



‘Hét revolverend fonds bestaat niet’

Een onderzoek naar kaderstelling, sturing & verantwoording en de invloed op het budgetrecht en parlementaire controle bij revolverende fondsen van het Rijk

Begeleider: Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Tweede lezer: Prof. dr. S. van Thiel

Studie: Master Bestuurskunde (Publiek Management)

Auteur: P.W. Steenbergen (542559)

Juli 2020

Voorwoord

Voor u ligt het sluitstuk van mijn Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gedurende een stageperiode bij het Ministerie van Financiën heb ik mij mogen verdiepen in de wondere wereld van revolverende fondsen. Een boeiend onderzoeksveld welke volop in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling werd ook zichtbaar gedurende het onderzoek toen een aantal fondsen uit deze scriptie ingezet werden om de financiële maatregelen uit te voeren om de economische gevolgen van COVID-19 te bestrijden.

Na een aantal weken in Den Haag rondgelopen te hebben is deze scriptie voornamelijk thuis geschreven door het verplichte thuiswerken. Dit gaf een andere dynamiek maar door de flexibiliteit van velen heeft dit niet geleid tot grote problemen. Gedurende het onderzoek heb ik veel inspiratie en enthousiasme gezien bij de betrokken ambtenaren en fondsmanagers die samen werk maken van het goed bedienen van inwoners of bedrijven in Nederland die financiering nodig hebben. Soms was het lastig om uit te leggen aan vrienden of familie waar ik precies onderzoek naar deed maar dat bewoog mij zelf om scherp en kritisch het onderzoek in te gaan.

Ik wil alle mensen die direct of indirect hebben bijgedragen aan dit onderzoek hartelijk danken. In het speciaal prof. dr. J.F.M. Koppenjan die mij begeleidde vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. S. van Thiel als tweede lezer en dr. J. Sleifer die mij begeleidde vanuit het Ministerie van Financiën.

Utrecht, juli 2020

Samenvatting

De laatste jaren is zichtbaar dat overheden in plaats van subsidies steeds meer gebruik maken van revolverende fondsen om maatschappelijke doelen te realiseren. Deze fondsen opereren op enige afstand van de overheid en verstrekken middelen ten behoeve van een specifiek beleidsdoel. Het toenemend gebruik van revolverende fondsen komt deels voort uit een politieke wens, maar het instrument kent daarnaast ook een aantal andere duidelijke voordelen. Zo kan geld meerdere keren ingezet worden, kunnen co-financiers makkelijker instappen bij investeringen en wordt de politieke waan van de dag bij langetermijninvesteringen vermeden. Echter blijkt dat er ook de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn bij het gebruik van revolverende fondsen door de overheid. Deze aandachtspunten betreffen voornamelijk de democratische legitimiteit van de investeringen; heeft de Tweede Kamer voldoende zicht op de bestedingen van de middelen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om de inrichting en werking van deze revolverende fondsen nader te duiden.

Aangezien het wetenschappelijk onderzoek naar revolverende fondsen beperkt is, maakt dit huidige onderzoek met name gebruik van wetenschappelijke literatuur over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Deze verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zijn vergelijkbaar met revolverende fondsen aangezien zij ook op enige afstand van de Rijksoverheid uitvoering geven aan beleidsdoelstellingen. Om de inrichting en werking van de fondsen te kunnen duiden zijn de theoretische concepten kaderstelling, sturing en verantwoording geoperationaliseerd aan de hand van literatuur over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

In welke mate doet de huidige inrichting (kaderstelling, sturing en verantwoording) van revolverende fondsen bij de Nederlandse Rijksoverheid recht aan het budgetrecht en de parlementaire controle van het parlement?

Om dit te onderzoeken is er een casestudy gedaan naar vijf verschillende revolverende fondsen: Dutch Good Growth Fund (DGGF), Nationaal Energiebespaarfonds (NEF), Innovatiekrediet, Seed Capital en Qredits. Er is een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd en er zijn interviews afgenomen. De interviews zijn afgenomen met beleidsmedewerkers vanuit de ministeries, fondsmanagers vanuit de uitvoeringsorganisaties en er zijn parlementariërs geïnterviewd.

Uit de resultaten is naar voren gekomen dat revolverende fondsen opereren in een zeer grote verscheidenheid aan kaderstelling, sturing en verantwoording. Dit kan verklaart worden doordat het oprichten van revolverende fondsen door respondenten ervaren werd als pionieren en dat niet duidelijk was aan welke kaders de fondsen onderhevig waren. Zodoende is er bij oprichting zowel gebruik gemaakt van bestaande kaders als nieuwe opgerichte kaders. Deze onduidelijkheid kan echter afbreuk aan het budgetrecht en parlementaire controle. Doordat de fondsen op afstand van het Rijk zijn geplaatst, beschikken zij over een grote mate van autonomie waardoor er relatief weinig sturing plaatsvindt. Wel is zichtbaar dat bij onduidelijke kaders er meer gestuurd wordt door het verantwoordelijke ministerie. Ook de verantwoording is bij de fondsen verschillend ingericht wat ervoor zorgt dat ondervraagde parlementariërs ervaren dat zij het budgetrecht en de parlementaire controle niet goed kunnen uitvoeren. Op basis van de resultaten is er dan ook de aanbeveling om een richtinggevend kader te ontwikkelen voor revolverende fondsen. Aanvullend wordt aanbevolen om een overzichtstabel met kerninformatie over revolverende fondsen te ontwikkelen en aanvullend gebruik te maken van het presenteren van verantwoordingsinformatie aan de hand van open data.

De beperkingen van dit onderzoek liggen in de generaliseerbaarheid van de resultaten aangezien 'hét revolverend fonds niet bestaat' en de steekproef gering is. Aanvullend is door de brede theoretische invalshoek van het onderzoek (kaderstelling, sturing én verantwoording) mogelijk de diepgang gemist. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op één van deze theoretische concepten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	9
1.2.1. Doelstelling	10
1.2.2. Vraagstelling	10
1.3. Wetenschappelijke relevantie	11
1.4. Maatschappelijke relevantie	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Theoretisch Kader	14
2.1. Introductie van revolverende fondsen	14
2.1.1. Opkomst	14
2.1.2. Definitie en kenmerken	15
2.1.3. Inrichting revolverende fondsen	15
2.1.4. Redenen om een revolverend fonds op te richten	16
2.1.5. Mogelijke problemen met revolverende fondsen	16
2.2. Budgetrecht en parlementaire controle	17
2.2.1. Onderscheid budgetrecht en parlementaire controle	17
2.2.2. Budgetrecht	17
2.2.3. Parlementaire controle	19
2.2.4. Toepassing budgetrecht en parlementaire controle bij revolverende fondsen	19
2.3. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk	21
2.3.1. Opkomst van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties en de relatie met NPM	21
2.3.2. Definitie verantwoording	22
2.4. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie binnen de Nederlandse Rijksoverheid	24
2.4.1. Gevolgen beleidsuitvoering bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie	24
2.4.2. Onderscheid kaderstelling, sturing en verantwoording	25
2.5. Kaderstelling, sturing en verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties	26
2.5.1. Kaderstelling bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties	26
2.5.2. Sturing bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties	27
2.5.3. Verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties	29
2.6. Conceptueel model	32
3. Methode	33
3.1. Onderzoeksbenadering	33
3.2. Onderzoeksmethode	34
3.3. Casusselectie	34
3.4. Dataverzameling	36
3.5. Operationalisatie theoretische concepten	38
3.5.1. Operationalisatie kaderstelling	38
3.5.2. Operationalisatie sturing	39

3.5.3. Operationalisatie verantwoording	40
3.5.4. Operationalisatie budgetrecht en parlementaire controle	40
3.6. Data-analyse	42
3.7. Betrouwbaarheid	42
3.8. Validiteit	43
3.9. Persoonlijke reflectie op validiteit en betrouwbaarheid	43
4. Resultaten	45
4.1. Casusbeschrijvingen	45
4.2. Kaderstelling	47
4.3. Sturing	51
4.4. Verantwoording	54
4.5. Parlementaire betrokkenheid	59
4.6. Integratie van de resultaten	63
5. Conclusie	65
5.1. Deelvragen	65
5.2. Hoofdvraag	70
6. Discussie	71
6.1. Theoretische reflectie	71
6.2. Methodologische reflectie	72
7. Aanbevelingen	73
8. Literatuurlijst	77
9. Bijlagen	83

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

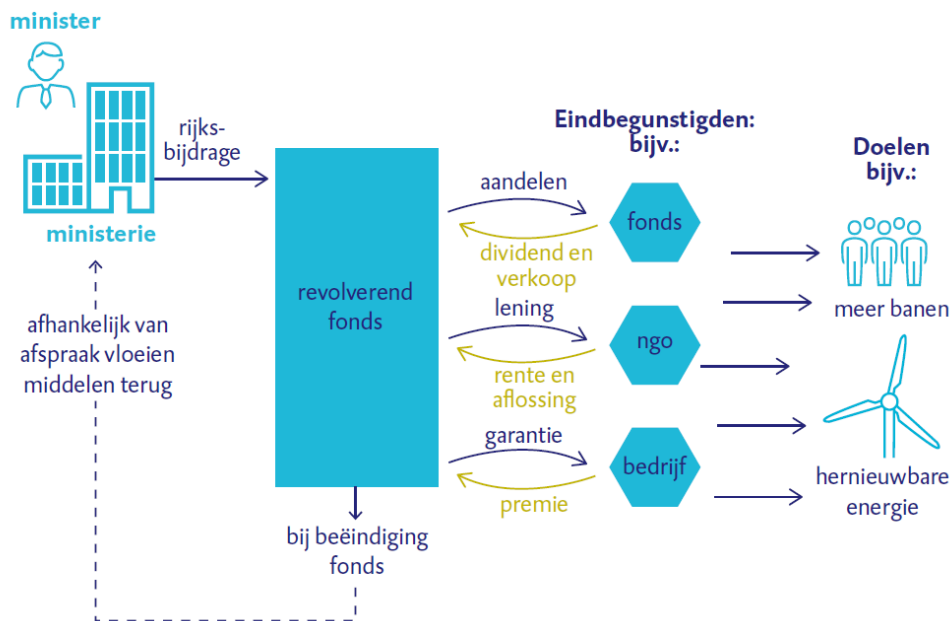
Bijna wekelijks verschijnt er in een landelijke krant een oproep om een overheidsfonds op te richten voor een bepaald maatschappelijk vraagstuk. Een recent voorbeeld hiervan is een opinieartikel¹ met daarin de wens om een nationaal onderzoeksfonds voor de ontwikkeling van betaalbare medicijnen op te richten. Dit wordt omschreven als een niet-commercieel academisch fonds wat zichzelf zou moeten terugverdienen (Trouw, 2020). Deze oproep sluit aan bij de beweging waarin overheden zoeken naar verschillende manieren om maatschappelijke vraagstukken op te pakken (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014, p.5). Voor veel maatschappelijke vraagstukken is er geen prikkel vanuit de markt om te investeren en zijn er geen burgerinitiatieven; daardoor ligt hier een rol voor de overheid. Om dit vorm te geven wordt vaak gebruik gemaakt van organisaties op afstand van de Rijksoverheid met een verzelfstandigd karakter. Al jaren worden er voor deze investeringen voornamelijk subsidies gebruikt, echter is er in de afgelopen jaren te zien dat het instrument subsidie in het maatschappelijk debat niet altijd positief bejegend wordt (van den Brink, 2018, p.7). Dit heeft te maken met de perceptie dat subsidies financiële prikkels en eigen initiatief en verantwoordelijkheid bij de ontvangers wegnemen. Een financieel instrument dat recht doet aan bovenstaande ontwikkelingen is het revolverend fonds. Een revolverend fonds is een ingewikkeld instrument en zodoende is een bruikbare definitie wenselijk, een definitie welke de lezer helpt om dit financieringsinstrument nader te kunnen duiden is de volgende:

Een revolverend fonds van het Rijk is een financieel beleidsinstrument, deels of geheel gefinancierd met een rijksbijdrage, waarbij middelen zoals leningen, deelnemingen en garanties of andere vormen van risicodragende participaties ten minste 1 maal kunnen worden uitgezet. Uitgangspunt is dat ten minste een gedeelte van de middelen moet terugvloeien zodat deze opnieuw uitgezet kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om een maatschappelijke meerwaarde te bewerkstelligen die zonder het instrument zou zijn uitgebleven. (Algemene Rekenkamer, 2019, p.11).

¹ Dit artikel is geschreven door Henk van Gerven, Tweede Kamerlid SP en oud-huisarts, en René Bernards, professor moleculaire oncologie aan het Antoni van Leeuwenhoekziekenhuis.

Een visuele weergave van deze definitie is gevat in onderstaande afbeelding:

Een revolverend fonds kan op velerlei manieren worden vormgegeven



Figuur 1. Revolverend fonds in beeld (Algemene Rekenkamer, 2019, p.12).

Mede naar aanleiding van de opkomst van het revolverend fonds, heeft de Algemene Rekenkamer in 2018/2019 een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar de revolverende fondsen van de Rijksoverheid. In dit onderzoek zijn alle revolverende fondsen van het Rijk onderzocht. Centraal stonden de inrichting en werking van deze fondsen en de mate waarin deze daadwerkelijk revolverend bleken te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de kaderstelling, sturing en verantwoording bij revolverende fondsen in zeer uiteenlopende vormen wel of niet plaatsvindt. Daarnaast is het niet altijd duidelijk of de revolverende fondsen hun plek krijgen in de begrotingscyclus omdat ze op afstand van het Rijk worden geplaatst. Mede hieruit is de vraag ontstaan of er binnen revolverende fondsen in voldoende mate wordt voldaan aan het budgetrecht en de parlementaire controle (Algemene Rekenkamer, 2019, p.18). In de conclusies en aanbevelingen van dit rapport zijn vier concrete aanbevelingen gedaan die volgens de Rekenkamer verder onderzoek nodig hebben. Twee aanbevelingen hebben betrekking op de wet- en regelgeving:

1. Maak duidelijk welke minister verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor de uitgangspunten voor opzet en regelgeving van revolverende fondsen, inclusief kennisdeling.

2 Overweeg of een apart juridisch kader voor revolverende fondsen zinvol is. (Algemene Rekenkamer, 2019, p.53).

Aanvullend hebben twee aanbevelingen betrekking op de verantwoording:

3. Zorg voor verbetering van (centraal) inzicht in het aantal revolverende fondsen van het Rijk en de aard en omvang ervan, alsmede manieren om het parlement hierover te informeren in de begrotings- en verantwoordingsstukken, vergelijkbaar met de rijksbrede subsidieoverzichten.

4. Maak afspraken met het parlement over welke informatie gewenst is in de begrotingsstukken om het budgetrecht adequaat te kunnen uitoefenen (Algemene Rekenkamer, 2019, p.54).

De beschreven onduidelijkheden en het feit dat er momenteel veel plannen zijn voor het inrichten van nieuwe revolverende fondsen geven aanleiding tot nader onderzoek.

1.2 Probleemstelling

Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er een grote verscheidenheid aan revolverende fondsen is. Nagenoeg elk fonds is op een andere manier ingericht; dit betekent dat er geen uniform kader is voor oprichting, sturing en verantwoording binnen deze fondsen. Hierdoor kan het voor ministeries lastig zijn om deze fondsen in te richten en is lastig om een éénduidige sturings- en verantwoordingsstructuur in te richten. Met betrekking tot de kaderstelling heeft de inrichting van een revolverend fonds invloed op de sturing en verantwoording van de fondsen. Bij de inrichting van het fonds kan er bijvoorbeeld gekozen worden om het fonds op afstand te plaatsen van het ministerie. De afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid, hieruit blijkt dat er zowel voor- als nadelen zijn voor het op afstand plaatsen van beleidsuitvoering (Van Thiel, 2004, p.181; Schillemans, 2005, p.2). Deze voor- en nadelen zijn in grote mate ook zichtbaar bij revolverende fondsen (van den Brink 2018. p.13).

Onder andere door de verschillende financieringsmogelijkheden die bij revolverende fondsen gehanteerd worden is het niet altijd duidelijk hoe de verstrekking van middelen van het ministerie aan het fonds gekoppeld is aan beleidsdoelen en begrotingsartikelen van een departement. Hierdoor kan de parlementaire controle van de fondsen bemoeilijkt worden

aangezien het verantwoordelijke ministerie geen directe zeggenschap meer heeft over deze middelen. Vervolgens worden deze middelen aan door de fondsbeheerder aan de begunstigde verstrekt op basis van een geldend investeringsreglement. In dit regelement kan bijvoorbeeld opgenomen worden onder welke voorwaarden geld verstrekt kan worden.

Met betrekking tot de verantwoording is het de vraag hoe de niet-financiële informatie (zoals beleidsinformatie) over de middelen die ingezet worden binnen de revolverende fondsen, verantwoord wordt. Van een aantal fondsen zijn jaarverslagen openbaar te vinden maar dit is niet bij elk fonds het geval. De observatie dat niet al deze informatie openbaar toegankelijk is, roept vragen op over de mate en de kwaliteit van verantwoording binnen deze fondsen en de transparantie hiervan.

Hoewel de plaatsing van een revolverend fonds op afstand van het Rijk nuttig kan zijn om de politieke waan van de dag te vermijden en verstandige langetermijninvesteringen te doen, kan deze afstand echter ook leiden tot een inbreuk op de parlementaire controle en het budgetrecht van het parlement (van den Brink 2018, p.17). Deze inbreuk op de parlementaire controle door verzelfstandigingen wordt benoemd in verschillende onderzoeken naar ZBO's (Schillemans 2005, p.9; Broeksteeg, 2018, p.298). Op dit moment is het nog onduidelijk in hoeverre de inrichting van de revolverende fondsen gevolgen heeft voor de verantwoordingsbevoegdheid van het Rijk en de parlementaire controle van het parlement (Verheij, & de Witte, 2018, p.234). Dit zal nader onderzocht moeten worden.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te identificeren hoe de inrichting en uitvoering van revolverende fondsen binnen de Rijksoverheid functioneert in de context van publieke verantwoording. Hierin zal worden nagegaan welke keuzes met betrekking tot kaderstelling, sturing en verantwoording zijn genomen bij het inrichten van een revolverend fonds en in hoeverre deze inrichting gevolgen heeft voor de verantwoording richting het parlement ten behoeve van het budgetrecht en de parlementaire controle.

1.2.2 Vraagstelling

Hoofdvraag:

In welke mate doet de huidige inrichting (kaderstelling, sturing en verantwoording) van revolverende fondsen bij de Nederlandse Rijksoverheid recht aan het budgetrecht en de parlementaire controle van het parlement?

Deelvragen:

- Wat zijn revolverende fondsen en hoe zijn deze ingericht?
- Wat houden het budgetrecht en de parlementaire controle in en hoe komt dit tot uiting bij revolverende fondsen?
- Welke vormen van kaderstelling, sturing en verantwoording zijn zichtbaar bij verzelfstandige uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid?
- Welke vormen van kaderstelling bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?
- Welke vormen van sturing bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?
- Welke vormen van verantwoording bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Een revolverend fonds is een relatief nieuw instrument en zodoende is het wetenschappelijk onderzoek in zowel Nederland als daarbuiten beperkt. Door toenemend gebruik binnen uiteenlopende beleidsvelden wordt het onderzoeksveld van revolverende fondsen echter ook breder. Veel publicaties over revolverende betreffen zogenoemde ‘white papers²’ van adviesbureaus, overheden en rekenkamers. Hierin wordt kort geschetst wat een revolverend fonds is en hoe deze ingezet kan worden. Daarnaast zijn er een handvol publicaties te vinden die revolverende fondsen van de Europese Unie bespreken (Wernerus, & Rusanescu, 2014) en publicaties die in een breder kader onderzoek doen naar financieringsinstrumenten van de EU (Wishlade, & Michie, 2017; Pluskota, 2018; Runtev, 2019). Dit zijn voornamelijk onderzoeken die niet gepubliceerd zijn in vooraanstaande tijdschriften of veel geciteerd zijn. Dit toont aan dat het onderzoeksveld nog beperkt is.

² Een whitepaper is een document waarin over een bepaald onderwerp stelling genomen wordt, deze white papers zijn vaak gericht aan vakgenoten en het doel van deze white papers is om nuttige informatie te verstrekken.

Wetenschappelijk onderzoek naar revolverende fondsen van de Nederlandse Rijksoverheid betreft met name juridisch onderzoek, waardoor met name de juridische inrichting van deze fondsen centraal staat. Binnen dit onderzoeksveld wordt benoemd dat er vervolgonderzoek nodig is naar informatievoorziening richting de Tweede Kamer over revolverende fondsen (van den Brink, 2018, p.25).

Binnen de bestuurskunde zal dit onderzoek bijdragen aan het onderzoeksveld van verantwoording binnen de Rijksoverheid. Binnen dit onderzoeksveld is al veel onderzoek gedaan naar verantwoordingsvraagstukken omtrent privatisering van bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties van het Rijk (Broeksteeg, 2018, p.297; Tonkiss, Van Thiel, Verhoest, & Skelcher, 2014, p.15). Revolverende fondsen opereren ook op afstand van een overheidsorganisatie en hierdoor ontstaan vergelijkbare vragen over kaderstelling, sturing en verantwoording.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijk debat over revolverende fondsen is recentelijk aangewakkerd door verschillende plannen van de Nederlandse Rijksoverheid. Zo is in januari 2019 het investeringsfonds Invest-NL opgericht waarin een vermogen van 1.7 miljard euro is ingezet. Dit fonds moet instappen in projecten die de markt niet oppakt en maatschappelijke impact hebben, waaronder bijvoorbeeld investeringen in energietransitie en ondersteuning van innovatieve ondernemers. Daarnaast moeten de investeringen een financieel rendement hebben en zal dit rendement terugvloeien naar het fonds. Dit kan dus gezien worden als een revolverend fonds. In het maatschappelijk debat heerst er nog veel onduidelijkheid over wie er toezicht gaat houden op het (publieke) geld wat geïnvesteerd gaat worden in dit fonds. Recentelijk heeft de Tweede Kamer ook een amendement³ aangenomen om de parlementaire controle op Invest-NL te versterken. Los hiervan is er door de huidige lage – en soms zelfs negatieve- rente ook een mogelijkheid om ‘goedkoop’ te investeren en hierbij wordt vaak gedacht aan het oprichten van meer revolverende fondsen, zoals alleen al blijkt uit diverse krantenartikelen van de laatste maanden. Vanuit de Algemene Rekenkamer is er echter ook kritiek op het oprichten van revolverende fondsen, welke ‘gratis geld’ zouden beloven. Zo stellen zij dat er door het oprichten van deze fondsen nieuwe uitgaven worden gedaan, terwijl er momenteel juist geld op de plank blijft liggen bij een aantal ministeries (bijvoorbeeld

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z10083&did=2019D20758>

Defensie) en dat er op het gebied van ICT en onderhoud van infrastructuur nog een grote onderhoudsachterstand is bij de Rijksoverheid (Visser, 2020, p.15).

1.5 Leeswijzer

De opbouw van de scriptie is als volgt: in hoofdstuk 2 leest u het theoretische kader. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methode van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de resultaten beschreven en in hoofdstuk 5 wordt de conclusie beschreven. Hoofdstuk 6 bevat de discussie en ten slotte worden er in hoofdstuk 7 aanbevelingen gedaan.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt relevante literatuur besproken. Dit betreft zowel wetenschappelijk onderzoek als onderzoeksrapporten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Het theoretisch kader is opgedeeld in zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2.1 zal een introductie gegeven worden van revolverende fondsen. In hoofdstuk 2.2 wordt het budgetrecht en parlementaire controle nader beschreven. In hoofdstuk 2.3 worden verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk beschreven in de context van publieke verantwoording. In hoofdstuk 2.4 wordt ingegaan op verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties binnen de Nederlandse Rijksoverheid. In hoofdstuk 2.5 wordt dit gespecificeerd op kaderstelling, sturing en verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties en aanvullend in hoofdstuk. Ten slotte worden in hoofdstuk 2.6 een conceptueel model gepresenteerd.

2.1 Introductie van revolverende fondsen

Het doel van deze hoofdstuk is het nader bestuderen van het in het vorig hoofdstuk al kort toegelichte financieringsinstrument revolverend fonds.

2.1.1 Opkomst

Hoewel binnen zowel de Europese als de Nederlandse context een toename van de inzet van overheidsgelden door middel van revolverende fondsen in het laatste decennium waarneembaar is, is het revolverend fonds voor de overheid nog steeds een relatief nieuw financieringsinstrument (Algemene Rekenkamer, 2019, p.10; Wishlade, & Michie, 2017, p.4). Op Europees niveau is een sterke stijging van de totale omvang aan financiële middelen ten behoeve van revolverende fondsen waarneembaar (Wishlade, & Michie, 2017, p.4). In Nederland is er een toename zichtbaar in het gebruik van revolverende fondsen. De omvang is voor revolverende fondsen op rijksniveau ten minste 3.6 miljard euro (peildatum eind 2017) en laat ook de laatste jaren een stijging zien (Algemene Rekenkamer, 2019, p.10). Een andere indicatie van de opkomst is de aanzienlijke toename van het aantal Kamervragen in de Nederlandse Tweede Kamer over revolverende fondsen. Met name vanaf 2012 is er een sterke stijging waarneembaar in het aantal kamervragen over deze fondsen (Algemene Rekenkamer, 2019, p.16). De opkomst van revolverende fondsen is vooral zichtbaar in een aantal specifieke beleidsvelden⁴, waar grote lange termijn financieringen worden gedaan en waar privaat

⁴ Voorbeelden hiervan zijn stedelijke vernieuwing, energietransitie, infrastructuur en economische innovatie

(risico)kapitaal ontbreekt (Gouldson, Kerr, Millward-Hopkins, Freeman, Topi, & Sullivan, 2015, p.740).

2.1.2 Definitie en kenmerken

Aangezien een revolverend fonds een relatief nieuw instrument is en er nog weinig onderzoek is gedaan naar deze fondsen, ontbreekt algemene overeenstemming over een éénduidige definitie van het revolverend fonds. Ook bemoeilijkt de verscheidenheid aan verschijningsvormen van revolverende fondsen een eenduidige definiëring⁵. Binnen de Nederlandse context is er sprake van overeenstemming over een aantal kenmerken van het revolverend fonds. De Algemene Rekenkamer (2019, p.19) hanteert drie kenmerken: het gaat om financiële instrumenten die op afstand van het Rijk zijn geplaatst, of die op één of andere wijze qua allocatie van middelen zijn afgeschermd van de jaarlijkse begrotingscyclus; de rijksbijdrage in het fonds ‘revolveert’ in de zin dat ontvangsten door de fondsbeheerder opnieuw (kunnen) worden ingezet voor hetzelfde doel; er is sprake van een meerjarige looptijd. Het platform Financiering in Netwerken (z.d., p.1) voegt hierbij het kenmerk toe dat het fonds ondergebracht is in een aparte rechtspersoon. De Algemene Rekenkamer benoemt echter dat dit niet geldt voor alle fondsen op rijksniveau: een aantal fondsen bevindt zich namelijk binnen de rijksbegroting (Algemene Rekenkamer, 2019, p.26).

