

ingediend op **1326** (2021-2022) – Nr. 1
9 juni 2022 (2021-2022)

Voorstel van resolutie

van Caroline Gennez, Bruno Tobback en Hannelore Goeman

over de nieuwe beheersovereenkomst
van de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV)

Dit voorstel van resolutie werd ingetrokken op 13 juli 2022.

TOELICHTING

Inleiding

De ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV) bestaat 20 jaar. Later dit jaar volgt een nieuwe beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid. Dat is een uitgelezen moment om de opdracht en doelstellingen van PMV op scherp te stellen.

PMV vormt als publieke investeringsmaatschappij een ideale brug tussen verschillende stadia in het groeiproces van bedrijven. Met haar aandeelhouderschap, unieke combinatie van financieringsinstrumenten en tijdshorizon is PMV een unieke hefboom om economische én maatschappelijke doelstellingen op langere termijn na te streven. In tegenstelling tot sommige andere institutionele spelers kan PMV haar kapitaal alloceren op lange termijn en voor specifieke missies zoals de decarbonisering en digitalisering van de economie en de maatschappij, zonder daarbij de economische rentabiliteit uit het oog te verliezen.

Het recente parcours van PMV geeft aan dat de maatschappij op uiteenlopende manieren een hele resem beloftevolle, groeiende en mature bedrijven over de hele cyclus van het ontwikkelingsproces ondersteunt. Bovendien heeft PMV een cruciale rol vervuld bij het ondersteunen van de Vlaamse bedrijfswereld. PMV heeft er mee voor gezorgd dat veel ondernemingen ongeschonden, zelfs sterker uit de COVID-19-crisis zijn gekomen. Naast de coronacrisiswaarborg voorzag de PMV in achtergestelde leningen op drie jaar voor zowel start-ups, scale-ups als mature bedrijven. Daarnaast werd het Welvaartsfonds opgetuigd in samenwerking met een resem private partners. Dat fonds richt zich uitdrukkelijk op start-ups en scale-ups die op middellange termijn willen doorgroeien.

Hoewel PMV zonder twijfel een cruciale rol in het Vlaamse investeringslandschap vervult, rijzen er fundamentele vragen over de toekomst van de maatschappij:

- 1° Hoe kan de noodzakelijke autonomie van PMV verzoend worden met de noodzaak om transparant, overzichtelijk en inzichtelijk te communiceren over haar goede resultaten, haar mislukkingen en de redenen daarvoor?
- 2° Zijn de economische en maatschappelijke aspiraties van PMV altijd compatibel? Als dat niet het geval is, moet er dan een hiërarchie worden aangebracht in haar doelstellingen?
- 3° Moet PMV – meer fundamenteel – worden begrepen als een manusje-van-alles dat Vlaamse bedrijven in kapitaalnod uit gelijk welke sector ondersteunt, of moet het schaarse kapitaal worden gefocust op enkele belangrijke uitdagingen, waartoe bijvoorbeeld overnames in de vastgoedsector en de uitbating van modeketens niet behoren?

Een keuze voor een meer missiegeoriënteerde PMV dringt zich op. In wat volgt, wordt dieper ingegaan op de premissen en prioritaire actiedomeinen van de vorige beheersovereenkomst. Vanuit die invalshoek worden de hierboven genoemde uitdagingen besproken.

1. Aflopende samenwerkingsovereenkomst: strategisch kader

In de bestaande samenwerkingsovereenkomst wordt vertrokken van de volgende premissen:

- de werking van de PMV-groep is complementair aan de markt;
- de PMV-groep verleent financiering die ook private investeerders mee over de streep trekt;
- de PMV-groep is een katalysator voor de groei en internationalisering van Vlaamse ondernemingen;

- de PMV-groep besteedt aandacht aan de verankering van bedrijven in Vlaanderen;
- de PMV-groep ondersteunt de Vlaamse beleidsdoelstellingen;
- de PMV-groep draagt bij aan een duurzame Vlaamse economie en infrastructuur;
- de PMV-groep werkt op een marktconforme manier.

