

## Fondsvorming

J van der Bij\*

### Samenvatting

Voor het Rijk geldt dat de begrotingsfondsen sterk aan belang inboeten. Het AOW-spaarfonds wordt (met recht en rede) opgeheven en het Fonds Economische Structuurversterking wordt leeggehaald. Alleen de verdeelfondsen (gemeente- en provinciefonds) en de fondsen die uitgaven en inkomsten in de tijd egaliseren (Infrastructuurfonds en het op te richten Deltafonds) blijven over.

Daar staat tegenover dat vooral gemeenten en provincies fondsconstructies ontdekt hebben, als instrument voor het stimuleren van de economische activiteiten in de regio, en dat veelal in samenwerking met private partijen. Voor succesvolle projecten is het echter vereist dat er voldoende kansen zijn voor private partijen op het behalen van een rendement, terwijl de risico's voor de publieke deelnemers voorzienbaar, aanvaardbaar en beheersbaar blijven.

Ten slotte geldt voor de EU dat de fondsen van groot belang blijven. Ook de EU zet hierbij in op het faciliteren van de samenwerking met private partijen, bijvoorbeeld in het kader van stadsvernieuwing.

Trefwoorden: fondsvorming

### 1 Inleiding

Fondsvorming is binnen de Nederlandse overheid een onderwerp met een lange geschiedenis. Zo gebruikte Willem I het Amortisatiefonds om een persoonlijke greep te krijgen op de economie en de financiën van Nederland<sup>1</sup>. Nadien hebben fondsen een meer bescheiden plaats gekregen binnen het comptabele stelsel van de Rijksoverheid. Overigens maakt niet alleen het Rijk gebruik van fondsconstructies. Ook de decentrale overheden en de EU maken gebruik van dit instrument. Vooral bij de laatst genoemde overheidslagen lijken de fondsen een nieuwe bloeiperiode door te (gaan) maken. In dit artikel wil ik beginnen met een korte uiteenzetting van de voor- en nadelen van fondsvorming. Vervolgens zal ik de ontwikkelingen rond fondsen langslopen, voor respectievelijk het Rijk, de decentrale overheden evenals de EU. Ik streef hierbij niet naar het geven van een volledig en uitputtend beeld voor alle fondsen, maar richt mij vooral op de actuele ontwikkelingen.

### 2 Voor- en nadelen

In de klassieke literatuur over openbare financiën worden uiteenlopende voor- en nadelen geschetst van fondsvorming<sup>2</sup>. Een belangrijk voordeel van een fonds is dat het

<sup>1</sup> Weijnen, T., (2010). *The cases of the canals of King Willem I, the Suez Canal and the Rhine-Main-Danube waterway An application of new institutional economics*, proefschrift Universiteit Twente.

<sup>2</sup> Een goed overzicht geeft nog steeds het rapport van: Goudszwaard, K.P. en Van de Kar, H.M. (1993). *Fondsvorming en openbaar bestuur; een beoordeling van de inrichting en werking van*

de mogelijkheid biedt om bepaalde inkomsten te oormerken, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn, indien de lasten gedragen worden door een goed af te bakenen groep en de baten ook ten goede moeten komen aan diezelfde doelgroep. Het leggen van een relatie tussen lasten en baten door middel van beprijzing en fondsvorming, wordt door sommigen zelfs gezien als een mogelijkheid om de allocatieve efficiëntie positief te beïnvloeden<sup>3</sup>. Andere voordelen van fondsvorming hebben een meer pragmatisch karakter. Zo kan een zekere waarborg worden geboden tegen het wegvloeien naar de algemene middelen, zodat ook op lange termijn een grotere mate van zekerheid bestaat over de bekostiging van een specifieke activiteit. Ook is het mogelijk om derden te betrekken bij het beheer over een fonds en kunnen in bepaalde gevallen zelfs private partijen in financiële zin participeren. Een ander potentieel voordeel is dat de beheersvorm en beheersregels zodanig gekozen worden, dat deze toegesneden zijn op de activiteiten van het fonds. Fondsen kunnen ook goede diensten bewijzen als 'spaarpot', voor toekomstige uitgaven. Een variant op het laatste voordeel is het verzekeringsmotief, waarbij in het fonds middelen apart gezet worden, voor het geval een onzeker maar voorzienbaar risico intreedt. Ten slotte kan een fonds ingezet worden om middelen van de centrale overheid te laten vloeien naar decentrale overheden, zoals bij het Gemeente- en Provinciefonds. In het laatste geval kunnen via het fonds de vrijheidsgraden bij de besteding door de decentrale overheden, worden gemarkeerd.

Nadelen kleven er ook aan fondsvorming. Het hoofdbezwaar is dat niet langer alle uitgaven op een optimale en integrale manier tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Publieke middelen dienen op een dusdanige manier aangewend te worden, dat deze middelen ook het hoogste maatschappelijke nut opleveren. Het feit dat een euro in een fonds gestort moet worden en vervolgens slechts voor dat ene doel ingezet mag worden, doet afbreuk aan dit principe. Naast dit hoofdbezwaar zijn er ook andere nadelen van fondsvorming. Het instellen van veel fondsen, maakt het niet eenvoudiger om het overzicht te bewaren over de overheidsfinanciën. Indien volksvertegenwoordigers dit overzicht kwijt raken, komt dat de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede. Ten slotte kan de 'potjescultuur' ook tot rigiditeit en inflexibiliteit leiden, indien langjarige verplichtingen ten laste van het fonds worden aangegaan. Ook in het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte worden de nadelen van fondsvorming over het voetlicht gebracht<sup>4</sup>.

In het rapport worden de volgende nadelen genoemd:

- door de 'bevoorrechte' positie van deze categorie van uitgaven wordt een inbreuk gemaakt op de integrale afweging door het kabinet;
- het gevaar bestaat dat het uitgavenniveau afhankelijk wordt van het inkomstenpeil, waardoor er een bestedingsdrang ontstaat. Als de inkomsten van het fonds te rijkelijk

---

*fondsen op en rond de rijksbegroting*, een Preadvis voor de Raad voor het binnenlands bestuur, Leiden

<sup>3</sup> Buchanan, J.M. (1963). *The Economics of Earmarked Taxes*, *Journal of Political Economy*, vol. 71, blz. 457 e.v.

<sup>4</sup> *Risico's en zekerheden*: Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, april 2010.

vloeien, wordt er naar mogelijkheden gezocht om de uitgaven hiermee gelijke tred te laten houden. Hierdoor komen bijvoorbeeld minder kansrijke projecten voor bekostiging in aanmerking, die anders buiten de boot zouden (moeten) vallen.

### 3 Fondsvorming bij het Rijk

#### *Begrotingsfondsen*

Fondsen zijn er in vele vormen en maten. Voor het Rijk bestaat de mogelijkheid om een 'echt' begrotingsfonds op te richten, op grond van artikel 9 van de Comptabiliteitswet. De instelling van een begrotingsfonds dient in dat geval bij wet te geschieden. In die wet worden de aard van de uitgaven en de ontvangsten van het betrokken fonds bepaald. In het in het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte wordt een onderscheid gemaakt naar uiteenlopende typen van begrotingsfondsen. Deze typologie is hier gevolgd.

*Tabel 1. Typen begrotingsfondsen*

Investeringsfondsen	Verdeelfondsen	Spaarfondsen	Overige fondsen
Infrastructuurfonds	Gemeentefonds	AOW-spaarfonds	BTW-compensatiefonds
FES	Provinciefonds		Diergezondheidsfonds Waddenfonds BES-fonds

Allereerst komen de fondsen aan bod waar de grootste veranderingen op stapel staan, te beginnen met het AOW-spaarfonds. Het AOW-spaarfonds is in 1998 ingesteld. Het fonds gaf de aanspraken weer van de AOW-premiebetalers op de schatkist. Het probleem met het AOW-spaarfonds was echter dat door de gekozen constructie de netto vermogenspositie van de overheid niet verandert, maar dat de middelen in het fonds wegvallen tegen hetgeen geleend is op de kapitaalmarkt om de storting in het fonds mogelijk te maken. Om in de toekomst de bekostiging van de AOW zeker te stellen, moeten tegen die tijd alsnog de belastingen verhoogd of andere overheidsuitgaven verlaagd worden.

