

Publieke investeringen verdienen bescherming en kritische beoordeling

P.J.C.M. van den Berg*

1 Inleiding

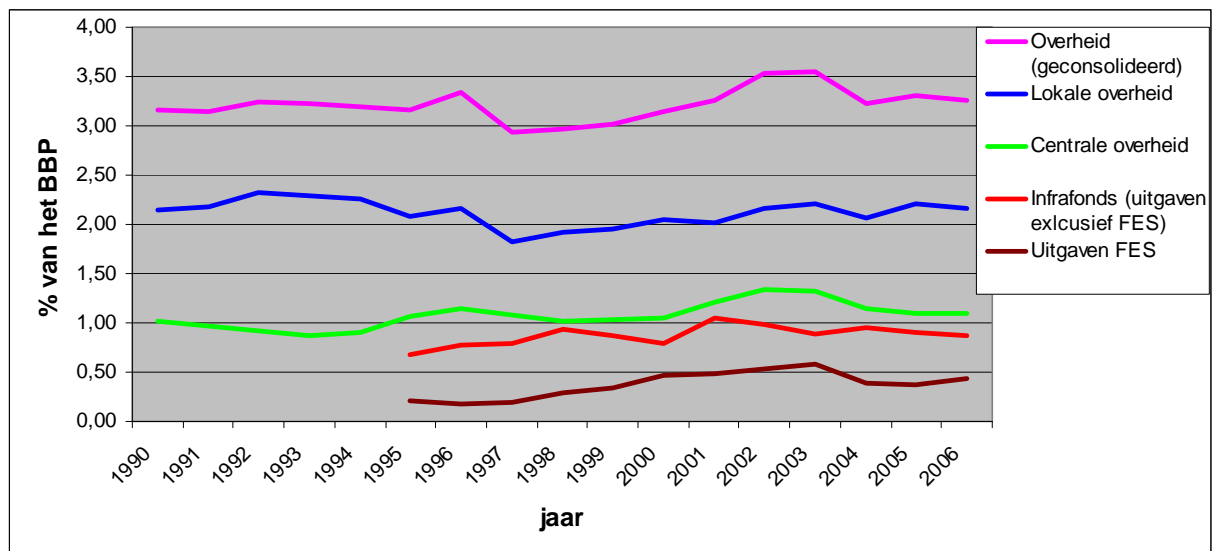
In voorgaande bijdragen is door Ros de opzet en de historie van het FES geschetst. Koedijk heeft stevige kritiek op het FES, aansluitend bij wat hij eerder naar voren heeft gebracht als een van de leden van de Raad van Economische adviseurs van de Tweede Kamer (REA, 2006). De REA kwalificeert het oormerken en afzonderen van publiek geld voor investeringen als verspilling en oordeelt dat de opzet en werking van het Fonds aan alle kanten rammelt. Forse kritiek op het bestaan en de werking van het FES wordt vaker naar voren gebracht. Zo spreken Jacobs, de Kam en Ros in het Jaarboek Overheidsfinanciën 2007 (pag. 59) over verkwanseling van publiek geld en stellen zij dat "de praktijk aantoonde dat het FES een speeltje is voor bestedingsgrage politici en dat het zo snel mogelijk dient te worden afgeschaft". Het is heel goed dat vaderlandse hoogleraren openbare financiën Haagse beleidsmakers en de collectieve uitgaven kritisch volgen. Opvallend is dat kritiek ten aanzien van FES-uitgaven, circa 0,5% BBP, nogal eens fors lijkt dat ten aanzien van de overige collectieve uitgaven, circa 46% BBP. Ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer, naar haar voorzitter ook wel Commissie Duivesteijn genoemd, kwam eind 2004 tot kritische kwalificaties over de besturing van het FES. "Het FES wordt bestierd door een College van Chinese Mandarijnen". Graag ga ik in op de uitnodiging van de organisatoren om te reageren op de bijdrage van Ros en Koedijk. Een groot deel van de afgelopen 15 jaar behoorde ik tot die Chinese mandarijnen en mede vanuit die achtergrond en ervaring wil ik een aantal reacties geven. Overigens wie wat meer van de Chinese geschiedenis heeft gelezen weet dat de hoogste Chinese ambtenaren/mandarijnen lange tijd als zeer wijze mensen werden gezien, die een belangrijke bijdrage leverden aan een stabiel en goed overheidsbestuur op een Chinees continent dat aanzienlijk minder oorlogen kende dan het Europese continent in die tijd.

2 Empirisch materiaal over overheidsinvesteringen en FES-uitgaven

In figuur 1 wordt geïllustreerd dat de totale overheidsinvesteringen vanaf 1990 vrij stabiel zijn en 3 à 3,5 % BBP bedragen, vanaf 2000 ligt het investeringsniveau hooguit fractioneel hoger. Ongeveer tweederde van de overheidsinvesteringen worden verzorgd door de lokale overheden. De Rijksinvesteringen zijn ruim 1 % BBP en dat zijn vooral de uitgaven van het Infrafonds. De FES-uitgaven vormen maar een kleine component; in de periode 1995-2000 zo'n 0,25% BBP en vanaf 2000 niet veel meer dan 0,5% BBP. De FES-uitgaven lopen voor zo'n 70% via het Infrafonds en betreffen verder overdrachten en subsidies aan andere begrotingen en instellingen

voor de financiering van innovatieprojecten, onderwijsprojecten, gebiedsontwikkelingsprojecten enz. De tabellen 1 en 2 brengen in beeld dat er in de periode tot en met 2010 ruim 30 mld euro via het FES wordt uitgegeven en dat er in deze jaren zo'n 2,5 miljard euro per jaar beschikbaar is. In de huidige FES-ramingen voor de periode 2012-2020 is 1,7 miljard per jaar beschikbaar. Hoewel ook in Haagse beleidsdiscussies de belangstelling voor het FES vaak groot is, gaat het maar om een beperkte fractie van de investeringsuitgaven en om een nog veel kleiner deel van de totale collectieve uitgaven. In procenten van de totale collectieve uitgaven gaat het bij de FES-uitgaven maar om 1% van het uitgaventotaal.

Figuur 1. Overheidsinvesteringen vanaf 1990 (in % van het BBP)



Bron: CBS Statline, Begrotingen FES en Infrafonds

Tabel 1. FES-uitgaven 1995-2010

Domein	Uitgaven (mld. €)	Aandeel
Verkeer en Vervoer	21,9	71%
Kennis	3,3	10%
Natuur en duurzaamheid	2,6	8%
Ruimtelijke ordening	1	3%
FES-brug	2,5	8%
Totaal	31,1	100%

Bron: Rapport 12e Studiegroep Begrotingsruimte

Tabel 2. FES-uitgaven 2008-2020

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012-2020
Uitgaven (mld. €)	3,27	2,48	2,51	2,19	1,71

Bron: Stand Miljoenennota 2009

3 Waarom een FES-fonds?

Extra bescherming tegen te gemakkelijke bezuinigingen op investeringen
 Het FES is in 1993 ontstaan. Vanaf begin jaren negentig won de overtuiging terrein dat meer investeringen in de economische infrastructuur noodzakelijk waren om een hoger groeitempo dan in de jaren tachtig mogelijk te maken. Europa 1992 gaf een nieuwe impuls aan de economische integratie in Europa en aan het besef dat kwalitatief goede achterlandverbindingen cruciaal waren om van de voordelen daarvan te profiteren. Het politieke besef ontstond dat in de 15 jaar daarvoor bij noodzakelijke bezuinigingen te gemakkelijk het oog op de investeringsuitgaven was gevallen. De politieke pijn van bezuinigingen op de investeringsuitgaven wordt immers later gevoeld dan bij bezuinigingen op consumptieve uitgaven. De nadelen van bezuinigingen op de investeringen treden doorgaans pas in een volgende kabinetsperiode op. Dit leidt tot de gedachte dat het bestuurlijke voordelen biedt om investeringsuitgaven zichtbaarder te maken door ze apart te zetten in een Infrastructuurfonds en een FES-fonds om ze zo te kunnen ontzien bij bezuinigingen. Dit ontzien bij bezuinigingen is bij alle kabinetsformaties vanaf 1998 goed gelukt; er is zelfs bij iedere formatie extra geld voor investeringsdoelen bij gekomen.

Bevordering integrale, bovendepartementale afweging

Door meevallers in de gasbaten zijn in het verleden diverse malen extra FES-middelen ter beschikking gekomen. Als dat ten tijde van het maken van een nieuw regeerakkoord was, werden de middelen vaak vrij precies aan beleidsterreinen dan wel departementen toebedeeld. Als dat tijdens een kabinetsperiode het geval was, bood dat mogelijkheden om diverse maatschappelijke investeringswensen over de grenzen van departementen heen tegen elkaar af te wegen. Zowel bij de FES-impulsen in 2005 als in 2006 was dat het geval. Om deze horizontale afweging te versterken heeft dit kabinet in het Coalitieakkoord afgesproken om een aantal nieuwe domeinen aan het FES toe te voegen. Daardoor komen naast investeringen in fysieke infrastructuur en kennis en innovatie ook investeringen van nationaal belang op het gebied van bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding, waterbeheersing en ruimtelijke investeringen (waaronder groene investeringen) in aanmerking voor financiering uit het FES.

Prioriteit voor economische structuur op lange termijn

Waar in de politiek vaak veel aandacht gaat naar uitgaven met nut op de korte termijn, is het belangrijk extra middelen te reserveren voor uitgaven die pas op lange termijn, vaak na 10 jaar, maatschappelijk renderen.

100% eindejaarsmarge

In een dichtbevolkt land met ingewikkelde regels voor inpassing van ruimtelijke investeringen is de precieze spreiding in de tijd van investeringen vaak lastig in te plannen. Onbeperkte mogelijkheden om gelden mee te nemen naar een volgend jaar bevordert dan de kwaliteit van de uitgaven.

4 Aanpak

Kritische ex ante beoordeling van projectvoorstellen

Voorstellen voor investeringen die bij de FES-beheerders worden ingediend worden onderworpen aan een kritische toets door doorgaans onafhankelijke beoordelaars. Vaak is dit het Centraal Planbureau, waar nodig in samenwerking met andere planbureaus. Op het terrein van kennis en innovatie wordt al sinds 1998 een onafhankelijke commissie van deskundigen (de Commissie van Wijzen tot voor kort jarenlang o.l.v. Prof. Walter Zegveld) ingezet die alle voorstellen beoordeelt en van verbetervoorstellen voorziet. Het Centraal Planbureau toetst de voorstellen op legitimiteit, ofwel is het een taak van de overheid of van private partijen? Het CPB beoordeelt voorstellen vervolgens op het aspect van subsidiariteit; waarom moet de nationale overheid dit doen in plaats van de lokale overheid? Bij een fonds dat investeringen van nationaal belang wil doen is dit natuurlijk een relevante vraag. Het CPB beoordeelt bovenal voorstellen op effectiviteit, zijn de voorstellen doeltreffend en doelmatig in de zin van dat zij tegen de laagste maatschappelijke kosten tot stand komen. Waar kwantificering mogelijk is, worden maatschappelijke kosten-batenanalyses verricht. Bij grote projecten vaak door planbureaus, maar ook geregeld door andere bureaus die deze expertise in huis hebben. Als het kabinet een besluit genomen heeft over toekenning van middelen voor projecten wordt het oordeel van de planbureaus gepubliceerd. Hiermee kunnen het parlement en andere kritische buitenstaanders zien of en in welke mate het kabinet in zijn besluiten afwijkt van die analyses.

In de regel worden meer projectvoorstellen beoordeeld dan dat er aan budget beschikbaar is. Op deze manier concurreren de voorstellen voor investeringen met elkaar om schaarse middelen. In diverse selectieronden is gebleken dat slechts een beperkt deel (niet veel meer dan 10%) van de ingediende voorstellen het predicaat "gunstig" verkrijgen en dat de rest van de projecten als "opwaardeerbaar" of als "ongunstig" wordt gekwalificeerd. Bij de opwaardeerbare projecten leidt de kritische

analyse van het CPB of van de Commissie van Wijzen dan tot aanpassing van plannen. Deze plannen kunnen in aangepaste vorm en meer op maat gesneden alsnog een positief besluit krijgen. Bij diverse gelegenheden heeft het CPB er op gewezen dat investeringsvoorstellen vaak aanzienlijk kunnen worden verbeterd door de plannen selectiever te maken, adequater te dimensioneren en beter te faseren. Niet zelden worden door de Commissie van Wijzen aanvullende voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet zijn voordat na een positief besluit gelden worden uitgekeerd.

Kortom: indieners van voorstellen moeten eerst met hun plasje naar de dokter voordat de FES-beheerders besluiten over de toekenning van gelden.

Het feit dat FES-beheerders een maatschappelijke kosten-batenanalyse eisen bij belangrijke investeringsvoorstellen heeft een positieve en brede uitstraling gehad naar aanpalende beleidsterreinen. De discussies over kosten-batenanalyses hebben de afgelopen tien jaar tot de leidraad Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur (OEI) geleid, en tot aanzienlijk bredere toepassing daarvan op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat. Investeringsvoorstellen in het Infrafonds worden tegenwoordig ook langs die lijnen tegen het licht gehouden. Op het terrein van VROM worden voorstellen voor gebiedsontwikkeling in het kader van de Nota Ruimte ook via MKBA's geanalyseerd. Voor de periode 2006-2014 is immers 1 miljard euro uit het FES beschikbaar gesteld voor

Nota Ruimte-projecten. De activiteiten van de Commissie van Wijzen op het terrein van kennisbeleid hebben ook bij OCW de discussie aangewakkerd om tot meer 'evidence-based' beleid te komen. Het FES en de projectbeoordeling die daarbij hoort lijkt een goede bijdrage te leveren aan de lange mars naar beter onderbouwd en meer 'evidence-based' beleid.

5 Nieuwe FES-wet

Tot de huidige kabinetsperiode werd het FES gevoed met een vast percentage van de gasbaten (circa 42%) en rentebaten voortvloeiend uit de verkoop van staatsdeelnemingen en opbrengsten uit veilingen. Deze autonome voeding van het FES leverde problemen op die o.a. zijn verwoord in het rapport van de 12^e Studiegroep Begrotingsruimte. Kern van het probleem is dat de soms forse fluctuaties in de voeding, vooral ten gevolge van volatiliteit in de olieprijs, kunnen leiden tot teveel ad hoc investeringsbeslissingen. In de tweede plaats is de Nederlandse aardgasvoorraad eindig. Dit betekent dat een groot deel van de huidige voeding van het FES op termijn wegvalt.

Daarom heeft het FES met ingang van deze kabinetsperiode een vaste voeding. Dat betekent dat de omvang van de voeding van het FES bij de start van de kabinetsperiode is afgestemd op de begrote uitgaven voor de komende vier jaar. Daarmee wordt het trendmatige uitgavenbeleid ook uitgebreid naar het domein van

het FES. Gasbatenmutaties tijdens de kabinetsperiode komen ten gunste (of ten laste) van het saldo en daarmee de staatsschuld.

Tevens heeft dit kabinet zichzelf de opdracht gegeven een nieuwe, stabiele en toekomstbestendige voedingssystematiek voor het FES te ontwikkelen die met ingang van de volgende kabinetsperiode wordt gehanteerd; nu voorzien in 2012. Op 1 juli 2008 heeft het kabinet in een brief aan de TK een voorstel gedaan¹. Het FES zal vanaf 2012 worden gevoed met een deel van het rendement van de waarde van het aardgasvermogen, volgens de formule:

FES-voeding = risicovrije reële rente x waarde aardgasvermogen x een nader te bepalen percentage van maximaal 100%.

Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan FES-voeding, waardoor er ook na het opdrogen van het aardgasvermogen voeding is van het FES. Met de waarde van het aardgasvermogen wordt bedoeld de contante waarde van de reeks (te verwachte) aardgasbaten vanaf de inwerkingtreding van de systematiek. Door het percentage in de formule vast te stellen kan ieder kabinet de voeding afstemmen op de investeringsbehoefte. De keuze voor een percentage wordt voorafgaand aan de indiening van de eerste FES-begroting van een nieuwe kabinetsperiode gemaakt en vervolgens in de FES-begroting toegelicht. Hierbij geldt een minimum van € 1,7 miljard. (prijzen 2008) . Dit bedrag wordt het reëel wettelijk minimum van het FES. Met deze nieuwe systematiek wordt het permanente rendement op het gasvermogen meegenomen in de reguliere afweging van middelen en bestedingen, in plaats van de directe gasbaten. Dit is in lijn met aanbevelingen van DNB in een recent gepubliceerde studie²

Peter van den Berg

*De auteur is directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting bij het Ministerie van Financiën en dankt Michiel van Goor en Ruud Knoop van de Inspectie der Rijksfinanciën voor de hulp bij het schrijven van dit artikel.

1 Brief van de Minister van Economische Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 D, nr 11.

2 Wierts, P. en Schotten, G. (2008), *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*, DNB Occasional Studies, Vol.6/No.5 (2008).