

Discussiepaper PDENH en andere fondsen Provincie Noord-Holland

Evenals de rest van Nederland werkt Noord-Holland dit laatste decennium graag met investeringsfondsen. Om meerdere redenen zijn revolverende fondsen populair maar voortschrijdend inzicht levert ook kanttekeningen op. O.a. een onderzoek van de Algemene Rekenkamer geeft aan dat de democratische inrichting vanuit de volksvertegenwoordiging verbetering behoeft.

In de commissie M&B is op meerdere momenten het fonds PDENH besproken, een fonds waarin tot 85 miljoen revolverende middelen zijn opgenomen. Ook daar was de democratische inrichting onderwerp van gesprek. Daarom heeft de VVD deze discussienota opgesteld. Deze kan ons als volksvertegenwoordigers helpen om te reflecteren op onze rol en de invulling daarvan, met betrekking tot PDENH en in ultieme zin natuurlijk ook op hoe we omgaan met fondsen in het algemeen. Zeker nu we mogelijk nieuwe revolverende fondsen starten is het belangrijk de *lessons learned* daarbij vanaf het begin mee te nemen.

Deze discussienota is als volgt opgebouwd.

1. Allereerst komt een recent verschenen boek *Revolverend financieren door overheidsinstanties* aan de orde.
2. Media-onderzoek dat is gedaan sluit aan bij de bevindingen uit het boek.
3. Op grond daarvan volgen enkele onderzoeksvragen.
4. Tenslotte de bespreekvraag: wat kunnen, willen we als commissie M&B hiermee en hoe gaan we verder?

1. Revolverend financieren door overheidsinstanties

In mei 2020 verscheen het boek *Revolverend financieren door overheidsinstanties* van Veerle van Waarde over de werking van de transparantieverplichting bij revolverende fondsen. Zij constateert dat het afgelopen decennium een groot aantal van dit type fondsen is ingesteld met name op nationaal en provinciaal niveau. *‘Uit een in april 2019 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer naar revolverende fondsen van het Rijk, komt echter naar voren dat het landschap van revolverende fondsen op Rijksniveau niet uitblinkt in helderheid. Er bestaat geen regelgeving waaraan revolverende fondsen met rijksbijdragen moeten voldoen en het parlement heeft geen goed zicht op het in revolverende fondsen ronddraaiende publiek geld’* (p. 2).

Een fonds dat publiekrechtelijk is vormgegeven, zou moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de WOB en de WNT. Momenteel is de democratische legitimatie beperkt en zijn er vraagtekens te zetten bij de transparante en eerlijke verdeling van publiek geld door deze fondsen. Hierdoor ontbreken privaatrechtelijke waarborgen voor miljarden euro's aan belastinggeld.

Van Waarde (2020) komt tot de volgende, algemene definitie van een revolverend fonds: *‘een fonds dat wordt opgericht door een publiekrechtelijke rechtspersoon, waarin ten minste voor een deel publiek geld wordt gestort en waarbij het publieke geld door middel van een lening, deelneming en/of garantie wordt verstrekt aan eindbegunstigden, met als doel om uiteindelijk weer terug te vloeien naar het fonds’* (p. 15).

Een revolverend fonds is populair omdat a. dezelfde publieke middelen meerdere keren inzetbaar zijn b. de overheid op afstand staat van individuele investeringsbeslissingen zodat politiek-bestuurlijke inmenging klein is en daarmee het imago en naar verwachting het rendement wordt vergroot c. de hefboomwerking waardoor privaat kapitaal wordt aangetrokken. Of deze voordelen in de praktijk ook worden gehaald (Komt het geld daadwerkelijk terug om opnieuw in te zetten? Wordt makkelijker privaat kapitaal aangetrokken?), is nog onbekend.

Van Waarde onderscheidt 4 typen fondsen:

1. Revolverende fondsen gevuld met publiek geld die geheel publiekrechtelijk zijn genormeerd;
2. Revolverende fondsen gevuld met publiek geld die gedeeltelijk publiekrechtelijk zijn genormeerd.
3. Revolverende fondsen gevuld met publiek geld die geheel privaatrechtelijk zijn genormeerd.
4. Revolverende fondsen gevuld met publiek geld die Unirechtelijk zijn genormeerd (geheel of gedeeltelijk met EU-geld gefinancierd waardoor de EU-normen gelden).

[Noot: Het is een juridische studie op zich of een fonds een type 1, 2 of 3 is. PDENH lijkt op het in hoofdstuk 4.2 beschreven Energiefonds Overijssel dat type 1 is. Het Energiefonds Overijssel kent een voor PS en het publiek inzichtelijk jaarverslag \(zie de link aan het eind van dit stuk\). PDENH beperkt zich tot financiële hoofdlijnen via de jaarrekening van de provincie en het eigen \(verplichte\) jaarverslag. Bij nieuw op te richten fondsen kan deze vraagstelling met de bijbehorende consequenties vanaf het begin worden meegenomen.](#)

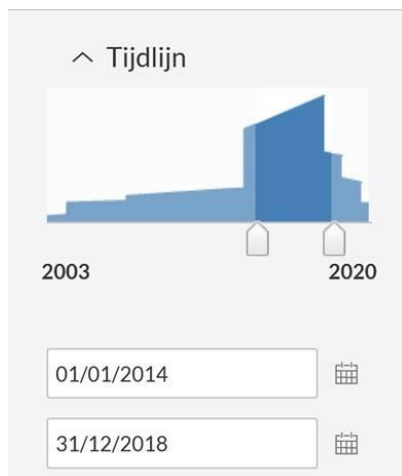
De financieringsinstrumenten zijn: de lening, de deelneming en de garantie. Deze financieringsinstrumenten kunnen (publiekrechtelijke) subsidies zijn als zij voldoen aan vier voorwaarden:

1. Een aanspraak op de financiële middelen
2. Door een bestuursorgaan verstrekt
3. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager
4. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

Ook privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen als b-bestuursorgaan kwalificeren als de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van de financiering in beslissende mate door een of meer a-bestuursorganen worden bepaald (inhoud) en als het geld voor tenminste 2/3 afkomstig is van een a-bestuursorgaan. Dit kan natuurlijk worden omzeild door het revolverende fonds zijn eigen investeringscriteria te laten vaststellen en door de geldstroom via een privaatrechtelijke holding te laten lopen. Zo verstrekt het fonds geen subsidies, met als gevolg bovengenoemde nadelen. (p. 22-23).

2. Media onderzoek fondsen

Via het programma 'Advance Lexis' komen er bij 'investeringsfonds provincie' 62 krantenartikelen van de afgelopen jaren in beeld – periode 2014 -2020. In de tijdsspanne 2014-2018 is er een piek aan media-aandacht over dit onderwerp. Zie de onderstaande afbeelding:



Tot nu toe komt naar voren dat sinds medio 2014 in toenemende mate door overheden gebruik wordt gemaakt van investeringsfondsen – gebaseerd op revolverend financieren. Vanuit de onderzoeksjournalistiek, de wetenschap en de Rijksoverheid is kritiek gegeven over onder andere de financieringsstructuur en het verantwoordingsmechanisme van dit soort type fondsen.

Uit het media onderzoek daarentegen – gericht op de praktijk - blijkt dat er vanuit de (lokale/regionale) overheden thans geen sprake is van grote schandalen; dit is aannemelijk te wijten aan de korte bestaansduur van de fondsen. In 2017 is er door De Groene Amsterdam een onderzoek gedaan naar de rol van de overheid bij revolverend financieren. Uit deze inventarisatie van Logger & Weijnen (2017) blijkt dat er geen cijfers over de fondsen en omvang worden bijgehouden. Wel kwam daarentegen in een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2019 naar voren dat dit soort fondsen voornamelijk sinds 2008 populair zijn geworden – twee derde van de fondsen is sindsdien opgericht. Zo telde de Rekenkamer circa 30 fondsen, met een toegezegd vermogen van 3,6 miljard euro. De Rekenkamer stelde vast dat de overheid in geringe mate zicht heeft op de besteding van gelden of het behalen van doelstellingen (NRC, 2019). Naar voren komt dat de macht over deze middelen vooral ligt bij fondsbeheerders en investeringscomité's.

3. Onderzoeksvragen

Politiek komen met name deze punten uit het boek en het media onderzoek:

- Er is een circuit ontstaan met publiek geld met onwenselijk gebrek aan transparantie en democratische legitimatie. Is dat onderdeel van de werkwijze met revolverende fondsen of zijn hiervoor oplossingen denkbaar? Deze vraag is interessant voor bestaande én eventuele nieuwe fondsen.
- Hoe zit het nu precies met die relatie tot de markt en het marktkapitaal. PDENH bijvoorbeeld is gestart in crisistijd, waarbij werkgelegenheid in elk geval in het politieke debat mede een factor was, en in een periode dat er in duurzaamheid nog

beperkt werd geïnvesteerd. Waaruit bestond afgelopen jaren het private kapitaal dat mede in ingestapt dankzij het feit dat PDENH wilde investeren? Is dat ook de komende jaren nog een doorslaggevende factor, nu duurzaamheid hot is, geld 'gratis' en investeerders in de rij lijken te staan? Wat is het moment dat je een fonds op 'actualiteit' herijkt? Hierover is voor zover bekend bij de start in 2013-2014 niets afgesproken. Kunnen dankzij de *lessons learned* van bestaande fondsen, mogelijke ijkpunten en evaluatiemomenten reeds bij de kaderstelling van eventuele nieuwe fondsen worden bepaald?