In het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte werd geadviseerd om het AOW-spaarfonds om deze reden op te heffen:

'De Studiegroep Begrotingsruimte constateert dat ten onrechte het beeld kan ontstaan dat met het AOW-spaarfonds het vergrijzingsprobleem wordt opgelost. De stortingen aan het AOW-spaarfonds zijn immers betalingen tussen hoofdstukken van de Rijksbegroting en deze leiden niet tot lagere collectieve uitgaven. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan slechts verbeterd worden wanneer er daadwerkelijk minder wordt uitgegeven. Het AOW-spaarfonds draagt daarmee niet bij aan een verbetering van de overheidsfinanciën. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarom deze papieren constructie niet te continueren.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 71.

Het kabinet deelt deze opvatting en heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om het AOW-spaarfonds af te schaffen. Het is ook een goede zaak dat het kabinet de illusie doorprikt dat met de vorming van dit fonds gespaard zou worden voor de kosten van de vergrijzing.

Ook voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES) staan er grote veranderingen op stapel. Het FES is in 1995 ingesteld. Het doel van het fonds is om te garanderen dat een deel van het ondergrondse aardgasvermogen omgezet wordt in een bovengronds vermogen, door middel van investeringen van nationaal belang die de economische structuur versterken. Tot 2008 bestond de voeding van het FES uit een percentage van de aardgasbaten en incidentele baten zoals verkoop van staatsdeelnemingen. Sinds 2008 heeft het FES een vaste voeding uitsluitend bestaande uit (een deel van de) aardgasbaten.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is bepaald dat voor zover er al verplichtingen aangegaan waren ten laste van het FES (de belegde ruimte), deze nagekomen zullen worden door de middelen uit het FES over te boeken naar het Infrastructuurfonds en de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Het overige deel van het FES waarvoor nog geen verplichtingen waren aangegaan (het onbelegde deel) wordt toegevoegd aan de algemene middelen. Ten slotte worden er geen nieuwe middelen toegevoegd aan het FES. Deze maatregelen vormen er tezamen voor dat het FES in deze kabinetsperiode feitelijk leeg zal worden gehaald.

Ook het Waddenfonds zal in de bestaande vorm verdwijnen. In 2012 gaat het Waddenfonds namelijk over van het Rijk naar de provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland. Het huidige budget van € 33 miljoen wordt verlaagd naar € 28 miljoen. Dat was al afgesproken in het regeerakkoord. Minister Schultz-Van Haegen (Infrastructuur en Milieu) heeft met de drie noordelijke provincies afgesproken dat deze het budget van € 28 miljoen voor 2011 kunnen gebruiken om zelf een nieuwe subsidieronde te organiseren.

Zelfs de toekomst van het Diergezondheidsfonds is niet onomstreden, omdat de productschappen op grond van een convenant een deel van de voeding van dit fonds verzorgen. Deze productschappen leggen een heffing op aan de bedrijven in de bedrijfskolom en dragen een deel af aan het Diergezondheidsfonds. Een meerderheid van de Tweede Kamer lijkt echter te voelen voor het opheffen van de product- en bedrijfschappen, waardoor ook een deel van de voeding van dit fonds ongewis wordt. De besluitvorming in de Tweede Kamer over de schappen, moet in de tweede helft van 2011 klaarheid brengen over de voeding van het Diergezondheidsfonds.

Dan zijn er nog de begrotingsfondsen die in mindere mate ter discussie staan, zoals het Infrastructuurfonds, het BTW-compensatiefonds, het gemeente- en provinciefonds en het BES-fonds. Dat het voortbestaan van deze fondsen niet ter discussie staat, wil nog niet zeggen dat er geen verschil van opvatting bestaat over de omvang van het fonds of de verdeling daarvan. Zo zit er bijvoorbeeld weinig schot in een herziening van de verdeling van het provinciefonds, die al meer dan een jaar aansleept. Beide 'verdeelfondsen' krijgen ook met omvangrijke kortingen te maken van 1,3 miljard euro voor het gemeentefonds en 300 miljoen euro in het geval van het provinciefonds.