2.1.3 Inrichting revolverende fondsen

De inrichting van revolverende fondsen in Nederland kent variaties. Ten eerste is het van belang de betrokken actoren bij een revolverend fonds te identificeren. Een belangrijke actor is de opdrachtgever van het fonds, in dit onderzoek geldt het betreffende ministerie (kan ook worden omschreven als ‘moederdepartement’) als opdrachtgever van het fonds (Algemene Rekenkamer, 2019, p.12). Bij de oprichting van het fonds verstrekt het ministerie een bijdrage aan het fonds, aanvullend is het ook mogelijk dat er sprake is van cofinanciering vanuit private organisaties (Algemene Rekenkamer, 2019, p.26). Ten tweede is er een fondsbeheerder, dit kan zowel een overheidsorganisatie als een private partij betreffen. Deze fondsbeheerder beheert de middelen in het fonds en neemt beslissingen over de investeringen op basis van een investeringsstrategie (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014, p.36). De middelen worden uiteindelijk door de fondsbeheerder uitgekeerd aan de begunstigen. Afhankelijk van de vorm van de financiering en de gemaakte afspraken vloeit een gedeelte van de verstrekte middelen weer terug in het fondsvermogen. Hierdoor kan de initiële

⁵ Verschillende auteurs (o.a. de Algemene Rekenkamer (2019) en van den Brink (2018) benoemen treffend dat ‘hét revolverend fonds niet bestaat’).

financiële bijdrage meermaals worden ingezet en komt het revolverende karakter tot uiting (Algemene Rekenkamer, 2019, p.12).

2.1.4 Redenen om een revolverend fonds op te richten

Er zijn een aantal redenen voor een overheid om te kiezen voor een revolverend fonds als financieringsinstrument. Wat opvalt is dat de inzet van revolverende fondsen vaak de inzet van subsidies vervangt. Dit komt mede door de relatief negatieve imago van subsidies zoals beschreven in de aanleiding. Aanvullend op de bovenstaande meer ‘politieke’ reden om een revolverend fonds op te richten zijn er ook een aantal inhoudelijke redenen om een revolverend fonds op te richten: zo beschikt het revolverend fonds over de mogelijkheid om geld meerdere keren in te zetten; kunnen private investeringen gestimuleerd worden; door de terugbetaalverplichting wordt verondersteld dat een begunstigde betere plannen maakt (een betere ‘businesscase’); het fonds ondervindt minder invloed van de politieke waan van de dag door de plaatsing op afstand van het Rijk (van den Brink, 2018, p.18-19).

2.1.5 Mogelijke problemen met revolverende fondsen

Naast bovengenoemde redenen zijn er een aantal problemen te benoemen die bij het inzetten van revolverende fondsen kunnen optreden. Ten eerste blijkt dat het revolverende karakter van de fondsen niet altijd tot uiting komt: verstrekte financiële middelen worden niet altijd terugbetaald omdat projecten mislukken of bedrijven waarin geïnvesteerd is failliet gaan (van den Brink, 2018, p.23). Ten tweede kan er marktverstoring of staatsteun op de loer liggen door als overheid te investeren in private projecten (van den Brink, 2018, p.24). Ten derde blijkt dat de informatievoorziening naar het parlement niet altijd toereikend en is de kans op een gebrek aan democratische legitimiteit van de genomen investeringen aanwezig (van den Brink, 2018, p.25; Verheij & Witte, 2018, p.234). Ten vierde zijn er tal van juridische consequenties van toepassing indien er middelen verstrekt worden in privaatrechtelijke overeenkomsten in plaats van publiekrechtelijke overeenkomsten, voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van publiekrechtelijk rechtsbescherming (d.m.v. de laagdrempelige gang naar de bestuursrechter) en beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (van den Brink, 2018, p.35.).

Geconcludeerd kan worden dat het revolverend fonds een relatief nieuw instrument is waar zowel voor- als nadelen aan kleven. Bij de inzet van dit instrument wordt benoemd dat democratische legitimiteit in het gedrang kan komen. Daarom zal in de volgende hoofdstuk de rol van het parlement besproken worden.

2.1 Budgetrecht en parlementaire controle

Het doel van dit hoofdstuk is de rol van het parlement bij de inzet van financiële middelen te beschrijven. Dit zal beschreven worden aan de hand van het budgetrecht en de parlementaire controle. Vervolgens zal geschetst worden hoe dit tot uiting komt bij revolverende fondsen.

2.2.1 Onderscheid budgetrecht en parlementaire controle

Het budgetrecht en de parlementaire controle zijn twee instrumenten van het parlement. Budgetrecht kan gezien worden als ‘controle vooraf’; het kabinet mag geen geld uitgeven zonder dat het parlement vooraf geïnformeerd wordt over de bestemming van dit geld. Als de kamer vooraf middels haar budgetrecht de middelen heeft gealloceerd, kan achteraf de uitvoering gecontroleerd worden door middel van parlementaire controle. (Schoneveld, 2015, p.13). Een voorwaarde voor een goede uitvoering van beide instrumenten is dat vooraf expliciete doelstellingen bij de allocatie van middelen worden opgesteld door de beleidsmakers en achteraf duidelijke en complete informatie wordt verschaft aan het parlement om deze doelstellingen te kunnen controleren (Schoneveld, 2015, p.13).

2.2.2 Budgetrecht

Het budgetrecht kan gezien worden als één van de belangrijkste rechten van het parlement welke voortvloeit uit de Grondwet art. 105. Dit Artikel waarborgt dat het kabinet geen uitgaven mag doen zonder dat het parlement hier vooraf toestemming voor heeft verleend (Bureau Onderzoek Rijksuitgaven, 2015, p.13). De begroting moet jaarlijks als wet aangenomen worden en het parlement heeft de mogelijkheid om de begroting te wijzigen middels het recht op amendement. Deze wettelijke basis geeft aan dat het budgetrecht stevig gewaarborgd is. De grondwettelijke basis van het budgetrecht wordt nader uitgewerkt in lagere wet- en regelgeving in de Comptabiliteitswet (CW) en de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV) (Bureau Onderzoek Rijksuitgaven, 2015, p.14). In de Comptabiliteitswet worden de bevoegdheden van de Minister van Financiën beschreven om eisen en regels op te stellen omtrent de inrichting van de informatie binnen de rijksbegroting. Deze bevoegdheden worden praktisch uitgewerkt in de jaarlijks door de Minister van Financiën vast te stellen RBV. In de RBV wordt in detail uitgewerkt welke informatie er in een begroting (en zodoende ook in de verantwoording) opgenomen moet worden.

Hard en zacht budgetrecht

Binnen het budgetrecht kan onderscheid gemaakt worden tussen hard en zacht budgetrecht. Met hard budgetrecht wordt de grondwettelijke basis van het budgetrecht bedoeld, welke

primair ingaat op de vaststelling van de omvang van bedragen. Met zacht budgetrecht wordt in aanvulling op het harde budgetrecht, het inzicht in het gebruik van de vastgestelde financiële middelen, bedoeld. Dit kan samengevat worden in twee uitgangspunten:

1. *Uitgaven mogen alleen gedaan worden na voorafgaande instemming door de Kamer en niet hoger zijn dan het door de Kamer gestelde maximumbudget: de eis van het harde budgetrecht;*
2. *Voor te autoriseren middelen geldt dat de bestedingsrichting helder is en dat ze doelmatig en doeltreffend worden besteed: de eis van het zachte budgetrecht (Bureau Onderzoek Rijksuitgaven, 2015, p.17)*

Functies budgetrecht

Naast bovengenoemde dimensies van het budgetrecht zijn zes functies van het budgetrecht te onderscheiden (Faber & Budding, 2018, p.17). Hierin kan (in grote mate) een volgordelijkheid worden aangehouden. Deze functies zijn weergegeven in tabel 1.

Informatiefunctie	Het goed informeren van het parlement over het beleid en de kosten daarvan
Autorisatiefunctie	Het goedkeuren van de gepresenteerde begroting door het parlement
Verantwoordingsfunctie	Door middel van het presenteren van een verantwoordingsverslag verantwoording afleggen aan het parlement.
Allocatiefunctie	Gedurende de voorbereiding en uitvoering van de begroting maakt het kabinet keuzes over de bestemming van het geld
Macro-economische functie	De invloed die de begroting heeft op politieke keuzes met betrekking tot economische variabelen
Beheerstechnische functie	Door middel van de goedkeuring van een begrotingswet is de verantwoordelijke minister gebonden aan het uitvoeren van de beleidsdoelstellingen, als deze doelstellingen of de toegekende middelen gewijzigd dienen te worden moet een suppletoire begroting ingediend worden

Tabel 1. *Functies budgetrecht.*

2.2.3 Parlementaire controle

Parlementaire controle houdt in dat het parlement door middel van informatieverstrekking in staat gesteld wordt om de besteding van de gealloceerde middelen voor bepaalde beleidsdoelstellingen te controleren. Deze parlementaire controle is naast de wetgevende taak, een belangrijke kerntaak van het parlement (Schoneveld, 2015, p.12.). Parlementaire controle kan uitgevoerd worden wanneer ministers verantwoording afleggen richting het parlement door middel van informatie van hoogwaardige kwaliteit. Deze verantwoordingsinformatie stelt het parlement in staat om het kabinet waar nodig (bij) te sturen (Schoneveld, 2015, p.12.). Kwaliteit kan bepaald worden door een aantal kwaliteitscriteria die te onderscheiden zijn in een aantal elementen: volledigheid, accuratesse, validiteit, nauwkeurigheid, tijdigheid en begrijpelijkheid (Schoneveld, 2015, p.12.). Parlementaire controle kan goed uitgevoerd worden wanneer vooraf helder is welke doelstellingen gecontroleerd moeten worden (Schoneveld, 2015, p.13).

2.2.4 Toepassing budgetrecht en parlementaire controle bij revolverende fondsen

De toepassing van de parlementaire controle en het budgetrecht bij revolverende fondsen is op verschillende wijzen gewaarborgd. De Algemene Rekenkamer (2019, p.46) onderscheidt hierin vier manieren van waarborging: ten eerste het reguliere budgetrecht door middel van het instemmen met verplichtingen en uitgaven door het parlement, door middel van het goedkeuren van begrotingen. Dit is van toepassing bij revolverende fondsen aangezien de toekenning van middelen geschied door middel van de vaststelling van begrotingen van ministeries door het parlement. Ten tweede het oprichten van een nieuwe rechtspersoon⁶, door het verplicht hanteren van een voorhangprocedure voor het oprichten van een nieuwe rechtspersoon kan het parlement het voornemen om een nieuwe rechtspersoon op te richten beoordelen. Dit is bij revolverende fondsen die vormgegeven worden binnen een nieuwe rechtspersoon van toepassing.⁷ Ten derde de mogelijkheid om als het parlement betrokken te worden bij subsidiebeleid en -regelgeving als medewetgever, dit is van toepassing bij revolverende fondsen die middelen verstrekken door gebruikt te maken van subsidies. Ten vierde de mogelijkheid om als het parlement betrokken te worden bij een toetsingskader voor

⁶ De voorhangprocedure is vastgelegd in artikel 4.7 van de comptabiliteitswet en luidt: Artikel 4.7.1.a Voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling. 1. De volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen worden niet eerder door de Staat verricht dan 30 dagen, nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Kamers der Staten-Generaal: a. het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

⁷ Dit geldt niet voor revolverende fondsen die binnen de rijksbegroting of binnen een bestaande organisatie vormgegeven worden.

risicoregelingen, dit is van toepassing bij revolverende fondsen die middelen verstrekken door gebruik te maken van leningen of garanties.

Naast bovenstaande vormen van waarborging van het budgetrecht, kunnen er vanuit het parlement aanvullende afspraken gemaakt worden om revolverende fondsen te kunnen controleren. Dit komt voort uit de observatie dat financiële middelen welke zijn ondergebracht binnen revolverende fondsen, niet automatisch besproken worden binnen de jaarlijkse begrotingscyclus (Algemene Rekenkamer, 2019, p.46.). Dit komt doordat financiële middelen vaak eenmalig voor meerdere jaren toegekend worden aan een fonds, waardoor deze middelen niet jaarlijks op de begroting terug te vinden zijn. Daarnaast kan het parlement door middel van moties of schriftelijke vragen verzoeken doen om aanvullende informatie over een fonds te verkrijgen of hiermee nadere afspraken over bijvoorbeeld de informatievoorziening of verantwoording, te maken (Algemene Rekenkamer, 2019, p.46)⁸.

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek uit 2019 echter, dat de kwaliteit van de parlementaire controle en het budgetrecht met betrekking tot revolverende fondsen niet voldoende is en dat er ‘witte vlekken’ ontstaan in de huidige begrotingscyclus (Algemene Rekenkamer, 2019, p.52). Het parlement heeft daardoor onvoldoende zicht op de manier waarop financiële middelen binnen revolverende fondsen worden ingezet en hierdoor is het maken van heroverwegingen (allocatiefunctie en macro-economische functie van budgetrecht) onvoldoende mogelijk. Daarnaast is de verantwoording over revolverende fondsen belegt bij de verschillende ministeries wat volgens de Algemene Rekenkamer zou leiden tot onduidelijkheid en een gebrek aan een eenduidige manier van verantwoorden over revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2019, p.53).

Concluderend kan gesteld worden dat zowel budgetrecht als parlementaire controle belangrijke middelen zijn van het parlement. Beide instrumenten kunnen op verschillende manieren worden toegepast bij revolverende fondsen en vanuit de Algemene Rekenkamer worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het budgetrecht en de parlementaire controle.

⁸ Ten gevolge van een door de kamer ingediende motie werd bijvoorbeeld gerealiseerd dat de kamer jaarlijks een jaarverslag ontvangt van het revolverend fonds Dutch Venture Initiative (Algemene Rekenkamer, 2019, p.47).

2.3 Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk

Na een introductie van het revolverend fonds, het budgetrecht en de parlementaire controle, zal in dit hoofdstuk de overstap gemaakt worden naar bestuurskundige theorie over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Hierin zal een overzicht gegeven worden van de theoretische bestuurskundige context waarin verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk zich bevinden. Dit is relevant aangezien een revolverend fonds vaak uitgevoerd wordt in de vorm van een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie en zodoende bewust op afstand is geplaatst van de Rijksoverheid.

2.3.1 Opkomst van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk en de relatie met New Public Management

Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid zijn in aantal gegroeid in de afgelopen decennia. Nederland volgt hierin een trend die de afgelopen dertig jaar zichtbaar is binnen westerse landen. In de jaren negentig werd gesproken over ‘quango’s: quasi-autonome non-gouvernementele organisaties (Hood, 1982, p.44). Deze quango’s bewegen zich tussen overheid als opdrachtgever en hun eigen onafhankelijke organisatie als opdrachtnemer. Andere benamingen voor dezelfde organisatievorm zijn: semi-government, governmental bodies en agencies (Hood, 1982, p.44; de Kruijf, & Van Thiel; 2018, p.461)⁹. Een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie kan gezien worden als organisatie die op armlengte van haar moederdepartement staat en een publieke taak uitvoert (Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen, & Talbot, 2001, p.271). Aangezien verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in landen verschillend gedefinieerd worden is het lastig om het begrip te vatten in een eenduidige definitie welke toegepast kan worden op verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties wereldwijd. Wel is het mogelijk om een aantal universele kenmerken uiteen te zetten die een indicatie kunnen geven van de mate waarin een publieke organisatie als een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie kan worden geïdentificeerd: de organisatie staat buiten de hiërarchische structuur van het ministerie; de organisatie voert publieke taken/diensten uit op een nationaal niveau; de kernwerknemers zijn ambtenaren; de financiering is in zekere mate publiek; de organisatie valt in zekere mate onder publieke wet- en regelgeving (Pollitt et al., 2001, p 275).

De opkomst van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties is te verklaren vanuit de financiële situatie van de overheidsfinanciën in de jaren 80 en de opkomst van het New Public

⁹ In dit onderzoek zal de algemene term verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie gebruikt worden en voor de Nederlandse organisaties de begrippen Agentschappen en ZBO's.

Management (NPM) paradigma. (de Kruijf, & Van Thiel, 2018, p.461). Vanuit politici werd in deze tijd de oprichting van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties gesteund door verwachte economische, politieke en organisatorische voordelen (Overman, & Van Thiel, 2016, p.2; Schillemans, 2005, p.2). In de jaren 80 vond deze beweging plaats in voornamelijk landen die lid waren van de Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (Hood, 1995, p.98; Bandy, 2014, p.18), Nederland behoort hier ook toe. Het voornaamste uitgangspunt van NPM is het adopteren van private- management en organisatievormen door de publieke sector (Lægreid, 2014, p.324; Diefenbach, 2009, p.893; Bandy, 2014, p.19). Op verschillende fronten was er sprake van een merkbare verschuiving binnen de publieke sector: van een focus op het maken van beleid naar het ontwikkelen van managementvaardigheden; van een nadruk op proces naar een nadruk op output; van ordelijke hiërarchieën naar een competitieve benadering en van vaste bekostiging richting variabele bekostiging (Hood, 1995, p.95). Deze verschuiving zorgt ervoor dat NPM relatief hoog scoort op het delegeren van uitvoeringsautonomie (de vrijheid om zelf de uitvoering te bepalen) en ex post control (het achteraf controleren van de uitvoering) en laag scoort op beleidsautonomie (de vrijheid om zelf beleid te maken) en ex ante control (vooraf strenge vereisten formuleren). Door toepassing van NPM wordt beleidsontwikkeling in veel gevallen gescheiden van beleidsuitvoering: beleidsmakers delegeren hun gemaakte beleid aan managers die verantwoordelijk worden gehouden middels contracten (Lægreid, 2014, p.324). Door uitvoering te delegeren moet deze uitvoering achteraf verantwoord worden, waardoor het onderwerp verantwoording onder een vergrootglas kwam te liggen. De hierop volgende wens om betere verantwoording van gedelegeerde beleidsuitvoering in de publieke sector, kan gezien worden als een gevolg van veel hervormingen in de naam van NPM. Er werd verondersteld dat door toepassing van NPM, verantwoording de prestaties zou verbeteren (Lægreid, 2014, p.324). Echter is deze verwachte positieve relatie tussen verantwoording en prestaties gecompliceerd gebleken. Daarom is het noodzakelijk om het begrip en de verschillende vormen en dimensies van verantwoording nader te duiden.

2.3.2 Definitie verantwoording

Verantwoording is een breed begrip en wordt door verschillende auteurs anders gedefinieerd (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014, p.2). Mede daarom is het nuttig om te kijken waar de wortels van het begrip liggen. De grondslag van het begrip ‘verantwoording’ is te vinden in de boekhouding en de financiële verslaglegging: het gaat om het bijhouden en optellen van de belangrijkste financiële administratie. Daarnaast kan er, afhankelijk van de opgelegde

standaarden binnen verantwoording, niet-financieel verslag gedaan worden van gedane activiteiten (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014, p.3). In het kader van dit onderzoek gaat het om verantwoording op beide fronten aangezien er binnen revolverende fondsen verantwoord wordt op zowel financieel als maatschappelijk rendement. Binnen de publieke sector wordt bij verantwoording de nadruk gelegd op de formele wet- en regelgeving en het publieke karakter. De nadruk op wet- en regelgeving kan geduid worden doordat gestructureerde en systematische processen de kern vormen van de verantwoording van publieke diensten (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014, p.4). Het publieke karakter van verantwoording kan geduid worden in de context van openheid en transparantie waarin de publieke sector opereert: verantwoordingsdocumenten en - debatten zijn in grote mate openbaar toegankelijk (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014, p.7).

Definitie

Om een eenduidige definitie van verantwoording te hanteren in dit onderzoek, is de definitie van Bovens en Schillemans (2009, p.20) gebruikt; de schuingedrukte begrippen kunnen gezien worden als kernbegrippen binnen publieke verantwoording:

‘Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich *verplicht* voelt om *informatie* en uitleg te geven over zijn optreden, het forum *nadere vragen* kan stellen, een *oordeel* uit kan spreken en dit oordeel *consequenties* kan hebben voor de actor.’

Verantwoording kan op vele manieren plaatsvinden. Allereerst vindt verantwoording grotendeels plaats in een verantwoordingsarrangement; dit houdt in dat een actor en een forum een verantwoordingsrelatie hebben die een institutioneel karakter heeft. (Bovens & Schillemans, 2009, p.24). Dit houdt in dat een verantwoordingsproces is vastgelegd in regels en vaste vormen, en bepaalde waarden en instrumenten kent. Verantwoordings-processen kunnen ook ontstaan zonder een formeel verantwoordingsinstrument, dit wordt mede veroorzaakt door het toenemende open karakter van het openbaar bestuur waarin transparantie een meer centraler rol speelt (Meijer, 2014, p.507).

2.4 Verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie binnen de Nederlandse Rijksoverheid

Na een beschrijving van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk en de literatuur over publieke verantwoording zullen in dit hoofdstuk verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties binnen de Nederlandse Rijksoverheid beschreven worden. Dit is relevant aangezien deze verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zich in een vergelijkbare context bevinden als revolverende fondsen.

Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties binnen Nederland

Binnen Nederland zijn er twee veelvoorkomende vormen: Agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). Agentschappen worden direct gecontroleerd door ministeries en ZBO's hebben een meer zelfstandig karakter en worden daardoor indirect gecontroleerd door ministeries (de Kruijf, & Van Thiel, 2018, p.462).

2.4.1 Gevolgen beleidsuitvoering onderbrengen bij een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie

Het overbrengen van taken en bevoegdheden van een ministerie richting een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie heeft een aantal gevolgen. Ten eerste is er sprake van een gelimiteerde verantwoordelijkheid van politici voor de beleidsimplementatie aangezien deze op afstand is geplaatst (Van Thiel, 2004, p.181). Dit vermindert enerzijds het politieke risico omdat politici niet direct verantwoordelijk gehouden worden voor slechte prestaties van een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. Anderzijds kunnen politici goede prestaties niet direct toeschrijven aan hun eigen beleidsuitvoering. (Van Thiel, 2004, p.181). Ten tweede kan een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie mogelijkheden scheppen om belangengroepen te committeren aan de beleidsuitvoering, Dit kan bijvoorbeeld door bestuursleden te benoemen of werkgroepen en adviesraden vorm te geven (Van Thiel, 2004, p.182). Ten derde kan een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie de inzet op het gebied van coördinatie en monitoring verminderen; politici zullen zich niet tot in details met de activiteiten van een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie bemoeien. Daarnaast hoeven besluiten niet vooraf ambtelijk en politiek goedgekeurd te worden. Dit staat echter niet volledig op zichzelf aangezien er ook voorbeelden bekend zijn van extra kosten die ontstaan bij het monitoren van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (Van Thiel, 2004, p.182).

Uit onderzoek blijkt dat politici bij hun keuze tussen beleidsuitvoering onderbrengen bij een ministerie of een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie in mindere mate geleid worden door rationele politieke of economische condities. De toenemende keuze voor verzelfstandigde

uitvoeringsorganisaties kan als trend bestempeld kan worden (Van Thiel, 2004, p.182). Uit onderzoek blijkt daarnaast dat in een poging om informatie-asymmetrie te verminderen, politici hoge eisen stellen aan de informatievoorziening over de prestaties van een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. Deze ontwikkeling kan gezien worden als een poging om hun politieke controle te versterken (Van Thiel, 2004, p.196).

2.4.2 Onderscheid kaderstelling, sturing en verantwoording

Bij het op afstand plaatsen van beleidsuitvoering door de politiek kunnen de concepten kaderstelling, sturing en verantwoording onderscheiden worden:

Onder kaderstelling kan het ex ante formuleren van beleidskaders voor de uitvoerende partijen verstaan worden (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007, p.214). Schillemans (2005, p.5) hanteert de term bevoegdheidsverdeling en verstaat hieronder de ingestelde bewegingsruimte voor de ZBO's welke gecreëerd worden bij de oprichting. De verantwoordelijk minister kan op een aantal manieren deze bevoegdheidsverdeling toepassen: de instelling en toewijzing van taken en bevoegdheden, juridische vormgeving van de organisatie en inrichting van de controle.

Sturing kan gezien worden als het monitoren en bijstellen van de beleidsuitvoering (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007, p.214). Deze sturing kan zowel uitgevoerd worden vanuit de politiek als vanuit ministerie. Schillemans (2005, p.6) vult hierbij dat er gestuurd kan worden op basis van algemene regels en de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie.

Verantwoording kan gezien worden als het informeren over de uitvoering van het beleid. (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007, p.214). Verantwoording vindt in eerste instantie plaats richting het ministerie en vervolgens richting het parlement. Voor een uitgebreide toelichting op het begrip verantwoording zie: hoofdstuk 2.3.2.

Concluderend kan gesteld worden dat er verschillende vormen van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in Nederland zijn en dat het plaatsen van beleidsuitvoering op afstand van de overheid verschillende gevolgen heeft. De gevolgen zullen door middel van de concepten kaderstelling, sturing en verantwoording in het volgend hoofdstuk voor verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties toegelicht worden.

2.5 Kaderstelling, sturing en verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties

In dit hoofdstuk wordt beschreven worden hoe kaderstelling, sturing en verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zijn vormgegeven. Dit hoofdstuk dient als een theoretische basis om de kaderstelling, sturing en verantwoording bij revolverende fondsen goed te kunnen operationaliseren.

2.5.1 Kaderstelling bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties

Een ZBO valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en Agentschappen vallen onder de regeling Agentschappen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen definieert een ZBO als volgt: ‘een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister’¹⁰. Hierin wordt dus duidelijk dat een ZBO niet ondergeschikt is aan de minister, zodoende heeft de minister ook geen concrete aanwijzings- of instructiebevoegdheden (Broeksteeg, 2018, p.297). Middels een instellingswet bij oprichting van een ZBO wordt een kader geschetst over de verantwoording; hierover moet de minister verantwoording afleggen bij het parlement (Broeksteeg, 2018, p.297; Tonkiss, Van Thiel, Verhoest, & Skelcher, 2014, p.15). Hierin is dus te stellen dat het parlement vooraf per instellingswet haar eigen reikwijdte van de parlementaire controle bepaald (Broeksteeg, 2018, p.297). Aangezien per ZBO de instellingswet anders is opgesteld ontstaat een veelkleurigheid aan geldende kaders welke afbreuk doet aan een helder en uniform kader voor parlementaire controle. Om deze pluriformiteit te reduceren is in 2007 besloten tot het opstellen van een Kaderwet voor ZBO’s (de Kruijf, & Van Thiel; 2018, p.462). Echter komt het vandaag de dag regelmatig voor dat een instellingswet van een ZBO een aantal uitgangspunten van de kaderwet ongeldig verklaard (Broeksteeg, 2018, p.298). Broeksteeg (2018, p.298) spreekt hier van een ‘parlementaire lancune’ omdat er niet te allen tijde sprake is van directe democratische legitimatie van het parlement. Schillemans (2005, p.1) vult hierbij aan dat er kritiek is op ZBO’s aangezien zij kunnen functioneren als een ‘ondemocratische tussenlaag’ binnen het openbaar bestuur. Echter nuanceert Schillemans (2005, p.17) bovenstaande beweringen met de observatie dat er in de praktijk geen grote politieke en democratische problemen rondom ZBO’s zijn geconstateerd. De toepassing van de kaders is afhankelijk van de mate waarin de

¹⁰ Zie voor de Kaderwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2020-01-01>

ZBO in de praktijk omgaat met de gestelde kaders, bij een grote mate van autonomie voor een ZBO kunnen kaders anders toegepast worden (Schillemans, 2013, p.556).

