

# Reactie op advies PWC inzake ROM regio Utrecht

De projectgroep ROM dankt PWC voor de door haar uitgevoerde toets op de documentatie van de ROM in oprichting. De adviezen zijn stuk voor stuk bruikbaar of al gebruikt. De adviezen die in de tekst van een groene letter **A.** zijn voorzien zijn al opgepakt op het moment dat dit advies verschijnt. De adviezen die met een blauwe letter **B.** zijn gemarkeerd worden op verzoek van de opdracht gevende partijen de komende periode (voor de start van de ROM) door de kwartiermaker uitgewerkt en aan de opdrachtgevers ter besluitvorming voorgelegd.

Met betrekking tot de met een rode letter **C.** gemarkeerde adviezen is in het bestuurlijk overleg vastgesteld dat deze thans minder relevant of wenselijk zijn. Het betreft o.a. het advies om vooraf reeds per investeringsdeel en toekomstige individuele investering vast te leggen wat het gewenst rendement dient te zijn. Dat wordt op dit moment als minder noodzakelijk gezien. Ook het aanscherpen van het reglement RvC kan desgewenst op een later moment plaatsvinden. Deze zaken zullen niet direct worden opgepakt.

In onderstaand overzicht wordt beschreven, onder verwijzing naar de aangegeven tekst in onderliggend PwC-advies, wat met welke aanbeveling is of wordt gedaan.

**Nathal van Rijn**  
**Kwartiermaker ROM**

Letter en nummer	Opvolging
A1 en A2	Binnen de projectgroep is dit punt reeds opgepakt. De komende weken zal het financieel toetsdocument en de uitwerking van de P&C-cyclus worden uitgewerkt als onderdeel van het inrichtingsplan.
A3	In overleg met de notaris is de verankering in art 2. (doel) van de statuten nu dusdanig weggeschreven zodat dit niet strijdig is met het ondernemingsrecht. Verdere versterking is opgenomen in de artikelen 2.2, 3.2a, 7.2g en 8.1a van het investeringsreglement
A4	Het businessplan heeft voor de notaris als basis gediend voor het opstellen van de statuten. De reglementen sluiten hierop aan.
A5	Hier is gekozen voor een getrappt aandeelhouderschap, met doorpak recht, waardoor feitelijk dezelfde situatie is ontstaan als door PWC beschreven.
A6	Hier volstaat de adviestekst van PWC voor Staatsteun die is opgenomen in het GS-/Statenvoorstel
B1	Het personeelsplan is gereed (formatie en budget). De profielen en functieomschrijvingen, die in concept gereed zijn, worden de komende weken aangescherpt en afgerond.
B2	De operationele zaken (PIOFACH) zoals Personeel, ICT, Organisatie, Financiering, Automatisering, Communicatie en Huisvesting worden de komende maanden door de kwartiermaker en de projectgroep uitgewerkt zodat een turn-key situatie ontstaat.
B3	Het idee van één integrale besturingsgids (rule book) is nieuw en zal door de kwartiermaker en de projectgroep worden uitgewerkt als onderdeel van het inrichtingsplan.
B4, B5, B6, B7, B8	Deze documenten zullen op verzoek van het Bestuurlijk Overleg voor de start van de ROM worden uitgewerkt.
B9	Alle fiscale aspecten hebben de aandacht. Het advies om een fiscalist bij de nadere invulling te betrekken wordt opgepakt. Een deel van de zaken kan pas na oprichting van de BV worden ingevuld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afspraken die met de fiscus gemaakt moeten worden.
C1	Conform het businessplan geldt dat er een norm rendement wordt behaald zoals in de aandeelhoudersinstructie vanuit EZK wordt opgelegd. Hierbij is een klanttarief tabel vanuit EZK verplicht. Daarom is het zelfstandig uitwerken voor de ROM niet zinvol.
C2	Statuten zijn conform het model van de reeds bestaande ROM's ingericht, waarbij wij door een zeer ervaren notaris zijn geadviseerd. De statuten en reglementen voldoen aan de eisen van de opdrachtgevende partijen en het ministerie van EZK.

# Provincie Utrecht

## Aanbevelingen op de documentatie Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht

22 november 2019

*Strikt vertrouwelijk*



# Inleiding en aanpak

## Inleiding

Aan PwC (hierna ook: “**wij**” of “**ons**”) is gevraagd een toets uit te voeren op de documentatie die is voorbereid voor de oprichting van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (hierna: de “**ROM**”). Wij voeren deze toets uit in het kader van het businessplan dat is opgesteld voor de ROM en de stukken die daaraan ten grondslag liggen. De vraagstelling voor onze toetsing is of de opgestelde documenten aansluiten op het businessplan en de statuten en of er in algemene zin nog opmerkingen bij te maken zijn vanuit bedrijfseconomisch, staatssteunrechtelijke, (overig) juridisch en fiscaal perspectief.

In navolgende slides zetten wij onze opmerkingen uiteen, bij de volgende documenten:

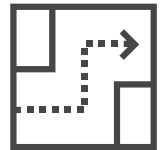
- Businessplan ROM Regio Utrecht (versie 1 oktober 2019)
- Akte van oprichting ROM Regio Utrecht B.V.
- Reglement Raad van Commissarissen ROM Regio Utrecht B.V.
- Akte van oprichting Participatiefonds ROM Regio Utrecht B.V.
- Reglement Investeringscomité Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Regio Utrecht B.V.
- Investeringsreglement Participatiefonds ROM Regio Utrecht B.V.
- Akte van oprichting Regionale Samenwerkingsmaatschappij Regio Utrecht B.V.
- Akte van oprichting Healthier Living Proof of Concept Fonds B.V.

Van deze stukken ontvingen wij allereerst tot tweemaal toe de conceptversie. Deze eindrapportage is gebaseerd op de definitieve versie van deze stukken zoals ontvangen op 19 november 2019 (notariële stukken) en 11 november 2019 (overige stukken).

## Onze aanpak

Wij hebben de ontvangen documentatie geanalyseerd vanuit de volgende invalshoeken:

1. **Bedrijfseconomisch;**



2. **Staatssteun;**

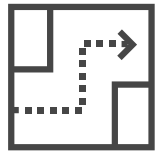


3. **(overig) Juridisch;**



4. **Fiscaal.**





## Opmerkingen vanuit bedrijfseconomisch perspectief

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief hebben wij bij de herziene toegestuurde documentatie met zowel de reactie vanuit de ROM op 19 november de volgende opmerkingen.

Wij constateren dat het meegestuurde businessplan geen “traditioneel businessplan” is, maar een hoog-over beschrijving is van de organisatie qua doelstelling, missie, aanpak en governance. Het bevat delen van een businessplan, maar het gaat op sommige punten niet diep genoeg in op de vraag wat de organisatie precies gaat doen, en hoe. Dit verwachten wij doorgaans wel van een businessplan, en is iets wat in de komende tijd opgepakt gaat worden, zoals blijkt uit de reactie vanuit de ROM op 19 november.

In het specifiek zijn de paragrafen 2.3 en 2.4 nog onderwerp voor nadere specificering. Deze paragrafen geven een omschrijving van hoe de organisatie wil innoveren en investeren, maar doet dit op hoofdlijnen.

In reactie op de input die wij ontvangen hebben vanuit de ROM op 19 november willen wij de volgende punten nog adresseren betreffende het **businessplan**:

- Betreffende hoe aanvragen worden getoetst voor geschiktheid van ROM financiering is opgemerkt door de ROM dat het “financiële toetsdocument” nog uitgewerkt dient te worden. Wij geven hierbij graag nog de opmerking mee dat het verstandig kan zijn om de verschillende toetsings-documenten/comités per financieringstype (participatie/garantie/lening) met “elkaar te laten praten”. Hiermee wordt gegarandeerd dat een aanvraag in het meest geschikte “bakje” qua financiering terecht komt, terwijl de originele aanvraag wellicht op een ander type was gericht .A1.

- De ROM merkt op dat qua rendementseis de aandeelhoudersinstructie van EZK wordt gevolgd. Alhoewel EZK (in nauwe combinatie met MinFIN) een normrendement zal hanteren voor de gehele ROM, is het behulpzaam dat de ROM een eigen eerste beeld heeft over hoe de verschillende onderdelen van de portfolio zich verhouden tot dit rendement; zijn zij allen gericht op 4%, of compenseert de een de ander? Hieruit volgt ook de noodzaak om een strategie/visie te ontwikkelen op hoe de middelen van de ROM worden verdeeld over de verschillende activiteiten. C1.
- Qua personeelsbeleid wordt verwezen naar een personeelsplan; deze hebben wij echter niet ons bezit waardoor we geen uitspraak kunnen doen in hoeverre dit document de benodigde diepgang betreft. Wij stippen graag aan dat een grondige onderbouwing/beschrijving in desbetreffend plan nodig is, om de juiste mensen te werven die voldoen aan de benodigde competenties. B1.

Daarnaast geeft de ROM aan dat betreffende de **P&C-cyclus** er nog geen concrete uitwerking is. Hierbij raden wij dat de ROM bij het opstellen van deze documentatie ook *tijdig* haar financiers erbij betrekt, zodat in gezamenlijk wordt vastgesteld waarover en hoe de ROM zich moet verantwoorden. A2.

Over het operationaliseren van de ROM is aangegeven dat de **PIOFACH**-aspecten in de komende maanden nader worden uitgewerkt. Wij benadrukken hierbij dat het cruciaal is om dit op tijdige wijze te doen, gegeven het feit dat bijv. het inrichten/inkopen van ICT-systemen een traject is wat vaak langer duurt dan voorzien. Als alternatief kan worden gewerkt met tijdelijke dienstverleningscontracten, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande partijen, totdat de ROM haar systemen op eigen voeten kan draaien. B2.



## Opmerkingen vanuit juridisch perspectief

De juridische structuur en bijbehorende governance van de ROM wordt in het businessplan omschreven in paragraaf 4 en 5. Een deel van die omschrijving is ook terug te vinden in de door ons ontvangen (concept) akten van oprichting en reglementen.

### Wij merken daarbij het volgende op:

- Wij adviseren voor het definitief maken van de diverse documenten alle gebruikte begrippen en definities te uniformeren. Zo worden bijvoorbeeld in het businessplan nog verschillende benamingen van de op te richten vennootschappen gebruikt, vergeleken met de rest van de documentatie. In onze ervaring kan dit het best worden gedaan door alle relevante governance-documentatie in één integrale besturingsgids of rule book uit te werken. Zo wordt geborgd dat alles op dezelfde basis is uitgewerkt en dus goed op elkaar aansluit. **B3**.
- Op basis van eerdere versies van de documentatie merkten wij op dat de koppeling tussen de activiteiten van de ROM en de Regionale Economische Agenda (hierna de “REA”) slechts beperkt uit de ons getoetste stukken bleek. Op basis van de laatste versies van de documentatie die wij hebben ontvangen, zien wij een duidelijke koppeling. **A3**. Zie statuten art 2 en investeringsreglement art 2,2 3,2a 7,2g en 8,1a
- In het businessplan is een aantal bepalingen en begrippen opgenomen die van groot belang zijn voor de inkadering van de activiteiten van de ROM. Dit zou vastlegging in statuten en reglementen behoeven, maar die zien wij niet overal terug. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan de kerntaken van de ROM in hoofdstuk 2 van het businessplan, nadere duiding van de KPI's, of het inkaderen van de verschillende ‘doelgroepen’ voor de activiteiten van de ROM.

- Wij adviseren de omschrijving van de governance in het businessplan te herzien zodat deze volledig aansluit op de documentatie. In paragraaf 5.2 van het businessplan staat bijvoorbeeld benoemd dat voor de “(...) ROM fonds B.V. [wij nemen aan dat hiermee Participatiefonds ROM Regio Utrecht B.V. (hierna: “de Participatiefonds B.V.”) bedoeld wordt.] dezelfde partijen aandeelhouder zullen zijn als die van de ROM B.V.” Volgens de akten van oprichting en de structuurtekening op p. 10 van het businessplan, is dit echter niet het geval.
- Op basis van eerdere versies van de documentatie merkten wij op dat de aandeelhouders- en bestuurdersbevoegdheden van ROM Utrecht B.V. en de Participatiefonds B.V. in de concept akten van oprichting onvoldoende op elkaar aansloten en niet overeenstemden met de omschrijving in het businessplan. In de laatste versies van de concept akten van oprichting, zien wij dat de bestuurders- en aandeelhoudersbevoegdheden nader zijn uitgewerkt en daardoor een betere samenhang tussen ROM Utrecht B.V. en de Participatiefonds B.V. in de statuten is vastgelegd. **A5**.
- Ten opzichte van het businessplan, zijn de statuten en reglementen betrekkelijk algemeen. Dat geldt met name voor het RvC reglement. Wij adviseren de governance zoals omschreven (na eventuele nadere uitwerking) uitgebreider vast te leggen in statuten en reglementen. **C2**.



## Staatssteun

Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk hoe wordt voorkomen dat de ROM staatssteun verleent. Uit het Reglement Investeringscomité volgt dat vanuit de fondsen die in beheer zijn van de ROM financiering wordt verstrekt in de vorm van participaties, leningen, garanties of combinaties daarvan (hierna: “investeringen”).

Uit dit Reglement volgt ook dat deze investeringen meer kunnen bedragen dan EUR 750.000. De in het businessplan van de ROM geopperde mogelijkheid dat gebruik wordt gemaakt van de de-minimisverordening, op grond waarvan steun kan worden verleend tot EUR 200.000, biedt naar verwachting dan ook maar in beperkte mate soelaas.

Opgemerkt moet worden dat ook andere vormen van ‘begunstiging van ondernemingen’ als staatssteun kunnen worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld het (om niet) verstrekken van adviezen en het verlenen van andere diensten van ondernemingen. Dit is (bijvoorbeeld) het geval bij het Healthier Living POC Fonds, dat naast garanties en leningen ook adviezen verstrekt en andere diensten zal leveren aan ondernemingen.

Het risico dat middels investeringen door of diensten van de ROM staatssteun kan worden verleend is reëel. Op korte termijn dient duidelijkheid te worden gecreëerd over de vraag hoe het risico dat de ROM hiermee onrechtmatige staatssteun verleent wordt voorkomen. Op basis van de door ons ontvangen documentatie kunnen wij niet beoordelen of de investeringen marktconform kunnen zijn in de zin van het staatssteunrecht, of anderszins aan het staatssteunrecht wordt voldaan.

Ons staatssteunrechtelijk advies is op 11 november besproken met Hans Rijnten en JZ. Aangegeven is dat het niet de wens van de Provincie is om een melding te doen bij de Europese Commissie. Ons is gevraagd om successievelijk (1) een korte tekst aan te leveren over staatssteun die kan worden opgenomen in het businessplan (2) te toetsen in hoeverre het Investeringsreglement voldoet aan de voorwaarden die het staatssteunrecht stelt, (3) een staatssteunbeleid uit te werken dat voldoet aan het staatssteunrecht zonder dat een melding noodzakelijk is en (4) na te gaan in hoeverre de ROM gebonden is aan de Wet Markt en Overheid.

## A6

Specifiek met betrekking tot het risico van ongeoorloofde staatssteun zal de ROM in de uitvoering dit risico uit sluiten door gebruik te maken van het zogenaamde Cascademodel staatssteuntoets zoals dit in overleg met de Management Autoriteit EFRO gelden tot stand is gekomen.



- Tot slot noemen wij nog een aantal documenten die wij niet ter toetsing voorgelegd hebben gekregen, maar waarvan wij wel zouden verwachten dat die voorhanden zijn:
  - Aandeelhoudersovereenkomst tussen de participanten; [B4](#)
  - Een procuratieregeling; [B5](#).
  - Een informatieprotocol; [B6](#).
  - Een directiereglement of statuut; en [B7](#).
  - Conflictregeling(en), die bijvoorbeeld ook opgenomen kan worden in de aandeelhoudersovereenkomst. [B8](#).
- In de ter toetsing voorgelegde stukken zien wij geen verwijzing naar deze documenten. Wij hebben wel begrepen dat een deel daarvan nog uitgewerkt wordt voor de start van de ROM. Zoals hierboven al aangegeven, adviseren wij om al deze documenten als integrale set (nader) uit te werken, zodat de besturing en governance van de ROM volledig gedekt en uitgewerkt is.





## Opmerkingen vanuit fiscaal perspectief

Vanuit fiscaal perspectief maken wij bij de voorgestelde op- en inrichting van de ROM de volgende opmerkingen.

- Wij raden aan om een fiscaal adviseur mee te laten denken over hoe de inbreng van de gelden in / financiering van de ROM plaatsvindt, dit om mogelijk nadelige fiscale gevolgen te voorkomen.
- De op te richten vennootschappen kwalificeren als zogenoemde privaatrechtelijke overheidslichamen en zijn om die reden VpB plichtig. Vrijstelling van de VpB plicht lijkt niet aan de orde, maar het verdient aanbeveling dat na oprichting nogmaals te toetsen.
- De op te richten entiteiten kunnen een zogenoemde fiscale eenheid vormen voor de VpB. Dit heeft voordelen omdat het de administratieve kosten beperkt en winsten en verliezen kunnen worden gesaldeerd (dit kan het bedrag aan te betalen VpB beperken).
- Eenzelfde beperking van de administratieve lasten kan worden gerealiseerd op loonheffingen gebied, namelijk door een zogenoemde samenhangende groep tussen de vennootschappen aan te (laten) gaan.
- Bij deelnemingen van meer dan 5% en deelnemingen in het buitenland extra opletten (we kunnen een menukaart van financieringsvormen met fiscale gevolgen opstellen).
- De betreffende entiteiten kwalificeren niet als btw-ondernemer, of verrichten btw-vrijgestelde activiteiten, en kunnen om die reden de btw op kosten niet terugvragen (uitzonderingen met bijvoorbeeld niet-EU leningen daargelaten). Het is van belang daarmee rekening te houden bij het op- en vaststellen van de begroting.
- Naar de toekomst toe verdient de verhouding tot op te richten vennootschappen (waaronder het POC Fonds) aandacht, die worden idealiter op voorhand getoetst.
- [Mbt tot bovenstaande adviezen geldt dat deze allenmaal de komende periode uitgewerkt zullen worden. Letter B9.](#)

## Slot

In onderhavige presentatie hebben wij onze opmerkingen bij de toegestuurde documenten uiteengezet. Wij hechten eraan te benadrukken dat onze opmerkingen daarbij alleen zien op de toegestuurde documenten en wij geen zicht hebben op eventuele overige documentatie, de processen waarin deze documenten tot stand zijn gekomen of eventuele andere (achtergrond)informatie die relevant kan zijn.