

Vergaderjaar 1998–1999

**26 200 E**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 1999**

**Nr. 6**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 1 december 1998

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> heeft op 10 november 1998 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken over **het fonds economische structuurversterking (FES)** (26200-E, nr. 4).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Bos** (PvdA) merkte op dat het FES is ingesteld om een bepaalde categorie uitgaven te beschermen. Dat houdt in dat als er in een bepaald jaar sprake is van een onderuitputting, het geld dat uit het FES komt, niet kan worden aangewend voor projecten die niet passen binnen de FES-criteria. ICES en FES lopen niet parallel. Bepaalde zaken worden in het kader van ICES wel als economische structuurversterking gezien, maar in het kader van het FES niet. In het algemeen lopen uitgaven voor hardere infrastructuur via het FES en uitgaven voor de wat zachtere infrastructuur niet. Als straks de wetwijziging inzake het FES aan de Kamer aangeboden wordt, zal moeten worden bezien of het zinnig is om de FES-bestedingscriteria zodanig aan te passen, dat de ICES- en FES-criteria overeenkomen en er geen sprake is van een bevoordeling van de uitgaven voor harde infrastructuur boven die voor zachte infrastructuur. In het regeerakkoord is voor de periode tot 2010 voor de ICES-uitgaven 28 mld. opgenomen. Binnen die 28 mld. was sprake van nevenschikking en niet van onder- en bovenschikking. Alle uitgaven die in het kader van ICES geraamd zijn, zijn dan ook even belangrijk. De heer Bos heeft in het regeerakkoord gelezen dat ruimte voor extra uitgaven kan ontstaan door extra voeding van het FES en dat die kan optreden door het aandeel van het FES in meevallende aardgasbaten. Betekent deze formulering dat extra voeding van het FES kan leiden tot extra ruimte voor uitgaven buiten het FES, zoals voor onderwijs, zorg, milieu? Het regeerakkoord legt een direct verband tussen het optreden van aardgasmeevallers en het ontstaan van ruimte voor extra uitgaven. Dit directe verband is in de interpretatie van de minister echter verdwenen. De minister gaat ervan uit dat in 2010 een tekort zal zijn ontstaan van 720 mln. Zij wil de eventuele aardgasmeevaller in de periode

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M. B. Vos (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Hofstra (VVD), Van Walsem (D66), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Bos (PvdA), Van Dok-van Weele (PvdA), Blok (VVD).

Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Bakker (D66), Cornielje (VVD), Schimmel (D66), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Hillen (CDA), Koenders (PvdA), Rehwinkel (PvdA), Udo (VVD).

1998–2002 eerst gebruiken om dat tekort te dekken. Daarna zal ruimte ontstaan voor extra uitgaven. Hij merkte op dat dat in het regeerakkoord niet is afgesproken.

Het antwoord op vraag 12 (stuk nr. 26 200 E, nr. 5) suggereert dat er sprake is van een neerwaartse bijstelling van de aardgasbaten. De heer Bos had echter begrepen dat de wijziging van de voedingssystematiek budgettair neutraal zou verlopen. Kan de minister die onduidelijkheid uit de weg ruimen?

De heer **Leers** (CDA) bracht naar voren dat het er bij het FES om gaat middelen bij elkaar te brengen voor investeringen van nationaal belang die economische structuurversterking tot gevolg hebben. Hij vond dat de verdeling van de middelen zo snel mogelijk via een nota van wijziging moet worden geregeld en dat de minister niet moet wachten tot de Voorjaarsnota. Hij vond verder dat er licht zit tussen de antwoorden van de minister op de vragen 3, 4 en 5 en haar antwoord op vraag 10. In antwoord op vraag 10 zegt zij dat een verschuiving tussen de verschillende posten mogelijk is, terwijl zij in antwoord op de vragen 3, 4 en 5 spreekt over earmarking.