Vanuit die premissen werd beslist om te focussen op de volgende prioritaire actiedomeinen:

1° de financiering van bedrijven:

- starters en scale-ups;
- (innovatieve) kmo's;
- spin-offs van strategische onderzoekscentra en universiteiten;
- internationalisatie van Vlaamse ondernemingen;
- investeringen in venture capital en private equity via fonds-in-fondsactiviteiten;
- overdracht of overname van bedrijven;
- herfinancieringsvraagstukken;
- balansversterking;
- bankfinanciering via de toekenning van overheidswaarborgen;
- een betere en meer betaalbare gezondheidszorg;

2° de financiering van vastgoed en infrastructuur:

- economische levensvatbaarheid van onroerend erfgoed;
- modernisering van de Vlaamse infrastructuur;
- energietransitie en energie-efficiëntie;
- gebiedsontwikkeling en herbestemming van onderbenutte sites en maatschappelijk vastgoed.

Om de transparantie te verhogen werd vastgelegd dat een driemaandelijke publieke rapportering beschikbaar zou worden gemaakt op de website. Jaarlijks zou PMV ook rapporteren aan het Vlaamse Gewest over de meerjarenplanning en de jaarcijfers.

2. Transparantie

De driemaandelijke rapportering, die plaatsvindt met ongeveer een jaar vertraging, geeft een gedegen overzicht van de hoeveelheid kapitaal, leningen, waarborgen, individuele dossiers en andere instrumenten die in de portfolio van PMV zitten. In die rapportage zijn echter weinig aanknopingspunten te vinden om de evolutie en de impact van de investeringsbeslissingen van PMV te volgen, laat staan om te analyseren hoe die cijfers zich verhouden tot de doelstellingen en prioritaire actiedomeinen van PMV.

Het jaarlijkse verslag geeft tal van voorbeelden van individuele bedrijven die met behulp van de beschikbare instrumenten worden geholpen onder de verschillende prioritaire actiedomeinen. De prestaties van PMV worden beoordeeld op basis van zestien criteria, die vallen onder de termen people, profit, planet en governance. Ze werden afgeleid van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties. Er werd een methodologie ontwikkeld om individuele investeringsdossiers te beoordelen volgens die criteria, en om de KPI's (kritieke prestatie-indicatoren) vervolgens om te zetten naar een criterium dat gebaseerd is op de SDG's, proportioneel naar de zwaarte van de investeringsdossiers in de portfolio van PMV.

Twee essentiële doelstellingen van PMV, namelijk het verhogen van de tewerkstelling en het veiligstellen van de lokale verankering van ondernemingen, vallen onder de noemer people. In recente jaarverslagen worden de activiteiten van PMV grafisch geëvalueerd op basis van de zestien criteria. Het resultaat blijkt te zijn dat

PMV het goed doet op het vlak van people en profit, terwijl ze op het vlak planet en governance heel wat minder presteert. Dat verklaart PMV door erop te wijzen dat “enkel wanneer een investering méér doet dan het wettelijke minimum, een hogere beoordeling wordt toegekend”.¹ In de presentatie van de score van de verschillende businessunits² per criteria ligt de nadruk op de SDG's waarvoor de respectieve afdelingen het bijzonder goed doen.

De exacte band tussen de acties van PMV, de allocatie van haar middelen, de KPI's waarvan sprake en de gepresenteerde resultaten blijft onduidelijk. Het lijkt opportuun om daarover meer transparantie aan de dag te leggen. Dat impliceert niet dat het jaarverslag een academisch document moet worden, wel dat de resultaten begrijpelijk en de methodologie traceerbaar moet zijn. In zijn advies benadrukt de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) dat er behoefte is aan een realistische en transparante kwantificering van de maatstaven rond ESG (environmental, social and governance), alsook een regelmatige publieke rapportage rond KPI's die de efficiëntie en effectiviteit van PMV weerspiegelen. Als publieke investeringsmaatschappij zou PMV in haar rapportering aan de aandeelhouders – de Vlaamse burgers – minimaal dezelfde standaarden moeten respecteren als beursgenoteerde bedrijven, die verplicht zijn te rapporteren over onder meer hun zorgvuldigheidsprocedures, hun beleid op het vlak van risicobeheersing en hun KPI's.

3. Mislukkingen

De huidige investeringsprincipes zijn een zeer algemene grabbelton van criteria waaruit relatief gemakkelijk kan worden geplukt voor projecten die men om onduidelijke redenen wil financieren. Dat moet beter.

Bovendien is het nodig om een grotere openheid aan de dag te leggen over de mislukte investeringsbeslissingen en de geconstateerde lacunes bij de uitwerking van bepaalde instrumenten. Het is niet alleen gangbaar, maar zelfs noodzakelijk dat een investeringsmaatschappij die de ambitie heeft om start-ups te financieren, groei-bedrijven te ondersteunen en zelfs risicokapitaal te verschaffen, minwaarden zal boeken op zijn participaties en in enkele gevallen zelfs zijn volledige inleg zal verliezen. Toch komen de minwaarden die PMV boekt op enkele participaties maar zeer summier aan bod in de commentaar op de resultatenrekening in de voorbije jaarverslagen.³ Gedegen rapportering en evaluatie over de determinanten van eventuele minwaarden zijn een absolute minimumvereiste.

Daarnaast werd bij de uitwerking van bepaalde COVID-19-ondersteuningsmaatregelen geconstateerd dat daar – om onbekende redenen – relatief weinig aanvragen voor werden ingediend. PMV liet aan het Rekenhof weten dat ze niet zou evalueren waarom dat het geval was en het voldoende vond om verder over de aantallen te rapporteren. Dat ligt in het verlengde van de wijze waarop PMV regulier rapporteert. Het Rekenhof reageerde daarop als volgt: “De PMV en Gigarant lijken periodieke rapportage of nauwe dossieropvolging onterecht gelijk te schakelen aan evaluatie.”⁴

4. Evenwicht tussen maatschappelijke en economische meerwaarde

In de aflopende samenwerkingsovereenkomst wordt terecht de nadruk gelegd op verschillende maatschappelijke en economische doelstellingen, zoals lokale verankering, internationale groei, alsook de duurzaamheid van de economie en

¹ SERV, Rittenverslag 2020, p. 17.

² Life Science & Care (LS&C), vastgoed, infrastructuur en risicokapitaal.

³ PMV, Rittenverslag 2020, p. 109, en PMV, Jaarverslag 2021, p. 111.

⁴ Rekenhof, Verslag van het Rekenhof over de steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis, 15 december 2021 (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 37-B/1 en 2), p. 109.

infrastructuur en een betere en meer betaalbare gezondheidszorg. De acties van PMV moeten wel altijd marktconform zijn, en PMV moet complementair aan de markt optreden en private investeerders over de streep te trekken. Bovendien zijn er enkele discutabele speerpunten, zoals het faciliteren van de overname van bedrijven: ondernemingen kunnen een nieuwe dynamiek nodig hebben, terwijl consolidatie noodzakelijk kan zijn in een gefragmenteerde sector. Wat positief kan zijn voor de rentabiliteit van een bedrijf, kan echter negatief uitpakken voor de consument en de economische ontwikkeling op lange termijn. Operationalisering is noodzakelijk.

Het is niet duidelijk hoe die doelstellingen doorwegen in de investeringsbeslissingen en de kapitaalallocatie van PMV, en evenmin op welke manier die doelstellingen dan zouden moeten doorwegen. Dat betekent niet dat het opportuun zou zijn om rigide verdeelsleutels vast te leggen, wel om een duidelijke hiërarchie en prioritering van doelstellingen af te bakenen.

Ervaringen zoals de beslissing om kapitaal in te brengen en een waarborg te stellen voor het modebedrijf FNG, hoewel PMV daarvoor niet per se een meerwaarde leek te kunnen bieden, zijn hier illustratief. Zo'n investering kan vallen onder onbestemde axioma's als 'complementariteit met de markt' en 'lokale verankering', hoewel duidelijk kan worden gesteld dat de inbreng van PMV weinig tot geen maatschappelijke meerwaarde zou genereren en een significant risico met zich meebrengt. De vraag rijst of dergelijke generieke criteria niet te open zijn. Een missiegericht investeringsvehikel moet concreter focussen op bijvoorbeeld de energietransitie. Een focus op die transitie is essentieel, temeer omdat Vlaanderen een grondstofarme en energie-intensieve economie heeft.

Bovendien moet PMV bij de ondersteuning van starters, scale-ups en innovatieve bedrijven, en bij participaties in groeibedrijven erover waken dat het geen instrument wordt waarlangs handige private financiers vlot bij de overheid middelen komen tanken en teren op de beheersvergoedingen. PMV is zo al betrokken bij 58 fondsen.⁵

Ook marktconformiteit lijkt een premisse die moet worden geoperationaliseerd. Economische rentabiliteit is een noodzakelijke voorwaarde. Maar als marktconformiteit wordt vooropgesteld, kunnen klimaatdoelstellingen worden opzijgeschoven zodra dat opportuun wordt voor de economische rentabiliteit op korte termijn. BlackRock wordt in een analyse van PMV⁶ lovend geciteerd wegens de aankondiging dat het klimaatvriendelijke investeringen zal weren. BlackRock stelt een jaar later echter dat het niet meer principieel de voorstellen van aandeelhouders zal steunen die het beleid van hun bedrijf in overeenstemming willen brengen met klimaatdoelstellingen, maar dat het uitsluitend zal optreden in het financiële belang van zijn aandeelhouders. De duurzaamheidsdoelstelling komt in conflict met marktconformiteit. Zonder hiërarchie tussen doelstellingen vormen prioritaire doelstellingen in een samenwerkingsovereenkomst geen duidelijk richtsnoer voor investeringsbeslissingen.

5. Hiërarchie van doelstellingen: maatschappelijke impact voorop

De duurzame transitie zal bijzondere inspanningen van de Vlaamse economie, de Vlaamse maatschappij en het Vlaamse beleid vergen. Vlaanderen zit niet op koers om zijn klimaatdoelstellingen te halen. In 2021 keurde PMV haar duurzaamheidsvisie 2021-2023 goed, waarin ze de ambitie vastlegde om tegen december 2023 'light green proof' te worden. Dat houdt voornamelijk in dat uitgesloten bedrijven en sectoren niet worden onderzocht en ESG-risico's worden onderzocht. De vraag rijst of die ambitie, in het licht van de uitdaging, hoger kan en moet.

⁵ De Standaard, 18 mei 2021, De Grote Markt, 'Existentiële vragen op verjaardagsfeest PMV'.

⁶ PMV, Analyse van het Vlaamse financieringslandschap Q1 2021.

De minimale ambitie van de Vlaamse Regering betekent veel grotere investerings- en adaptatiekosten in de nabije toekomst. De Vlaamse Regering heeft weliswaar in november 2021 de ambitie verhoogd, boven op het al bestaande Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030, en wil de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren (ETS = emissions trading system) tegen 2030 met 40 procent reduceren ten opzichte van 2005 (in plaats van de 35 procent die was opgenomen in het oorspronkelijke VEKP). Toch zijn de maatregelen om dat te bereiken onvoldoende om die doelstelling te halen, terwijl de doelstelling zelf ontoereikend is om de Belgische doelstellingen van het 'Fit for 55'-programma te respecteren.

De Oekraïne-crisis en de bijbehorende druk om versneld van fossiele energiedragers los te komen hebben de urgentie van de transitie tot een ongekeerde hoogte opgevoerd. De radicale versnelling van de transitie is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het verzekeren van de levensvatbaarheid van de Vlaamse economie en de welvaart van de Vlaamse burgers.

Binnen het Vlaamse economische innovatiebeleid zijn er hoopgevende tekenen, zoals het toekomstgerichte industriële innovatieprogramma Moonshot, waarin de Vlaamse Regering jaarlijks 20 miljoen euro investeert om de Vlaamse klimaatambitie te realiseren door de industrie koolstofcirculair en CO₂-arm te maken tegen 2050. Daartoe worden negen onderzoeksprojecten gefinancierd. De vraag rijst hoe PMV haar instrumenten kan inzetten om die doelstelling dichterbij te brengen en de technologieën die voortspruiten uit die projecten, te commercialiseren.

Daarnaast rijst de vraag hoe PMV haar instrumenten kan inzetten om de andere grote uitdagingen van het Vlaamse klimaatbeleid aan te gaan. Zo moet de ambitie om te renoveren en niet-fossiele verwarmingssystemen te installeren, zeer sterk worden verhoogd. Er zijn niet alleen maatregelen nodig met betrekking tot de fiscaliteit en ondersteuning van groepen met lagere inkomens, er zijn ook innovatieve bedrijven nodig die in samenwerking met andere stakeholders op massieve schaal collectieve renovaties van straten, wijken, dorpen en steden uitvoeren.⁷

Alle beleidshefbomen om het Vlaamse gebouwenpark op korte termijn onafhankelijk te maken van fossiele energiebronnen, moeten onmiddellijk worden ingezet, inclusief PMV. Dat wordt overigens ook erkend door PMV, die voor zichzelf een belangrijke rol ziet weggelegd in de Vlaamse duurzaamheidsfinanciering.⁸

Om de uitdaging aan te gaan, moet voorbij het orthodoxe financiële instrumentarium én de conventionele subsidiëring van renovaties en hernieuwbare energie worden gedacht. Zo zou het Vlaamse Gewest, in samenwerking met de lokale overheden en PMV, een call kunnen uitschrijven om bepaalde concrete doelstellingen te bereiken. Een voorbeeld zou kunnen zijn: de helft van de woningen in een welomschreven gebied vóór een bepaalde deadline klimaatneutraal maken. Ondernemingen kunnen vervolgens inschrijven op de call, waarna PMV financiering en waarborgen verstrekt voor het uitvoeren van de werkzaamheden.

Caroline GENNEZ
Bruno TOBBACK
Hannelore GOEMAN

⁷ PMV ondersteunt verschillende innovatieve bedrijven die de technologische uitdagingen aangaan die opgeworpen worden door de transitie, zoals HOTA, Skilpod, Wattson en hsbcad.

⁸ PMV, Analyse van het Vlaamse financieringslandschap Q1 2021, p. 25.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° het rapport 'Publieke investeringsmaatschappijen en de klimaattransitie' van FairFin en Arbeid & Milieu;
 - 2° de recente jaarverslagen en kwartaalrapporteringen van ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV);
 - 3° het 'Advies samenwerkingsovereenkomst PMV 2022-2027' van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV);
 - 4° het rapport 'Analyse van het Vlaamse financieringslandschap' aan de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie, Sociale Economie, Landbouw en Visserij;
 - 5° het verslag van het Rekenhof over de steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis (*Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 37-B/1 en 2*);
 - 6° de opstart van Moonshot, het toekomstgerichte industriële innovatieprogramma en de doelstelling om de volledige Vlaamse industrie koolstofneutraal te maken tegen 2050;
 - 7° de aangescherpte klimaatdoelstellingen in het 'Fit for 55'-programma en het Vlaams Energie- en Klimaatplan;
 - 8° de geldende samenwerkingsovereenkomst tussen PMV en het Vlaamse Gewest voor de periode 2017-2022;
 - 9° de adviezen in het rapport van het Rekenhof aan PMV naar aanleiding van het faillissement van FNG;
 - 10° de recente wijzigingen van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid, dat een programmanota met een beleidskader en een overlegstructuur voor het industrieel transitieprogramma introduceert om de klimaattransitie van de basisindustrie te versnellen;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° in het kader van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst werk te maken van meer transparantie met betrekking tot de prestaties van PMV, zowel op het vlak van de evolutie van haar effectiviteit en efficiëntie bij het bereiken van haar doelstellingen, als bij het rapporteren over minder succesvolle investeringsbeslissingen en instrumenten. Daartoe moet de methodologie die aan de basis van de evaluatie van het investeringsportfolio van PMV ligt, volledig toegankelijk worden gemaakt. Investeringscriteria en evaluaties moeten in principe transparant en vrij toegankelijk zijn;
 - 2° te mikken op een meer missiegeoriënteerde PMV, die investeert in bedrijven die werk maken van een welvarend, zorgzaam en koolstofneutraal Vlaanderen in de nabije toekomst. Daartoe moet een duidelijk mandaat worden geformuleerd, dat vertaald wordt in heldere en concrete doelstellingen, investeringscriteria en instrumenten;
 - 3° PMV in te zetten als financieringspartner bij het ontwikkelen van innovatieve beleidsmodellen met het oog op het realiseren van de noodzakelijke duurzame transitie;
 - 4° daartoe aan PMV duidelijke richtsnoeren te bieden wat betreft het evenwicht tussen economische en maatschappelijke meerwaarde, naast richtsnoeren voor de hiërarchie tussen bepaalde premissen en prioritaire doelstellingen zoals het verzekeren van economisch rendement, de marktconforme werking en het faciliteren van de duurzame transitie van de Vlaamse economie;
 - 5° tot een duidelijk en bindend afsprakenkader te komen over het activiteitenterrein van de respectieve regionale, federale en Europese investeringsmaatschappijen, -fondsen en -banken;

- 6° het Vlaams Parlement systematisch te betrekken bij het formuleren van het mandaat van PMV, de concrete doelstellingen, en de te hanteren investeringscriteria en instrumenten, alsook bij de evaluatie van de impact van de investeringen van PMV.

Caroline GENNEZ
Bruno TOBBACK
Hannelore GOEMAN