de opstartfase van het fonds?</i>		
R	In de beginfase was er nog geen plan dus toen heeft de gemeente Rotterdam heel nadrukkelijk aangestuurd op. Wat voor een plan moet het worden, welke vorm van subsidie willen we binnen halen van de Rijksdienst van Ondernemend Nederland. Op dat soort zaken hebben wij nadrukkelijk gestuurd. Dus we hebben mede gestuurd door het stellen van heldere randvoorwaarde, waaronder wij wouden participeren. Wij zijn niet initiator maar zorgen er wel mede voor dat het fonds er komt. En daarin worden voorwaarde gesteld in de wijze waarop je investeert. Het is niet echt een faciliterende rol, dit is meer wat economie doet in de zin van faciliteren in het feit dat initiatieven een podium krijgen. Dit heeft meer te maken met	De gemeente als initiator van het fonds.	

	investeren, deels initiëren.		
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Jawel als je dit hoog in het vaandel hebt staan. Dus als jij graag economische ontwikkeling en werkgelegenheid wilt stimuleren dan is dat van belang. De gemeente kan hierin als schakel fungeren. Je zegt ook niet alleen als overheid dat je het belangrijk vindt maar investeert er ook echt in en je doet er wat aan. Dat vind ik zeker van waarde. De gemeente Rotterdam legt hier de nadruk door te participeren in fondsen en door een investering te doen in Cambridge Innovation Center. Maar ook via de cluster aanpak in de algemene economische ontwikkelingen kant. Maar dat kun je ook breder trekken als er een brug wordt aangelegd dan doet de gemeente Rotterdam dat omdat het fijn is om van A naar B te komen maar ook voor het stimuleren van de economische ontwikkelingen.	Durfkapitaal stimuleren is belangrijk als je economische ontwikkeling en werkgelegenheid wilt stimuleren.	
O	<i>Heeft Swanbrdige Capital een revolverende functie?</i>		
R	Nee dat heeft het niet. Revolverend is dat het rond wordt gepompt in het eigen fonds met eventuele rendementen maar dit is gewoon een closed end fonds waarbij het op een gegeven moment ophoud.		
O	<i>In hoeverre denkt u dat investeringsfondsen over enkele jaren functioneren?</i>		
R	Dat is sterk afhankelijk van de kapitaalmarkt. Als iedereen de ideeën oppikt en er is voldoende durfkapitaal aanwezig dan zijn fondsen niet noodzakelijk. Ik denk dat er altijd een rol is voor de overheid als het gaat om stimuleren van werkgelegenheid en economie dat niet door de markt wordt opgepikt. Niet alles wordt door de markt opgepikt en daar moet je voorzichtig zijn in de mate waarin je dit doet. Maar er zit een verschil tussen subsidie en gewoon marktfinanciering. Als de kapitaalmarkt weer gaat aantrekken zal de hoeveelheid investeringsfonds afnemen. Het is een soort hybride vorm van tussen subsidie en pure markt financiering.	Altijd een rol voor de overheid voor het stimuleren van economische ontwikkeling.	
O	<i>Wat is volgens u een ideaalbeeld van een investeringsfonds?</i>		
R	Dat je in een combinatie van publiek en privaat elkaar goed kan vinden en echt dingen doet die de markt nalaat. Gemeente Rotterdam staat erom bekend dat ze projecten onderneemt die de stad in de vaart der volkeren heeft meegenomen. De nieuwe waterweg, Erasmusbrug, havenbedrijf. Dat	Publiek en privaat elkaar goed kan vinden.	

	<p>zijn projecten waarbij veel mensen zeggen je bent knetter gek maar de gemeente Rotterdam blijft dat wel doen. Van die grote projecten die de stad een boost geven. Daar is zeker een rol voor fondsen weggelegd. Bijvoorbeeld als je kijkt naar de energietransitie. Daarin is op termijn geld te verdienen, alleen weet nog niemand precies hoe. Iedereen zit nu in een soort wurggreep. Je zou kunnen zeggen die investeringen duren zolang voordat ze zich terug betalen geen bank die zich daaraan waagt. Waarom zou je dan niet als gemeente Rotterdam die rol oppakken, zoals we ook doen met het warmtebedrijf. Dan is de gemeente Rotterdam een fonds i.p.v. meerdere partijen. Maar fondsen zijn interessant omdat je andere partijen wilt betrekken in je doelstellingen en daarin zou je risico moeten nemen. Je moet er wel voor zorgen dat het professioneel geleid wordt zodat de politieke context niet van grote invloed is op een investeringsfonds. Het is goed om als een betrouwbare overheid te functioneren. Daarom zijn er ook deelnemingen en fondsen op gepaste afstand van de overheid en van de politieke waan van de dag. Een fonds met 100% gemeentelijk aandeelhouderschap doe het dan zelf.</p>	<p>Zorg voor professionele fondsmanager, hierdoor heeft de politiek een minimale invloed.</p>	
--	---	---	--

**Michiel van Keulen– Beleidscoördinator– Gemeente Rotterdam – Lid van investeringscomité investeringsfonds SOFIE**

15-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam en wat is uw functie hierin?</i>		
R	Ik ben werkzaam voor de gemeente Rotterdam. Mijn relatie met het investeringsfonds SOFIE is dat we als gemeente aandeelhouder zijn van het fonds en een zetel hebben in het investeringscomité en daar zit ik op.		
O	<i>Kunt u aangeven op welke wijze het investeringsfonds SOFIE tot stand is gekomen?</i>		
R	Dat heeft alles te maken met kansen voor west. In de slot fase van het subsidieprogramma van de EFRO werd ingezien dat in de nieuwe periode		

	<p>voor kansen voor west er minder geld zou zijn en meer naar revolverende fondsen zou moeten gaan. Dus toen hebben we besloten om met het beetje geld dat er nog was een revolverend fonds op te zetten. Zodat we hier ook ervaring mee konden opdoen en als het inderdaad succesvol was dan hebben we al een revolverend fonds wanneer de nieuwe periode van kansen voor west start en kunnen we meteen doorgaan. En als het niet succesvol is dan hebben we er ook van geleerd. Dat is eigenlijk de reden om die verkenning te starten.</p>		
O	<p><i>Op welke terreinen is het fonds actief?</i></p>		
R	<p>Kenmerkend vanuit de mogelijkheden die Europa biedt om subsidiegeld als lening weg te zetten, dat is bijvoorbeeld het JESSICA initiatief. Daarin zijn meerdere mogelijkheden. Er was al een globaal onderzoek gedaan, daarin werd de gemeente Rotterdam genoemd en stadshavens. Als gemeente Rotterdam hebben we toen gevraagd naar een specifiek onderzoek hoe dit dan werkte bij stadshavens. Uit de analyse bleek dat het gebied stadshavens als geografie een begrenzing zou moeten zijn en dat daarbinnen het fonds zou mogen acteren met als doel bij te dragen aan een integraal plan dat tergrondslag ligt aan het fonds. Dit is een richtlijn vanuit Europa. Dit integraal plan is de structuurvisie van stadshavens geworden. Hoe gaat dit gebied zich ontwikkelen tot 2040. Dit is het hoofdkader en vanuit Europa kwam het geld vanuit het luikje innovatie. Dit betekent dat elk project dat een bijdrage levert aan de structuurvisie en innovatief is in het beginsel in aanmerking komt. Dan krijg je wat voor eisen moeten er nog meer zijn? Er moet marktfaal zijn want de gemeente geeft goedkoop geld en er is een kans op een marktverstoring. Dus mag dat pas gaan doen met overheidsgeld als er al een marktverstoring is. En daarnaast een goede businesscase. Innovatie is lastig dan zit je al gauw bij de verstoring omdat je nieuwe dingen gaat doen die nog niet zijn aangetoond. Dat is spannend maar hoe ga je het geld terugverdienen, want het is geen subsidie. Dat waren eigenlijk de hoofdkenmerken van dit fonds. Tegelijkertijd hebben we twee fondsen in Den Haag gehad. Ed en Fred. Deze waren minder geografisch maar meer thematisch. Dat kan ook. Als we nu doorkijken naar wat we nog meer gaan doen. Bijvoorbeeld SOFIE 2</p>	<p>Geografische grenzen gesteld aan de inzet van het fonds</p> <p>Eisen voor het fonds moet marktfaal zijn, binnen grenzen inzetbaar en goede businesscase met innovatie</p> <p>Geld dient terugverdient te worden</p> <p>Verschuiving van doelstellingen</p>	

	<p>zit er nu aan te komen want een nieuwe kansen voor west periode is gestart. Dan zien we ook thema's, innovatie wordt minder belangrijk en er wordt meer gekeken naar vestigingslocaties en koolstofarme economie. Dus het accent veranderd naar ieder project moet één van deze twee thema's bevatten. Maar we breiden ook uit naar Zuid dus niet meer alleen stadshavens maar de werking blijft hetzelfde. We merken wel dat dit type fonds wel goed werkt dus ik ben sterk voorstander van om meer thematische fondsen in te zetten wel volgens dit gedachtengoed. Waarbij het kern gedachtengoed is dat het zowel financieel als maatschappelijk moet renderen. Want als overheid hebben niet meer zoveel subsidiegelden ter beschikking. Dus dat moeten we slim inzetten.</p>	<p>fonds</p> <p>Voorstander voor meer thematisch fondsen</p> <p>Moet maatschappelijk en financieel renderen</p>	
O	<p><i>Waarom is er bij SOFIE gekozen voor een fondsconstructie?</i></p>		
R	<p>Het was een eis vanuit de EFRO om het in te richten als een fonds. Als we het geld via het JESSICA initiatief wilden inzetten moesten we een fonds hebben. Wij hebben in die periode hier onderzoek naar laten doen. Hoe moet een fonds er naar Nederlandse, maar vooral Europese normen uitzien. Er waren meerdere mogelijkheden. Wij hebben uiteindelijk gekozen voor een stichting die een management/fondsbeheerder aangesteld, dit is SVN en de gemeente Rotterdam is aandeelhouder in de CV.</p>		
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking met de betrokken partijen binnen het fonds?</i></p>		
R	<p>De Rijksoverheid is hier ook bij betrokken want elke euro die je vanuit Europa aanvraagt moet je 100% matchen. Deze match hebben we gevonden door subsidie gelden vanuit de gemeente in te zetten. Die waren officieel via het rijk binnen gekomen en was deels als cofinanciering ingezet. Hierdoor werd het rijk ook aandeelhouder in het fonds. Dat zijn de enige twee partijen. Maar praktisch gezien zit in het investeringscomité vanuit de gemeente maar officieel is dat vanuit de Rijksoverheid. Maar het gaat over de middelen die via de gemeente zijn toebedeeld. Dus dan gaat de gemeente er alsnog over want er zitten geen rijkspartijen aan tafel.</p>		
O	<p><i>Wie heeft zeggenschap binnen het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Hangt ervan af wat je onder zeggenschap verstaat. Als er wijzigingen in de</p>		

	<p>bestaande structuur plaats dienen te vinden dan heeft de gemeente Rotterdam uiteindelijk het zeggenschap. Het Rijk heeft formeel wel een zetel via de autoriteit kansen voor west maar ook dat is de gemeente Rotterdam. Uiteindelijk is de gemeente Rotterdam de enige partij. Het wordt interessanter in SOFIE 2 als we andere partijen gaan aantrekken. We redden het niet als gemeente om te matchen aan de gelden uit Europa. Dus dan moet je mogelijk opzoek naar private partijen. Als die dat flink willen gaan cofinanciering dan krijgen ze ook een zetel en het zeggenschap zit dan in het investering comité en een fondsmanager heeft ernaar te handelen. Het idee bij SOFIE 2 is dat private partijen daadwerkelijk aandeelhouder worden.</p>	<p>Gemeente Rotterdam beschikt volledig over het zeggenschap in het fonds</p>	
O	<p><i>Kunt u aangeven op welke wijze de samenwerking plaatsvind binnen het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Het Rijk is financier maar ze zijn weldegelijk betrokken omdat het via het ministerie van I en N kwam. Die waren gelabeld voor stadshavens. In die periode merkten we dat onze cofinanciering wegviel in gevolg van de crisis. Moesten we 1,75 mln extra proberen te vinden die middelen werden gevonden bij de Rijksoverheid. Er is toen contact geweest en afgestemd wat mocht. Omdat het een subsidie betrof heeft de rijksoverheid hier geen invloed meer op uitgeoefend. De formele zetel ligt dus uiteindelijk bij de gemeente Rotterdam. Dit maakt het natuurlijk wel wat makkelijker.</p>	<p>Cofinanciering vanuit de Rijksoverheid maar geen machtsinvloed naar de gemeente toe</p>	
O	<p><i>Zijn er door de Rijksoverheid bepaalde uitgangspunten gesteld?</i></p>		
R	<p>Vanuit het Rijk niet. Die hebben gewoon gekeken hoe ziet de constructie eruit die zag er goed uit. Meestal zijn de eisen van Europa het zwaarst dus dan voldoe je meestal ook aan de landelijke eisen. Er was een aandachtspunt dat een gebied binnen stadshavens geen nota ruimtegelden naartoe mocht. Dat is wel lastig omdat je een pot hebt voor het gebied. Maar het is aan de fondsmanager om aan te tonen waar het geld naar toe is gegaan. Het beheer en de verantwoording naar de aandeelhouders ligt bij de fondsmanager. De fondsmanager is aangesteld na een aanbesteding. Bij de oprichting was de gemeente Rotterdam samen met de managingautoriteit het initiatief opzetten voor een fonds. Als onderdeel van het hele traject moest een Europese aanbesteding komen. Dit was</p>	<p>Beheer en verantwoording ligt bij de fondsmanager</p>	

	<p>onderdeel van de opdracht voor de fondsmanager want dan is er een stichting die de aanvraag voor de gelden bij Europa kan indienen. Dat hebben wij als de gemeente Rotterdam aangejaagd. We willen we doorgroeien hebben we strikt formeel geen rol als de gemeente Rotterdam. We willen het aanjagen. Het is nu zoeken naar een constructie voor SOFIE 2. Het is een lastige situatie.</p>	<p>Gemeente Rotterdam gefungeerd als aanjager van het initiatief</p>	
O	<p><i>Was de gemeente Rotterdam initiatiefnemer van het SOFIE fonds?</i></p>		
R	<p>Ja volledig. Omdat wij ook zagen dat het mooie kansen bood en dat heeft het ook bewezen.</p>		
O	<p><i>Is er volgens u een veranderende rol merkbaar bij het aansturen van private partijen?</i></p>		
R	<p>Jazeker weten. Ik vind echt dat dit tot uitdrukking komt in zo'n fonds. De gemeente Rotterdam heeft steeds minder geld dus je moet 3 keer nadenken waar je euro aan uitgeeft maar als je diezelfde euro 3 keer terug krijgt kun je hem weer uitgeven. Het concept van een revolverend fonds biedt dat. Door een fonds op afstand van de overheid te zetten en de kans te bieden aan private partijen om mee te doen op fonds niveau. Door de inzet van geld van de overheid en van private partijen creëer je mogelijkheden om die samenwerking met private partijen prettiger te maken. Dit is ook meer een noodzaak, want wij als overheid hebben niet overal verstand van. Ook al pretenderen sommigen dit. Door deze constructie te kiezen die wat mij betreft symbolisch is voor de nieuwe overheid. In een fonds komt deze samenwerking fantastisch tot uitdrukking.</p>	<p>Door een fonds op afstand te plaatsen zijn private partijen sneller geneigd in te stappen</p> <p>Investeringsfondsen goed voorbeeld van een publiek-private samenwerking</p>	
O	<p><i>Denkt u dat in de toekomst nog steeds gebruikt gemaakt wordt van fondsconstructies?</i></p>		
R	<p>Ik vind van wel. Ik hoop het misschien ook wel meer. Het Jessica initiatief uit 2005 hebben we gezegd zullen we een fonds oprichten. Onderzoek toonde aan van waarom zouden we. Je kan geld krijgen waarom zouden we het gaan lenen? Er was nog geen crisis maar in 2010 hebben we een fonds opgericht. De economie was zo veranderd dat het momentum er was om dit op te richten. Het duurde wel 4 jaar voordat het fonds was opgericht maar gelukkig was toen de crisis nog niet voorbij. Het grootste</p>		

	<p>risico is als de markt en economie weer aantrek kom je weer in de situatie waarom zal je geld gaan lenen als je dit kan krijgen. Het goede is dat we in ons denken verstandiger zijn geworden bij het besteden van het geld. Je denkt veel meer na over wat het effect is, veel meer uit een samenwerking. Het is niet meer eenzijdig overheidsbeleid om er maar geld in te pompen om het te stimuleren. Het is een visie die hier aan tergrondslag ligt en dat moet samen met marktpartijen gerealiseerd worden. We hebben beter leren luisteren naar de markt en ik hoop dat dit over 15 jaar nog steeds zo is. Want naar mijn mening is dit een gezonde samenwerking. Maar als het geld tegen de muren klotst en het is veel goedkoper en makkelijker is om geld te krijgen via de bank dan een hele Europese procedure waarom zou je dat dan niet doen. Die fase gaan we ook nog krijgen en dan is het de kunst om te laten zien dat dit fonds nog steeds bestaansrecht heeft. Maar misschien een andere doelgroep. Projecten die echt afhankelijk waren van subsidie die zijn er niet echt meer. Dit zijn vooral projecten waar ondernemers aan zet zijn. Ik heb een goed plan en daar geloof ik in alleen de bank durft de investering niet aan. Want het zijn atypische projecten met veel risico. Dan moeten ze bij een fonds aankloppen. Dat is wel de juiste geest waaruit geld wordt geleend. Niet een subsidie met we stoppen het geld erin en we kijken wel. Dat is de verkeerde prikkel. Het geld moet terug worden betaald en daar moet je hard voor werken en dat vind ik goed. Misschien dat dit over een aantal jaar nog overeind blijft en dat andere projecten weer teruggaan naar de subsidies. Dit fonds is er nu en staat er, het moet zijn geld terug verdienen dus het staat er nog steeds maar of er nog aanvragen komen is de vraag.</p>	<p>Samenwerking tussen publieke en private partijen is een gezonde samenwerking</p> <p>In toekomst laten zien dat een fonds nog bestaansrecht verdient</p> <p>Subsidie is een verkeerde prikkel</p>	
O	<i>Ziet u wel een rol weggelegd voor revolverende fondsen?</i>		
R	Het is nu bij uitstek een heel goed fonds dat blijkt door de crisis. Maar nu ook de markt aantrekt er nog steeds veel vraag is. Als die omstandigheden over 15 jaar ook nog zo zijn dan zal dat wel zo zijn.		
O	<i>Wat verstaat u onder het belang?</i>		
R	Maatschappelijk rendement dat een fonds moet realiseren. Dat is natuurlijk extreem breed geformuleerd. Wat de maatschappij ten goede dient, dat kan ook van alles zijn. Dat is ook erg ruim gedefinieerd in het	Publiek belang is	



	fonds. Dat kan ook werkgelegenheid zijn maar je moet geen verdringing krijgen. Het moet vooral nieuwe werkgelegenheid creëren. Kansen creëren voor kansloze of kansarmen. Of dat nu jongeren of ouderen zijn dat maakt niet uit. Publiek belang is ook innovatie om te zorgen dat de leefomstandigheden verbeteren, een schone leefomgeving. Dat kunnen private partijen ook doen en daarin weet je elkaar te vinden. Private partijen hebben in zekere mate ook baat bij een publiek belang.	maatschappelijk rendement  Kansen creëren voor kansarmen, schone leefomgeving	
O	<i>Merkt u een verschil in het nastreven van doelen tussen publieke ne private partijen?</i>		
R	Daar zit wel een verschil in. De kunst is om dat vanuit het project waar het om gaat goed te definiëren, als er maar een gemeenschappelijk doel is. Er kan natuurlijk een spanning ontstaan als het belang van de een langere doorlooptijd kent dan de andere. Als gemeente hebben wij een lange adem om over dingen na te denken. Private partijen hebben meer een zakelijke insteek en moet er ook mijn geld mee verdienen. Als de gemeente eerst de subsidie trajecten op orde willen maken kunnen belangen gaan botsen. Het is natuurlijk wel een grijs gebied tussen overheid en privaat. Het hele sterk financiële rendement bedrijven en het maatschappelijk acteren daartussen acteert het fonds. Wanneer die belangen sterker gaan spelen dan merk je dat de politiek een hele andere mening kan hebben wat je met zo'n project zou willen. Een voorbeeld hiervan is een drijvende koeien boerderij. Het is een fantastisch project en als het werkt kan het fantastisch functioneren, een zelfvoorzienend biotoop. In de politiek ging het met name over het welzijn van de koeien terwijl dat voorbij gaat aan het product of project. Daar kan dan wel een spanning in zitten.	Een gemeenschappelijk doel is noodzakelijk  Kunnen spanningen ontstaan zodra belangen van partijen geen gelijke doorlooptijd kennen	
O	<i>Merkt u dat het investeringsfonds beïnvloed wordt door externe actoren? Bijvoorbeeld de politiek?</i>		
R	Het fonds staat goed los van beïnvloeding van externe, de fondsmanager hoeft zich niets aan te trekken van de politiek. Het nadeel is wel dat de gemeente een hele dikke vinger in de pap heeft via een investeringscomité. Daar moet ik wel voor waken dat de fondsmanager wordt gebeld om hem onder druk te zetten om dat ene project wel te doen. Hij zit meer op de lijn van ik begrijp dat het belangrijk is maar ik heb nog 10 projecten. Hij belde	Fondsmanager moet waken voor het feit dat de gemeente Rotterdam veel invloed kan uitoefenen.	

	op en zei ik voel de hete adem van de politiek in mijn nek maar wat moet ik doen? Het was extra spannend omdat we binnen een korte tijd het geld moesten besteden omdat het anders buiten het investeringstermijn van Europa viel en het geld dan terug naar Europa moet. Dus hij stond voor het maken van een afweging. De invloed van de politiek merk je dan wel duidelijk. Uiteindelijk heeft de fondsmanager besloten zonder de politieke overweging mee te nemen. Ik heb gelukkig nog niet meegemaakt dat een wethouder zich ermee gaat bemoeien, maar als hij het zou doen heeft hij geen poot om op te staan want het is een autonoom werkend fonds.	Invloed vanuit de politiek kan duidelijk merkbaar zijn.  Het blijft een autonoom werkend fonds	
O	<i>Is er wel invloed vanuit de uitgeoefend vanuit de Rijksoverheid? Omdat zij degene zijn geweest die geld ter beschikking gesteld hebben.</i>		
R	Nee helemaal niks. We zijn nu wel met SOFIE 2 bezig met uitbreiding van provinciale middelen voor warmte. Wel uit dezelfde bron de EFRO middelen. Want EFRO vanuit Brussel geeft geld voor regio west. Dit wordt verdeeld onder de grote gemeenten en de provincie. Het idee is dat er eigen warmtefondsen worden opgericht. Alleen de provincie deed er nogal lang over, Den Haag heeft al een fonds. De gemeente Rotterdam zou graag een groter fonds willen. Nu heeft de provincie gezegd dat zij hun geld in de twee fondsen van Rotterdam willen stoppen, natuurlijk wel met hun eigen eisen. Maar dat is voor SOFIE 2 interessant omdat het warmte deel geïnvesteerd mag worden tot aan Drechtsteden. Hierdoor kan worden afgeweken van de geografische beperking. De provincie zal daarom wel een zetel krijgen in het investeringscomité. Ik sluit dan niet uit dat de Rijksoverheid zich hierop aansluit en ook middelen in het fonds zal stoppen. De discussie is nu of we de fondsmanager van SOFIE behouden, die het hartstikke goed gedaan heeft. Of dat we kiezen voor een andere constructie. Er gaat wel veel veranderen dus er zal getoetst moeten worden door een aanbesteding welke optie het beste is. Het zou wel zonde zijn van het geld als uiteindelijk blijkt dat de fondsmanager van SOFIE de beste optie is. Maar goed soms moet dat.	Verleggen van de investeringskaders omdat er nieuwe partijen in het fonds worden toegevoegd.  Bureaucratie is soms noodzakelijk om dingen voor elkaar te krijgen.	
O	<i>Op welke wijze kunnen individuele actoren hun doelstelling nastreven?</i>		
R	Dat is nihil want leidend hierin is de investeringsstrategie van het fonds. Daar staat waar het geld naar toe moet. De commanditaire vennoten	Investeringsstrategie is leidend.	

	<p>stellen de investeringsstrategie vast en een fondsmanager dient hierna te handelen. Als hij merkt dat het niet werkt moet hij dit aangeven en terugkomen naar ons om dit vervolgens aan te passen. Een fondsmanager kan zich wel uitspreken in welke mate hij denkt dat geïnvesteerd dient te worden. Maar hij zal nooit individuele projecten aandragen of uitsluiten. Hij zal dus altijd denken in thema's. De investeringsstrategie is ook zo breed gedefinieerd dat een fondsmanager hierin wel zijn ideeën kwijt kan. Maar de investeringsstrategie is het leidende instrument binnen het fonds en daar mag je alleen als aandeelhouder over oordelen.</p>	<p>Er zullen nooit individuele projecten aangedragen worden door externe.</p> <p>Strategie breed gedefinieerd zodat de fondsmanager meerdere kanten op kan.</p>	
O	<p><i>Op welke wijze wordt getoetst of de daadwerkelijke doelstelling ook nagestreefd worden?</i></p>		
R	<p>Ja in die zin wel. We kijken er wel naar, omdat de fondsmanager een rapport opstelt met daarin bijvoorbeeld een beschrijving van de maatschappelijke effecten, wat zijn de financiële rendementen. Het is een stichting met kastromen waarover gerapporteerd wordt. En daaruit kun je afleiden of het voldoet. Als gemeente hebben we het heel ruim gedefinieerd. Als wij eigen geld erin hadden gestopt want dit is allemaal subsidie geld. Maar als wij naar de bank Nederlandse gemeente waren gegaan want ik wil een fonds oprichten. Dan moet je een risico reserveren, dan activeren dan komt het op een begroting en ook echt rapporten. Dan gaan we meer eisen stellen, dat eigenlijk een vervelend traject is. Op deze manier heb je meer een vorm van subsidie we definiëren het ruim en we kijken hoe de rapportage is en daar kunnen we vragen over stellen. Dat wordt doorgezet naar het college ter informatie, maar daar worden geen vragen over gesteld. Er is een hele goede relatie met de fondsmanager, als er iets mis loopt neemt hij meteen contact op. Zo heeft de gemeente Rotterdam al eens een project afgezegd omdat het niet matched met de doelstellingen. Dus hij is heel transparant en dat is natuurlijk wel een voorwaarde.</p>	<p>Door het rapporteren van de fondsmanager wordt tussentijds getoetst aan de doelstellingen</p>	
O	<p><i>Is het naar uw mening om als overheid deel te nemen bij een gebrek van durfkapitaal?</i></p>		
R	<p>Ik ben geneigd ja te zeggen. Dat baseer ik op het histories besef dat dat de</p>		

	<p>overheid altijd heeft gedaan en tot mooie dingen kan leiden. Het gaat ook om de kunst van het loslaten zoals nu met Eneco en onze aandelen. Moeten we dat niet nu een keer los gaan laten het heeft zijn nut gediend. Ik vind ook wel als durfkapitaal binnen het maatschappelijk domein zit wel te verantwoorden. Dat maakt een aandeel in een equals fonds wel bijzonder. Omdat je daar een cluster wil stimuleren via een investeringsfonds met durfkapitaal waar dingen mis gaan. Omdat wij als overheid vinden dat dat thema beter van de grond moet komen. Dat vind ik ook nog wel te legitimeren. Ik vind wel dat je daar als overheid iets te zoeken hebt. De kunst is dan in het kader van aansprakelijkheid als het mis gaat, in hoeverre slaat dat terug naar de overheid. Dat is het spannende. Stel dat in een fabriek het hartstikke misgaat en ze eggen jullie hebben dat ook gefinancierd, zijn we dan voldoende ingedekt? Aandeelhouders en subsidies heeft ook deels met verantwoordelijkheden te maken. Deze afwegingen dienen in de toekomst ook een keer gemaakt kunnen worden. Als je als overheid een actievere rol wilt innemen ben je natuurlijk ook sneller aansprakelijk. Dat hangt natuurlijk wel af van de constructie.</p>	<p>Als overheid moet je ook kunnen loslaten.</p> <p>Een rol in een Equals fonds is bijzonder omdat dit gaat over het stimuleren van specifieke clusters.</p> <p>In de nabije toekomst dient weldegelijk goed nagedacht te worden over de aansprakelijkheid van de overheid</p>	
O	<p><i>Welke rol neemt de gemeente Rotterdam aan bij het dienen van het publieke belang?</i></p>		
R	<p>Vooraf een stimulerende rol. We hebben lang niet alle kennis op alle terreinen. Er lopen genoeg collega's met verstand van zaken rond maar in de fases van durfkapitaal heb je echt ondernemers nodig. Je moet slim afstemmen hoe je de belangen van de gemeente borgt binnen een te ontwikkelen product of onderneming. Dit kan je doen bij equals. Wij zijn dan wel aandeel houders, maar er zit niemand van de gemeente Rotterdam in zulke investeringscomités. Natuurlijk wel professionals die namens de gemeente Rotterdam deelnemen. Dan deleger je het en stuur je op die manier.</p>	<p>De gemeente Rotterdam dient vooral een stimulerende rol te vervullen. De gemeente heeft namelijk niet overal verstand van.</p>	
O	<p><i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek-(semi)privaat investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Ik werk toe naar dit ideaalbeeld met een holdingfonds. Als ik kijk waar we nu tegenaan lopen dan moet elke euro die we terug krijgen naar algemene</p>		

<p>middelen en die raken verloren in de procedures. En als je het geld meerdere malen wilt uitgeven, moet je dit geld ook kunnen houden. We hebben nu meerder fondsen maar we hebben één Holding fonds nodig. Dat is het intermediaire instrument tussen het stadhuis en wat er vanuit de markt gevraagd wordt. Dat vehikel moet het geld kunnen houden en weer weg kunnen zetten. Dan revolveert het geld op korte termijn vanuit de economische ontwikkeling van de stad. Dat zou een fantastisch instrument zijn en dat hebben we nu niet. Helaas kan dit op weinig vertrouwen rekenen vanuit de gemeenteraad die bang is dat ze de zeggenschap over het geld kwijt raken. Dit is helaas een foute gedachte als je ziet hoe het fonds gevoed moet worden. Voorlopig redden we het nog met bestaande subsidie middelen maar die kun je maar één keer uitgeven. Er worden zulke slimme dingen mee gedaan dat je het meermaals kan uitgeven en daardoor kan uitsmeren over belangrijke thema's. Mijn ideaalbeeld is op dit moment die constructie en dat is ook zeker haalbaar. Alleen daar moet je een aantal stappen voor zetten maar je bent afhankelijk van de politiek. Dat is het lastige omdat je het juiste moment nodig hebt om deze verandering tot stand te brengen. Maar goed dat is de praktische kant van het ideaalbeeld. Ik merk vanuit de projecten waarvan ik vanuit de gemeente onderdeel vanuit maak dat binnen verschillende afdelingen binnen de gemeente Rotterdam dit speelt. De integrale samenwerking tussen verschillende afdelingen maar ook tussen private partijen, scholen en overheden neemt steeds meer toe. Daar zal een holdingfonds toch echt een rol in kunnen spelen. De directe aanleiding zie ik nu vanuit stadsontwikkeling. Maar gemeente breed heb je een fonds nodig om integraal problemen aan te pakken. Want de publiek-private samenwerkingen zullen in de toekomst alleen maar sterker worden. De gemeente Rotterdam heeft nu verschillende clusters maar de wereld is niet zo zwart-wit dat je daadwerkelijk grenzen kunt trekken tussen de verschillende clusters.</p>	<p>Het creëren van één holdingfonds. Waarbij geld meerdere malen geïnvesteerd kan worden.</p> <p>Helaas te weinig vertrouwen vanuit de gemeenteraad om te op te richten.</p> <p>Samenwerking tussen verschillende partijen komt steeds meer van de grond en wordt ook belangrijker.</p> <p>Je hebt gemeente breed een fonds nodig om problemen integraal aan te pakken.</p>	
---	---	--

Richard Luigjes – Manager fondsonwikkeling bij SVn – Investeringsfonds SOFIE Hoevelaken

16-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	Ben werkzaam als manager fondsonwikkeling bij SVn. In die hoedanigheid hou ik mij bezig met het werven van fondsen waarbij we fondsmanager van zouden willen worden. Soms gaat het ook om het creëren van fondsen. Een co creatie met overheden. Wij doen alles voor de overheid dat is onze stakeholder, zoals provincies, gemeenten en het Rijk. Buiten het werven van die fondsen willen we graag fondsmanager te zijn. Dus dan probeer je de fondsen te laten functioneren waarvoor ze zijn opgericht namelijk investeren of financieren van initiatieven die binnen de fondstrategie passen.		
O	<i>Kunt u uw functie binnen de organisatie toelichten?</i>		
R	Het proberen te werven van nieuwe fondsen. Enerzijds via aanbesteding. Er worden regelmatig dingen getenderd. Of gemeenten zitten met een specifiek probleem, veelal een maatschappelijk probleem. Dat kan van alles zijn, bijvoorbeeld het herstructureren van bedrijventerreinen, investeringen in natuurlijke energie zoals een energiefonds. Dan gaan we samen met zo'n overheidspartij kijken of wij een fonds kunnen oprichten. Dat is dan de governance, de funding van zo'n fonds. Dat is vaak een intensief traject om dit bij elkaar te brengen. We hebben momenteel een stuk of acht fondsen. Daarnaast doen wij ook meer de traditionele financieringsproducten voor particulieren. Maar dat is product gerelateerd terwijl fondsen meet op thema's opereren.	Het afstemmen van de governance en de financiering van een fonds zijn veelal lastig	
O	<i>Op welke wijze komen investeringsfondsen tot stand?</i>		
R	De context van het verhaal is misschien wel van er is weinig over fondsen geschreven. Ik denk dat 2008 ons wel iets heeft geleerd en dat is dat wij meer structuur moeten aanbrengen in onze financiële handel. Daar zijn we nu drukdoende mee. Dat betekent dat banken vooral verantwoord moeten	Sinds 2008 komt structuur in de financiële handel	