De heer Leers was tegen het onderbrengen van alle ICES-middelen onder het FES, omdat dat tot een verwatering van het fonds zou leiden en afbreuk zou doen aan de instellingsgrond. Hij vond ICES echter een bijzonder schimmig en ondemocratisch interdepartementaal samenscholingsverband. Hij zou de bemoeienis van ICES dan ook willen beperken tot het FES.

In het regeerakkoord staat dat eventuele meevallers zouden moeten worden gebruikt voor leuke dingen, maar er valt volgens de heer Leers niets te verdelen. Hij stelde voor om de tekorten op infrastructureel terrein te lenigen door het niet FES-waardige inpassingsbudget uit het infrastructuurfonds – 2 mld. voor 1999–2010, waarvan nog 1,6 mld. moet worden verdeeld – naar rato over de periode te verdelen en te gebruiken voor projecten die betrekking hebben op de bereikbaarheid en die worden genoemd onder punt a van de FES-waardige investeringen in de tabel die de minister in haar schriftelijke antwoorden heeft gegeven. Dat betekent voor de periode tot 2002 een extra impuls voor de bereikbaarheid van 300 mln. Daarmee zou een niet FES-waardig deel FES-waardig worden. De heer Leers had bezwaar tegen de aannames waarop het FES is gebaseerd. De minister rekent met een olieprijs van 14,5 dollar per vat in de periode 1999–2003 en zelfs met 17,5 dollar per vat in de periode 2004–2010. Op dit moment is de olieprijs per vat echter 12,5 dollar. Het Internationaal energieagentschap (IEA), dat namens de OESO-landen de oliemarkt volgt, heeft laten weten dat de vraag naar olie terugloopt. Dat betekent dat de prijzen nog verder zullen dalen. Bovendien zal het proces van liberalisering van de gasmarkt ook leiden tot lagere prijzen. Hij was dan ook van mening dat de ruimte in het FES heel wat kleiner zou kunnen zijn dan waar nu van wordt uitgegaan. Wil de minister deze waarschuwing serieus nemen en zo snel mogelijk komen met realistische cijfers voor de periode tot 2010?

De heer **Bakker** (D66) had zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat ook investeringen met een duurzaam milieukarakter onder het FES zouden moeten kunnen vallen. Hij dacht daarbij aan uitgaven voor onder andere de ecologische hoofdstructuur, bodemsanering en inpassingskosten. Het onderscheid tussen FES-waardig en niet FES-waardig sprak hem niet aan. De uitgaven voor de ecologische hoofdstructuur behoren volgens hem niet onder te doen voor de uitgaven voor wegen of rails; daar gelaten dat op enig moment een volgend kabinet een andere afweging zou kunnen maken. Bij de formatie zijn de structuur en de criteria van het FES niet aan de orde geweest. De discussie ging over ICES en het ICES-pakket en dus over de verdeling van het geld over wegen,

openbaar vervoer, ecologische hoofdstructuur en kennisinfrastructuur. Bij de uitwerking en de invulling daarvan gaat het om de wijze waarop de criteria van het FES moeten worden ingevuld.

De heer Bakker zette vraagtekens bij het realiteitsgehalte van de voorspellingen van het planbureau omtrent de dollarkoers en de olieprijs. Het inzicht zal echter voortschrijdend worden bijgesteld en dan zal ook voortschrijdend blijken of er een probleem is wat betreft de voeding van het FES. De olievoorraad is eindig en er komt dus een moment dat de schaarste in de prijs tot uitdrukking zal komen. In de meerjarenplanning wordt vier jaar vooruit gekeken. Voor het vijfde jaar zal volgend jaar op het moment dat de begroting en de meerjarenplanning worden opgesteld, bekeken moeten worden wat dan een realistische verwachting is.