- Het materiële en immateriële rendement is niet helder. Fondsen als PDENH worden gestart met de aanname dat ze revolverend zullen zijn en dat bepaalde doelen worden gerealiseerd. De provinciale jaarverslagen vermelden deze gegevens echter nog niet, hoewel vanuit de auditcontrole hier in 2018 al wel op is aangedrongen¹. Hier is de controlerende rol van PS in het geding. Hoe kunnen we dit zo opzetten dat het voor de verschillende betrokken partijen voldoende informatief en transparant is?

Daarnaast zijn er enkele zaken die in de literatuur niet naar voren komen maar naar aanleiding van PDENH wel ter discussie stonden zoals:

- Als GS de entiteit is die het finale besluit neemt om niet het aanvankelijk beoogde bedrag in een bedrijf te investeren maar dit stop te zetten, dan zorgt GS de facto voor het faillissement van zo'n bedrijf – is dat wenselijk?
- Welke administratieve eisen worden gesteld aan bedrijven waarmee de provincie NH via fondsen zaken doet? Hoe om te gaan met een kerstboom aan bv's?
- Wat is nu precies het economische effect qua werkgelegenheid dat de provincie met investeringen wenst te bereiken, en hoe verhoudt zich dat tot overnames door een buitenlands bedrijf?

Zijn dit zaken die in nadere kaderstelling zijn te vatten of ben je dan bezig met jezelf dicht te regelen ten koste van de effectiviteit?

Last but not least, mogelijk zijn enkele van bovenstaande zaken al geregeld maar onvoldoende bekend. Inventariseren wat er al is aan regels, uitgangspunten en afspraken kan soms ook al heel vruchtbare resultaten opleveren, omdat het de vraag oproept waarom bestaande afspraken niet worden toegepast, of wel worden toegepast maar toch onvrede oproepen.

4. Wat kunnen, willen we hiermee als commissie M&B en hoe gaan we hiermee verder?

¹ Auditopvolgingslijst versie 2020 p. 6: [Vraag GS een integraal overzicht van de lopende revolverende fondsen op te nemen in de eigen p&c cyclus van de provincie, waarbij per fonds in ieder geval is weergegeven; de entiteit, looptijd, omvang, aandeel van de provincie en mate van revolverendheid. Idealiter wordt tevens inzicht gegeven in de mate waarin met de fondsen de beoogde doelen worden gerealiseerd.](#)
Bestuurlijke reactie: Wij zullen de gevraagde gegevens opnemen in de paragraaf Verbonden partijen bij de provinciale begroting en de provinciale jaarrekening.

De VVD stelt voor te komen tot een werkgroep van statenleden die de bovenstaande onderzoeksvragen nader bestudeert en een werkwijze formuleert hoe hiermee om te gaan dan wel hoe dit nader uit te werken. Transparantie en democratische legitimatie zijn daarbij kernwaarden.

Literatuurlijst

Kooiman, J. (2019, 17 april). Rekenkamer kritisch op rol overheid als vermogensbeheerder, zoals bij Invest-NL. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl>

Logger, B., & Weijnen, P. (2017, 29 maart). De overheid als durfkapitalist. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van <https://www.groene.nl>

van Waarde, V. A. (2020). *Revolverend financieren door overheidsorganisaties* (1ste editie). Weert, Nederland: Celsus juridische uitgeverij.

Verheij, W. & de Witte, N. (2018). Bij revolverende fondsen fungeert de overheid als bank. ESB international.

Links

Voorbeeld van wijze van verantwoorden bij provincie Overijssel:
<https://jaarverslag2019.overijssel.nl/p29321/5-3-4-risicofinanciering>

Werkconferentie Revolverend financieren? Zo regel je dat! Van de Algemene Rekenkamer, 27 juni 2019: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/revolverende-fondsen-in-zicht/werkconferentie-revolverende-fondsen-in-zicht>