	<p>financieren. Ik heb geen kritiek op banken in tegenstelling tot vele mensen. Ik vind dat banken heel goed bezig zijn, ze zijn hun kapitaal op orde aan het brengen en vooral bezig met de bancaire functie en de betaal functie en de spaar functie. Ze zijn in mijn ogen bezig met het verantwoord financieren. Dat betekent dat je andere mogelijkheden moet zoeken om durfkapitaal te vinden. Ik vind dat daarin de overheid een rol moet spelen. Omdat dit maatschappelijke thema's betreft, risico's betreft en innovatie betreft. Daarin moeten de overheid en Europa een rol spelen. Dan heb je nog een derde partij. Je start met durfkapitaal vervolgens kunnen banken als dingen bewezen zijn het overnemen van durfkapitaal. Dit is vaak in de vorm van cofinanciering met een fonds. Als alles een solide rendement heeft kunnen dingen doorgestoten worden naar beleggers. Dan heb je eigenlijk de financieringsriedel op orde. Daar begint het nu naar te neigen. Waar we zoekende zijn is: wil de overheid overal zijn rol pakken en hebben we de taakverdeling goed op orde. Doen banken wat ze verantwoordt kunnen doen en stappen beleggingsfondsen op tijd in? Om langdurig rendement te maken op projecten. Wij proberen met overheden te zoeken naar allerlei thema's waarop zij wat willen. Daar begint het mee, het is niet het doel om een fonds op te richten maar om een probleem op te lossen. Dit krijgt steeds meer vorm binnen verschillende thema's. Waarbij we vaststellen dat een fonds de oplossing kan zijn. Daarna moet gekeken worden welke partijen kunnen investeren. Dat zou met name overheden en Europa moeten zijn.</p>	<p>Andere mogelijkheden dan banken voor durfkapitaal</p> <p>De overheid is zoekende welke rol en risico's zij wilt nemen.</p>	
O	<i>Om welke reden wordt er gekozen voor het oprichten van investeringsfondsen?</i>		
R	De overheid, SVn en potentiële investeerders zijn de partijen die momenteel fondsen oprichten. Investeerders zijn bijvoorbeeld banken of Europa.		
O	<i>Welke actoren hebben zeggenschap binnen het investeringsfonds?</i>		
R	De governance vind ik heel belangrijk. Hier versta ik onder: wie heeft het toezicht op het reilen en zeilen van een fonds. Ik vind dat dat bij de overheid moet liggen of het nu een nationaal, provinciaal of gemeentelijk is. De overheid moet een soort rol spelen als een raad van toezicht. Maar	<p>Zeggenschap moet bij de overheid liggen of dit nu op</p>	

	<p>de rol moet niet meer zijn dan een raad van toezicht. Het bestuur moet liggen in de lagen daaronder dan heb je het over fondsmanagers. Een fondsmanager zal binnen de strategie van een fonds moeten opereren. Die strategie zal door de overheid moeten worden opgesteld. Maar wel de fondsmanager binnen die strategie de vrijheid geven om beslissingen te maken. Daarmee voorkom je dat de politiek teveel op de uitvoering komt te zitten. De uitvoering moet je vooral overlaten aan partijen die er verstand van hebben. Daarnaast zorgt het ervoor dat als projecten mislukken dat je daarvoor niet ter verantwoording wordt geroepen. De meeste fondsen zitten in de innovatie dit kent hoge risico's en daarbij hoort ook dat het een keer mis zal gaan. Het juiste risicoprofiel op een fonds is daarom ook van belang. Er moet gedefinieerd worden hoeveel geld er in het fonds moet terugkeren. Dan calculeer je in dat er ook een behoorlijk verlies gepakt kan worden. Als je op die manier de governance op orde hebt dan kan een fonds goed functioneren. Maar daar is in Nederland een wereld te winnen. Hier is niet veel literatuur over en je ziet dat overheden hiermee stoeien.</p>	<p>nationaal of regionaal niveau is. De rol moet niet meer zijn dan Raad van Toezicht.</p> <p>Uitvoering overlaten aan partijen die hier verstand van hebben. Voorkomen dat politiek zich met uitvoering gaat bemoeien.</p> <p>Juiste risicoprofiel voor het fonds van belang.</p> <p>Weinig literatuur over de governance wijze van fondsen</p>	
O	<p><i>Op welke wijze wordt voorkomen dat individuele actoren eigen doelen gaan nastreven?</i></p>		
R	<p>Dat is natuurlijk een gevecht. Je hebt ook nog wet en regelgeving, aanbestedingsrecht, staatssteun recht en los daarvan het juridische spel wanneer ben je wel of niet aansprakelijk. Die dingen moeten allemaal doorlopen worden, dat kost de nodige tijd. Om van een idee tot een operationeel fonds te komen ben je een jaar of twee jaar mee kwijt. Daarbij hoort ook het gevecht om iedereen op zijn juiste terrein te krijgen. De overheid heeft te neiging om heel sterk te willen sturen. Het begint ermee om daarover met elkaar afspraken te maken.</p>	<p>Dit is een gevecht, ook met de wet en regelgeving.</p> <p>Overheid heeft de neiging om sterk te sturen.</p>	
O	<p><i>Zijn er door betrokken actoren kaders gesteld aan het functioneren van investeringsfondsen?</i></p>		
R	<p>De neiging van de overheid is om enerzijds iets in het leven te roepen dan te zeggen we zetten het op afstand maar wel tegelijkertijd grip houden. Dat vloekt met elkaar. Dat is geen verwijt of geen wijzende vinger. Maar dat is een constatering die ik ergens ook wel snap. Het moet duidelijk</p>	<p>Lastig o iets op afstand te plaatsen en tegelijk als overheid grip te houden.</p>	



	worden dat partijen er belang bij hebben als hun verantwoordelijkheden en risico's afgebakend worden. Dat betekend ook dat je voor bepaalde dingen niet aansprakelijk gesteld kan worden, maar alleen de fondsmanager. De governance en de veranderde rol van de overheid is van belang.		
O	<i>Wordt naar uw mening invloed uitgeoefend vanuit de politiek op investeringsfondsen?</i>		
R	De neiging van de politiek is om zich te bemoeien met fondsen. Je merkt wel dat overheden die meer ervaring hebben met fondsen zoals Rotterdam en Den Haag. Dit zijn bij uitstek twee gemeente die ook met zogenaamde Jessica Europese fondsen werken. Die raken eraan gewent om een fondsmanager zijn werk te laten doen en dan is iedereen blij. Dan worden er projecten gerealiseerd en het geld op een verantwoorde wijze weggezet. En de overheid kan op strategisch niveau het fonds beïnvloeden. Ik vind bijvoorbeeld dat de Jessica fondsen goed functioneren. Als Nederland hebben we vaak kritiek op Europa. Maar een ding weet ik zeker dat we van Europa kunnen leren is het structureren van fondsen, Europa heeft hierin een voorsprong. Daar is goed geregeld zowel financieel als juridisch hoe zo'n fonds in elkaar moet zitten. En dat zorgt ervoor dat de partijen die hiermee ervaring hebben opgedaan beter een rol vinden voor fondsen. In tegenstelling tot de meer landelijke of regionale fondsen. Zoals bijvoorbeeld de provinciale energiefondsen. Je ziet hier enorme verschillen in governance. In Noord-Holland moet zelfs Generale Staten beslissing over elk project, dus die bemoeien zich sterk op projectniveau. Terwijl er andere fondsen die dat meer durven laten aan de fondsmanager. Maar zich dan bemoeien met dingen als staatssteun. En dan elk project afzonderlijk gaan toetsen zonder het over te laten aan de fondsmanager. Daar zie je dat Nederland nog opzoek is naar de juiste rol van de overheid.	<p>Politiek wil zich graag bemoeien met fondsen.</p> <p>Overheid zou alleen op strategisch niveau het fonds moeten beïnvloeden.</p> <p>Grote verschillen in de governance van investeringsfondsen.</p> <p>Veel overheden zijn op zoek naar de juiste rol.</p>	
O	<i>Is er naar uw mening een veranderde rol van de overheid merkbaar en hoe uit zich dit?</i>		
R	De overheid zal meer een regisserende rol moeten hebben op allerlei thema's. De uitvoerende rol veel meer overlaten aan de markt. Fondsen lenen zich hier ook er goed voor, daar moet wel nog wat water door de	Regisserende rol voor de overheid en uitvoerende rol voor de markt.	

	rijn. Maar de bewegingen zijn wel langzaam in gang gezet. Ik zie nog niet zoveel private partijen die zich echt aan bemoeien tegen de governance van een overheidsfonds. Als de overheid zelf maar deze bewegingen gaat maken dan komt het ook goed. Wat je wel ziet is dat de markt wel een beweging maakt naar van wat moeten wij wel en niet oppakken, de overheid moet hierbij aansluiten.	Fondsen zijn hier een uitstekend middel voor.	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de rol van de overheid en vindt u dit een gepaste rol?</i>		
R	De overheid ziet in dat ze meer in de regierol moet en dat dit in haar eigen belang is om dit vooral af te bakenen. Ik vind dat een gepaste rol voor de overheid. De overheid moet vooral geen verstand willen hebben van investeren en financieren. Dat betekent dat je partijen moet inschakelen die er wel verstand van hebben. Maar de marktpartijen moeten zich niet aan willen bemoeien tegen de strategie van een stad of gebied. Als partijen bij hun expertise blijven dan gaat het goed.	Overheid moet geen rol aannemen als investeerder. Marktpartijen niet bemoeien met de fondsstrategie.	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Dat is natuurlijk vrij algemeen. Het publiek belang omvat meer dan alleen de leefomgeving, dat omvat ook sociale voorzieningen. Dat je economisch de zaken dusdanig op orde hebt dat iedere burger daar maximaal mogelijk onder kan renderen. De overheid moet dat helpen mogelijk maken, dat is het publieke belang.	Iedere burger maximaal mogelijk kan renderen.	
O	<i>Wordt dit publieke belang als doel gesteld voor investeringsfondsen?</i>		
R	Daar begint het altijd wel mee. Men heeft meestal wel een meer jaren visie waar men naar toe wilt de komende 10 of 20 jaar als stad of regio of land. Heel veel gemeenten hebben bijvoorbeeld om in 2040 energie neutraal te zijn. Energie is een goede beweging dat we van het gas afkomen. Ik denk als dit gerealiseerd wordt dat dat erg goed is en dat is een publiek belang. Het raakt iedere burger. Er zijn alleen innovatie bewegingen nodig om dit te bewerkstelligen. Daarom is het risicovol en gaan dingen mis. Fondsen zijn nodig om te helpen dit zo goed mogelijk te realiseren.	Er zijn innovatie bewegingen nodig en dit vraagt om het nemen van risico's	
O	<i>Welke rol is voor de overheid weggelegd voor het aanjagen van deze innovaties?</i>		

R	Dat is een hele lastige. Je merkt dat partijen hiermee enorm stoeien. We leven in een tijd dat subsidies tot einde komen. Ik ben hier een groot voorstander van. Dat betekent wel dat je alternatieven nodig hebt vanwaar je leningen en investeringen gaat doen. Dat kwartje is wel gevallen maar het betekent wel dat er voldoende geld nodig is. Er wordt wel geroepen er is voldoende geld voor een goede investering, maar wat houdt dit in? Het is nogal een kunst om die twee bij elkaar te brengen.		
O	<i>In hoeverre denkt u dat revolverende investeringsfondsen de toekomst zijn?</i>		
R	Revolverende fondsen participeren in zaken met de bedoeling dat het geld terugkomt en daarmee opnieuw wordt ingezet. Het opnieuw inzetten is trouwens geen zelfsprekendheid. Ik denk dat er steeds meer voorbeelden van revolverende fondsen gaan komen en dat dit de oplossing gaat worden voor veel thema's.	Het opnieuw inzetten van geld is geen vanzelfsprekendheid.	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid om deel te nemen bij een gebrek als durfkapitaal?</i>		
R	De wereld is veranderd, banken stellen geen geld meer beschikbaar. Dan moet je andere oplossingen gaan creëren. Banken zullen in de toekomst niet in dezelfde fout moeten gaan vallen waar ze in 2008 invielen. Banken zullen bij een goed draaiende economie de afweging moeten maken waarin is het verantwoord om geld in te stoppen en niet dezelfde fout maken die ze in 2008 maakten.		
O	<i>Is er naar uw mening een verschil tussen het nastreven van doelstellingen van publieke en private partijen?</i>		
R	Private partijen doen altijd dingen om daar ook een zo goed mogelijk financieel rendement uit te halen want ze lopen ook risico's. De overheid moet daar anders in gaan zitten. Als je dingen wilt realiseren met hoge risico's toch om maatschappelijke redenen wilt realiseren dan betekent het dat je met minder rendement, zelfs met negatief rendement genoeg moet nemen. Dat is voor overheden ook wel wennen. Je ziet dat er een bijzonder beweging is. We gaan van subsidies dat 100% kost naar revolverende fondsen waar we 100 plus procent terugkrijgen. En een wereld daartussen heeft nog niemand erover nagedacht. Volgens mij gaat het juist om de wereld ertussenin. Want de rendementskant is juist voor private	Overheden zullen hogere risicoprojecten moeten ondernemen voor het realiseren van het publiek belang.  Tussen revolverende fondsen en subsidies zit iets tussen.	

	partijen want daar is het risico min of meer al afgedekt en de rendementen bepaald. Daar pakt de markt het wel op. Het juist om de dingen ertussenin waar risico's en innovatie zitten. Waarin marktpartijen onvoldoende in moeten investeren en waar je niet 100% van je geld terugkrijgt. Er zijn bijvoorbeeld al innovatie fondsen waarin overheden hebben bepaald dat ze 70% van hun geld terug willen.	Revolverende fondsen zonder 100% rendement.	
O	<i>Wordt dit ook vooraf vastgelegd?</i>		
R	Ja, dat is wat ik bedoel de governance moet van tevoren goed worden vastgesteld. Dan weet iedere partij waar die aan toe is en dan weet een fondsmanager ook welke risico's kan nemen. Die risico's moeten ook genomen worden om een beweging te bewerkstelligen.	Fondsstrategie belangrijk voor het stellen van kaders.	
O	<i>Bent u niet bang dat op deze wijze revolverende fondsen te veel risico's gaan nemen met grotere gevolgen?</i>		
R	Ik vind dat een doodoener omdat het impliceert dat een fondsmanager erop uit is om de boel te laten falen. Je mag ervan uit gaan dat iedereen zijn werk serieus neemt en gaat doen. Dat houdt in dat je om serieuze redenen investeert in maatschappelijke projecten en dat je goed van tevoren bepaald waarom je bepaalde risico's neemt. Je moet eerst ieder project op maatschappelijk rendement selecteren en niet op IRR. Eerst kijken naar het maatschappelijk rendement en vervolgens kijken of het een businesscase wordt. Dat betekent dat je risico's kunt nemen omdat wellicht het maatschappelijk rendement erg groot is.	Projecten selecteren op maatschappelijk rendement, vervolgens IRR.	
O	<i>Op welke wijze kunnen actoren beloont of bestraft worden binnen een investeringsfonds?</i>		
R	Als je de governance goed regelt dan heb je via een adviescommissie en een investering comité of raad van toezicht. Die weldegelijk partijen kunnen afrekenen op hun presteren en dat betekent dat je als fondsmanager je taak serieus moet doen. Maar het betekent ook als partij die afrekenen dat je goed moet kijken wat de governance van het fonds is. Dan ontstaat er een gezond evenwicht.	Weldegelijk mogelijk om partijen te beoordelen.	
O	<i>Over welke macht beschikt een fondsmanager?</i>		
R	Dat is binnen de Europese fondsen goed geregeld. Op de investeringsstrategie staat een veto. En dat moet ook zo blijven omdat dit		

	de kaders zijn die een overheid stelt. Ga je als fondsmanager een project financieren buiten deze kaders dan heb je een probleem. Binnen die strategie moet je de fondsmanager vooral ruimte geven. Dan kan de overheid er veel van vinden maar het is uiteindelijk de fondsmanager die besluit en dat heeft met zijn vak en discipline te maken. Als je dat goed met elkaar regelt dan heeft geen van beide een beschikking over een machtspositie.	Fondsmanager dient zich te houden aan opgestelde kaders.  Fondsmanager heeft uiteindelijke beslissing.	
O	<i>Is het voor een overheid noodzakelijk om durfkapitaal te stimuleren?</i>		
R	Waarom zijn er Juncker gelden in het leven geroepen. Er mag verlies op gemaakt worden risicokapitaal, achtergestelde leningen het mag allemaal. Het is juist de bedoeling dat de overheid dingen doet waar marktfalen optreedt. Marktfalen is het issue waarom de overheid de legitimatie heeft om in te treden. Dat betekent dat je balanceert op een koord tussen marktfalen en een businesscase. Dat gaat een keer mis, dus durfkapitaal, dus Juncker gelden, dus een overheid die een rol moet spelen.	Overheden ingrijpen waar marktfalen optreedt.	
O	<i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	Als iedere partij risicofondsen, banken, beleggers, pensioenfondsen datgene optimaal doen wat ze zouden moeten doen. Dan sluit het goed op elkaar aan en dan vindt geld op een effectieve wijze zijn weg en kan er met dat geld zo maximaal mogelijk geïnvesteerd en gerealiseerd worden.	De financieringsketen dient op een optimaal mogelijke wijze te functioneren.	

### Ruud van Raak – Programmamanager EFRO en kansen voor West (SOFIE)– Gemeente Rotterdam

20-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	Ik ben programma manager van een Europees subsidie programma. Voor het Europees Fonds van Regionale Ontwikkeling. Daarnaast ben ik ook werkzaam voor kansen voor West, dat is een landelijk programma. De eigenaren van dat programma zijn de G4 en de vier grote provincies. Die		

	<p>hebben als regio samen, een beetje unieke samenwerken. Die hebben in 2007 de Europese structuurfondsen voor alle Randstedelijke regio's beschikbaar gesteld. Voordien moest je onder een bepaald economisch level zitten. Toen kreeg iedereen dat en is een programma ingediend. Er is een gezamenlijk programma voor west opgericht en er is toen besloten om gemeente Rotterdam als uitvoeringspartij aan te wijzen.</p> <p>Managementautoriteit heet het in formeel jargon. Door de commissie van EZ is de gemeente Rotterdam aangewezen als managementautoriteit voor het EFRO West programma. Ik heb eerst 10 jaar bij het ministerie gewerkt en in 2008 heb ik mede het programma van West ontworpen. Toen ben ik overgegaan naar de gemeente Rotterdam en eindverantwoordelijk geworden voor het programma kansen van west. Het eerste programma van west is inmiddels al afgerond en heeft 1,1 miljard aan investeringen opgeleverd met 310 miljoen uit Europese subsidie. Dus ongeveer 4 keer gemultiplieerd. Nu zijn we bezig met kansen voor west 2 nu hebben we iets kleiner programma met een investeringsvolume van 600 miljoen. Wat we dagelijks doen is het programma runnen en projecten beoordelen en controleren.</p>		
O	<i>Op welke terreinen is het investeringsfonds actief?</i>		
R	<p>In kansen voor west één hadden we een paar kleine fondsen die bestonden voor MKBers. Halverwege de periode kwam Brussel met de Jessica fondsen. Zou het niet beter zijn om in de rijkere lidstaten revolverend met de middelen om te gaan dan kun je het geld meerdere malen inzetten. Toen is er een onderzoek geweest en bleek dat er weinig behoefte in Nederland was aan fondsen. Dit was nog voor de crisis en er was nog heel veel geld beschikbaar uit vastgoed. Als vastgoed verkocht werd, werden daar publieke belangen mee gerealiseerd. Dit ging natuurlijk heel snel achteruit tijdens de crisis dus in 2009 is het onderzoek opnieuw gedaan. Toen kwam eruit dat er nu wel behoefte was aan PPS financieringsconstructies. Toen is er besloten om in Den Haag en Rotterdam een pilots te doen met SOFIE en ED en FRED. Met een klein bedrag. Er is toen een poging gedaan om private partijen op fondsniveau mee te laten investeren. Dat vonden ze toch wel eng. Terwijl ze mee kunnen zitten aan een tekentafel en beslissen in een gebied wat er</p>	<p>Door crisis behoefte aan revolverende fondsen</p> <p>SOFIE ontstaan uit samenwerking met Den Haag</p> <p>Private partijen sneller geneigd om op projectniveau te</p>	

	<p>gebeurt. Op projectniveau vonden ze het interessant maar om erin te stappen te risicovol. Toen is het uiteindelijk niet gebeurt. Er zijn wel gesprekken geweest met Dura Vermeer, woningbouwcorporaties, Ballast Nedam. Uiteindelijk is gezegd om publiek te beginnen en op project niveau is er wel privaat geïnvesteerd. De pilots zijn vrijwel succesvol verlopen. Bij het oude kansen voor west hadden we 90% subsidies en 10% revolverend en voor het nieuwe kans voor West hebben we 50% revolverend. Dat is dus bijna ver vijfvoudig. Nu hebben we overal fondsen. In het programma zitten drie prioriteiten, de eerste daarvan is innovatie daarvan hebben we 5 fondsen. Met name early stage voor ondernemers samen met de universiteiten opgezet. Zo hebben we er een in Utrecht, Rotterdam, Delft, Amsterdam en Flevoland. Er zit nog 1 participatiefonds in die met name inspeelt op deelnemingen. Vervolgens hebben we low carbon (duurzame energie) en als laatste hebben we stedelijke ontwikkeling. Hier zitten de opvolgers in van SOFIE en Ed en FRED. Die zijn allemaal uitgebreid vanuit thematiek en gebied, met name op energie. Formeel moeten we de fondsen selecteren en beoordelen of ze in aanmerking komen voor het geld vanuit de EFRO. Bij de ontwikkeling van SOFIE help ik mee aan de ontwikkeling en bij de andere zit ik meer aan de beoordelingskant.</p>	<p>investeren dan op fondsniveau.</p> <p>3 prioriteiten bij het EFRO programma: innovatie, duurzaam.</p>	
O	<p><i>Waarom is er bij SOFIE specifiek gekozen voor een fondsconstructie?</i></p>		
R	<p>De twee belangrijkste redenen zijn. Een het bedrag werd steeds minder dus als je een bedrag meerdere malen kan inzetten heeft dit een voordeel. In het westen van Nederland is er minder geld beschikbaar van de energie bedrijven. Daarom zie je hier meer fondsen die opgericht zijn met Europees geld en minder met eigen geld. Wij moesten Europees geld proberen te vinden. De tweede reden is dat gemeentelijke begrotingen en geld heel weinig. De vastgoed inkomsten zijn namelijk opgedroogd. Je ziet nog een aantal hele grote projecten maar voor de rest is er weinig geld. Vanuit dat gedachten goed is een trend ontstaan waarbij de gemeente samen met de markt of samen met bewoners problemen gaat aanpakken. Als we nu samen met private partijen ook de financiering doen, we zijn begonnen met een snelweg samen te financieren in PPS verband. Ik geloof daar wel sterk in maar het is een kwestie van een lange adem. Private partijen doen nu goed</p>	<p>Minder geld beschikbaar vanuit energie fondsen dus meer fondsen met Europees geld</p> <p>Gemeentelijke vastgoed inkomsten zijn opgedroogd</p> <p>Bij PPS kwestie van lange adem</p>	

	<p>mee maar ze zijn aan het idee gewent dat de gemeente het oplost. De grote achterliggende gedachten is , en iets dat je na moet streven is dat publiek en privaat gelijk vanaf het begin op dezelfde manier meedoen. Wat ik wel heel redelijk vind is dat als er opbrengsten zijn dat er een voorkeur gaat naar de private partij. Je zou er op gelijke wijze in moeten treden maar je moet ook wennen aan elkaar. Dat is eigenlijk het ideaalbeeld, dat is niet gelukt met SOFIE omdat private financiers niet mee wilden doen. We zien het nu wel aan de projectkant en ook bij SOFIE 2. Je ziet nu ook bij de proof of concept fondsen dat private partijen zich hieraan willen committeren. Dat zie je ook op de TU Delft waar veel patenten etc. worden aangevraagd. Dat soort dingen is uiteindelijk een derde geldstroom en werkt voor innovatie dingen goed. Maar voor het publieke-gemeentelijke domein verlopen de private investeringen stroef.</p>	<p>Evenveel input van publiek als privaat</p> <p>Private partijen hielden zich op afstand</p> <p>Publiek-gemeentelijk terrein nauwelijks private investeringen</p>	
O	<p><i>Waar denkt u dat het aan ligt dat er geen private partijen investeerde in het verleden en nu wel?</i></p>		
R	<p>Ik denk dat het een gedeelte gewenning is en verwenning. Private partijen waren ontzettend verwent omdat vanuit de Rijksoverheid altijd eerst subsidies werden gedaan en het zoet was voor de private partijen. De globale infrastructuur werd door publieke partijen uitgezet en zodra het financieel interessant werd zijn private partijen ingestapt. Wat ook een belemmering was zijn de woningcorporaties, onder andere door de situatie met Vestia. Toen mochten ze niet investeren, toen de IJsland toestand van IceSafe. Want het had erg voor de hand gelegen dat woningbouw corporaties mee zouden doen. Het waren verschillende redenen. Maar vooral ook het eerst zien en dan geloven en dat zie je nu nog wel een beetje. Ze vinden het allemaal interessant maar het moeten allemaal goede proposities zijn. Heel vaak dat inhoudelijke mensen ja hebben gezegd en dan komen ze bij de CEO financiën en dan gaat er een streep door omdat het allemaal te lang duurt met rendement maken. Dat is een beetje de situatie.</p>	<p>Private partijen waren ontzettend verwent</p> <p>Wereldwijde gebeurtenissen hadden impact</p> <p>Ideeën bij CEO financiën gestopt</p>	
O	<p><i>Welke actoren hebben zeggenschap binnen zulke investeringsfondsen?</i></p>		
R	<p>Toen we met SOFIE begonnen is er door de commissie geld beschikbaar gesteld om te kijken voor de meest handige governance-structuur/zeggenschapsstructuur. We hebben dit volgens het boekje</p>		



	<p>opgezet en doen alles wat geadviseerd wordt. Er werd een CV geadviseerd. Binnen een CV is gekozen dat degene die de aanbesteding zou winnen een apart bedrijfje zou oprichten en die werd lead-partner. Zodat deze voldoende prikkels had binnen de CV. In de statuten is rekening gehouden met mocht een private partij zich melden dan kan die CV lid worden. En toetreden voor zijn aandeel. Het was expliciet de bedoeling in de startstatuten. Of het nu een BV of CV is maakt niet veel verschil maar een CV is het een gebruikelijke structuur. In Den Haag is deze inmiddels al behoorlijk uitgebreid daar zit een holding boven. Die holding heeft dit modelletje helemaal door ontwikkeld. Ik vond het te duur om een holding op te richten voor één fonds. Maar het heeft ook zeker zijn voordelen. Bij de gemeente Rotterdam zie ik een wisselend beeld over het toepassen van een holdingfonds. Wij zijn in die mate lang niet zo ambitieus als Den Haag. Er is wel eens een voorstel geweest maar meer weet ik er niet vanaf.</p>	<p> Holdingfonds oprichten kostte teveel geld</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven welke de rol van de gemeente Rotterdam binnen investeringsfondsen hanteert?</i></p>		
R	<p>IK denk dat de gemeente Rotterdam durfkapitaal moet investeren. Je ziet bijvoorbeeld dat de politiek op afstand wordt gehouden binnen de constructie en dit wordt door de politiek ook als aantrekkelijk ervaren. Zowel de huidige als de vorige wethouder die hadden beide zoiets van. Ik wil twee dingen private partners op fondsniveau en op afstand qua zeggenschap. Zodat het management op afstand staat zodat als de politiek gaat lobbyen voor geld dat we hier in gevoelig voor zijn. De enige rol die eigenlijk gespeeld wordt door de gemeente Rotterdam is Michiel van Keulen die zit in het investeringscomité. Die kijkt mee naar de investeringsstrategie maar over individuele projecten heb je geen rol. En dat vind ik juist goed. Sofie is nu nog best klein maar het model kun je natuurlijk ook toepassen in grotere fondsen</p>	<p>Vanuit politiek twee voorwaarde gesteld: participatie van een private partij en politiek op afstand van fonds</p>	
O	<p><i>Welke uitgangspunten zijn door de gemeente Rotterdam gehanteerd bij de oprichting van SOFIE?</i></p>		
R	<p>Naja wat ik zojuist al aangaf de politiek op afstand en private partners betrekken in het fonds. Wat je wel vaker ziet is dat de overheid iets op gang wilt hebben en er uit treedt als het goed draait of als er voldoende partijen</p>		

	<p>zijn. Dat was hier niet de bedoeling omdat gekozen is om op afstand te zitten. Je kunt niets anders dan in de toekomst een publiek-private samenwerking samen door ontwikkelen. Dat is toch wel een belangrijk principe. Ik denk dat het een logisch rol is dat je bij een investeringscomité de problemen op tafel kan leggen en hier ook mee kan praten. Zelfs als gemeente heb je beperkte middelen. Faciliterend en voorzienend als gemeente heb je wel een rol en dat schikt ook binnen het Rotterdamse beleid. En vanuit die rol kun je ook voldoende invloed uitoefenen. De taal van private partijen wordt beter gesproken door een fondsmanager die affiniteit heeft met private sector. Ik zie dat een fondsmanager met commerciële kennis meer deuren opent dan dit wordt geregeld door een publieke partij. Ik denk dat je naar de simpele deals van SOFIE kijkt als we daar een ambtenaar op af sturen. Het vertrouwen is anders. Je gaat een private partij het fondsmanagement laten uitvoeren en je houdt de gemeentelijke rol op afstand zowel politiek als op niveau van de investeringsstrategie. Je gaat wel mee de tekentafel ontwikkelen maar je laat het wel aan de markt over. Het oude spreekwoord geldt nog steeds wel betaald bepaald. De overheid heeft het geld niet meer dus je bent ook afhankelijk van private partijen.</p>	<p>Een faciliterende en voorzienende rol past bij de gemeente Rotterdam</p> <p>Fondsmanager slaagt er beter in private partijen aan te sturen</p>	
O	<i>Zou u een beschrijving kunnen geven over de rol van een fondsmanager?</i>		
R	<p>Die fondsmanager die heeft twee belangrijke hoofdrollen. Ten eerste moet hij zelf zorgen dat er voldoende pijplijnen lopen en zijn fonds bekend is. Zeker als er investeringen in publiek-private constructie zijn. Dit is niet bij elk fondsmanagement zo. Vanuit de eerder opgestelde criteria moet hij zorgen dat de juiste projecten geselecteerd worden. Daarnaast moet hij zorgen voor een evenwichtig fonds. Daarbij wordt aanspraak gedaan over zijn kennis van revolverend investeren. Waarbij hij de afweging moet maken tussen ERR en IRR. Bijvoorbeeld als hij een project vanuit maatschappelijk oogpunt geweldig vindt zal hij hier een project tegenover moeten zetten waar meer geld te verdienen valt.</p>	<p>Twee hoofdrollen voor fondsmanager: netwerk onderhouden en bekendheid voor fond generen</p> <p>Afweging maken tussen projecten met ERR en IRR</p>	
O	<i>Op welke wijze heeft de gemeente Rotterdam invloed op de fondsmanager?</i>		
R	<p>Het is een Europese aanbesteding dus de gemeente speelt geen primaire rol, want er is een apart cv tussen gezet. Het is natuurlijk geen idealen situatie</p>	<p>Geen idealen situatie dat</p>	

	omdat twee derde aandelen zijn van publieke partijen van het EFRO en de gemeente Rotterdam. We hebben wel beleid dat het onder de 50% moet maar dat is nu nog niet gelukt. Want als gemeente wil je minderheidsaandeelhouder zijn. We zijn niet direct opdrachtgever, onze enige rol is via het investering comité invloed uitoefenen. Maar daar zitten meerdere partners in. Dus de fondseigenaren positie is niet gelijk aan die van de gemeente Rotterdam. Gemeente Rotterdam is wel groot aandeelhouder maar niet leidend daardoor voorkom je belangenverstrengeling.	publieke partijen een meerderheid hebben in het aandeel kapitaal  Gemeente Rotterdam is groot aandeelhouder maar niet leidend in beslissingen	
O	<i>Merkt u dat vanuit de politiek invloed wordt uitgeoefend op het investeringsfonds SOFIE?</i>		
R	Nee zelden, dit zie je heel weinig. We zitten niet in een adviescommissie. Alleen private partij inzitten hier in die allemaal commerciële doelstellingen hebben. De politiek kan dus geen invloed uitoefenen. Het zal heust wel eens voorkomen maar hij gaat zelf opzoek en de mensen van de adviescommissie zijn alleen private partijen. Natuurlijk kunnen ze wel ideeën aandragen voor SOFIE maar de fondsmanager moet vervolgens nog de beslissing nemen. Het zou niet goed zijn als het wel zo was.	Politiek kan geen invloed uitoefenen op SOFIE  Kunnen wel ideeën aandragen	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Dat zouden verschillende dingen kunnen zijn. De meest in het oog springende zijn energie en arbeidsmarkt. Dus die twee met name. Bij duurzame ontwikkeling gelden afspraken als 20% moet nieuwbouw zijn en moet SMART en zelfvoorzienend zijn. Het is een maatschappelijk belang om duurzaam met de energie om te gaan. Daarom zou je projecten kunnen helpen die gebieden duurzaam maakt. Bij de arbeidsmarkt zie je dat er een behoorlijk mismatch is tussen vacatures en het aanbod. Het aantal werklozen neemt wel wat af maar we zijn niet in staat het aantal vacatures in te vullen. Dit heeft verschillende oorzaken. Je ziet vaak dat je sociaal return opgaves hebt, dat kun je bij een lening ook meer of min doen. Dan heb je als het ware een maatschappelijk rendement.	Energie en arbeidsmarkt zijn twee belangrijke publieke belangen	
O	<i>IS het naar uw mening noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij het stimuleren van durfkapitaal?</i>		
R	Ja dat zie je wel gebeuren. Wij hebben dat bij kansen voor West 2 ook		

	<p>gedaan. Vanuit de Europese wetgeving wordt ook voorgeschreven als je revolverend wilt investeren moet je een ex-ante analyse erop loslaten. Wat je dan ziet is dat als je kijkt naar Nederlands durfkapitaal is dat banken geen risico meer durven te nemen. Maar als je naar fases kijkt waarin een project is dan zie je dat het durfkapitaal meer naar 7 a 8 a 9 (Technology Readiness Level (TRL) neigt. Je ziet hierbij twee grote problemen. De valley of death, TRL 3 t/m 6. Ze hebben wel uitgevonden hoe het werkt maar voordat het in productie kan worden genomen en op de markt worden gebracht moet je eerst grootschalig testen. Met een marktfalen. Daarnaast zie je bij energie dat het vaak om de duur van projecten gaat. De rendement, break even points net te laat komt voor de reguliere markt wat ze nog net rendabel vinden. Bij duurzame energie zie je vaak dat ze de businesscase privaat gezien niet voor mekaar krijgen. We hebben in Rotterdam wel allerlei initiatieven als venture café en CIC dus dat gaat volgens mij best wel ok. Maar het is niet zoveel Nederlands, zijn toch veelal te calvinistisch voor durfkapitaal.</p>	<p>Nederlandse banken durven geen risico's te lopen met durfkapitaal</p> <p>Dit is mede een van de oorzaken van The Valley of Death</p> <p>Overheid ingrijpen in marktfalen en projecten waarbij het rendement pas op lange termijn zichtbaar is In Rotterdam verschillende initiatieven</p>	
O	<i>In hoeverre denkt u dat revolverende investeringsfondsen de toekomst zijn?</i>		
R	<p>Ja dat denk ik wel. Er wordt altijd gezegd dat er altijd subsidies nodig blijven dat denk ik ook wel. Ben er zelf niet zo'n voorstander van subsidies. Volgens mij kan het principe best veel revolverend. Op het eerste oog zullen ze wel blijven ze zijn er ook al heel lang. Als je naar de Regionale Ontwikkel Maatschappijen kijkt die bestaan al 40 a 50 jaar. Dus revolverende fondsen met publiek geld gedeeltelijk gevoed zullen wel blijven. Hopelijk kunnen we iets meer toegroeien naar succesverhalen en dat men ziet dat het iets langer duurt maar dat het rendement niet veel slechter is. Dat is het ook niet maar ze voldoen niet aan het tijdslimiet. Wat je ziet is dat de toegang naar kapitaal veel ontwikkeling is, vooral in deze regio door IQ, venture café en CIC. Dat is wel te hopen dat de periode uit een mede publiek gefinancierd fonds zo kort mogelijk wordt. Zo kan er eerder privaat geïnvesteerd moeten worden vooral bij innovatie. Bij energie ga je een onrendabele top houden. Je ziet wel ontwikkelingen dat na een aantal succesverhalen subsidies om worden gezet in leningen. Omdat mensen dan zien dat je met privaat geld</p>	<p>Veel kan revolverend i.p.v. subsidies</p> <p>Meer succesverhalen realiseren waardoor private partijen sneller geneigd zijn om te participeren</p> <p>Periode van publiek kapitaal zo kort mogelijk</p>	

	voldoende rendement krijgt. Op innovatie hou je altijd de Valley of Death, misschien dat het durfkapitaal een beetje naar voren schuift.	Je houdt altijd een onrendabele top bij energie en een Valley of Death bij innovatie projecten	
O	<i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek-(semi)privaatinvesteringsfonds?</i>		
R	Het ideaalbeeld is dat de overheid minderheidsaandeelhouder is. Private partijen moeten wel meedoen. Een normaal rendement bereikt dient te worden gehaald, alleen dat je aan solvabiliteit en liquiditeit een grens stelt. En dat het op langere termijn met maatschappelijk rendement wel moet kunnen. Mijn ideaalbeeld is dat private partijen op fondsniveau investeren en een meerderheid van de aandelen in een fonds hebben. Dan krijg je net iets meer marktwerking. Ik zie niet als ideaalbeeld dat publieke partijen uit fondsen verdwijnen. Zeker niet voor stadsontwikkeling. Als er voldoende durfkapitaal of eigen vermogen bij een bedrijf is, is het raar om als overheid hierin te participeren. Maar bij PPS constructies bij de herontwikkeling van ruimte zou het vreemd zijn als er alleen maar economische motieven achter zitten. Dus er dient dan altijd een maatschappelijk rendement gediend te worden. Wat mij betreft gaat de overheid er overal inzitten als SOFIE en de gemeente begroting overboord. Alles los van de Raad. Er wordt over revolverende fondsen gesproken bij re-integratie van werkelozen, sociaal impact bonds. Dat is een interessant fenomeen. Voor de economische ontwikkeling en de publieke ruimte zie ik een toekomst voor revolverende fondsen. In Rotterdam is weinig cofinanciering omdat er weinig geld beschikbaar is. Je hebt een gezamenlijk verantwoordelijkheid om de stad leefbaar en duurzaam te houden en voorzieningen op peil te houden. Dat zijn natuurlijk ook dingen die in de politiek toch wel een rol spelen. Het investeren samen met private partijen in maatschappelijke dingen legitimeert ergens ook de rol van de overheid als waakhond. Als je zowel economisch rendement kan halen en daarnaast de maatschappelijke belangen kan realiseren is dat mooi. Je moet van elkaar accepteren dat er maatschappelijke en financieel rendement doelstellingen zijn. De overheid neemt de first lost en private partijen krijgen het eerste rendement. Maar	Overheid als minderheidsaandeelhouder met een normaal rendement  Private partijen moeten fondsinvesteringen oppakken maar publieke actoren dienen niet volledig te verdwijnen  Samen verantwoordelijk om de stad innovatief, leefbaar en voorzieningen op peil te houden  Investeren met private partijen legitimeert de rol van de overheid als waakhond  Overheid first lost	

<p>daarnaast kun je nog steeds rendement maken. Als je de Europese investeringsbank neemt die doen niks anders dan dit soort investeringen. Die baseren hun investeringen op twee dingen 1 het moet voldoende massa hebben anders werkt het niet. Want als een keer iets mis gaat kun je het opvangen dus die zitten op fondsen van 50 miljoen. Ten tweede wie het eerste verlies pakt, in dit geval vaak de publieke factor. Maar wat je zien publieke fondsen maken niet minder rendement dan private fondsen. Sommige fondsen gaan nog niet goed omdat ze geneigd zijn om teveel rendement willen maken. Je hebt ook constructies waarbij je een verlaging hebt voor ondernemers van de WOZ. Dat mogen ze in een onderling fonds stoppen en daarmee de winkelruimtes opknappen. Je ziet allerlei zoektochten maar het is mooi als het lukt. Stedelijke ontwikkeling is het lastigste. Bij energie is wel geld aan te verdienen maar heeft een lange adem nodig.</p>	<p>Rendement publiek fondsen niet lager dan private</p>	
--	---	--

### Ton Overmeire – Fondsmanager van Holdingfonds Den Haag – Gemeente Den Haag

17-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	<p>Ik werk binnen de afdeling economie van de gemeente Den Haag dienst stedelijke ontwikkeling. Ik hou mij bezig met financieren van stedelijke ontwikkeling en een van de belangrijke pijlers daarvan zijnde structuur fondsen. Van de Europese commissie. Dit is het vierde programma periode van het structuurfonds. Je hebt hierbij ook kansen voor west waarbij de gemeente Rotterdam management autoriteit was. Vanaf dat moment hadden we al iets van revolverende fondsen. Dat was het starterfonds dat leningen gaf tot 125.000 euro aan ondernemers die bij een bank geen lening konden krijgen. Dat was een op zich zelf een succesvol instrument. Het was niet zo succesvol dat veel geld niet terug kwam. Dan zie je al dat een overheid niet zo goed is in het bepalen wat een goede investering is en</p>		

	<p>welke niet. Je wilt partijen van geld voorzien als banken dat niet doen. Een ander nadeel hiervan is dat er mensen in de problemen zijn gebracht. Want mensen die de schuld heeft zitten dan in een schuldsaneringsproject. Het heeft allerlei vervelend consequenties als een investering niet goed gaat zowel voor de ontvanger als de verstrekker. In een nieuwe periode kansen voor west zijn we doorgedaan met de startersfondsen. Alleen gaan we dit niet zelf meer doen maar op afstand gezet. We hebben dit weggezet bij credits weggezet een initiatief van Economische Zaken waarin ook alle banken vertegenwoordigd zijn. Stichting microkrediet Nederland heet dat. Dat is dus opgericht door het ministerie met als doelstelling om de kapitaal voorziening voor MKB opgang te houden. Inmiddels zit er veel geld in en heeft ook het Juncker fonds er geld in gestopt. Het Haagse starterfonds was overbodig omdat er een nationaal fonds was. Toen kwam de crisis en toen werd de stedelijke ontwikkeling ingewikkelder. Daarbij had je de Jessica beweging. In Nederland werd gezegd er is geen behoefte aan er is geld genoeg. Maar door de crisis veranderde dit. Toen is samen met Rotterdam afgesproken om een pilot te doen. Voor Rotterdam werd dat SOFIE (een fonds als deelneming) en voor Den Haag wouden we twee soorten fondsen. En daarnaast een structuur bouwen voor de toekomst. We hebben een holding fonds opgericht dat is stichting HEID geworden voor Holdingfonds Economische Investerings Den Haag. Daaronder twee fondsen Energiefonds Den Haag (ED) en Fonds voor Ruimte Economie Den Haag (FRED) op gericht. Vanaf het begin was de structuur een schot in de roos. Het ministerie van EZ vanuit het visserijprogramma wilden ook een revolverend fonds. Zij hadden een structuur nodig maar hadden dit niet. Er is toen aan Den Haag gevraagd of we dit wilden doen. Het was een goede les dat je onder de boom van het holdingfonds er een nieuwe tak aan kan hangen. Vervolgens zijn wij met geld van stichting HEID gaan investeren in de regionale ontwikkel maatschappij en ook in Innovation Quarter. Met het gerevolverde geld ebben we inmiddels geïnvesteerd in een SEED regeling. Dat is dan geld van ministerie, private investeerders. We zijn nu als Den Haag op verschillende gebieden fondsen uit te breiden en vervolgens een stap te maken naar Juncker etc. Om te kijken of we hier geld kunnen krijgen</p>	<p>Overheid niet zo goed in bepalen welke investeringen rendabel zijn</p> <p>Gemeente op afstand gezet</p> <p>Door de crisis was er behoefte aan kapitaal</p> <p>Structuur vanuit holdingfonds sloeg goed aan</p> <p>Onder het holdingfonds kunnen fondsen worden ondergebracht</p>	
--	--	---	--

	en in aanmerking komen voor een ver dubbelaar. Het is eigenlijk per ongelijk ontstaan vanuit Europees geld om het als pilot te doen. Ook omdat Europa revoluerende investeringen belangrijk vind. Dat bleek een succes en nu doen we vrijwel niet anders. Nu ben ik de Holding fondsmanager van stichting HEID geworden.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven over de werking van stichting HEID?</i>		
R	De stichting HEID vraagt subsidie aan bij de gemeente Den Haag, de provincie of Europa. En zij doen niks anders met de subsidie dan deze doorstorten in een fonds die al bestaat of nog moet worden opgericht. Stichting HEID zelf maakt geen enkele investeringsafweging voor projecten. Het zit dus echt op afstand. Het enige waar wij naar kijken is of de maatschappelijke doelen gehaald worden. We willen bijvoorbeeld zoveel ton CO2 besparen maar de maatregelen daartoe daar bemoeien wij ons niet mee. Ik denk dat het van belang is voor private partijen dat de gemeente niet direct invloed kan uitoefenen op de investeringen. Want als je wilt dat banken gaan mee investeren dan willen ze niet dat de politiek besluit of project A of B geld krijgt. Maar dat een onafhankelijk iemand vanuit financiële motieven besluit welk project geïnvesteerd wordt en welke niet. En niet dat vanuit politiek wensdenken dit gezegd word.	Een stichting HEID staat boven de fondsen  Vanuit gemeente doelstellingen opgesteld  Geen directe invloed vanuit overheid  Besluiten op financiële motieven	
O	<i>Welke actoren zijn actief binnen het holding fonds?</i>		
R	De gemeente Den Haag en voor de rest niemand.		
O	<i>Op welke wijze wordt dan het fonds van financieel impuls voorzien?</i>		
R	We hebben dit systeem ook verder uitgewerkt samen met Europese partners in CSI Europa. We hebben nu ook een nieuw project. We zijn projectleider samen met manchester, Londen en de Europese investeringsbank om dit concept verder te ontwikkelen. Dit begint op 1 april en duurt 1 jaar. Er zijn meerdere landen waar dit soort systemen er zijn. Maar er zijn weinig steden die hun eigen holdings fonds en structuur hebben. Het was over de top toen we zijn begonnen maar het blijkt nu wel handig te zijn. Het kost vrij weinig. Wij zijn de programma autoriteit, Rotterdam de management autoriteit. Het Europese geld komt bij Den Haag terecht, dit kan ook provincie zijn. Euro's gaan vanuit een programma naar	Weinig steden met eigen holdingfonds  Geld van programma naar	Rood plaatje Den Haag Stichting HEID(Holdingfonds) Fondsen Projecten



	<p>een holdingfonds. Holdingsfonds investeert dit in onderliggende fondsen. Deze heeft een onafhankelijk fondsmanager. Je ziet dat een partij als SVn meerdere fondsen beheert. Het holding fonds is een Commanditair vennoot, volledig op de achtergrond. De fondsmanager richt een stichting op die als beherend vennoot opereert van de CV. Deze neemt alle besluiten en is ook verantwoordelijk aansprakelijk. Wij benoemen als holding fonds wel mensen voor een advies comité die de fondsmanager adviseren over de maatschappelijke baten van een project. En of het binnen de structuur past maar het is een advies dus hij mag er mee doen wat hij wilt. Het is wel een soort spel maar strikt genomen maakt hij de investeringsbeslissing. Het project lost af of wordt verkocht en dat gaat vervolgens rond in het fonds. Vanuit stichting HEID , dat een verleng stuk is vanuit de gemeente Den Haag, zeggen wij zit fonds heeft geen meerwaarde meer dan kan het fonds worden opgegeven en gaat het geld terug naar het holdingfonds. Dus niet terug naar de gemeente Den Haag en kan vervolgens worden ingezet binnen nieuwe fondsen.</p>	<p>holdingfonds naar individuele fondsen</p> <p> Holdingfonds Commanditair Vennoot op de achtergrond</p> <p>Fondsmanager aansprakelijk en verantwoordelijk</p> <p>Stichting HEID verlengstuk van de gemeente</p> <p>Geld gaat terug naar stichting niet naar gemeente Den Haag</p>	
O	<i>Op welke wijze worden fondsen binnen het Holdingfonds tot stand gebracht?</i>		
R	<p>Wat je ziet dat het vaak begint bij de regelgeving, waarbij je je moet houden aan een programma en een investeringsstrategie. Je moet kijken of het fonds gaat bijdragen aan het maatschappelijk doel en of het marktfalen oplost. Dan wordt een fonds opgericht, je selecteert een fondsmanager en vervolgens de <i>governance</i>. Dan gaat de fondsmanager aan de slag met projecten investeren.</p> <p>De grote vraag is hoe je het beleid van de gemeente ook verankerd krijgt in de investeringsstrategie waarde fondsmanager mee aan de slag gaat. Maar minstens zo belangrijk hoe krijg je de juiste projecten uiteindelijk op een goede manier op het bureau van de fondsmanager. Je kan een zak geld hebben en een investeringsstrategie maar er komen geen projecten dan gebeurt er nog niks. De projectontwikkeling is een nieuwe manier van werken omdat traditioneel vanuit de overheid zoiets hadden van we gaan kijken wie geld wilt bijdragen om een project mogelijk te maken. Dan was je erg gedreven op de kosten van een project. Dat is niet de manier waarop een fondsmanager kijkt. Een fondsmanager kijkt wat hij er uiteindelijk voor</p>	<p>Houden aan een programma en investeringsstrategie</p> <p>Fonds moet bijdragen aan maatschappelijke doelen of marktfalen</p> <p>Juiste projecten noodzakelijk voor het realiseren van maatschappelijk belang</p> <p>Fondsmanager kijkt naar de uiteindelijk opbrengsten van</p>	Plaatje met groene en rode lijn

	terug krijgt en wat kan een project op den duur terugbetalen. Daar staat dan een bepaald investeringsbedrag tegen over. De opbrengsten van een project zijn belangrijker geworden dan de kosten van een project. Daar zijn we als ambtenaren niet echt aan gewent en daar heb je dan ook fondsmanagers voor nodig. Via stichting HEID gebruiken we alleen maar revolverende fondsen.	een project en niet alleen naar de kosten zoals bij subsidie  Opbrengsten belangrijker dan kosten	
O	<i>Welke eisen worden aan deze revolverende fondsen vanuit stichting HEID gesteld?</i>		
R	Dat wordt benoemd in de investeringsstrategie. Bij het duurzaamheidsfonds ligt de ambitie minder hoog omdat er voor gekozen is om vrij lage rentes te hebben. Het zijn marktconforme rentes maar omdat er meer risico's bij komen heb je geen buffer als het misgaat. Dus dan accepteer je een lager rendement. Bij het UNIQUE proof of concept fonds zie je ook al dat het leeg loopt. Je kan een klapper maken maar in principe zijn deze fondsen niet 100% revolverend. Je krijgt natuurlijk wel altijd meer terug dan dat je het met subsidie hebt gedaan. Je neemt bewust risico en het goede is dat je in deze structuur ook uit de politiek gehaald wordt. Stel dat een bedrijf omvalt waarin een wethouder graag ziet dat geïnvesteerd wordt dan moet hij zich gaan verantwoorden. Het is dus ook als het ware een bescherming van de politiek. Bij fondsen waar meer geld inzit heb je grotere buffers dus dan krijg je ook een andere structuur omdat je afrekent op je maatschappelijke baten.	Eisen worden in de investeringsstrategie benoemd  De macht geven aan een fondsmanager beschermt ook de politiek	
O	<i>Op welke momenten kan de gemeente Den Haag invloed uitoefenen op het investeringsfonds?</i>		
R	Je kan op twee sleutelmomenten het meeste invloed uitoefenen: de investeringsstrategie en de projectkeuze. De investeringsstrategie is echt van de gemeente. Je toetst via de subsidie beschikking op de investeringsstrategie. Fondsen krijgen subsidie dat er op basis van bepaalde strategie geïnvesteerd wordt. Het wordt moeilijk op het moment dat de subsidie is afgerekend. Hoe zorg je er dan als overheid voor waar de middelen vandaan komen toch grip houdt op middelen en wat hiermee gebeurt. Niet dat het fonds zegt nu gaan we totaal wat anders doen. Dat kan je doen door het borgen van eigenaarschap, dat kun je doen door een	Met name invloed bij de investeringsstrategie en projectkeuze  Door eigenaarschap en deelnemingen kun je belangen borgen	

	<p>deelneming. Bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam is zelfstandig eigenaar van SOFIE. Dat kun je ook doen door het neer te leggen bij een stichting die vervolgens eigenaar wordt, bijvoorbeeld bij stichting HEID. Deze heeft een bestuurder die wethouder is. Zo hou je na de subsidie afrekening toch grip. Voor ieder individueel investeringsfonds worden kaders gesteld.</p>	<p>Kaders gesteld voor ieder investeringsfonds</p>	
O	<p><i>Op welke wijze kunnen private partijen zich mengen met deze fondsconstructies?</i></p>		
R	<p>Stel dat een pensioenfonds of de Eneco interesse toont in een fonds. Dan kunnen ze toetreden tot de CV. Dan worden ze mede aandeelhouder of commandite. Er is zelfs afgesproken vanaf welke grens je invloed kan uitoefenen op de investeringsstrategie. De zittende partners moeten daar wel mee instemmen maar de structuur is geschikt om uit te breiden. Andere partijen kunnen via het holdingfonds meedoen. Dat ligt niet voor de hand vind ik. Zeker met het type holdingfonds dat wij nu hebben. Maar andere kunnen wel mee investeren met fondsen die eronder hangen, dan worden ze mede eigenaar van het fonds. Maar je kan ook op het project niveau investeren. Op projectniveau hebben we veel private cofinanciering. Op fondsniveau hebben we dat nog niet. Dat maakt het ook ingewikkeld omdat je met meer partijen te maken hebt. Investeerders willen graag weten waarin je belegt. Op project niveau kun je zelf bepalen hier heb ik vertrouwen in. Ik snap wel dat iets nieuws als het energiefonds waar niet zoveel geld inzit momenteel. Dat een pensioenfonds dan zegt van ik doen niet mee. Eneco heeft lang getwijfeld en kwam toen met de eis dat er alleen geïnvesteerd mocht worden in projecten van Eneco. Toen hebben wij aangegeven dat willen we niet. Maar Eneco kan wel op project niveau meedoen.</p>	<p>Private partijen kunnen deelnemen in de opgestelde fondsen binnen bepaalde voorwaarde</p> <p>Je ziet meer participaties op projectniveau door cofinanciering</p> <p>Investeerders willen graag weten waarin ze beleggen met fondsen is dat soms lastig</p>	<p>Rode plaatje</p>
O	<p><i>Op welke wijze wordt het zeggenschap geregeld op projectniveau?</i></p>		
R	<p>Op project niveau is het maar een project. Dus dan is het makkelijker om als Eneco te zeggen ik leg een X bedrag in om dit te realiseren. De bankiers gaan dan samen aan de slag om te zorgen dat het gerealiseerd wordt. Het zijn meestal onderhandelingen met bankiers om een businesscase te realiseren en wie welke risico's gaat dragen.</p>	<p>Op projectniveau meer bereidheid tot participatie</p>	
O	<p><i>Hoe zorg je als gemeente Den Haag dat de doelstellingen gerealiseerd</i></p>		

	<i>worden?</i>		
R	<p>Doordat wij die fondsmanager afrekenen op de tonnen CO2 die hij weet te besparen. Die fondsmanager heeft de opdracht om het bedrag van het fonds voor een bepaalde datum te investeren en daarbij zoveel energie besparing mogelijk te maken. Daar moet hij op rapporteren. En of dat nu binnen project A of B is maakt Den Haag niet uit. Daar hebben wij geen grip op en dat hebben wij ook uit handen gegeven aan zo'n fondsmanager. Hij heeft de investeringsbeslissing in handen. Die fondsmanager zorgt ervoor dat hij een goede investering doet want hij krijgt een vergoeding voor iedere euro die hij beheert, die hij investeert en voor iedere euro die terugkomt. Dus hoe beter hij functioneert hoe groter de beloning. De bankiers noemen dat skin in the game. Als de fondsmanager financieel niet goed werkt, voelt hij dat zelf. Dat is de motivatie om goed werk te leveren. Daarnaast moet hij de maatschappelijke doelen halen want die staan in zijn opdracht. Hij heeft een maatschappelijk doel en een financiële prikkel om het goed te doen. Niet erg overheid achtig omdat het meer dan een Balkenendenorm salaris kan krijgen. Er zit wel een financiële prikkel in het systeem. Een fondsmanager kan ook als opdracht meekrijgen om te zorgen dat er private partijen aan zijn projecten gekoppeld worden.</p>	<p>Gemeente hebben geen grip op specifieke investeringen</p> <p>Fondsmanagers hebben een financiële prikkel</p> <p>Fondsmanager belangrijk binnen de structuur. Ook voor koppeling van private partijen</p>	
O	<i>In hoeverre zijn revolverende fondsen toekomst bestendig?</i>		
R	<p>Ik denk niet dat we in een gelijke situatie komen als voor de crisis, dat zou heel onzinnig zijn. Je hebt altijd projecten die het heel goed doen, die moet je onderbrengen bij een bank. Je moet als overheid alleen ingrijpen waar marktfalen is. Daarin heb je een gedeelte van de projecten die geld opleveren en je hebt maatschappelijke projecten waar je altijd subsidies voor nodig hebt. Daar zit een gebed tussen. Door de crisis is men meer gaan zoeken naar de opbrengsten en zijn de banken terughoudender geworden. Daarom is het holding fonds nu populairder dan toen het geld niet op kon. Misschien dat het weer wat krappert wordt. Zeker als banken weer meer investeringen gaan doen en risico's willen en kunnen nemen. Maar ik vind persoonlijk als je bij rendabele investering geen subsidies hoeft te verstrekken. Een bank zou eerder moeten zeggen als je het niet kan lenen schieten we het je voor maar je moet het wel terug betalen. Waarom moet</p>	<p>Als overheid alleen ingrijpen bij marktfalen</p>	<p>Plaatje IRR en ERR</p>

	een overheid subsidies verstrekken voor duurzaamheid investeringen. Het is heel raar om als overheid geld weg te geven voor iets dat op den duur rendabel is. Ik denk dat er wel wat veranderd is door de crisis. Ik denk wel dat het blijft.	Vreemd om als overheid geld weg te geven voor iets dat op lange duur rendabel is	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Ja dat denk ik wel. Als jij als overheid vindt dat startende innovatie bedrijven belangrijk zijn. Omdat dit de economie van de toekomst is omdat het werkgelegenheid meebrengt en dat gebeurt niet. Dan constateer jij een marktfalen die je ongewenst vindt en dan moet je daar op ingrijpen. Dat is de hele filosofie. Dan doe je ook Staatssteun, daar worden mensen altijd bang van. Maar dat is per definitie wat een overheid doet. De vraag is of het geoorloofd is of niet. Als je wilt dat er iets gebeurt als overheid en het gebeurt niet dan kun je twee dingen doen. Dan kun je zeggen het gebeurt niet of ernaar handelen en er wat aan doen. Wat je dus kan doen met zo'n fonds is hierop inspelen en ik vind dat ook wel nodig. In hoeverre je overal wilt ingrijpen is een politieke afweging.	Een overheid kan in durfkapitaal investeren als men dit belangrijk vindt  In hoeverre de overheid wilt ingrijpen is een politieke afweging	
O	<i>Welke rol heeft de politiek binnen het Holdingfonds Den Haag?</i>		
R	De onafhankelijkheid zit hem in de onderste laag. Stichting HEID is bestuurlijk gekoppeld doordat er een ambtenaar (ik) daar de dingen voorbereid en dagelijkse gang doet. Ook alle belangrijk investeringsbesluiten worden door de gemeenteraad genomen en door een wethouder bekrachtigd. Bestuurlijk is het erg gekoppeld aan beleid van de gemeente Den Haag. Alleen het enige dat is losgeknipt is dat er een politiek besluit komt over project A of B. De politiek besluit alleen maar over de doelen, het wat en niet zozeer over het hoe. Dat is veranderd. De gedachten daarachter is dat dit ervoor zorgt dat er betere beslissingen genomen worden en kans maakt op private financiers die ook maatschappelijke doelen wil verwezenlijken. Een pensioenfonds wil ook liever in de economie van den haag of Zuid-Holland investeren dan ergens ver weg. Die willen ook de maatschappelijke doelen maar ze moeten wel rendement ervoor terug krijgen. Dan kan ik niet hebben dat een aantal raadsleden besluiten of bepaalde projecten wel of geen geld krijgen. We zijn nu wel met de ECB	Belangrijke investeringsbesluiten door de Raad genomen voor stichting HEID  Politiek gaat alleen over doelen	

	<p>bezig. En de eerste vraag die zij stellen is, is er een onafhankelijk fondsmanagement? Dat is een eis. Die willen ook bekijken en zien dat de fondsmanagers losstaat van de politiek en ze willen dat een fondsmanager beloont en gestraft worden op basis van prestaties. Dat zijn een soort voorwaarde vanuit de ECB. Die onafhankelijkheid die is echt van belang.</p>	<p>Private investeerder willen zien dat fondsmanagement losstaan van politiek</p>	
O	<p><i>Merkt u dat gedurende de uitvoering van het investeringsfonds overheden een andere rol aannemen t.o.v. de opstartfase?</i></p>		
R	<p>Het is een gegeven dat het fonds los moet staan van de politiek. Wat wel interessant was. We hebben drie jaar geleden een nieuw college gekregen, dus nieuwe wethouders. Een van die nieuwe wethouders wou meteen de fondsmanager spreken. Dat hebben we toen niet gedaan omdat het een sfeer gaf van hij moet aan mij rapporteren wat hij doet. Alsof er een soort gezagsverhouding is. We hebben echt moeten uitleggen hoe dit functioneert aan de wethouder. We hebben ook een keer gehad dat de provincie mee had geïnvesteerd in het energiefonds en toen wilden de provincie een persbericht eruit doen . een bestuurder wilt politiek scoren met zijn kop in de krant en daar moesten we uitleggen dat het niet de provincie die investeert maar het fonds. Dus het is ook het fonds die moet communiceren van dit hebben wij mogelijk gemaakt. Die rol moet wel iedere keer uitgelegd worden, maar misschien dat het werkt. Het is natuurlijk wel persoonlijk en qua politieke achtergrond hoe belangrijk je de sturende rol van de overheid vind. De rol verandert niet maar het is natuurlijk wel nieuw om in deze verhouding met elkaar te werken. De ene bestuurder zal daar anders mee omgaan dan een andere. Een overheid moet transparant en eerlijk zijn. Er is ook een nieuwe ontwikkeling gaande wat betreft staatssteun. Als private partij kun je bij het niet verkrijgen van de subsidie niet krijgt in beroep gaan. Alleen bij een lening vanuit een revolverend fonds kan dat niet. De fondsmanager kan dat bij wijze van spreken willekeurig doen en willekeur kun je als overheid niet permitteren. Daar zit dus een spanning. De overheid trekt zich terug uit de investeringsbeslissing en daar kun je vanuit het Staatsrecht iets van vinden. Fondsen zijn een hele nieuwe ontwikkeling en het heeft mij ook echt overvallen wat er gebeurt. Van een onschuldige pilot naar een meest vooruitlopende holdingfonds binnen Europa. Het heeft mij</p>	<p>Voorkomen dat fondsmanager gezagsverhouding heeft met een wethouder</p> <p>Binnen investeringsfondsen zit juridische spanning van willekeur</p>	

	overvallen wat er allemaal gebeurt. Het wordt soms ook gehypet maar de potentie is natuurlijk heel groot. Je hebt natuurlijk de enorme energiefonds gelden bij de provincies en grote gemeenten. Dan zit er veel geld waar je als overheid iets mee moet.	De ontwikkeling van revolverende investeringsfondsen heeft mij overvallen	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Het publiek belang is het belang van de inwoners van de stad. De inwoners van Den Haag zijn onze klanten. Wat willen wij vanuit de afdeling economie dat iedereen zelfstandig is in zijn levens onderhoud. Wat heb je daar voor nodig dat mensen naar werk kunnen gaan en dat er plekken zijn om te werken. Jongeren een opleiding kunnen doen en een goede schoolkeuze maken. Dat de boel op orde is en dat hier toeristen komen. Dat er congressen gehouden kunnen worden zodat er mensen kunnen werken. Dat de lucht schoon is dat zijn de publieke belangen. Dat wil je als overheid stimuleren dat kan je doen door wetgeving, leerplicht, subsidies, evenementen.	Publiek belang is het belang van de inwoners van de gemeente, de klanten	
O	<i>Zijn er verschillen in het nastreven van publieke belangen tussen private partijen en overheid?</i>		
R	Een Rabobank vind natuurlijk maatschappelijk investeren belangrijk maar ze sturen toch veel meer op financiën dan iets anders. Een pensioenfonds kan ik me nog iets bij voorstellen. Uiteindelijk heeft een pensioenfonds ook belang dat de economie van Nederland goed gaat. Of een woningbouwvereniging hebben ook een belang dat een wijk op orde is.	Private partijen hebben ook belang dat het publiek belang gediend wordt	
O	<i>In hoeverre kan een holdingsfonds Den Haag een bijdrage leveren aan de realisatie van publieke belangen?</i>		
R	Per definitie. Want statutair heeft het holding fonds Den Haag gekoppeld aan de economische visie. De economische visie dient het tot dan bedacht publieke belang. Het holdingfonds doet niks anders, zodra het bestuur van het holding fonds het publieke belang dient, het publieke belang. We zullen nooit als holding fonds in iets anders investeren dan in publieke belangen. We zijn geen investeringsmaatschappij. Bij dat CSI Europe project is een quote gevallen die dit precies omschrijft. Namelijk: It is not about making profit for the city and it's important to communicate that.	De economische visie staat aan de grond van de investeringsstrategie	<a href="http://urbact.eu/smart-investments-cities-urbact-csi-europe-network-shares-its-learning-financial-instruments">http://urbact.eu/smart-investments-cities-urbact-csi-europe-network-shares-its-learning-financial-instruments</a>

O	<i>Tot slot wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	<p>Het ideaalbeeld is dat uiteindelijk het lukt dat het energiefonds Den Haag of een ander fonds. Dat het overbodig wordt dat er gemeentelijk geld in moet. Je ziet nu al dat er af en toe projecten zijn waar de gemeente niet hoeft in te grijpen. Het fonds moet zo functioneren dat maatschappelijke doelen gerealiseerd worden en dat de markt ziet dat kan ook met ons geld. De risico's zijn aanneembaar om te investeren. Dat zal niet gebeuren. Hoogst van we zien nog meer marktfalen op andere terreinen. We hebben nu 33 miljoen dat zal dit jaar stijgen naar 40 miljoen. Hopelijk gaat het lukken om in aanmerking te komen voor de verdubbelers. Dat we het zo gestructureerd hebben dat andere partijen willen investeren en maatschappelijke doelen te dienen. De kapitaal markt van Nederland is t.o.v. Europa een beetje anders waar ze wel verdubbelers komen. Dat komt omdat daar de overheid leent uit zulke fondsen. Als overheid leen je veiliger daarom wilt de ECB wel investeren. Wij lenen alleen bij private partijen en dat is risicovoller omdat deze wel failliet kunnen gaan. Doordat we in Nederland zijn onze fondsen wel anders dan elders in de wereld en dat maakt de risico inschatting anders. Ik zou het raar vinden om als overheid geld te stoppen in een fond en vervolgens dat geld te lenen. Dan leen je van jezelf.</p>	Overbodig om gemeentelijk geld te investeren	

### Duko Drijfhout –Fondsmanager Swanbridge Capital– Gemeente Rotterdam

24-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	Ik ben werkzaam bij zowel de Erasmus MC als bij Swanbridge Capital. Bij Erasmus MC ben ik investeringsmanager daar houdt ik mij bezig met investeringen en ben ik het grootste gedeelte van mijn tijd bezig voor UNIQUE. Ik ben ook fondsmanager bij Swanbridge Capital. Ik heb een		



	financiële achtergrond en ben vanuit het Erasmus MC te werk gekomen bij vroegtijdige technologie		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze Swanbridge Capital tot stand is gekomen?</i>		
R	Het is tot stand gekomen door gemeente Rotterdam, Van Herk investment en Eramsus MC. Dat zijn ook de drie grote aandeelhouders. Vanuit de overtuiging dat er early stage bedrijven zijn en technologieën die met een goed ontwikkelplan een hele efficiënte route tot vervolg investering of markt zouden kunnen gaan. We zijn er in 2015 mee begonnen. We dachten met zijn alle hier zit wel muziek in. We hebben voor de SEED Capital regeling in die zomer toen een financiering aangevraagd. Toen zijn we na een officiële persconferentie begonnen met het fonds. Swanbridge Capital wordt gemanaged door drie fondsmanagers en we hebben daarnaast een analist. Alle fondsmanagers doen gezamenlijk de werknemers omdat we dit allemaal parttime doen. We hebben niet perse taken verdeeld.	Drietal fondsmanagers verwezenlijken de fondsstrategie	
O	<i>Om welke reden is er gekozen bij Swanbridge Capital gekozen voor een investeringsfonds?</i>		
R	Er is gekozen voor een fonds omdat je uiteindelijk de achtergrond moet willen hebben van rendement maken. Ook als je kijkt naar de technologie sector dan bind het niet altijd als je alleen maar een subsidie toekent. Wat met name bind is kapitaal in relatie met een stukje management betrokkenheid en aansturing. Daarnaast gekeken vanuit publieke organisaties dan zie je dat vanuit SEED Capital regeling een flink deel van het fondsbudget oplevert en dat moet voor profit zijn. Dit zou je ook al subsidie kunnen inzetten maar de vraag is dan of je niet dezelfde kosten moet toekennen om subsidie te regelen. Want de organisatorische kosten om dit ergens te plaatsen zullen altijd blijven bestaan. Daarom is er voor een opzet van een fonds gekozen.	Een investeerfonds zorgt voor meer binding dan een subsidie  Organisatorische kosten voor een fonds en subsidie zijn vrijwel gelijk	
O	<i>Welke verschillende rollen werden door de partijen in het investeringsfonds aangenomen?</i>		
R	In de opzet fase hebben we gezamenlijk het fonds opgezet. Op het moment dat het operationeel wordt hebben de betrokken partijen de betrokkenheid als aandeelhouder op zich genomen. Daarnaast leveren allemaal een lid voor	Na de oprichten hebben de actoren de rol van	

	<p>de investmentboard. Die bepalen of er wel of niet een goede investering gedaan wordt. Conform de strategie van het investeringsfonds. Daar zit dus ook vanuit iedere aandeelhouder iemand in het investmentboard met een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast zijn ze ook heel erg betrokken in de zin dat de gemeente daar hebben regelmatig contact mee voor publiciteit maar ook als het gaat om huisvesting van bedrijven of dingen die wij zien die spelen. Daar is een netwerk erg goed voor. Erasmus MC heeft een portfolio met veel nieuwe en veelbelovende technologieën dus daar spreek ik ook regelmatig mee. En Van Herk Investments is een partij die in de life science heel breed investeert. Daar hebben we regelmatig contact hoe hun tegen bepaalde posities aankijken. Maar er is geen hele actieve participatie van betrokken partijen.</p>	<p>aandeelhouder gekregen. Zijn wel vertegenwoordigd in investeringsboard.</p> <p>Samenwerking onder de actoren om fonds onder de aandacht te brengen, netwerk is hiervoor van belang</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van de wijze waarop het zeggenschap geregeld is binnen het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>De ene is een grotere aandeelhouder dan de andere. Maar in principe wordt een groot gedeelte van de beslissingen genomen door alle partijen samen. We zijn nog niet zo ver gevorderd dat je kan zeggen hoe de partijen betrokken zijn. Maar we houden dit natuurlijk wel goed in de gaten. Op een bepaald moment is er voor gekozen om alles op afstand te zetten. Je kan wel een investeringsfonds opzetten met fondsmanagers maar als je als partij alles zelf wilt doen heeft dat geen zin. Uiteindelijk is de rol van aandeelhouder ook goed zodat je kan controleren of het eerder geformuleerde strategie ook wordt nageleefd door de partijen. Daarvoor ben je aandeelhouder. Als fondsmanager voorzie je de partijen door een investeringsupdate, aandeelhouders ontvangen periodiek een update van het fonds. Via de investmentboard hebben ze ook allemaal iemand die met hun achterliggende gedachten kan denken.</p>	<p>Iedere aandeelhouder heeft gelijke rechten</p> <p>Rol van aandeelhouder is geschikt tijdens de uitvoering van het fonds</p> <p>Fondsmanager zorgt voor het realiseren van de investeringsstrategie</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen de actoren in het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>De samenwerking in de opzetfase is erg intensief geweest. Je realiseert je dat je dit traject ingaat met alle partijen, bij alle partijen dienen bepaalde hordes genomen worden. Daar heb je intensief contact met elkaar. Wel begeleid door de fondsmanagers. Daarna is de samenwerking beperkt</p>	<p>Intensieve samenwerking in opstartfase</p> <p>Samenwerking in latere fases</p>	

	omdat je dat juist het fonds voor hebt. Ik denk niet dat de partijen elke 4 weken bij elkaar zitten om te evalueren hoe het met het fonds gaat. Daar heb je een aandeelhoudersvergadering voor Uiteindelijk is het zo dat het voor ons van belang is dat er goede investeringen gedaan worden. Daar neem je wel mee, dat is ook afgesproken, dat we een bepaalde impact in Rotterdam wilt generen. Maar het is niet de bedoeling om hier postcodebedrijven te stimuleren dus we mogen wel door heel Nederland investeren. Op die manier is die samenwerking best goed. Wat je wel ziet is dat je elkaar makkelijk weet te vinden. Bij de opening van de life science hun hebben wij bijvoorbeeld een masterclass geven. Daar zie je de samenwerking in. Van day to day zie je geen intensieve samenwerking. Dat kan ook niet omdat de bedrijven te weinig overeenkomsten hebben.	beperkt  Van belang dat goede investeringen gedaan worden  Elkaar makkelijk weten te vinden	
O	<i>Kunt u een voorbeeld geven van een horde die genomen moest worden?</i>		
R	Er zijn altijd hordes die je moet nemen. In die zin dat een investeringsfonds opzetten voor niemand makkelijk is. Voor iedereen is het relatief nieuw. Dus de lijntjes moeten vrij kort tussen elkaar zijn. Bij de gemeente Rotterdam moet het op een bepaald moment door de gemeenteraad. Dan helpt een goed fondsmanager erbij.	Hordes moeten overwonnen worden bij de oprichting van investeringsfonds Onafhankelijke fondsmanager helpt hierbij	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de rol van gemeente Rotterdam en of dit een gepaste rol was?</i>		
R	Kijk gemeente Rotterdam heeft zich heel actief beziggehouden hoe het fonds uit moet komen te zien. Ze hebben altijd gezegd wij zijn een partij in het geheel we kunnen niet de enige trekker zijn. En dat is in mijn ogen ook juist goed. Ze hebben altijd aangegeven dat de bedoeling voor ons om meer te faciliteren dan te initiëren. En die rol hebben ze ook duidelijk genomen. Ze hebben natuurlijk wel in de rol als aandeelhouders verantwoording af te leggen aan publieke partijen. Je kant niet zomaar alles doen. Er zijn bepaalde zaken waar je als gemeente niet in kan investeren. Het is natuurlijk wel belangrijk dat er in de regio Rotterdam met het geld impact wordt gegenereerd.	Gemeente Rotterdam actief bemoeid met de governance  Gemeente Rotterdam wou meer faciliteren dan initiëren  Als gemeente altijd verantwoording naar publieke partijen	
O	<i>Welke uitgangspunten zijn bij de oprichting van het investeringsfonds gehanteerd?</i>		
R	De gemeente Rotterdam wou dat er een bepaalde hoeveelheid	Kaders gesteld door gemeente	

	investeringen in Rotterdam belanden, dat hebben we ook vastgelegd. Dat lijkt me ook logisch. Daarbij is ook goed overleg geweest want we kunnen niet zeggen we doen alle investeringen in Rotterdam. We hebben nu een vaste hoeveelheid dat minimaal in Rotterdam land. Op die manier is dat twee kanten geborgd.	Rotterdam over hoeveelheid investeringen	
O	<i>Is er naar uw mening een veranderende rol van de overheid merkbaar bij het sturen van private partijen?</i>		
R	Ik ben vroeger weinig betrokken geweest. Maar ik vond de huidige rol van de gemeente wel goed. Ze hebben het meteen opgepakt, gefaciliteerd. Ik hoor van andere plekken wel andere signalen van de betrokken rol van de overheid, in negatieve zin. Rotterdam heeft dit best aardig op poten staan. Als wij een goed initiatief zien zijn wij bereid om hieraan mee te doen.	Goede rol van de gemeente Rotterdam  Gemeente Rotterdam goed instaat om in te spelen op initiatieven	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Al je kijkt vanuit een investeringsoogpunt. Een investeringsfonds kan op enkel manieren waarde creëren. Voor werkgelegenheid omdat je investeert in bedrijven in Rotterdam, kan zorgen voor reputatie goede dingen uit Erasmus MC of uit de stad. Dit geeft ook tractie op je publiciteit. Het kan rendement generen en ergens daartussen dien je het publieke belang. Dat is wel het enige lastige daarin is dat je kijkt naar een industrie waar over het algemeen rendement maken dat er ergens een hoop geld voor betaald wordt. Als je direct impact wilt maken op stedelijk niveau is dit wel een goede manier. Omdat je juist via deze drie poten een goede balans kan vinden.	Het publiek belang zit tussen het behalen van rendement en creëren van werkgelegenheid, publiciteit	
O	<i>Ziet u grote verschillen in het nastreven van doelen tussen Van Herk (private) en de gemeente Rotterdam (publieke partij)?</i>		
R	Het valt op zich mee. Je kan namelijk geen investeringsfonds opzetten zonder winstoogmerk. Dan zou het geen investeringsfonds meer zijn. Ik denk dat daar de uitgangspunten het zelfde zijn. Deze partijen stappen ook in omdat ze een goede connectie met Rotterdam hebben en stappen niet willekeurig in.	Geen investeringsfonds zonder winstoogmerk	
O	<i>In hoeverre denkt u dat een investeringsfonds bijdraagt aan de realisatie van het publieke belang?</i>		

R	Ik denk van wel. Alleen je kan niet verwachten dat dit op dezelfde manier gebeurt als bij het toekennen van een subsidie. Maar dat is nu eenmaal zo. Daar wordt bewust voor gekozen. Je kan jezelf niet meten met een instrument dat alleen maar werkgelegenheid genereerd. Of alleen maar publiciteit genereerd. Of alleen maar onderzoek stimuleert. Want je hebt ook een rendementsrol. Maar ondanks dat je rendement doelstellingen hebt kun je wel waarde aan toevoegen. Als je direct 1miljoen euro in de arbeidsmarkt stopt heb je meer effect dan dat je dit doet in een investeringsfonds denk ik. Maar je moet wel voorstellen voor elke miljoen dat de gemeente er geld instopt komt er geld van private partijen en RVO bij. Daarom wil je een hefboom creëren, die veel groter is. Op theoretisch niveau heeft dit zeker effect.	Bewust gekozen om publieke belangen te realiseren via fondsen  Grote hoeveelheid investeringskapitaal beschikbaar bij fondsen	
O	<i>Op welke wijze kunnen actoren binnen het investeringsfonds aangestuurd worden?</i>		
R	Ze zijn aandeelhouders, dus hebben vooral een aandeelhouders rol. Dit is niet heel anders dan bij andere investeringsfondsen. Je wordt niet hierop aangesproken. Alleen als een investeringsboard lid gekke dingen gaat doen kun je daarop iemand aanspreken maar dat gebeurt meestal niet.	Aandeelhouders kunnen niet aangestuurd worden	
O	<i>In welke mate kunnen actoren door de politiek beïnvloed worden?</i>		
R	Dat is beperkt. Als je een investeringsfonds bent en je gaat investeren in beurs genoteerde bedrijven in de wapenindustrie. Dan kan ik me voorstellen dat de exposure niet goed is maar in life science is dat niet het geval. Je bent met name bezig met het verbeteren van de kwaliteit voor de patiënt.	Beperkt invloed vanuit politiek, mede door investeringsstrategie en board	
O	<i>Merkt u dat de rol van de overheid veranderd is tijdens de uitvoering van het fonds?</i>		
R	Ja dat merk ik wel. Het is gegaan van initiator naar aandeelhouder. Dat is altijd een rol die meer op afstand sta. Het is overigens niet dat als ik contact met de gemeente opneemt dat ze niet open staan om mij te helpen. De mentaliteit is nog steeds gelijk maar de rol van de gemeente is natuurlijk wel anders. Die is nu gelijk als alle andere aandeelhouders. Dat is juist goed. Want als je eenmaal de koers hebt uitgezet kun je wel steeds het fonds een andere richting op sturen maar dat werkt naar mijn inziens niet. Ik denk ook dat ze deze keuze heel bewust maken.	Rol van initiator naar aandeelhouder  Mentaliteit gelijk Rollen iedere aandeelhouder gelijk, fonds blijven aansturen is niet effectief	

O	<i>Op welke wijze wordt voorkomen dat actoren individuele doelen gaan nastreven?</i>		
R	Je hebt een onafhankelijk fondsmanagement van de aandeelhouders. Maar je hebt ook een aandeelhouders overeenkomst waarin staat. Hier en hier mag je wat van vinden maar je kan niet zomaar alle besluiten gaan tegenhouden. Dat is niet mogelijk. Iedereen heeft zijn doel nagestreefd bij de opzet van het fond en bij de fondsstrategie. En wat hieruit komt moet je accepteren. De keuze bij de oprichting van een fonds is dan ook wie laat je zo'n fonds aansturen? Zijn dat mensen die goede dingen doen, dat is er ook een onderdeel van. De fondsmanagers zijn in dit geval de mensen die het fonds geïnitieerd hebben. Daarbij is ook vastgelegd onder welke voorwaarde je uit het fonds kan stappen.	Onafhankelijke fondsmanager, aandeelhoudersovereenkomst en fonds strategie  Doelen nagestreefd bij de opzet van het fonds  Wie wordt fondsmanager, welke voorwaarde nagestreefd	
O	<i>Vindt u het noodzakelijk om als overheid deel te nemen aan het stimuleren van durfkapitaal?</i>		
R	Hoe ik daar politiek over denk dat vind ik niet zo relevant. Maar ik denk dat het belangrijk is dat als je als overheid iets wilt doen. Dat je dit doet op een manier die enigszins vergelijkbaar is met hoe de markt dit zelf zou willen regelen. We hebben bij RVO de SEED Capital regeling gedaan. Die is ingesteld om het makkelijker te maken voor investeringsfondsen om kapitaal op te halen. Dat is een stukje risico dragend kapitaal vanuit de overheid, dat is prima. Maar dat werkt alleen maar omdat het goed behapbaar is voor fondsen. Wat je daarmee ziet dat er een aantal goede investeringsfondsen tot stand zijn gekomen de afgelopen jaren. Dan he je het goed gedaan. Dat zijn ook fondsen die de regeling niet meer nodig hebben maar zelf kapitaal ophalen. Ik denk dat het goed is dat je op deze manier stimuleerde. En dat je zegt van we zitten erin als aandeelhoudende partij. Dat betekent dat je op een bepaald moment ook gewoon aandeelhouder bent en dat je niet voortdurend verkeerd in een soort uitzonderingspositie. Ik denk dat erg goed is en goed werkt. Het zijn initiatieven die niet direct uit de gemeente komen maar wel door de gemeente ondersteund worden. Als het geïnvesteerde geld van Swanbridge Capital terug is gehaald dan wordt het terug uitgekeerd aan de aandeelhouders. Bij gemeente zie je dat ze graag revolverende fondsen	Durfkapitaal stimuleren zoals de markt dit zou doen  Goede fondsen na verloop van tijd zelfredzaam (geen geld van publieke partijen nodig)  Initiatieven die niet uit gemeente komen maar wel ondersteund worden  Gemeente willen graag revolverende fondsen met lange doorlooptijd	

	<p>willen. En wat je vaak ziet dat ze niet 100% revolvernd zijn en maar 70%. Dat is ook zeker niet slecht het is een keuze die je maakt. Uiteindelijk is de pot leeg en worden ze opgegeven. Maar wat je ziet dat revolverende fondsen een ontzettend lange doorlooptijd hebben. Bij Swanbridge is die al 10 jaar en stel dat dit nog een keer revolverend zou zijn dan is de doorlooptijd al 20 jaar. Kijk waar je 20 jaar geleden stond als stad. De vraag is als het revolverend maakt genereerd het de gewenste impact om je heen? Ik vind het wel moeilijk. Met het fonds Swanbridge Capital heb je na een paar jaar de kans om te zeggen van we willen meer investeren of we moeten het anders doen. Een echt Venture Capital fonds is bijna nooit revolverend. Het probleem is namelijk dat je als aandeelhouder je belang ergens wilt kwijt kunnen. Dat betekent dat je het aan een externe partij zou moeten verkopen en dat is altijd ellende. Of je moet het als fonds terugkopen dat heet dan een open-ended fonds. Dat komt dan voor heel veel andere dingen in aanmerking. Het is ook goed dat je zegt we gaan dit met iedereen aan voor een bepaalde periode en als dit goed werkt kun je zeggen we doen het nogmaals. Veel fondsen werken zo. We zetten een strategie op, werkt het fonds goed dan zijn er altijd nieuwe investeerders die ook in het fonds willen stappen. Het hangt er een beetje af van wat je doet. Als je zegt van we willen vanuit de gemeente een fonds dat een stabiele bijdrage leverend aan de maatschappij voor 20 jaar dan is een revolvernd fonds hartstikke goed. Laat het vooral doorlopen want dat is juist goed maar dat is iets anders dan een investeringsfonds in Venture Capital.</p>	<p>Bereik je de gewenste impact? Welke doelen streeft een fonds na?</p> <p>Venture Capital zelden revolverend</p> <p>De structuur van het fonds is duidelijk afhankelijk van de doelstelling Wanneer fonds goed functioneert zijn private partijen sneller geneigd in te stappen</p> <p>Revolverend fonds goed voor stabiele bijdrage aan publiek belang</p>	<p>Revolverende fondsen hebben een lange doorlooptijd waardoor ze hun doelen voorbij kunnen streven daarom goed als overheid overweegt of revolverend wel het juiste middel is.</p> <p>Open-ended fonds</p> <p>Succes verhalen nodig</p>
O	<p><i>Is er een verandering merkbaar in de relatie tussen publieke en private partijen?</i></p>		
R	<p>Ik denk dat het meer naar elkaar nadert en dat mensen elkaar beter begrijpen. Omdat je uit een andere doelstellingshoek komt is je werkwijze ook anders. Daar is meestal de meeste problematiek. Als ik kijk hoe een aantal dingen tot stand komen bij de life science hub dan denk ik dat het wel beter gaat. Maar er blijft altijd wrijving tussen publiek en privaat. Ik kan niet genoeg beoordelen of dit beter is dan 10 jaar geleden. Maar ik denk wel dat de manier van insteek, we willen met de markt meedenken bijdraagt aan het verbeteren van de onderlinge relatie.</p>	<p>Publieke en private partijen begrijpen elkaar beter</p> <p>Wrijving blijft bestaan</p> <p>Meedenken met de markt draagt bij aan begrip</p>	

O	<i>Wat is naar uw mening het ideaalbeeld voor een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	Dat hangt af van de setting. Als ik kijk naar werkgelegenheidsfondsen heel wat anders is dan als je bedrijven koopt en verkoopt, wat je als Venture Capital bedrijf doet. Ik denk dat het belangrijk is om heel duidelijk te schetsen dit willen we bereiken met een investeringsfonds. En dit ook heel expliciet als doelstelling te maken. Wil je dat het fonds impact genereerd, hoe wil je dit generen. Dat moet je dan ook concreet afspreken zodat je als private partij weet waar je voor tekent. Het gevaar is dat publieke organisaties onder heven zijn aan de politiek. Dus als ze zeggen van we kiezen een andere koers dat is onzekerheid. En onzekerheid is voor private partijen altijd moeilijk. Dat is een heel serieus probleem. Dus je moet zorgen dat je de vrijheid hebt binnen het investeringsfonds om de ruimte te gunnen aan private partijen. Het gaat erom dat je het succes van een fonds niet mede afhankelijk is van de koers die gedurende de fonds periode wordt bepaald, mits die door de aandeelhouders bepaald wordt. Het is erg lastig voor partijen om tijdens de uitvoering de doelstellingen te veranderen.	Helder krijgen wat een fonds wil bereiken en daar doelstellingen bij formuleren  Concrete afspraken maken  Gevaar dat publieke organisatie onderheven is aan politiek Neemt onzekerheid met zich mee  Vrijheid gunnen aan private partijen binnen fonds	
O	<i>Bestaat er voor de participerende actoren mogelijkheden om naast de vastgestelde doelstellingen, eigen doelstellingen te verwezenlijken?</i>		
R	Dat probeer je natuurlijk te beperken. Er is wel een grijs gebied. Stel het management presteert slecht dan moeten er wel afspraken tussen de onderlinge aandeelhouders worden gemaakt wat wel en niet acceptabel is. Maar dat kan je niet voor ieder scenario vastleggen en hoe dit geïnterpreteerd wordt is een tweede. Als alle aandeelhouder besluiten dat iets moet gebeuren dan betekent dat ook dat de doelstelling worden verlegd.	Het moet lastig zijn om doelstellingen tussentijds aan te passen	
O	<i>Als fondsmanager dient u een beslissing te maken welke investeringen er gedaan worden. Hoe voert u die vooraf gestelde doelstellingen uit?</i>		



R	<p>In de strategie van je fonds staat naar welke soort bedrijven gekeken wordt. Als wij nu beursgenoteerde bedrijven gaan evalueren dat heeft geen zin. Daarna kijk je heeft dit bedrijf een goede technologie, beschermingspositie, is er een team. Hoe kijken we aan naar de hoeveelheid geld dat nodig is. Daaruit maak je een gewogen beslissing welke bedrijven geschikt zijn. Je spreekt met veel meer bedrijven dan waar je in investeert. Uiteindelijk kijk je ook met de fondsgedachte is dit een goede match voor een van de doelstellingen? Je kijkt heel bewust naar hoe kun je op korte termijn weer uit een bedrijf stappen. Het is niet de bedoeling om 30 jaar in een bedrijf te zitten. Je hebt een looptijd van een fonds dus je kijkt ook p welk moment kun je eruit stappen. Maar dat betekend ook dat je moet kijken naar individuele participaties en het fonds als geheel. Je wilt dat er een bepaalde spreiding zit in je fonds, je wilt geen meerdere bedrijven in een specifieke sector. Je wilt een gespreide portfolio. Dat is een beetje hoe je kijkt naar een investeringsfonds.</p>	<p>Investering getoetst aan vooraf vastgestelde criteria binnen investeringsstrategie</p> <p>Past de investering binnen de fondsgedachte</p> <p>Individuele investeringen beoordelen maar in achterhoofd portfolio houden</p> <p>Gespreide portfolio</p>	
---	--	--	--

### Mirjam Visscher – Hoofd strategie en Staf – Innovation Quarter

27-03-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Welke organisatie bent u werkzaam en wat is uw functie?</i>		
R	<p>Ik ben Hoofd strategie en staf bij Innovation Quarter. Ik heb IQ mee helpen opzetten en heb zelf een publieke achtergrond. Een van de weinige mensen van deze organisatie. Vanuit de Regionale Ontwikkel Maatschappijen heb ik dit vormgegeven met een clubje van drie. Het is een kindje van mij geworden. Zo ben ik bij IQ terecht gekomen. Hier ben ik verantwoordelijk voor de strategische doorontwikkeling van de organisatie, positionering en publiek stakeholder management. Verder doe ik binnen de organisatie nieuw business development. We krijgen veel verzoeken op ons af, concepten die doorontwikkeld dienen te worden. Die niet uitvoeringsgericht zijn. Zo hebben we ook het fonds Unique ontwikkeld en ben ik nu bezig met</p>		

	<p>het opzetten van een energiefonds. En het opzetten van een groeiprogramma. Als dit soort projecten staan en gefund zijn dan worden ze voor de uitvoering in de organisatie uitgezet. Verder ben ik verantwoordelijk voor de staf en andere strategische taken. We zitten in de hele provincie Zuid-Holland. Vanuit de ROM's, een fenomeen waar ministerie Economische Zaken en provincies aandeelhouders van zijn, hierdoor krijg je een regionale afbakening. IQ is hier een uitzondering in omdat we 13 aandeelhouders hebben, dus naar EZ en provincie hebben we ook gemeenten en kennisinstellingen die aandeelhouders zijn.</p>	<p>Rijk, provincie, gemeente en kennisinstellingen als aandeelhouders</p>	
O	<p><i>Zou u een beschrijving kunnen geven hoe het investeringsfonds van IQ tot stand is gekomen?</i></p>		
R	<p>Er is een verschil tussen het hoofdfonds, dat is bij de start meegenomen als een van de taken. Dat is vergelijkbaar met de fondsen die door andere ROM's worden uitgevoerd in opdracht van EZ en provincies. Daar konden, moesten eigenlijk onze aandeelhouders alles kopiëren wat er al lag. Dat was een document van een pagina of 5. Dus het is geen boekwerk, er zit geen marktanalyse onder. Het gaat ervanuit dat er een gebrek is aan kapitaal in the Valley of Death. De aandeelhoudersinstructie schept hier de kaders voor juridisch en financieel zijn waarbinnen IQ mag investeren. Het geeft eigenlijk nog best veel ruimte. Want wij kunnen als ROM's op een breed domein binnen de innovatieketen financieren, TRL 4-5-6 maar ook 7-8-9. Door onze naam denken veel bedrijven dat we ons juist richten op hippe jonge startups maar we richten ons juist ook wel op management buy-outs en management buy-in. We moeten dit specifiek gaan opzoeken omdat het een markt is die ons niet perse vind. Bij de aandeel instructies zit een regionaal kader. Daar is ruimte voor de regio om de speerpunt sectoren op te nemen. Ministerie van EZ doet alle top sectoren dus regionale speerpunten zijn hier een verdere verfijning van. UNIQUE is een ander verhaal. In het eerste half jaar van de aandeelhouders vergadering van IQ hebben wij aangegeven wij zien dat we zoveel vroege aanvragen krijgen van jonge bedrijven. 1 dat is net goed voor het risico in onze portefeuille. En 2 ze zijn wel heel jong en daar is IQ niet voor bedoelt. We zagen een gat van uitstroom universiteiten en instroom van IQ. Daar zat nog iets tussen waar je een proof of concept fonds</p>	<p>Gebrek van kapitaal in The Valley of Death</p> <p>Veel investeringsruimte binnen innovatieketen TRL 4 t/m 9</p> <p>Gebonden aan een regionaal kader</p> <p>Gebonden aan topsectoren vanuit EZ</p> <p>Gat in investeringsmogelijkheden voor proof of conceptfonds</p>	<p>TRL moeten worden toegelicht</p>

	<p>voor nodig had. Dit signaal werd ook door universiteiten herkend. Toen hebben wij gevraagd van kunnen we dit verder gaan uitwerken en kijken wat we kunnen doen. Ik wist dat bij de provincie via het EFRO programma nog middelen beschikbaar waren voor financieringsfondsen. Ik wist dat er budget voor was, dat wisten universiteiten ook. Eerst leek iedereen voor een klein proof of concept fonds te gaan. Dan had je vier kleine fondsen gehad van ieder 2 miljoen euro. Dat wilden wij niet wij wilden een gezamenlijk fonds. Toen hebben we ervoor gezorgd dat alle partijen om tafel kwamen en met een voorstel gekomen dat we in de regio een gezamenlijk proof of concept fonds willen. Heel lang geduurd en was erg ingewikkeld. Partijen moesten over hun schaduw heen stappen iets anders gaan doen dat ze zich misschien hadden voorgesteld. Het heeft uiteindelijk anderhalf jaar geduurd. Wat ga je dan doen, je schrijft een investeringsstrategie. Daar is een marktanalyse op los gelaten door een extern bureau. Dat was ook een verplichting vanuit Europa. Dan krijg je een fundingtraject met publiek stakeholder. Provincies, gemeente Rotterdam, Den Haag en Leiden zijn hier bij betrokken. Dit is erg complex omdat alle partijen het anders willen, de EU wilt iets anders dan universiteiten en gemeenten. Daarom duurde het ook lang maar het is uiteindelijk gelukt. Het is ergens dan nu ook simpel je hebt een strategie en je hebt geld dan heb je een fonds. Je moet vooral heel goed weten wat je wilt met een fonds en waar je toegevoegde waarde kan leveren wat er al is. Met Unique blijkt wel dat we een gat in de markt hebben. We hebben in het eerste half jaar al 8 investeringen gedaan en ook hier vliegen de leeds ons om de oren.</p>	<p>Middelen samengepakt voor oprichting van één groot fonds</p> <p>Lang geduurd voordat het fonds er was.</p> <p>Partijen over hun schaduw stappen</p> <p>Complex omdat partijen allemaal iets anders willen</p> <p>Doelstellingen zijn belangrijk voor een fonds, weten waar je toegevoegde waarde kan leveren</p>	
O	<p><i>Welke rol heeft Innovation Quater gespeeld tijdens de totstandkoming van het fonds?</i></p>		
R	<p>Verschillende rollen. Verbindend zorgen dat niet iedereen voor zich gaat maar dat er iets gezamenlijk wordt gedaan. Nu hebben we een fonds van 22 miljoen. Er is geen fonds in Nederland die zich richt op proof op concept met dit schaalniveau. Zeker bij dit soort risicovolle investeringen is schaalniveau van een fonds heel er cruciaal. 3 miljoen is zo op en dat is nauwelijks revolverend en dan houdt het fonds snel op. Met 22 miljoen heb je meer kans. Ten tweede inhoudelijk sturend. Wij hebben de pen vastgehouden,</p>	<p>Verbindende rol, zorgen dat niet iedereen individuele doelstellingen realiseert</p> <p>Bij risicovolle investeringen schaalniveau van fonds cruciaal</p>	

	<p>waren projectleider. Wie schrijft die blijft geloof ik in. Dus zorg ervoor dat je met een propositie komt en dat je goede inhoudelijke voorstellen hebt met een verhaal. Natuurlijk is er openheid voor discussie maar wel sturend daarin optreden als IQ. Drie de funding georganiseerd. Denk dat door onze positie met onze aandeelhouders, dan helpt een publieke achtergrond. Ik weet hoe EFRO gelden werken. Dat hebben voor elkaar gekregen en dat was universiteiten op die schaal niet gelukt. Dus verschillende rollen maar uiteindelijk zijn wij gewoon aandeelhouder en fondsbeheerder.</p>	<p>Sturende rol als projectleider</p> <p>3<sup>e</sup> rol de financiering rond gekregen</p> <p>Door schaalgrote in aanmerking voor meer financiële middelen EFRO</p>	
O	<p><i>Om welke reden is naar uw mening gekozen voor een revolverend fonds?</i></p>		
R	<p>Subsidie zullen wij als ROM niet snel doen. Waarom kies je voor een revolverend instrument, omdat je erin geloofd. Je investeert in bedrijven die kunnen mislukken, vallen ze om jammer. Maar je investeert ook in bedrijven die het goed kunnen gaan doen. Dan is het niet meer dan logisch dat ze terug betalen. Subsidie is een ander instrument. Een subsidie geef je als overheid en kijk je er niet meer naar om. Bij ons hoofdfonds begint ons traject pas als wij geld hebben overgemaakt. Want wij willen waarde toevoegen want je bent aandeelhouder. Je praat mee over de strategie. We hebben daarnaast een groot netwerk waarbij wij proberen ook vanuit de hele organisatie waarde toe te voegen aan onze portfolio bedrijven. Door ze in contact te brengen met klanten in binnen en buitenland. Je probeert op allerlei mogelijk manieren te renderen want het is ons belang omdat wij aandeelhouder zijn. Wij verstrekken achtergestelde leningen, dan zit je niet als aandeelhouder aan tafel. Ze zijn conforteerbaar dus je kunt het omzetten naar aandelen. De tweede optie is dat we direct als aandeelhouder instappen en dan is het afhankelijk van je aandelen een bepaalde zeggenschap. Dus ook een verantwoordelijkheid.</p>	<p>Als bedrijven het goed doen logisch dat ze terugbetalen</p> <p>Als aandeelhouder heb je meer commitment dan een subsidie</p> <p>Als aandeelhouder grotere prikkel dat investeringen renderen</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen betrokken actoren binnen het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Die samenwerking loopt heel goed. Innovation Quater is een BV, we bestaan uit twee BV's. We zijn op afstand gezet. Sommige aandeelhouders zoals de provincie moesten daar in het begin erg aan wennen. Zij waren niet bekend met fondsen. Er daarnaast is een professionele Raad van Commissarissen. En tweemaal per jaar Algemene Leden Vergadering. Maar wij zoeken als IQ</p>	<p>Aandeelhouders moesten wennen aan de afstand en de mate van beïnvloeding</p>	

	<p>onze aandeelhouder en financiers nadrukkelijk op. We zijn ervan bewust dat we in een publieke context opperen. Dat onze aandeelhouders nodig hebben, niet alleen in financiële zin. We zijn van hen dus we willen weten waar hun belangen liggen en welke ontwikkelingen zij constateren. We gaan twee keer per jaar langs de bestuurlijke vertegenwoordigers en twee keer per jaar langs de ambtelijke bestuurders. Het is tegelijkertijd ook weer beperkt. Zodra een aandeelhouder opbelt met ik wil graag deze of deze participatie dan wordt de verbinding verbroken. Dat kan niet maar wel een gesprek met elkaar waarin we kijken naar potenties. Waar gaat het goed waar gaat het minder en hoe kunnen we er samen voor zorgen uit bijvoorbeeld Rotterdam dat ze ons kennen en weten wat wij doen. Dat moeten we samen organiseren. Het is een grijs gebied. Veel aandeelhouders vroegen in het beginnen om met individuele aandeelhouders afspraken te maken. Daar werd in het begin wel veel omgevraagd, van hoeveel bedrijven vestigen zich in gemeente X hoeveel investeringen worden er gedaan etc. Maar daar beginnen we niet aan omdat dit voor IQ het begin van het einde is. Zo kunnen we niet opperen want we kijken altijd naar waar past een bedrijf het best en we gaan niet kijken op basis van locatie om te investeren. Sommige aandeelhouders vinden dat moeilijk omdat ze een gemeenteraad achter zich hebben die wel vaak zo plat denken. Maar die moeten dan ook de afweging maken investeren we 1 miljoen in IQ of in de lokale werkgelegenheid. Dat is best wel lastig. Wij proberen een open dialoog aan te gaan met de aandeelhouders.</p>	<p>Zeggenschap van aandeelhouders zeer beperkt, zeker bij het direct invloed uitoefenen.</p> <p>Aandeelhouders vroegen voor individuele afspraken Mede omdat politiek dit vroeg</p> <p>Als fonds kun je geen individuele afspraken maken, wel een dialoog aangaan</p>	
O	<p><i>Zijn er door de betrokken actoren uitgangspunten gesteld aan het fonds?</i></p>		
R	<p>Nee er zijn geen uitgangspunten gesteld. Wat er is gebeurt is een aandeelhoudersinstructie opgesteld. Een kopie die EZ hanteert in de rest in Nederland. Voor het fonds van IQ is gedefinieerd wat wij doen. Vervolgens is het zo dat wij zelf de KPI's hebben ontwikkeld, tenminste welke soort KPI's. Dit lijkt op de andere ROM's, je zoekt toch naar eenheid. En in de jaarplannen doen wij een voorstel van de KPI's met daarin zoveel bedrijven trekken we aan, dit zijn het aantal investeringen, etc. Dan hebben we een ambtelijk overleg met het jaarplan en dat gaat vervolgens naar de algemene ledenvergadering.</p>	<p>Zelf KPI's ontwikkeld</p>	

O	<i>Vindt u dat de gemeenten een gepaste rol binnen de fondsen aannemen?</i>		
R	<p>Ja. Wij zijn een BV en we kunnen doen wat we doen omdat we onafhankelijk kunnen opperen van politiek. Er zijn ook fondsen end at zijn geen goede voorbeelden. Waarbij gedeputeerde handtekeningen moet zetten onder het investeringsbesluit. Je kunt niet de eindverantwoordelijkheid leggen bij mensen die er geen verstand van hebben. Investeren is een vak, hier werken allemaal professionals niet voor niest op afstand geplaatst. Je moet dit soort fondsen op die manier niet runnen. Ik besef dat het voor gemeenten heel lastig is en ik merk ook dat ze graag grip houden. Een voorbeeld hiervan is een gemeente waarbij ik in het jaarplan een aantal KPI's geschreven had deze vervolgens naar rato van bijdrage van de gemeente terug vertalen naar KPI's voor zijn gemeente. Dus mijn gemeente krijgt dit jaar zoveel van dit, dit en dit. Toen dacht ik van dit kan niet en dat was ook vrij onnozel. Want hij keek alleen naar de bijdrage van andere gemeente terwijl het merendeel van EZ en de provincie komen. Dat zijn stakeholders die geen lokaal belang hebben. Dat realiseren gemeenten zich ook altijd niet even goed. De provincie om perspectief te geven. De provincie betaal 1,5 miljoen gemeente Rotterdam 5 ton. Dat is helemaal prima en ben er blij mee maar je moet beseffen dat het een regionaal ontwikkel maatschappij is en dat moet ook voorop staan.</p>	<p>Onafhankelijk van de politiek</p> <p>Je kunt geen eindverantwoordelijkheid leggen bij mensen die geen verstand hebben van investeren</p> <p>Gemeenten willen graag grip houden</p> <p>Fonds heeft een grotere bijdrage van EZ en provincies dus investeert meer regionaal</p>	KPI: Key Performance Indicators
O	<i>Is er naar uw mening een veranderde rol van de overheid merkbaar bij het aansturen van private partijen?</i>		
R	<p>Wat je wel ziet en dat heeft de gemeente Rotterdam ook gedaan. Dat ze zelf trajecten zijn gestart die lijken op business development door inderdaad zelf als actor in processen te stappen zoals het Verkenning Economische Transitie. Dat was onderdeel in een zoektocht van hoe acteer ik als gemeente met private partijen. VET is inmiddels opgedoekt dat je als gemeente een soort business development rol op je neemt omdat je toch een overheid bent. Nu zie je hoe gemeenten de Roadmap Next Economie oppakken. Dat is ook een traject met veel interactie met private partijen. Je kant heel veel zeggen van het RNE proces. Dat is ook niet altijd op de goede manier maar een overheid moet wel die stip zetten en die stip een paar jaar laten bestaan, dat is de uitdaging. En zorg dat je processen vanuit de</p>	<p>Gemeenten hebben zelf business development trajecten gestart</p> <p>Gemeente waren zoekende naar geschikte rol</p> <p>Overheden moeten een stip</p>	

	overheden op aan laat halen. Je ziet nu wel dat overheden veel minder geld hebben voor subsidies. Ik kan me voorstellen dat overheden voorheen meer energie en tijd staken in het uitzetten van deze subsidies. Nu zijn die er niet tot nauwelijks dus proberen overheden zich opnieuw uit te vinden en gaan andere dingen doen. Ik vind het niet verkeerd. Ik ben blij dat er nog steeds subsidies verstrekt worden ook vanuit landelijke regelingen. Er zijn gewoon dingen die je niet met revolverende fondsen kan realiseren. We zien ook dat er mooie lijntjes ontstaan die een haalbaarheidsstudie doen, dan een Unique investering krijgen en dan doorrollen naar ons hoofdfonds. Dan is het fantastisch dat die instrumenten op elkaar aansluiten.	neerzetten die een aantal jaar blijft staan  Je kan niet alles revolverend maken, dan heb je subsidies nodig Financieringsinstrumenten moeten op elkaar aansluiten	
O	<i>In hoeverre denkt u dat revolverende fondsen de toekomst zijn?</i>		
R	Revolverende fondsen zijn al een tijdje hip en nu zie je het ook gerealiseerd worden, steeds meer fondsen. Wat een probleem is dat men niet altijd goed beseft wat het betekend om revolverend fonds te zijn. Ik krijg vaak vragen van gemeenten. Wij hadden een faillissement. Van de 10 investeringen eindeigen in een faillissement en twee klappen. Vanuit de gemeente kreeg ik de vraag verwachten jullie meer faillissementen want dan moesten ze dat intern gaan verantwoorden en de voorziening aanpassen. Nu met het energiefonds vanuit de provincie krijgen we een fonds van 35 miljoen alleen de provincie aandeelhouder. De directeur secretaris heeft als eis gesteld dat het revolverend is. Dus dat ze die 35 miljoen na 35 jaar terug krijgen. Dat stond ook zo in stukken maar ik wil wel op papier dat het een verwacht rendement is. Daar waren ze verbaast over terwijl ze daar geen verstand van hebben. Ik wil niet het risico dat als het fout gaat dat je als IQ moet bij leggen. Het besef waar je aan begint is er niet altijd. Het is niet een trucje van een fonds leidt altijd tot 100% en misschien nog wel meer. Ik vraag mij af of iedereen zich dat goed realiseert. Bij de ene gemeente is die bewustwording er meer dan een andere. Het kan niet altijd revolverend want dit is ook sterk afhankelijk van de markt waarin je zit en waar je je instrumenten op inzet.	Gemeente beseffen soms niet wat revolverend inhoud  Voorbeelden van het onbegrip van revolverendheid  Het besef dat een fonds niet altijd 100% revolverend is, is er niet altijd	
O	<i>Zijn revolverende fondsen de toekomst?</i>		
R	Mijn beeld erbij is dat de Valley of Death opschuift. Er is altijd een gat waar de markt geen appetite voor heeft. Tijdens de crisis lag de Valley of Death	The Valley of Death schuift op, altijd investeringsgat waar	

	wel erg veel naar rechts. Waardoor er voor organisaties als IQ meer te doen was. Nu zie je dat het weer wat terugschuift en je ziet veel informals die actief zijn. Ons type organisaties moeten daar vooral in mee bewegen en zorgen dat je niet marktverstoring bent. Er is altijd een stukje marktfalen dat niet wordt opgepakt. Daar waar de markt het niet of niet voldoende zelf oppakt.	marktfalen optreed  Publieke fondsen moeten meebewegen	
O	<i>Op welke wijze kunnen actoren binnen een investeringsfonds worden aangestuurd?</i>		
R	Niet, dat doen wij als IQ niet. We rapporten netjes over wat we doen. We hebben in de aandeelhoudersvergadering afgelopen donderdag voor het eerst alleen laten zien in welke gemeente wat land qua investeringen en buitenlandse bedrijven. Daar zijn we terughoudend in omdat die tabellen niet alles zeggen. We zijn er voorzichtig in om dingen op gemeente niveau uit te zetten. Eigenlijk is het van je hebt geld gestort in ons fonds wij proberen dit zo goed mogelijk uit te zetten in de regio en daarbij ook privaat kapitaal aan te trekken. Een bedrijf kan dan wel in Rotterdam gevestigd zijn maar die hebben bijvoorbeeld werknemers uit Delft.	Proberen geen invloed uit te oefenen	
O	<i>Merkt u dat vanuit de politiek invloed wordt uitgeoefend op de investeringsfondsen van IQ?</i>		
R	Nee vrijwel niet. Bij andere ROM's is dat wel anders. Dat ligt meestal aan de structuur. Bijvoorbeeld de Brabantse Ontwikkel Maatschappij heeft de provincie en ministerie als aandeelhouders en is daarnaast ook nog ontzettend groot. Daar merk je dat de provincie behoorlijk wat inhoudelijke invloed heeft. Hier is dat niet zo omdat wij veel verschillende aandeelhouders hebben en niemand is dominant. Maar we hebben ook vanaf het begin geroepen dat we dat niet binnen deze organisatie willen. Dat helpt natuurlijk ook wel hoe je jezelf opstelt.	De invloed van de politiek is sterk afhankelijk van de structuur van het investeringsfonds	
O	<i>Hoe zorgt u ervoor dat actoren geen individuele doelstellingen gaan nastreven?</i>		
R	Dat doen ze dus niet. Inmiddels is het bijdrage van individuele gemeenten niet zo hoog. Ons fondsvermogen is 80 miljoen inmiddels. EZ en provincie hebben beide 30 miljoen gestort. Rotterdam volgens mij 2 of 3 miljoen. Dat is inmiddels al uitgegeven in Rotterdam. Dus we kunnen tegen alle	Belangen van individuele actoren zijn klein in het fonds,	



	aandeelhouders zeggen je vermogen is belegd en je hebt zoveel privaat kapitaal aangetrokken. We laten het netjes zien bij de wethouders hoeveel leeds en hoeveel investeringen eruit zijn gekomen. De bedrijven moeten nog gaan renderen maar de gemeente zijn in feite wel bedient. Maar individuele actoren streven geen individuele doelstellingen na, daar is ook geen ruimte voor.	hierdoor streven zij geen individuele doelen na  Geen ruimte voor individuele doelen	
O	<i>Op welke wijze worden investeringen beoordeeld?</i>		
R	We krijgen heel veel leeds binnen en je kunt ervan uitgaan dat op een hoeveelheid van 100 wij 1 of 2 investeringen doen. Dat is een enorme trechter, daar hebben de teams processen voor. We spreken eerst met een ondernemer, zien we het zitten dan mag hij zijn idee pitchen. Dit zie je niet bij private fondsen hier horen ondernemers soms niet eens waarom ze zijn afgewezen. Door het aangaan van deze gesprekken proberen we ondernemers ook verder te helpen. Het is een gezamenlijk proces dat gaat van een interne toetst in het team. Krijg je een go dan kun je in onderhandeling met het bedrijf en wordt er een term-sheet neergelegd. Dat zijn processen waar 6 tot 9 maanden overheen gaan. Uiteindelijk kom je met een investeringsvoorstel waarin staat hoeveel we den tegen welke voorwaarde. We zoeken in dat proces ook altijd een co financier, we doen altijd zaken met een private partij. Soms komt de ondernemer er zelf mee. Dus dat is een hele trechter en uiteindelijk kom je bij een investering uit. Er is ook nog een investment comité die een rol speelt. Dat is een club van private partijen, serial entrepreneurs die ons advies geven op investeringen. Als we dat advies niet willen volgen moeten we ook opschalen naar rvc's, het is dus een zwaar wegend advies. Zo ziet het proces eruit. Wij hebben ervaren mensen in dienst die dit al jaren doen met verschillende achtergronden. Een professionele club.	Trechteren van het aantal fondsaanvragen  In investeringsvoorstel staan de voorwaarde beschreven  Op zoek naar private co-financier  Adviescomité dat iedere investering beoordeeld	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Eigenlijk wel. Je hebt een vereniging van participatie maatschappijen. Die doen een onderzoek naar private equity markt en daaruit blijkt dat meer dan 50% deels door ROM's wordt gedaan. Dat gaat om aantal deals, niet om hoeveelheid. Daaruit blijkt dat dit type organisaties met publieke funding	50% investeringen door ROM's	Onderzoek opzoeken van vereniging van participatie maatschappijen.

	<p>een belangrijke rol speelt in die markt. Je ziet ook dat sinds de komst van IQ, Zuid-Holland had eerst niets. Dat hier het aantal deal en het aantal Venture Capital deal is toegenomen na onze komst. Er is dus behoefte aan een partij die deals doet, die een markt partij niet zomaar doet. Of niet alleen doet. We kunnen tegen softere voorwaarde meedoen en anders zou het niet tot stand komen. Dus ik vind het heel goed dat overheden dit doen.</p>	<p>Behoeftte aan een partij die investeert in durfkapitaal (binnen Zuid-Holland)</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving even van het begrip publiek belang?</i></p>		
R	<p>Publiek belang vind ik on het geval van fondsen dat er een marktsegment is dat niet wordt bedient door de markt. Dat er sprake is van marktfalen. Dan heb je per definitie een publiek belang. Doordat overheden ons in staat stellen om het financieringslast op te lossen. Is de afgeleiden ervan dat je zorgt voor meer privaat kapitaal naar de regio en meer werkgelegenheid. En IQ past hierbinnen prima.</p>	<p>Publiek belang voor fondsen is het opvangen van marktfalen</p>	
O	<p><i>Is er naar uw mening een verschil tussen het nastreven van doelen tussen publieke- en private actoren?</i></p>		
R	<p>Ja er is een verschil in werkgelegenheid. Een private partij zal hier niet om malen terwijl dat voor publieke partijen van belang is. Financieel rendement is voor publieke actoren ook belangrijk anders kunnen wij stoppen over een paar jaar. Investeren is niet zo moeilijk, iedereen kan zijn geld wegzetten. Maar het moet renderen dus dat maakt het spannend. Maar we hebben ook die maatschappelijke doelstellingen. Je hebt wel eens bedrijven, vroeger was dit een soort jachtterrein van anderen ROM's. wij zullen nooit investeren in een partij uit Twente die opzoek is naar geld. Als het vanuit het Zuid-Hollandse ecosysteem niet logies is dat een partij zich hier vestigt zullen we er ook geen geld in steken. Dan blijft ie maar lekker in Twente we zin wel echt opzoek naar past hij hier in de regio en blijft hij ook hier of is de partij weg als het geld op is. Zo kijkt een private partij natuurlijk niet. Dus voor ons is het van regionaal belang dat een partij zich hier wil vestigen en ook wil investeren in de Regio.</p>	<p>Iedereen kan investeren maar het moet renderen</p> <p>Alleen investeren als een bedrijf gecommiteerd is in de regio en bereid om te investeren</p>	
O	<p><i>Wat is naar uw idee het ideaalbeeld van een publiek- (privaat)investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Ik kan wel wijzen op IQ maar dat is een beetje flauw. Dan praat ik vanuit het perspectief van IQ. Dan zijn er nog wel een aantal wensen. Wij merken</p>		

	<p>bijvoorbeeld dat we tot 2,5 miljoen mogen investeren maar dat is niet altijd genoeg. Dus wij zouden heel graag en daar zijn we nu ook mee bezig om een doorgroefonds op te richten waarbij we met de volgende rondes mee kunnen doen. Als je moet stoppen bij 2,5 miljoen is een bedrijf nog niet altijd klaar de markt ook nog niet. Vanuit ons rendementperspectief is het ook interessant om bij bedrijven die doorgroeien mee te kunnen financieren. Dus dat zou ik graag willen. Een markt is heel dynamisch ik denk dat het voor fondsen als IQ van belang is om te kunnen bewegen. Het is dus ook niet zo hard te zeggen van na 2,5 miljoen begint de markt. Er zullen segmenten zijn dat na 2,5 miljoen dat er veel partijen klaar staan maar er zijn ook sectoren waar dat niet zo is. Dat heeft met zoveel te maken waaronder terugverdiendtijd. Als je meer als publiek fonds reikwijdte hebt geeft dat je ook meer mogelijkheden om mee te bewegen. Private fondsen vind ik wel lastig om iets over te zeggen die willen rendement maken. Als dat te halen is zijn ze er als er niets te halen is zijn ze weg. Fondsen als IQ moeten daarin meebewegen.</p>	<p>Ophogen van maximale investering</p> <p>Langdurige participatie, ook interessant vanuit rendementperspectief</p>	
--	--	---	--

**Peter van Gelderen –Fondsmanager ICF I II en III– Oprichter ICOS Capital**

05-04-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Kunt u uw functie toelichten?</i>		
R	<p>Ik ben Peter van Gelderen en ben een van de oprichters van ICOS. Een organisatie die fondsen managend. Wij zetten fondsen op in samenwerking met partijen die in een gezamenlijk onderwerp willen investeren. Dat is meestal een combinatie van een financieel en een strategisch rendement zoeken. Daarmee werken we met regio's samen zoals Rotterdam maar ook met grote bedrijven die opzoek zijn naar innovatieve ideeën om hun bedrijven te moderniseren of nieuwe proposities te ontwikkelen. Daar zijn we nu een jaar of 10 mee bezig. Nu derde investeringsfonds gestart en weer</p>	<p>Combinatie van financieel en strategisch rendement</p>	

	op zoek naar start ups die iets bijzonders hebben en denken te kunnen. Daar proberen we een aantal dingen uit te vissen waar dingen in voorkomen in gebieden waar wij iets van snappen en ook ondersteuning kunnen bieden. Na die periode proberen we deze bedrijven stap voor stap succesvol te maken. Daar zit een strategische component aan voor de gorter bedrijven met belangrijke thema's als verduurzaming en digitalisering. Gemeenten vinden het interessant om deze ontwikkelingen in hun regio te zien gebeuren omdat dit op lange termijn werk gelegenheid oplevert en als stimulans zorgt voor de lokale economie.	Ontwikkelingen zorgen voor stimulans in de regio	
O	<i>Welke partijen zijn vooral betrokken bij de investeringsfondsen die jullie beheren?</i>		
R	Private partijen zijn het belangrijkste met betreft de thematiek. De dingen waar we investeren en waar we in geloven in de markt. De gemeenten zijn betrokken omdat ze graag willen dat er meer aandacht uitgaat naar hun regio dan andere regio's. Daar moeten wij een mix in vinden. We gaan niet in Rotterdam investeren als we weten dat ergens anders een bedrijf zit dat beter en verder is. Maar vaak zien we ook een link tussen bedrijven en bepaalde regio's en dan proberen we een bedrijf zich ergens anders te laten vestigen.	Veelal links tussen bedrijven in de regio	
O	<i>Op welke terreinen zijn de investeringsfondsen actief?</i>		
R	Vooral in duurzaamheid in brede zin en dat binnen energie efficiëntie, nieuwe chemie maar ook nieuwe voedingsprocessen CO2 valoriseren. Alles wat met energie te maken heeft. Wij hebben ook beheer over ICFII en ICFIII.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze deze fondsen tot stand zijn gekomen?</i>		
R	Die hebben wij opgezet door een aantal partijen bij elkaar te brengen en dat er een gezamenlijk interesse gebied is. Dat is fundraising. Dan moet je een businessplan maken met een verhaal waarom het een goed idee is om daar in te investeren en je gaat op zoek naar de link tussen de partijen. Op een gegeven moment heb je een vijftal partijen en zeg je dat is genoeg we gaan nu aan de slag. Wij managen het hele proces en het opzetten van zo'n fonds. We kijken dan naar relevante projecten en wij investeren daar dan in. Op het begin lijkt het mooi op papier maar de werkelijkheid is vaak toch nog	Fonds opgericht door partijen bij elkaar te brengen  Opzoek naar link tussen partijen	

	anders en dan zorg je dat het op een of andere manier een succes wordt.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze het investeringsfonds tot stand is gekomen?</i>		
R	Wij benaderen zowel private partijen als gemeenten en proberen dan samen een fonds op te richten om te investeren in gezamenlijke doelen.	Private partijen binden aan de overheid	
O	<i>Om welke reden is er gekozen voor de oprichting van een investeringsfonds?</i>		
R	Zijn met name hoog risico investeringen en dan is het gewoon slimmer om dat niet per project te doen maar in een fonds te doen. Zitten 5 tot 10 projecten in een fonds en als er 2 a 3 winstgevend verkocht kunnen worden kun je opvangen dat een aantal failliet gaan. Een winstgevende startup maken is erg moeilijk en dat gaat dus af en toe mis. Voor een bank is dat niet te doen omdat die opzoek gaat naar onderpand maar die zijn er meestal niet. Dus die doen dan geen investeringen. Er zijn eigenlijk heel weinig partijen die risico kapitaal willen, kunnen en mogen investeren. Grote bedrijven hebben een grote balans en die kunnen een klein beetje ervan investeren in startups en dat doen ze meestal ook. Ze vergelijken dat met hun interne Research en Development budgetten of het onderzoek is. Dat geef je uit en ben je kwijt nu stop je het in een fonds en krijg je misschien ook nog wat voor terug. Met de fondsen proberen wij ook winst te maken. Maar wij zijn niet revolverend want hier bedoelen ze fondsen mee die eindeloos bestaan. Maar onze fondsen hebben een begin en einddatum van 10 jaar en dan willen we ook alles verkopen. Want als je dat niet doet en een open eind fonds van maakt. Dan is er geen enkele druk om te zorgen dat die bedrijven ook af en toe verkocht worden en weer door kan. Dan kom je in het probleem dat er niets revolvererd. Dan zit je in als die bedrijven en moet je afwachten dat ze meer opleveren. Wij willen revolverend plus. We willen twee keer zoveel verdienen van wat we erin stoppen. Dat is onze doelstelling.	<p>Bij investeringen met een hoog risico wordt gekozen voor een fondsconstructie</p> <p>Banken willen niet investeren</p> <p>Weinig partijen die risicokapitaal verstrekken</p> <p>Research en Development maakt geen winst fonds heeft die mogelijkheid wel</p> <p>Revolverend heeft betrekking op oneindige doorlooptijd</p> <p>Revolverend zorgt voor geen enkele druk</p>	
O	<i>Welke partijen zijn zo al betrokken bij het investeringsfonds?</i>		
R	Een aantal grote bedrijven, zoals: BAM, Imtech, Obvion. Deze bedrijven zijn ook bezig met een duurzame digitale economie. En die zijn heel benieuwd welke ideeën er zijn. Met hen bespreken we dan de ideeën en of deze kansen hebben en of ze unieke zijn. Als alles dan klopt dan investeren we	Grote private partijen koppelen aan overheden	

	erin.		
O	<i>Welke actoren hebben zeggenschap binnen een investeringsfonds?</i>		
R	Eigenlijk is dat aan de fondsmanager overgelaten. Het heeft verschillende redenen. Je wilt niet dat je per investering bij de verschillende investeerders langs moet gaan om te vragen of ze akkoord gaan. Want als dan een zegt ik heb er geen zin meer in ik doe niet mee dan komt het hele fonds tot stilstand. Dan is ook de hele risicospreiding weg. Dan hebben we niet genoeg geld om in bedrijven door te investeren als et nodig is. De financiële investeerder vinden het ook belangrijk dat het beheer bij een fondsmanager ligt. Een fonds manager is de enige die geld kan uitgeven in een bedrijf waar hij in gelooft. De fondsmanager deelt mee in het succes van het fonds. Dus als hypothese wordt gesteld dat ze alleen die dingen doen waar het fonds geld aan kan verdienen. Want dan verdienen ze zelf er ook geld mee. Dat is ook normaal in the private equatie wereld. Dat is een standaard markt bekende principe.	<p>Zeggenschap ligt volledig bij de fondsmanager</p> <p>Als zeggenschap bij individuele partijen komt dan is er teveel bureaucratie</p> <p>Private partijen vinden belangrijk dat fondsmanager fonds leidt</p> <p>Fondsmanager wordt beloont na gelang het succes</p>	
O	<i>Op welke wijze wordt voorkomen dat men individuele doelstelling nastreeft?</i>		
R	Zij hebben strategische doelstellingen zo ook de gemeenten. Die worden vastgelegd in een side letter. Dat zeggen we niet want dat roept de verkeerde associaties op. Maar het is een soort onderlinge afspraak jullie investeren om deze reden in het fonds met deze bedoelen en wij gaan ons inspannen om deze bedoelingen te realiseren. Dat doen we met iedere betrokken partij en die afspraken zijn ook voor iedereen bekend. Dus iedereen weet dat de gemeente het doet omdat het graag innovatieve bedrijven heeft in de regio Rotterdam. Bedrijfsleven doet het om te zorgen dat er innovatieve bedrijven zijn binnen hun vakgebied en zo ontstaat een win-win situatie. Die partijen zitten allemaal in een investment comité en daar kunnen ze zeggen wat ze van de plannen of investeringen vinden. En de partijen moeten er samen voor zorgen om het succesvol te maken.	<p>Strategische doelen worden vooraf vastgelegd</p> <p>Partijen samen zorgen voor succesvol fonds</p>	
O	<i>Zou u een beschrijving kunnen geven hoe u de rol van de gemeente Rotterdam in het fonds ervaren heeft?</i>		
R	De gemeente Rotterdam heeft een heel actief beleid om met starters bezig te zijn en te promoten dat daar de goede dingen in een regio terecht komen	Gemeente Rotterdam heeft een actief beleid m.b.t. startups	

	<p>enerzijds. Anderzijds de dingen die er zijn te ondersteunen met een financiering. Ik vind dat de gemeente Rotterdam verder haar nek uitsteekt dan in andere regio's in het land. Ik denk wel dat het ook nodig is omdat er veel gebeurt op startup gebied en starters zijn heel er beweeglijk. Als ergens anders betere omstandigheden zijn of waar ze meer subsidie kunnen krijgen zijn ze ook zo weer weg. Dus ik denk dat door een fonds en andere instrumenten bedrijven waarvan ze denken dit kan wat worden. Om deze bedrijven in een vroeg stadium aan hun regio te binden. Dat is een verstandig regionaal beleid. Tegelijkertijd moet je ook niet te ver ingaan. Je kan niet bedrijven verbieden om verder te kijken. Bedrijven moeten de mogelijkheden om zich te ontwikkelen waar ze willen. Maar je ziet wel dat op deze manier clusters ontstaan. Er is een stukje overheidsbeleid nodig om zo'n vliegwiel in gang te zetten. De gemeente Rotterdam heeft hierin een mooie uitgangspositie er is veel industrie, de haven etc. dan werken die dingen beter dan ergens in noord oost Groningen waar de boel langzaam wegzakt. Daar is het veel moeilijker om bedrijvigheid op gang te krijgen. Het is een vruchtbare bodem en je moet als gemeente daar wat extra zetjes aangeven. Een fonds draagt daar aan bij. Maar ook de rechtstreekse subsidies, het organiseren van incubators waar startende bedrijven zich kunnen vestigen. Ze halen een CIC naar de regio, ze doen allerlei faciliterende dingen om het ondernemersklimaat te bevorderen. Dat is ook het meeste dat je kunt doen als overheid. Je kan slechts zelf in bedrijven gaan investeren. In ICF is het voordeel dat naast de gemeente grote bedrijven in het fonds zitten die weten wat er speelt binnen een markt. Deze kunnen dan ook beter adviseren welke projecten een kans van slagen hebben.</p>	<p>Gemeente Rotterdam meer hun nek uitsteekt dan in andere regio's</p> <p>Startups vroegtijdig verbinden aan regio's</p> <p>Bedrijven niet verbieden om ergens anders te vestigen</p> <p>Rotterdam heeft een vruchtbare bodem en als overheid kun je hier zetjes aangeven, door: subsidies, incubators en fondsen</p> <p>Grote bedrijven koppelen aan fonds zorgt voor marktkennis</p>	
O	<p><i>Is naar uw mening de rol van de overheid door de jaren heen veranderd met betrekking tot private partijen?</i></p>		
R	<p>Jazeker ik denk dat privaat publieke samenwerking steeds vaker wordt opgezocht op allerlei terreinen. En dat is een goede ontwikkeling. Bedrijven worstelen daar ook mee dat het niet meer mogelijk is om alles in huis te doen en die zijn ook zoekende naar instrumenten om betrokken te zijn bij de wilde startup wereld. Als ze dit in partnership met overheden kunnen doen</p>	<p>Ook private partijen zoekenden naar instrumenten</p>	

	is dat voor hun prettig en geeft het ook vertrouwen.		
O	<i>In welke mate kunnen actoren aangestuurd worden binnen het investeringsfonds?</i>		
R	In die zin hebben we een mandaat. We mogen niet zomaar iets doen we moeten echt een aantal bedrijven in een bepaald gebied in een bepaalde fase van ontwikkeling. Moeten we in investeren. Daar wordt ook toezicht op gehouden. Ze volgen ook of we ons businessplan uitvoeren en of we 5 investeringen per jaar doen die ook aansluiten bij de thematiek die we benoemt hebben en dat er voldoende link zit naar de stad Rotterdam. Dat is ook belangrijk voor de gemeente Rotterdam Dat wordt gemonitord en als we het niet goed doen dan kunnen ze ons op de vingers tikken. Of zelfs zeggen we stoppen ermee. Maar aan de ander kant moeten we wel de zekerheid hebben dat als we een investering doen dat we niet halverwege de partijen zeggen we hebben er geen zin meer in. Want dan hebben wij een portfolio met bedrijven die maar half gefinancierd zijn en dat wil je voorkomen. Het is een balans vinden tussen het beste doen wat je vooraf gedefinieerd hebt en rekening houden met veranderende omstandigheden, economieën veranderen. De focus van bedrijven wilt wel eens veranderen. Dus je moet wel een beetje flexibel zijn. Maar over het algemeen blijft het vrijwel hetzelfde.	Mandaat ligt bij betrokken actoren  Er moet commitment en vertrouwen zijn vanuit publieke als private partijen  Balans vinden tussen wat vooraf geformuleerd is en inspelen op actualiteiten	
O	<i>Op welke wijze worden investeringen getoetst?</i>		
R	In ons investeringscomité worden vooraf drie besprekingen gehouden. De eerste is een vrij korte uitleg wat het bedrijf doet en waarom het een goed idee is met daarin kort de plannen en ideeën. Een soort QuickScan. Een paar pagina's analyse van een bedrijf. Dan vraag ik feedback van alle partijen in het fonds. Lijkt het je wat of denk je dat het niet past binnen de regio. Meestal krijgen we dan heel veel vragen en dat is meestal een goed teken. Omdat iedereen er dan serieus over denkt dat het wat kan worden. Soms zijn de vragen heel fundamenteel. Soms denk ik dan eigenlijk hebben ze dan wel gelijk het is een te moeilijke technologie of te afwijkend van andere dingen. Dan laten we het dossier rusten. Als we de meeste vragen kunnen beantwoorden dan komen we erop terug. Dan spreken we nogmaals af en dan zijn er bijvoorbeeld 5 kritiek punten. Hebben ze echt een kans, zit een	Investeringen getoetst aan eisen investeringscomité	



	markt er wel op te wachten. Dan hebben we nog externe expert die we erbij halen om die vragen te beantwoorden. Als dat allemaal in orde is en we kunnen er met investeringen in term eruit komen. Als dat allemaal lukt dan zeggen we ok we doen het. Dan begint past het echte werk en zijn we wekelijks in contact met zulke bedrijven. Elke maand koppelen we terug hoe de bedrijven ervoor staan. Soms gaat het ook fout, dat hoort wel bij zulke investeringen. Kleine bedrijven, risicovol. Maar het aantal faillissementen valt gelukkig mee.	Externe experts die bij de laatste fase erbij worden gehaald	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid deel te nemen bij een gebrek aan durfkapitaal voor innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen?</i>		
R	Het probleem in de vroege fase risico kapitaalmarkt is dat er te weinig geld beschikbaar is. En dat komt omdat er is gebleken dat het erg risicovol is er zijn veel dingen misgegaan. Dat hoort er nu eenmaal bij. Het is ook voor de financiële sector steeds meer opgeschoven naar grote investeringen en steeds minder risico. Dat betekent dat met name de allerkleinste actoren en startups het moeilijk hebben om aan geld te komen. Niet in aller eerste beginnen want er zijn voldoende kleine subsidies om aan de gang te gaan. Maar al die kleine bedrijven lopen op een gegeven moment tegen het punt aan. Wil ik nou echt doorgroeien dan moet ik echt een flinke investering maken en dat geld heb ik niet. De bank zegt je hebt geen onderpand en je bent niet winstgevend dus wij geven je geen geld. Klanten denken het is nog wel erg vroeg dadelijk ben ik mijn geld kwijt. Leveranciers denken ik kan wel spullen leveren maar krijg ik wel betaald. Het is net een stukje in de ontwikkelketen waar heel weinig geld beschikbaar is. Het zou enorm helpen als de overheid dit stimuleert. Maar dat gebeurt ook door het ministerie van economische zaken, de Europese overheid doet dat. Maar een gemeente en provincie doen dat ook. Sommige grote bedrijven doen het ook, kleiner niet omdat het veel aandacht vraagt. Ik denk wel dat er een rol voor de overheid is weggelegd anders komen de fondsen minder makkelijk tot stand of blijven ze kleiner en dat is lastig.	Te weinig kapitaal beschikbaar en te hoge risico's in de vroege fase  Startups komen moeilijk aan financiële middelen  Valley of death  Verschillende overheidsniveaus springen in het investeringsgat.	
O	<i>Welke rol is er in dit geval voor de overheid weggelegd?</i>		
R	Ik vind dat hoe het nu gaat met de gemeente Rotterdam een mooie		

	<p>combinaties. En dat ze in het fonds zitten en op die manier het fonds helpen en het fonds groter maken. Dat helpt mij ook weer om andere partijen aan te trekken. Aan de andere kant kunt ze ook echt helpen bij een aantal startups. Bedrijven kunnen hier hun productie faciliteit behouden. Het is een publiek-private samenwerking in de zin je probeert dit soort dingen gestructureerd voor mekaar te krijgen. Je hebt startups die van alles uitproberen en in verschillende regio's kijken. Maar als je een logische combinatie kunt vinden tussen een goed idee dat ook nog in een bepaalde regio past en waar een groot bedrijf iets in ziet. Die kan zorgen als toeleveringsfinancier, die kan klant zijn. Als je die dingen bij elkaar brengt en je kan de startup managen en niet bij de eerste tegenslag uit elkaar dondert. Het zijn kleine bedrijven dus als er mensen wegvallen dan kan het bedrijf stoppen. Als je dit door de moeilijke fases heen kan krijgen dan is het een win-win situatie. Als het goed gaat.</p>	<p>Rol van de gemeente goed, zowel het aanjagen als het actief participeren in een fonds</p> <p>Een goed idee koppelen aan een regio, groot bedrijf</p> <p>Eerste tegenslag startups wegnemen</p>	
O	<p><i>Merkt u dat de politiek invloed uitoefent op het investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Ik denk dat het politieke klimaat dat er eigenlijk niemand tegen is. Onder het mon van economische ontwikkeling. Iedereen voelt dat het logies is en dat je daar support aan moet geven. Ik denk dat het voor een gemeente prettig is om dat samen met grote bedrijven te doen. Anders is het te makkelijk voor buitenstaanders om te zeggen nu is de gemeente aan het ondernemen wat is dat voor een onzin. Nu kan een gemeente aangeven dat ze onderdeel uitmaken van een geheel waarin private partijen het voortouw nemen. Ik denk dat het een mooi instrument is en dat het ook alleen maar in de toekomst gaat groeien. Gemeente hebben belang bij vroege fase bedrijven en alleen het grote bedrijfsleven her belang bij heeft. Het middelgrote bedrijfsleven is vaak met de waan van de dag bezig die moeten vooral overleven en hebben minder financiële ruimte. Ik denk dat fondsen een model zijn dat gaat groeien. Dat zie ik ook in andere landen van Europa en de rest van de wereld. Op allerlei niveaus gemeenten, regio's provincies, landen en Europa. Juncker fondsen bijvoorbeeld.</p>	<p>Politiek veelal niet op tegen voor oprichting van investeringsfondsen</p> <p>Gemeente die samenwerkt met private partijen</p> <p>Toepassen van fondsen zal in nabije toekomst alleen maar toenemen</p> <p>Op andere overheden niveaus zie je het gebruik van fondsen toenemen</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i></p>		
R	<p>Als ik het op dit terrein betrek dan is het creëren van een goede woon, werk</p>		

	<p>en leefomgeving. Daar moet ook bij dat de regionale economie het goed doet en dat heir interessante bedrijven zitten waar werkgelegenheid is voor allerlei soorten mensen. Niet alleen voor de hoog opgeleiden maar ook voor de laag opgeleiden. In relatief kleien bedrijven is de balans hierin vaak het beste. Bij grote bedrijven heb je vaak het hoofdkantoor aan de ene kant van het land en de productie en fabriek aan de andere kant. Als je het hoofdkantoor om de hoek hebt heb je hoog opgeleiden mensen en als je de fabriek om de hoek hebt dan heb je laag opgeleiden. Maar daar zie je steeds meer een schaalvergroting in. Veel kantoren gaan vaak naar het buitenland dus dan raak je hoogopgeleiden mensen kwijt. Je wilt ook niet een stad of een regio hebben waarin je alleen maar hoogopgeleiden mensen banen kunt bieden, omdat je dan een vreemde verhouding krijgt. Voor de groep mensen die in die regio bij elkaar zitten probeer je een zo goed mogelijke leef, werk en economische omstandigheden te realiseren</p>	<p>Publiek belang is het creëren van een goede woon, werk en leefomgeving</p> <p>En economische omstandigheden</p>	
O	<i>Welke doelstellingen worden met het investeringsfonds nagestreefd?</i>		
R	<p>We streven met ICF naar werkgelegenheid en we zoeken naar bedrijven die in het begin klein zijn maar die het in zich hebben om te groeien naar grote bedrijven. Die ook nieuwe ankerpunten zijn, de bedoeling is dat we ze in Rotterdam verankeren. Dat ze niet gelijk worden overgenomen en verdwijnen naar het buitenland. Per startup heb je per definitie verschillende soorten banen bij elkaar. Dus ik denk zeker dat het eraan bijdraagt. Het belangrijkste is ook nieuwe werkgelegenheid en nieuwe bedrijven hier aantrekken. De oude industrie is 30 jaar geleden gesponseerd nu moeten we de nieuwe industrie helpen en moet hier goed vertegenwoordigd worden. Er wordt ook veel gekeken naar et vernieuwen van de energie transitie. Het is moeilijk om te timen hoe snel deze transitie plaatsvind. Kan me wel voorstellen dat Rotterdam nog steeds een belangrijke rol kan spelen bij de distributieketen.</p>	<p>Doelstelling is werkgelegenheid en het verankeren in Rotterdam</p>	
O	<i>Merkt u een verschil in doelen tussen publieke en private bedrijven binnen het investeringsfonds?</i>		
R	<p>Nee vrijwel niet. Ik denk dat iedereen bewust is waar het fonds heen gaat, dat komt ook door de relatief verre tijdshorizon. Alleen hoe precies de route eruit ziet dat moet samen ontdekt worden. Iedereen zit op dezelfde</p>	<p>Gezamenlijke doelen mede door het besef van een lange tijdshorizon</p>	

	manier in het fonds. De gemeente wilt dat we vergroenen. De grote bedrijven zien dat daar ook niet aan te ontkomen is, zelfs niet door meneer Trump. Die bedrijven willen daarom daar ook op tijd mee bezig zijn en dingen doen die uiteindelijk leiden dat het voor mekaar komt.		
O	<i>Ziet u ook dat de publiek-private samenwerking een bijdrage levert aan de realisatie van het publiek belang?</i>		
R	Absoluut. Ik denk dat dat heel goed werkt. Zeker in Europa waar die belangen breder worden gezien dan alleen maar geld verdienen, ook door het bedrijfsleven. Ik denk dat er in die zin een hoop veranderd is in de afgelopen 10 jaar. Partijen zijn nu meer gericht op duurzaamheid, zelfs een Shell. Het lastige is voor deze bedrijven wel omdat ze helemaal geoptimaliseerd zijn in de olie-industrie en die omschakeling is erg groot. Maar op zulke niveaus wordt ook geëxperimenteerd met nieuwe oplossingen en je ziet dat er aardig goed wordt samengewerkt. Je ziet bijvoorbeeld ook niet meer zo vaak Greenpeace met vlaggen in installaties hangen, dat is ook omdat ze meepraten over de oplossingen. Je kan niet in een dag alle benzine sluiten en elektrisch gaan rijden. Dat heeft tijd nodig. Het maatschappelijk contract is dat partijen daar wel over eens zijn. Als je net 1 miljard hebt geïnvesteerd in een fabriek dan wil je dat geld wel terug verdienen. Maar ik denk dat mensen elkaar beter begrijpen en er samen mee uitkomen. Fondsen kunnen een goed instrument voor er tussenin waarbij het ook een beetje experimenteren is. Om te leren van we investeren in een aantal bedrijven en dan zien we wat wel en niet werkt. Als het wat verder is kunnen we zorgen dat er meer in geïnvesteerd wordt.	Publiek-private samenwerking steeds meer in opkomst	
O	<i>Wat is volgens het ideaalbeeld van een publiek-privaat investeringsfonds?</i>		
R	Een hele moeilijke vraag. Dat hangt af van de doelstelling en wat je wilt bereiken met een fonds. In ons geval is de doelstelling ondersteuning te geven aan een transitie naar meer duurzame en efficiënte en comparatieve economie. Als je die wilt maken dan is het goed dat je een publiek-private samenwerking doet. Dat private partijen veel snappen van de markt en de mogelijkheden die er zijn. Publieke partijen snappen veel van het lange termijn, planningen en waar dingen heen moeten. Startups hebben de gekke ideeën en de flexibiliteit om zo'n gek idee tot een business model te maken	Idealbeeld afhankelijk van de doelstelling  Private partijen hebben kennis van de markt, publieke partijen	

	<p>en succesvol te zijn in de markt. Als je deze drie kan laten samenwerken in zulke modellen waarbij alle belangen aan bod komen. Dan is de mogelijkheid dat iedereen er beter van wordt. Je kan het ook anders doen. Je kan het puur financieel benaderen, die zijn over het algemeen niet bij hele vroege starters maar gaan meer achteroverzitten en investeren pas als een starter die succesvol lijkt te worden. Dan help je niet de starter die aan het knokken is om succesvol te worden. Kijk je puur naar financieel rendement dan is dit een betere strategie omdat dingen meer bewezen zijn. Maar dan is het een puur financieel instrument en voldoet het minder aan de andere doelstellingen die je voorop vastlegt. Als je omgekeerd kijkt naar een bedrijf die het alleen wilt doen dan puur binnen hun eigen activiteiten veld en blijven ze bij hun corebusiness. Het wordt dan met name vooral een intern bedrijf. De kans bestaat dat het wordt doodgeknuffeld en te lang duurt. Een hybride model waarin de startups vrij zijn om een eigen weg te vinden en gesupport worden aan alle kanten werkt hier vrij goed. Maar in andere situaties kom je op andere constructies uit die wellicht beter passen.</p>	van lange termijn	
--	--	-------------------	--

### Kees van Liere – Adviseur Team Deelnemingen – Gemeente Rotterdam

04-04-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	Ik ben betrokken bij het team deelnemingen als adviseur. Belangrijke bedrijven in mijn portefeuille zijn het havenbedrijf en Eneco. Daarnaast doe ik ook fondsen waaronder het Erasmus Biomedical fonds. De gemeente Rotterdam heeft dit mede in 2007 opgericht en de gemeente is hier voor iets meer dan 1/3 aandeelhouder.	Voor een derde aandeelhouder	
O	<i>Wat is uw functie bij het Bio Medical fonds?</i>		
R	Als aandeelhouder betekend het dat je de aandeelhoudersvergaderingen bezoekt en dat je de rol als aandeelhouder opneemt. Bij biomedical hangt		

	het af van de statutaire bevoegdheden bij normale bevoegdheden is het vooral de taak om investeringen te beoordelen of de directie te beoordelen. Maar bij zo'n fonds is een fondsmanager aangesteld die dit allemaal doet, tenzij hij tussentijds uitvalt. Zo'n fondsmanager maakt zelf de keuzes ten aanzien van de investering wat erop neerkomt dat ik de jaarrekeningen vaststel naast de Raad van Commissarissen.	Statutaire bevoegdheden en beoordelen van investeringen  Jaarrekeningen vastgesteld in Raad van Commissarissen	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze het Biomedical fonds tot stand is gekomen?</i>		
R	Het fonds is in der tijd samen met de Rabobank en de Erasmus Universiteit opgericht. Die wilden iets doen in het kader van het stimuleren van de medische sector. Om startups die bij de Erasmus ontstonden door middel van durfkapitaal te ondersteunen. En vanuit hier verder konden groeien en de markt opgaan. Om dingen te ontwikkelen wilden ze de gemeente erbij te betrekken. Tot slot zat er ook een particuliere investeerder in.	Startups laten groeien	
O	<i>Om welke reden is er gekozen voor een Publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	Dat durf ik niet precies meer te zeggen, het is erg lang gelden.		
O	<i>Welke actoren hebben zeggenschap over het investeringsfonds? En op welke wijze kan invloed worden uitgeoefend?</i>		
R	Dat gaat uit vanuit de aandeelhouders dingen dus geen enkele investeerder heeft de meerderheid dus je moet het wel samen eens worden. In een aandeelhoudersvergadering wordt ook gestreefd naar unanimititeit. Er is wel een fondsmanager die zelf ook aandelen heeft. De projecten worden telkens besproken, tegelijkertijd zijn de partijen niet inhoudelijk betrokken bij de beslissingen. Men schetste wel op welke terreinen men investeerde en actief was en hoe ze alles in de markt wilden zetten.	Samen eens worden, unanimititeit	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken actoren?</i>		
R	In feite is er niet veel samenwerking, behalve dat je geld stort. Het is vooral het fondsmanagement dat alles uitvoert.	Fondsmanagement doet de uitvoering	
O	<i>Ook niet bij de oprichting van het fonds?</i>		
R	Ja deze partijen waren er allemaal bij de oprichting betrokken.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de rol van de gemeente Rotterdam bij het</i>		

	<i>fonds? En vindt u dit een gepast rol?</i>		
R	Ze waren zowel bij de oprichting als de uitvoering betrokken. Maar je hebt nauwelijks een rol. Behalve als geldschietter dus dan hoop je dat het geld zoveel mogelijk terugkomt. Wat dat betreft zit je er anders in dan andere partijen. Een private investeerder zegt ik wil zoveel mogelijk rendement hebben. Terwijl wij als gemeente meer kijken naar werkgelegenheid en het succes van het bedrijf. Een van de deelnemingen wordt nu naar de beurs gebracht en dan zit je voor het dilemma. Wil je nu snel van je aandelen af of denk je dat het in de toekomst beter gaat. De gemeente zei doe maar zo snel mogelijk verkopen want het is vooral een administratieve last en de opbrengst kan mij niet zoveel schelen. Terwijl een private partij eigenlijk in de toekomst meer mogelijkheden ziet om een hogere opbrengst te realiseren.	Alleen rol als geldschietter  Verschil doelen van publieke en private partijen	
O	<i>Zie je deze tegenstrijdigheid vaker binnen het fonds terugkomen?</i>		
R	Ja dat heb je altijd wel met private partijen. Dat heb je ook met het ICOS fonds waarin de gemeente Rotterdam ook participeert. Private partijen zitten er voor het geld en het rendement erin en de gemeente meer voor de maatschappelijke effecten.	Private partijen zitten er voor het geld en rendement en de gemeente voor de maatschappelijke effecten.	
O	<i>Welke rol heeft de gemeente Rotterdam gehad bij dit investeringsfonds?</i>		
R	Persoonlijk weet ik niet of een gemeente überhaupt een rol zou moeten spelen in dit soort fondsen. Omdat de aannahme is dat er te weinig particulier geld, durfkapitaal is om dit soort initiatieven op te zetten en daarom moet de overheid erin. Maar ik weet niet in hoeverre dat nu echt het geval is en of het een taak is van de overheid om met risicokapitaal te investeren. In het andere fonds zit ook Economische Zaken met een subsidie regeling en dat is natuurlijk ook een stimulering. Vaak wordt gezegd we moeten Rotterdamse bedrijvigheid stimuleren dat is de reden waarom we erin gaan zitten. Maar als je kijkt naar de resultaten dan laten die zich niet echt sturen naar de meest succesvolle startups zich in Rotterdam ontwikkelen. Als je zegt dat je bepaalde bedrijfstakken wilt ontwikkelen/stimuleren dan ligt daar eerder een rol voor de Rijksoverheid in het kader van de algehele economische realiteit in plaats van de plaatselijke.	Twijfels of een overheid wel moet ingrijpen bij een gebrek aan durfkapitaal  Reden om in een fonds te stappen is het stimuleren van de Rotterdamse bedrijvigheid  Eerder een rol voor de Rijksoverheid	
O	<i>Zijn er vooraf door de gemeente Rotterdam uitgangspunten gesteld?</i>		

R	Ja er zijn wel beleidsnota's geweest op de ontwikkeling van het Medische cluster van de gemeente Rotterdam. Maar wat de relatie is tussen onze deelneming in het fonds en de beleidsnota dat weet ik niet precies. De oprichting is meer vanuit stadsontwikkeling en economie gekomen en wij als deelnemers doen vooral het beheer.	Relaties tussen fondsdeelnemers en beleidsnota niet geheel duidelijk	
O	<i>Is er naar uw mening een veranderende rol van de overheid merkbaar bij het sturen van private partijen?</i>		
R	Ik weet niet in hoeverre dat een trend is. Wij hebben natuurlijk toch maar een paar deelnemers. Om op basis van een paar individuele gevallen is dat lastig te zeggen. Je zou ook bij andere gemeenten moeten kijken. Binnen de gemeente Rotterdam komen er deelnemers bij maar er gaan er ook weer af.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Het publiek belang moet je van te voren bij de oprichting definiëren. Het wordt hier gezien als het stimuleren van bedrijvigheid en werkgelegenheid. Zodat je bedrijvigheid aantrekt en een soort clusters ontstaan en dat bedrijven het een aantrekkelijke vestigingslocatie gaan vinden. Daar zijn veel nieuwe ontwikkelingen dus daar wil ik bij zijn. Voor zulk publiek belang is de ratio achter de deelname voor zulke fondsen. Er zijn meerdere publieke belangen. Je kan ook zeggen ze investeren in bedrijfjes die nieuwe medicijnen te ontwikkelen en als ze daarin succesvol zijn dan is het een heel groot publiek belang voor een heleboel patiënten. Met die visie zit je daar niet in maar dat zou je wel als publiek belang kunnen zien. Maar zo heeft elke onderneming een publiek belang. Ook shell, het voorzien van mensen van brandstof.	Publiek belang is het stimuleren van bedrijvigheid en werkgelegenheid  Aantrekkelijke vestigingslocatie  Elke onderneming heeft wel een publiek belang	
O	<i>Zijn er naar uw mening verschillen in het nastreven van doelen tussen publieke en private partijen?</i>		
R	Ja private partijen zitten er vooral voor het rendement erin. Maar de fondsmanager heeft zoveel autonomie. Het is meer dat iedereen daar een visie erop heeft dan dat er echt botsingen van aandeelhouders zijn. Botsingen krijg je alleen als iedereen beslissingen moet nemen maar die zijn uitbesteed aan een fondsmanager.	Fondsmanager beschikt over autonomie	
O	<i>In hoeverre denkt u dat een investeringsfonds bijdraagt aan de realisatie van</i>		



	<i>publieke belangen?</i>		
R	Wat betreft dit fonds heeft vijf participaties gedaan. Waarvan er een succesvol van is en naar de beurs wordt gebracht. Dan kun je zeggen hoe beoordeel je dat. Drie zijn mislukt en één is nog niet geheel duidelijk of het een succes wordt. Dan kun je zeggen van het belang is niet gerealiseerd. Maar aan de andere kant heb je iets geprobeerd en als je niet probeert weet je nooit wat het wordt.	Bijdrage aan publieke belangen is lastig te concluderen	
O	<i>Is het succes van een investeringsfonds afhankelijk van het succes van een deelneming?</i>		
R	Bij een fonds is het zo dat het moet investeren in startups die veel belovend zijn. Dat is een klassiek dilemma, hoe groot zijn je risico's. dat iedereen vrijwel zeker weet dat het een succes wordt hoeft je als overheid er niet in te stappen. Aan de andere kant wil je niet als overheid in dingen stappen die het nooit zullen redden. Dus je zit voortdurend in een grijs gebied van welke risico's wil je als overheid nemen.	Dilemma voor fondsen is de risicoafweging	
O	<i>Op welke wijze wordt een fondsmanager benoemd?</i>		
R	Die wordt in het begin aangesteld op basis van zijn kennis van het veld en van zijn bewezen capaciteiten en dit soort durfkapitaal.	Fondsmanager geselecteerd op kennis	
O	<i>In welke mate kan invloed worden uitgeoefend door betrokken actoren?</i>		
R	Dat zou ik moeten nakijken in de statuten. Waarschijnlijk kunnen ze hem ontslaan als ze ontevreden zijn voor de rest kunnen ze geen invloed uitoefenen. Fondsmanagers hebben zelf veel verstand van zaken. Je kan dingen aandragen maar ze hebben meer inzicht erin dan de aandeelhouders. Het zou als aandeelhouder ook niet verstandig zijn om te vertellen wat ze moeten doen omdat ze daar de fondsmanager voor hebben aangesteld.	Alleen mogelijk om als aandeelhouder dingen aan te dragen	
O	<i>Wordt er naar uw mening invloed uitgeoefend vanuit de politiek op de investeringsfondsen?</i>		
R	Nee totaal niet. Die hebben geen enkele interesse vanuit de politiek. er komen nooit vragen vanuit de Raad. We communiceren wel jaarlijks een verslag van alle deelnemingen maar over dit fonds zijn nooit vragen geweest. Op een gegeven moment zijn er wel vanuit partij van de dieren wel vragen geweest in hoeverre de gemeente betrokken was bij dierproeven.	Geen interesse vanuit de politiek	

O	<i>Zou u een beschrijving kunnen geven van de rol die de overheid binnen het fonds heeft?</i>		
R	De gemeente Rotterdam heeft nauwelijks een rol gehad bij de oprichting van het investeringsfonds. De fondsen zitten nu in de beheerfase en dit is een passieve rol. Dat is van te voren afgesproken met de overige partijen. We hebben vertrouwen in de fondsmanager, alleen als hij echt verkeerde dingen doet moet je daar een fondsmanager op aanspreken maar verder hoeft je daar niet mee te bemoeien.	Nu een passieve beherende rol	
O	<i>Op welke wijze kunnen actoren individuele doelen nastreven binnen het investeringsfonds?</i>		
R	Over het algemeen hebben we niet de indruk dat we veel van elkaar verschillen met de doelstellingen.	Doelenstellingen gelijk	
O	<i>Op welke wijze worden investeringen die een fondsmanager doet gecontroleerd?</i>		
R	Hij maakt een verslag over de prestatie van de investeringen. Dat zijn bijvoorbeeld het ontwikkelen van medicijnen, het doen van proven en aanvragen van patenten. Dat zijn criteria die de ontwikkeling monitort. Ze brengen elk kwartaal een verslag uit wat er in de individuele investeringen wordt gedaan.	Kwartaal verslag met updates	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid deel te nemen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Dat hangt er een beetje van af. Van welke sector en wat je als gemeente wilt. Op zich zie ik meer om als overheid met generieken methoden te bemoeien dan echt zelf individueel te investeren. Daar heeft een gemeente niet de deskundigheid voor. Dus je moet je als overheid beperken tot generieken instrumenten zoals subsidie verlening.	Als overheid bemoeien met generieken methoden Te weinig deskundigheid bij de overheid	
O	<i>Is het investeringsfonds ingericht als een revolverend fonds?</i>		
R	Bio Medical is geen revolverend fonds er zit een tijdslimiet aan. Dus een investeringsperiode en een terugverdien periode. De terugverdien periode is inmiddels verstreken en twee keer verlengt. Er was wel een investering succesvol maar die had meer tijd nodig om terugverdient te worden. Als je aandelen van een bedrijf op een keer op de markt brengt dan verpest je je eigen marge.	Terugverdientijd noodzakelijk om druk te houden	

O	<i>Bent u tevreden over het functioneren van het BioMedical fonds?</i>		
R	Ja de fondsmanagers hebben naar beste weten gedaan wat ze moesten doen. Er is wel een aantal projecten niet goed gegaan. Dat is van te voren moeilijk te voorzien. Ik denk dat je moet vergelijken met vergelijkbare fondsen of deze succesvoller zijn ja of de nee.	Moeilijk vooraf te voorzien welke projecten slagen	
O	<i>In hoeverre denkt u dat investeringsfondsen in de nabij toekomst meer toegepast gaan worden?</i>		
R	We zijn natuurlijk een beetje afgestapt van de subsidie instrumenten. Wij willen het geld weer terugverdienen en opnieuw laten renderen. Maar de vraag is of dit echt gaat lukken. Volgens mij ben ik over het algemeen niet geheel enthousiast over een overheidsdeelneming in dit soort fondsen. De afweging van de risico's en rendement is toch meer iets voor particuliere investeerder maar niet iets voor de overheid. We hebben natuurlijk geen centraal geleide economie waarin de staat dit soort beslissingen nam. De risico's zijn dat je geld gaat stoppen in de verkeerde projecten die niets opleveren en als ze iets opleveren dan worden ze op een gegeven moment verkocht aan de particuliere markt die daar dan zelf waarschijnlijk grotere winst in gaat maken.	Niet geheel enthousiast over overheidsdeelnemingen in investeringsfondsen  Afweging risico/rendement meer voor particulieren  Uiteindelijk grotere winsten voor de particuliere markt	
O	<i>Is er naar uw mening een veranderde rol van de overheid merkbaar t.o.v. het aansturen van private bedrijven?</i>		
R	Weet ik niet zo goed. Ik heb van de Rabobank begrepen dat zij hun eigen risico profiel niet opnieuw in een dergelijk fonds zouden stappen. Omdat het toch te onzeker is en te weinig succesvol. Op het moment dat er erg veel winst wordt gemaakt en je risico's kan nemen stap je gemakkelijker in. Ik weet niet of dit bij andere partijen ook speelden.	Banken zouden niet opnieuw geld stoppen in dergelijk fonds van wege te hoge risico's	
O	<i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	Dat is lastig te zeggen. Ik heb niet echt een uitgesproken visie op dat de overheid durfkapitaal zou moeten verstrekken. Ik ben een grotere voorstander van subsidies dan investeringsfondsen. Subsidies hebben meer een algemeen doel en daar kan iedereen voor in aanmerking komen. Bij een risico fonds is de vraag waarom ga je daarin je geld stoppen en niet in iets anders. Waarom wil je specifiek dit soort risico's lopen en ligt dit dicht bij de	Grotere voorstander van subsidies  Waarom specifiek soort risico's	

	<p>taak als overheid. De taak van de overheid is dat de economie geheel goed draait en niet winst maken uit individuele ondernemingen. Dat is natuurlijk een spanningsveld omdat het beleggen van overheden verboden is. Dus je moet wel even kijken wat doe je precies en welke maatschappelijke doelen wil je bereiken. Vind het zelf moeilijk om te zeggen waarom ga je in X wel investeren en Y niet. Bij zo'n Erasmus kun je zeggen we hebben een groot medisch cluster en daar kunnen we wel durfkapitaal gebruiken. Dus dat kan een reden zijn om er zelf ook geld in te stoppen. Maar het blijft een afweging die je vanuit geheel algemeen perspectief kan verdedigen. Ondanks een fondsmanager.</p>	<p>lopen? Ligt dit bij de taak van de overheid</p> <p>Goed kijken welke maatschappelijke doelen je wilt bereiken</p> <p>Kunnen verantwoorden waarom je in project X investeert en Y niet</p>	
O	<p><i>Op welke wijze moet je een investeringsfonds inrichten zodat de gemeente Rotterdam haar doelen kan verwezenlijken?</i></p>		
R	<p>In de praktijk heb je weinig te zeggen over een investeringsstrategie. Omdat het beslissingen zijn die intern genomen worden. Stel in Rotterdam wordt een klein product ontwikkeld en dat kan in andere gebieden heel goed worden toegepast. Stel in Maastricht heeft een groot project lopen waar dit inpast dan ligt het meer voor de hand dat we het overhevelen naar Maastricht. Dat soort beslissingen worden door die bedrijven op eigen bedrijfseconomische gronden genomen. Die hebben geen specifieke voorkeur qua locatie. Alleen dat hun project zo succesvol mogelijk kan worden doorgezet en als dat in Maastricht is dan heb je weinig argumenten om dat te veranderen. Als je dat wilt moet je met aanvullend geld over de brug komen. En als je met aanvullend geld wilt investeren. Kun je beter zorgen dat je algemene voorwaarde goed zijn in de stad dan gaan sturen op specifieke projecten. Als de meeste effecten in een andere regio landen moet je dit niet erg vinden. Je kan wel eisen stellen dat een bepaald percentage in Rotterdam landen maar het lastige is dan om private partijen ook te vinden die dit ook willen. Als er een project is in Amsterdam en dat is rendabeler dan zouden ze zich daar op moeten focussen. Je verlaagt natuurlijk het risico dat partijen eruit stappen om regionale partijen te zoeken. Zo is dat ook bij dit fonds gebeurt. Maar er zijn ook andere fondsen die breder kijken en dan moet het goed aansluiten bij de Rotterdamse clusters. Dat je zegt we gaan iets opzetten voor de innovatie voor de</p>	<p>In praktijk weinig te zeggen over investeringsstrategie omdat beslissingen intern genomen worden</p> <p>Lastig voor overheden omdat bedrijven niet locatie gebonden zijn</p> <p>Als je aanvullend geld wilt investeren zorgen dat algemene voorwaarde goed zijn in de stad dan sturen op specifieke projecten</p> <p>Regionale partijen zoeken die mede willen investeren</p> <p>Duidelijk kiezen voor de clusters</p>	

	<p>Maritieme industrie dan kan je voorspellen dat de meeste effecten in Rotterdam zullen neerslaan. Maar als je kiest voor een sector die in het hele land zit dan is het moeilijk om te sturen waarop de investering gaat renderen. Je moet dus goed van te voeren kijken in welke fondsen je als gemeente geld wilt steken. Maar geen valse verwachtingen wekken. Je moet iets kiezen wat Rotterdams eigen is of in dingen investeren dat binnen de gemeente Rotterdam succes kan hebben. Je wilt aan de ene kant de mogelijkheden die door een gebrek aan kapitaal ontstaan oppakken en aan de andere kant wil je de lokale economie versterken. De versterking van de lokale economie moet je misschien met andere instrumenten doen dat met zulke risicofondsen.</p>	<p>waar Rotterdam goed in is</p> <p>Een sector die in hele land actief is, moeilijk om te sturen</p> <p>Geen valse verwachtingen wekken als gemeente</p> <p>Versterken van lokale economie is lastig te bereiken met fondsen</p>	
--	---	--	--

### Hendrik Jan Bosch – Financieel strategisch adviseur – Gemeente Rotterdam

05-04-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Bij welke organisatie bent u werkzaam?</i>		
R	Ik ben Hendrik Jan Bosch en ben strategisch financieel adviseur voor de gemeente Rotterdam bij stadsontwikkeling.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze investeringsfondsen worden opgericht?</i>		
R	<p>Als gemeente hebben wij een aantal aanvliegroutes. Een van de manieren waarop investeringsfondsen tot stand komen is dat er een overweging gemaakt moet worden of structuurfondsen via subsidies of via Europese Centrale Bank (ECB) gelden worden ingezet om hun doelen te bereiken. Dus dat wil zeggen dat de oorzaak van SOFIE en de Holdingstructuur van de gemeente Den Haag. Daarbij is een inhoudelijk programma het gegeven. Dan is het maken van een afweging of de doelen/opgave het beste kan worden via de inzet van een subsidie instrument of via een financieel fonds. Dat heeft te maken met marktfaalen, marktvaart en marktbehoefte. En dat heeft te maken met de inschattingskant of er activiteiten en of het</p>	<p>Twee soorten aanvliegroutes: subsidies of via ECB gelden</p> <p>Gemeente afweging maken tussen subsidie of fonds</p> <p>Keuze gebaseerd op marktvaart en beleidsdoelen</p>	

	<p>realistisch is om te verwachten dat activiteiten er zijn waarmee beleidsdoelen behaald worden. De Europese commissie stelt doelen en heeft een mate van vertrouwen dat als je financiële instrumenten inzet dat deze additioneel zijn aan de markt en niet marktverstrend werken. Je kan een inschatting maken dat je met activiteiten je doel kan bereiken. Maar als je overheidsgeld gaat inzetten maar je drukt de Rabobank eruit dan verricht je de zaak. De Europese commissie heeft goed geïnvesteerd in een framework om marktfalen en additionaliteit te kunnen onderbouwen. En aan de kant van de overheid, als Rotterdam en Den Haag. Is er inmiddels het besef dat je dingen kunt bereiken zonder subsidie maar door een participatie. Dat is dus als je het geld en het programma als vertrekpunt neemt.</p> <p>De tweede aangelegenheid is dat je met verschillende partijen wilt samenwerken en niet altijd op projectniveau deze samenwerking wilt zoeken, maar dat je een kader met elkaar wilt maken. En als deze samenwerking niet zo zeer inhoudelijk maar financieel ziet en je zou de geldstromen willen combineren via een vast kader. Dan zou een fonds waarbij die geldstromen op fondsniveau en som op projectniveau samen laten komen. Dan is een fonds daarvoor een goede structuur. Dan is een fonds een juridische structuur dat als basis dient voor een samenwerking met verschillende partijen mogelijk maakt. Ze kunnen beide tot hetzelfde leiden maar dat is niet altijd zo.</p>	<p>Middelen moeten niet marktverstrend zijn</p> <p>Besef bij gemeenten dat je dingen kunt bereiken zonder een subsidie</p> <p>Samenwerking met verschillende partijen en niet altijd op projectniveau</p> <p>Geldstromen koppelen door een kader vast te stellen</p> <p>Fonds als juridische structuur als basis voor een samenwerking</p>	
O	<i>Welke partijen worden bij investeringsfondsen betrokken?</i>		
R	<p>Wat wij nu merken en wat op ons afkomt is de opgave om verschillende geldstromen met elkaar te mixen. Een individueel fonds is dat je geld bij elkaar brengt en dat je daarmee investeringen doet. Dat is de fondsen zoals we ze kennen. Investeringsfondsen kunnen vanuit het fondsvermogen kapitaal verstrekken. Maar wat ook mogelijk is dat je projecten verder helpt door geldstromen aan het project toe te kennen maar wel vanuit het zelfde loket of vanuit het zelfde besluit. Dat je zegt van ik kan het project verder helpen door geldstromen die risicodragend zijn. Tegelijkertijd geldstromen inbrengen waarmee je een onrendabel top dekt. En een geldstromen die waarmee het vreemd vermogen gedeeld wordt. Dus dat je fonds meer dient</p>	<p>De opgave is om verschillende geldstromen bij elkaar te brengen</p> <p>Meerdere geldstromen inbrengen voor verschillende doelen uit één investeringsfonds</p>	

	als een platform. Als je zoekt naar EFSI naar de Juncker fondsen dan zie je in de laatste verordening een investmentplatform geïntroduceerd worden. Dat is dus een fonds/platform waar geldstromen gemengd kunnen worden met elkaar. Dat is zeer interessant.	Een fonds dat dient als investmentplatform	
O	<i>Op welke wijze hebben actoren zeggenschap binnen een investeringsfonds?</i>		
R	In het geval van de platformen moet we dit nog gaan uitwerken. Als je goed kijkt naar de EFSI stukken dan heb je platform bureau motors. De initiatiefnemers van een platform/fonds. Maar als er alleen initiatieven vanuit de regio komen dan heb je alleen regionale partijen en dan kan je besluiten dat je alleen projecten van regionale partijen toelaat. Als je geld labelt aan een infrastructuur dan bepaal je in de investeringsstrategie dat je geld alleen gaat naar infrastructuur. Maar die opdracht geeft je wel mee aan een fonds of platform manager. Dat is het gene dat je altijd doet. Je huurt als het ware in die het mandaat heeft om namens jouw besluiten te nemen.	Met alleen regionale partners kun je besluiten om alleen lokale projecten te doen  Bij een fonds huur je iemand in die je een mandaat geeft	
O	<i>Op welke wijze worden de uitgangspunten gesteld aan investeringsfondsen?</i>		
R	Ja er worden kaders gesteld, zo werkt SOFIE. Zo werkt HEID en zo werken al deze fondsen. Die investeringsstrategie die is alles bepalend.	Investeringsstrategie is alles bepalend	
O	<i>Op welke wijze kunnen actoren invloed uitoefenen bij het opstellen van een investeringsstrategie?</i>		
R	We hebben tot nu toe alleen meegekeken naar proces waarin Europees geld geïnvesteerd werd. Het is belangrijk dat je van te voren een ex-ante kapitaalmarkt onderzoek doet. Dat je aan de voorkant aantoont dat er sprake is van marktfalen en een grote vraag van durfkapitaal. Het is belangrijk dat je met je investeringsstrategie daarbij aansluit. Dus als het marktfalen in een bepaalde sector zit dan moet je het fonds ook op die sector inrichten. En als projecten investeringen in het eerste termijn nodig hebben dan moet in je strategie daarop een antwoord geven.	Van te voren een kapitaalmarkt onderzoek doen, er moet sprake zijn van marktfalen	
O	<i>Welke rol is voor de overheid wegegeld bij het opstellen van een investeringsstrategie?</i>		
R	Stel dat wij de partij zijn die oordeelt over de investeringsstrategie dan heeft de gemeente een toetsende rol. Maar het kan ook zijn, bijvoorbeeld bij SOFIE 2 dat wij straks verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de investeringsstrategie. Het is natuurlijk situatie afhankelijk als een externe	Gemeente neemt verschillende rollen aan	

	<p>partij de investeringsstrategie opstelt dan is het vooral noodzakelijk om te kijken of het belang van de gemeente daarin vertegenwoordigd wordt. En niet ondersneeuwt in de andere belangen. Maar zoals bij SOFIE dat wij geheel zelfstandig de investeringsstrategie opstellen dan is het belangrijk dat je wel je eigen belang vertegenwoordigd. Dan moet je dit zelf doen. Maar je moet hiermee wel opletten dat je voldoende kennis binnen je eigen organisatie hebt. Bij een externe fondsbeheerder die van een specifiek onderwerp kan je eerder verwachten dat die de gevolgen van een investeringsstrategie kan inschatten. Terwijl als jij niet initiatiefnemer bent en geen inzicht hierin hebt. Dan kan je wel een strategie opstellen die politiek acceptabel is en aantrekkelijk is. Maar dat een fondsmanager of beheerder hier niets mee kan. Dus dat is best een risico. Je stuurt de fondsmanager echt aan de voorkant aan. Je investeringsstrategie is allesbepalend voor het fonds.</p>	<p>Wanneer je initiatief neemt moet je over voldoende kennis beschikken</p> <p>Investeringsstrategie leidend</p> <p>Fondsmanager moet wel ruimte zien om op basis van strategie te handelen</p>	
O	<p><i>Merkt u een veranderende rol van de overheid bij het aansturen van private partijen?</i></p>		
R	<p>Ja dat zie je wel maar niet zozeer alleen op het project niveau zie je meer een publiek-private samenwerking. Want dat is vrij makkelijk omdat iedereen vanuit zijn eigen business development capaciteit kan werken. Maar je ziet nu steeds meer samenwerkingen op gebied niveau en op programma niveau. Met partijen die elkaar afspraken maken voor de langere termijn en dan heb je ook behoefte aan vastigheid. Daarbij moet je natuurlijk wel opletten dat het niet afhankelijk is van de verkiezingen. Dat de wethouder dit jaar afspraken maakt wat is dan de waarde van die afspraak als de wethouder weggaat. Dan zou ik het liever hebben dat je een juridisch construct hebt waaraan je verbonden bent. Ongeacht of de lokale coalitie gaat wijzigen. Voor externe partijen is dat het uitgesloten dat ze de gemeente het beheer laten voeren over het geld. Dat heeft ook te maken met de politiek en de raad. Als de meerderheid van de Raad besluit om met het geld iets te gaan doen dan zit een fonds hieraan vast.</p>	<p>Steeds meer publiek-private samenwerkingen (niet alleen op project niveau)</p> <p>Afspraken voor langere termijn</p> <p>Politiek onafhankelijk</p>	
O	<p><i>In welke mate heeft de politiek invloed op investeringsfondsen?</i></p>		
R	<p>Als je niet samenwerkt met externe partijen dan heeft dat alles te maken met de politiek. Het kan dan zo maar linksom of rechtsom gaan. Met een</p>		



	fondsmanager die vanuit een heldere opdracht werkt kan nog steeds de boel oplichten. Maar dan is hij onrechtmatig bezig, maar die kan geen politieke voorkeur doorvoeren.	Niet mogelijk om als fondsmanager politieke voorkeur te dienen	
O	<i>Op welke wijze komt er niet teveel macht bij de fondsmanager?</i>		
R	Alle macht ligt bij de fondsmanager. Dat is het lastige van een investeringsfonds. De gemeente kan in een positie komen of de gemeente kan ervoor kiezen dat het zelf besluit of er een lening wordt verstrekt. Maar dat is binnen de gemeente een vrij zware procedure. Daar heb je vrij strakke kaders voor. Als je als publiek orgaan privaatsrechtelijk gaat optreden bijvoorbeeld door bankier te spelen. Dat is niet eenvoudig. Dat is zeker niet in één dag te regelen. Volgens mij is dat juist ook goed omdat het niet de rol is die je als overheid moet hebben. Een fonds heeft die rol wel. Dus het voordeel van een fonds is dat het heel snel gaat. Je kan snel besluiten of je iets wel of niet doet. Bij een gemeente kan dat niet. Bij een fonds gaat de gemeente er niet meer over, je moet toch kiezen. Het zijn dezelfde afwegingen als je een bedrag hebt en je wilt het vanuit de gemeente inzetten dan doe je dat in de laatste instantie via een financieel instrument. Dan is de afweging altijd: kun je het zelf doen, kun je het via subsidie doen? Maar die afweging kom je pas heel laat bij een lening of een garantie. Ook onder andere is alles wat je doet Staatssteun. Dus dat moet je per project afschermen. Bij die fondsen kun je die Staatssteun aan de voorkant oplossen en alles wat het fonds doet is marktconform en geen Staatssteun. Dat maakt het leven een stuk simpeler. Dus bij SOFIE is de Staatssteun vraag aan de voorkant op fondsniveau opgelost en als de investeringen maar binnen de investeringsstrategie blijven is alles wat ze doen is onder marktcondities. Dat hoef je niet meer te toetsen op staatsteun. En dat is dus de kracht van een fonds. Doe je dit via een gemeente is alles opeens weer staatsteun en dit moet je iedere keer aanvragen. Het heeft natuurlijk ook te maken met professionalisering en robuustheid van management. Het fijne is dan als je een fondsmanager hebt die pijn voelt als het slecht gaat. Dat noem je <i>skin in the game</i> . Dit wordt ook bij enkele fondsen toegepast. De gemeente heeft het incentives om de meest maatschappelijke doelen te bereiken en niet rendement te maken. En andersom is het voor een financiële investering	<p>Alle macht ligt bij de fondsmanager</p> <p>Lastig om als publieke organisatie privaatsrechtelijk op te treden</p> <p>Opletten met Staatsteun</p> <p>Fondsmanager afhankelijk maken van het succes van het fonds</p> <p>Gemeente wilt maatschappelijke doelen bereiken</p>	<p>Leg je het bij de raad en ga je omslachtige procedures tegen moet of leg je het bij een fonds en behoud je minder grip</p>

	ongewenst als de politiek zich ermee gaat bemoeien.		
O	<i>Op welke wijze streven publieke en private partijen hun doelen na binnen de investeringsfondsen?</i>		
R	Met je investeringsstrategie zorg je ervoor dat je een voorschot neemt in het uitspreken van elkaars doelen. Dus je zegt dat er projecten zijn die niet verder komen en door een fondsconstructie kunnen die mogelijkheden er wel komen. Je kan in je investeringsstrategie meegeven dat je extra eisen hebt m.b.t. werkgelegenheid. Dat kun je meegeven aan je fondsmanager. Dan geeft je dus ook mee dat je een hoger risico of lager rendement zou willen accepteren voor zulke projecten. Deze afspraken worden gemaakt aan de voorkant. Dus je bent zo transparant mogelijk bij het voeren van het gesprek en je stelt de uitkomsten van die gesprekken vast in het investeringsstrategie. En als je als gemeente zegt ik stel geld ter beschikking maar in ruil daarvoor wil ik een werkgelegenheidsprikkel. Dan is het aan de overige actoren om te zeggen van we gaan hiermee akkoord.	<p>Investeringsstrategie zorgt voor uitspreken van doelen</p> <p>Transparant mogelijk voor de investeringsstrategie</p> <p>Akkoord met betrokken actoren</p>	
O	<i>Om welke reden zijn private partijen sneller geneigd in een investeringsfonds te participeren waarin de gemeente Rotterdam betrokken is?</i>		
R	Risico. Dat is het allerbelangrijkste. Op fondsniveau zie je op dit moment niet zo. Maar bij SOFIE en de Haagse fondsen is het momenteel nog niet gelukt om op fondsniveau private partijen aan te trekken. Maar wel op projectniveau. Maar risico en tijdlijn dat zijn de enige twee incentives die doorslaggevend zijn voor private partijen hebben. Het is voor de gemeente ook aantrekkelijk in een constructie te stappen als dit leidt tot het nemen van risico's bij andere partijen. Anders kun je het beter zelf de projecten financieren. Maar het maakt ook de financiële hefboomwerking groter.	<p>Private partijen participeren mee omdat er risico wordt weggenomen</p> <p>Langere tijdlijn</p> <p>Meer risico's genomen</p>	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven wat u verstaat onder het begrip publiek belang?</i>		
R	Een fonds en de governance van een fonds is voor een overheid een nevenactiviteit. Dat betekent dat er weinig kennis van aanwezig is en de mensen die erbij betrokken zijn, zijn al snel expert. Dat betekent dat binnen de gemeente nooit heel erg belangrijk is hoe een fonds wordt ingericht. Een gemeente is over het algemeen altijd bezig met iets anders. De politiek heeft	Weinig kennis beschikbaar over de governance van fondsen bij een gemeente	

	niet veel belangstelling voor de fondsen. Terwijl een fondsmanager de gehele dag bezig is met het functioneren van het fonds. Daar ontstaat dus al heel snel een verschil in expertise en inzicht in kennis. Dat betekent dat overheden hier nooit heel goed in zijn. Er zijn in Nederland maar een aantal overheden met een eigen fonds en twee ervan zijn gemeente en rest provincies. Dat is niet toevallig denk ik. Ik denk dat je bij heel veel overheden lastig is om een fonds te organiseren.	Veel overheden vinden het lastig om een fonds te organiseren	
O	<i>Is er bij de gemeente Rotterdam bewust niet gekozen voor het toepassen van een holdingsfonds?</i>		
R	<p>Ja en nee. Er is bij de opstart twee modellen gemaakt. En het is zo gegaan dat de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag beide gekozen hebben voor andere governance modellen. Een governance model was een holdingstructuur en de andere een direct eigendom, het fonds als eigen deelneming. Volgens mij is dit per toeval gekozen. Het kan zijn geweest dat de gemeente Rotterdam maar voor een onderdeel geld had en dat Den Haag voor twee onderwerpen geld had. Dat het op die manier toen gegaan is. Maar er ligt geen inhoudelijk analyse aan de grondslag.</p> <p>Het voordeel van een holdingstructuur is dat je zomaar een fonds kan oprichten zonder dat je hiervoor naar de Raad hoeft. Bij de constructie die we in Rotterdam hebben moeten we voor ieder fonds toestemming vragen. Dat is een omslachtiger proces. Een persoonlijk wens is wel om naar een holdingstructuur toe te gaan.</p> <p>Maar ik denk dat in Rotterdam nu wel de discussie is. Waar kun je een fonds goed voor gebruiken en als je voor al die toepassingen een fonds zou willen hebben. Welke centrale structuur moet je dan hiervoor opzetten. Dat komt in Rotterdam de holdingstructuur wel of niet in beeld. Het is zowel een governance structuur als een centrale structuur. Stel wij willen voor drie andere toepassingsgebieden ook een fonds willen dan moet je een structuur voor het fonds hebben maar ook een holdingstructuur waarin je makkelijk en snel fondsen kunt oprichten. Den Haag heeft een holdingstructuur waaruit de gemeente vanuit privaatrechtelijke positie een fonds kan starten. Wij hebben dat niet, dus Rotterdam moet vanuit gemeentelijke positie een fonds starten. Wij moeten naar de gemeenteraad. Voor de gemeente Den</p>	<p>Verschillende governance holdingfonds en fonds als deelneming</p> <p>Voordeel van holding dat je zonder toestemming een fonds kan oprichten</p> <p>Waarvoor kun je een fonds toepassen</p> <p>Bij holdingsfonds vanuit privaatrechtelijke positie een fonds kan oprichten</p>	Voor jouw verhaal moet je dus goed snappen wat doe je vanuit een publieke rol en wat vanuit een publieke rol. En private dingen doen vanuit een publieke rol dat is niet zo makkelijk.

	Haag is het een college besluit om een wethouder te mandateren om vanuit zijn hoedanigheid als holdingbestuurder een fonds te initiëren. En bij de gemeente Rotterdam moeten we twee keer naar de gemeenteraad met alles wat erbij hoort. Daarbij is elk nieuw fonds een formele deelneming en in Den Haag is dat niets want ze hebben één deelneming dat is de holding. En wat die doet dat zit binnen de holding. In Den Haag zit de holding meer op afstand.		
O	<i>Is het volgens u noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Ja, ik denk van wel. Bij durfkapitaal zit natuurlijk altijd een soort van risico in. Als marktpartijen minder geneigd zijn om risico's te nemen. Terwijl het risico misschien wel heel erg in verhouding staat tot het maatschappelijk rendement. Als die verhouding gezond is dan ze ik een rol voor de overheid om durfkapitaal te organiseren. Dat kan op verschillende manieren maar ook door een positie in een fonds te nemen. Maar de vraag is altijd wat levert het in maatschappelijk rendement op en in hoeverre heb je daar dan ook politieke overeenstemming over. En in hoeverre is het verstandig om te doen. Waar ik niet in geloof dat je zonder maatschappelijk rendement als overheid ergens geld in investeert. Het moet echt heel direct en gezond zijn.	Bij durfkapitaal zit altijd een risico  Goede afweging maken tussen risico en maatschappelijk rendement  Heb je politieke overeenstemming	
O	<i>In hoeverre denkt u dat revolverende investeringsfondsen de toekomst zijn?</i>		
R	Ik denk zelf dat je niet opzoek moet gaan naar zulke constructies. Als je als overheid onder gelijke voorwaarde als marktpartijen geld beschikbaar stelt, dan vind ik dat je je als overheid te kort doet. Het is beter om te zeggen dat je voor een deel van het overheidsgeld de onrendabele top afdekt en dat je daarmee maatschappelijk rendement netto contant maakt. Ik denk als je geld inzet als first loss. Je geeft het niet weg maar accepteert wel een hoger risico. Het is altijd gunstiger dan een subsidie geven en als je dan een deel first loss doet en een deel onrendabele top. En misschien een deel achtergestelde lening. En je gaat vervolgens vragen aan marktpartijen of ze mee willen doen dan heb je een intelligenter fonds. Dan zou je geld voor werkgelegenheid in zo'n fonds kunnen zetten. Dan heb je ook een directere relatie door middel van de inzet van overheidsmiddelen en de outcome van investeringen. Het is wel kort door de bocht om te stellen van we richten	Gelijke voorwaarde als marktpartijen  First loss afdekken gunstiger dan subsidie verstrekken	

	een fonds op omdat het goed is voor de economie en dus goed voor de stad. Werkgelegenheid creëren in algemene zin is ook te globaal. Revolverend is ok maar het moet wel in zo'n duidelijk mogelijke doelstelling. De voorwaarde moeten gunstiger zijn dan dat je het met een subsidie of zelf zou doen.	Fondsen moeten beschikken over een duidelijke doelstelling	
O	<i>Wat is het ideaalbeeld van een publiek-(semi)private investeringsfonds?</i>		
R	Mijn ideaalbeeld is dat je de verschillende geldstromen die op verschillende momenten nodig zijn voor een investering. Dat je daar spelregels voor kan opstellen aan de voorkant met de verschillende overheidslagen en private partijen bij elkaar. In het ideale geval heb je een platform van waaruit je projecten in de pijplijn kant helpen via financiering of subsidie. Maar waar je ook onrendabele top, achtergestelde lening, eigen vermogen en vreemd vermogen kunt organiseren. Dat je een platform/fonds hebt dat onder verschillende voorwaarde kan functioneren. Niet een fonds of platform dat alleen maar vreemd vermogen verstrekt en je vervolgens bij verschillende overheidsloketten laat shoppen. Het is natuurlijk raar dat je vanuit de overheid een fonds organiseert maar voor de subsidies moet je bij een ander loket zijn. Bij loket A vind je SDE subsidie, voor achtergestelde lening bij B, vreemd vermogen bij C en eigen vermogen bij loket D. Terwijl het allemaal overheidseuro's zijn van de Nederlandse staat. Maar dat is een coördinatie vraagstuk.	Verschillende geldstromen aan elkaar koppelen  Platform waarmee je projecten met verschillende financieringsinstrumenten  Niet alleen maar vreemd vermogen verstrekken	

### Tessa Vreeken – Projectmanager bij de afdeling Economie bij team Life Science en Health – Gemeente Rotterdam

07-04-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Wat is uw functie binnen de gemeente Rotterdam?</i>		
R	Ik ben projectmanager bij de afdeling Economie van de gemeente Rotterdam en ben actief in het team van Life Science en Health. Daarvoor heb ik bij team Cleantech gezeten dus weet zowel iets van de fondsen ICF als		

	BioMedical. Ik ben ook betrokken geweest bij de evaluatie van BioMedical en deze is ook meegenomen toen er eerste stappen zijn gezet voor Swanbridge Capital.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze investeringsfondsen tot stand komen?</i>		
R	<p>Dat verschilt per fonds natuurlijk. ICFII was al een lopend project vanuit een management agreement met Imtech, CSM en Farmfrites. Er was al een hele structuur vooraf met daarin de wijze waarop de partijen zich tot elkaar verhouden. Aan de gemeente Rotterdam is gevraagd om ook toe te treden. Bij Swanbridge zitten we als gemeente Rotterdam meer in een vormgevende rol hoe het fonds eruit moet komen te zien. Dit was meer een vraag of de gemeente Rotterdam bereid was om in te stappen. Er is toen een second opinion gedaan om te kijken of dit een logische deelneming was en of dit een beste besteding is van de financiële middelen. Een van de bottelneks, als je het hebt over publiek belang. Dit fonds liep al en is niet gelimiteerd tot de gemeente Rotterdam, ook omdat het al liep vanuit de Seed Capital regeling, EFRO. Die gaan niet in een regionaal fonds mee investeren. Toen is een aanvullende afspraak gemaakt met het management van het fonds dat de gemeente Rotterdam een bedrag van twee miljoen investeert. Dat dit bedrag ook weer terug beland in de regio van de gemeente Rotterdam. Dat was een aparte afspraak tussen het management en de gemeente Rotterdam, dat zat niet in de overkoepelende agreement. Wij al gemeente Rotterdam hebben hier een aantal KPI's aan vastgehangen. Maar dit zijn eigenlijk KPI's vanuit de gemeente waaraan we committeren. Maar dat is geen opdracht aan het fonds. Dus we kunnen niet tegen het fonds zeggen er zijn maar zoveel bedrijven in Rotterdam geland of het heeft te weinig in de regio opgeleverd. Dus er zijn nu consequenties. Dat is wel een beetje tricky. Maar dat was wel de gehele filosofie van de gemeente. Dat we het overlaten aan een fondsmanager en professionele partijen en dat we niet gaan sturen met allerlei andere belangen. Als een bedrijf succesvoller is ergens anders dan is dat zo. Het belang van het fonds is om zoveel mogelijk rendement te halen uit de investering. En niet werkgelegenheid of investeringen doen in deze regio. Dat is natuurlijk wel een spanningsveld, want je wilt de markt zijn</p>	<p>Vanuit een lopend project is de gemeente Rotterdam erbij betrokken</p> <p>Bij Swanbridge heeft de gemeente een vormgevende rol</p> <p>ICFII is niet gericht op regio Rotterdam</p> <p>Participatie van 2 mln. Die terugkomt in de regio</p> <p>Onderlinge afspraak tussen management en de gemeente</p> <p>Fonds niet verplicht om in de regio te investeren</p> <p>Fonds overlaten aan de fondsmanager en als gemeente niet sturen op allerlei ander neven belangen</p> <p>Belang van het fonds is rendement</p>	

	<p>werk zo goed mogelijk laten doen. Maar je participeert natuurlijk ook dat het wat voor de gemeente Rotterdam oplevert. Het construct met ICOF was het wel zo dat we een aantal KPI's met het management hadden afgesproken die reëel geacht werden en haalbaar waren. Er was ook nog een adviesboard van ICF. Daar kon elke aandeelhouder iemand voor leveren. Ik weet niet of er nog participaties gedaan worden uit ICFII omdat je nu ICFIII krijgt. Het was met name een samenwerkingsverband voor cleantech delta om dit in deze regio een stap verder te brengen. Dus naast allerlei projecten zorgen voor het vergroten van kapitaal. Toen is Markus Fliet van Evidus industrie die hebben wij toen gevraagd voor de adviescommissie. Omdat hij zowel kennis heeft van de participaties en met een bedrijfsmatige bril kan kijken naar nieuwe bedrijven en ontwikkelingen. Hij kijkt naar de voorbereiden leeds en welke kansrijk zijn en daar zijn zegje over doen. Hij heeft met name een advies rol, maar kon geen veto uitspreken. Hij kon aangeven dit is een interessante ontwikkeling of bedrijf in de regio van Rotterdam en is het mogelijk door middel van de fondsen een voedingsbodem creëren voor dat bedrijf. Volgens mij is de Dutch Rainmaker, de windmolen die water maakt, ook een intentie dat die hier komt of hier geproduceerd wordt.</p>	<p>maken Spanningsveld tussen rendement en maatschappelijke doelen</p> <p>Wel reële KPI's opgesteld tussen fondsmanagement en de gemeente</p> <p>ICFII als doel om clean tech in gemeente Rotterdam te stimuleren</p> <p>Externe in de advies commissie</p> <p>Beschikt over een advies rol</p> <p>Met fondsen een voedingsbodem creëren voor bedrijven</p>	
O	<p><i>Waarom is er toen der tijd gekozen om een externe actor in de adviescommissie te plaatsen?</i></p>		
R	<p>Volgens mij was dit een vereiseten vanuit het management dat het iemand was met bewezen kennis van het veld. Die ook het netwerk en de inhoudelijke expertise heeft om participaties kan beoordelen. Dat is ook om te voorkomen dat er allerlei belangen worden vertegenwoordigd die niet in het algemene belang dienen. Daarnaast is er ook een meer inhoudelijke input. Dat ligt dan bij deelnemingen en die gaan ook over de rol als aandeelhouder van de gemeente. Die hebben een beherende rol en controleren de jaarrekeningen en andere jaarlijkse stukken.</p>	<p>Gekozen voor een externe partij in de adviescommissie zodat geen politieke belangen in het fonds gemengd worden</p>	
O	<p><i>Om welke reden is er naar uw mening gekozen voor het toepassen van een investeringsfonds?</i></p>		
R	<p>Echt om die marktwerking. Om te zorgen dat ons geld gaat naar de meest kansrijke dingen in de markt. Dat is juist ook een spanningsveld. Ik vind het</p>	<p>Er is gekozen voor een fonds om de marktwerking</p>	

	<p>ook een interessante vraag als gemeente. Want aan de ene kant ben je bedrijfskundige en persoonlijk denk ik ook dat dat goed is omdat je dan meer meters maakt. En partijen die op de langere termijn werkgelegenheid, innovatie en investeringen gaan aantrekken. Maar aan de andere kant moet je je afvragen of het marktfaal is. Zeker bij ICF III die inspeelt op de latere groeifase. Swanbridge is dan bijvoorbeeld meer de beginfase, waar marktpartijen ook minder geïnteresseerd zijn en waar ook het rendement minder is. Daar treedt meer marktfaal op en rechtvaardigt dus ook meer de rol van de overheid om daar in te grijpen. Om het marktfaal in te trekken en ze over de brug heen te helpen. Maar in mijn herinnering is gekozen voor een fonds om aan te sluiten op de markt en te volgen wat sterk is in de markt en niet zelf bedenken wat een innovatie moet zijn. Dus een aansluiting vinden op de expertise en de markt.</p>	<p>Als gemeente is het lastig om te participeren in een fonds omdat je aan de ene kant het rendement maken hebt en aan de andere kant de lange termijn m.b.t. maatschappelijke doeleinden</p> <p>In begin fase bij investeringen treedt meer marktfaal op en rechtvaardigt overheidsingrijpen Door het toepassen van fondsen sluit je aan op de markt en hoef je zelf niet te bedenken wat innovaties zijn</p>	
O	<i>Welke actoren hebben zeggenschap over het investeringsfonds?</i>		
R	<p>De afspraken die wij gemaakt hebben met de andere actoren heeft het zeggenschap van de gemeente Rotterdam niet vergroot. Het is eigenlijk een soort extra laag afspraak met als uitkomst dat het werkgelegenheid moet opleveren voor de regio en helemaal mooi als er nieuwe partijen vestigen. Je moet dat gesprek met betrokken actoren voeren. Maar in hoeverre het juridisch afdwingbaar was geweest is moeilijk te zeggen. Ik weet niet als de investeringen in een andere regio gaan landen of wij dan kunnen zeggen dat kan echt niet.</p>	<p>Door in te stappen in fondsen is zeggenschap van de gemeente niet vergroot</p> <p>Extra laag afspraak dat maatschappelijke doelen dient te volbrengen</p>	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken actoren in het investeringsfonds?</i>		
R	<p>Bij ICFII weet ik niet precies hoe het contact gelegd is. Maar het fonds stond al en de gemeente is er later bij betrokken. Toen ik bij het fonds betrokken werd ging het vooral over de besluitvorming binnen de gemeente Rotterdam. We willen hier instappen en hebben de afweging gemaakt. Dit past goed bij de agenda en waar we mee bezig zijn. Het is een project met de juiste partijen en gaat de besluitvorming in. Maar we hebben daarna wel met de fondsmanager samen gezeten om te kijken hoe ons programma</p>	<p>Afweging maken bij de opstart van een fonds of het past binnen de kaders van de gemeente</p>	



	gerealiseerd kan worden. Ze kijken ook in hun leeds die ze beoordeeld hebben of er daar nog innovaties of ontwikkelingen tussen zitten die geschikt zijn voor de gemeente Rotterdam. Los van de participaties probeer je toch impulsen te geven aan de netwerken. Het is niet alleen een kwestie van waar kunnen we geld verdienen, maar meer hoe zorgen we dat al die netwerken en innovatie kracht verbonden worden met onze agenda. Daar zijn investeringsfondsen een geschikt middel voor.	Met fondsmanager kijken op welke wijze doelen gerealiseerd kunnen worden  Niet alleen rendement maken maar ook kijken hoe kunnen we netwerken en innovatie aan elkaar verbinden	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van de rol die de gemeente Rotterdam heeft binnen dit investeringsfonds?</i>		
R	Het is een faciliterende rol. Als de fondsmanager aangeeft we hebben hier een bedrijfje dat gebaad is bij een contact met het Havenbedrijf. Dan is het voor ons als gemeente een taak om die partijen bij elkaar te brengen. En kijken of we de propositie van die partijen kunnen verbeteren. Het is dus wel echt gebruik maken van wederzijdse netwerken.	Gemeente voert een faciliterende rol uit Taak gemeente om partijen bij elkaar te brengen Gebruik maken van wederzijdse netwerken	
O	<i>Vindt u dit een gepaste rol binnen investeringsfondsen?</i>		
R	Op zich doen we dit natuurlijk altijd wel. We zitten er nu misschien met een extra belang in. Omdat als de participatie succesvol is je er ook financieel rendement uit haalt. Maar de rol van overheid die probeert het ondernemersklimaat te verbeteren door partijen aan elkaar te verbinden en toegang aan kapitaal te geven. Ik denk dat dat een vaste rol is.	Rendement maken is meegenomen maar gemeente zit er vooral in om ondernemersklimaat te verbeteren en partijen aan elkaar te verbinden	
O	<i>Welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij de oprichting van het investeringsfonds?</i>		
R	Het enige uitgangspunt was dat het geïnvesteerde vermogen weer moest landen binnen de contouren van de gemeente Rotterdam. We hebben toen wel de KPI's opgesteld voor onszelf maar met het fondsmanagement was het alleen de 2 miljoen die moet landen in de regio. Dat is toen ook ruimschoots gehaald.	Maar één uitgangspunt en dat is dat het geïnvesteerde bedrag terug moest keren in de Rotterdamse regio	
O	<i>Is er naar uw mening een veranderde rol van de overheid merkbaar ten opzichte van vroeger bij het hanteren van investeringsfondsen?</i>		
R	Ik denk niet dat de verandering en de rol van de overheid vastzit aan de manier van financieren. Ik denk dat de rol van een faciliterende overheid net	De veranderende rol van de overheid zit niet vast aan de manier	

	<p>zo goed kan met een subsidie. Het kan net zo goed dat een commerciële partij net een stukje onderzoeksbudget geeft om hun succesvoller te maken. Dan probeer je ook de koppeling te maken met een netwerk of met partijen die een vervolg financiering kan doen. Je moet aan allerlei knoppen draaien om te zorgen dat zij succesvoller zijn. Je kan stellen dat een investeringsfonds ook erg op afstand is omdat je bij subsidies nog heel veel voorwaarde stellen. Omdat dit een eenzijdige investering is en geen andere partijen bij betrokken zijn. Je kan als gemeente eisen stellen en dat zo gedetailleerd maken als je zelf wilt. Als je juist wilt aansluiten bij een marktconform instrument is jouw rol al gemeente. Aan welke knoppen je wel en niet kan draaien is het anders. Bij Swanbridge is het wel dat iemand in de adviescommissie zit die ook Veto recht heeft. Door dit veto recht kun je op een knop drukken door te zeggen stop en dat was niet het geval bij ICF II. Ik denk wel dat als je in een instrument als een investeringsfonds stapt dat je ook enige afstand moet houden. Ik denk namelijk niet dat partijen staan te wachten op het feit dat als de gemeente het niet eens is met de beslissing dat wij het besluitvorming steeds kunnen stopzetten. Ik vind een veto recht bij Swan bridge passender omdat het een iets meer publiek karakter heeft. Ik vind het moeilijk om te zeggen of een veto recht beter is er is van allebei iets te zeggen. Ik vind het interessant dat we als gemeenten stappen in investeringsfondsen. Het is wel Rotterdams om te kijken hoe doen we dat en hoe verhouden we ons erin en dat zoeken we op. Maar zeker zoals bij ICFII zijn het publieke middelen die je met een bepaald risico inzet. Is er wel echt marktfalen, omdat je ziet dat er ook private partijen zijn die willen investeren in deze bedrijven. Is het dan echt nodig om als gemeente ook in te stappen? Misschien nodig niet moeten we het wel of niet doen? Ik vind dat een moeilijke vraag. Maar ik denk wel dat het een hele nieuwe manier is om het kapitaal en de partijen en innovatie aan ons te verbinden. Dan moet je het wel goed gebruiken. Voor de gemeente is het van belang dat het netwerk er is en dat je een rode loper uitlegt voor al die bedrijven. Het interessante is of ze daadwerkelijk ook hier landen en niet zo zeer of je rendement maakt. Het is fijn dat je je geld niet weggooit maar het gaat om extra werkgelegenheid, verbeteren van ondernemersklimaat en dat valt nog</p>	<p>van financieren, dit kan net zo goed met een subsidie</p> <p>Aan allerlei knoppen draaien om te zorgen dat bedrijven succes krijgen</p> <p>Bij investeringsfondsen is de overheid meer op afstand, omdat je bij een subsidie meer voorwaarde kan stellen</p> <p>Gemeente voorzien van vetorecht</p> <p>Bij investeringsfondsen is enige afstand van de overheid wel gewenst Private partijen zullen niet fijn vinden dat de gemeente als enige de besluitvorming kan stopzetten Een Veto recht is passender als het fonds een publiek karakter heeft.</p> <p>Je zet publieke middelen in met een bepaald risico, er moet wel echt sprake zijn van marktfalen</p> <p>Fondsen zijn nieuwe manier om kapitaal, partijen en innovatie aan de regio te binden</p> <p>Fijn dat geld niet wordt weggooit maar of het bijdraagt aan verbetering van werkgelegenheid is</p>	
--	--	---	--

	<p>te bezien. Ik vind het een zeer interessante vraag of er een rol is voor de gemeente en zo ja binnen welke kaders kan dit. Even terugkomend op de veto. Deze wordt uitgesproken in de adviescommissie maar het moet gek lopen wil deze ook echt worden toegepast. Het zal vrij extreem moeten zijn voordat een veto ingezet wordt. Ik zou het vreemd vinden als de gemeente denkt de veto kan worden ingezet omdat het geld niet in regio Rotterdam besteed wordt. Want dan wordt het juist een ander instrument wat niet meer te maken heeft met het maken van rendement. Het moet wel zorgen voor een gezond fonds.</p>	<p>de vraag</p> <p>Binnen welke kaders mag een gemeente handelen</p> <p>Het moet vrij extreem zijn als een veto wordt uitgesproken</p>	
O	<p><i>In hoeverre merkt u dat de politiek invloed uitoefent op het toepassen van investeringsfondsen?</i></p>		
R	<p>Ook een interessante vraag omdat het wel een pot met geld is dat je besteed dat uit het zicht en de bevoegdheid van de Raad ligt. Maar in relatie met investeringsfondsen heb ik dit nooit zien gebeuren. Ik denk ook niet dat ze er zo dicht op zitten. Ik denk ook niet dat ze niet elke subsidie controleren. Als er echt subsidies of investeringen erg politiek gevoelig liggen dan neem ik aan dat ons gemeentelijk apparaat dit oppakt en we deze dingen onder de aandacht brengen en bespreken. Dat we de risico's managen. Het is natuurlijk wel een nieuwe manier van werken maar bij grote subsidies zullen ook wethouders worden ingelicht. Want je moet er wel voor zorgen dat bestuurders goed worden ingelicht over de ontwikkelingen die optreden binnen de gemeente. Bij subsidies kun je zelf als gemeente beslissen of je het uiteindelijk doet maar bij een fonds is het meer een gesprek omdat wij niet de enige zijn die beslissen en invloed kunnen uitoefenen. Als gemeente moet je vooral zorgen dat het netwerk ontstaat en dat de bedrijven of initiatieven waarin je participeert naar de regio gehaald worden. Stel dat alle participaties ergens anders landen dan in Rotterdam en dat je dan een veto gebruikt. Is dat dan erg? Ik weet het niet, ik denk van niet. Wat zou nu wel een situatie zijn waar je misbruik maakt van een veto? Degene die voor ons in de adviescommissie zit is ook iemand die inhoudelijk veel weet over de regio. Omdat iemand van een extern bedrijf in de commissie zit hebben we iemand op afstand staan. Zodat het geen politiek dingetje wordt.</p>	<p>Fondsen zijn financiële middelen die besteed worden uit het zicht van de Raad</p> <p>Politiek bemoeit zich niet met fondsen</p> <p>Bij grote investeringen (ook subsidies) worden wethouders ingelicht</p> <p>Subsidies kun je als gemeente volledig bepalen een fonds is meer een gesprek omdat er meerdere actoren aanwezig zijn</p> <p>De vertegenwoordiger in de adviescommissie weet ook wat goed is voor de regio en een stad als Rotterdam</p>	

O	<i>Merkt u een groot verschil tussen het nastreven van doelen tussen publieke en private partijen?</i>		
R	Ja, denk van wel. In het voortraject van een fonds worden natuurlijk al veel zaken besproken. Bij Swan Bridge zitten een drietal partijen in het fonds met verschillende belangen. Erasmus MC wilt vooral meer financiële middelen en zorgen dat er meer kennis in de praktijk wordt gebracht. Van Herk vindt het interessant omdat ze hopen een klapper te maken die in een vervolgfase valt. De gemeente Rotterdam wilt bijdrage zodat er meer <i>proof of concept</i> loskomen en dat daar dan weer bedrijven op aanhaken. Iedereen zit er op zijn eigen invalshoek in. Maar iedereen streeft wel een gezamenlijk einddoel na. Bij ICF II zit een aantal partijen aan tafel met een andere invalshoek. Imtech wilden vooral alles leeds voorbij zien komen. Veel grote bedrijven vinden het interessant om te zien om de leeds langs te zien komen. Voor de gemeente is het ook interessant niet zozeer waar in geparticipeerd wordt maar ook de kansrijke die niet binnen de focus van het fonds vallen. Daar dacht Imtech van dat is wel een interessante innovatie dus dan doen wij het zelf. Een andere partij wou juist alle State of the Art dingen voorbij zien komen. Dat is een hele andere invalshoek die de gemeente Rotterdam heeft vanuit werkgelegenheid en investeringen. Voor de gemeente is het meer van welke sluiten aan bij het profiel van de regio.	Vooraf worden afspraken gemaakt over de doelen van een investeringsfonds  Gezamenlijk einddoel bij Swan Bridge  Private actoren hebben soms andere belangen naast het investeringsfonds  De gemeente kijkt met name uit de invalshoek of het aansluit bij de regio	
O	<i>In hoeverre denkt u dat een investeringsfonds een bijdrage kan leveren aan de realisatie van publieke belangen?</i>		
R	Ik denk dat het een aanvullend instrument is. Op een meer marktconforme manier investeringen te stimuleren en daarmee hopelijk werkgelegenheid aanjagen. Ook wel een beetje innovatie stimuleren en een impuls kunnen geven aan verouderende technieken. De haven moet een transitie maken en daar is hulp bij nodig. Ik zie het als een extra instrument waarbij je goed moet blijven afwegen van zitten we niet teveel op de stoel van commerciële partijen en is het nog de rol van een gemeente en dienen we het publieke belang. De participaties die gedaan worden in fondsen zijn besproken in de Raad en binnen de adviescommissies. Maar je merkt aan alles wat nieuw is dat het veel vragen oproept. Dat merkte ik toen ik de bedragen moest regelen voor in de investeringsfondsen. Mensen snappen dan niet goed wat	Investeringsfondsen zijn een aanvullend instrument  Als gemeente de afweging maken welke rol moet worden aangenomen  Het toepassen van nieuwe	

	<p>exact de bedoeling is en het past niet binnen het huidige systeem. Mensen vroegen eerst is het een subsidie, waarbij het geld dus gelijk wordt afgeschreven. Toen heb ik duidelijk moeten uitleggen dat deze investering de potentie heeft om zich terug te verdienen. Alles wat nieuw is en je moet dat ergens borgen dan begrijpen mensen het niet, krijg je weerstand of mensen vinden het onzin en sommige vinden het leuk en interessant. Vanuit de innovatie kant zijn dit soort ontwikkelingen super leuk maar dan moet het in het systeem en dat wordt het lastig.</p>	<p>financieringsinstrumenten leidt altijd tot weerstand</p> <p>Verschillende reacties van ambtenaren of ze open staan voor fondsen</p>	
O	<p><i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid te investeren bij een gebrek aan durfkapitaal?</i></p>		
R	<p>Dat is lastig om te zeggen als je aan de voorkant investeringen maakt zijn die meer noodzakelijk dan dat je in latere ontwikkelingsfasen gaat investeren waar meer rendement gemaakt wordt. Vanuit het publieke belang zou ik zeggen investeer vooral in de begin fase omdat het ook juist voor bedrijven moeilijker is om te overleven in zulke fases. Maar als je kijkt naar de doelstelling willen we investeringen genereren, werkgelegenheid creëren en zorgen voor vestiging van bedrijven. Dan is het een latere investering het meest interessante. Bij een vroege investering zorg je ervoor dat kansrijke projecten een stap verder gebracht worden. Voor het behalen van de targets van de gemeente zitten meer in het einde van de investeringscurve. Maar uit onze rol van de gemeente zou ik zeggen dat aan de beginkant marktfalen zit.</p>	<p>Vanuit publieke belang vooral in de beginfase investeren omdat bedrijven het daar moeilijk hebben om te overleven</p> <p>Doelstelling van de gemeente is investeringen, werkgelegenheid en vestiging</p> <p>Targets zitten meer aan einde van investeringscurve, maar marktfalen aan begin en daar zou je als gemeente op in moeten spelen</p>	
O	<p><i>In hoeverre denkt u dat revolverende investeringsfondsen de toekomst zijn?</i></p>		
R	<p>Ik ken nog niet veel voorbeelden waarbij de investering goed terugkomt en daardoor revolverend is. En ken ook niet echt fondsen die volledig revolverend zijn. Voordeel van een closed end fonds is dat zodra het tijdspad doorlopen is de investering is afgeschreven. Wanneer je steeds nieuwe participaties of deelnemingen aangaat moet je steeds naar de Raad voor nieuwe afwegingen en toestemming. Met een holdingfonds ontwijk je het budgetrecht van de Raad en kun je een heel instrument neerzetten waarin de rol van de Raad heel erg beperkt is. Je krijgt dan een hele begroting daarnaast waar de Raad niets over kan vinden. Marktpartijen zitten meestal niet te wachten op revolverend fonds omdat die aan het einde van de</p>	<p>Geen voorbeelden van revolverende investeringsfondsen</p> <p>Voordeel van closed end fonds is dat je een duidelijk stramien hebt</p> <p>Met holdingfonds ontwijk je het budgetrecht van de Raad.</p> <p>Marktpartijen willen vrijwel geen</p>	

	looptijd cashen. Dus de balans opmaken, cashen, afschrijven en dan afsluiten. Als ze weer verder willen met iets dan komt er een nieuw fonds met actuele voorwaarde. Het is ook lastig als er geen einddatum is om te bepalen wanneer je de participaties gaat verkopen. Dat wordt een moeilijk gesprek als je er met meerdere partijen inzit. Het is natuurlijk helder als je zegt de investeringsfase is dit, dan kun je je daar als partij op instellen.	revolverende fondsen  Komt er een vervolg dan worden nieuwe voorwaarde gesteld	
O	<i>Is er wel een toekomst voor investeringsfondsen?</i>		
R	Ik denk dat het goed mogelijk is dat gemeenten meer gaan participeren in investeringsfondsen. Want volgens mij is het zo dat we er nu een aantal bij de gemeente Rotterdam gehad hebben en dat we nu een kader gaan opstellen voor investeringsfondsen. Laten we meer kaders stellen hoe we als gemeente met investeringsfondsen moeten omgaan.	Kader nodig voor investeringsfondsen	
O	<i>Kunt u een beschrijving geven van het begrip publiek belang?</i>		
R	Het is af en toe dat je vergeet dat je voor Rotterdammers werkt, betrokken burgers. Ik versta onder publiek belang is het bredere belang van de Rotterdammer. Dat zei wonen in een prettige stad waar ze werk, goede scholing kunnen vinden, gezond kunnen leven. Kunnen recreëren en goed kunnen wonen.	Publiek belang is het bredere belang van de Rotterdamse burger	
O	<i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een publiek- (semi)privaat investeringsfonds?</i>		
R	Ik denk wel dat er een tegengesteld belang is. Als je puur kijkt naar het instrument investeringsfonds dan is dat zoveel mogelijk rendement opleveren. Maar dat kan ook betekenen. Een bedrijf dat hier start verkopen aan een bedrijf aan China. Maar dat is niet het belang van de gemeente Rotterdam. Een ideaal investeringsfonds voor de gemeente Rotterdam zou een fonds zijn waar wel de zakelijke kant voorop staat maar wel met maatschappelijke doelstellingen. Dus niet alleen puur hoeveel euro's levert het op maar verbeterd het ook de kwaliteit van de regio Rotterdam.	Er is een tegengesteld belang tussen waar fondsen voor dienen en wat de gemeente wilt realiseren  Een ideaal fonds heeft zowel aandacht voor de zakelijke kant als de maatschappelijke doelstellingen	

Joris Stok – Adviseur bij afdeling economie van Gemeente Rotterdam - Cluster Clean Tech

14-04-2017

O= onderzoeker

R= respondent

Wie	Wat wordt er gezegd	Open coderen	Axiaal coderen
O	<i>Kunt u een beschrijving van uw functie toelichten?</i>		
R	De afdeling economie is opgedeeld in enkele clusters, een daarvan is het cluster Clean Tech. Daarin doe ik allerlei zaken om de groei van het Clean Tech cluster in werkgelegenheid, duurzame impact te bevorderen. Het vergroten van het investerend en organiserend vermogen zijn een van de hoofdtaken en daar ben ik verantwoordelijk voor samen met een aantal andere adviseurs die daar zitten.		
O	<i>Kunt u een beschrijving geven op welke wijze het Fonds ICF tot stand is gekomen?</i>		
R	De gemeente Rotterdam ziet een veranderende rol. Een overheid die traditioneel ingrijpt in de ruimtelijke sector. Wat een groot investerend vermogen heeft en door fors te investeren in gebiedsontwikkeling en grote infrastructurele projecten zoals de kop van zuid en Erasmus brug heeft de overheid een grote impact op de economie. We zien nu als een aantal jaren dat de investeringsmiddelen van de overheid teruglopen. Door overheidsmiddelen te koppelen aan private middelen kan een grotere hefboom worden gerealiseerd. Op die manier is de gemeente op zoek gegaan naar een manier om de impact te vergroten. In 2008 – 2009 werd geconstateerd dat er grote potentie is in het cluster Clean Tech in de regio Rotterdam. De Clean Tech is verbonden met het DNA van de regio. Rotterdam is natuurlijk afhankelijk van de olie, industrie en de haven maar daarbinnen zit heel veel Clean Tech innovatie in. Binnen de bestaande industrie is Clean Tech wellicht ook de toekomst daarvan. We zien dat er veel bedrijven zijn maar dat deze grote moeite hebben met toegang krijgen tot kapitaal. Dat geldt voor vele startups, maar wat het specifiek maakt voor de Clean Tech is dat het een kapitaal intensieve industrie is. Op het moment dat je in Clean Tech iets wilt doen moet je gaan experimenteren. Dat maakt dat de Valley of Death, de fase tussen ik heb een idee en ik ga het daadwerkelijk produceren, kapitaal intensief is. Binnen de Clean Tech is de impact van werkgelegenheid en duurzaamheid op de samenleving een van de grootste in de regio. Als gemeente Rotterdam vroegen wij ons af hoe zou	<p>Investeringsmiddelen van de overheid lopen terug</p> <p>Grotere hefboom door privaat en publiek te koppelen</p> <p>Gemeente op zoek naar manier om impact te vergroten</p> <p>Bedrijven moeite met krijgen van startkapitaal</p> <p>Bij Clean Tech is Valley of Death erg groot</p>	

	<p>je dit kunnen doen, er is toen een analyse geweest van allerlei investeringsmogelijkheden. Uit die vergelijking is het fonds ICF naar voren gekomen. Toen heeft de gemeente Rotterdam besloten te participeren in ICF II voor een bedrag als 2 miljoen. Met als doelstelling dat minimaal die 2 miljoen ook in de Rotterdamse regio terug wordt geïnvesteerd, in de meest kansrijke projecten van de regio. Met het idee dat er een grote up-side in zat en als je nu terugkijkt dan zie je ook dat er een veelvoud van het bedrag ook daadwerkelijk is geïnvesteerd in bedrijven die gevestigd zijn in de Rotterdamse regio ofwel activiteiten hebben in de Rotterdamse regio. Dus we hebben alleen al met de investering een forse multiplier gerealiseerd. De ambitie van het fonds is ook dat de investeringen leiden tot de vestiging van nieuwe bedrijfslocaties en bedrijfsactiviteiten. Een voorbeeld hiervan is Rainmaker. Die zijn nu bezig met een productielocatie in Rotterdam en bouwen daar hun eerste molen. Dus het stimuleren van nieuwe bedrijven en die koppelen aan een vestiging in Rotterdam, dat is de ambitie. Dat is voor ICF II dat geldt voor startende bedrijven. De analyse was toen als dat de investeringsopgave niet alleen ligt bij de starters maar ook bij de groeiers. Zodra je over groei investeringen spreekt moet een aanzienlijk hoger bedrag geïnvesteerd worden. Een fonds van 12 miljoen zoals ICF II is dan te weinig. Er was dus ook gelijk de ambitie om een groeifonds op te richten. Op basis van de ervaringen van ICF II heeft de gemeente Rotterdam ook gezegd dat ze willen deelnemen. Het fonds moet een minimale omvang hebben van 40-50 miljoen. Op deze wijze willen we bedrijven ondersteunen van start tot en met groei.</p>	<p>Analyse van de investeringsmogelijkheden</p> <p>Participatie van gemeente Rotterdam in ICF II</p> <p>Ambitie om innovatieve bedrijven te laten vestigen in regio Rotterdam</p> <p>Vervolg fonds oprichten om beter in te spelen op de vraag van de markt</p>	
O	<p><i>Kunt u een beschrijving geven van de onderlinge samenwerking tussen betrokken actoren? En welke mate van zeggenschap hebben de actoren?</i></p>		
R	<p>ICF II is een fonds waarin grote corporate investeerders inzitten. De gemeente Rotterdam is de enige lokale overheid die in het fonds participeert. De participerende partijen hebben met elkaar de investeringsstrategie vastgesteld, bijvoorbeeld in welke type bedrijven willen we investeren. De gemeente Rotterdam is betrokken geweest bij het bepalen van de investeringsstrategie. Die strategie ligt vast en er is een onafhankelijk fondsmanagement dat binnen de strategie acteert. De</p>	<p>Gemeente Rotterdam als enige publieke partij</p> <p>Betrokken bij opstellen investeringsstrategie</p> <p>Onafhankelijk fondsmanagement</p>	



	gemeente moet dus niet als actor gaan sturen in de investeringen maar dat doet een professionele fondsmanager die expertise heeft in die sector. Deze maakt een analyse van de meest kansrijke bedrijven en projecten. Het is dus geen subsidie van ik ga dit leuke bedrijf doen en dat leuke bedrijf, maar het gaat om een investering in een fonds met een commitment in de investeringsstrategie die daaronder ligt. Waarna het fondsmanagement zelfstandig de keuze moet maken of ze nu wel of niet willen investeren. Dat gaat over sectoren, type bedrijven, financiële eisen en criteria en over de fases van een bedrijf.	<p>Professionele manager maakt investeringsbeslissing</p> <p>Als gemeente commitment geven aan een fonds</p>	
O	<i>Op welke wijze verloopt de onderlinge samenwerking tussen de betrokken actoren?</i>		
R	In principe acteert het fonds op hoge mate van zelfstandigheid en op afstand. De gemeente zit in een aandeelhoudersvergadering over de jaarrekening en de totale prestaties. Daarnaast zijn er de bedrijven waarin geïnvesteerd is, die voor een deel in de regio Rotterdam zitten. De gemeente Rotterdam wilt een soort rode loper uitleggen voor nieuwe bedrijven die zich hier vestigen. Dus op het moment dat er facilitering nodig is voor een vergunning of voor een locatie. Dan kan de gemeente Rotterdam daar met haar expertise en instrumentarium in ondersteunen. Er wordt dus wel meegedacht hoe bedrijven gevestigd kunnen worden binnen de regio. Dat is de formeel juridische structuur, met aandeelhoudersvergadering als sturingsinstrument. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam een vertegenwoordiger in de Advisory Board. Dat is geen gemeente ambtenaar maar een expert uit de industrie. Die bewaakt of de investeringsstrategie zoals die bij de start is vastgelegd ook wordt uitgevoerd. Hij kijkt ook of de belangen en de ambitie van de gemeente Rotterdam gerealiseerd wordt door middel van de investeringen. Hij bewaakt dit proces en mag dus ook adviseren of hij het een goed of slecht idee vindt.	<p>Fonds acteert in hoge mate van zelfstandigheid</p> <p>Gemeente heeft aandeelhoudersrol</p> <p>Gemeente ondersteunen met expertise in instrumenten</p> <p>Aandeelhoudersvergadering als sturingsinstrument</p> <p>Extern lid in de Advisory Board</p>	
O	<i>Vindt u de rol die de gemeente Rotterdam binnen dit fonds hanteert gepast?</i>		
R	Dit zijn niet de standaard instrumenten die een gemeente toepast, dit is een vernieuwend instrument die op deze kleine schaal is toegepast. Je kiest voor een fonds in de overtuiging dat je door investeringen een bijdrage levert aan de groei van het cluster. Dan is het ook de rol die hierbij hoort. Als je op z'n	Fondsen zijn geen standaard instrument	

	moment gaat bemoeien met de inhoud en actief gaat sturen is dat onverstandig. Deels ook omdat je dan als overheid twee rollen gaat vertegenwoordigen. Ik vind de rol van de gemeente Rotterdam passend voor dit type instrumenten.	Sturen op de inhoud is onverstandig	
O	<i>Is het naar uw mening noodzakelijk om als overheid in te grijpen bij een gebrek aan durfkapitaal?</i>		
R	Dat is niet generiek te zeggen. Je zult eerst een grondige analyse moeten maken. Dan ook kijken naar de rol als gemeente, wat wil je ,wat doe je. Een analyse maken van de ambities en een analyse van hoe het ecosysteem in elkaar zit. Op basis van die analyses bleek dat een investeringsfonds als instrument het meest passend was. In andere situaties en andere context zullen er andere keuzes en afwegingen gemaakt worden. Je ziet ook dat de gemeente Rotterdam op verschillende plekken anders acteert. Bij dit fonds is heel bewust gekozen voor een private koers met corporate mede investeerders in het fonds. Waarbij de gemeente een minderheidsinvestering doet. Bij een fonds als InnovationQuarter Dat is een fonds waar alleen publieke en semipublieke partijen inzitten dus dat is ook een ander type fonds en ook met een ander doel en activiteiten. Je ziet dat daar voor een ander segment een andere afweging is gemaakt. Dat zie je ook bij het SOFIE fonds. Dat is weer een ander type fonds waar een grote Europese cofinanciering zit en je ziet dat daar andere criteria gehanteerd worden. Ook daar is gekozen voor een onafhankelijk fondsmanagement en een Advisory Board. Maar daar zit de gemeente Rotterdam op een andere manier in, omdat deze ook exact gekoppeld is aan de geografische locatie. Je ziet dat de gemeente Rotterdam voortdurend de analyse maakt wat kunnen we, wat is de precieze opgave voor het segment, cluster of knelpunt en in hoeverre kan de gemeente Rotterdam hierop inspelen met een passend aanbod. Bij ICF II en ICF III heb je twee mooie voorbeelden hoe dit zou kunnen, maar zeker geen blauwdruk hoe het zou moeten in andere gevallen.	Vooraf is een grondige analyse noodzakelijk  Gemeente Rotterdam acteert op verschillende wijze in fondsen  Bewust gekozen voor privaat fonds Fondsen met publieke partijen hebben ander karakter  Gemeente Rotterdam maakt analyse welke rol van het fonds past bij de context  ICF II is geen blauwdruk voor andere fondsen	Fonds=(doel) ICF=privaat (rendement) IQ=publiek (regio) SOFIE=EU (gemeente R)
O	<i>In hoeverre denkt u dat een investeringsfonds bijdraagt tot het realiseren van maatschappelijke belangen?</i>		
R	De gemeente Rotterdam heeft een afwegingskader Verbonden partijen.	Afwegingskader verbonden	

	<p>Waarin de afweging wordt gemaakt waarom je in een partij zou investeren. Het publieke belang in ICF II zit op die tweeslag van economische groei, economische werkgelegenheid. Daar zit een duidelijke return of investment in werkgelegenheid en groei in de investering die de gemeente doet. En hij zit op de ambitie van Rotterdam om de economie te verduurzamen. Wat nu actueel is met RNE van fossiel naar duurzaam en circulair. Daar heb je investeringskracht voor nodig. Dit fonds laat zien dat je investeringspotentieel kan koppelen aan de Rotterdamse regio. Enerzijds levert het een bijdrage aan de werkgelegenheidsdoelstelling en anderzijds aan de investeringskracht op de maatschappelijke belangen die er zijn.</p>	<p>partijen gehanteerd om afweging te maken</p> <p>Investerings koppelen aan de regio</p>	
O	<p><i>In hoeverre heeft de politiek invloed op een investeringsfonds als ICF II?</i></p>		
R	<p>Veel, heel veel. Er is een heel uitgebreid traject aan vooraf gegaan. Onder andere met college en Raad over willen we dit nu. Het werkt prima in de basis, de systematiek waarin het college een voornemen uitspreekt en vervolgens bij de Raad reacties ophaalt en vervolgens een definitief besluit neemt. Waarin de Raad ook weer wordt meegenomen. Er moet vervolgens nog goedkeuring komen van Provinciale Staten. Er is een heel traject achter dit soort besluiten. Ook omdat dit een goede politieke afweging moet zijn van wil ik dit geld op deze wijze inzetten. Op die manier wordt dat geborgd. Het is wel een rol in de voorkant wil ik dit of niet. Zodra er ja tegen is gezegd is het fonds natuurlijk wel op afstand en is er geen dagelijkse inmenging mogelijk. Als er iets fout gaat dan is dit de dynamiek van een fonds. Er kunnen dan ook geen individuele ontwikkelingen worden bespreken maar alleen op niveau van jaarrekeningen als er iets bijzonders gebeurt.</p>	<p>Politiek moet zich afvragen of fondsen wenselijk zijn</p> <p>Politiek heeft rol aan voorzijde. Nadat ja is gezegd kan geen invloed meer worden uitgeoefend</p>	
O	<p><i>Is er naar uw mening een verandering merkbaar in de relatie tussen publieke en private partijen?</i></p>		
R	<p>Het feit dat we er iets van merken, laat zien dat de transitie er wel is. Maar het is wel met vallen en opstaan. De gemeente heeft ook nog niet een passende oplossing gevonden. Wat ik leuk vind is dat er op verschillende plekken op verschillende manieren dit type instrumentarium wordt ingezet. Dat hoeft niet per definitie op de voorpagina van je rapport. Maar soms is het wel frustrerend om hierin een stapje te zetten. Maar het besluit om ICF III te starten vind ik een goed besluit. Maar het is wel uitzoeken welk</p>	<p>Gemeente nog niet de passende oplossing gevonden voor financiering met private partijen</p> <p>Fondsen komen moeizaam tot stand</p>	

	<p>instrument er het beste bij past. Ik merk wel dat vanuit onderdelen van de gemeente wordt nagedacht of er geen versimpelingslag. Nu moet elk besluit over dit type instrumenten volledig zelfstandig genomen worden en een hele route doorlopen moet worden. Zou je dit niet wat flexibeler en sneller kunnen maken. Zodat je dit als een standaard hebt voor deze instrumenten. We doen dit als overheid niet om geld te verdienen, we doen dit als overheid om doelen te realiseren als investeren in bedrijven voor werkgelegenheid. Je ziet wel als het fonds succesvol is dat de investering terugkomt. Het zou kunnen zijn dat het fonds meer oplevert dan geïnvesteerd wordt. Dat zou heel mooi zijn als dat het geval is. Je wilt dat die middelen weer inzetten om meer van dit type investeringen te doen. De gemeente Rotterdam kiest er momenteel voor om dit niet te doen. Dit geld wordt niet automatisch terug ingezet voor de maatschappelijke ambitie maar er wordt een integrale afweging over gemaakt. Dat is hartstikke mooi want er wordt vanuit financiële kaders een afweging gemaakt. Maar je kan ook denken het is mooi dat de middelen die gebruikt worden voor het stimuleren van de economische werkgelegenheid. Dat die investeringen kunnen worden blijven ingezet voor de maatschappelijke opgave. Dat zijn twee stromen en twee beelden. Ik weet niet wat daarin wijsheid is maar het is wel een discussiepunt hoe ermee omgegaan moet worden. Wil je inderdaad de return of investment terug laten vallen en steeds een nieuwe afweging maken. Of wil je een soort revolverend systeem opzetten. Daar zal een discussie over gevoerd moeten worden en besloten worden in de toekomst.</p>	<p>Versimpeling mogelijk voor het toepassen en oprichten van fondsen</p> <p>Fondsen niet om geld te verdienen maar om doelen te realiseren</p> <p>Rendement wordt niet automatisch opnieuw geïnvesteerd</p> <p>De discussie moet gevoerd worden of fondsen een revolverende werking kunnen hebben of dat de middelen terugvloeien naar de gemeente.</p> <p>Wil je inderdaad de return of investment terug laten vallen en steeds een nieuwe afweging maken.</p>	
O	<p><i>In hoeverre denkt u dat investeringsfondsen een financieringsinstrument zijn dat in de toekomst gebruikt gaat worden door overheden?</i></p>		
R	<p>Ik zie dat steeds meer overheden er mee werken. Als je geen fonds hebt dan tel je niet mee, zo voelt dat soms. De fondsen zijn wel heel divers. Een fonds naast je subsidies en de grondexploitaties dat is wel gebeurt. Het is ook een instrument dat voorlopig wel blijft. Maar hoe het zich zal ontwikkelen en of er een soort standaard fonds komt dat kan ik niet inschatten.</p>	<p>Fondsen zijn in opkomst</p> <p>Verschillende soorten fondsen</p>	
O	<p><i>Wat is volgens u het ideaalbeeld van een investeringsfonds?</i></p>		

R	<p>In mijn perspectief is een ideaal fonds gericht op de analyse van de economische structuur, de opgave die er zijn en op de politieke ambitie van het specifieke terrein. Die driehoek: hoe zit het systeem in elkaar, welke maatschappelijke opgave zijn er en welke ambitie is er politiek bestuurlijk. Daar kan een investeringsfonds een instrument zijn en daar zal een fonds op verschillende manieren op ingericht worden.</p>	<p>Fonds moet gericht zijn op een analyse van de economische structuur, de context en de politieke ambitie.</p>	<p>Structuur van een fonds is afhankelijk van context, doelen en economische realiteit.</p>
---	---	---	---