Voor agentschappen is het kader geschetst in de Regeling Agentschappen. Hierin staat de institutionele inrichting en de relatie met het moederdepartement beschreven. Voor agentschappen geldt dat er in grote mate sprake is van een uniform kader (Schillemans, 2013, p.549). De meeste Agentschappen zijn voormalige uitvoerende afdelingen van het moederdepartement, en zodoende kunnen ze gezien worden als ‘intern autonomization’ (Van Thiel, 2011 p.3). Agentschappen bezitten geen eigen juridisch kader en vallen onder de verantwoording van het departement. De kaderstelling ter oprichting van een Agentschap wordt vormgegeven door twaalf vereisten waaraan voldaan moet worden, vervolgens start er een éénjarige proefperiode. Na deze proefperiode moet de oprichting van een Agentschap goedgekeurd worden door het moederdepartement, de Minister van Financiën, het kabinet en het parlement (Van Thiel; 2011 p.3).

Hieruit blijkt dat ZBO's ten opzichte van Agentschappen over het algemeen over meer autonomie beschikken. Met betrekking tot de kaderstelling zijn er daardoor bij ZBO's meer mogelijkheden gecreëerd om deze kaders te specificeren, ten opzichte van Agentschappen. In dat opzicht kan gesteld worden dat ZBO's meer overeenkomsten hebben met revolverende fondsen dan Agentschappen, zodoende zal de nadruk in het vervolg van dit hoofdstuk ook liggen op sturing en verantwoording bij ZBO's.

2.5.2 Sturing bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties

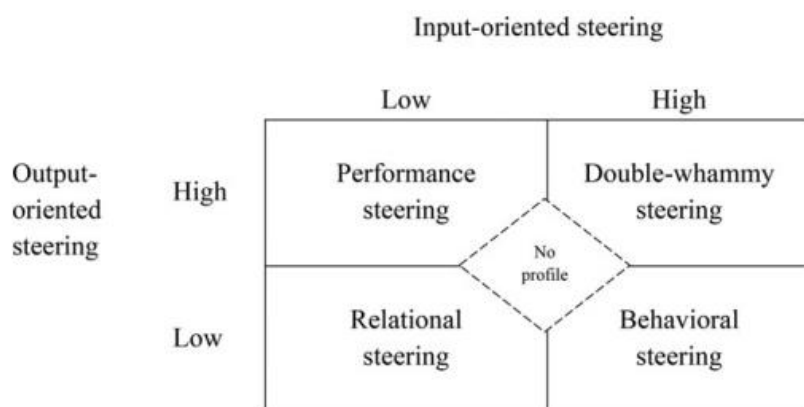
De sturing van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties vindt in eerste instantie plaats in de ministerie-agency-relatie, deze is van oudsher gebaseerd op een principal-agent relatie waarin de principal (ministerie) specifieke taken delegeert aan de agent (verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie) (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.54). Afspraken over deze relatie worden contractueel vastgelegd (bijvoorbeeld in een contract, subsidiebeschikking). Deze benadering gaat uit van een doel-incongruente: de agent wil een zo hoog mogelijke taakrealisatie voor zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo hoog mogelijke inkomsten wil tegen een zo laag mogelijk inzet. Aanvullend kan er informatie-assymetrie ontstaan aangezien de agent meer kennis en ervaring over de uitvoering heeft dan de principal (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.54).

De afgelopen twintig jaar is er een verschuiving te zien van het principal-agent model richting het principal-stewardmodel. Bij het principaal-stewardmodel wordt er in meerdere mate

uitgegaan van een gedeeld belang zonder doel-incongruentie en informatie-assymetrie. In dit model wordt er uitgegaan van vertrouwen en monitort de principaal de uitvoering van de steward minder (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.55). Uit onderzoek blijkt dat bij Nederlandse ZBO's beide modellen gehanteerd worden. Bij de ene ZBO zijn afspraken uitgewerkt in documenten, zoals toezichtsvisies, sturingsprotocollen of informatiestatuten en bij de andere ZBO zijn er geen expliciete documenten. (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.63). Aanvullende instrumenten die gebruikt worden voor sturing zijn: sturingsprotocol of -notitie, governance arrangement, toezichtsvisie, informatiestatuut, kaderbrief, kaderwet, overlegstructuur, uitvoeringstoets, prestatieindicatoren, gedragscode, tariefbepaling. Daarnaast worden ook de verantwoordingsdocumenten zoals het jaarverslag en de jaarrekening gebruikt om te sturen (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.63).

Een andere factor die de sturing bepaald is de actor waarbij de sturing belegd is, bij sommige ZBO's is de sturing belegd bij de inhoudelijke beleidsdirectie en bij andere bij financiële afdeling (Financieel-Economische-Zaken (FEZ)/eigenaarsadvisering), dit heeft gevolgen voor de uitvoering van de sturingsrelatie (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.63). De variatie in sturing kan verklaard worden door het ontbreken van een uniform kader en het gebrek aan centrale coördinatie. Volgens Van Thiel & Hendriks (2014, p.64) ontstaat er zodoende een gebrek aan kennisdeling en zijn er geen goede formats, richtlijnen en handleidingen voor sturing binnen verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Onderliggend is er ook al jaren een discussie tussen uniformisten en pluralisten over sturingsarrangementen; uniformisten streven een volledige harmonisatie van arrangementen na, terwijl pluralisten diversiteit omarmen. Deze discussie komt tot een summum in de Kaderwet: uniforme kaders die geformuleerd zijn in de Kaderwet, maar deze zijn niet volledig verplicht (Van Thiel & Hendriks, 2014, p.64).

In een recent onderzoek onderscheiden Askim, Bjurstrøm & Kjærvik (2019, p.472-473) vier manieren om als ministerie te sturen op verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, deze zijn weergegeven in figuur 2.



Figuur 2. Vier manieren van sturing in ministry-agency-relaties (Askim, Bjurstrøm, & Kjærvik, 2019, p.473).

Onderzoek onder 142 Noorse verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties toont aan dat bij ongeveer de helft van deze organisaties een duidelijk profiel van de sturingsrelatie te onderscheiden is (Askim, Bjurstrøm & Kjærvik, 2019, p.485). De meest voorkomende sturingrelaties zijn te vatten in twee varianten: *relational steering*: waarbij de informele relatie centraal staat, en *double whammy*; zowel input als output staan centraal.

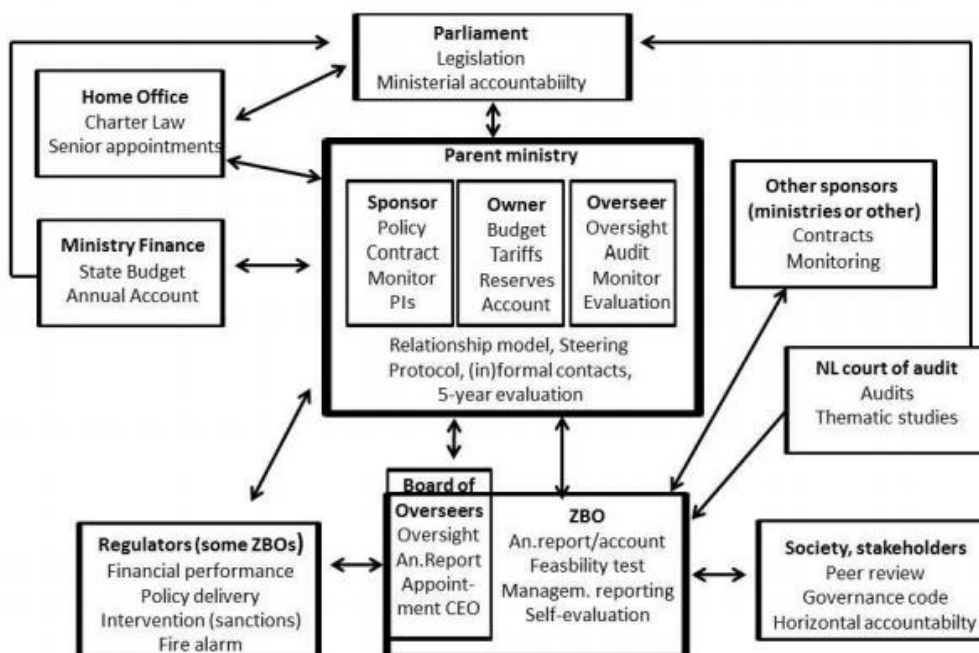
Met betrekking tot parlementaire sturing geldt voor Nederlandse ZBO's dat zij een grote mate van autonomie genieten en dat de minister (politiek) verantwoordelijk is voor: beleidsimplementatie; beslissingen over het delegeren van taken richting een ZBO en toezicht op ZBO's. (Tonkiss et al., 2014, p.16). Wel is er parlementaire sturing zichtbaar als er zich bij een ZBO een incident voordoet; dan wordt er vanuit het parlement gestuurd de minister te laten ingrijpen (Tonkiss et al., 2014, p.16). ZBO's hebben dus geen directe relatie met het parlement en het parlement zal de minister ter verantwoording moeten roepen (Tonkiss et al., 2014, p.18).¹¹

2.5.3 Verantwoording bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties

Verantwoording vindt bij ZBO's allereerst plaats richting het moederdepartement. Dit wordt gevat in de hiërarchische principaal-agentrelatie waarin het ministerie fungeert als opdrachtgever richting een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie (Faber, & Budding, 2018, p.14). In deze rol kan de opdrachtgever de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie vragen om verantwoording af te leggen over de geleverde diensten en producten. ZBO's zijn verplicht

¹¹ Door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer is in 2011 gesuggereerd om de mogelijkheden te bieden aan het parlement om directeurs van ZBO's uit te kunnen nodigen om met hen in gesprek te gaan over hun taken, deze suggestie is echter niet overgenomen door het kabinet.

om jaarlijks een financieel en inhoudelijk jaarverslag op te stellen waarin verantwoord wordt over de uitvoering van producten of diensten¹². Naast dit jaarverslag zijn er nog een aantal andere mogelijkheden om verantwoording af te leggen (Faber, & Budding, 2018, p.14). Ten eerste, door de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus. Ten tweede, door periodieke evaluaties (beleidsdoorlichtingen¹³). Ten derde, door externe aanvragen (Wob-verzoeken). Ten vierde, door open data. Aanvullend kan verantwoording plaatsvinden door middel van bijvoorbeeld informele contacten, peer review, toetsing van governance codes¹⁴ en horizontale verantwoording door het bevragen van stakeholders. Een goed overzicht van de verantwoordingsrelaties die een ZBO heeft zijn weergegeven in figuur 3. Opvallend is dat er geen uniformiteit is in de vormgeving van de verantwoording, dit komt mede door de relatieve autonomie die ministeries hebben om hun verantwoordingsrelatie met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties vorm te geven (Tonkiss et al., 2014, p.21).



Figuur 3. Relaties van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties in Nederland (Tonkiss et al., 2014, p.18)

¹² Dit staat vermeld in de Kaderwet ZBO Artikel 18.1.

¹³ Elke ZBO moet verplicht om de vijf jaar geëvalueerd worden, dit blijkt niet altijd te gebeuren en niet alle rapporten worden openbaar gemaakt. (Tonkiss et al., 2014 p.20).

¹⁴ Een voorbeeld hiervan is de website www.publiekverantwoorden.nl. Middels dit initiatief bundelen een aantal ZBO's hun krachten ter verbetering van de kwaliteit in publieke dienstverlening (door middel van een gezamenlijke governance code en door met elkaar in gesprek te gaan). Er is echter te zien dat deze website niet recent onderhouden is.

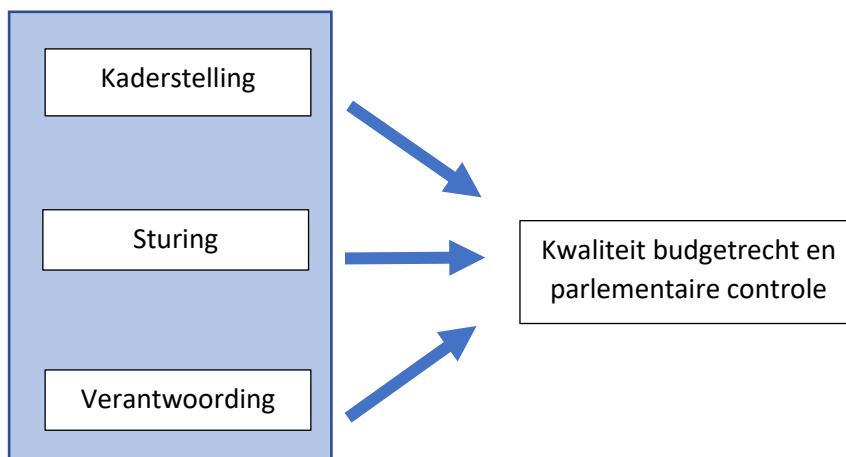
Met betrekking tot verantwoording van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties richting het parlement is het opvallend dat verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties door politici ter verantwoording worden geroepen in het geval van incidenten, dit verloopt dan via de verantwoordelijke minister (Tonkiss et al., 2014, p.16). Verantwoordingsdocumenten worden in mindere mate door het parlement besproken (Tonkiss et al., 2014, p.20). Zoals eerder benoemd is er geen direct contact tussen verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties en het parlement.

Geconcludeerd kan worden dat kaderstelling, sturing en verantwoording op verschillende manieren en vormen zichtbaar is bij ZBO's. Daarnaast blijkt de inrichting invloed te hebben op de mogelijkheden tot het uitvoeren van het budgetrecht en de parlementaire controle.

2.6 Conceptueel model

Op basis van voorgaande hoofdstukken is er een conceptueel model ontwikkeld, deze is zichtbaar in figuur 4. Dit model toont de kern van het onderzoek aan en maakt hierin het onderscheid en de verwachte relaties kenbaar. De verwachting is dat de onafhankelijke variabelen kaderstelling, sturing en verantwoording invloed hebben op de afhankelijke variabele: kwaliteit van het budgetrecht en de parlementaire controle. Deze invloed is niet te vatten in een concrete hypothesen en zal in het verkennende onderzoek geïdentificeerd worden. In het volgende hoofdstuk zullen de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd worden zodat deze variabelen meetbaar worden.

In het conceptueel model zijn de begrippen kaderstelling, sturing en verantwoording weergegeven. De volgorde van de begrippen kaderstelling, sturing en verantwoording is zichtbaar in de verticale vormgeving, gezien verantwoording grotendeels bepaald wordt door de kaders die hieraan ten grondslag liggen en de sturing die voortvloeit uit de gestelde kaders. De drie begrippen kunnen tevens gekoppeld worden aan de benamingen in het Latijn die vaak gebruikt worden in literatuur over publieke verantwoording: kaderstelling als *ex ante*-mechanisme, sturing als *ex-durante*-mechanisme¹⁵ en verantwoording als *ex post*-mechanisme.



Figuur 4. Conceptueel model.

¹⁵ De term *ex-durante* wordt in literatuur over publieke verantwoording minder gebruikt, deze term is wel te vinden in wetenschappelijk onderzoek naar beleidsevaluaties (zie bijvoorbeeld: Netten, Bargh, Choenni, & Meijer, 2017, p.228; Steunenbergh, 2018, p.2; Duijn, 2018, p.34).

3. Methode

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek beschreven. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gekozen onderzoeksbenadering. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de onderzoeksmethode beschreven. In paragraaf 3.3 wordt de casusselectie toegelicht. In paragraaf 3.4 wordt de gehanteerde methode voor de dataverzameling beschreven. In paragraaf 3.5 wordt de operationalisatie van de theoretische concepten beschreven. In paragraaf 3.6 wordt de data-analyse beschreven. In paragraaf 3.7 wordt de betrouwbaarheid beschreven en in paragraaf 3.8 de validiteit. In paragraaf 3.9 wordt een persoonlijke reflectie gegeven op de validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Onderzoeksbenadering

In dit onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Binnen onderzoek naar publieke verantwoording is deze aanpak veelvoorkomend omdat publieke verantwoording een ambigu onderzoekconcept is. Kwalitatief onderzoek stelt onderzoekers in staat om relaties en structuren goed in kaart te brengen (Yang, 2014, p. 161). Zowel uit de inleiding als het theoretisch kader blijkt dat revolverende fondsen in de praktijk tot uitvoering komen in zeer specifieke vormen. Binnen dit onderzoek is er daarnaast gekozen voor een combinatie van zowel een deductieve als inductieve aanpak¹⁶. Bij deductief onderzoek wordt op basis van bestaande theorie een fenomeen onderzocht (Van Thiel, 2010, p. 34). Het onderzoek is deductief van aard omdat bestaande theorie over verzelfstandigde organisaties (voornamelijk gericht op ZBO's en Agentschappen) gebruikt wordt om de empirie over revolverende fondsen te duiden. De verwachting is dat de theoretische concepten voorkomend uit onderzoek naar verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties toepasbaar zijn op onderzoek naar revolverende fondsen. Hiertoe is een conceptueel model ontwikkeld en zijn de concepten geoperationaliseerd. Bij inductief onderzoek wordt het probleem in de praktijk onderzocht in de situatie waarin het zich voordoet, dit is relevant als er over een onderwerp nog niet veel kennis of theorie beschikbaar is (Van Thiel, 2010, p. 33). Het onderzoek is inductief van aard omdat veel kennis over het onderwerp van revolverende fondsen uit de praktijk gehaald zal worden. Het onderzoek heeft dus een sterk verkennend karakter.

¹⁶ Deze combinatie wordt op het gebied van kwalitatief onderzoek binnen de bestuurskunde door verschillende onderzoekers gehanteerd. Zie bijvoorbeeld de artikelen: Ashworth, R. E., McDermott, A. M., & Currie, G. (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 318-333. & Gieske, H., Duijn, M., & van Buuren, A. (2020). Ambidextrous practices in public service organizations: innovation and optimization tensions in Dutch water authorities. *Public Management Review*, 22(3), 341-363.

3.2 Onderzoeksmethode

Om deze onderzoeksbenadering vorm te geven zal er gebruik worden gemaakt van een *casestudy design*. Een casestudy is een rijke, empirische omschrijving van een specifiek fenomeen (Yang, 2014, p. 164). In een casestudy wordt op verschillende manieren (veelal) kwalitatieve data verzameld; dit kan gezien worden als een holistische aanpak. Om deze data te verzamelen worden verschillende methodes gebruikt; dit leidt ertoe dat bevindingen op verschillende manieren getoetst kunnen worden (Van Thiel, 2010, p. 99). Onderzoek door middel van een casestudy wordt aangeraden in omgevingen waar een fenomeen actueel is en in geringe mate voorkomt (Van Thiel, 2010, p. 99). Dit is bij revolverende fondsen het geval. Daarnaast past de praktijkgerichte aanpak van een casestudy goed als de onderzoeker tracht een bijdrage te leveren aan het oplossen van een concreet en maatschappelijk vraagstuk (Van Thiel, 2010, p. 99).

3.3 Casusselectie

Er wordt gekozen voor een *multiple casestudy* waarin verschillende casussen onderzocht worden. Binnen de Nederlandse Rijksoverheid kunnen 30 revolverende fondsen worden onderscheiden (Algemene Rekenkamer, 2019, p. 12). Zes van deze fondsen zijn in financiële omvang dermate klein dat ze bij voorbaat niet opgenomen zijn in de casusselectie. Van de 24 fondsen is een tabel gemaakt om een duidelijk overzicht te krijgen van de kenmerken van de verschillende fondsen. De casusselectie is uitgevoerd aan de hand van een vijf selectiecriteria. Allereerst moet worden opgemerkt dat de selectie gemaakt is met het doel om een brede diversiteit aan fondsen te selecteren, om zo de verschillende verschijningsvormen van revolverende fondsen te kunnen onderzoeken. Dit sluit aan bij de selectiemethode voor contrasterende cases die beschreven wordt door Van Thiel (2010, p. 104). Deze variatie uit zich in de volgende selectiecriteria: verantwoordelijk ministerie, rechtsvorm, financieringsstructuur, fondsbeheer en fondsvermogen (geplaatst binnen of buiten de Rijksbegroting) en de af- of aanwezigheid van cofinanciering. Deze variatie sluit aan bij de aanbeveling om bij variatie te focussen op onafhankelijke variabele (Van Thiel, 2010, p. 104). In dit geval sluit de variatie aan op de onafhankelijke variabelen kaderstelling, sturing en verantwoording. Ten gevolge van de variatie is namelijk de verwachting dat de kaderstelling, sturing en verantwoording per fonds ook varieert. Ten slotte is het belangrijk op te merken dat er is gekozen om alleen fondsen te selecteren met een grote financiële fondsomvang (minimaal 40 miljoen euro), gezien verondersteld wordt dat deze fondsen het grootste risico

met betrekking tot verantwoording lopen en daardoor onder grotere aandacht staan van het parlement. Aan de hand van bovenstaande selectiecriteria zijn vijf revolverende fondsen van de Rijksoverheid geselecteerd. Deze fondsen zijn weergegeven in tabel 2. In tabel 3 wordt een toelichting gegeven op de bovengenoemde selectiecriteria.

Ministerie	Naam fonds	Uitvoerder van het fonds
Buitenlandse Zaken	DGGF - Dutch Good Growth Fund	RVO + PWC/Triplejump + Atradius
Binnenlandse Zaken	NEF - Nationaal Energiebespaarfonds	Stimuleringsfonds Volkhuysvesting (SVn)
Economische Zaken	Innovatiekrediet	RVO
	Qredits	Stichting Qredits
	Seed Capital	RVO

Tabel 2. *Geselecteerde revolverende fondsen.*

	DGGF ¹⁷	NEF	Innovatiekrediet	Qredits	Seed Capital
Rechtsvorm	Divers	Stichting	Agentschap (RVO)	Stichting	Agentschap (RVO)
Financiering ministerie	Divers	Subsidie, voorschot	Direct uit begroting	Subsidie ¹⁸	Direct uit begroting
Fondsvermogen (miljoenen)¹⁹	700	75	475	45	260
Plaatsing fondsvermogen	Divers	Buiten rijk	Binnen rijk	Buiten rijk	Binnen rijk
Co-financiering fondsvermogen	Divers	Ja	Nee	Ja	Nee

Tabel 3. *Selectiecriteria revolverende fondsen, gegevens ontleend aan rapport Algemene Rekenkamer (2019).*

¹⁷ Voor DGGF geldt de indicatie divers aangezien dit fonds in de praktijk bestaat uit drie losse fondsen die alle drie verschillend zijn ingericht.

¹⁸ In de praktijk is dit een achtergestelde lening.

¹⁹ Dit betreft de toegezegde rijksbijdrage (peildatum 2019: op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer).

3.4 Dataverzameling

De cases zullen door middel van vier verschillende kwalitatieve onderzoeksbronnen onderzocht worden. De verschillende onderzoeksbronnen bevorderen de triangulatie van het onderzoek; er worden meerdere databronnen gehanteerd om het fenomeen te onderzoeken (Van Thiel, 2010, p. 106).

Ten eerste zal er gebruik worden gemaakt van vooronderzoek door middel van verkennende open interviews om het onderzoeksveld naar revolverende fondsen te verkennen. Open interviews bieden een goede mogelijkheid in het verkennende deel van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 109). Deze gesprekken worden mede gebruikt om de probleemstelling van het onderzoek aan te scherpen, en dragen bij aan de inductieve insteek van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 109). Deze respondenten kenmerken zich tot experts op het gebied van revolverende fondsen vanuit zowel de wetenschap als de praktijk. Een overzicht van de respondenten waarmee de open interviews zijn gehouden is te vinden in bijlage 2.

Ten tweede wordt er een documentenanalyse uitgevoerd; hierin worden bestaande documenten onderzocht om informatie te verkrijgen over de kaderstelling, sturing en verantwoording bij revolverende fondsen. Dit betreffen zowel documenten van het ministerie als documenten van revolverende fondsen. In deze documentenanalyse zullen de volgende documenten onderzocht worden: oprichtingsdocumentatie fondsen, jaarverslagen/begrotingen van zowel ministeries als fondsen, onderzoeksrapporten of evaluaties van fondsen. Deze documentenanalyse wordt uitgevoerd met behulp van de onderscheiden theoretische concepten en de ontwikkelde indicatoren zoals beschreven in tabel 5. Een overzicht van de onderzochte documenten is te vinden in bijlage 3.

Ten derde zullen er semi-gestructureerde interviews gehouden worden met beleidsmedewerkers vanuit de ministeries en de uitvoerende fondsmanagers van de revolverende fondsen. Er is gekozen om aan zowel aan de beleids- als uitvoeringskant interviews te houden om de consistentie van de bevindingen te vergroten. Deze interviews zullen gebruikt worden om de praktijk van kaderstelling, sturing en verantwoording binnen revolverende fondsen nader te onderzoeken. Interviews vormen hier een goede methode voor omdat er doorgevraagd kan worden en door het stellen van vragen nadere informatie uitgevraagd kan worden (Van Thiel, 2010, p. 108). De interviews zullen een semi-gestructureerde inslag hebben: er zal gebruik worden gemaakt van een topiclijst met

onderwerpen en interviewvragen. Er zijn twee aparte topiclijsten: één voor de betrokkenen vanuit de ministeries en één voor de fondsmanagers. De topiclijsten zijn te vinden in bijlage 4 & 5. De inhoud van deze topiclijsten is gebaseerd op de operationalisatie zoals beschreven in hoofdstuk 3.5. Een overzicht van de respondenten is te vinden in onderstaande tabel 4.

Fonds	Organsatie	Functie	Respondentnummer
NEF	Ministerie van BZK	Beleidsmedewerker	1
NEF	SVn	Fondsmanager	2
DGGF	Ministerie van BuZa	Leidinggevende	3
DGGF	Ministerie van BuZa	Beleidsmedewerker	4
DGGF	PWC/TripleJump	Fondsmanager	5
DGGF	Ministerie van BuZa	Beleidsmedewerker	6
Innovatiekrediet	RVO	Fondsmanager	7
Innovatiekrediet	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker	8
Innovatiekrediet	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker	9
Seed Capital	RVO	Fondsmanager	10
Seed Capital	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker	11
Qredits	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker	12
Qredits	Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker	13
Qredits	Qredits	Directielid	14

Tabel 4. *Overzicht respondenten interviews.*

Ten vierde zullen er semi-gestructureerde interviews met parlementariërs gehouden worden om hen te bevragen naar hun visie op de toepassing van het budgetrecht en parlementaire controle. Deze parlementariërs zullen geselecteerd worden op basis van hun betrokkenheid bij het onderwerp revolverende fondsen. De topiclijst is te vinden in bijlage 5. De inhoud van deze topiclijst is gebaseerd op de operationalisatie zoals beschreven in hoofdstuk 3.5. De geïnterviewde parlementariërs zijn Eppo Bruins van de ChristenUnie (respondent 15) en Evert-Jan Slootweg van het CDA (respondent 16). Dhr. Bruins is geselecteerd op basis van zijn inbreng in het verantwoordingsdebat over het jaar 2018 waarin hij zich kritisch opstelde tegenover verantwoording over revolverende fondsen. Dhr. Slootweg is geselecteerd op basis van zijn aanzet tot het organiseren van een Algemeen Overleg over het Rekenkamerrapport. Aanvullend zijn er nog een aantal andere parlementariërs benadert maar zij konden niet bereikt worden.

3.5 Operationalisatie theoretische concepten.

Op basis van het theoretisch kader zijn de concepten kaderstelling, sturing en verantwoording geoperationaliseerd om de concepten voor deze studie meetbaar te maken. De concepten worden gedefinieerd en aanvullend zal bepaald worden welke uitingvormen het theoretisch concept aan kan nemen (Van Thiel, 2010, p. 52). Deze uitingvormen zullen gebruikt worden om het concept te ‘meten’ in de praktijk van revoluerende fondsen. Allereerst zal worden ingegaan op de concepten kaderstelling, sturing en verantwoording en vervolgens op het budgetrecht en de parlementaire controle. Vervolgens zullen de concepten weergegeven worden in tabel 5.

3.5.1 Operationalisatie kaderstelling

Onder kaderstelling wordt het ex ante (vooraf) formuleren van beleidskaders voor de uitvoerende partijen verstaan (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007). Verwacht wordt dat kaderstelling invloed heeft op het budgetrecht en de parlementaire controle. Dit komt mede voort uit het feit dat de het parlement door middel van het ontwerpen van wet en regelgeving de eigen mate van budgetrecht en parlementaire controle bepaald (Broeksteeg, 2018). Daarnaast kan de kaderstelling aangevuld worden met nadere kaders vanuit het ministerie.

De kaderstelling is meetbaar door middel van een aantal indicatoren:

Ten eerste de juridische kaders: hiermee wordt de geldende wet- en regelgeving bedoeld waaraan het fonds onderhevig is (Broeksteeg, 2018; Tonkiss et al., 2014; van den Brink, 2019). In het onderzoek zal nagegaan worden aan welke juridische kaders de fondsen onderhevig zijn en welke invloed dit heeft op het budgetrecht en de parlementaire controle. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: algemene kaders of specifieke kaders.

Ten tweede de kaders vanuit het moederdepartement: aanvullend op de geldende juridische kaders kunnen er kaders vanuit het verantwoordelijke moederdepartement worden opgelegd (Van Thiel, 2011; de Kruijf, & Van Thiel, 2018). Dit betreffen nadere afspraken over bijvoorbeeld de uitvoering van het fonds, de geldende doelgroepen van het fonds of een investeringsreglement. De verwachting is dat de mate waarin deze afspraken gemaakt zijn de mogelijkheid tot het uitvoeren van het budgetrecht en de parlementaire controle kan beïnvloeden. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: aanwezig of afwezig.

Ten derde de toepassing van de kaders: hiermee wordt bedoeld hoe de huidige kaders toegepast worden en of er behoefte is aan een aanpassing van de kaders (Schillemans, 2013). De verwachting is dat kaders toegepast worden maar er soms onduidelijkheid bestaat over de toepassing en zodoende aanpassing van de kaders wenselijk is. De verwachting is dat onduidelijkheid over de kaders de mogelijkheid tot het uitvoeren van het budgetrecht en de parlementaire controle kan beperken. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: tevreden of ontevreden over de toepassing.

3.5.2 Operationalisatie sturing

Onder sturing wordt het monitoren en bijstellen van de beleidsuitvoering verstaan (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007). Verwacht wordt dat sturing in mindere mate invloed heeft op de het budgetrecht en de parlementaire controle aangezien er bewust gekozen is voor autonomie en uit onderzoek onder ZBO's blijkt dat er in mindere mate politieke sturing zichtbaar is (Tonkiss et al., 2014). De sturing is meetbaar door middel van een aantal indicatoren:

Ten eerste de inrichting van de sturing: hiermee wordt bedoeld welke afspraken er zijn gemaakt over de sturing en waar deze is belegd (Van Thiel & Hendriks, 2014). De verwachting is dat er in overeenstemming met sturing bij ZBO's sprake is van variatie op het gebied van sturing (Van Thiel & Hendriks (2014). Daarnaast is de verwachting dat bij fondsen die opgericht zijn binnen een bestaand kader er sprake is van meer afspraken met betrekking tot de sturing. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn kwalitatief en zullen beschreven worden.

Ten tweede de sturingsarrangementen: hiermee worden de concrete middelen waarmee gestuurd wordt bedoeld (Askim, Bjurstrøm & Kjærvik, 2019; Van Thiel & Hendriks, 2014). De verwachting is dat er verschillen zijn tussen fondsen op het gebied van de gehanteerde sturingsarrangementen. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn kwalitatief en zullen beschreven worden.

Ten derde de toepassing sturing: hiermee wordt bedoeld hoe de huidige sturing toegepast wordt en hoe dit ervaren wordt. De verwachting is dat de sturing bij revolverende fondsen overeenkomsten heeft met de discussie over variatie en uniformering welke zichtbaar is bij ZBO's (Van Thiel & Hendriks, 2014). De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: tevreden over huidige sturing, wens tot uniformering.

3.5.3 Operationalisatie verantwoording

Onder verantwoording wordt het informeren over de uitvoering van het beleid verstaan (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007). De verantwoording is meetbaar door middel van een aantal indicatoren:

Ten eerste de inrichting van de verantwoording: hiermee worden de manieren waarop of arrangementen waarmee verantwoord wordt bedoeld (Faber, & Budding, 2018). De verwachting is dat in overeenstemming met de verantwoording bij ZBO's (Tonkiss et al., 2014), er bij revolverende fondsen geen sprake is van uniformiteit in de vormgeving van de verantwoording. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn kwalitatief en zullen beschreven worden.

Ten tweede de verantwoording richting het parlement: hiermee wordt bedoeld op welke wijze er richting het parlement wordt verantwoord (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, 2015; (Tonkiss et al., 2014, p. 20). De verwachting is dat er in overeenstemming met de de verantwoording bij ZBO's de verantwoording naast de wettelijke vastgelegde verantwoording richting het parlement, nadrukkelijk aan de orde is in het geval van incidenten. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: aanwezigheid/afwezigheid van aanvullende verantwoording.

Ten derde de ontwikkeling van de verantwoording: hiermee wordt bedoeld in hoeverre de verantwoording in ontwikkeling is. Bijvoorbeeld aanpassingen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer. De verwachting is dat ministeries naar aanleiding van aanbevelingen aanpassingen in de verantwoording hebben aangebracht. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: wel of geen aanpassingen.

3.5.4 Operationalisatie budgetrecht en parlementaire controle

Met het budgetrecht en de parlementaire controle worden respectievelijk het vooraf alloceren van middelen voor specifieke beleidsdoelstellingen en het achteraf controleren van de uitvoering van deze beleidsdoelstellingen bedoeld (Schoneveld, 2015).

Het budgetrecht zal meetbaar gemaakt worden door in te gaan op:

Ten eerste de toekenning van middelen aan de fondsen. De verwachting is dat de manier waarop middelen toegekend worden aan het fonds invloed hebben op het budgetrecht. De waarden die deze indicator kan aannemen zullen in overzichtstabellen beschreven worden.

Ten tweede de visie van de parlementariërs op de belangrijkste elementen en functies van het

budgetrecht. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn kwalitatief en zullen beschreven worden. Ten derde het meerjarige karakter van de fondsen en de koppeling aan de begrotingscyclus. De verwachting is dat het meerjarige karakter van de fondsen het budgetrecht kan beïnvloeden aangezien er in beperkte mate verantwoord wordt over de middelen in de jaarlijkse begrotingscyclus (Algemene Rekenkamer, 2019). De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: wel zichtbaar en niet zichtbaar in begrotingscyclus.

De parlementaire controle zal meetbaar gemaakt worden door in te gaan op:

Ten eerste de informatievoorziening richting het parlement. De verwachting is dat deze niet altijd als toereikend wordt ervaren (van den Brink, 2018; Verheij & Witte, 2018). De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: toereikend of niet toereikend. Ten tweede de ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening. De verwachting is dat er ontwikkelingen zijn naar aanleiding van het rekenkamerrapport. De waarden die deze indicator kan aannemen zijn: aanwezigheid of afwezigheid van ontwikkelingen.

Theoretisch concept	Indicator
Kaderstelling	Juridische kaders
	Kaders vanuit het moederdepartement
	Toepassing kaders
Sturing	Inrichting sturing
	Sturingsarrangementen
	Toepassing sturing
Verantwoording	Inrichting verantwoording
	Verantwoording richting het parlement
	Ontwikkeling verantwoording
Budgetrecht	Toekenning middelen
	Elementen en functies van het budgetrecht
	Het meerjarige karakter
Parlementaire controle	Informatievoorziening
	Ontwikkelingen informatievoorziening

Tabel 5. *Overzicht theoretische concepten en indicatoren.*

3.6 Data-analyse

De data uit de interviews en documentenanalyse is geanalyseerd met behulp van het programma Atlas. Er is gebruik gemaakt van van zowel deductieve als open codering. Voor het deductief coderen is gebruik gemaakt van een codeboom die gebaseerd is op het theoretisch kader: concepten en begrippen uit het theoretisch kader worden toegekend aan specifieke tekstfragmenten. Het open coderen houdt in dat voor tekstfragmenten welke niet toegekend kunnen worden aan de vooraf opgestelde codeboom een nieuwe code gecreëerd wordt. De codeboom is te vinden in bijlage 6.

3.7 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door een tweetal elementen: nauwkeurigheid van de variabelen en de consistentie waarmee de variabelen gemeten worden. (Van Thiel, 2010, p. 57). De nauwkeurigheid heeft voornamelijk betrekking op de meetinstrumenten die binnen het onderzoek gehanteerd worden. Dit kan bereikt worden door het meetinstrument te operationaliseren aan de hand van bestaande literatuur (Van Thiel, 2010, p. 57). In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van bestaande literatuur over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties om het meetinstrument te ontwerpen.

De consistentie uit zich voornamelijk in het principe van de herhaalbaarheid van het onderzoek. Mede hierom wordt er bij de verschillende interviews dezelfde topiclisten gehanteerd. Daarnaast verlopen de interviews volgens éénzelfde vast stramien (Van Thiel, 2010, p. 114). Geadviseerd wordt om bij een onderwerp waarover de onderzoeker weinig voorkennis heeft experts te bevragen voordat de onderzoeksfase van start gaat (Van Thiel, 2010, p. 114). Mede hierom zijn er zoals eerder benoemd open interviews gehouden om het onderzoeksveld te verkennen.

Daarnaast draagt de zorgvuldige casusselectie ook bij aanvang voor een grotere betrouwbaarheid van het onderzoek. Door middel van zorgvuldige vooronderzoek er het bieden van een duidelijk overzicht van de selectiecriteria van de mogelijke casussen is getracht om dit zo nauwkeurig mogelijk te doen. Van Thiel (2010, p. 56) adviseert om bijvoorbeeld te kiezen voor zowel beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Daarom is ervoor gekozen om bij elke casus zowel een vertegenwoordiger van het ministerie als een vertegenwoordiger van het fonds te interviewen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid aangezien bevindingen dan aan twee zijden getoetst kunnen worden.

3.8 Validiteit

M.b.t. validiteit kan onderscheiden worden in interne en externe validiteit. Interne validiteit bepaalt de geldigheid van het onderzoek; is er in het onderzoek écht gemeten wat de onderzoeker tracht te meten? (Van Thiel, 2010, p. 58). De externe validiteit betreft de mate van generaliseerbaarheid van het gedane onderzoek; in welke mate kunnen de onderzoeksresultaten ook gelden voor andere casuïstiek? (Van Thiel, 2010, p. 59).

Interne validiteit

In dit onderzoek is getracht om allereerst een brede uiteenzetting te schetsen over de theoretisch concepten van publieke verantwoording. Hier is veel onderzoek naar gedaan en hierin zijn duidelijk omliggende theoretische concepten zichtbaar die in de operationalisatie gebruikt zijn. Vervolgens is getracht om door het onderzoeksveld te specificeren naar verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk de onafhankelijke variabelen nader te kunnen specificeren: dit biedt een bestaand theoretisch kader om toe te passen op een nieuwe realiteit. Zoals eerder benoemd wordt er gebruikt gemaakt van triangulatie (Van Thiel, 2010, p. 106): voor de data worden verschillende methoden gebruikt (documentenanalyse, open interviews en semi-gestructureerde interviews). Door de theoretische concepten te toetsen bij meerdere respondenten in verschillende contexten kan de consistentie van de data getoetst worden. Aanvullend zijn de interviewverslagen voorgelegd aan de respondenten om er zeker van te zijn dat de verkregen data juist geïnterpreteerd is.

Externe validiteit

Een duidelijk theoretische basis kan dienen ter vergroting van de generaliseerbaarheid. In dit onderzoek is deze theoretische basis gering. Specifiek over revolverende fondsen zijn weinig wetenschappelijke onderzoeken gedaan. Het onderzoeksveld beperkt zich tot de financieringskant van de instrumenten en in mindere mate de koppeling met budgetrecht en parlementaire controle. Aanvullend is er sprake van een beperkte steekproef, niet alle revolverende fondsen van het Rijk zijn onderzocht. Dit beperkt de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Wel is getracht binnen de steekproef de diversiteit van de verschillende verschijningsvormen van revolverende fondsen recht te doen, dit kan de generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroten.

3.9 Persoonlijke reflectie op validiteit en betrouwbaarheid

Aanvullend op de onderzoeksmethoden kan ook de positie van de onderzoeker van belang zijn voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 60). Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een stageplek bij het Ministerie van Financiën, en

specifiek vanuit de afdeling Besturing, Bekostiging en Externe Verslaglegging. Deze afdeling is onder andere belast met het financieel beheer binnen de Rijksoverheid. Hierdoor kan het voor respondenten mogelijk zijn dat zij bepaalde uitspraken niet zullen doen of dat er sprake is van enige mate van sociale wenselijkheid. Zodoende is het belangrijk om te melden dat er gedurende de dataverzameling vanuit de onderzoeker geen waarde-oordelen of suggestieve vragen gehanteerd zijn. Ook heeft het standpunt vanuit het Ministerie van Financiën met betrekking tot dit specifieke onderwerp geen invloed gehad bij het opstellen van de casusselectie, interviewvragen of uitwerking van de resultaten. Wel is er gebruik gemaakt van de expertise vanuit de stageplek.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van zowel de documentenanalyse als de interviews besproken. Allereerst zal in hoofdstuk 4.1 per fonds een korte casusbeschrijving geschetst worden. De resultaten zullen besproken worden aan de hand van de onderscheiden concepten uit het theoretisch kader in de hoofdstukken: 4.2 kaderstelling; 4.3 sturing; 4.4 verantwoording; 4.5 parlementaire betrokkenheid; 4.6 integratie van de resultaten.

4.1 Casusbeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de vijf revolverende fondsen beknopt omschreven. De nadruk zal liggen op belangrijkste kenmerken van het fonds, de financiële constructie en de uitvoering van het fonds.

4.1.1 Nationaal Energiebespaarfonds (NEF)

Het NEF is in 2014 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) opgericht als een stichting. Het fonds heeft als doel om energiebesparende maatregelen bij zowel woningeigenaren als VvE's te financieren door middel van leningen met een lage rente. De stichting werd voor 75 miljoen gefinancierd door middel van een subsidie met terugbetaalverplichting en door een krediet van 225 miljoen van co-financiers. Inmiddels is de totale fondsomvang opgelopen tot 1 miljard euro (Nationaal Energiebespaarfonds, 2020). De financiering van de overheid is achtergesteld²⁰ op de financiering van de private co-financiers (Algemene Rekenkamer 2019, p.81). De uitvoering van het fonds is belegd bij Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn), een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk.

4.1.2 Dutch Good Growth Fund (DGGF)

Het DGGF is in 2014 opgericht door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) in drie verschillende onderdelen die elk hun eigen doelstelling en constructie hebben. Het overkoepelende doel van DGGF is het bevorderen van ondernemerschap en het creëren van banen in ontwikkelingslanden. Onderdeel 1 financiert investeringen door Nederlandse bedrijven en wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

²⁰ Dit betreft een achtergestelde lening. Het concept van een achtergestelde lening houdt in dat in dit geval dat private partijen die cofinanciering in het fonds voorrang hebben m.b.t terugbetaling bij een mogelijk faillissement ten opzichte van de overheid. Dit maakt cofinanciering door private partijen aantrekkelijker aangezien de achtergestelde lening van de overheid als een buffer gezien kan worden die de eerste klappen op kan vangen.

d.m.v. leningen, garanties en participaties. Onderdeel 2 financiert lokale mkb-bedrijven via investeringsfondsen/intermediars en wordt uitgevoerd door het consortium PWC/TripleJump d.m.v. leningen en participaties. Onderdeel 3 financiert Nederlandse bedrijven die willen exporteren en wordt uitgevoerd door Atradius DSB d.m.v. verzekeringen en garanties (Algemene Rekenkamer 2019, p.65). Bij de oprichting is 700 miljoen verstrekt. Momenteel is de totale fondsomvang van onderdeel 1: 60.7 miljoen en onderdeel 2: 122.8 miljoen, voor onderdeel 3 is dit niet omschreven (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020, p.36).

4.1.3 Innovatiekrediet

Het Innovatiekrediet is opgericht in 2008 met als doel ontwikkelingstrajecten voor innovatieve projecten te financieren. Het fonds bevindt zich binnen de rijksbegroting. De uitvoering van het fonds is belegd bij de RVO door middel van het verstrekken van leningen, deze lening bedraagt maximaal 25-50% van de totale kosten van het project (Algemene Rekenkamer, 2019, p.89). De totale fondsomvang van het fonds is ruim 300 miljoen (Algemene Rekenkamer, 2019, p.90).

4.1.4 Qredits

Qredits is in 2009 opgericht als een zelfstandige stichting en heeft als doel het verstrekken van zowel microkredieten als mkb-kredieten aan startende en bestaande ondernemers in het mkb (Algemene Rekenkamer, 2019, p.91). Zowel het fondsvermogen als het fondsbeheer zijn ondergebracht bij de stichting. De stichting heeft geen winstoogmerk en ontvangt naast het ministerie ook financiering van verschillende banken en verzekeraars. Bij de start is gebruik gemaakt van een subsidie (SEO Economisch onderzoek, 2016, p.26), inmiddels financiert het Ministerie van EZK Qredits door middel van een achtergestelde lening van 45 miljoen euro (Algemene Rekenkamer 2019, p.91). Het balanstotaal van de stichting is inmiddels opgelopen tot ruim 200 miljoen. Naast het verstrekken van kredieten geeft Qredits ook training en coaching aan startende ondernemers.

4.1.5 Seed Capital

Seed Capital is opgericht in 2005 verstrekt kapitaal aan investeringsfondsen die willen investeren in innovatieve start-ups, deze financiering wordt verstrekt middels een lening (Algemene Rekenkamer, 2019, p.95). Deze lening gaat gepaard met een minimale co-financiering van 50% van private investeerders. Deze lening wordt terugbetaald als er sprake is van rendement van de investering. Er sprake is van een indirecte investering via private

startersfondsen in plaats van een directe investering in een start-up (Erasmus Universiteit Rotterdam & Dialogic, 2018, p.9). Het fondsvermogen is ondergebracht binnen het Rijk en bedraagt 140 miljoen, RVO is belast met de uitvoering van de regeling. (Algemene Rekenkamer, 2019, p.95).

4.2 Kaderstelling

In dit hoofdstuk zullen de kaders besproken worden die de inrichting van de onderzochte revolverende fondsen bepalen. Ook wordt beschreven hoe de kaders in de praktijk ervaren worden.

4.2.1 Inrichting kaders

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2019, p.40) blijkt dat er voor revolverende fondsen geen specifieke wet- en regelgeving bestaat. Wel zijn er voor een aantal fondsen beleidsstukken of beleidskaders (van den Brink, 2018, p.32). Zodoende gelden er afhankelijk van de inrichting van het fonds verschillende wet- en regelgeving. In de kaderstelling is een grote verscheidenheid waarneembaar: een aantal fondsen vallen onder bestaande kaders en voor een aantal fondsen zijn nieuwe kaders opgesteld. Bij de oprichting van een rechtspersoon is er een duidelijk kader door middel van de voorhangprocedure en het opstellen van statuten. Opvallend is dat bij de twee fondsen die beiden opgericht zijn als stichting, er verschillend gehandeld is in de oprichting van het fonds. Bij de oprichting van het NEF als stichting is de voorhangprocedure wel toegepast en bij Qredits niet.

Aanvullend op de voorhangprocedure zijn er andere mogelijkheden om bij de oprichting van het fonds kaders te stellen. Het samenwerkingsverband Financieren in Netwerken (z.d., p.11) heeft een zeer bruikbare checklist gemaakt waarin verschillende organisatorische, inhoudelijke en financiële kaders geschetst worden. Deze checklist is te vinden in bijlage 1. Voor revolverende fondsen op Europees niveau is er sprake van een wettelijk kader²¹ voor de inzet van revolverende fondsen.

Uit de resultaten blijkt dat fondsen waarvan het fondsvermogen binnen de overheid blijft, onderhevig zijn aan bestaande kaders. Zo vallen het Innovatiekrediet en Seed Capital onder het bestaande kaderbesluit nationale EZ-subsidies. Als gevolg daarvan zijn er veel

²¹ Hierin zijn onder andere kaders opgenomen voor: verhouding fonds tot subsidie, verplichting van ex ante evaluaties (om aan te tonen dat er marktfalen is), regels voor goed financieel beheer en eisen dat publiek geld publiek beschikbaar moet blijven (van den Brink, 2018, p.51).

overeenkomsten in de kaderstelling bij deze fondsen. Het DGGF (binnen onderdeel 2) maakt gebruik van het kader ‘opdrachtverlening’²². De overweging om te kiezen voor een opdracht blijkt een bewuste keuze, respondent 2 (leidinggevende bij BuZa) zegt hierover: *‘als je een opdracht verleend sta je aan het stuur en heb je juridisch meer zeggenschap.’* In andere woorden kan deze keuze worden opgevat als een bewuste keuze voor een strikte kaderstelling vanuit het ministerie.

Opvallend is dat de meeste kaders gesteld worden in de financiële overeenkomsten. Bij het NEF is bijvoorbeeld in de subsidiebeschikking opgenomen welke doelgroepen onder welke voorwaarden aanspraak kunnen maken op middelen uit het fonds. Deze manier van kaderstelling vergroot de meetbaarheid van de verantwoording, doordat, zoals het voorbeeld van NEF weergeeft, de specifieke doeleinden waarvoor de middelen bestemd zijn meetbaar zijn gemaakt.

Voor de fondsen is de uitvoering van het fonds heel bewust op enige afstand geplaatst van het ministerie, mede om de uitvoering niet politiek te maken en privaat kapitaal aan te kunnen trekken. Vanuit zowel EZK en BuZa wordt aangegeven dat voor de Rijksoverheid geldt dat zij eigenlijk enkel middelen aan een fonds kan verstrekken door middel van een opdracht of een subsidie. Daarom wordt de subsidiebeschikking gezien als een belangrijk kaderstellend document.

Zowel de Algemene Rekenkamer (2019, p.45) als van den Brink (2019, p.25) kaarten aan dat een beperkte looptijd van het fonds en een (financiële) exit-strategie bij opheffing van het fonds, niet bij alle fondsen aanwezig is. In de praktijk blijkt dit inderdaad per fonds te verschillen. Voor de fondsen Seed Capital en het Innovatiekrediet geldt dat zij een hele duidelijke einde looptijd hebben en dat de fondsen bij afloop van deze looptijd onderhevig zijn aan een heroverweging. Vanuit de andere fondsen in het onderzoek heerst er onduidelijkheid over de einde looptijd²³.

Een overzicht van de geldende kaders is weergegeven in tabel 6.

²² Hierbij is een tender uitgeschreven voor de uitvoering, er is hierbij gebruik gemaakt van een bestaande modelovereenkomst voor aanbestedingen van diensten (arvodi). Binnen deze opdrachtverlening is afgesproken dat de uitvoerders van alle onderdelen jaarlijks een jaarplan in moeten dienen die goedgekeurd dient te worden door het Ministerie.

²³ Zo wordt de einde looptijd van het NEF door de fondsmanager gekoppeld aan de langstlopende uitgezette lening. Voor Qredits geldt dat de aflossingstermijn voor hun lening aan het Ministerie van EZK tot nu toe telkens verschoven is en zodoende ook geen zicht is op een einde looptijd.

Fonds	Kaders	Bronnen
NEF	voorhangprocedure, statuten, subsidiebeschikking, investeringsreglement, stichtingenkader	Tweede Kamer (2013); Nationaal Energie Bespaarfonds (z.d.); Algemene Rekenkamer (2019)
DGGF	opdrachtverlening (arvodi), subsidiebeschikking, beleidsregels, Toetsingskader Risicoregelingen & Garanties DGGF, monitor & evaluatiekader	Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018); Algemene Rekenkamer (2019)
Innovatiekrediet	kaderbesluit nationale EZ-subsidies, subsidiebeschikking, Regeling openstelling en subsidieplafonds EZ,	RVO (z.d.); Algemene Rekenkamer (2019)
Qredits	subsidiebeschikking, beleidskader risicoregelingen, leningovereenkomst	SEO Economisch onderzoek (2016); Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019a); Algemene Rekenkamer (2019)
Seed Capital	kaderbesluit nationale EZ-subsidies, subsidiebeschikking, EU-Beschikking Seed faciliteit	Europese Commissie (2005); Erasmus Universiteit Rotterdam & Dialogic (2018)

Tabel 6. *Kaders revolverende fondsen.*

4.2.2 Toepassing kaders

Het blijkt dat er voor de verschillende fondsen niet in eerste instantie duidelijk was aan welke wet- en regelgeving zij voldeden. Het opzetten van een revolverend fonds werd door verschillende respondenten als pionieren ervaren. Dit komt mogelijk voort uit de breed gedeelde opvatting onder de respondenten dat het oprichten van revolverende fondsen deels voortkomt uit een politieke wens in plaats vanuit een ambtelijke-inhoudelijke afweging.

De respondenten zijn over het algemeen tevreden over de huidige kaders en benoemen dat het lastig is om een uniform kader te creëren voor revolverende fondsen. Het voornaamste

argument tegen het hanteren van een uniform kader is dat hét revolverend fonds niet bestaat, respondent 3, (leidinggevende bij BuZa) zegt hierover: *‘kijk, weet je, een revolverend fonds is geen instrument, in de praktijk en op papier.* Respondent 1 (beleidsmedewerker bij BuZa) vult hierbij aan: *‘als je vindt dat één ding echt elke keer misgaat, verbeter die kaders. Dus ik vind niet dat er een aparte wet voor moet komen.’*

Echter is er vanuit een aantal respondenten wel behoefte aan meer richting op het gebied van kaderstelling bij revolverende fondsen, respondent 4 (beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘laat ik vooropstellen dat het mij op zich wel logisch lijkt als er een soort van richtinggevend kader is voor revolverende fondsen. Of dat een wettelijk kader moet zijn, weet ik niet eerlijk gezegd niet.’* De kanttekening die geplaatst wordt bij de implementatie van uniforme kaderstelling, is dat de maatwerkoplossingen voor fondsen die aantoonbaar goede resultaten behalen, behouden moeten blijven. Deze kanttekening illustreert de complexiteit van het instrument revolverend fonds en kan grotendeels verklaard worden door de focus op beleidsdoelstellingen die aanwezig is bij de verschillende beleidsmedewerkers op de ministeries. Respondent 3 (leidinggevende bij BuZa) zegt hierover: *‘wij krijgen, een beleidsdoel en dat proberen we te realiseren en hoe we dat het beste gaan doen, zoeken we uit, en daar zien we wel welke instrumenten het beste bij passen.’*

Het bij elkaar brengen van kennis over de oprichting en werking van revolverende fondsen wordt als een belangrijk aandachtspunt gezien, momenteel is er geen centraal aanspreekpunt of bron van informatie met betrekking tot revolverende fondsen binnen het Rijk. Hierdoor wordt in de praktijk bij de oprichting van een revolverend fonds het wiel telkens weer opnieuw uitgevonden.

Voor sommige fondsen geldt dat er relatief veel criteria in de kaders zijn meegeven, bijvoorbeeld over zowel maatschappelijke relevantie, het halen van beleidsdoelen en de revolverendheid. Respondent 4 (beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘al die criteria zijn natuurlijk niet altijd met elkaar verenigbaar. Daar zul je een soort van uitruil moeten doen of een balans moeten zoeken in welke criteria dan zwaarder wegen.’*

4.2.3 Subconclusie kaderstelling

De juridische kaders verschillen per fonds en zijn enerzijds zeer specifiek door voorhangprocedures of uitgebreide subsidiebeschikkingen en anderzijds zeer algemeen door brede juridische kaders zoals het stichtingenkader of subsidiekaders. Bij specifieke kaders (zoals het DGGF) wordt benoemd dat er scherpere eisen gesteld kunnen worden. De kaders

vanuit het moederdepartement zijn aanwezig en worden voornamelijk opgesteld bij de verstrekking van middelen aan de fondsen; dit kan zowel jaarlijks als meerjarig plaatsvinden. Vrijwel alle respondenten zijn tevreden over de toepassing van de kaders; kennisdeling en het verenigen van veel criteria worden als aandachtspunten benoemd.

4.3 Sturing

In dit hoofdstuk zal de inrichting en de toepassing van de sturing beschreven worden. Aanvullend wordt ingegaan op de rol van de markt bij de sturing op revolverende fondsen.

4.3.1 Inrichting sturing

Voor alle fondsen geldt dat de sturing van het fonds belegd is bij zowel een beleidsverantwoordelijke als een verantwoordelijke vanuit de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ) of control. Voor de meeste fondsen geldt dat er in de oprichtingsdocumenten van het fonds afspraken gemaakt zijn over de sturing, deze zijn niet heel specifiek. Dit is in lijn met de bevinding van de Algemene Rekenkamer (2019, p.45) met betrekking tot de algemeenheid van doelstellingen van de fondsen: vaak gaat het om ‘stimuleren’ of ‘aanjagen’ en ontbreken concrete indicatoren waarop gestuurd wordt. Er wordt niet ingegaan op concrete sturingsafspraken. Voor de meeste fondsen geldt dat in statuten het hoofddoel van het fonds benoemd wordt en dat bij wijzigingen van deze doelstelling sturing vanuit het ministerie mogelijk is. Zo wordt in de statuten van het NEF benoemd dat voor wijzigingen van bepaalde delen van de statuten goedkeuring van de minister nodig is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2013, p.3). Dit duidt op een stevige sturingsmogelijkheid vanuit het ministerie.

In de praktijk blijkt dat er bij veel fondsen sprake is van een combinatie van formele vastgelegde afstemmingsmomenten en aanvullend informeel contact. Respondent 1 (beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘sommige dingen zijn redelijk formeel geregeld en verder heb je gewoon de normale samenwerking die je met organisaties hebt: dus dat je elkaar weet te vinden, zeg maar.’* Een punt dat veel terugkomt is dat ministeries nadrukkelijk niet betrokken zijn bij het sturen op individuele investeringsbeslissingen. Deze autonomie is voorbehouden aan de uitvoerders van het fonds: Respondent 4 (beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘nou, we hebben ze vrij veel autonomie gegeven: wij zijn niet betrokken bij individuele investeringsbeslissingen, nadrukkelijk niet.’*

Voor de fondsen die samenwerken met co-financiers (banken/verzekeraars) blijkt dat ze beschikken over meer financiële sturingsinformatie. Dit komt onder ander voort uit het feit dat private partijen over het algemeen hogere eisen stellen aan informatievoorziening. Voor een tweetal fondsen (DGGF & NEF) geldt dat er op dagelijkse basis contact is tussen het ministerie en de uitvoerders.

Voor DGGF geldt dat zij door middel van hun opdrachtverlening en het jaarlijks goedkeuren van jaarplannen van de uitvoerders in grote mate kunnen sturen op beleidswensen.

Aanvullend geldt voor het DGGF dat het fonds financieel meerdere malen is aangevuld en dat hierdoor nieuwe beleidswensen toegevoegd konden worden. Respondent 4

(beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘overigens is het fonds in de loop der tijd een paar keer aangevuld, dus die opdracht is meerdere keren bijgesteld’*

In tabel 7 zijn de verschillende sturingselementen weergegeven, deze zijn gebaseerd op de interviews en zodoende bevat de tabel geen bronnen vanuit de documentenanalyse.

Fonds	Sturing
NEF	managementrapportage, jaarverslag, jaarlijks stakeholdersoverleg, statutenwijzigingen
DGGF	monitoring- en evaluatiekader, bijgestelde opdrachtverlening, goedkeuren jaarplan, maand- en kwartaaloverleggen
Innovatiekrediet	proces-coördinator EZK, adviescommissie, afstemmingsoverleggen
Qredits	afstemmingsoverleggen, financiële rapportages
Seed Capital	doelstellingen, afstemmingsoverleggen

Tabel 7. Sturingsmiddelen revolverende fondsen.

4.3.2 Toepassing sturing

Fondsbeheerders hebben geen directe relatie met het ministerie in kwestie, dit kan bij constructies waarbij het fondsbeheer ondergebracht is buiten het Rijk in beperkte mogelijkheden tot sturing leiden (Algemene Rekenkamer 2019, p.42). Deze verwachting van de Algemene Rekenkamer wordt in de praktijk door de respondenten herkent maar niet als problematisch ervaren. Alle fondsen benoemen dat er zowel sprake is van beleidsinhoudelijk en financiële sturing. De beleidsinhoudelijke sturing wordt in de praktijk belangrijker gevonden. Concrete punten waarop door ministeries gestuurd worden zijn: afwijkende financiële resultaten, behalen beleidsdoelstellingen/prestatiedoelstellingen, gewijzigde beleidswensen, bereik van de doelgroep en organisatieontwikkeling. De neiging van

ministeries om op de stoel van het fonds te gaan zitten en zich te bemoeien met de uitvoering wordt door een aantal beleidsmedewerkers en fondsmanagers herkend. Dit is tegenstrijdig met de bewuste plaatsing van het fonds op afstand van het ministerie. Deze neiging uit zich voornamelijk in de opstartfase van de fondsen en zou vermeden kunnen worden door de kaders vooraf duidelijk in te vullen. Respondent 9 (beleidsmedewerker bij EZK) zegt hierover: *‘het kan heel goed zijn dat het begin van een fonds vaag is. Ja, dan is er op een gegeven moment de neiging dat je wil gaan bijsturen en dergelijke ja, dat is ongezond. Ik durf wel de stelling aan te gaan van hoe dicht politiek en de overheid op dit soort revolverende instrumenten opereert, hoe slechter het vaak afloopt.’* Deze uitspraak geeft een heel duidelijk inzicht in de relatie tussen de gestelde kaders en de neiging om bij sturen. Als de gestelde kaders in minder mate ingevuld zijn bestaat de mogelijkheid tot ongewenste politieke sturing. Voor Qredits geldt dat zij in mindere mate sturing ervaren vanuit het ministerie en zij zien dit als een teken dat het goed gaat. Ten slotte blijkt uit de resultaten niet dat er door de ministeries gestuurd wordt op basis van incidenten en is er geen behoefte is aan een uniformere sturing.

Wijzigingen sturing

De sturing op de fondsen kan in de loop van de tijd gewijzigd worden. Door het meerjarige karakter van de fondsen wordt erkent dat het niet mogelijk is om de fondsen direct bij te sturen naar aanleiding van actuele politieke wensen. De uitvoerders van de fondsen benoemen dat ze in goed overleg staan met de ministeries en waar nodig kan er gehoor worden gegeven aan wensen en bijsturing vanuit de ministeries. Respondent 2 (fondsmanager bij SVn) zegt hierover: *‘Het is niet zo dat wij overal in meegaan. Maar het NEF is opgericht op initiatief van de overheid. Wij willen ook juist zo veel mogelijk gehoor geven aan hun wensen.’*

4.3.3 Rol van de markt

De rol van de markt wordt door de uitvoerders breed erkent. Zo geldt voor zowel de Seed Capital als het Innovatiekrediet dat bij elke investering van de overheid een marktpartij betrokken is. Dit wordt als een groot pluspunt van financiering door middel van revolverende fondsen ervaren: Respondent 7 (fondsmanager bij RVO) zegt hierover: *‘bij het Innovatiekrediet moet er een bepaald percentage van de financiering nog door een derde partij komen dus ze hebben ook allemaal zelf ‘skin in de game’ en voelen ze nu ook zelf als het misgaat, dan doet het pijn.’* Deze opmerking illustreert de veronderstelling dat revolverende fondsen in contrast met subsidies, een financiële prikkel geven en de eigen verantwoordelijkheid van de ontvanger stimuleren. Er wordt benoemd dat revolverende

fondsen in zekere mate vraaggestuurd opereren en goed de markt kunnen volgen. Zodoende zijn ze ook onderhevig aan de ‘tucht van de markt’, dit houdt in dat co-financiers enkel instappen als er een marktconform rendement verwacht wordt. Aanvullend wordt benoemd dat er bij revolverende fondsen vaak beter uitgewerkte aanvragen gedaan worden (t.o.v. een subsidie) omdat aanvragers rekening moeten houden met een terugbetaalverplichting.

Daarnaast wordt door beleidsmedewerkers benoemd dat de overheid niet in alle gevallen in staat is en de expertise heeft om te zelf te investeren. Met betrekking tot Qredits, wordt benoemd dat plaatsing van de uitvoering buiten de overheid zorgt voor professionalisering. Respondent 13 (beleidsmedewerker bij EZK): *‘RVO heeft inmiddels wel systemen, maar zo geraffineerd als Qredits is dat niet (altijd tot in de doelgroep, per dag kunnen uitdraaien). Dat is echt een voordeel van iets op afstand zetten.’*

4.3.4 Subconclusie sturing

De inrichting van de sturing is een combinatie van formele vastgelegde afstemmingsmomenten en sturingsarrangementen en aanvullend informeel contact. Fondsen die samenwerken met private partijen beschikken over meer sturingsinformatie. Opvallend is dat de fondsen ook vraaggestuurd opereren en er een rol voor de markt is weggelegd. Er is geen behoefte aan uniformere sturing.

4.4 Verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de inrichting en de toepassing van de verantwoording besproken. Ook wordt er ingegaan op het Algemene Rekenkamerrapport.

4.4.1 Inrichting verantwoording

In eerste instantie vindt bij alle fondsen de verantwoording plaats via rapportagelijnen. Bij de meerderheid van de fondsen zijn deze onderverdeeld in rapportages per maand, kwartaal en jaar. Aanvullend hierop wordt voor een aantal fondsen (DGGF, Innovatiekrediet en Seed Capital) ook data openbaar gemaakt. De inrichting van de verantwoording wordt vastgelegd door de geldende kaders en afspraken die gemaakt zijn bij de oprichting van het fonds of de verstrekking van de middelen aan het fonds.

Binnen de begrotingscyclus wordt verantwoording over revolverende fondsen in eerste instantie gewaarborgd door het parlement te informeren over de bestedingen van het fonds

middels eigen jaarverslagen en departementale jaarverslagen. De departementale jaarverslagen worden aanvullend gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2019, p.48). Uit deze jaarverslagen blijkt dat departementen verantwoordingsinformatie elk anders inrichten, hierdoor wordt er niet op een éénduidige wijze verantwoord en kan dit leiden tot een onnodige toename van complexiteit (Algemene Rekenkamer 2019, p.48). Voor de meeste fondsen wordt een jaarverslag opgesteld. Voor het NEF geldt dat deze openbaar wordt gemaakt en naar de Tweede Kamer wordt verzonden. Qredits maakt haar financiële jaarverslag niet openbaar maar maakt wel een sociaal jaarverslag openbaar. Bij het DGGF behoren de jaarverslagen tot de interne documentatie maar respondent 4 (beleidsmedewerker bij BuZa) zegt hierover: *‘die jaarverslagen zelf worden volgens mij niet gepubliceerd, is dus echt interne documentatie. Maar kijk op verzoek is natuurlijk altijd heel veel beschikbaar en dus in dat opzicht is het er wel. Als Kamerleden daar behoefte aan hebben, kan er meer informatie gedeeld worden.’*

Opvallend is dat voor het Innovatiekrediet enkel een jaarverslag over het jaar 2011 beschikbaar is, over andere jaren zijn geen jaarverslagen beschikbaar. Respondent 7 (fondsmanager bij RVO) zegt hierover: *‘dat is puur omdat iemand dat destijds gemaakt heeft maar er zijn geen afspraken over gemaakt. Wij rapporteren gewoon via de gebruikelijke rapportage-lijnen vanuit RVO.’* Dit voorbeeld illustreert dat de manier van financiële verantwoording binnen revolverende fondsen uiteenloopt en dat daardoor ook de transparantie en toegankelijkheid van financiële rapportage per fonds verschilt.

Aanvullend kan verantwoording tussen het fonds en het ministerie plaats vinden door middel van het verstrekken van prestatie-rapportages en audit-rapportages. Kanttekening bij de verantwoording van revolverende fondsen is dat bij fondsen die buiten de rijksbegroting gefinancierd worden, sommige verantwoordings-mechanismen ontbreken. Controle door de Algemene Rekenkamer ontbreekt bijvoorbeeld voor fondsen waarbij het overheidsaandeel kleiner is dan 50% (van den Brink, 2018, p.37). Aanvullend gelden voor fondsen die als een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn vormgegeven minder juridische waarborgen.²⁴

²⁴ Voorbeelden hiervan zijn: transparantieverplichting (onduidelijke criteria waaraan een aanvraag moet voldoen), beginselen van behoorlijk bestuur, toepassing WOB/WNT en publieke rechtsbescherming (bezwaar/beroep-mogelijkheden of gang naar de bestuursrechter) (Van den Brink, 2018, p.37-39).

Verantwoording richting een Raad van Toezicht is bij Qredits en het NEF zichtbaar: bij Qredits betreft dit een Raad van Toezicht (benoemd door leden RvT) en bij het NEF een strategische committee (benoemd door Minister van BZK).

In tabel 8 zijn de verschillende verantwoordingsmiddelen weergegeven.

Fonds	Verantwoordingsmiddelen
NEF	managementrapportages, jaarverslag NEF, strategische committee, jaarverslag BZK
DGGF	managementrapportages, jaarverslag DGGF, auditrapport, IATI, OECD-rapporten, jaarverslag BuZa
Innovatiekrediet	managementrapportages, www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl , jaarverslag EZK
Qredits	jaarverslag, Managementrapportages, beleidrapportages, risicorapportages, sociaal jaarverslag, RvT, jaarverslag EZK
Seed Capital	managementrapportages, www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl , jaarverslag EZK

Tabel 8. *Verantwoordingsmiddelen revolverende fondsen.*

4.4.2 Toepassing verantwoording

De toepassing van de verantwoording wordt over het algemeen als werkbaar ervaren door zowel de beleids- als uitvoeringskant. Opvallend is dat evenals beschreven in het hoofdstuk 4.2 over kaderstelling benoemd wordt dat het revolverend fonds niet als een losstaand instrument onderscheiden wordt en zodoende er soms een verschil van mening ontstaat over de verantwoording. Volgens verschillende beleidsmedewerkers wordt er bij ministeries meer nadruk gelegd op het verantwoorden over beleidsdoelstellingen, terwijl bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer in meerdere mate geïnteresseerd is in de financiële verantwoording.

De suggestie dat verantwoording lastig uit te voeren is als er samengewerkt wordt met private partijen wordt door respondenten niet herkend. Daarnaast wordt erkent dat meer verantwoording niet altijd beter hoeft te zijn. Respondent 14 (directielid bij Qredits) zegt hierover: *‘als iemand vindt dat er meer verantwoording zou moeten zijn omdat iemand zich niet geïnformeerd voelt, dan kunnen we alles opleveren. Maar op een gegeven moment kost meer transparantie ook meer tijd.’* Respondent 6 (beleidsmedewerker BuZa) geeft aan dat ze wekelijks mails krijgen met de leads die binnen het fonds lopen.

Algemene Rekenkamerrapport

Alle respondenten waren bekend met het Algemene Rekenkamer-rapport uit 2019 over revolverende fondsen. Bij alle ministeries heeft het rapport geleid tot vervolgstappen. Vorig

jaar heeft het Ministerie van BZK bijvoorbeeld besloten om het jaarverslag van het NEF naar de Tweede Kamer te sturen. Het Ministerie van BuZa heeft in het jaarverslag over 2019 voor het eerst een uitgebreide tabel gepubliceerd met informatie over de revolverende fondsen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020, p.36). Het Ministerie EZK heeft dit tabel niet, opvallend is ook dat van het fonds Qredits niet wordt benoemd dat dit revolverend is (Ministerie van Economische Zaken, 2020, p.23). Het Ministerie van BZK heeft ook geen tabel opgenomen, het revolverende karakter van het NEF komt niet direct tot uiting in het jaarverslag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p.58).

Behoeft uniform kader verantwoording

In tegenstelling met de resultaten in hoofdstuk 4.2.3 over uniforme kaderstelling blijken de respondenten positief over een uniformere verantwoording. Er wordt aangegeven door een aantal respondenten dat het niet een wens vanuit hen is maar dat zij zich voor kunnen stellen dat bijvoorbeeld het parlement daar behoefte aan heeft. Respondent 2 (fondsmanager bij SVn) zegt hierover: *'ja, ik kan me voorstellen dat het voor de Tweede Kamer of voor de Algemene Rekenkamer nuttig is, om het op die manier te kunnen vergelijken, ik sta open voor een andere manier van rapporteren, maar het is niet een nadrukkelijke wens vanuit mij.'* Een aantal respondenten benoemt dat elk revolverend fonds al onder een verantwoordingskader valt (bijvoorbeeld subsidiekader of stichtingenkader) en dat bestaande kaders dus aangepast kunnen worden als de verantwoording verbeterd dient te worden. De respondenten zijn over het algemeen positief over de suggestie om een samenhangend overzicht te creëren waarin verantwoord wordt over revolverende fondsen, zij zien dit is als aanvulling van de huidige verantwoording en niet als vervanging. Respondent 9 (beleidsmedewerker bij EZK) zegt hierover: *'een overzicht zou ik heel goed zijn, want je kan er een heleboel van leren. Ik vind dat het lang niet overal even slim en doordacht met dit soort instrumenten wordt omgegaan. Dat zou ik een heel goed initiatief vinden, want dan zie je ook de verschillen en je kan ook van elkaar leren.'* Dit gebrek aan een duidelijke verantwoordingscyclus en het van elkaar leren behoeft volgens respondent 15 (Kamerlid CDA) ook meer aandacht, hij zegt hierover: *'ik heb ook niet het idee dat er een duidelijke verantwoordingscyclus is waarin de fondsen besproken worden, en tegelijkertijd heb ik ook niet het gevoel dat er nou echt leereffecten worden uitgewisseld tussen ministeries over wat ze bereiken met de fondsen.'*

Mate van revolverendheid

Voor de mate van revolverendheid zijn er voor elk fonds een streefwaarden bepaald. Bij het DGGF zijn er per onderdeel streefwaarden bepaald maar in totaal wordt er gestreefd naar

100% revolverendheid. Bij het NEF en Qredits wordt ook gestreefd naar 100% revolverendheid. Bij de fondsen Seed Capital en het Innovatiekrediet zijn er streefwaarden van 60-80%, als deze veel hoger uitkomen worden er vanuit EZK vragen gesteld of er wel genoeg risico is genomen met de verleende financiering. Dit punt wordt door meerdere respondenten beaamt. Het inzetten op een doel voor revolverendheid kan afleiden van het uiteindelijke doel van overheidsmiddelen: het behalen van beleidsdoelen. Het NEF blijkt 100% revolverend en dit is in overeenstemming met de doelstelling. De huidige mate van de revolverendheid van de rijksbijdrage is per fonds lastig vast te stellen door de diverse inrichting van de fondsen en de financieringsconstructies. Er kan wel gesteld worden dat er nog geen revolverende middelen teruggestort zijn naar ministeries, alle middelen worden binnen de fondsen opnieuw ingezet. Het is onduidelijk of er afspraken zijn gemaakt over eventuele terugbetaling van middelen richting het ministerie op termijn.

Evaluaties

Alle fondsen worden om de vijf jaar extern geëvalueerd door middel van een beleidsevaluatie. Deze evaluaties laten voor alle fondsen positieve resultaten zien met betrekking tot beleidsdoelstellingen en financiële prestaties. Over het algemeen worden er naar aanleiding van evaluaties weinig aanpassingen gedaan. Deze evaluaties worden openbaar gepubliceerd en aan de Tweede Kamer verstrekt. Voor het DGGF geldt dat er ook een intern evaluatie-instrument beschikbaar is in de vorm van het Monitor & Evaluatiekader.

4.4.3 Subconclusie verantwoording

Er wordt verantwoordt middels rapportages en jaarverslagen, dit gebeurt niet bij alle fondsen even consistent. Alle respondenten kenden het Algemene Rekenkamerrapport en er zijn veel ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording. Er is behoefte aan een uniform verantwoordingsoverzicht.

4.5 Parlementaire betrokkenheid

In dit hoofdstuk zal het budgetrecht en de parlementaire controle beschreven worden. Ten slotte zullen de ontwikkelingen richting de toekomst besproken worden.

4.5.1 Budgetrecht

Toekenning middelen

Ten eerste is het in het kader van het budgetrecht noodzakelijk na te gaan op welke wijze de fondsen middelen toegekend krijgen. Zoals te zien in tabel 9 vindt deze toekenning op verschillende manieren plaats. Aanvullend valt op dat middelen op verschillende manieren toegekend worden en zodoende kan er sprake zijn van ‘gestapelde financiering’.

Fonds	Toekenning middelen aan het fonds
NEF	Subsidiebeschikking, voorschot
DGGF	Opdrachtverlening, subsidiebeschikking (lening), garantieverplichtingen
Innovatiekrediet	Direct uit de ministeriële begroting
Qredits	Subsidiebeschikking, subsidie met terugbetaalverplichting (achtergestelde lening), garantieverplichting
Seed Capital	Direct uit de ministeriële begroting

Tabel 9. *Toekenning middelen aan revolverende fondsen.*

Vanuit het fonds worden de middelen vervolgens aan de begunstigden toegekend, dit gebeurt op verschillende manieren zoals omschreven in tabel 10.

Fonds	Toekenning middelen aan begunstigden
NEF	Leningen
DGGF	Leningen, verzekeringen, garanties, aandelen
Innovatiekrediet	Leningen (subsidies) ²⁵
Qredits	Leningen (subsidies)
Seed Capital	Leningen

Tabel 10. *Toekenning middelen aan begunstigden.*

Vanuit het parlement wordt het budgetrecht als een zeer belangrijk instrument beschouwd. Dit wordt grotendeels verankerd in artikel 3.1²⁶ van de Comptabiliteitswet (CW) maar de

²⁵ Voor zowel het Innovatiekrediet als Seed Capital geldt dat de leningen verstrekt worden in de vorm van een subsidie met terugbetaalverplichting

²⁶ Artikel 3.1 van de comptabiliteitswet luidt: Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet; c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

parlementsleden benoemen dat dit nog niet altijd volledig wordt toegepast. Met name op het gebied van projectmanagement wordt er extra inzet verlangd. Respondent 15 (parlementslid ChristenUnie) zegt hierover: *‘belangrijke vragen zijn: wat willen we bereiken? Hoe gaan we het bereiken en wanneer is dit geslaagd, zodat ik je ook achteraf weet wat je eigenlijk wilde bereiken, zodat je kunt controleren of geld goed is besteed.’* Daarnaast wordt verondersteld dat revolverende fondsen kunnen leiden tot het omzeilen van budgetrecht omdat sommige fondsen beogen budgetneutraal te opereren maar dit in feit niet zijn, deze uitspraak is lastig te controleren en zal nader onderzocht moeten worden.

Met betrekking tot het budgetrecht is het relevant om na te gaan in hoeverre de middelen een plek krijgen binnen de begrotingscyclus. In dat kader zijn de jaarverslagen van de ministeries een leidend document. In tabel 11 is dit per fonds toegelicht:

Fonds	Informatie in jaarverslag ministerie
NEF	In het jaarverslag wordt vermeld dat er de afgelopen jaren een voorschot is verleend (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2020, p. 215).
DGGF	De toegekende middelen staan op de saldibalans als een vordering met een langdurig karakter (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020, p. 86).
Seed Capital + Innovatiekrediet	Er wordt direct verantwoord wordt over de uitgaven en ontvangsten in de begroting (Ministerie van Economische Zaken, 2020, p. 51). Over de ontvangsten wordt over beide fondsen toegelicht dat deze kunnen fluctueren en moeilijk is in te schatten wanneer deze precies plaatsvinden. (Ministerie van Economische Zaken, 2020, p. 54).
Qredits	De verstrekte garantieverplichtingen worden vermeld (Ministerie van Economische Zaken, 2020, p. 23). De achtergestelde lening aan Qredits is niet zichtbaar in het jaarverslag.

Tabel 11. *Jaarverslagen ministeries.*

Bovenstaande toont aan dat de middelen wel benoemd worden maar niet voor elk fonds helder toegelicht worden in de jaarverslagen: dit kan afbreuk doen aan het budgetrecht.

Het meerjarige karakter van fondsen

Voor het NEF is er de mogelijkheid om afhankelijk van politieke of beleidsmatige wensen middelen aan het fonds toe te kennen. Voor de fondsen Seed Capital en Innovatiekrediet kan er jaarlijks budget gealloceerd worden. Respondent 10 (fondsmanager bij RVO) zegt hierover: *‘dat hebben ze prima ingeregeld aan de zijde van EZK, want daar hebben ze een toekomstfonds aan de achterkant ingeregeld. Dat betekent dat je jaarlijks bepaalde fondsen of instrumenten kan voorzien van meer of minder kapitaal.’* Bij DGGF vormt het meerjarige karakter van de fondsen voor het ministerie geen obstakel aangezien zij elk jaar jaarplannen moeten goedkeuren, wel wordt er erkent dat je vastzit aan meerjarige committeringen en dit de mogelijkheid tot bijsturen beperkt.

Vanuit het parlement wordt aangegeven dat het meerjarige karakter van fondsen kan bijdragen aan het gebrek aan collectief geheugen van het parlement en zodoende een verzwakte controlepositie. Respondent 15 (Parlementslid ChristenUnie) zegt hierover: *'als er na vijf jaar gewoon jaar na een jaar 20 miljoen in de ministeriële begroting staat voor één of andere pot met één of andere naam. Dan herinnert niemand zich dat het ooit de bedoeling was dat dit revolverend zou worden. En dan mis je gewoon het collectieve geheugen, na een paar jaar.'* Aanvullend wordt benoemd dat het meerjarige karakter de sturingsmogelijkheden van het parlement verzwakt. Respondent 16 (Parlementslid CDA) zegt hierover: *'Je geeft één keer een oordeel van een soort storting, maar wat daarna mee gebeurt. Ja, daar kun je weinig meer op sturen. Dus dat vind ik wel een gat in het verantwoorden van waar je belastinggeld van burgers voor gebruikt.'* Aanvullend wordt ook beschreven dat bepaalde doelstellingen van een fonds gedurende de looptijd gewijzigd worden en deze zodoende niet aansluiten bij de doelstellingen waarvoor budget gealloceerd is. Respondent 16 (Parlementslid CDA) zegt hierover: *'dat gebeurt in een brief ongetwijfeld in een commissie – en daar heb je dan als woordvoerder Financiën niet eens zicht op. Dus doelstellingen die gaan bewegen. Dat vind ik lastige vanuit mijn controlerende taak.'*

4.5.2 Parlementaire controle

Informatievoorziening

De respondenten geven aan dat er veel informatie aan de Tweede Kamer verstrekt wordt en dat ze het idee hebben dat de Kamerleden met deze informatie uit de voeten kunnen. Het idee is dat Kamerleden meer geïnteresseerd zijn in de beleidsmatige effecten van de fondsen dan de financiële techniek. Het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft voor bepaalde respondenten gezorgd voor een herbezinning over de informatievoorziening richting de Kamer, dit komt onder andere tot uiting in de overzichtstabel over revolverende fondsen in het jaarverslag van Buitenlandse Zaken. Een interessant opvatting over de informatievoorziening komt tot uiting in een uitspraak van respondent 3 (leidinggevende bij BuZa): *'als wij subsidies verstekken dan zou het gewoon weg zijn. En dan zou niemand er een vragen over stellen. Maar juist omdat we zeggen: ja, we gaan het niet zomaar weggeven, we gaan kijken of het geld kunnen terughalen of in ieder geval duurzaam kunnen inzetten. We geven meer informatie aan de Tweede Kamer. En dan zou je daarvoor zwaar gestraft worden. Dat klinkt het eigenlijk niet logisch, want als het geld gewoon hadden weggegeven had er niemand naar gekraaid.'* Aanvullend is met betrekking tot informatievoorziening voor een aantal fondsen open data beschikbaar (DGGF, Innovatiekrediet & Seed Capital).

Vanuit het parlement is er een nadrukkelijke wens om een overzicht van alle revolverende instrumenten van het Rijk op te stellen. Respondent 15 (parlementslid ChristenUnie) geeft aan dat hij hier de Minister van Financiën al om gevraagd heeft maar dat hier geen toezegging op is gekomen, hij zegt hierover: *'ik denk dat hij niet op het netvlies heeft welke van de posten in al die ministeriële begrotingen de bedoeling hadden revolverend te zijn. Ik denk dat we het niet weten.'* Aanvullend doet hij een concreet voorstel voor zo'n overzicht: *'je zou bij het verantwoordingsdebat een overzicht willen hebben hoeveel de afgelopen vijf jaar erin is gestopt in een revolverend fonds, wat het revolverende doel was en aan welk kader het zou moeten voldoen.'* De complexiteit van de verantwoording is iets waar Kamerleden tegen aan lopen. Respondent 16 (Parlementslid CDA) zegt hierover: *'als je een revolverend fonds hebt. Dan weet je nog niet waar het over hebt en dat merk ik in veel onderdelen. Dus systematiek per begroting en per departement, ook als het ogenschijnlijk op hetzelfde lijkt, is totaal verschillend en dat maakt controle en effectiviteit meten zo ontzettend lastig.'* Aanvullend wordt door verschillende beleidsmedewerkers benoemd dat het instrument revolverend fonds geen doel op zich moet zijn. Soms is het veel beter om te kiezen voor een subsidie als iets niet revolverend blijkt te zijn.

Betrokkenheid parlement

De betrokkenheid van het parlement bij de fondsen wordt door het merendeel van de respondenten als groot ervaren. Er worden veel vragen over de fondsen gesteld, meestal betreffen deze vragen het bereiken van de doelgroep van de fondsen of het inspelen op actualiteiten. Ook komen de instrumenten regelmatig aan de orde in kamerdebatten.

Respondent 12 (beleidsmedewerker bij EZK) zegt over Qredits: *'we hebben één keer in de drie maanden een Kamerdebat over ondernemerschap. Qredits zit bij alle Kamerleden heel erg op het netvlies, dat zie je ook aan Kamervragen.'* Een opvallende bevinding is dat er binnen het bestuur van NEF bewust oud-politici ²⁷zijn benoemd. Respondent 2 (Fondsmanager bij SVn) zegt hierover: *'dat is prettig, omdat je snel kan schakelen als er dingen zijn, vanuit die kant is er een politieke link voor het politieke spel.'*

4.5.3 Ontwikkelingen

Met betrekking tot revolverende fondsen zijn er vanuit het parlement de nodige ontwikkelingen. Het Algemene Rekenkamerrapport is ontvangen door de Tweede Kamer en vanuit hen is verzocht om een Algemeen Overleg (AO) in te plannen om hierover verder in

²⁷ Dit betreffen Frans Weekers, oud-kamerlid VVD (bestuurder van: 2014-2016) & Leen van Dijke oud-fractievoorzitter CU (bestuurder van: 2014-heden)

gesprek te gaan. Dit AO is aangevraagd door Dhr. Slootweg (CDA) en Dhr. Alkaya (SP). Dit AO is tot nader order uitgesteld i.v.m. de corona-maatregelen. Daarnaast is recentelijk het fonds Invest-NL opgericht en ook daarbij kwamen vanuit het parlement de nodige vragen. Vanuit respondent 15 (parlementslid ChristenUnie) overheerst de kritiek op Invest-NL: *'het is ook echt een zwart gat. Het is gewoon weer één van die staatsdeelnemingen, waarvan één keer in het jaar een jaarverslag krijgt en de inhoudelijke woordvoerders die praten erover, maar de financieel woordvoerders die over de staatsdeelnemingen gaan die kijken er bijna niet naar. Ik vind het echt een democratische lancune.'* Richting de toekomst is het onzeker in hoeverre er nieuwe revolverende fondsen opgericht zullen worden. Momenteel zijn er nog plannen voor een groot investeringsfonds van de overheid, maar het is nog onduidelijk of dit gerealiseerd gaat worden en in hoeverre dit opgericht zal worden in de hoedanigheid van een revolverend fonds.

4.5.4 subconclusie budgetrecht en parlementaire controle

Het budgetrecht wordt zowel bij oprichting als toekenning van de middelen geborgd, echter blijken de afspraken en kaders soms onduidelijk waardoor het budgetrecht aangetast kan worden. De parlementaire wordt bemoeilijkt door de verschillende manieren waarop de fondsen een plek krijgen binnen de verantwoordingsstukken, ook wordt er nadrukkelijk om een uniform verantwoordingsoverzicht gevraagd.

4.6 Integratie van de resultaten

Als de resultaten in totaliteit bekeken worden kan gesteld worden dat de variabele kaderstelling in de grootste mate van invloed is. Zowel de mogelijkheden tot sturing als de verplichtingen met betrekking tot verantwoording worden vormgegeven in de kaderstelling. Bij de fondsen NEF en Seed Capital is wordt duidelijk dat de variabele kaderstelling de meeste invloed heeft op het budgetrecht en de parlementaire controle: de fondsen beschikken over de veel autonomie en worden in mindere mate bijgestuurd. Over deze fondsen zijn ook weinig kritiekpunten vernomen. Dit komt voornamelijk doordat de fondsen een hele duidelijk doelgroep bedienen en er sprake is van een heldere kaderstelling. Deze fondsen worden uitgevoerd door een partij buiten de overheid en daardoor is er sprake van een 'bedrijfsmatige efficiency'.

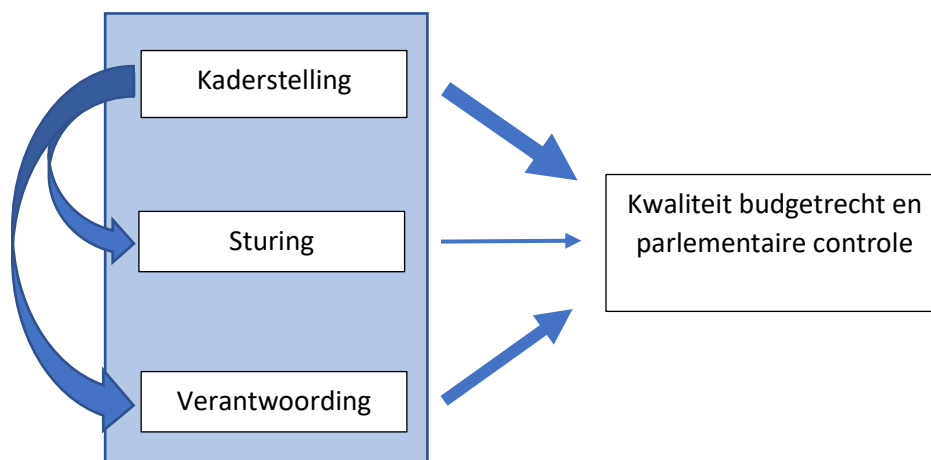
Bij de fondsen DGGF, Innovatiekrediet en Seed Capital is er wel enige mate van sturing zichtbaar. Deze fondsen kunnen bijgestuurd worden naar aanleiding van politieke wensen of vragen vanuit de markt en dit gebeurt op regelmatige basis. Opvallend is wel dat dan de

kaders in mindere mate worden aangepast en er daardoor onduidelijkheid kan ontstaan omdat de fondsen in de praktijk anders opereren dan in de initiële kaderstelling beoogd was. Respondenten geven aan dat zij graag meer richting willen hebben op de kaderstelling voor de fondsen.

Met name voor de parlementariërs bleek de verscheidenheid die de variabele verantwoording aannam te leiden tot een grote invloed op het budgetrecht en de parlementaire controle. Aanvullend zijn er binnen deze variabele relatief veel ontwikkelingen zichtbaar die in de toekomst de relatie kunnen beïnvloeden.

4.6.1 Herijking conceptueel model

Op basis van bovenstaande bevindingen is het conceptueel model herijkt. De aanpassing ten opzichte van het conceptueel model uit het theoretisch kader zijn tweeledig. Ten eerste is de gevonden invloed van de onafhankelijke variabelen weergegeven aan de hand van de dikte van de pijlen. Ten tweede zijn er twee pijlen toegevoegd om de invloed van kaderstelling op de sturing en verantwoording te duiden.



Figuur 5. Herijkt conceptueel model.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en aansluitend de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord.

5.1 Deelvragen

5.1.2 Wat zijn revolverende fondsen en hoe zijn deze ingericht?

Uit de literatuur blijkt dat er geen éénduidige definitie van een revolverend fonds bestaat. Wel zijn er een aantal kenmerken te benoemen. Hierbij gaat het om de afstand tot het Rijk, revolverendheid en meerjarige looptijd. Bij revolverende fondsen fungeert een overheid als opdrachtgever en kan de uitvoering op verschillende manieren vormgegeven worden. Er bestaat een grote variatie aan de inrichting van revolverende fondsen. De fondsen worden opgericht met inachtneming van een aantal duidelijk redenen; opvallend is dat dit zowel politieke redenen als ambtelijk-inhoudelijke redenen kunnen betreffen. De literatuur benoemt ook duidelijk een aantal keerzijden van het revolverende fonds.

5.1.2 Wat houden het budgetrecht en de parlementaire controle in en hoe komt dit tot uiting bij revolverende fondsen?

Budgetrecht wordt gezien als één van de belangrijkste rechten van het parlement. Met betrekking tot het budgetrecht, kan er onderscheid gemaakt worden tussen hard en zacht budgetrecht en zijn er een aantal functies te onderscheiden. Uit de literatuur blijkt dat het budgetrecht en de parlementaire controle bij revolverende fondsen op verschillende wijzen geborgd zijn. Deze borging is nadrukkelijk afhankelijk van de inrichting van het revolverend fonds. De literatuur stelt dat de kwaliteit van het budgetrecht en de parlementaire controle bij revolverende fondsen niet voldoende is. Dit komt voort uit de onduidelijkheid van de allocatie van middelen en het gebrek aan een eenduidige verantwoordingsstructuur.

5.1.3 Welke vormen van kaderstelling, sturing en verantwoording zijn zichtbaar bij verzelfstandige uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid?

Kaderstelling vindt voornamelijk plaats binnen geldende wet- en regelgeving en bij oprichting van een organisatie. Voor zowel ZBO's als Agentschappen geldt dat er een specifiek kader ontwikkeld is, respectievelijk de Kaderwet ZBO's & de Regeling Agentschappen. Uit deze kaders blijkt dat ZBO's in meerdere mate overeenkomsten hebben met revolverende fondsen dan Agentschappen. Uit de praktijk blijkt dat dat de kaderstelling bij ZBO's niet in alle

gevallen toereikend is en er daardoor soms van deze kaders afgeweken wordt. De kaderstelling wordt bij een ZBO bij de oprichting door middel van een instellingswet vastgesteld, hiermee bepaalt het parlement ook de eigen reikwijdte van de parlementaire controle. Aanvullend blijkt dat het op afstand plaatsen van beleidsuitvoering zowel voor- als nadelen heeft. Sturing vindt plaats door middel van verschillende instrumenten (voorbeelden zijn toezichtsvisies, sturingsprotocollen of informatiestatuten) en is in eerste instantie gebaseerd op de principal-agent relatie. De variatie in sturing kan verklaard worden door het ontbreken van een uniform kader en het gebrek aan centrale coördinatie. Ook wordt er geconstateerd dat er een gebrek is aan kennisdeling tussen verschillende ZBO's. Verantwoording vindt plaats door middel van verschillende instrumenten: de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus, jaarverslagen, periodieke evaluaties (beleidsdoorlichtingen) en open data.

5.1.4 Welke vormen van kaderstelling bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?

Er is bij de oprichting van revolverende fondsen gebruik gemaakt van zowel bestaande kaders als nieuw opgerichte kaders. De bestaande kaders betreffen subsidiekaders, het stichtingenkader en de voorhangprocedure (bij een nieuw op te richten rechtspersoon). De nieuw opgerichte kaders betreffen voornamelijk uitvoeringsovereenkomsten die gekoppeld zijn aan de verstrekking van middelen aan het fonds. Over het algemeen wordt benoemd dat de meeste mogelijkheden tot kaderstelling gekoppeld zijn aan de verstrekking van middelen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het parlement haar budgetrecht als kaderstellend instrument in kan zetten bij revolverende fondsen. Uit de resultaten blijkt dat het parlement betrokken is geweest bij de oprichting van ieder fonds en middels de begroting middelen heeft toegekend, zodoende is het budgetrecht geborgd met betrekking tot de allocatiefunctie en het harde budgetrecht (Schoneveld, 2015, p. 13; BOR, 2015, p. 17). Dit is daarnaast in overeenstemming met theorie over ZBO's waarin gesteld wordt dat het parlement vooraf haar eigen reikwijdte van de parlementaire controle bepaald (Broeksteeg, 2018, p. 297). Opvallend is dat het oprichten van een revolverend fonds door beleidsmedewerkers ervaren werd als een vorm van pionieren voorkomend uit een politieke wens. Dit sluit aan bij de theorie over zowel verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties als revolverende fondsen waarin beweerd wordt dat de oprichting van organisaties op afstand van Rijk deels voorkomt uit een politieke wens of onderdeel is van een trend (van den Brink, 2018, p. 18; Van Thiel, 2004, p. 182). Daarnaast

kwam dit pionieren voort uit het gebrek aan centrale informatie- en kennisuitwisseling over revolverende fondsen. Het pionieren kan afbreuk doen aan de parlementaire controle en het budgetrecht, aangezien inhoudelijke afwegingen in beperktere mate een rol spelen bij de keuze voor het instrument.

Er is onder respondenten geen behoefte aan een uniform wettelijk kader, dit is in tegenstelling met de visie van de Algemene Rekenkamer die voorstelt om een uniform wettelijk kader toe te passen bij revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2019, p.53). Dit verschil in perceptie met betrekking tot de toepassing van een uniform wettelijk kader, sluit aan bij de literatuur over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties waarin het spanningsveld tussen uniforme kaders en variatie aan kaders benoemd wordt. Zoals eerder beschreven, benoemen de respondenten dat zij gebrek aan richting hebben ervaring in het inrichten van kaders bij de oprichting van een revolverend fonds en spraken zij de wens uit voor een centraal punt waar kennis en ervaring samengebracht is. Deze observatie is in overeenstemming met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op het gebied van kennisdeling (Algemene Rekenkamer, 2019, p.53).

Vanuit het parlement wordt benoemd dat artikel 3.1 Comptabiliteitswet nog niet altijd goed wordt toegepast en zodoende de gestelde kaders vaag blijven. Het gebrek of de diversiteit aan kaders kan de parlementaire controle negatief beïnvloeden (Schoneveld, 2015, p. 13). Aangezien het revolverend fonds (wettelijk) niet gezien wordt als een los instrument blijkt dat ook in de kaderstelling zeer uiteenlopende kaders ontwikkeld worden voor de inrichting van revolverende fondsen. Dit kan het budgetrecht beperken omdat het parlement niet scherp heeft met wat voor instrument ingestemd wordt en aan welke zaken aandacht geschonken moet worden.

5.1.5 Welke vormen van sturing bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?

De sturing vanuit de verschillende ministeries op de revolverende fondsen is in alle onderzochte casussen belegd bij zowel een beleidsverantwoordelijke als een budgetverantwoordelijke. Voor alle fondsen geldt dat er afstemmingsoverleggen tussen ministeries en uitvoerders plaatsvinden om de uitvoering van het fonds te bespreken. Er wordt door middel van de afstemmingsoverleggen gestuurd op: afwijkende financiële resultaten, behalen beleidsdoelstellingen/prestatiedoelstellingen, gewijzigde beleidswensen, bereik van

de doelgroep en organisatieontwikkeling. Ministeries zijn nadrukkelijk niet betrokken bij individuele investeringsbeslissingen. Daarnaast hebben de fondsen een vraaggestuurd karakter om financiering door de markt te bevorderen, omdat de veronderstelling is dat de participatie van de overheid in het fonds marktinvesteerders over de streep trekt. Het op afstand plaatsen van de fondsen wordt positief ervaren door ministeries en de verschillende ministeries ervaren voldoende ruimte om op basis van beleidswensen de fondsen bij te sturen. Vanuit de fondsen zelf wordt opgemerkt dat ministeries zich in sommige gevallen te veel bemoeien met de uitvoering van het fonds. De respondenten noemen dat dit vermeden zou kunnen worden door de kaders met betrekking tot de sturing, vooraf beter in te vullen waardoor de verwachtingen bij zowel de ministeries als de uitvoerders beter afgestemd kunnen worden. Eenzelfde suggestie voor het duidelijk opstellen van sturingskaders vooraf, is gemaakt in een onderzoek naar sturing op ZBO's door Van Thiel & Hendriks (2014, p.64).

Vanuit parlementariërs overheerst het gevoel dat het meerjarige karakter van de fondsen leidt tot een afscherming van de jaarlijkse begrotingscyclus, waardoor de mogelijkheid voor het parlement om te sturen door middel van het budgetrecht wordt ingeperkt. In de praktijk blijkt dat dit niet geldt voor de fondsen Innovatiekrediet en Seed Capital, aangezien het fondsvermogen van beide organisaties binnen de departementale begroting blijft. Het blijkt dat bij niet alle fondsen er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de sturing, de looptijd van het fonds en de eventuele terugbetalingen van het fonds richting het ministerie. Deze observaties zijn in overeenstemming met de constatering van de Algemene Rekenkamer (2019, p.45). Hierdoor kan de uitoefening van het budgetrecht van het parlement onder druk komen te staan.

5.1.6 Welke vormen van verantwoording bij revolverende fondsen van het Rijk zijn waarneembaar en wat is de invloed hiervan op de uitvoering van de fondsen, budgetrecht en parlementaire controle?

De verantwoordingsrelatie binnen revolverende fondsen sluit in de praktijk aan bij de definitie gehanteerd door Bovens en Schillemans (2009, p.10). De gebruikte verantwoordingsmechanismen komen in grote mate overeen met de verantwoordingsmechanismen die gebruikt worden door ZBO's (Faber, & Budding, 2018, p. 14). Aanvullend blijkt dat er een grote verscheidenheid in verantwoording is; deze verscheidenheid uit zich in zowel de inhoud als de frequentie van de verantwoordingsinformatie. De parlementariërs geven aan dat zij de verschillende manieren waarop verantwoordt wordt complex vinden, dit is in overeenstemming met de bevindingen

van de Algemene Rekenkamer (2019, p. 48). Deze niet-consistente verantwoording over revolverende fondsen, verhoogt de beleving onder parlementsleden dat er onvoldoende inzicht is in hoe effectief de fondsen zijn in termen van financieel en maatschappelijk rendement. Opvallend is dat niet voor alle fondsen duidelijk verantwoord wordt over de verstrekte middelen en het revolverende karakter van het fonds, soms wordt het revolverende karakter zelfs niet benoemd in het departementale jaarverslag. Deze constatering is in overeenstemming met de bevindingen van Verheij & de Witte (2018, p.134).

De interviews maken echter ook duidelijk dat er kansen liggen met betrekking tot de verantwoording over revolverende fondsen, ter bevordering van de uitvoering van het budgetrecht voor het parlement. Fondsmanagers geven aan dat zij bereid zijn tot het leveren van gedetailleerde informatie door bijvoorbeeld open data. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de verantwoording mede naar aanleiding van het Algemene Rekenkamer rapport uit 2019, volop in ontwikkeling is en de eerste resultaten daarvan reeds zichtbaar zijn.

Er is een brede behoefte aan een uniformere verantwoording onder zowel beleidsmedewerkers als parlementariërs. Logischerwijs is bij de fondsmanagers zelf deze behoefte er minder, maar ze zijn wel bereid hieraan mee te werken. De observaties dat de verschillende revolverende fondsen aangegeven de verantwoording te verbeteren in termen van frequentie, toegankelijkheid en duidelijkheid en de bereidheid van fondsmanagers om hieraan mee te werken, kan de parlementaire controle op revolverende fondsen verbeteren. Met betrekking tot de evaluaties kan geconcludeerd worden dat alle fondsen door middel van vijfjaarlijkse beleidsdoorlichtingen extern geëvalueerd worden en dat deze evaluaties direct aan de Tweede Kamer verstrekt worden. Het consistent verstrekken van deze evaluaties over zowel het financiële als maatschappelijke rendement van deze fondsen, versterkt de parlementaire controle op revolverende fondsen. Hierbij moet niet vergeten worden dat er tussen verantwoordens over maatschappelijk en financieel rendement trade-offs zichtbaar kunnen zijn, een focus op één van beide kan het fonds in een lastige positie brengen. Dit is in overeenstemming met (Flinders, 2017, p.9) die benoemt dat ‘trade-offs’ in ogenschouw moeten worden genomen bij het creëren van een verantwoordingsstructuur (Flinders, 2017, p 9).

5.2 Beantwoording hoofdvraag

In welke mate doet de huidige inrichting (kaderstelling, sturing en verantwoording) van revolverende fondsen bij de Nederlandse Rijksoverheid recht aan het budgetrecht en de parlementaire controle van het parlement?

In algemene zin kan gesteld worden dat de revolverende fondsen van het Rijk recht doen aan het budgetrecht en de parlementaire controle van het parlement. Desondanks behoeven een groot aantal zaken nadere aandacht. Bij de fondsen Qredits en NEF blijkt dat de relatief grote afstand tot het ministerie duidelijkheid schept over de kaderstelling en de sturing.

Kanttekening hierbij is dat de verantwoording in grote mate ontbreekt in bijvoorbeeld de departementale jaarverslagen. Voor de fondsen DGGF, innovatiekrediet en Seed Capital gelden dat deze relatief dicht op het ministerie opereren. Dit biedt meer mogelijkheden tot directe sturing maar kan onduidelijk scheppen over de rolverdeling tussen de ministeries en de uitvoerders. De huidige inrichting van de kaderstelling zal richtinggevender vormgegeven moeten worden om goede kaders voor revolverende fondsen in de toekomst te kunnen blijven borgen. De diversiteit aan verantwoordingsarrangementen doet afbreuk aan het budgetrecht en de parlementaire controle en dient overzichtelijker vormgegeven te worden. De eerste stappen in deze richting zijn al gezet door het publiceren van meer verantwoordingsinformatie over revolverende fondsen.

6. Discussie

In dit hoofdstuk zal in paragraaf 6.1 gereflecteerd worden op de gehanteerde theorie en in paragraaf 6.2 op de gehanteerde methode.

6.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de literatuur over revolverende fondsen en specifiek over kaderstelling, sturing en verantwoording bij revolverende fondsen. Aangetoond is dat er op basis van onderzoek over ZBO verschillende aanknopingspunten zijn om revolverende fondsen nader te onderzoeken.

In dit onderzoek is de theorie over ZBO's en Agentschappen gebruikt om meer inzicht te verkrijgen in revolverende fondsen. Er is gekozen voor ZBO's en Agentschappen omdat deze organisatievormen zich net als revolverende fondsen op afstand van het Rijk bevinden en opgericht zijn voor een specifiek beleidsdoel. Uit het literatuuronderzoek bleek dat ZBO's ten opzichte van Agentschappen meer overeenkomsten hebben met revolverende fondsen. In tegenstelling tot ZBO's is echter gebleken dat de rol van de markt en de samenwerking met private partijen een wezenlijk onderdeel vormt bij de uitvoering van revolverende fondsen. Vervolgonderzoek zou aan de hand van literatuur over publiek-private samenwerking, de publiek-private samenwerking bij revolverende fondsen kunnen uitdiepen en in het specifiek de rol van de markt bij overheidsinvesteringen verder kunnen onderzoeken.

Om het onderzoek vorm te geven is gebruik gemaakt van de theoretische concepten kaderstelling, sturing en verantwoording. Deze indeling is gebaseerd op beperkt aantal bronnen en dit kan de generaliseerbaarheid voor de theoretische concepten op rijksniveau beperken. Gedurende het onderzoek zijn er geen signalen geweest dat deze concepten niet toereikend bleken. De respondenten aan de beleids- en uitvoeringskant bleken in staat de concepten kaderstelling, sturing en verantwoording te onderscheiden en zagen de verbanden tussen de concepten. Voor de kaderstelling bleek met name de discussie over een uniform kader welke bij ZBO's gevoerd wordt, ook aanwezig was bij revolverende fondsen. Dit duidt erop dat het op afstand plaatsen van overheidsdiensten kan leiden tot een spanningsveld tussen uniformering en maatwerk. Met betrekking tot de sturing bleek dat er bij revolverende fondsen in grotere mate afspraken zijn gemaakt over de sturing dan bij ZBO's. Het is onduidelijk of dit toe te wijzen is aan het instrument revolverend fonds of dat dit een reactie is

op het gebrek aan een uniforme kaderstelling, dit kan mogelijk in vervolgonderzoek nader onderzocht worden. De verantwoordingsmechanismen vanuit de theorie over ZBO's, bleken aan de sluiten bij de geconstateerde verantwoordingsmechanismen bij revolverende fondsen. Een belangrijk beperking hierbij is het feit dat de verantwoording over ZBO's in grote mate plaatsvindt in de jaarlijkse begrotingscyclus terwijl revolverende fondsen een nadrukkelijk meerjarig karakter hebben. Dit vormt een beperking voor het gebruiken van theoretische concepten vanuit literatuur over ZBO's voor revolverende fondsen.

6.2 Methodologische reflectie

De methodologische beperkingen van dit onderzoek uitten zich op een aantal onderwerpen. Ten eerste is er voordat het onderzoek heeft plaatsgevonden gesproken met diverse experts. Deze gesprekken waren nuttig en informatief maar de verschillende respondenten hadden ook duidelijke opvattingen met betrekking tot kaderstelling, sturing en verantwoording bij revolverende fondsen. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de richting van het onderzoek. Een voorbeeld hiervan is dat het Algemene Rekenkamerrapport de directe aanleiding vormde voor dit onderzoek en er zodoende gesproken is met de onderzoekers die dit rapport uitgevoerd hebben. Zij waren kritisch over revolverende fondsen en deze houding kan de richting van het onderzoek beïnvloed hebben. Ten tweede bleek de beleidscontext waarin de fondsen en zodoende de medewerkers zich bevonden van grote invloed te zijn op hun visie op revolverende fondsen. De respondenten waren in meerdere mate gefocust op de beleidskant van de revolverende fondsen dan de inrichting van deze fondsen. Als beleidsdoelen behaald werden bleek er in mindere mate aandacht voor de kaderstelling, sturing en verantwoording van de desbetreffende fondsen. Hierdoor bleek het lastig om in de interviews deze onderwerpen scherp aan te snijden. Ten derde is er binnen de casusselectie gekozen voor een zo breed mogelijke variatie aan fondsen, dit heeft gezorgd voor pluriforme resultaten maar beperkt de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Een insteek voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn om binnen de casusselectie minder variatie aan te brengen en zodoende de onderzoeksrichting te versmallen. Gedacht kan worden aan vergelijkend onderzoek tussen: fondsen met of zonder co-financiering of fondsen met of zonder private uitvoerders. Aanvullend kan de onderzoeksrichting versmald worden door te kiezen van één theoretisch concept om zodoende de onderzoeksvragen scherper te kunnen formuleren. De suggestie hierbij zou zijn om te richten op kaderstelling omdat dit het theoretisch concept bleek te zijn met de grootste invloed.

7. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen drie praktische aanbevelingen geformuleerd worden met betrekking tot revolverende fondsen. De aanbevelingen zijn gericht aan het Ministerie van Financiën en specifiek aan de afdeling Besturing, Bekostiging en Externe Verslaglegging (BBE). Deze aanbevelingen zijn getoetst op haalbaarheid en uitvoerbaarheid met de betrokken medewerkers.

1. Formuleer een richtinggevend kader voor het oprichten van een revolverend fonds en leg de huidige fondsen langs deze meetlat

Uit het onderzoek blijkt dat er geen animo is voor een uniform wettelijk kader voor revolverende fondsen of nadere formele kaderstelling. Dit komt onder andere door de brede erkenning dat hét revolverend fonds niet bestaat en in de meeste gevallen bestaande financieringsinstrumenten gebruikt worden. Aan deze instrumenten wordt in de praktijk een revolverend element toegevoegd. Aanvullend blijkt dat voor veel ministeries geldt dat het behalen van beleidsdoelen (maatschappelijk rendement) over het algemeen belangrijker geacht wordt dan het realiseren van financieel rendement, waardoor de inrichting van het instrument om financieel rendement te kunnen behalen voor ministeries minder aandacht behoeft. Vanuit het parlement wordt benoemd dat ook het financieel rendement belangrijk is aangezien er op basis van de verwachting van revolverendheid middelen aan het fonds worden toegekend.

Gezien het feit dat het revolverende fonds in veel gevallen richting het parlement gepresenteerd worden als een los financieringsinstrument is vanuit de visie van zowel het parlement als de ministeries nadere kaderstelling wenselijk. Om wildgroei aan kaders en varianten te voorkomen is het verstandig om een richtinggevende beleidsnotitie op te stellen waarin de mogelijke varianten waarin een revolverend fonds opgericht kan worden, uitgewerkt zijn. Deze notitie dient opgesteld te worden door het Ministerie van Financiën met afgevaardigden van alle ministeries op het gebied van revolverende fondsen en kan zodoende ook bijdragen aan onderling contact en kennisuitwisseling om het lerende vermogen op het gebied van revolverende fondsen te vergroten. De vorm van deze beleidsnotitie kan geïnspireerd worden op het reeds ontwikkelde stappenplan voor revolverende fondsen ontwikkelt door het platform Financiering in Netwerken. Aanvullend hierop is het nuttig om de bestaande fondsen ook langs deze meetlat te leggen om te onderzoeken of zij voldoen aan dit richtinggevend kader en eventuele kaders en afspraken aan te vullen of te verduidelijken.

Onderwerpen voor dit richtinggevend kader waar bij sommige fondsen nu nog onduidelijkheid over kan bestaan zijn:

- Looptijd van het fonds;
- Eventuele terugbetaling/aflossing richting moederdepartement;
- Verplichting van het opstellen van een jaarplan & jaarverslag;
- Verplichting om te rapporteren over afwijkingen van initiële kaderstelling en budgetverstrekking van het fonds;
- Gewenste minimale en maximale mate van revolverendheid van het fonds.

Door gebruik te maken van een helder kader kan recht gedaan worden aan het budgetrecht van de kamer doordat zij vooraf beter geïnformeerd worden over inrichting van het op te richten fonds. Dit richtinggevend kader richt zich op het revolverend fonds als financieringsinstrument en in mindere mate op de beleidskant van het instrument. De beleidskant (het maatschappelijk rendement) kan een plek krijgen binnen de vijfjaarlijkse evaluatie zoals omschreven in aanbeveling 2.

Praktische uitwerking

De praktische uitwerking van deze aanbeveling zal gecoördineerd moeten worden door een medewerker van de afdeling BBE van het Ministerie van Financiën. De inzet die hiervoor gevraagd wordt is het organiseren van een aantal werkbijeenkomsten en het opstellen van het uiteindelijke kader. De verwachte tijdsinzet hiervoor zal liggen rond de 0.2-0.4 fte gedurende een jaar.

2. Gebruik de vijfjaarlijkse evaluatie van de fondsen om vorm te geven aan de sturing binnen revolverende fondsen

Door het meerjarige karakter van revolverende fondsen is een uitgebreid jaarlijks evaluatie- en verantwoordingskader niet wenselijk. De beleidsmatige resultaten zijn niet op basis van een jaarlijkse cyclus te beoordelen. Binnen de huidige structuur is er sprake van een vijfjaarlijkse externe evaluatie. Deze evaluatie kan dienen als belangrijk moment om sturing op het fonds te creëren. Hiertoe is het van belang om zowel het parlement, het ministerie en de uitvoerders te betrekken bij de opdrachtverlening voor de evaluatie. Betrokkenheid vanuit zowel de financiële als beleidsmatige invalshoek binnen het parlement en het ministerie is hierbij van belang. Aanvullend is het wenselijk om de parlementaire betrokkenheid en de sturingsmogelijkheden expliciet onderdeel te maken van deze evaluatie. In de huidige evaluaties ontbreekt dit grotendeels.

Praktische uitwerking

Deze aanbeveling vergt weinig tot geen extra inzet. In aanloop naar de evaluatie zal vanuit het opdrachtgevende minister in samenwerking met een medewerker van BBE een heldere opdrachtverlening opgesteld moeten worden. Vanuit BBE kan er gedacht worden om een korte notitie op te stellen met daarin de belangrijkste aandachtspunten m.b.t. het evalueren van een revolverend fonds.

3. Verduidelijk de verantwoording door gebruik te maken van een overzichtstabel met kerninformatie over revolverende fondsen en aanvullend open data

Er is een brede behoefte aan een eenduidig overzicht van de revolverende fondsen van de Rijksoverheid. Het Algemene Rekenkamer-rapport heeft hiertoe een eerste aanzet gedaan en dit heeft al geleid tot nadere verantwoordingsinformatie over revolverende fondsen in enkele departementale jaarverslagen. Om deze lijn te continueren is het wenselijk om een uniform Rijksbreed verantwoordingstabel met kerninformatie over de verschillende revolverende fondsen op te nemen in de jaarlijkse verantwoording. Deze tabel is aanvullend op de reguliere departementale verantwoording en bevat informatie welke reeds beschikbaar is en kost zodoende nauwelijks inzet m.b.t. ontsluiting van data. Uitgangspunten voor dit overzicht kunnen gevonden worden in RBV model 3.40 en de huidige open data verantwoording over ZBO's en Agentschappen²⁸

Kerninformatie die in dit overzicht opgenomen kan worden is:

- Uitvoeringsorganisatie van het fonds;
- Startdatum + einde looptijd;
- Financiële inbreng moederdepartement;
- Eventuele cofinanciering;
- Benutting van het fonds;
- Mate van revolverendheid;
- Financieringsconstructie ministerie richting fonds;
- Koppeling aan begrotingsartikel;

Praktische uitwerking

Op basis van zowel bestaande open data van revolverende fondsen als de ervaringen met open data binnen het project 'ZBO's in beeld' betreft deze aanbeveling het samenbrengen van

²⁸ Zie: <https://rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen>

bestaande kennis. Door gebruik te maken van positieve ontwikkelingen bij BuZa op dit onderwerp, kunnen andere ministeries gestimuleerd worden om ook een verbeteringslag te maken met verantwoording op het gebied van revolverende fondsen. Om de aanbeveling uit te werken zal een werkgroep opgericht moeten worden met afgevaardigden van de ministeries om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid te toetsten. Vervolgens zal vanuit BBE een methode ontwikkelt moeten worden waarin de geleverde data goed ontsloten kan worden. Dit zal inzet vergen van de afdeling zelf en van externe hulp op het gebied van dataverwerking. Bij deze aanbeveling dient rekening gehouden te worden met de deadlines voor de jaarverslagen.

8. Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, (2013). *Brief regering oprichting stichting Nationaal Energiebespaarfonds*. Geraadpleegd van: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20131019/brief_regering_revolverend_fonds/info
- Algemene Rekenkamer (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Geraadpleegd van: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk>
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H., & Kjærvik, J. (2019). Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter. *International Public Management Journal*, 22(3), 470-498.
- Bandy, G. (2014). *Financial management and accounting in the public sector*. Londen, Engeland: Routledge.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag, Nederland: Lemma.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Broeksteeg, J. L. W. (2018). Een miljardenuitgave zonder parlementaire instemming. Over de regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen. *Ars Aequi april*, 296-302.
- Brink, van den J.E. (2018). *Realistisch revolveren. Het revolverend fonds met een Europese touch*, Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.
- Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (2015). *De macht en kracht van het budgetrecht*. Den Haag, Nederland: Tweede Kamer.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public administration*, 87(4), 892-909.
- Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) & Dialogic (2018). *Evaluatie SEED Capital-regeling, Groeifaciliteit & Dutch Venture Initiative*. Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z01928&id=2019D04260

- Europese Commissie (2015). *EU-beschikking Seed Faciliteit*. Geraadpleegd van:
<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/seed-capital/voorwaarden>
- Faber, A.S.C. & Budding G.T. (2018). *Innovatie in Publieke Verantwoording*. Amsterdam, Nederland: Zijlstra Center (Vrije Universiteit Amsterdam). Geraadpleegd van:
https://sbe.vu.nl/nl/Images/Innovatie_in_Publieke_Verantwoording_2017_tcm257-902825.pdf
- Financieren in Netwerken (z.d.) *Instrument: het revolverend fonds*. Geraadpleegd van:
<https://www.financiereninnetwerken.nl/financieringsinstrumenten/revolverend-fonds>
- Flinders, M. (2017). *The politics of accountability in the modern state*. Londen, Engeland: Routledge.
- Gouldson, A., Kerr, N., Millward-Hopkins, J., Freeman, M. C., Topi, C., & Sullivan, R. (2015). Innovative financing models for low carbon transitions: Exploring the case for revolving funds for domestic energy efficiency programmes. *Energy Policy*, 86, 739-748.
- Hood, C. (1982). Governmental bodies and government growth. In: A. Barker (Red.) *Quangos in Britain* (pp. 44-68). London, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Koppenjan, J., Kars, M., & Van der Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.
- Kruijf, de J. A., & Van Thiel, S. (2018). Political Control of Arm’s-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. *International Public Management Journal*, 21(3), 461-476
- Lægreid, P. (2014). Accountability and new public management. In M.A.P. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 324-338. Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M.A.P. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 507-524. Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2013). *Brief oprichting stichting Nationaal Energiebespaarfonds*. Geraadpleegd van:

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20131019/brief_regering_revolverend_fonds/info

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Jaarverslag Nationaal Energiebespaarfonds 2018*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/15/jaarverslag-nationaal-energiebespaarfonds-2018>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksbegroting.nl/2019/verantwoording/jaarverslag,kst278870.html>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *BRIEF VAN DE MINISTER VOOR*

BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING Hulp, handel en investeringen. Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-38.html>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Besluit vaststelling beleidsregels verstrekken subsidie Dutch Good Growth Fund*. Geraadpleegd van:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035210/2018-12-05>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2019*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verantwoordingsdag/verantwoordingsdagstukken-2019>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *Toetsingskader Risicoregelingen & Garanties Dutch Good Growth Fund (DGGF)*. Geraadpleegd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/01/toetsingskader-risicoregelingen-en-garanties-dutch-good-growth-fund-dggf>

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). *Toetsingskader risicoregelingen: garantie EZK aan BNG en CEB ten behoeve van leningen aan Qredits*. Geraadpleegd van:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z14809&id=2019D30360

Ministerie van Economische Zaken (2020). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van*

Economische Zaken en Klimaat 2019. Geraadpleegd van:

https://www.rijksbegroting.nl/2019/verantwoording/jaarverslag_kst278863.html

Nationaal Energie Bespaarfonds (z.d.). *Investeringsreglement VvE Energiebespaarlening Nationaal Energiebespaarfonds*. Geraadpleegd van:

<https://www.energiebespaarlening.nl/downloads/>

Nationaal Energiebespaarfonds, (2020). *Over ons*. Geraadpleegd van:

<https://www.energiebespaarlening.nl/over-ons/>

Overman, S., & Van Thiel, S. (2016). Agencification and public sector performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), 611-635.

Pluskota, P. (2018). Repayable financial instruments in the European Union—the range of effect and efficacy. *European Journal of Service Management*, 27(3/2), 347-354.

Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271-290.

Raad voor de financiële verhoudingen. (2014). *Tussen betalen en bepalen: Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*. Geraadpleegd van:

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/11/11/tussen-betalen-en-bepalen>

Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International review of administrative sciences*, 66(1), 21-44.

Runtev, M. (2019). New instruments and innovations in the financial markets in the European union—tendencies and characteristics. *Economic Development*, 21(1-2), 163-175.

RVO (z.d.). *Wet- en regelgeving Innovatiekrediet*. Geraadpleegd van:

<https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/innovatiekrediet/wet-en-regelgeving>

Scherpenisse, E.J. (2015). *(On-)geschreven regels. Subsidieverlening bij netwerkend werken in de provincie Zuid-Holland*. Den Haag, Nederland: NSOB. Geraadpleegd van:

<https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/geschreven-regels>

SEO Economisch Onderzoek, (2018). *Evaluatie Innovatiekrediet 2012-2017*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/30/evaluatie-innovatiekrediet-2012-2017>

- SEO Economisch Onderzoek, (2016). *Evaluatie Microfinanciering*. Geraadpleegd van:
<http://www.seo.nl/pagina/article/evaluatie-microfinanciering/>
- Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. In: W. Bakker, & K. Yesilkagit, (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562.
- Schoneveld, D. J. (2015). *Verantwoord Begroten en parlementaire controle*. Geraadpleegd van:
http://content.presspage.com/uploads/1204/verantwoordbegrotenenparlementairecontrole-tpc_3.pdf
- Tonkiss, K., Van Thiel, S., Verhoest K., & Skelcher C. (2014). *How are Arm's Length Relationships instrumentalised in Europe? A Three Country Comparison*. Paper to be presented at the ECPR General Conference, 4th-6th September 2014, Glasgow.
- Trouw (2020). *Opinie – Zorg: Er moet een nationaal onderzoeksfonds komen voor de ontwikkeling van betaalbare medicijnen*. Geraadpleegd van:
<https://www.trouw.nl/opinie/er-moet-een-nationaal-onderzoeksfonds-komen-voor-de-ontwikkeling-van-betaalbare-medicijnen~ba2e0add/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Tweede Kamer (2013). *Lijst van vragen en antwoorden: Oprichting stichting Nationaal Energiebespaarfonds (NEF)*. Geraadpleegd van:
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z22155&did=2013D45519>
- Van Thiel, S. (2004). Trends in the public sector: why politicians prefer quasi-autonomous organizations. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), 175-201.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. (2nd ed.). Bussum, Nederland: Coutinho.
- Van Thiel, S. (2011). Chapter 3 The 'Empty Nest' Syndrome: Dutch Ministries after the Separation of Policy and Administration'. In: Van de Walle, S; Groeneveld, S.M. (ed.)

- New Steering Concepts in Public Management*. Bingley, Engeland: Emerald Group Publishing Limited. 25-40.
- Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, Vol. 68, p.53-68
- Verschuere, B. (2009). The role of public agencies in the policy making process: Rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration*, 24(1), 23-46.
- Verheij, W., & De Witte, N. (2018). Bij revolverende fondsen fungeert de overheid als bank. *Economisch Statistische Berichten*. Geraadpleegd van: <https://esb.nu/esb/20038796/bij-revolverende-fondsen-fungeert-de-overheid-als-bank>
- Visser, A. (2020). *De verleiding van gratis geld*. Elsevier Weekblad 11 januari 2020.
- Wernerus, D., & Rusanescu, R. (2014). The Use of Financial Instruments in European Structural and Investment Funds. *European Structural and Investment Funds Journal*, 2(3), 192-199.
- Wishlade, F & Michie R. (2017). *Financial instruments in practice: Uptake and limitations*. EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities held on 28 June 2017 at the OECD Headquarters in Paris, France. Geraadpleegd van: <https://strathprints.strath.ac.uk/65332/>
- Yang, K. (2014). Qualitative analysis. In M.A.P. Bovens, R.E. Goodin, & T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 160-176. Oxford, Engeland: Oxford University Press.

9. Bijlagen

Overzicht bijlagen

Nummer	Titel
Bijlage 1	Checklist revolverende fondsen
Bijlage 2	Overzicht respondenten open interviews
Bijlage 3	Documentenanalyse
Bijlage 4	Topiclijst interviews beleidskant
Bijlage 5	Topiclijst interviews uitvoeringskant
Bijlage 6	Topiclijst interviews parlementariërs
Bijlage 7	Codeboom

Bijlage 1. Checklist kaders revolverende fondsen

6. Checklist

Er zijn verschillende organisatorische of inhoudelijke kaders die gesteld moeten of kunnen worden bij de oprichting van een revolverend fonds. Deze zijn grofweg onder te verdelen in inhoudelijke, financiële en organisatorische kaders. Een aantal wordt hieronder kort toegelicht. Soms moeten de kaders worden opgenomen in één specifiek document, soms kan er gekozen worden tussen verschillende documenten, bijvoorbeeld de statuten van de rechtspersoon, de reglementen voor de raad van commissarissen en de investeringscommissie, de beheersovereenkomst tussen de overheidsorganisatie en de fondsbeheerder en het investeringsreglement of de subsidieregeling.

Inhoudelijke kaders

De inhoudelijke kaders moeten in ieder geval een plek krijgen in de subsidieregeling of het investeringsreglement, zodat potentiële ontvangers kunnen kijken of hun projecten mogelijk gefinancierd kunnen worden.

Beleidsterrein en beleidsdoelstelling: het is verstandig het beleidsterrein en de beleidsdoelstelling goed te omschrijven. Dit is belangrijk omdat er enerzijds voldoende (beleids)ruimte moet zijn om verschillende projecten te financieren maar anderzijds de financieringen wel moeten bijdragen aan het doel dat de overheidsorganisatie voor ogen heeft.

Projecten: het soort projecten dat gefinancierd kan worden moet ook duidelijk zijn. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het soort projecten te omschrijven of door voorbeelden te geven. Dit kan limitatief (geen projecten die niet worden omschreven) of juist niet. Ook kunnen soorten projecten worden omschreven of voorbeelden worden gegeven van projecten die juist níet gefinancierd kunnen worden.

Gebied: veel decentrale overheidsorganisaties bepalen dat alleen, of in ieder geval ten dele, projecten gefinancierd kunnen worden die op de een of andere manier een band hebben met het gebied waar de overheidsorganisatie over gaat. Het is verstandig op te schrijven hoe die band eruit moet zien.

Financiële kaders

De meeste van deze kaders zullen in ieder geval een plek krijgen in de beheersovereenkomst. De vormen van financieringsbijdrage moeten ook worden opgenomen in de subsidieregeling of het investeringsreglement.

Maximale omvang van een fonds: de totale grootte van het fondskapitaal moet duidelijk zijn.

Mate van revolverendheid: er zijn verschillende gradaties van revolverendheid. Het fondskapitaal kan groeien (rendement), het fondskapitaal kan hetzelfde blijven (nominaal) of het kan ten dele revolveren. Bij rendement en een gedeeltelijke revolverendheid is het verstandig te formuleren hoe groot de groei of krimp mag zijn. Daarnaast kan in de mate van revolverendheid wel of geen rekening worden gehouden met inflatie en/of beheerskosten.

Hefboomwerking: het is vaak de ambitie met de financiering vanuit het revolverend fonds, ook private middelen aan te trekken. Dit wordt de hefboomwerking of het *multiplier effect* genoemd. Als deze ambitie bestaat, is het goed dit te concretiseren tot een meetbaar getal.

Beheerkosten: de beloning voor de fondsbeheerder moet bepaald worden. Een marktconforme vergoeding welke niet bovenmatig is en een goede incentive geeft voor een proactief en prudent fondsmanagement wordt geadviseerd. Dit is bijvoorbeeld te bereiken door een *performance fee* of een verplichting tot medeparticipatie. Dat laatste betekent dat de fondsbeheerder ook eigen vermogen in het fonds heeft zitten.

Vormen van financieringsbijdrage: de verschillende vormen van financiering die het fonds ter beschikking heeft moeten duidelijk zijn. De mogelijkheden zijn (grotendeels): geldbedragen à fonds perdu, (achtergestelde) (converteerbare) leningen, garantstellingen, aandelenparticipaties en fonds-in-fondsbijdragen.

Organisatorische kaders

Er kunnen talloze organisatorische kaders worden gesteld. Het is zaak een balans te vinden tussen het stellen van het kaders en het overlaten aan de fondsbeheerder. Deze kaders kunnen in verschillende documenten een plek krijgen, afhankelijk van de wensen van partijen en het revolverend fonds dat wordt opgericht.

Organisatie: het kan wenselijk zijn dat de taakomschrijving van en verhouding tussen verschillende organen en organisaties zijn beschreven, bijvoorbeeld van de investeringscommissie, de investment managers, het bestuur en de raad van commissarissen. Ook kan worden vastgelegd dat voor sommige beslissingen toestemming nodig is van bepaalde organen. Daarnaast kan de zeggenschap bij benoemingen worden bepaald.

Aanvraag- en beoordelingsprocedure: het kan wenselijk zijn de aanvraag- en beoordelingsprocedure te uniformeren. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld de rechtsgelijkheid tussen en de objectieve behandeling van potentiële ontvangers worden gewaarborgd en kunnen verschillende regels, bijvoorbeeld de integriteitsbeoordeling uit de Wet bibob of de staatssteuncheck, een plek krijgen.

Rechtsbescherming: afhankelijk van of de financieringsbijdragen subsidies in de zin van de Awb zijn, moet er een **bezwaarprocedure** worden ingericht en eventueel een bezwaaradviescommissie worden ingesteld. Zijn de financieringsbijdragen geen subsidies, dan is het niet verplicht maar vanuit de gedachte van rechtsbescherming wel wenselijk een soort **klachtprocedure** of mogelijkheid van een *second opinion* in te richten. Altijd kan bij de civiele rechter een procedure worden gestart.

Informatievoorziening en verantwoording: informatievoorziening tussen en verantwoording van de fondsbeheerder aan de overheidsorganisatie, en binnen de overheidsorganisatie van het bestuur aan de volksvertegenwoordiging, moet voldoen aan duidelijke eisen. Bij de verantwoording is onder andere van belang:

- o De **frequentie**, bijvoorbeeld jaarlijks of per kwartaal.
- o Het **moment**, bijvoorbeeld op het moment van publicatie van het jaarverslag of in de normale P&C-cyclus.
- o De **wijze**, bijvoorbeeld schriftelijk of mondeling. Werkbezoeken of technische *briefings* lijken goed te werken in aanvulling op meer formele verantwoording.

o De **onderwerpen**, waarbij consistentie belangrijk is voor vergelijking en evaluatie en er een duidelijk verband moet bestaan met de beleidsdoelstellingen. Het werken met kritische prestatie-indicatoren (kpi's) kan hier waardevol zijn.

Evaluatie: evaluaties zijn nodig en zijn zelfs verplicht (art. 4:24 Awb) als de financieringsbijdragen subsidies zijn in de zin van de Awb. Het is verstandig vast te leggen **hoe vaak** het fonds moet worden geëvalueerd en **welke aspecten** van het fonds moeten worden geëvalueerd.

Informatieverwerking: op basis van de Wet openbaarheid van bestuur en/of de Wet bescherming persoonsgegevens kunnen verschillende eisen gelden voor de verwerking, bescherming en publicatie van informatie. Het kan verstandig zijn deze eisen op te nemen in één van de documenten.

Transparantie: op basis van verschillende regels en beginselen is een mate van transparantie wenselijk of zelfs verplicht. Verplichtingen volgen uit het staatssteunrecht of uit het subsidierecht. Mochten deze verplichtingen niet gelden, kunnen zij wel ter inspiratie dienen.

Bijlage 2. Respondenten open interviews

Naam	Functie	Organisatie	Reden interview
Diny van Est	Onderzoeker	Algemene Rekenkamer	Projectleider onderzoek naar revolverende fondsen
Jacobine van den Brink	Hoogleraar Bestuursrecht	Universiteit van Amsterdam	Auteur boek over revolverende fondsen
Veerle van Waarde	Promovenda afdeling Publiekrecht	Universiteit van Amsterdam	Promotie-onderzoek naar revolverende fondsen
Catheel Pino	Adviseur	Berenschot	Adviseert overheden op het gebied van revolverende fondsen
Arne Willigenburg	Onderzoeker	Rekenkamer Oost	Betrokken bij een onderzoek naar revolverende fondsen
Diverse medewerkers	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Financiën	Betrokken bij het onderwerp

Bijlage 3. Documentenanalyse

	Auteur	Titel	Vindplaats
Algemene documenten	Algemene Rekenkamer	Zicht op revolverende fondsen van het Rijk	https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk
	Financieren in Netwerken	Instrument: het revolverend fonds	https://www.financierennetwerken.nl/financieringsinstrumenten/revolverend-fonds
	Ministerie van EZK	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2019	https://www.rijksbegroting.nl/2019/verantwoording/jaarverslag.kst278863.html
DGGF	Ministerie van BuZa	BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING Hulp, handel en investeringen	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-38.html
	Ministerie van BuZa	Besluit vaststelling beleidsregels verstrekken subsidie Dutch Good Growth Fund	https://wetten.overheid.nl/BWBR0035210/2018-12-05
	Ministerie van BuZa	Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2019	https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verantwoordingdag/verantwoordingdagstukken-2019
	Ministerie van BuZa	Toetsingskader Risicoregelingen & Garanties Dutch Good Growth Fund (DGGF)	https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/01/toetsingskader-risicoregelingen-en-garanties-dutch-good-growth-fund-dggf
	Ministerie van BuZa	Kamerbrief internationaal financieren in perspectief - kansen pakken, resultaten boeke	https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/14/kamerbrief-internationaal-financieren-in-perspectief-kansen-pakken-resultaten-boeken
	Ministerie van BuZa	Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 1 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) Duurzame Economische Ontwikkeling, Handel en Investerings	https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/terms-of-reference/2020/03/31/beleidsdoorlichting-begrotingsartikel-1-bhos/IOB_Terms_of_Reference_Beleidsdoorlichting_begrotingsartikel_1_Buitenlandse_Handel_en_Ontwikkelingssamenwerking_202003.pdf
NEF	Ministerie van BZK	Brief oprichting stichting Nationaal Energiebespaarfonds	https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20131019/brief_regering_revolverend_fonds/info
	Ministerie van BZK	Jaarverslag Nationaal Energiebespaarfonds 2018.	https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/15/jaarverslag-nationaal-energiebespaarfonds-2018

	Ministerie van BZK	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019.	https://www.rijksbegroting.nl/2019/verantwoording/jaarverslag.kst278870.html
	Nationaal Energie Bespaarfonds	Investeringsreglement VvE Energiebespaarlening Nationaal Energiebespaarfonds	https://www.energiebespaarlening.nl/downloads/
	Tweede Kamer	Lijst van vragen en antwoorden: Oprichting stichting Nationaal Energiebespaarfonds (NEF)	https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z22155&did=2013D45519
	Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn	OPRICHTING van de stichting: Stichting Nationaal Energiebespaarfonds (statuten)	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjltu_jo97qAhVJm6QKHc-LDWoQFjADegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fzoek.officielebekendmakingen.nl%2Fblg-258360.pdf&usg=AOvVaw3UkRj6m3QnfWCgYzOzV4Zf
Innovatiekrediet	RVO	Wet- en regelgeving Innovatiekrediet	https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/innovatiekrediet/wet-en-regelgeving
	SEO Economisch Onderzoek	Evaluatie Innovatiekrediet 2012-2017	https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/30/evaluatie-innovatiekrediet-2012-2017
Seed Capital	Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) & Dialogic	Evaluatie SEED Capital-regeling, Groeifaciliteit & Dutch Venture Initiative	https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z01928&did=2019D04260
	Europese Commissie	EU-beschikking Seed Faciliteit	https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/seed-capital/voorwaarden
	Ministerie van EZK	Uitvoeren kredietregeling SEED	https://www.avgregisterrijksoverheid.nl/verwerkingen/uitvoeren-kredietregeling-seed
Qredits	Ministerie van EZK	Toetsingskader risicoregelingen: garantie EZK aan BNG en CEB ten behoeve van leningen aan Qredits	https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z14809&did=2019D30360
	SEO Economisch Onderzoek	Evaluatie Microfinanciering	http://www.seo.nl/pagina/article/evaluatie-microfinanciering/
	Qredits	Sociaal Jaarverslag 2018	https://qredits.nl/over-qredits/nieuws/qredits-is-sociaal.html

Bijlage 4. Topiclijst interviews Beleidskant

1. Introductie		
<ul style="list-style-type: none"> Voorstellen: Naam, Studie, Stageplek en afdeling Introductie van het onderwerp: aanleiding onderzoek Toelichting van de onderzoeksvraag Praktische zaken interview: duur, opname, anonimiteit, notulen worden met u gedeeld Nog vragen vanuit u vooraf? Toelichting van de onderwerpen in dit interview 		
2. Algemene informatie		
<ul style="list-style-type: none"> Wat is uw huidige functie? Hoe lang bent u al werkzaam in binnen de organisatie? Heeft u vanuit andere functies te maken gehad met revolverende fondsen? Wat is vanuit uw huidige functie de rol m.b.t. revolverende fondsen? 		
3. Informatie over het revolverend fonds		
<ul style="list-style-type: none"> Met welk doel is er gekozen om een revolverend fonds in te richten? Welke overwegingen speelden een rol om te kiezen voor een revolverend fonds als instrument? Zijn er alternatieven overwogen, zo ja welke? Waarom geen subsidie? Op wat voor manier is het fonds vormgegeven en waarom? Hoe lang bestaat het fonds al? Wanneer is er besloten om het op te richten? Zijn er al beleidsdoorlichtingen gemaakt waarbij een revolverend fonds één van de geëvalueerde beleidsinstrumenten was? Zo ja, welke beleidsdoorlichting was dit? En wat zijn de conclusies? 		
4. Kaderstelling, sturing en verantwoording		
Topic	Subtopic	Interviewvragen
1. Kaderstelling	1.1 Juridisch kader	Aan welke wet- en regelgeving is het revolverend fonds onderhevig?
		Heeft de Tweede Kamer gebruik gemaakt van haar wetgevende macht (bijv. d.m.v. een instellingswet, of goedkeuring oprichting privaatrechtelijk rechtspersoon)
		Welke oprichtingsdocumenten zijn er aanwezig en wat wordt hierin afgesproken? (bijv. statuten/investeringsreglementen)
	1.2 kaders vanuit het Moederdepartement	Welke kaders heeft het ministerie gesteld in de totstandkoming van het fonds?
		Welke kaders zijn er aanwezig die invloed hebben op de autonomie van het fonds? (bijv. juridische inrichting, organisatorische onafhankelijkheid van departementale structuren, begroting en financiering, mogelijkheid van interventies door ministerie)
	1.3 Toepassing kaders	Is in de praktijk gebleken dat fonds niet aan kaders voldeden en is hierop gehandeld?
		Is er vanuit uw ministerie behoefte aan een uniform kader voor het oprichten van revolverende fondsen? Waarom wel/niet?
2. Sturing	2.1 Inrichting sturing	Zijn er afspraken gemaakt over de sturing van het fonds vanuit het ministerie? (Bijv. sturingsprotocol of -notitie, governance-arrangement, informatiestatuut, kaderbrief, kaderwet, overlegstructuur, uitvoeringstoets, prestatie-indicatoren, gedragscode, benoeming van bestuurders)
		Bij wie is de sturing op het fonds belegd?

		(bijv. eigenaarsadviesing, beleidsafdeling of juridische zaken)
	2.2 Sturingsarrangementen	Is er sprake van formats, richtlijnen en handleidingen voor sturing?
		Op welke manier wordt er wel/niet gestuurd? (bijv. performance steering: output, behavioral steering: input, of een combinatie hiervan)
	2.3 Toepassing sturing	Is er op basis van incidenten gestuurd vanuit het ministerie?
		Geeft u de voorkeur aan harmonisatie van sturingsarrangementen voor revolverende fondsen of moet de diversiteit omarmt worden?
3. Verantwoording	3.1 Inrichting verantwoording	Op welke manieren vindt er verantwoording plaats bij revolverende fondsen richting het ministerie en/of de samenleving? (Bijv door: accounting en control: jaarrekening, prestatie-rapportages, audit, transparantie/open data)
		In hoeverre zijn deze verantwoordingsarrangementen opgelegd en in hoeverre uit eigen intentie ontworpen?
		Biedt de huidige verantwoordingsstructuur volgens u voldoende inzicht of kan dit nog verbeterd worden? (is er sprake van moral hazard of adverse selection?)
		Deelt het revolverend fonds volgens u alle benodigde informatie of heeft u daar om moeten vragen?
	3.2 Verantwoording richting het parlement	Op welke wijze heeft het revolverende fonds financiële middelen toegekend gekregen?
		Zijn er buiten de begroting om begrotingswijzigingen opgetreden
		Op welke wijze wordt er over het revolverend fonds verantwoord richting het parlement?
		Doet deze verantwoording volgens u recht aan het budgetrecht van het parlement?
	3.3 Ontwikkeling verantwoording binnen revolverende fondsen	Zijn er binnen uw ministerie ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording bij revolverende fondsen?
		Ziet u de inrichting van verantwoording als de taak van uw ministerie of wenst u sturing van het Ministerie van Financiën?
		Acht u nadere wet- en regelgeving op het gebied van revolverende fondsen noodzakelijk? Zo ja, hoe? (Comptabiliteitswet, RBV, open data, rol AR/ADR)
4. Overig		Heeft u het gevoel dat een revolverend fonds een effectief instrument is?
		Hoe zouden revolverende fondsen publieke verantwoording kunnen versterken?
		Hoe zouden revolverende fondsen publieke verantwoording kunnen verzwakken?

Bijlage 5. Topiclijst interviews uitvoeringskant

1. Introductie		
• Voorstellen: Naam, Studie, Stageplek en afdeling		
• Introductie van het onderwerp: aanleiding		
• Toelichting van de onderzoeksvraag		
• Praktische zaken interview: duur, opname, anonimiteit, notulen worden met u gedeeld		
• Nog vragen vanuit u vooraf?		
• Toelichting van de onderwerpen in dit interview		
2. Algemene informatie		
• Wat is uw huidige functie?		
• Hoe lang bent u al werkzaam in binnen de organisatie		
• Heeft u vanuit andere functies te maken gehad met revolverende fondsen?		
• Wat is vanuit uw huidige functie de rol m.b.t. revolverende fondsen?		
3. Kaderstelling, sturing en verantwoording		
Topic	Subtopic (bron)	Interviewvragen
1. Kaderstelling	1.1 Juridisch kader	Aan welke wet- en regelgeving is het revolverend fonds onderhevig?
		Welke oprichtingsdocumenten zijn er aanwezig en wat wordt hierin afgesproken? (bijv. statuten/investeringsreglementen)
	1.2 kaders vanuit het Moederdepartement	Welke kaders heeft het ministerie gesteld in de totstandkoming van het fonds? Zij er in de loop van de tijd kaders veranderd?
2. Sturing	1.3 Toepassing kaders	Zijn de gestelde kaders toepasbaar of merkt u dat u op bepaalde fronten anders handelt?
		Heeft u contact met fondsmanagers van andere fondsen en opereren deze onder vergelijkbare kaders?
	2.1 Inrichting sturing	Zijn er afspraken gemaakt over de sturing van het fonds vanuit met het ministerie? (Bijv. sturingsprotocol of -notitie, governance arrangement, informatiestatuut, kaderbrief, kaderwet, overlegstructuur, uitvoeringstoets, prestatie-indicatoren, gedragscode, tariefbepaling, benoeming bestuurders)
		Hoe wordt de inrichting van de sturing door u ervaren?
	2.2 Sturingsarrangementen	Is er sprake van formats, richtlijnen en handleidingen voor sturing?
		Op welke manier wordt er wel/niet gestuurd vanuit het ministerie? (bijv. performance steering: output, behavioral steering: input, of een combinatie hiervan)
	Is er op basis van incidenten ingegrepen vanuit het ministerie?	
	Is voor u duidelijk hoe het ministerie sturingsarrangementen toepast?	
3. Verantwoording	3.1 Verantwoordingsarrangementen	Op welke manieren vindt er verantwoording plaats bij revolverende fondsen richting het ministerie en/of samenleving? (Bijv door: accounting en control: jaarrekening, prestatie-rapportages, audit, transparantie/open data)

		In hoeverre zijn deze verantwoordingsarrangementen opgelegd en in hoeverre uit eigen intentie ontworpen?
		Biedt de huidige verantwoordingsstructuur volgens u voldoende inzicht of kan dit nog verbeterd worden?
		Tot in welk detailniveau verantwoord u richting het ministerie?
	3.2 Verantwoording richting het parlement	Op welke wijze heeft het revolverende fonds financiële middelen toegekend gekregen?
		Heeft u op het gebied van verantwoording aanvullende vragen gekregen vanuit het Ministerie/parlement?
		Doet de huidige inrichting van de verantwoording volgens u recht aan het budgetrecht van het parlement?
	3.3 Ontwikkeling verantwoording binnen revolverende fondsen	Zijn er binnen uw fonds ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording binnen revolverende fondsen?
4. Overig		Hoe zouden revolverende fondsen publieke verantwoording kunnen versterken?
		Hoe zouden revolverende fondsen publieke verantwoording kunnen verzwakken?
		Heeft u het gevoel dat een revolverend fonds een effectief instrument is?

Bijlage 6. Topiclijst interview parlementariërs

Algemene vragen:

- Wat zijn voor u de belangrijkste elementen van het budgetrecht en parlementaire controle?
- Wat heeft u nodig om dit budgetrecht parlementaire controle goed uit te kunnen voeren?
 - o Is het een bezwaar als het wordt gekoppeld aan een specifiek te onderscheiden instrument?

Specifiek over revolverende fondsen:

- In hoeverre heeft u voor het AR-rapport te maken gehad met revolverende fondsen?
 - o En met welke fondsen bent u in aanraking gekomen?
- Hoe beoordeelt u de kwaliteit en de omvang van verantwoording over revolverende fondsen? Heeft u ook voorbeelden?
- Wat voor verantwoordingsinformatie wenst u te ontvangen over de revolverende fondsen?
 - o Is dat wenselijk voor alle fondsen, of voor fondsen met cofinanciering, buiten de rijksbegroting
 - o Kan er verantwoording vervallen als er ook al verantwoord wordt over een subsidie, gaan we niet dubbel verantwoorden? Is dit proportioneel?
- Zou deze verantwoordingsinformatie een plek kunnen krijgen in jaarverslagen van departementen of is een ander instrument wenselijk?
- Welke mogelijke risico's ziet u m.b.t verantwoording bij revolverende fondsen (voorbeelden: het meerjarige karakter van het fonds t.o.v. jaarlijkse budgetcyclus, onderbelichting onderbestedingen, afwezigheid publiekrechtelijke waarborgen)?
- Heeft u aanvullende wensen met betrekking tot informatievoorziening over revolverende fondsen?

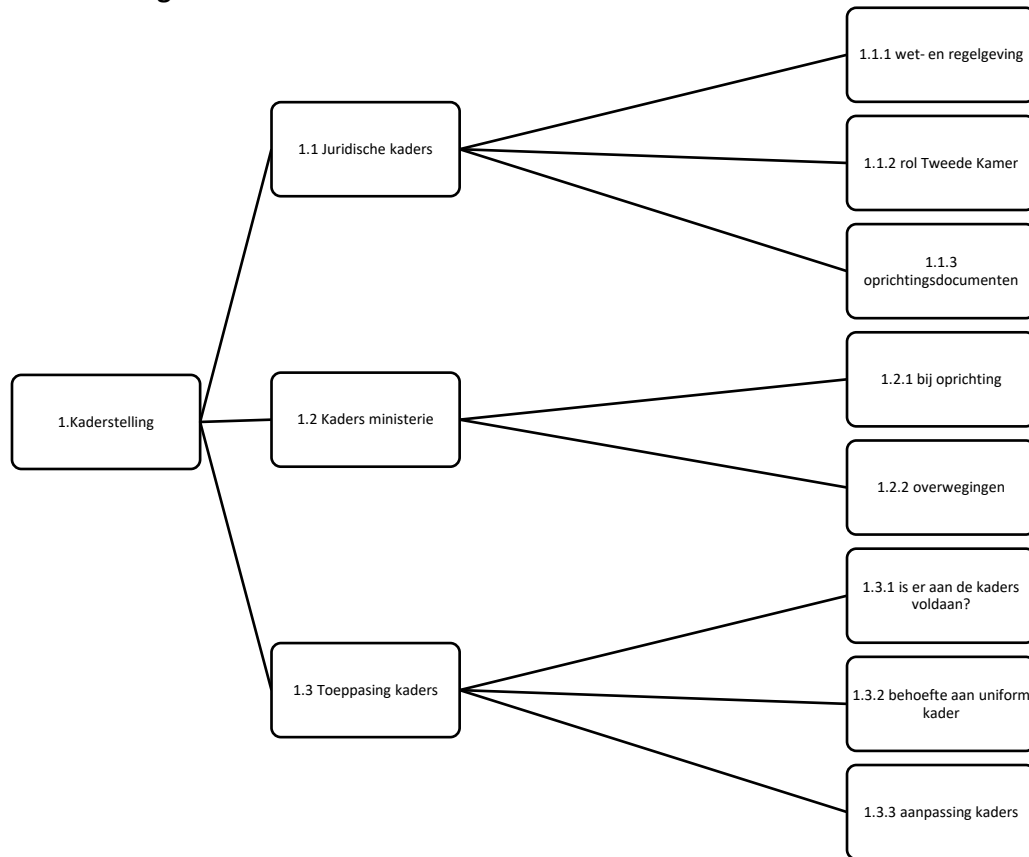
Binnen onze Rijksbegrotingsvoorschriften worden categorieën voor financieringsinstrumenten onderscheiden en zijn er nadere kaders²⁹ hoe over deze instrumenten verantwoord moet worden

- Lijkt zo'n onderscheid u nuttig en werkbaar?

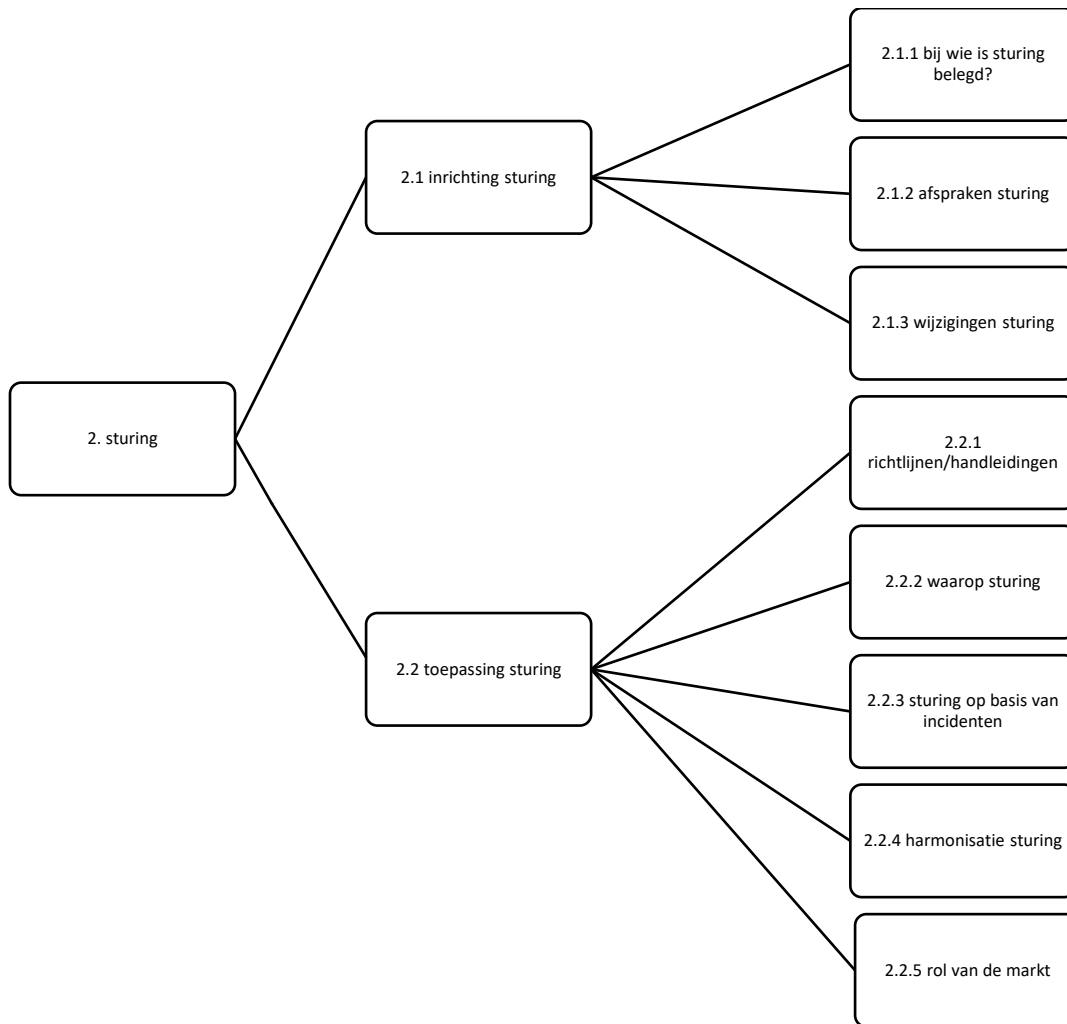
²⁹ Bijvoorbeeld: prestaties van het financieringsinstrument, de waarde van de beleggingen, het beoogde en het bereikte hefboomeffect, en de bijdrage van het financieringsinstrument aan de realisatie van de doelstellingen van het desbetreffende programma.

Bijlage 7. Codebomen

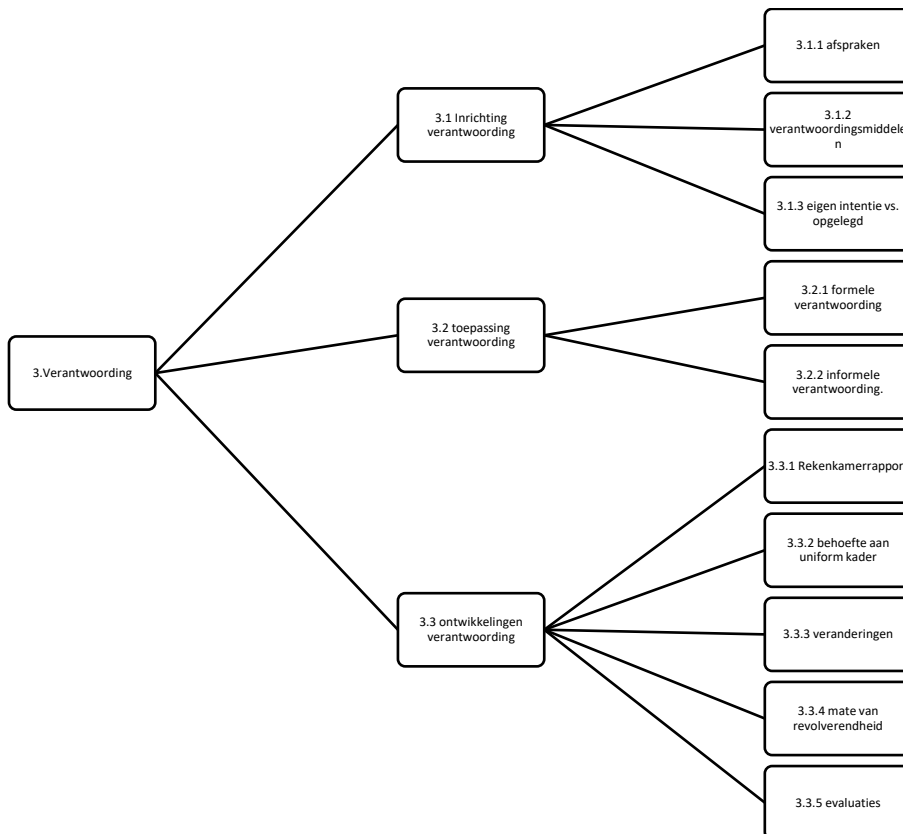
Kaderstelling



Sturing



Verantwoording



Parlementaire betrokkenheid

