

De historie van het Fonds Economische Structuurversterking

A.P. Ros*

“Uitgaven kunnen onderscheiden worden in schadelijke uitgaven, nutteloze uitgaven en uitgaven met een zeker nut.” (Drees, 1985, p. 51)

“De meeste fondsen zijn geschapen op zwakke gronden.” (Drees, 1985, p. 141)

Samenvatting

In 1993 werd het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld. Dit fonds heeft de bedoeling om bepaalde opbrengsten uit aardgaswinning en uit de verkoop van staatsdeelnemingen af te zonderen ten behoeve van investeringen. Dit moeten extra investeringen van nationale betekenis zijn, die leiden tot versterking van de economische structuur. Tot en met 2007 heeft het fonds voor een kleine 22 mld euro aan investeringen gefinancierd, terwijl er op dit moment nog voor bijna 5 mld euro aan reserve in het fonds aanwezig is.

De regels van het fonds zijn in de loop van de tijd regelmatig aangepast. Bovendien werd op gezette tijden in strijd met de regels van het FES of van de Comptabiliteitswet gehandeld. De vraag of het FES succesvol is geweest in het realiseren en beschermen van nuttige investeringen kan niet zonder meer bevestigend worden beantwoord. Er worden enkele alternatieven voor de constructie van het FES geschetst.

Trefwoorden: aardgasbaten, Fonds voor Economische Structuurversterking (FES)

1 Inleiding

Wanneer de overheid op haar uitgaven moet bezuinigen, lopen de investeringen een bovengemiddelde kans om het kind van de rekening te worden. Nieuwe projecten kunnen worden opgeschort en vervangingsinvesteringen worden uitgesteld.¹ Dit is politiek gezien vaak eenvoudiger te verdedigen dan het verlagen van uitkeringen of het verhogen van belastingen. Het gaat bij deze investeringen vaak om grote bedragen, zodat de taakstelling van bezuinigingen relatief snel en tegen betrekkelijk geringe politieke schade wordt gehaald.

Het is dan ook geen wonder dat er in de loop van de tijd veel is nagedacht over de vraag hoe investeringen van de overheid uit hun achtergestelde positie kunnen worden bevrijd. Eén van de mogelijke oplossingen is het afzonderen van ontvangsten in een begrotingsfonds met investeringen als enig toegestane bestedingsdoel.

Het in 1993 ingestelde Fonds Economische Structuurversterking (FES) is zo'n begrotingsfonds. Dit artikel schetst de historie van dit FES. Paragraaf 2 brengt de opzet in beeld van de voorloper van het FES: het Aardgasbatenfonds. Paragraaf 3 laat zien hoe het FES in de parlementaire behandeling zijn definitieve vorm ontving. Paragraaf 4 geeft

1 Zie bijvoorbeeld De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 92-93.

een overzicht van de ontwikkelingen rondom het FES in de afgelopen 15 jaar. Paragraaf 5 plaatst enkele kanttekeningen.

2 Het Aardgasbatenfonds

Op 29 januari 1993 stuurde het Kabinet-Lubbers 3 het wetsontwerp voor de instelling van een Aardgasbatenfonds naar de Tweede Kamer.² Het was de bedoeling dat een deel van de aardgasbaten via dit fonds zou worden besteed aan extra investeringen die van nationale betekenis zijn en die leiden tot versterking van de economische structuur. Het woordje "extra" werd er doelbewust bij vermeld. Het was niet de bedoeling dat geld uit het Aardgasbatenfonds zou worden gebruikt voor de financiering van reguliere investeringen van het Rijk of van de lagere overheden, maar voor additionele projecten. De gedachte achter dit Aardgasbatenfonds was kortweg dat "ondergronds vermogen" (baten uit aardgas) zou worden omgezet in "bovengronds vermogen". In de eerste jaren zou de prioriteit liggen bij de Hogesnelheidslijn-zuid (HSL-zuid) en bij de Betuwelijn. De ministers van Economische Zaken en van Financiën zouden het beheer over het fonds krijgen. In de praktijk zouden vakministers bij de beheerders voordrachten voor projecten doen. Besluiten zouden uiteindelijk dienen te worden genomen door de ministerraad. Het was verder van meet af aan de bedoeling dat het fonds niet rechtstreeks investeringsprojecten zou financieren, maar dat het als een verdeelfonds zou werken. De middelen zouden worden doorgesluisd naar het toen al bestaande Infrastructuurfonds en naar departementen (vooral Verkeer en Waterstaat). De mogelijkheid van medefinanciering door andere overheden of door private partijen werd expliciet opgehouden.

Het wetsontwerp gaf drie specifieke vormen van voeding van het fonds aan:

- Baten uit extra export van aardgas, gemeten ten opzichte van het Plan van Gasafzet 1990.
- Baten uit overbelevering van 20 mld m³ gas aan Duitsland uit winning in de Eemsmond (common area-baten).
- "Andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van aardgas".

Van de twee eerstgenoemde voedingsbronnen werd de vennootschapsbelasting op aardgaswinsten uitgesloten. De drie voedingsbronnen van het Aardgasbatenfonds waren niet bepaald ondubbelzinnig afgebakend. Bij de gasbaten uit extra export werd de clause opgenomen dat "... ontvangsten, voortvloeiend uit na 30 juni 1992 gesloten overeenkomsten die een aanmerkelijke stijging van het exportvolume tot gevolg hebben, niet ten gunste van het fonds kunnen worden gebracht, indien gewichtige redenen van financieel-economische aard zich daartegen verzetten."³ Met zo'n formulering kan men, als de nood aan de man komt, veel kanten op. De omvang van de common area-baten was lange tijd onzeker, omdat de NAM over de vergoeding tegen het Duitse gaswinningsbedrijf Brigitta een slepende procedure bij het Internationale Hof van Arbitrage in Zürich heeft gevoerd. Bovendien stelde het wetsontwerp dat deze baten dienden te worden "... verminderd met het bedrag dat benodigd is voor een sluitende

2 Tweede Kamer (1992-1993a en b).

3 Artikel 2, lid a van het wetsontwerp (Tweede Kamer, 1992-1993a).

dekking van de totale uitgaven van het Fonds Investeringsrekening in 1990 en de daarop volgende jaren, doch met ten hoogste f 700 mln.⁴ De derde voedingsbron, "Andere ontvangsten", is naar zijn aard zo rekbaar als elastiek.

Om als volwaardig begrotingsfonds te kunnen fungeren, werd reservevorming mogelijk gemaakt. Door in enig jaar meer ontvangsten te boeken dan uitgaven te doen, kon zodoende een buffer worden opgebouwd, zonder dat deze middelen aan het einde van een begrotingsjaar voor hun investeringsdoel verloren zouden gaan. Deze werkwijze komt tegemoet aan het doel van het fonds, namelijk middelen vrijmaken voor investeringen. De voorgestelde wettekst stelde dan ook dat de uitgaven van het fonds in een begrotingsjaar mochten worden bekostigd uit de ontvangsten in dat jaar, plus de in het verleden opgebouwde reserve. Als enige beperking werd hierop 25 procent van de in het desbetreffende jaar geraamde ontvangsten uit extra export van aardgas in mindering gebracht. Als na verloop van tijd een grote reserve in het fonds zou zijn opgebouwd, werd het zodoende toegestaan om daarna uitgaven te doen die de lopende ontvangsten van het fonds verre te boven gingen. Dat is geredeneerd vanuit de fondsgedachte volkomen logisch. Het kan echter wel voor problemen in het begrotingsbeleid zorgen. Als er in een jaar veel geld in het fonds wordt gespaard en die middelen worden in een volgend jaar uitgegeven, komt dat in dat laatstgenoemde jaar ten laste van het overheidstekort. Als het begrotingsbeleid werkt met een norm voor dat tekort, kan dat de minister van Financiën voor grote problemen stellen. In 1993 hanteerde het kabinet inderdaad zo'n norm. Tegenwoordig staat het EMU-saldo centraal in het begrotingsbeleid. In beide gevallen kunnen verschillen tussen uitgaven en ontvangsten van een begrotingsfonds het begrotingsbeleid in de wielen rijden. Of, omgekeerd, als dat begrotingsbeleid serieus wordt genomen, legt dat randvoorwaarden op aan de mate waarin uitgaven en ontvangsten van een fonds van elkaar kunnen verschillen. In het wetsontwerp voor het Aardgasbatenfonds werd dit mogelijke probleem "opgelost" door af te spreken dat de opbouw en de besteding van een positief saldo buiten het genormeerde tekort zou worden gehouden. Sparen in het Aardgasbatenfonds zou dus geen probleem zijn, evenmin de besteding van het gespaarde geld. Uiteraard is die handelwijze onder de EMU-norm niet meer mogelijk zonder elders op de rijksbegroting voldoende compensatie te vinden. Voor het geheel van ontvangsten en uitgaven van de overheid geldt immers dat het saldo binnen de EMU-norm moet blijven. Het omgekeerde, eerst uitgeven en dan middelen voor het fonds verwerven, werd van meet af aan uitgesloten. De beoogde inwerkingtreding van het Aardgasbatenfonds was 1 januari 1993, dus met terugwerkende kracht. Het kabinet koos daarvoor om zodoende enkele meevallers in de gasbaten meteen in fonds te kunnen onderbrengen.

3 Van Aardgasbatenfonds naar FES

De Tweede Kamer reageerde behoorlijk kritisch op het wetsontwerp. Verschillende fracties vroegen zich af of de fondsconstructie wel het geëigende middel was om extra investeringen te genereren, terwijl er vraagtekens werden gezet bij de beperking van de

4 Artikel 2, lid b van het wetsontwerp (Tweede Kamer, 1992-1993a). 700 mln gulden is een kleine 320 mln euro.

voeding tot enkele onderdelen van de gasbaten. Waarom niet alle gasbaten in het fonds gestort, of, nog breder, waarom niet alle ontvangsten uit alle verkopen van staatsbezittingen? In de eerste helft van de jaren negentig werd daarbij vooral gedacht aan de verkoop van de staatsdeelneming in KPN. Om te voorkomen dat het fonds zou gaan functioneren – zoals de VVD-fractie het verwoordde – “als ... een interdepartementale grabbelton voor modieuze voorzieningen ...”⁵ zou de selectie van te financieren projecten op ambtelijk niveau in handen worden gelegd van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid (ICES).

In het voorjaar van 1993 besloot het Kabinet-Lubbers III tot een extra investeringsimpuls van 5 mld gulden (2,3 mld euro) en koos het ervoor deze impuls via het nieuwe fonds te laten lopen. Let wel: het wetsontwerp was nog niet eens door de Tweede Kamer aangenomen; het fonds bestond formeel dus nog niet. Op 17 september 1993 stuurde het kabinet een Nota van wijziging naar de Tweede Kamer.⁶ Hierin werd de genoemde investeringsimpuls als apart onderdeel van de fondsuitgaven opgenomen. Verder werd in deze nota de voeding uitgebreid met een vierde categorie: “Voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk”. Het gaat hier om een mogelijkheid, waarvan een kabinet desgewenst gebruik kan maken; een verplichting is er niet. De onzekerheid ten aanzien van de voeding van het fonds werd hierdoor eerder groter dan kleiner. Omdat nu ook andere dan gasbaten als voeding werden genoemd, werd de naam van het fonds gewijzigd van Aardgasbatenfonds in Fonds Economische Structuurversterking (FES). Bijzonder was de bepaling dat tegenover uitgaven uit hoofde van de investeringsimpuls niet noodzakelijk ontvangsten in het lopende jaar of een batig saldo uit vroegere jaren hoefde staan. Eventuele tekorten uit hoofde van de impuls zouden dus geen gevolgen hoeven te hebben voor het genormeerde tekort. De impulsuitgaven werden overigens wel aan jaarlijkse maxima gebonden: ten hoogste 0,6 mld gulden in 1994 (0,3 mld euro) en 1,1 mld gulden (0,5 mld euro) in de jaren 1994 tot en met 1998.

In de parlementaire behandeling werden twee amendementen van het lid Reitsma aangenomen. Het eerste betrof de omschrijving van de voeding van het fonds, die in elk geval wat betreft de ontvangsten uit verkoop van staatsbezit te vaag werden bevonden. Dit amendement bepaalde dat alle ontvangsten uit de verkoop van NV's en BV's van de staat in het FES gestort dienden te worden, met uitzondering van het deel van de opbrengst uit de verkoop van KPN dat inmiddels al was aangewend voor tekortreductie.⁷ Het tweede – tussentijds nog gewijzigde – amendement beoogde de afbakening aan te scherpen van het type projecten waarvoor het FES geld beschikbaar zou stellen.⁸ Het zou nu uitsluitend nog kunnen gaan om investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voor zover betrekking hebbend op:

5 Tweede Kamer (1992-1993c), p. 12.

6 Tweede Kamer (1992-1993d).

7 Tweede Kamer (1993-1994a).

8 Tweede Kamer (1993-1994b en c).

1. De verkeers- en vervoersinfrastructuur (inclusief milieumaatregelen).
2. De technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur.
3. Bodemsanering, voor zover verband houdend met projecten onder 1.
4. De stedelijke hoofdstructuur, voor zover gerelateerd aan projecten onder 1.

Met inbegrip van deze wijzigingen werd het wetsontwerp naar de Eerste Kamer gestuurd. Daar lag het nog toen het Kabinet-Lubbers III op 10 mei 1994 demissionair werd. Het wetsontwerp werd toen door de Eerste Kamer controversieel verklaard, zodat de (verdere) behandeling moest wachten totdat er een nieuw kabinet was aangetreden.

In augustus 1994 trad het Kabinet-Kok I (Paars I) aan. In zijn regeerakkoord maakte dit kabinet al duidelijk dat het wetsvoorstel opnieuw zou worden gezien op het punt van de voeding en de criteria voor de te financieren projecten en de daarbij te hanteren definities.⁹ In april 1995 zond het kabinet een voorstel van wetswijziging (novelle) naar de Tweede Kamer.¹⁰ Nadat dit voorstel door de Tweede Kamer zou zijn aanvaard diende het door de Eerste Kamer in samenhang met het oorspronkelijke wetsvoorstel voor het FES te worden behandeld. De novelle bevatte zowel wat betreft de voeding als wat betreft de uitgaven een wijziging. Bij de voeding van het fonds werd de bepaling geschrapt dat alle baten uit verkoop van NV's en BV's in het FES dienden te vloeien (een van de amendementen-Reitsma). Daarvoor in de plaats kwam de oorspronkelijke omschrijving: "voor het fonds te bestemmen opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen van het Rijk". Bij de uitgaven bleef de limitatieve opsomming van te financieren projecten, maar werd deze lijst uitgebreid met:

- Bodemsanering die verband houdt met bouwprojecten in de binnensteden.
- Ecologische hoofdstructuur voor zover deze een functionele relatie heeft met verkeers- en vervoersinfrastructuur.
- De aanleg van groene overganggebieden in het kader van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol.

Het voorstel werd in deze gewijzigde vorm aangenomen en kreeg op 21 december 1995 kracht van wet. De terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (!) bleef voluit van kracht.

4 Ontwikkelingen

Historie

Al meteen in september 1993 diende het Kabinet-Lubbers III voor het FES een begroting voor het jaar 1994 in.¹¹ In deze begroting was voor 0,6 mld gulden (0,3 mld euro) aan uitgaven opgenomen, zonder dat er ontvangsten werden begroot. Hier deed zich het merkwaardige feit voor dat er in strijd met de Comptabiliteitswet uitgaven werden begroot zonder dat daarvoor een wettelijke basis was; de FES-wet was op dat moment immers nog (lang) niet door het parlement aangenomen. Bovendien was in deze begroting een tekort voor het FES voorzien, terwijl dat in strijd was met de regels die in het nog niet aangenomen wetsontwerp voor dat fonds waren opgenomen. De begroting

9 Tweede Kamer (1993-1994e), p. 7.

10 Tweede Kamer (1994-1995a).

11 Tweede Kamer (1993-1994d).

werd door het parlement aangehouden omdat er voor het fonds (nog) geen basiswet bestond. De fondsbeheerders stuurden in augustus 1995 echter wel een financiële verantwoording van het FES naar de Tweede Kamer. In deze rekening werden de uitgaven op nihil gesteld, maar verscheen een bedrag van 2,2 mld gulden (1 mld euro) aan ontvangsten uit de verkoop van aandelen PTT (KPN). Het FES begon dus anders dan was begroot met de opbouw van een positief saldo. De Algemene Rekenkamer bracht tegen deze rekening zwaar geschut in stelling: de overboeking van de 2,2 mld gulden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de rekening van het FES werd onrechtmatig bevonden.¹² Er veranderde aan de rekening echter niets.

Intussen had het nieuwe paarse kabinet in september 1994 een FES-begroting voor 1995 ingediend. Ook deze begroting bevatte uitgaven die op dat moment geen wettelijke basis hadden. Het ging om 1,5 mld gulden (0,7 mld euro). Bovendien werden er nu ook ontvangsten begroot ten bedrage van 0,5 mld gulden (ruim 0,2 mld euro). Opnieuw werd er dus een tekort voor het FES begroot. Achteraf gezien bleken de uitgaven van het FES in 1995 een stuk lager uit te zijn gevallen dan de ontvangsten, zodat er een overschot werd geboekt en de reservevorming in dit jaar voortschreed. Op het moment van de financiële verantwoording over 1995 (begin 1996) had het FES eindelijk haar wettelijke basis, zodat van onrechtmatigheid van uitgaven of ontvangsten geen sprake meer was.

Het eerste Paarse kabinet diende nog voor een derde keer een FES-begroting in waarvan de wettelijke basis ontbrak, namelijk die voor 1996. En – het wordt eentonig – opnieuw werd in deze begroting een tekort geraamd (1 mld gulden, ofwel 450 mln euro). Met ingang van de begroting 1997 was de wettelijke basis voor de FES-begroting er wel.

Onder Paars I liepen de uitgaven van het FES op van nihil in 1994 tot 2,4 mld gulden (1,1 mld euro) in 1998. Achteraf gezien bleek in de jaren 1994-1996 een overschot in het fonds gevormd te zijn. Dit kwam door omvangrijke baten uit de verkoop van aandelen KPN (2,6 mld euro) en DSM (0,7 mld euro). De batige saldi beliepen 1 tot 1,5 mld euro per jaar. In 1997 hielden uitgaven en ontvangsten van het FES elkaar in evenwicht, terwijl in 1998 voor de eerste keer een betrekkelijk bescheiden tekort werd gerealiseerd (ruim 100 mln euro), ondanks een ontvangst van 0,6 mld euro uit hoofde van de veiling van etherfrequenties. Dit tekort was overeenstemming met de regels die daarvoor in de FES-wet waren neergelegd.

Over de rekening 1996 ontstond er overigens nog een aanvaring tussen kabinet en Algemene Rekenkamer. In de baten van het FES over 1996 was een bedrag van 1,1 mld gulden (0,5 mld euro) begrepen dat betrekking had op vennootschapsbelasting op common area-baten. De Rekenkamer beoordeelde deze storting in het fonds als onrechtmatig, omdat belasting op de common area-baten in de FES-wet expliciet waren uitgesloten als voedingsbron van het fonds.¹³ De fondsbeheerders brachten hier tegenin dat de desbetreffende belastingontvangsten geen onderdeel uitmaakten van de common area-baten, maar van de verzamelcategorie "Andere voor het fonds te bestemmen

¹² Tweede Kamer (1994-1995b), p. 25-26.

¹³ Tweede Kamer (1996-1997), p. 19.

ontvangsten uit de winning van aardgas". De Rekenkamer was het met deze vondst niet eens, maar wederom passeerde de kwestie zonder dat er feitelijk iets veranderde.

Het tweede paarse kabinet (1998-2002) besloot tot een investeringspakket waarvan in de periode 1999-2010 in totaal 15,2 mld gulden (6,9 mld euro) via het FES moest lopen.¹⁴ In 2000 werd besloten dat daar voor de jaren 2001-2010 nog een tweede investeringsimpuls bij kwam van ruim 12,2 mld gulden (5,6 mld euro), die in zijn geheel via het FES werd geleid.¹⁵ Verder was al in het regeerakkoord van Paars II neergelegd dat voor in totaal 3,9 mld gulden (ruim 1,7 mld euro) aan reeds bestaande, FES-waardige projecten uit het Infrastructuurfonds de financiering niet meer ten laste van de reguliere Rijksbegroting zou lopen, maar via het FES.¹⁶ Dit werd bekend als de 'FES-brug'. Hoe ludiek deze naam ook mag worden gevonden, feit is dat dit tegen de geest en de letter van de FES-wetgeving inging. Het was immers steeds de bedoeling geweest dat het fonds nieuwe, additionele investeringen zou bekostigen en dat het niet om de financiering van al bestaande plannen zou gaan. Bovendien kwam door deze ingreep geld op de rijksbegroting vrij, dat voor consumptieve doelen kon worden aangewend; iets wat precies tegen de bedoeling van het FES inging. In de volgende jaren werd de omvang van de 'FES-brug' nog verder vergroot.

Het tweede paarse kabinet besloot ook de voedingssystematiek van het fonds te wijzigen. Het bestaande stelsel werd te instabiel bevonden (sterke fluctuaties in de gasbaten en in de ontvangsten uit verkoop van staatsbezit), terwijl de inmiddels geldende EMU-norm voor het tekort van de overheid door de werking van het FES geweld aan zou kunnen worden gedaan. Eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer zouden voortaan niet meer in het FES worden gestort, maar dienden te worden aangewend voor aflossing van staatschuld. De daarmee vrijvallende rentelasten werden structureel aan de voeding van het FES toegevoegd. Van de opbrengsten uit de veiling van frequenties (denk aan de UMTS-veiling van 2002¹⁷) zou niet de structurele rentevrijval aan het fonds worden toegevoegd, maar een annuïteit op basis van de opbrengst van de veiling met een looptijd gelijk aan die van de geveilde rechten. De motivering voor deze afwijkende behandeling was dat het bij dergelijke veilingopbrengsten eigenlijk niet om eenmalige baten ging, omdat de geveilde vergunningen een eindige looptijd hebben. Na afloop van deze looptijd kan er weer geveild worden; hetzij dezelfde rechten, hetzij nieuwere substituten. Verder werd niet meer expliciet een deel van de baten uit export van aardgas als voedingsbron aangemerkt, maar zou een vast percentage van de totale niet-belastingmiddelen (NBM) uit aardgas gaan gelden. Dit percentage werd voorshands op 41,5 gesteld.

Het Kabinet-Balkenende I (2002-2003) voegde aan de investeringsimpulsen uit het verleden voor de jaren tot en met 2010 1,5 mld euro toe voor investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid. De Kabinetten-Balkenende II (2003-2006) en III (2006-2007) voegden hier nog in totaal 5 mld euro aan toe.

14 Tweede Kamer (1998-1999), p. 2.

15 Tweede Kamer (2000-2001), p. 5.

16 Tweede Kamer (2000-2001), p. 17

17 De UMTS-veiling van 2002 bracht 5,9 mld gulden op (2,7 mld euro).

Het Kabinet-Balkenende IV (aangetreden in 2007) besloot de opzet van het FES opnieuw te wijzigen. De projecten die uit het fonds kunnen worden gefinancierd werden nieuw ingedeeld:

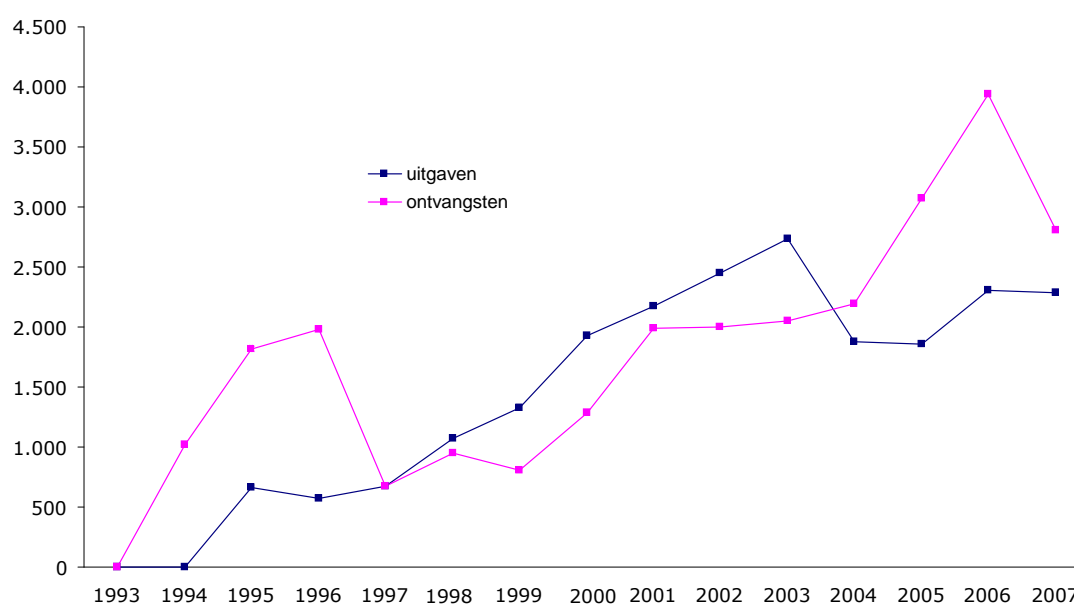
- Verkeer en vervoer
- Milieu en duurzaamheid
- Kennis en innovatie
- Ruimtelijke ordening
- Projecten in voorbereiding

Verder werd besloten om de voeding uit de gasbaten niet meer de laten meebewegen met de totale NBM uit aardgas, maar om per kabinetsperiode een vaste voeding te bepalen. Voor verdere informatie over de huidige opzet van het FES wordt verwezen naar het artikel van Van den Berg in dit nummer.

De cijfers op een rij

In de jaren 1994 tot en met 2007 blijkt het FES voor in totaal 21,9 mld euro aan investeringen te hebben gefinancierd. Dat is een enorm groot bedrag, maar de ontvangsten van het fonds waren met 26,6 mld euro nog groter. Figuur 1 brengt de uitgaven en de ontvangsten van het FES in beeld.

Figuur 1. Uitgaven en ontvangsten van het FES (mln euro)

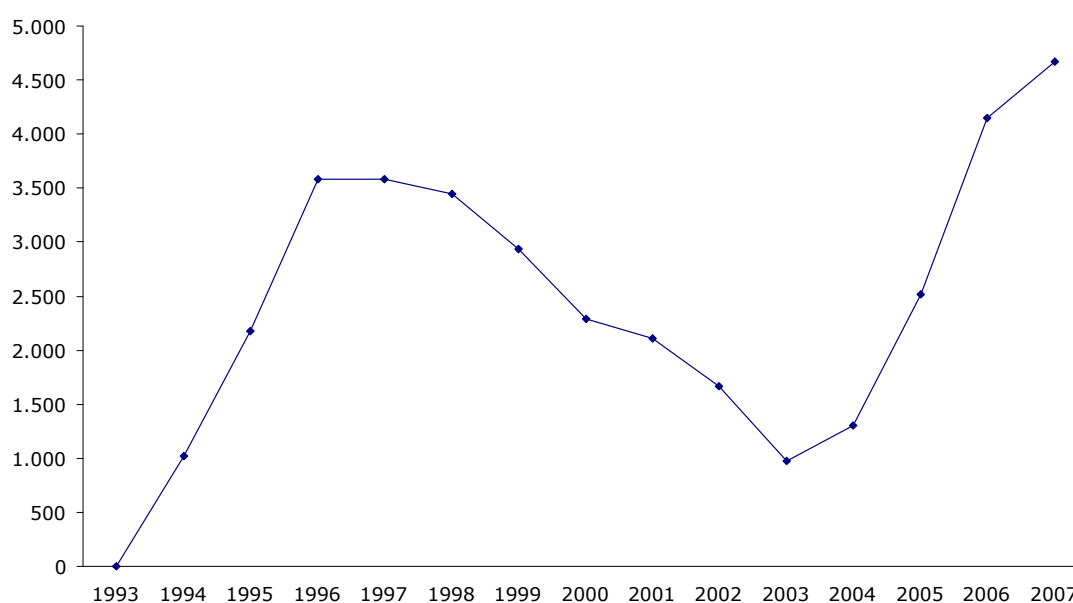


Bron: Financiële verantwoording FES, diverse jaren.

Vanaf het begin van het FES namen de uitgaven vrijwel zonder onderbreking toe tot een niveau van 2,7 mld euro in 2003. Daarna schommelden ze enkele jaren rond de 2 mld euro per jaar. Omvangrijke projecten waren onder andere de al eerder genoemde Betuwelijn en de HSL-zuid, en verder investeringen voor het project Samen werken aan bereikbaarheid (SWAB), de mainport Rotterdam en bodemsanering in VINEX-locaties.

De ontvangsten van het fonds laten een veel grilliger patroon zien dan de uitgaven. Hierin weerspiegelt zich de invloed van fluctuaties in de dollarkoers, de olieprijs en ontvangsten uit verkoop van staatsbezit. Ook het eenmalige karakter van de common area-baten draagt hieraan bij. Duidelijk is te zien dat de ontvangsten in de beginjaren van het FES substantieel boven de uitgaven lagen en dat er daarom meteen een batig saldo werd opgebouwd. Van 1996 tot en met 2003 lagen de uitgaven enigszins boven de ontvangsten, zodat het saldo in deze periode terugliep. Daarna werd, in elk geval tot en met 2007, weer aan reservevorming gedaan. Het gecumuleerde batige saldo van het FES bedroeg ultimo 2007 4,7 mld euro. Figuur 2 toont de ontwikkeling van dit saldo.

Figuur 2. Cumulatief saldo van het FES (mln euro)



Bron: Financiële verantwoording FES, diverse jaren.

5 Kanttekeningen

In de kleine 15 jaar van zijn bestaan heeft het FES zoals gezegd een imposant bedrag van bijna 22 mld euro aan investeringen gefinancierd. En, al zouden er helemaal geen baten meer in het fonds worden geboekt, daar mag in de komende jaren nog voor een kleine 5 mld euro bijkomen. Een snelle conclusie zou dan ook kunnen zijn dat het FES succesvol is geweest. Toch zou dat wel erg kort door de bocht zijn. Er zijn bij het reilen en zeilen van het FES de nodige kanttekeningen te maken.

- Er zijn in de literatuur bezwaren naar voren gebracht tegen de figuur van begrotingsfondsen in het algemeen. Deze gelden in meer of mindere mate ook voor het FES. Fondsen doorbreken de integrale afweging van uitgaven onderling, en van uitgaven(verhoging) tegen ontvangsten(verlaging). Dit was tot op zekere hoogte ook de bedoeling van het FES, namelijk het beschermen van investeringsuitgaven. Zo'n bescherming kan echter ook te ver doorschieten: er moet dan gezocht worden naar

investeringsuitgaven omdat er nu eenmaal geld voor in een fonds is gevloeid dat nergens anders voor mag worden gebruikt. Verder leidt de fondsconstructie tot inflexibiliteit van de uitgaven. Het is niet duidelijk of het FES (in voldoende mate) van deze bezwaren is gevrijwaard.

- Uitgaven die aan de criteria voor financiering uit het FES voldoen, genieten waarschijnlijk ook zonder dit fonds een hoge prioriteit. Dat geldt in elk geval voor de Betuwelijn en de HSL-zuid, die al in de planningsfase verkeerden toen het FES werd ingesteld. En het geldt zeker ook voor de uitgaven die via de "FES-brug" werden bekostigd, omdat de desbetreffende projecten al in het Infrastructuurfonds waren geraamd. Het zou tenslotte ook heel goed kunnen gelden voor veel overige uitgaven die in de loop van de tijd door het FES zijn gedaan.
- De criteria voor financiering door het FES zijn vaag: wat is versterking van de economische structuur? Wat is nationaal belang? Wat is additioneel? De vrees voor de hiervoor geciteerde "... interdepartementale grabbelton voor modieuze voorzieningen ...". was wellicht niet denkbeeldig.
- De voeding van het fonds ligt en lag niet eenduidig vast. Er werd frequent van systematiek gewijzigd, en sommige afbakeningscriteria waren erg vaag ("gewichtige redenen", "andere ontvangsten", de mogelijkheid om baten uit verkoop van staatsbezit op te nemen, niet de verplichting). In het huidige systeem is er binnen een kabinetsperiode meer vastigheid, maar is het bij het aantreden van elk nieuw kabinet maar weer afwachten hoe het met de voeding van het FES zal gaan.
- Kortom, hoe hard is bescherming van investeringen door een begrotingsfonds als kabinetten tijdens de wedstrijd voortdurend de spelregels veranderen?
- Regelmatig is in strijd met de comptabele regels en met de regels van het fonds gehandeld (zoals de FES-brug), hetgeen zelfs heeft geleid tot ernstige kritiek van de Algemene Rekenkamer. Welke garanties biedt een begrotingsfonds als kabinetten zelf de regels overtreden?
- Er is al een Infrastructuurfonds; een nieuw fonds is daarom niet nodig. Tegen deze stelling kan worden ingebracht dat het Infrastructuurfonds een iets andere doelstelling heeft dan het FES, maar daar is met aanpassing van de regels van alles aan te doen. De kabinetten hebben in het verleden laten zien dat dit soort aanpassingen snel en veelvuldig zijn te realiseren. Eén investeringsfonds is in elk geval overzichtelijker, eenvoudiger en goedkoper dan twee. Het scheelt ieder jaar één keer de bureaucratische rompslomp van een complete begrotingscyclus, inclusief controle door de Algemene Rekenkamer met alle verwickelingen van dien.
- Men kan zich, net als indertijd diverse Kamerfracties, afvragen waarom niet alle gasbaten en/of alle baten uit verkoop van staatsbezit in het fonds dienen te worden gestort. Alleen dan garandeert men dat de ene vorm van vermogen (gas, deelnemingen, frequenties, andere bezittingen) wordt omgezet in een andere (kapitaalgoederen). De keuze voor een deel van de kapitaalontvangsten heeft altijd iets arbitrairs.
- Tot slot wordt nog gewezen op de mogelijkheid dat de fondsconstructie de conjunctuurgolven kan versterken. Dit bezwaar gold met name tot en met 2007, toen een percentage van de NBM uit aardgas in het fonds werd gestort. Nemen in een fase van hoogconjunctuur de gasbaten meer dan evenredig toe, dan dient ook een meer dan evenredig groter bedrag aan gasbaten in het FES te vloeien en vervolgens te

worden besteed. De Raad van Economisch Adviseurs (REA) sprak in dit verband over "de vloek van de gasbel".¹⁸ Nu met ingang van de begroting 2008 per kabinetsperiode een vaste voeding voor het fonds wordt afgesproken is dit procyclische effect in principe verdwenen.

Al met al blijven er drie vragen over die eerst bevestigend moeten worden beantwoord alvorens de conclusie gerechtvaardigd is dat het FES succesvol is (geweest). In de eerste plaats is dat de vraag of de uitgaven van het FES ook werkelijk allemaal nuttig zijn. Het eerste citaat van Drees boven dit artikel mag dan misschien wat zuinigjes uit de hoek komen; feit is in elk geval dat overheidsuitgaven niet onmiddellijk en per definitie nuttig zijn zodra het om investeringen gaat. De discussie over het nut van de Betuwelijn mag daarvoor illustratief zijn.

De tweede vraag sluit aan bij het tweede citaat van Drees. Als al die investeringsuitgaven al nuttig zouden zijn, is de fondsvorm dan een geschikt middel om ze voldoende te beschermen? De praktijk van het FES laat zien dat hier bepaald niet volmondig bevestigend op kan worden geantwoord. Een begrotingsfonds dat uitgaven tegen de bezuinigingswoede van politici dient te beschermen, heeft ondubbelzinnige regels nodig die niet te pas en te onpas kunnen worden aangepast of overtreden. De praktijk van het FES geeft eerder aanleiding te veronderstellen dat al die investeringen er ook wel zouden zijn gekomen zonder dat fonds, dan dat ze zonder het fonds achterwege zouden zijn gebleven.

Tenslotte is er nog de vraag naar alternatieven voor de constructie van een begrotingsfonds. Als die investeringen allemaal nuttig zouden zijn en als het FES deze uitgaven goed zou beschermen (en dat is zoals gezegd in beide gevallen nog maar de vraag), dan kan men zich nog afvragen of die bescherming van uitgaven door het fonds op de meest eenvoudige en doelmatige manier wordt bereikt. Als er daarentegen alternatieven zouden zijn die tegen lagere kosten of op een eenvoudiger manier hetzelfde doel bereiken, dan kan beter daarvoor worden gekozen dan voor het FES. Er zijn enkele alternatieven te noemen waarvan het zinvol is om te onderzoeken of deze de voorkeur verdienen boven het FES:

- Een voor de hand liggende mogelijkheid is om voor alle investeringen het Infrastructuurfonds te gebruiken en het FES op te heffen. Dat is met betrekkelijk eenvoudige wetswijziging te bereiken en het scheelt de rompslomp van een compleet begrotingsfonds.
- Nog eenvoudiger is de afspraak om sommige of alle kapitaalontvangsten uitsluitend te mogen bestemmen in de kapitaalsfeer. Dat kunnen investeringen zijn, maar ook aflossing van staatsschuld. Bij zo'n regel zouden zowel het FES als het Infrastructuurfonds kunnen worden opgeheven.
- De comptabel meest elegante oplossing is natuurlijk de overgang op het stelsel van baten en lasten. Daarbij vallen kapitaalontvangsten en –uitgaven buiten de lopende begroting en rekening en moeten de kapitaallasten van investeringen (rente en afschrijving) worden afgewogen tegen andere lopende uitgaven. Er is enige jaren geleden een discussie geweest over de vraag of het Rijk als laatste overheid in ons land ook niet op dit stelsel zou moeten overstappen, maar het is daar uiteindelijk niet

¹⁸ Tweede Kamer (2005-2006), p. 7-10.

van gekomen. In een stelsel van baten en lasten zijn fondsconstructies voor investeringen in elk geval niet nodig.

Arie Ros

* Universiteit Leiden

Literatuur

- Drees, W. (1985), Nederlandse overheidsuitgaven, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij
- Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink (2008), Overheidsfinancien, 12^e druk, Groningen: Noordhoff Uitgaven.
- Tweede Kamer (1992-1993a), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Koninklijke boodschap en Voorstel van wet, 23 002, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1992-1993b), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Memorie van toelichting, 23 002, nr. 3.
- Tweede Kamer (1992-1993c), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Memorie van antwoord, 23 002, nr. 5.
- Tweede Kamer (1992-1993d), Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds). Nota van wijziging, 23 002, nr. 6.
- Tweede Kamer (1993-1994a), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking). Amendementen van het lid Reitsma, 23 002, nr. 14.
- Tweede Kamer (1993-1994b), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking), Amendement van het lid Reitsma, 23 002, nr. 15.
- Tweede Kamer (1993-1994c), Instelling van een Fonds economische structuurversterking (Wet Fonds economische structuurversterking). Gewijzigd amendement van het lid Reitsma ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 15, 23 002, nr. 18.
- Tweede Kamer (1993-1994d), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds Economische Structuurversterking voor het jaar 1994. Voorstel van wet, 23 400 G, nr. 1.
- Tweede Kamer (1993-1994e), Kabinetsformatie 1994. Brief van de informateur, 23 715, nr. 8.
- Tweede Kamer (1994-1995a), Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking. Koninklijke boodschap en Voorstel van wet, 24 146, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1994-1995b), Rechtmatigheidsonderzoek 1994, 24 275, nr. 2.
- Tweede Kamer (1996-1997), Rechtmatigheidsonderzoek 1996, 25 470, nr. 2.
- Tweede Kamer (1998-1999), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 1999. Memorie van toelichting, 26 200 E, nr. 2.
- Tweede Kamer (2000-2001), Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2001. Memorie van toelichting, 27 400 D, nr. 2.

Tweede Kamer (2005-2006), Voorjaarsnota 2006. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA), 30 560, nr. 3.