Het kabinet constateert in de beantwoording van de schriftelijke vragen dat er in de huidige regeerperiode geen sprake is van een tekort in het FES, maar dat er over de totale periode tot 2010 wel een tekort is van 720 mln. De eerste meevallers zouden tot dat bedrag kunnen dienen ter dekking van dat tekort. Het regeerakkoord doet over die uitwerking echter geen dwingende uitspraken. Het zou overigens best eens zo kunnen zijn dat het probleem waarover nu wordt gesproken, een virtueel probleem is, omdat er helemaal geen meevallers zullen zijn. Voorlopig is er alleen sprake van een aantal mogelijke tegenvallers. De heer Bos gaf aan dat als die meevallers zich wel zouden voordoen, het kan zijn dat D66 tot een andere afweging komt dan dat het tekort van 720 mln. eerst gedekt moet worden.

De heer **Van Beek** (VVD) was content met het feit dat de FES-systematiek vastligt in de wet, dat de criteria duidelijk zijn en dat helder met de voeding wordt omgegaan. Hij wilde dan ook op de huidige wijze doorgaan met het FES. Hij had bij de beantwoording van de vragen en de wijze waarop de minister omgaat met de berekeningen in eerste instantie wat aarzeling, maar gaandeweg is alles hem een stuk duidelijker geworden. Het was hem duidelijk dat de begroting in haar geheel is gebaseerd op uitgangspunten. Een groot aantal daarvan hebben met de toekomst te maken en zijn dus per definitie onzeker. Het is van belang dat daar consequent mee wordt omgegaan. Dat houdt onder andere in dat als wordt geconstateerd dat er in de toekomst een tekort zal ontstaan, er maatregelen moeten worden genomen om dat tekort aan te zuiveren. Dat is volgens hem de meest zuivere lijn.

De heer Van Beek was van mening dat niet van de toekomst mag worden geleend. Er zijn meerdere noden en wensen, maar op het moment dat ervoor wordt gekozen geld van de volgende periode te lenen om die politieke prioriteit in deze periode op te lossen, kan het gebeuren dat de groepen die nu worden gecontenteerd omdat ze extra middelen voor hun beleid krijgen, de volgende periode dubbel hard moeten worden gepakt, omdat het geld daar dan weer moet worden teruggehaald. Hij wilde zich dan ook houden aan de afspraken, zoals die rond het FES zijn gemaakt. Er moet natuurlijk wel worden meegewerkt aan de wijziging van de voedingssystematiek.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) merkte op dat de minister heeft gezegd dat de wijziging van de voedingsbronnen van het FES budgettair neutraal verloopt. Is dat ook het geval wanneer de dollarkoers en de olieprijs tegen zouden vallen? Wordt de uitspraak in het regeerakkoord, namelijk dat extra FES-uitgaven gefinancierd zouden worden uit extra aardgas-opbrengsten, beïnvloed door bijvoorbeeld de olieprijs en de dollarkoers? Wat gebeurt er met voedingsbron nummer twee, de voeding uit de vermogenssfeer, als de staatsschuld op een gegeven moment nul zal zijn? Er is dan namelijk geen sprake meer van vrijvallende rentelasten. De heer Rabbae gaf aan de discussie met de minister over het wetsvoorstel te zullen gebruiken om niet alleen over de criteria te spreken,

maar ook over de bestemmingen. Hij vond namelijk dat zaken als ICT, ecologische hoofdstructuur en kennis even hard zijn als bijvoorbeeld bereikbaarheid.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** merkte op dat het nog lang zal duren voordat de staatschuld op nul uit zal komen. Verder merkte zij op dat het kabinetsbeleid, zelfs van voor Paars I, erop was gericht de investeringen van de overheid op een hoger peil te brengen, om zodoende Nederland gereed te maken voor de eenentwintigste eeuw. Het FES is ingesteld om een aantal van de middelen te vrijwaren van in de tijd wisselende prioriteitenstellingen. Paars II heeft de noodzaak van een additionele investeringsimpuls ook onderkend. Dat is de reden waarom daarvoor een groot bedrag, 28,5 mld., is gereserveerd voor de periode tot 2010.

In het regeerakkoord waren de FES-gasbaten tussen 1998 en 2010 geraamd op circa 23 mld. Uit extra export zou 16 mld. vrij komen en de overige gasbaten zouden 6,5 mld. bedragen. In de Miljoenennota stond echter dat er 22 mld. was, bestaande uit nieuwe voeding vanaf 1999 van 21,2 mld., extra export in 1998 van 0,3 mld. en overige gasbaten in 1998 van 0,5 mld. Na het opstellen van het regeerakkoord is dus al een tegenvaller in de ontvangsten opgetreden van ongeveer 1 mld. Die moet eerst worden gedekt voordat er sprake zal zijn van vrij inzetbare meevallers. Die tegenvaller komt overigens niet door het veranderen van de voedingsystematiek – die is echt budgettair neutraal, ook voor ontwikkelingen van de olieprijs en de dollarkoers – maar door bijstellingen van de ontvangstramingen.

Voor de periode 2004–2020 is een andere ramingsveronderstelling gehanteerd, dan voor de periode 1999–2003. Voor de indicatieve doorkijk naar 2010 zijn veronderstellingen gehanteerd die zijn gebaseerd op de Miljoenennota 1998. Daar is voor gekozen om af te kunnen wachten of de pessimistische veronderstellingen voor 1999–2003 ook uitkomen. Op het moment dat de raming niet blijkt te kloppen, zal moeten worden gekeken naar andere financieringsstromen of zal de investeringsambitie moeten worden bijgesteld.

Het ziet er nu naar uit dat er in de periode 1998–2010 een tekort zal zijn van 720 mln. Op het moment dat er een meevaller is, zal dat tekort eerst moeten worden gedekt. De voorlopige vooruitzichten zijn overigens in het geheel niet zijn dat er op enige overzichtelijke termijn een grote meevaller van de aardgasbaten kan worden verwacht.

Het FES is geen financieringsinstrument, maar een reserveringsfonds. Inkomsten van ondergronds vermogen worden gereserveerd om te worden omgezet in bovengronds vermogen. Niet alle projecten vallen onder het FES, omdat niet alle projecten voldoen aan de FES-criteria. De kern van het FES is dat het moet gaan om investeringen die de economische structuur versterken. De criteria moeten overigens ook weer niet zodanig zijn dat ze gaan knellen. De Kamer en de regering bepalen uiteindelijk aan het eind van de periode hoe de criteria gehanteerd worden.

Er is een methode bedacht om het geld dat gereserveerd is voor andere nobele doelen ook aan die doelen te kunnen besteden. Dat geld wordt niet zonder meer toegevoegd aan een begroting en het totale regeerakkoordpakket wordt gemonitord. Het is van het grootste belang dat de bepalingen goed gevolgd worden, want de budgettaire ruimte in het FES is beperkt. Dat is ook de reden waarom de niet FES-waardige investeringen apart op de aanvullende post worden geboekt. Ze worden overigens wel gemonitord. In de ICES-brief van 23 oktober jl. is aangegeven dat het grootste deel van de middelen is toebedeeld. De formele verwerking daarvan gebeurt of bij de Voorjaarsnota of bij een nota van wijziging op de begroting. In die brief wordt een duidelijk beeld geschetst

van wat er met het geld gebeurt. De Kamer zou blij moeten zijn dat het op deze manier is gedaan en dat het geld niet zo maar is toegevoegd aan een begroting.

De ICES is door het vorige kabinet ingesteld om te pogen samenhang in het investeringspakket te brengen en te kijken wat er nodig is in de sfeer van de ecologie en de economie. In de ICES zitten een aantal ministers die zich met name op dit terrein bewegen. Het FES is slechts een van de financieringsbronnen voor dat samenhangende pakket.

Bij de midterm review kan herschikt worden tussen FES-waardige en niet FES-waardige projecten. De minister was van mening dat niet te rigide moet worden vastgehouden aan hetgeen is afgesproken. Ieder kabinet kan echter wel tot andere politieke keuzen komen, binnen en buiten het FES. Als er sprake van is dat de ramingen omlaag bijgesteld moeten worden, kan het overigens zijn dat de aanvullende post op de rijksbegroting zwaarder wordt beschermd dan hetgeen in het FES zit. Het breed maken van het FES geeft niet de garantie dat het FES beter beschermd zal worden. Het toevoegen van rijksbegrotingsmiddelen kan namelijk net zo gemakkelijk weer worden teruggedraaid. Het is dus een kwestie van politieke wil.

In het regeerakkoord is 400 mln. naar voren gehaald voor bereikbaarheid. Dat kon, omdat dit in deze periode niet tot een kastekort leidt. Het geld dat nu naar voren is gehaald, zal straks echter weer van het bereikbaarheidspakket af gaan ten gunste van andere zaken.

De ontvangsten bij het FES worden geraamd in lopende prijzen. Dat betekent dat ook over de uitgaven geen prijsbijstelling wordt uitgekeerd. Daar moeten de ministeries rekening mee houden. Dit overigens met uitzondering van de Betuweroute en de HSL, waarvoor door het vorige kabinet specifieke afspraken zijn gemaakt.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Bos** (PvdA) meende dat als straks de wetswijziging inzake de vergoedingssystematiek van het FES is ingediend, er moet worden gediscussieerd over de vraag wat men met het FES wil. Of het is een fonds dat bestaat om een bepaalde categorie voeding veilig te stellen, of het is een fonds dat wordt gebruikt om de gelden die nodig zijn voor investeringen in economische structuurversterkingen net iets veiliger te stellen dan andere vormen van uitgaven op de rijksbegroting. Als dat laatste het geval is, moet worden bekeken of het binnen dat kader nuttig en zinnig is om aan een bepaalde categorie uitgaven een hogere graad van bescherming toe te kennen dan aan andere categorieën. Hij was van mening dat investeringen in computers in het onderwijs en bepaalde milieu-investeringen van net zo veel betekenis zijn voor de economische structuur als andere investeringen.

De heer Bos meende dat geen ruimte kan worden geclaimd voortkomend uit extra aardgasbaten, als er eerst sprake is geweest van tegenvallende aardgasbaten. Het moet gaan om de nettoruimte die ontstaat als de tegenvallers en meevallers in de sfeer van de aardgasbaten tegen elkaar zijn weggestreept. Het is overigens te hopen dat die meevallers op zullen treden. Als dat gebeurt moet worden bekeken wat de meest zinnige manier is om daarmee om te gaan.

De heer **Leers** (CDA) bleef van mening dat ICES een ondoorzichtige structuur heeft. Bovendien gaat ICES zich met steeds meer dingen bemoeien. Dat wordt echter pas duidelijk als de departementen onderling ruzie gaan maken over de projecten, of als er besluitvorming plaatsvindt over een totaalpakket. De Kamer wordt pas op het allerlaatste moment met samenhangende pakketten geconfronteerd, terwijl zij mee zou moeten kunnen denken en praten over de opstelling van die pakketten.

De heer Leers vroeg of de FES-opzet niet frustrerend werkt op de publiek-private samenwerking, aangezien de structuur zoals die er nu ligt, veel bescherming om zich heen heeft.

Hij maakte zich er zorgen over dat de minister nogal laconiek doet over het tekort van 1 mld. ten opzichte van het regeerakkoord. Zij was van mening dat er dan maar moet worden gestreept in de projecten of dat er nieuwe financieringsbronnen moeten worden gezocht. Deze coalitie is echter eerder goed gebleken in verdelen dan in strepen. Er zit bovendien geen reserve meer in het FES-pakket na 1999. Er is dan nog maar 293 mln. over en daar kan geen project van worden gerealiseerd.

De heer **Bakker** (D66) merkte op dat als er eerst tegenvallers zijn in de aardgasbaten, die moeten worden gecompenseerd als zich weer meevallers voor zouden doen, voordat kan worden bekeken hoe de rest van het geld kan worden besteed. Er is dan sprake van een zekere vrijheid in de afweging, voor het kabinet, maar ook voor de Kamerfracties.

De heer **Van Beek** (VVD) deelde mee dat, als binnenkort wordt gesproken over het FES, hij zou proberen de criteria goed scherp te houden. Hij was namelijk bang dat de verworvenheid van harde criteria en scherpe definities wegzakken, waardoor er misschien meer zaken onder het FES terecht komen, maar tegelijkertijd de onzekerheid voor het totaal groter wordt. Dat laat onverlet dat investeringen die via de begroting lopen niet per definitie zachter hoeven te zijn dan zaken die via het FES geregeld worden. Er kan beter worden gezocht naar verbeteringen in dat traject, dan dat wordt geprobeerd de FES-criteria te verbreden. Daarmee wordt namelijk niets gewonnen. Er moeten goede afspraken worden gemaakt om de begrotingsgedekte investeringen structureel in te zetten. Dat is volgens hem meer een kwestie van politieke prioriteitenstelling, dan dat het afhankelijk is van de systematiek.

Er zitten een aantal onzekerheden in de uitgangspunten, zoals de olieprijs en dollarkoersen. Op het moment dat wordt geconstateerd dat de olieprijs of dollarkoersen daalt, moeten er maatregelen worden genomen om te zorgen dat het fonds weer glad loopt. Als er positieve verschillen zouden ontstaan, komt het geld echt beschikbaar. Voor de lange termijn maakt het dan ook geen verschil wanneer die maatregelen worden genomen. Het is echter verstandig zo snel mogelijk een beetje zekerheid te bieden. Dat staat ook in de brief van het kabinet. Die lijn wilde de heer Van Beek vasthouden.

De **minister** merkte op dat een deel van de discussie terugkomt bij het wetsvoorstel rond de voedingssystematiek. In een voetnoot in het regeerakkoord staat dat de komende tijd wat anders zal worden gedaan met de andere inkomsten. Dat is ook een onderdeel van de voedings-systematiek die in de wetwijziging wordt vastgelegd. Helaas komt er daardoor op korte termijn niet veel geld beschikbaar. Bovendien zijn meevallers in het FES altijd eenmalige baten en is de bestemming die daaraan gegeven kan worden, dus ook altijd eenmalig.

De minister was het niet met de heer Leers eens dat ICES geen open proces is. In het verleden zag de Kamer de projecten voor het eerst in een begroting voor een komend jaar of in een meerjarenbegroting van één minister. De Kamer en het kabinet werken nu meer in gezamenlijkheid, met meerdere commissies en met meerdere ministers aan een samenhangend pakket, waarbij investeringen naast elkaar en tegenover elkaar worden gezet. Verder meet het CPB door welke investeringen het meest opbrengen, zowel in economische zin als in ecologische zin. Zij vond het proces dan ook veel opener dan het was.

Een van de redenen waarom het FES er is gekomen, was om ook wat aan de publiek/private samenwerking te kunnen doen. Het FES werkt dan ook bepaald niet frustrerend, maar juist ondersteunend.

De minister was van mening dat er genoeg reserve in het pakket zit. Er zijn investeringsplannen gemaakt voor de periode tot 2010. Die zijn op 720 mln. na gedekt, maar het geld wordt niet toebedeeld aan begrotingen. Een deel van het geld is werkelijk vastgelegd, zoals dat voor de bereikbaarheidsuitgaven. Verder is al iets meer zekerheid in de richting van onderwijs gegeven rond de technocentra. De overige projecten kunnen echter pas ingevuld worden na de midterm review, dus in de volgende periode. Dit wil echter niet zeggen dat alle volgende kabinetten zich precies aan dezelfde prioriteitsstelling zullen houden, want het kan best zijn dat de noden tegen die tijd iets zijn verschoven.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels