



September 2022



# Aanbevelingen voor de inrichting van begrotingsfondsen



[www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)

# Aanbevelingen voor de inrichting van begrotingsfondsen

**Het kabinet bereidt op dit moment wetgeving voor die de instelling regelt van twee grote begrotingsfondsen: het Transitiefonds landelijk gebied en natuur ('Stikstoffonds') en het Klimaatfonds. Het reserveren van een aanzienlijk budget voor een beleidsdoel heeft belangrijke voordelen, maar evenveel valkuilen. Als het fonds niet goed werkt, het geld naar verkeerde partijen gaat en de oplossing voor het maatschappelijke probleem niet wordt gerealiseerd, is de maatschappelijke schade én tumult groot. Om de valkuilen te vermijden is het essentieel dat de regering de fondsen op het gebied van doelen, criteria, uitvoering en monitoring zorgvuldig inricht. Daarnaast moet het kabinet de verwachtingen goed managen: het duurt een tijdje voor een fonds écht gaat werken en successen zichtbaar worden.**

## **Fondsen oormerken budgetten voor een specifiek doel**

Het Stikstoffonds en het Klimaatfonds zijn zogenoemde begrotingsfondsen. Een dergelijk fonds oormerkt financiële middelen op een begroting voor een specifiek doel. De regering borgt hiermee dat de budgetten uit het fonds besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en niet voor andere doelen aangewend kunnen worden. Bovendien blijft het saldo meerjarig, dus over verschillende begrotingscycli heen, beschikbaar. Hierdoor kunnen niet-bestede gelden van het fonds (in beginsel) onbeperkt worden meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar. Het Klimaat- en het Stikstoffonds hebben bijvoorbeeld een looptijd van 2024 tot 2030.

## **Fondsen zijn geen nieuw verschijnsel**

De instelling van de fondsen van 35 miljard euro voor klimaat en 25 miljard voor de aanpak van de stikstofproblematiek is een van de opmerkelijkste afspraken uit het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV. Hiermee trekt het kabinet enorme bedragen uit voor urgente maatschappelijke problemen zonder daar vooraf concrete bestedingen aan te koppelen. Het zijn vooral de enorme bedragen die opvallen. Begrotingsfondsen als zodanig zijn geen nieuw verschijnsel. Ze werden en worden vaker ingezet om financiering voor oplossingen van maatschappelijke problemen te faciliteren. Denk bijvoorbeeld aan het Deltafonds, het Mobiliteitsfonds en Nationaal Groeifonds.

## **Voordelen liggen voor de hand**

De voordelen van (begrotings)fondsen liggen voor de hand: ze leggen budgetten voor meerdere jaren vast en ontkoppelen dit budget daarmee van de (politieke) 'waan van de dag'. Ze geven bovendien zekerheid bij partijen van wie ook grote investeringen verwacht worden: medefinanciering door de overheid kan de businesscase van een project sluitend maken en de industrie investeert bijvoorbeeld eerder in groene waterstof als de overheid de benodigde infrastructuur financiert. Bovendien zijn fondsen een oplossing wanneer duidelijk is dát de overheid moet investeren, maar nog onbekend is in welke projecten en op welk moment bedragen daadwerkelijk besteed zullen worden. Een fonds ondervangt die onzekerheid: de intenties zijn duidelijk en het geld ligt klaar wanneer dit nodig is, juist omdat niet uitgegeven geld meegenomen kan worden naar een volgend jaar.

## **Lessen uit het verleden**

Zorgen zijn er echter ook. Bijvoorbeeld over de vraag of en hoe het geld zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden uitgegeven. De historie van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), dat bestond tussen 1995 en 2010, wordt vaak genoemd als voorbeeld van wat er mis kan gaan met grote potten overheidsgeld. Het FES werd gevuld met aardgasbaten ten behoeve van grote infrastructurele en later ook grote innovatieprojecten. Een onderzoekscommissie onder leiding van oud-VSNU-voorzitter Rien Meijerink

was vernietigend in haar oordeel over het functioneren van het fonds. De kosten voor het opstellen van een projectvoorstel en de beoordeling daarvan waren buitenproportioneel hoog, ambtenaren waren zowel betrokken bij de aanvraag als de beoordeling daarvan en het fonds werd in de loop van de tijd steeds meer een extra inkomstenbron voor ministeries om hun begroting rond te krijgen.<sup>1</sup> De geschiedenis van het FES is nog steeds een les voor de inrichting van nieuwe fondsen.

### Actuele waarschuwingen

Maar er is meer reden om niet bij voorbaat gerust te zijn op efficiëntie en effectiviteit. De Algemene Rekenkamer (AR) uitte in mei op Verantwoordingsdag voor het derde achtereenvolgende jaar scherpe kritiek op het financieel beheer van het Rijk. Het controleorgaan liet weten zich zorgen te maken, juist vanwege de forse bedragen die het kabinet wil uitgeven. Extra budget uitgeven is niet zo eenvoudig als het lijkt, aldus de AR. 'Het vraagt allereerst om tijdige bespreking met en toestemming van het parlement. Maar dan begint het pas: aanbestedingen kunnen ingewikkeld en tijdrovend zijn, het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun vraagt aandacht, om nog maar niet te spreken van het beheer van IT-systemen. Ook zijn de juiste mensen om zaken uit te voeren lang niet altijd beschikbaar. En niet ieder plan pakt uit zoals het was bedacht. Geld komt moeilijk aan het rollen, en het rolt niet altijd de gewenste kant op. Als vervolgens het extra budget samenvalt met de wens tot het maken van veel snelheid, dan stapelen de risico's zich op.'<sup>2</sup>



### Valkuilen

We noemen, gebaseerd op die geleerde lessen en waarschuwingen én op wat wij zien bij bestaande fondsen, een aantal valkuilen waar de 'architecten' van fondsen, de politiek én de fondsuitvoerders gemakkelijk in kunnen lopen.

- *Vast is toch niet zo vast*

Nog voor de instellingswet naar de Tweede Kamer gaat, besloot de regering in de Voorjaarsnota in totaal 2,2 miljard euro uit het Klimaat-, het Stikstof- en het Nationaal Groeifonds te halen ten behoeve van onder

andere koopkrachtreparatie en structureel hogere defensieuitgaven. Natuurlijk was op dat moment het fonds nog niet opgericht en voorkwam deze verschuiving dat er ergens anders geld vandaan gehaald moest worden, maar het is geen goed signaal. Als een fonds bedoeld is om een markt te activeren of partijen bij elkaar te brengen, moeten zij kunnen vertrouwen op de uitgangspunten en afspraken voor het fonds.

<sup>1</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-85320.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2022/05/18/staat-van-de-rijksverantwoording-2021>

- *Geld op zoek naar een doel*

Fondsen hebben de neiging om het beschikbare geld helemaal uit te geven, natuurlijk omdat de te bereiken doelen nuttig en goed zijn, maar ook om te voorkomen dat er geld op de plank blijft liggen. Hierdoor treedt de ‘wet van de budgetmaximalisatie’ in werking, de neiging van fondsbeheerders om het geld dan maar te besteden aan suboptimale of ‘tweede-keuzeprojecten’. Dat leidt ertoe dat geld op zoek gaat naar een doel in plaats van andersom.

- *Verdringing van de markt*

Vanuit economisch oogpunt zijn overheidsinvesteringen in zaken als de verduurzaming van de gebouwde omgeving, de aanleg van duurzame energie-infrastructuur en subsidies voor vroege-fase-opstapeling van hernieuwbare energiedragers zeer verdedigbaar. De overheid financiert hiermee de onrendabele ‘top’ van investeringen, waar marktpartijen zich veelal niet aan wagen. De aanleg van infrastructuur is bovendien een traditionele overheidstaak die de investeringen van marktpartijen faciliteert en op gang brengt. De overheid kan op deze manier echter ook optreden als marktverstoorder, bijvoorbeeld als ze de markt overspoelt met zachte leningen of subsidies uitkeert aan partijen voor projecten die ook commercieel gefinancierd kunnen worden.

- *‘Fonds-shoppen’*

Een begrotingsfonds is bedoeld om financiële middelen meerjarig te reserveren voor de financiering van een bepaald doel. Maar die doelen kunnen overlappen met de doelen van andere fondsen. De doelen van het Klimaatfonds overlappen, logischerwijs, deels met die van het Stikstofonds, maar ook met die van het Nationaal Groeifonds en het Mobiliteitsfonds. Dat brengt een risico op fonds-shoppen met zich.

Het Klimaatfonds keert geen geld uit direct aan niet-overheidspartijen. Andere ministeries moeten een aanvraag doen bij de fondsbeheerder – het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat – waarna de aanvragers de investeringen doen of de subsidies verlenen. Derde partijen kunnen in principe bij dit fonds niet subsidie-shoppen, maar ministeries en mede-overheden zijn daar, zo leert bijvoorbeeld de FES-ervaring, in principe ook prima toe in staat.

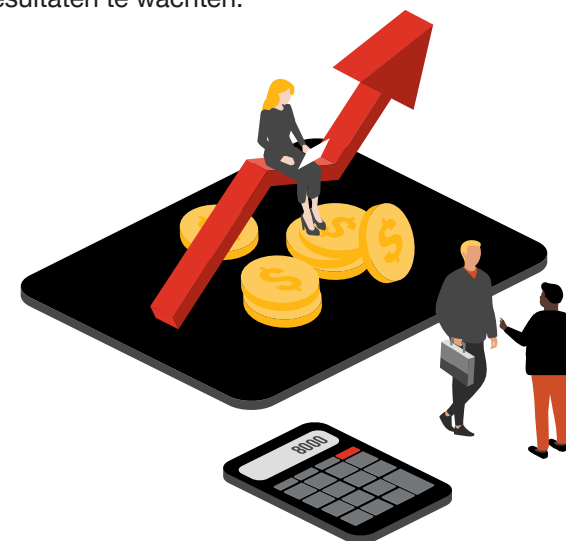
- *Gebrek aan overzicht en daarmee gebrek aan toezicht*

In het verlengde van het vorige punt: als ministerie X een aanvraag doet bij ministerie Y en het geld vervolgens uitkeert aan een investering in project B, dat weer onderdeel vormt van het grotere project C van consortium Z. Wie houdt dan zicht op de geldstromen, op de doelmatige en doeltreffende besteding?

Het risico is dat er kluwen van geldstromen ontstaan waarbij het centrale overzicht verdwijnt en waarbij het (parlementaire) toezicht en de controle bijna onmogelijk wordt.

- *Te hoge verwachtingen en te weinig geduld*

De regering heeft veel geld beschikbaar voor investeringen in zaken die nog geen track-record hebben en die zich nog niet in alle gevallen buiten het laboratorium in de praktijk hebben bewezen. Dat levert uiteindelijk successen op, maar ook teleurstellingen. Bovendien kent elk fonds een opbouwfase waardoor het enige tijd kan duren voor er in de praktijk daadwerkelijk projecten op gang komen. Dat betekent dat de politiek en maatschappij mislukkingen moeten incalculeren en geduld moeten hebben om op de resultaten te wachten.



## Aanbevelingen

### Het volmaakte fonds bestaat niet

Het volmaakte fonds bestaat niet en er is geen toverformule om alle risico's te mitigeren. De beleidsmakers die de fondsen inrichten, zullen tegen dilemma's aanlopen en in samenspraak met de politiek afwegingen maken die niet perse goed of fout zijn en waarvan bezien moet worden hoe deze in de praktijk uitvallen. Een voorbeeld van een klassiek dilemma doet zich bijna altijd voor bij het vaststellen van de aanvraagcriteria: een wens tot het formuleren van strakke richtlijnen vs. de wens om speelruimte te hebben en niet alles bij voorbaat dicht te timmeren.

### Neem daarom de tijd voor een zorgvuldige governance

Er zijn wel algemeen aanvaarde 'gouden' uitgangspunten voor een goede governance, zoals heldere criteria, een toegankelijke aanvraagprocedure en onafhankelijke beoordeling van de aanvragen en monitoring. Onze belangrijkste aanbeveling is misschien wel om de tijd te nemen om goed over over deze vraagstukken en de daarbij behorende dilemma's na te denken. Het is per slot van rekening veel gemakkelijker om het in één keer goed te doen dan later te moeten repareren.



Een fonds is geen doel op zich; het lost op zichzelf geen problemen op. Het geld helpt, mits goed besteed, overheden en private partijen bij te dragen aan de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken. Als procedures te stroperig zijn of zo ingewikkeld dat niemand zich aan een aanvraag waagt, of als het geld domweg bij de verkeerde partij terecht komt, wordt het probleem niet opgelost en mogelijk zelfs groter.

Hieronder doen we een reeks van aanbevelingen en adviezen die kunnen helpen bij de inrichting van begrotingsfondsen.

- *Doe een toets op de uitvoerbaarheid van de doelen van het fonds*

Het gebeurt vaker dat fondsen een vehikel worden voor het bereiken van (te) veel beleidsdoelstellingen, helemaal als er veel financiële middelen beschikbaar komen. In de dynamiek rond de totstandkoming van een fonds kunnen politieke partijen, maar ook bewindslieden, mogelijkheden zien om een deel van hun eigen beleids- of politieke agenda te realiseren. Hierdoor ontstaat een risico op onuitvoerbaarheid van de fondsen: het kan leiden tot criteria die zo complex, omvangrijk of zelfs tegenstrijdig zijn dat geen partij er redelijkerwijs aan kan voldoen.

- *Stel heldere criteria op*

Criteria moeten helder en duidelijk zijn. Als deze onvoldoende toetsbaar zijn of multi-interpretabel, ontstaat het risico dat aanvragers zelf gaan interpreteren of zelf maar iets proberen. Daardoor zijn aanvragen niet meer met elkaar te vergelijken en is de uiteindelijke selectie erg moeilijk.

Het is bovendien verstandig om de criteria van het ene fonds naast die van andere fondsen te leggen die raakvlakken hebben (zoals het Stikstofonds en het Klimaatfonds). Dat beperkt de mogelijkheid tot 'fonds-shoppen'.

- *Overweeg de doelgroep te betrekken bij de oprichting van een fonds*

Om de doelen en de daarbij behorende criteria te toetsen, kan overwogen worden om (vertegenwoordigers van) toekomstige aanvragers van budgetten te betrekken bij het opzetten van een fonds. Ook marktpartijen moeten immers weten waar ze aan toe zijn. Het aanvragen van een bijdrage uit een fonds is geen sinecure, maar vaak een ingewikkeld proces waar zonder overdrijving duizenden uren in gaan zitten. Dat leidt meteen tot een dilemma: een consultatie van de markt kan nuttig zijn om stroperigheid en onduidelijkheid te vermijden, maar tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de geconsulteerde partijen vooraf lobbyen voor hun eigen belang. Een oplossing zou kunnen zijn om te

praten met vertegenwoordigers op sectorniveau die kennis hebben, maar geen rechtstreekse belangen.

- *Overweeg het aanstellen van een waakhond*

In de praktijk komt het ook voor dat goedbedoelde adviezen en aanbevelingen over de uitvoerbaarheid van beleid door politieke en ambtelijke top niet overgenomen worden. Met als resultaat dat beleid, ondanks signalen over de onuitvoerbaarheid ervan, alsnog wordt uitgevoerd zoals het aanvankelijk bedacht is. Dit leidt tot het risico dat beleidsdoelstellingen niet worden gerealiseerd of onbedoelde effecten hebben. Om dit te voorkomen is het raadzaam een waakhond aan te wijzen die – onafhankelijk van de politiek – ervoor zorgt dat adviezen en aanbevelingen op waarde worden geschat. Het adviescollege ICT-toetsing (voorheen BIT) bij ICT-projecten is een mooi voorbeeld van een dergelijke waakhond.

- *Denk heel goed na welke partij de uitvoering zou moeten doen*

Fondsuitvoering wordt in de praktijk vaker ondergebracht bij bestaande uitvoeringsorganisaties van de (rijks)overheid. Dat lijkt een logische keuze, maar dat is het in de praktijk niet altijd. Bestaande uitvoeringsorganisaties zijn hier niet altijd goed op toegerust of missen de benodigde kennis en capaciteit. Daardoor ontstaan situaties waarin de uitvoering van een fonds een klus voor 'erbij' wordt

of dat het nodig is om de ontbrekende kennis te compenseren met alsnog inhuren van experts, wat vaak niet bijdraagt aan effectieve en efficiënte fondsuitvoering.

Het is aan te bevelen om voldoende tijd te besteden aan de keuze voor een uitvoeringsorganisatie, voors en tegens af te wegen en gepaste aandacht te hebben voor de eventuele strategische samenwerking van meerdere partijen die vanuit hun specifieke competenties toegevoegde waarde hebben voor een fonds. Denk aan het samenvoegen van experts van ministeries in een stafbureau of samenwerking met private partijen die een deel van de uitvoering op zich nemen. Een voorwaarde blijft dan natuurlijk dat de uitvoering effectief is en dat partijen de onderlinge, contractuele en operationele afstemming van rollen en verantwoordelijkheden goed organiseren.

- *Onafhankelijke beoordeling van de aanvragen*

In de praktijk zien we vaak dat degene die het geld besteedt ook de aanvraag beoordeelt en controleert of het geld goed is uitgegeven. Beter is het om die verantwoordelijkheden van elkaar te scheiden om ervoor te zorgen dat deze stappen onafhankelijk en los van belangen worden uitgevoerd. Het is daarom raadzaam om bijvoorbeeld een 'commissie van wijzen' te benoemen, externe experts die vanuit verschillende invalshoeken een oordeel vormen en die kunnen adviseren over de toekenning van middelen.

- *Monitoring en evaluatie: doe een nulmeting*

De begrotingsfondsen leggen geld voor meerdere jaren vast en toezicht op de uitgaven is ingewikkelder, mede doordat het geld via verschillende ministeries en overheden wordt uitgezet bij (deels) private partijen. Het is bepaald geen sinecure om de weg van de belastingbetaler naar de uiteindelijke prestatie te volgen. En dan hebben we het nog niet eens over de uiteindelijke maatschappelijke impact. Transparantie over de uitgaven, een goede verantwoording en een kritische controle van de Tweede kamer zijn essentieel voor het uiteindelijk bereiken van de doelen en het behouden van vertrouwen van de belastingbetaler.

Er zijn mogelijkheden om de ‘toezichtsinfrastructuur’ te versterken. Zo kan de Algemene Rekenkamer gevraagd worden om periodiek naar de fondsensystematiek te kijken; de Inspectie Rijksfinanciën kan hierin een rol spelen en de Kamer kan (via Kamercommissies) een of meerdere rapporteurs aanwijzen die zich verdiepen in de fondsensystematiek. Zij kunnen daarmee extra toezicht houden op fondsen in het algemeen, over alle begrotingen heen, en hun collega’s helpen met het toezicht op fondsen wanneer het specifieke begrotingen betreft.

Essentieel voor de beoordeling van de vraag of geld goed besteed wordt is het doen van een nulmeting. Wie niet precies weet hoe het nu staat, kan niet goed beoordelen of de maatschappelijke doelen dichterbij



komen. Een nulmeting helpt om te beoordelen of projecten daadwerkelijk gaan bijdragen aan dit doel. Met andere woorden: het creëert een meetlat om te bepalen of iets werkt of juist niet. We hebben eerder al benoemd dat het tegengaan van klimaatverandering en vervuiling door stikstof deels onontgonnen gebied is dat experimenteren vergt. Out-of-the box-denken is noodzakelijk om de doelen te bereiken, maar het stoppen van projecten als deze (dreigen te) mislukken evenzeer. Een goede monitoring voorkomt doormodderen.

- *Vraag om geduld en manage de verwachtingen*

Een fonds maakt zelden een vliegende start. De zaken die wij hierboven beschrijven, vergen tijd. In het eerste jaar na de formele oprichting zullen de uitvoeringskosten waarschijnlijk hoger zijn dan het geld dat daadwerkelijk uitgezet wordt bij projecten die de maatschappelijke problemen op moeten lossen. Maar als een fonds goed is opgezet, volgt er een keerpunt en komen de doelen dichterbij. Nogmaals: het is immers niet het fonds dat de problemen oplost maar juiste partijen die met het geld daaruit aan de slag gaan.



## In fondsen heeft de overheid een andere verschijningsvorm

De klassieke rol van de overheid is dat deze wetten en regels voorschrijft waar anderen zich aan moeten houden. Fondsen passen in een trend waarin de overheid steeds vaker optreedt als samenwerkingspartner of financier bij maatschappelijke vraagstukken, in plaats van zelf de probleemplosser te zijn.

### Er zijn veel verschillende fondsen

- Er zijn veel fondsen die verschillen van karakter. Er zijn **investeringsfondsen** die (deels) zijn gevuld met publiek geld, maar die functioneren als een private instelling (Invest.nl) en **begrotingsfondsen** die niet het karakter hebben van een pot met geld maar in wezen niets anders zijn dan gereserveerde begrotingsruimte, een geormerkt budget.

Het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds en ook het Klimaat- en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur ('Stikstoffonds') vallen onder deze laatste categorie.

- Een belangrijke categorie zijn **revolverende fondsen** die er zijn om maatschappelijke doelen langjarig te financieren. De overheid stelt eenmalig geld beschikbaar via een fonds. Het fonds krijgt een deel hiervan terug en stelt dat geld opnieuw beschikbaar voor hetzelfde beleidsdoel. Inmiddels bestaan er op rijksniveau 30 revolverende fondsen, waar ten minste € 3,6 miljard begrotingsgeld in om gaat, zo stelde de Algemene Rekenkamer vast in een onderzoek in 2019.<sup>3</sup> Voorbeelden zijn: Fonds Duurzaam Funderingsherstel, Nationaal Energiebesparingsfonds, Credits en Regionale ontwikkelingsmaatschappijen.

<sup>3</sup> <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk>

Revolverende fondsen zijn bedoeld voor langjarig investeren. Anders dan bij gewone subsidies kunnen revolverende middelen in principe steeds opnieuw voor de afgesproken maatschappelijke doelen worden ingezet. Met hetzelfde geld kan hierdoor in meer projecten worden geïnvesteerd. Ook kunnen revolverende fondsen een hefboomwerking hebben: inbreng van overheidsgeld versterkt het vertrouwen van marktpartijen en verlaagt het risico, waardoor eenvoudiger privaat geld kan worden aangetrokken (cofinanciering).

Tegelijkertijd klinkt er kritiek op revolverende fondsen: het onttrekt publiek geld langjarig aan de integrale besluitvorming. Bovendien zouden revolverende fondsen kunnen leiden tot verstoring van de marktverhoudingen en mogelijk tot ongeoorloofde staatssteun.



# Contacten



**Anton Koonstra**  
Partner, PwC Netherlands  
T: +31 (0)6 5150 1046  
E: anton.koonstra@pwc.com



**Friso Wiegman**  
Senior-manager, PwC Netherlands  
T: +31 0(6) 3064 3107  
E: friso.wiegman@pwc.com



**Wouter Amersfoort**  
Director, PwC Netherlands  
T: +31 0(6 3004 9188  
E: wouter.amersfoort@pwc.com



© 2022 PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289). Alle rechten voorbehouden. PwC verwijst naar de Nederlandse firma en kan soms naar het PwC-netwerk verwijzen. Elke aangesloten firma is een afzonderlijke juridische entiteit. Kijk op [www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure) voor meer informatie.

Bij PwC willen we een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de maatschappij en het oplossen van belangrijke problemen. Wij zijn een netwerk van firma's in 155 landen met meer dan 327.000 mensen. Wij zien het als onze taak om kwaliteit te leveren op het gebied van assurance-, belasting- en adviesdiensten. Bij PwC in Nederland werken ruim 5.300 mensen met elkaar samen. Vertel ons wat voor u belangrijk is. Meer informatie over ons vindt u op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl).