

Het oprichten van een (revolvent) fonds: keuzes en mogelijkheden

Vierde werksessie in de leeromgeving 'Financieren in netwerken'

29 mei 2017, NSOB

Gespreksverslag

Inleiding

De leersessie is georganiseerd om toegang tot ervaringen uit de praktijk te krijgen die kunnen worden meegenomen in de routekaart voor publieke financiering voor bestuursorganen die de Universiteit Leiden (mr. C.P.M.Th. Pino (Catheel) en prof. dr. W. den Ouden (Willemien)) ontwikkelt. De leersessie vond wederom plaats bij en met inbreng van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Hoewel de leersessie en de routekaart voornamelijk juridisch zijn ingestoken, is beoogd zoveel mogelijk bestuurskundige en financiële aspecten daarin mee te nemen. Derhalve is er bewust voor gekozen om mensen met verschillende achtergronden en disciplines bij elkaar te brengen. Van subsidieadviseur tot beleidsmaker, en zowel met medewerkers van provincies en gemeenten als van RVO en private fondsbeheerders. Op deze wijze kan de routekaart een wezenlijke, bruikbare bijdrage leveren aan het vormgeven van publieke financiering door bestuursorganen.

In deze vierde leersessie stond het **thema (revolvent) fondsen** centraal. Hierbij wordt publiek geld voor de financiering van maatschappelijke projecten samengebracht in een fonds (eventueel gecombineerd met inbreng van private partijen), dat wordt beheerd en verdeeld door een fondsbeheerder. Bij een revolvent fonds is het de bedoeling dat geld bij succesvolle projecten ook weer terug vloeit naar de overheid. In de leersessie ging het gesprek over de keuzes en mogelijkheden waar aan gedacht moet worden tijdens het oprichten van (revolvent) fondsen. Het gesprek vond plaats aan de hand van **drie hoofdthema's: financiële aspecten, organisatiestructuur en procedures die zorgen voor de rechtstatelijke waarborging**. Ter illustratie werd de casus Groen Ontwikkefonds Brabant (hierna: GOB) benut. Dit fonds is in april 2014 opgericht door de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant. Het doel van het fonds is om samen met verschillende partners de ecologische hoofdstructuur in de provincie, het Natuurnetwerk Brabant, te realiseren.

Tijdens de introductie werd de vraag gesteld **'Wat is de meerwaarde van een revolvent fonds?'** De deelnemers vertelden over zowel hun negatieve als positieve ervaringen met fondsen. Het meerdere keren kunnen inzetten van geld (efficiënte allocatie van publieke middelen) werd als positief ervaren. Een revolventheid van 100% werd door de deelnemers als onmogelijk ervaren, maar een getal kiezen lijkt al gauw op willekeur. Een ander positief kenmerk is dat het geld wordt verdeeld door een professionele partij, die dichter bij de markt staat en daardoor bijvoorbeeld beter de business cases kan beoordelen. Dat de politiek meer op afstand staat bij de beoordeling van individuele aanvragen wordt ook als positief gezien. Tot slot worden fondsen als een waardevolle aanvulling op het instrumentarium gezien, waarbij goed moet worden gekeken in welke gevallen het wel en niet ingezet wordt. Belangrijk aandachtspunt bij het gesprek over fondsen is, dat ze in allerlei soorten en maten bestaan, **hét fonds bestaat niet**. Keerzijden die aan bod kwamen zijn: een fonds kan marktwerking afremmen, weinig controle mogelijkheden over publiek geld door het op afstand plaatsen en onduidelijkheden over rechtstatelijke waarborgen.

Belangrijkste discussies en inzichten uit de discussierondes

Een van de thema's in het gesprek is de vraag **wanneer er gewerkt moet worden met een fonds**. Over het algemeen wordt gesteld dat er sprake moet zijn van 'marktfalen', maar wanneer dit het geval is, blijkt niet eenduidig te beantwoorden.

Er wordt vaak benadrukt dat de overheid vooral **vooraf de kaders goed moet stellen**. De oprichting van het fonds is hét moment om te sturen. Binnen die kaders moeten de fondsen vervolgens op eigen wijze kunnen opereren. Tegelijkertijd is het voor de overheid lang niet altijd duidelijk hoe het daar 'buiten' gaat, in het proces van onderhandelingen, waardoor het lastig is om vooraf kaders te stellen. Bovendien is de ervaring dat de overheid tussentijds nog wel eens van inhoudelijke richting wil veranderen, terwijl een fonds voor de lange termijn (bijv. 25 jaar) is bedoeld. Soms zijn de beleidsdoelstellingen vooraf nog niet helemaal duidelijk, maar voorvoelt men wel een mooie beweging/ontwikkeling/samenwerking waar men als overheidsorganisatie op in wil springen c.q. stimuleren.

Fondsen moeten zo worden ingericht dat samenwerking erdoor gestimuleerd wordt. Maar **welke partners zijn wenselijk** voor de overheid? Op projectniveau is dit makkelijker te beoordelen; als overheid weet je met wie je in zee gaat. Op fondsniveau is deze directe keuze er niet meer en in kaders die vooraf worden opgesteld kunnen niet alle onverwachte gebeurtenissen en partijen worden voorzien. Voor de verantwoording over de besteding van publiek geld betekent dit dat de fondsbeheerder wordt afgerekend op het behalen van doelen, terwijl er weinig zicht is in de concrete activiteiten die bekostigd worden. In sommige gevallen is er daarom gekozen voor meer tussentijdse rapportages aan de politiek. Volgens sommigen is dit noodzakelijk om de politieke controle te waarborgen, anderen wijzen erop dat dit al snel tot ongewenste micro-sturing kan leiden.

Plenaire: Rechtstatelijke waarborgen

Ondernemers vinden het fijn als regels, voorwaarden en afspraken van en met de overheid over het ontvangen van publiek geld op langere termijn hetzelfde blijven. In principe biedt een fonds niet meer aan ondernemers dan een subsidieregeling: de overheid kan elk moment beslissen het investeringsreglement te wijzigen of het fonds te beëindigen. Toch wordt een fonds gepercipieerd als een vorm die voor meer zekerheid en continuïteit zorgt, zowel vanuit ontvangers als vanuit de overheid.

Er is een groot **verschil in rechtsbescherming** tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke fondsen. Bij publiekrechtelijke fondsen zijn er duidelijker procedures, die tegelijkertijd wel meer bureaucratie met zich meebrengen. In privaatrechtelijke fondsen is de rechtsbescherming vaak minder goed geregeld: ondernemers kunnen afgewezen worden zonder de plicht om dit te motiveren en een procedure bij de civiele rechter heeft weinig kans van slagen.

Afsluiting

De vierde en tevens laatste sessie was net als de voorgaande sessies een interessante en succesvolle bijeenkomst met veel relevante inzichten voor het onderzoek. We zijn weer een stapje dichterbij het opstellen van een bruikbare routekaart die antwoord geeft op de vragen die spelen. Na de zomer kunt u hier een eerste uitwerking van verwachten.

Deelnemers: Jacobine van den Brink (hoogleraar Europees en nationaal bestuursrecht UM), Willemien den Ouden (UL, promotor, hoogleraar bestuursrecht, Cathel Pino (UL, promovenda, jurist bestuursrecht), Martijn van de Steen (NSOB, hoogleraar bestuurskunde), Jorren Scherpenisse (NSOB, bestuurskundige), Caitlin Optekamp (NSOB), Cynthia Bockstart (PZH, Projectleider, jurist, beleidsterrein subsidies), Catrien van Dam (facilitator PZH), Petra Dahm (Juriste PZH), Meindert Jansberg (treasurer pzh), Loes Engelen (Provincie Noord-Brabant, beleidsterrein subsidies), Monique Bakker (Provincie Noord-Brabant, beleidsterrein subsidies), Victor Smulders (Provincie Noord-Brabant, beleidsterrein subsidies), Wendy Oudshoorn (accountmanager verbonden partijen Provincie Noord-Brabant GOB), Frank van Dam (treasurer provincie Noord-Brabant), Jolan Duthler (RvO, jurist), , Arnoud van Melle (RvO, regelgeving en uitvoering), AeiSo Boelman (Fakton City Deal), Mirjam Visscher (Innovation Quarter), Marije Voorthuizen (provincie Overijssel), Jeanett Brandsma (juriste Provincie Gelderland), Lars Oosters (Provincie Gelderland), Lennart Konijnenberg (fondsbeheerder en accountant PWC), Luc van Aart (ERAC), Arne Willigenburg (Onderzoeker, Rekenkamer Oost-Nederland)