Het meest in de luwte staan het Infrastructuurfonds, het BTW-compensatiefonds en het BES-fonds. Het kabinet Rutte wil daadkracht uitstralen als het gaat om de aanleg van nieuwe infrastructurele werken, waardoor de voeding van het Infrastructuurfonds redelijk op peil blijft. Op 10 maart 2011 is voorts aan de Tweede Kamer gemeld dat het BTW-compensatiefonds zal blijven bestaan. Decentrale overheden kunnen geen BTW verrekenen (zoals ondernemers dat wel kunnen), waardoor de afweging tussen zelf doen of uitbesteden niet meer zuiver is. Het BTW-compensatiefonds maakt het verrekenen van BTW wel mogelijk en heft deze verstoring in de afweging op. Het BTW-compensatiefonds wordt gevoed uit de algemene middelen van het Rijk. Om dit te financieren werd een structurele korting op het gemeente- en provinciefonds doorgevoerd. Uit de evaluatie van het BTW-compensatiefonds blijkt overigens dat het toekomstig beroep op het fonds zal toenemen. In het dertiende rapport van de studiegroep begrotingsruimte wordt opgemerkt dat het BTW-compensatiefonds ook omgezet zou kunnen worden in een artikel op de begroting van het Ministerie van Financiën. Ik meen dat aan het omzetten van dit begrotingsfonds in een begrotingsartikel geen nadelen verbonden zijn.

Dan is er voorts nog het nieuwe BES-fonds. De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FINBES) vormt de basis voor dit begrotingsfonds. Artikel 88 van de FINBES geeft aan dat de drie eilanden recht hebben op een algemene uitkering. Deze uitkeringen worden met ingang van 2011 vanuit het BES-fonds verstrekt. Dit vormt een onderdeel van de positionering van deze drie eilanden als 'bijzondere gemeenten'. Wellicht was het verstandiger geweest om te volstaan met een begrotingsartikel of gezien de status van quasi-gemeente, een uitkering uit het gemeentefonds.

Ten slotte is er ook nog sprake van de oprichting van een nieuw begrotingsfonds, het Deltafonds. Dit fonds zal ten doel hebben de bekostiging van activiteiten op het terrein van de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en de waterkwaliteit. Bij de start van het fonds zal een overheveling plaatsvinden uit het Infrastructuurfonds van de reeds tot 2020 voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening gereserveerde budgetten. Als een van de motieven voor oprichting wordt genoemd meer zekerheid te creëren over de beschikbaarheid van financiële middelen die nodig zijn voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen. Tevens wordt momenteel bezien of het fonds ook voor een deel privaat gefinancierd kan worden.

In tabel 2 is voor een verdere duiding het bedrag voor de afzonderlijke fondsen weergegeven.

Tabel 2. Omvang van de begrotingsfondsen in 2011

Begrotingsfonds	mln. euro
Gemeentefonds	18.111
Provinciefonds	1.143
Infrastructuurfonds	8.322
FES	2.723
Diergezondheidsfonds	9
BTW-compensatiefonds	2.844
Waddenfonds	28
BES-fonds	21

Voor een inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven van deze begrotingsfondsen, is in tabel 3 op basis van de meerjarenramingen een overzicht opgenomen van het verloop van de uitgaven. Hierbij is 2009 als basisjaar op 100 gesteld (met uitzondering van het BES-fonds dat toen nog niet bestond) en is uitgegaan van de nominale uitgaven.

Tabel 3. Overzicht van het verloop van de begrotingsfondsen, 2009 is 100

Fonds	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeentefonds	104.4	102.4	100.8	101.0	100.7	99.8
Provinciefonds	109.7	86.0	81.7	82.0	80.7	69.8
Infrastructuurfonds	123.4	113.2	111.6	108.8	116.2	103.4
FES	193.6	157.9	126.1	134.0	143.8	83.8
Diergezondheidsfonds	371.3	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0
BTW-compensatiefonds	108.2	110.4	112.3	112.4	112.4	112.4
Waddenfonds	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0
BES-fonds	0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Al met al lijken de begrotingsfondsen bepaald niet aan belang te winnen, indien het geheel van de Rijksfinanciën wordt overzien. Sommige fondsen worden opgeheven (AOW-spaarfonds en Waddenfonds) en andere worden leeggehaald (FES). Er komen wel begrotingsfondsen bij (zoals het BES-fonds) al had een begrotingsartikel meer voor de hand gelegen, vindt er een herschikking tussen fondsen plaats (van Infrastructuurfonds naar het op te richten Deltafonds).

Het is opmerkelijk dat het belangrijkste argument voor het instellen van een begrotingsfonds, namelijk het oormerken van middelen, in de ogen van het kabinet Rutte geen genade kan vinden. In de begrotingsregels 2011-2015 is het als volgt verwoord: "Vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten én de integrale afweging tussen de diverse uitgavencategorieën is het oormerken van uitgaven en ontvangsten niet wenselijk. Begrotingsfondsen dienen van een voeding voorzien te zijn die volgt uit het

gewenste niveau van de uitgaven"<sup>6</sup>. Ook om deze reden lijkt het niet waarschijnlijk dat de begrotingsfondsen voor het Rijk aan belang zullen winnen in deze kabinetsperiode. De vraag kan zelfs gesteld worden of er gezien de scepsis over het oormerken van middelen er in de toekomst nog wel plaats is voor begrotingsfondsen, wellicht met uitzondering van de zuivere verdeelfondsen. Wat resteert, is het motief om een zekere mate van continuïteit te bieden in de uitgaven- en inkomstenstromen, waarbij sommige belanghebbenden ook de hoop koesteren dat in budgettair moeilijke tijden deze uitgaven de bezuinigingsdans zullen ontspringen. De geschiedenis van het FES met de 'vervuiling' van het fonds door oneigenlijke uitgaven en het recentelijk leeghalen van dit fonds, laten zien dat dergelijke verlangens niet bestand zijn tegen de barre politieke werkelijkheid. Een blijvend en reëel voordeel van begrotingsfondsen vormt de mogelijkheid om 'te sparen' voor uitgaven die zich met pieken voordoen, waarbij de middelen die in een bepaald jaar niet nodig zijn overgeheveld kunnen worden naar een volgend jaar. Bij uitgaven die een sterk fluctuerend karakter hebben (zoals bij infrastructurele werken of voor het herstellen van afgekeurde primaire waterkeringen) kunnen begrotingsfondsen ook in de toekomst nog goede diensten bewijzen. De reguliere eindejaarsmarge binnen het verplichtingen-kasstelsel is hiervoor niet toereikend. In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden doorgeschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt 1 procent van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven. Dit is echter onvoldoende voor het opvangen van grotere fluctuaties, waarbij dan ook nog rekening gehouden moet worden met de effecten over de jaargrens heen op andere begrotingsartikelen binnen een en hetzelfde begrotingshoofdstuk.

#### *Privaatrechtelijke fondsen*

Naast de 'echte' begrotingsfondsen, zijn er ook fondsen die niet artikel 9 van de Comptabiliteitswet als grondslag hebben. Het betreft bijvoorbeeld stichtingen, die van het Rijk een financiële bijdrage krijgen en vervolgens subsidies gaan verlenen. In de laatste categorie vallen onder andere de cultuurfondsen, zoals het Fonds Podiumkunsten, Fonds Cultuurparticipatie, Fonds voor Beeldende Kunsten, enz. Ook voor deze cultuurfondsen geldt dat op termijn de voeding af zal nemen van 172 miljoen in 2011 tot 162 miljoen in 2015. Buiten de cultuur zijn er natuurlijk ook nog andere op privaatrechtelijke leest geschoeide fondsen, zoals het Nationaal Groenfonds en het Nationaal Restauratiefonds.

Uit een onderzoek van de Algemene rekenkamer blijkt overigens dat het toezicht vanuit het Rijk op overheidsstichtingen vaak marginaal wordt ingevuld. De Rekenkamer concludeerde onder andere het volgende: "Uit de gesprekken in het casuonderzoek kwam naar voren dat departementen de stichtingen in het algemeen zoveel mogelijk op afstand willen hebben. Ze achten zich alleen verantwoordelijk voor hun subsidie of hun opdrachten en de daaraan verbonden voorwaarden, niet voor hoe de stichting verder functioneert."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> De Begrotingsregels 2011 - 2015 zijn vastgesteld en gepubliceerd in een bijlage bij de *Budgettaire startnota* van het Kabinet-Rutte van 9 november 2010 (Kamerstukken II, 32.500, nr. 29/30).

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 887, nr. 4, blz. 18.

Het voordeel van deze private fondsen is echter wel dat ook direct betrokkenen een rol kunnen krijgen bij de verdeling van de middelen, waarbij zowel expertise als het creëren van draagvlak van belang zijn. Daarbij is het vervolgens weer de kunst om te voorkomen dat een selecte groep van belanghebbenden al graaiend plaatsneemt naast de subsidiepot.

Er is tevens sprake van de oprichting van een nieuw en omvangrijk fonds. Het kabinet heeft het in een consultatiedocument verwoorde voornemen om het depositogarantiestelsel op de schop te nemen. In de huidige situatie worden de kosten van een failliete bank, achteraf omgeslagen over de overige banken. Het plan is nu om vooraf een fonds te vormen, met een dekking van 1% van alle ingelegde deposito's. Over tien jaar moet dit fonds een vermogen opbouwen van circa 4 miljard euro. Iedere individuele bank moet ook 1% van de eigen uitstaande deposito's storten in dit fonds. Het vooraf vullen van een fonds heeft zeker voordelen. Nu betaalt een bank die failliet gaat, niet mee aan de veroorzaakte kosten. In de toekomst heeft de failliete bank ten minste een bijdrage geleverd, door middel van de al gedane storting in het fonds. Daar komt bij dat klanten van banken het waarschijnlijk een vertrouwenwekkend idee vinden, dat er vooraf gespaard wordt door de banken voor toekomstige financiële catastrofes. Ten slotte scheelt het ook dat banken straks in tijden dat het toch al slecht met hen gaat, niet extra bedragen moeten ophoesten voor broeders en zusters die failliet gaan. Er is immers al eerder voor gespaard.

Nieuw is ook dat banken een risicobijdrage opgelegd kunnen krijgen. Een bank die heel scherp aan de wind vaart, kan een risico-opslag krijgen van 100%. Deze risico-opslag komt dus bovenop het bedrag dat noodzakelijk is om in tien jaar tijd, 1% van de uitstaande deposito's van deze bank te dekken. Het fonds zal worden beheerd door een stichting.

### *Begrotingsreserve*

Ten slotte bestaat er bij het Rijk naast het begrotingsfonds ook nog de begrotingsreserve. De toenmalige minister van Financiën Zalm vergeleek bij de zevende herziening van de Comptabiliteitswet de begrotingsreserve met een bestemmingsreserve of een voorziening, zoals we die kennen uit het jaarverslag van een onderneming<sup>8</sup>.

Het gaat om de volgende reserves:

- het Museaal Aankoopfonds en de risicopremie garantstelling (OCW);
- de begrotingsreserve schuldsanering (BZK);
- enkele reserves in het kader van faciliteiten voor ontwikkelingssamenwerking;
- en de begrotingsreserves van het ministerie van ELI en dan met name voor het voormalige LNV-deel.

Volgens het financieel jaarverslag 2009 bedroeg het saldo van alle begrotingsreserves 806 miljoen euro.

---

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 6



#### 4 Decentrale overheden

Niet alleen het Rijk kan fondsen instellen, ook decentrale overheden kunnen gebruik maken van dit middel.<sup>9</sup> Daar waar het Rijk een minder grote rol lijkt toe te kennen aan fondsen, tonen decentrale overheden juist een grotere belangstelling voor dit instrument. Gemeenten en provincies willen graag de opgaven op het terrein van onder meer de gebiedsontwikkeling en de leefomgeving uitvoeren, maar worden geconfronteerd met teruglopende financiële middelen. Een mogelijkheid om in de regio nog initiatieven te kunnen financieren, is het bundelen van middelen: bijvoorbeeld van provincies en betrokken gemeenten. Nog aantrekkelijker wordt het wanneer private partijen ook geld willen investeren. In het laatste geval wordt het fonds ook een vehikel voor de vormgeving van de publiek-private samenwerking.

Een voorbeeld van een dergelijk fonds is Via Natura. Via Natura heeft de juridische vorm van een stichting. De gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen hebben het initiatief voor de oprichting genomen. De stichting Via Natura heeft als taak het regionale landschapsontwikkelingsplan uit te voeren met financiële middelen uit het gelijknamige landschapsfonds. De middelen in dit fonds zijn afkomstig van gemeenten en private investeerders. Rijk en provincie dragen niet rechtstreeks bij in het fonds. Rijk en provincie hebben wel een reservering gemaakt voor uitvoering van het regionale landschapsontwikkelingsplan en stellen subsidies ter beschikking voor projecten. Overigens staat Via Natura niet op zich, maar zijn er in den lande ook andere voorbeelden zoals het Landschapsfonds Enschede en de Stichting Toeristisch Investeringsfonds Texel.

Niet alleen de gemeenten tonen een toenemende belangstelling voor de instelling van fondsen, ook de provincies hebben de fondsen ontdekt. In 2009 heeft de provincie Brabant 400 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het bestrijden van de gevolgen van de economische recessie in de provincie Noord-Brabant. Hiervan was 250 miljoen euro bedoeld voor de stimulering van de woningbouw. Na verloop van tijd is ook een Brabants Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen opgericht<sup>10</sup>. Met dit fonds worden de woningbouwcorporaties in staat gesteld om aan een projectontwikkelaar een garantie af te geven, voor de afname van de bij oplevering van het project onverkochte woningen. Door de afnamegarantie kan de projectontwikkelaar starten met de bouw.

Hierbij worden de volgende stappen gezet:

- de woningcorporatie koopt bij oplevering alle onverkochte woningen op;
- de woningcorporatie krijgt korting van de ontwikkelaar (geen vergoeding van de bouwrente en een korting van 5 tot 10% korting op de prijs);
- de woningcorporatie financiert de aankoop gedeeltelijk uit de huuropbrengsten (directe huurwaarde);
- voor het restant krijgt de woningcorporatie een lening van het investeringsfonds;
- de woningcorporatie draagt het exploitatierisico;
- het investeringsfonds draagt het waardeontwikkelingsrisico.

<sup>9</sup> Zie hiervoor het rapport van het Nationaal Groenfonds, (2010) *Fondsvorming voor landschap: Verkenning naar operationele landschapsfondsen & Financieel; juridische aandachtspunten voor fondsvorming*, Hoevelaken.

<sup>10</sup> Provincie Noord-Brabant, Statenvoorstel 19/10 A.

De op deze wijze van de projectontwikkelaar afgenomen woningen worden door de woningbouwcorporatie geëxploiteerd. De woningbouwcorporatie probeert vervolgens de woningen gedurende een periode van 5 jaar weer zo snel mogelijk te verkopen. Na deze periode van 5 jaar wordt het investeringsfonds geliquideerd en worden de dan nog niet verkochte woningen alsnog verkocht. Met de opbrengst van de verkoop van de woningen wordt de lening die door het Brabants Investeringsfonds Nieuwbouwwoningen is verstrekt, afgelost. Overigens participeert niet alleen de provincie in dit fonds, maar in gelijke delen ook de gemeenten en de woningbouwcorporaties.

De provincie Noord-Brabant staat niet alleen met de oprichting van dergelijke investeringsfondsen. Zo kent de provincie Overijssel een zogeheten Duurzaam Energiefonds, met een omvang van 250 miljoen euro. Dit fonds tracht met behulp van leningen, deelnemingen en garanties vooral een bijdrage te leveren aan de financiering van grotere projecten. Gedacht kan worden aan bio-energieprojecten, windenergieprojecten en vormen van energiebesparing (bestaande bouw en nieuwbouw). Hierbij worden de kosten voor 15 tot 25 % gefinancierd, waarbij het restant van het project uit reguliere bancaire bronnen gefinancierd moet worden. Voor financiering uit het fonds worden de volgende voorwaarden gesteld:

- het project draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling van -de provincie Overijssel en is maatschappelijk rendabel;
- de bijdrage van de provincie Overijssel is nodig om het project te realiseren;
- de business case is haalbaar en voldoende robuust.

Veel van de provinciale activiteiten zijn gericht op het aanzwengelen van regionale economische activiteiten, waarbij de middelen uit het fonds ingezet worden als vliegwiel. Dit is natuurlijk niet zonder risico's. Allereerst kan de private sector onwillig zijn om in te stappen, bijvoorbeeld omdat er door de overheid niet goed nagedacht is over de manier waarop private partijen er ook aan kunnen verdienen. Vooral bij gebiedsontwikkeling zien projectontwikkelaars momenteel geringe mogelijkheden voor het genereren van winsten, door bijvoorbeeld woningbouw of het neerzetten van bedrijventerreinen. Ook hebben sommige fondsen het karakter van een revolving fund. Dit lijkt aantrekkelijk, omdat het fonds weer als vanzelf gevuld lijkt te worden met aflossingen en rentebetalingen of andersoortige inkomstenbronnen. Ook het opplakken van het etiket revolving fund kan natuurlijk niet verhullen dat er risico's bestaan, als de aflossingen en rentebetalingen onverhoopt achterwege blijven vanwege een te gering commercieel succes van de projecten.

Overigens hoeft het lopen van risico met publieke middelen geen economische of politieke doodzonde te zijn. Het risicovol participeren in projecten ten behoeve van het stimuleren van een nuttige regionale economische activiteit, kan een goed alternatief zijn voor - of een aanvulling vormen op - subsidieverlening. Zolang de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraden en provinciale staten zich maar realiseren dat er een risico bestaat en zij een inschatting kunnen maken van de omvang.

## 5 Europese Unie

De Europese Unie heeft een lange traditie daar waar het fondsen betreft. De belangrijkste fondsen zijn momenteel de structuurfondsen. De structuurfondsen beogen de welvaartsverschillen tussen de regio's en tussen de lidstaten te verkleinen. De structuurfondsen vormen ruim een derde van de begroting van de Europese Unie. Voor de bepaling van de gedachte: de EU-begroting van 2011 kent in totaal 126,5 miljard euro aan uitgaven. De belangrijkste structuurfondsen zijn: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

Het EFRO richt zich wat betreft Nederland op onder meer het versterken van de regionale concurrentiekracht en vergroten van de werkgelegenheid. Nederland heeft de mogelijkheid om in de periode 2007-2013 ruim 830 miljoen euro van de EU te gebruiken voor EFRO-activiteiten. Voorwaarde voor gebruik is dat de subsidie door de Nederlandse overheid of bedrijven moet worden verdubbeld. Bij aanvang van de huidige programmaperiode heeft de Nederlandse overheid direct 255 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit bedrag is aangevuld door de decentrale overheden, zoals provincies en gemeenten. Een beperkt deel wordt privaat gefinancierd.

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is opgericht om het vinden van werk en het overstappen naar een nieuwe baan makkelijker te maken. Het ESF stelt vooral geld ter beschikking om werklozen en gehandicapten aan een betere of nieuwe baan te helpen. Het budget voor Nederland is voor de programmaperiode 2007-2013 gesteld op 740 miljoen euro. Voor de gehele EU is tussen 2007 en 2013 circa 75 miljard euro beschikbaar.

Het Cohesiefonds heeft als doel het op peil brengen van de economie van economisch achtergebleven lidstaten. Financiering wordt verleend aan acties in het kader van milieu of vervoersinfrastructuur. De acties moeten daarbij een gemeenschappelijk belang hebben. Tussen 2007 en 2013 heeft het fonds ongeveer 347 miljard euro te besteden.

Binnen de Structuurfondsen is er sprake van innovatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het programma JESSICA dat staat voor Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Het is een initiatief dat is opgezet door de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB), in samenwerking met de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB). Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een deel van de Structuurfondsen, te gebruiken voor terugvorderbare investeringssteun aan projecten die onderdeel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Hierbij kan gekozen worden voor kapitaalinjecties, kredieten of garanties.

Een belangrijk vereiste is de oprichting van een zogeheten stadsontwikkelingsfonds. Dit is een fonds waarmee investeringen worden gedaan in publiek-private samenwerkingsverbanden en andere projecten die zijn opgenomen in een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Het fonds moet hierbij onder meer beschikken over voldoende deskundigheid, een onafhankelijke beheersstructuur, een ondernemingsplan, maar ook over een adequate financiering.

In Nederland lijkt vooralsnog geen belangstelling te bestaan voor het inzetten van middelen uit de structuurfondsen voor stadsontwikkelingsprojecten. Dit in tegenstelling tot initiatieven in Berlijn, Antwerpen, Sevilla en vele andere Europese steden.

**Jan van der Bij**

\*directeur IOO