

Vergaderjaar 2009–2010

31 993

Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking (voedingssystematiek, categorieën te financieren investeringsprojecten en overige bijdragen uit het fonds)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 november 2009

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD, de ChristenUnie en D66 hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel. Op deze vragen en opmerkingen ga ik hieronder mede namens de Minister van Financiën in.

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat wordt bedoeld met een «meer concrete omschrijving» en een «meer gebundeld overzicht» van de aardgasbaten. Zoals opgemerkt in het advies van de Raad van State was tot nu toe informatie over de gasbaten versnipperd opgenomen in een aantal publicaties. De omvang van (het nietbelastingmiddelendeel van) de gasbaten wordt jaarlijks vermeld op de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Op deze begroting is ook de afdracht aan het FES terug te vinden. De begroting van het FES vermeldt de ontvangsten van dit fonds. Ook de Miljoenennota en de Staatsbalans (Financieel Jaarverslag van het Rijk, TK 2008–09, 31 924, nr. 1, bijlage 3) bevatten informatie over gasbaten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is informatie over de gasbaten in de Miljoenennota 2010 zoveel mogelijk bij elkaar gezet (MN Bijlage 2, tabel 2.1.2).

2. Voeding op basis van de huidige wet

De leden van alle fracties vroegen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de hoogte van het bedrag dat naar het fonds gaat. Daarbij is een indeling gemaakt in drie te onderscheiden periodes:

- A. de leden van de CDA-fractie vroegen naar de omvang van de feitelijke voeding van het FES in de afgelopen vijf jaar, vergeleken met de voeding die volgens de voorgestelde systematiek in die jaren zou hebben geresulteerd. De leden van de PvdA- en SP-fractie stellen dezelfde vraag, maar dan over de *afgelopen 10 jaar*. Zowel de leden van de VVD-fractie als van de fractie van de PvdA verzoeken om een

overzicht over de afgelopen 10 jaar waarin de voeding van het FES naar componenten zoals aardgasbaten, rentebaten uit hoofde van staatsdeelnemingen etc, is uitgesplitst.

- B. Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de SP-fractie vroegen voor de *huidige kabinetsperiode* om een vergelijking tussen enerzijds de voedingssystematiek gebaseerd op het uitgavniveau en anderzijds de nieuwe, voorgestelde voedingssystematiek.
- C. De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven hoe groot de voeding in de periode 2011–2016 zou zijn volgens de oude en de voorgestelde methodiek, op basis van de verwachte olieprijs e.d.

Ad A. In deze sectie zijn voor de periode 1999 t/m 2007 de realisatiecijfers gepresenteerd. In tabel 1 zijn de verschillende componenten van de FES-voeding voor de periode 1999–2007 op een rij gezet. De voeding voor 2008 tot heden volgt de systematiek van de huidige kabinetsperiode en is in grafiek 2 gerapporteerd. Deze cijfers komen hoofdzakelijk voort uit de oude voedingssystematiek, voornamelijk bestaande uit 41,5% van het niet-belastingmiddelendeel van de gasbaten (zie ook de tabel 1). Na 2007 geldt dat de voeding de uitgaven van het fonds volgt (huidige systematiek).

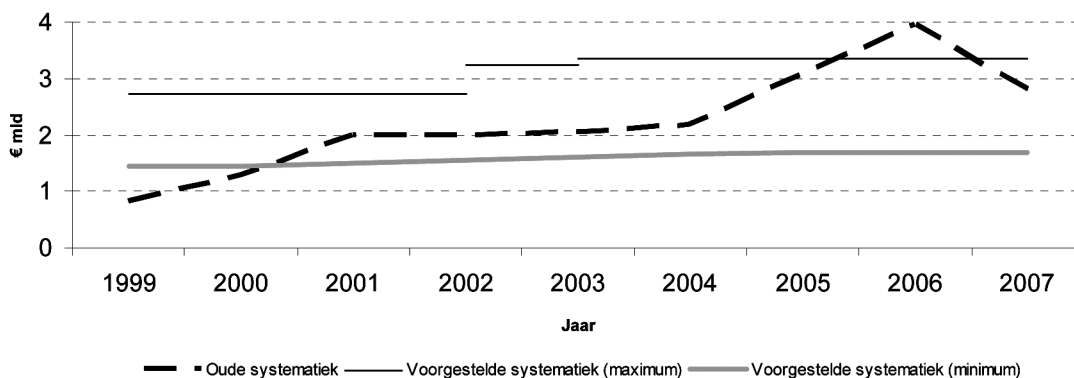
Tabel 1. FES-voeding 1999–2007 naar componenten (€ mld realisatiecijfers)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aardgasbaten	0,78	1,15	1,62	1,63	1,65	1,72	2,56	3,38	2,22
Vervreemde deelnemingen				0,37					
Incidentele rentebaten	0,03	0,13	0,36		0,40	0,47	0,51	0,56	0,59
Totaal	0,81	1,28	1,98	2,00	2,05	2,19	3,07	3,94	2,81

De in dit wetsvoorstel voorgestelde voedingssystematiek kan niet zonder meer worden toegepast op het verleden. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de voorgestelde systematiek zal ingaan in 2012. Dit beginjaar is belangrijk, omdat het aardgasvermogen wordt berekend vanaf dat moment. Toegepast op het verleden moet het jaar 2012 dus als het ware «terug» worden geschoven, bijvoorbeeld naar 1999. Dat jaartal sluit ook aan bij de kabinetsformatie van 1998 (Paars II). Uitgaande van de verwachte olieprijs en dollarkoersen – opgenomen in de middellange termijn projectie van het CPB – alsmede van de verwachte omvang van de gasvoorraad van dat moment is het rendement op het gasvermogen van 1999–2023 berekend.

Volgens de voorgestelde voedingssystematiek bepaalt de wetgever aan het begin van de kabinetsperiode de (vaste) voeding voor de vier komende jaren. De wetgever bepaalt met welk deel van het (dan) verwachte rendement op aardgasvermogen het FES wordt gevoed (het zgn. voedingspercentage). Daarbij geldt wel een minimum van € 1,7 miljard per jaar (prijspeil 2008, gecorrigeerd voor inflatie ligt dat bedrag dus lager in voorgaande jaren). Uiteraard is het voedingspercentage ten tijde van (vroegere) kabinetsformaties niet bekend. Daarom is in de grafiek aangegeven binnen welke marges de FES-voeding zich zou hebben bevonden, namelijk tussen een minimum van € 1,7 mld per jaar (prijspeil 2008) en een voedingspercentage van 100%. Voor iedere kabinetsformatie na 1998 is op de manier zoals hierboven aangegeven, steeds de minimum en maximumvoeding van het FES bepaald.

Grafiek 1. FES-voeding 1999–2007, in lopende prijzen, invoering nieuwe systematiek in 1999 (€ mld¹)

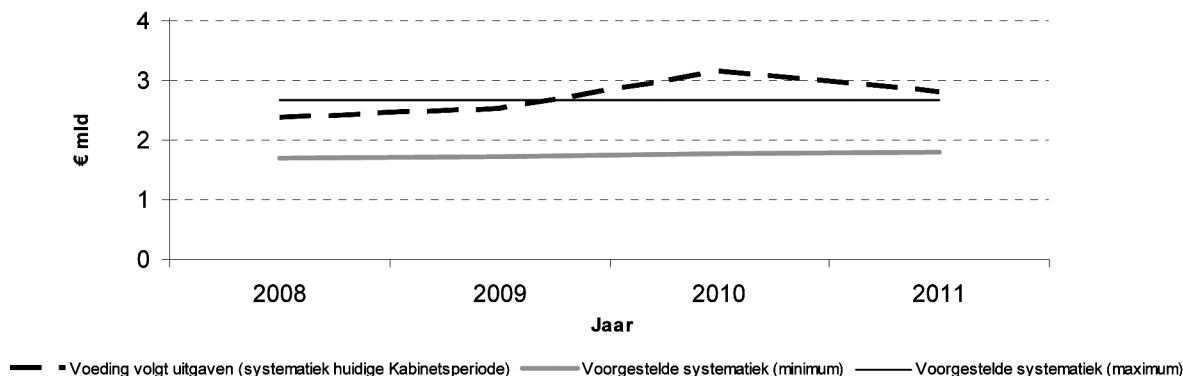


In de grafiek is te zien dat de voorgestelde systematiek leidt tot een stabiel verloop van de voeding van het FES tijdens de kabinetsperiodes, omdat deze dan niet meer meebeweegt met de actuele olieprijs. Dit is ook een belangrijke doelstelling van de het wetsvoorstel. Ook het minimum en het maximum beperken de maximale fluctuatie over de jaren. Het minimum zou er in 1999 voor hebben gezorgd had dat de voeding van het FES in ieder geval niet onder de € 1,7 mld uit zou zijn gekomen en door het maximum van 100% voedingspercentage in 2006 in ieder geval niet zo sterk zou zijn meegestegen met de olieprijs. Voor de overige jaren geldt dat de vraag of de nieuwe systematiek tot een hogere of lagere voeding zou hebben geleid geheel afhankelijk zou zijn van het gekozen voedingspercentage per kabinetsperiode.

Ad B. Voor de jaren 2008 tot en met 2011 is onderstaand in grafiek 2 allereerst de voedingssystematiek weergegeven zoals deze geldt voor de lopende kabinetsperiode, waarbij de uitgaven bepalend zijn voor de voeding. Daarnaast is weergegeven wat de voeding bij de in deze wet voorgestelde systematiek zou zijn gedurende deze kabinetsperiode (veronderstelde invoering in 2008). Voor de huidige kabinetsperiode zou met een rendement van € 2,67 mld per jaar (gebaseerd op aanname dat de voorgestelde voedingssystematiek in 2008 zou zijn ingevoerd, dus gebaseerd op de Netto Contante Waarde (NCW) in 2008 van de verwachte gasopbrengsten van 2008–2032) worden gerekend. Dit betekent dat de voeding voor de huidige kabinetsperiode van het FES conform de nu voorgestelde systematiek zou liggen tussen de € 1,7 mld (prijsspeil 2008) en € 2,67 mld (invoeringsjaar 2008, 25 jaar NCW, olieprijs \$ 65 per vat cf. de Macro-economische Verkenningen van het CPB). In de periode 2008–2011 is de voeding conform de oude systematiek in veel gevallen hoger dan conform de nieuwe systematiek, mede door de beslissing in het aanvullend beleidsakkoord om in 2010 en 2011 de economie te stimuleren door verlenging van aflopende innovatieprogramma's (€ 100 mln in 2010) en een snellere uitvoering van projecten over alle enveloppes (€ 549 mln in 2010).

¹ Zie ook toelichting in de tekst. Bedragen zijn in lopende prijzen. Daardoor is vergelijking met onder andere begrotingen en jaarverslagen mogelijk en is de doorwerking van de voorgestelde voedingssystematiek optimaal zichtbaar. Bron: Jaarverslagen FES 1999–2007.

Grafiek 2. FES-voeding 2008–2011, invoering nieuwe systematiek in 2008 (€ mld; bedragen in lopende prijzen¹)



Ad C. Voor de periode 2012–2015² wordt een rendement van € 2,15 mld per jaar berekend (nu voorgestelde systematiek, invoering in 2012). Dit betekent dat de voeding van het FES conform de voorgestelde systematiek ligt tussen de € 1,7 mld en € 2,15 mld per jaar. Voor de daaropvolgende kabinetsperiode (nu voorzien in 2016) wordt een licht hoger rendement berekend ter waarde van € 2,20 mld per jaar. De NCW van het aardgasvermogen ligt naar verwachting in 2016 iets hoger, omdat weer de daaropvolgende 25 jaar aan aardgasbaten wordt gebruikt voor de berekening, maar ook de periode 2012–2015 in deze berekening meeloopt. Indien de realisaties zouden tegenvallen ten opzichte van de raming, bijvoorbeeld door lagere dan veronderstelde olieprijsen, dan kan het berekende rendement van het aardgasvermogen in 2016 lager liggen dan de 2,15 mld, die nu berekend is voor 2012. Dit is conform het uitgangspunt van de wijziging in de voedingssystematiek om het FES te voeden met het rendement op het aardgasvermogen.

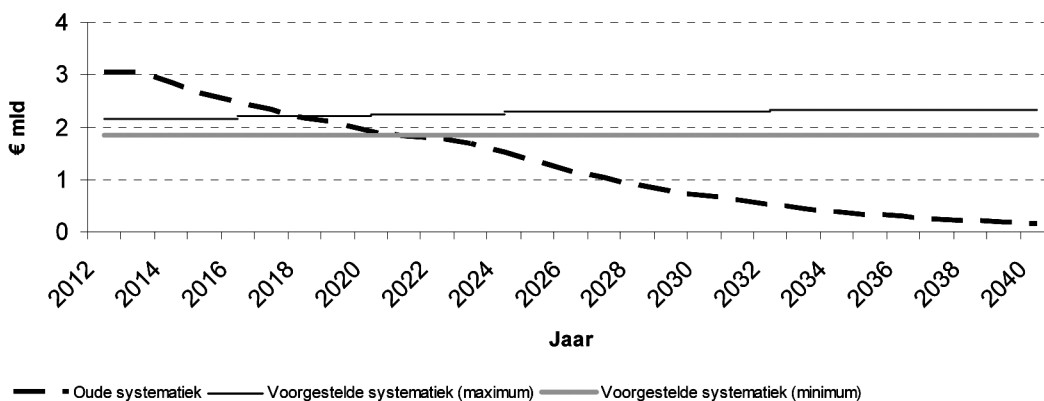
Volgens de oude systematiek bedraagt de gemiddelde voeding in de periode 2012–2040 € 1,32 mld per jaar (gebaseerd op 41,5% van de aardgasbaten; incidentele baten uit hoofde van vervreemde deelnemingen en incidentele rente niet meegenomen). Vanaf 2018 daalt de voeding op basis van de oude systematiek, in deze extrapolatie, onder de maximumvoeding cf. de voorgestelde voedingssystematiek en in 2021 onder de minimumvoeding.

De grafiek is na de meerjarencijfers (t/m 2014) doorgetrokken naar 2040. Dit maakt goed zichtbaar dat een voedingssystematiek op basis van het rendement de continuïteit van de FES-voeding op langere termijn beter garandeert dan een voeding op basis van een percentage van de werkelijk gerealiseerde gasbaten.

¹ Bronnen: Jaarverslag FES 2008, Miljoenennota 2010.

² 2011 wordt al onder B meegenomen.

Grafiek 3. FES-voeding 2012–2019, invoering nieuwe systematiek in 2012 (€ mld; bedragen in prijspeil 2012¹)



3. Nieuwe voedingssystematiek

A. VRAGEN MET BETREKKING TOT DE SYSTEMATIEK.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke onderdelen van de voorgestelde systematiek ook na 2012 vaststaan en welke variabel zijn. Daar sloot de vraag van de leden van de D66-fractie op basis waarvan de inschatting van de resterende gasbaten gemaakt zullen worden, bij aan. De *systematiek* om de waarde van het rendement van het gasvermogen vast te stellen wordt in de wet vastgelegd door een rekenregel. De *uitkomst* van deze rekenregel is afhankelijk van de omvang van het gasvermogen en de discontovoet. In het wetsvoorstel staat beschreven hoe de gasvoorraad moet worden berekend en welke discontovoet wordt gehanteerd. Hier wordt in paragraaf 3 en 4 nader op ingegaan.

Naast deze vaste en nagenoeg vaste onderdelen van de voedingssystematiek bevat de wet, zoals toegelicht in paragraaf 2, ook één belangrijk discretionair element: een nieuw kabinet dient een voedingspercentage (van het maximale rendement op het aardgasvermogen) te bepalen, waarbij de voeding volgens het wetsvoorstel minimaal 1,7 mld (prijspeil 2008) dient te bedragen. Een kabinet dient de keuze voor het voedingspercentage te verantwoorden in de FES begroting en daarin ook uiteenzetten wat de voeding van het FES zou zijn bij een voedingspercentage van 100 procent.

De leden van de fractie van D66 vroegen ook hoe groot de onzekerheid in de berekeningen van de resterende gasbaten is. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe zeker de factor «waarde aardgasvermogen» in de rekenregel is. Hier wordt in paragraaf 5 nader op ingegaan.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de VVD vroegen of de voeding van het FES vanaf 2012 alleen gebaseerd is op de aardgasbaten, of ook op bijvoorbeeld rentebaten uit hoofde van verkoop staatsdeelnemingen.

In de voorgestelde methodiek spelen genoemde rentebaten en andere incidentele opbrengsten geen rol meer: de voeding is volgens de filosofie van het wetsvoorstel volledig gebaseerd op het omzetten van ondergronds vermogen in bovengronds vermogen. Overigens is dit ook al het geval met de huidige, vaste voeding van het FES sinds deze kabinetsperiode. Evenmin heeft een eventuele verkoop van staatsdeelnemingen verworven in het kader van de bestrijding van de kredietcrisis – de PvdA-fractie vraagt hiernaar – invloed op de voeding van het FES.

¹ Miljoenennota 2010; CPB, Macro Economische Verkenning 2010.

De leden van de PvdA-fractie en die van de VVD-fractie vroegen of de keuze om per kabinetsformatie de voeding van het FES te bepalen gevolgen kan hebben voor bestaande investeringsprojecten die vaak langer dan een kabinetsperiode lopen.

Het wetsvoorstel zorgt op twee manieren voor stabiliteit in de hoogte van de FES-voeding: ten eerste ligt de voeding voor de gehele kabinetsperiode vast en ten tweede bedraagt de minimumvoeding ook op de lange termijn – en onafhankelijk van de ontwikkeling van de gasbaten – tenminste 1,7 mld per jaar (prijspeil 2008). Daardoor kunnen ook investeringsprojecten met een kaspatroon dat meer dan één kabinetsperiode bestrijkt, geacommodeerd worden. Het stabielere voedingspatroon levert op deze wijze een hogere mate van investeringszekerheid. Dat gezegd zijnde geldt dat het sowieso verstandig is om vrije ruimte in toekomstige jaren van het FES niet volledig te verplichten en te zorgen dat ook op de langere termijn voldoende budgettaire flexibiliteit in het FES aanwezig is.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat de reden is om af te wijken van het advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte om de FES-brug af te schaffen. Zij vroegen in dit licht hoe de volgende zin moet worden geïnterpreteerd: *«De vaste voeding moet zo worden geïnterpreteerd dat wanneer een bijdrage uit het fonds wordt toegekend aan een project waarvoor in enig jaar in een andere begroting van het Rijk al middelen zijn gereserveerd, de voeding navenant wordt verhoogd.»* Door het stellen van de voorwaarde van een «navenante» verhoging van de voeding wordt voorkomen dat toepassing van een FES-brug zou leiden tot verlaging van beschikbare investeringsruimte in het fonds.

B. VRAGEN OVER DE RELATIE TUSSEN (DE VOEDING VAN) HET FES EN DE OVERIGE ONDERDELEN VAN DE RIJKSBEGROTING.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of fluctuaties in de begroting zullen verschuiven van de FES-voeding naar de reguliere begroting. Vooraf wordt erop gewezen dat ook in de voedingssystematiek van de bestaande FES-wet slechts een deel van de gasbaten ten goede komt van het fonds. In die zin leiden fluctuaties in de totale gasbaten, zowel in de huidige als in de voorgestelde voedingsmethodiek van het FES, altijd tot fluctuaties in de «reguliere» begrotingsontvangsten. Daarbij geldt wel de opmerking dat de gasbaten niet-relevant zijn voor het uitgavenkader. Daardoor leidt een gasbatenmeevaller – ten opzichte van de ramingen tijdens het opstellen van het Coalitieakkoord – niet tot extra uitgavenruimte. Omgekeerd wordt de uitgavenruimte niet verkleind bij een gasbatentegenvaller. Conform het trendmatig begrotingsbeleid leiden mee- en tegenvallers in de gasbaten tot een verbetering respectievelijk een verslechtering van het EMU-saldo en daarmee de EMU-schuld.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts wat er gebeurt met een eventueel overschot wanneer de baten hoger uitvallen dan de FES-voeding. Zoals hierboven aangegeven komen zowel in de huidige als in de voorgestelde voedingssystematiek gasbaten (afhankelijk van de hoogte van het voedingspercentage) gedeeltelijk ten goede van het FES, en bestaat dus geen overschot in de zin van de vraag van de SP-fractie. Bij formatie kan vervolgens worden afgesproken hoe omgegaan wordt met de gasbaten in die kabinetsperiode (zie verder hierna).

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de VVD vroegen zich af wat er gebeurt met een eventueel tekort wanneer de baten uit de verkoop van aardgas lager uitvallen dan de FES-voeding. Doel van dit wetsvoorstel is onder anderen juist om ook middelen voor FES-waardige investeringen te reserveren als de gasbaten opgedroogd zijn. De voeding van het FES wordt daarom gebaseerd op (een percentage

van de uitkomst van) een rekenregel die het rendement op het gasvermogen herleidt. Dit staat los van de feitelijke gasbaten, die in de algemene middelen stromen. Net als nu zullen ook in de toekomst uitgaven uit het FES het EMU-saldo belasten, ongeacht uit welke bron ze worden gefinancierd. Doel van dit wetsvoorstel is om een deel van de uitgavenruimte te reserveren voor structuurversterkende investeringen, ook op de lange termijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de oplossing van de regering voor het krimpen van de voedingsbodempool van het FES, de gasbaten, tegenover het veronderstelde groeien van de vraag naar innovatie en FES-gelden.

Het wetsvoorstel beoogt juist door het rendement op de gasbaten aan te wenden voor de FES voeding ervoor zorg te dragen dat ook op de lange termijn ruimte bestaat voor investeringen in de Nederlandse economische structuur. Daarom is gekozen voor een systematiek waarbij het rendement op het gasvermogen in combinatie met een voedingspercentage de feitelijke voeding van het FES bepaalt. Deze voeding zal ook beschikbaar zijn voor volgende kabinetten, waarmee zij zullen kunnen blijven investeren in de economische structuur, waaronder kennis en innovatie. Ook in de huidige situatie wordt daarnaast een belangrijk deel van de investeringen van het Rijk gefinancierd uit departementale begrotingen, en is men dus niet uitsluitend afhankelijk van FES-middelen. De totale omvang van de gewenste totale investeringen in bijvoorbeeld kennis en innovatie is daarmee de uitkomst van de prioriteitenstelling van enig kabinet.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke mogelijkheden het kabinet ziet om steviger te verankeren dat een substantieel deel van de gasbaten ook na 2012 in de economische structuur wordt geïnvesteerd, en welke van die mogelijkheden het kabinet daadwerkelijk wil benutten.

Steviger verankeren dat een substantieel deel van de gasbaten wordt geïnvesteerd in economische structuur kan in lijn met de systematiek van het wetsvoorstel door de minimumvoeding hoger vast te stellen, of door additioneel een minimum voedingspercentage in de wet op te nemen. Het kabinet is evenwel van mening dat met de minimumvoeding van € 1,7 mld afdoende geborgd is dat een substantieel deel van de gasbaten wordt geïnvesteerd. Bovendien geeft het wetsvoorstel een kabinet beleidsruimte. In de systematiek van het wetsvoorstel is het aan ieder kabinet zelf om – bij de start van een kabinet – afwegingen te maken omtrent de gewenste voeding van het FES, gegeven de minimumomvang van 1,7 mld. Ieder kabinet is dan ook zelf verantwoordelijk voor het antwoord op de vraag hoe groot «een substantieel deel» is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie, de PvdA en de VVD wilden weten welke gevolgen optreden indien realisaties afwijken van eerdere ramingen van gasbaten en of meteen gecorrigeerd wordt indien blijkt dat de verwachtingen niet uitkomen. Men was verder benieuwd of toekomstige uitgaven dan moeten worden gecorrigeerd en zo ja, op welke wijze. Het gasvermogen en de waardering ervan spelen alleen ten tijde van een kabinetsformatie. Binnen een kabinetsperiode is immers sprake van een vaste voeding, ook al kan de waarde van het gasvermogen binnen deze periode fluctueren. Bij kabinetsformatie kan de verlaging(verhoging) van het berekende rendement ten dele gecompenseerd worden door een hoger (lager) voedingspercentage te kiezen, maar men kan niet boven de 100% uitgaan (zie paragraaf 6, Voedingspercentage). Afgezien van deze (vertraagde) doorwerking van olieprijs- en dollarkoersfluctuaties op de waardering van het gasvermogen, hebben dergelijke fluctuaties geen invloed achteraf op de eerder vastgestelde voeding. Er wordt met andere woorden niet nagecalculeerd.

C. VRAGEN OVER DE VERHOUDING TUSSEN DE FES-VOEDING EN HET ALGEMENE FINANCIËLE EN ECONOMISCHE BELEID, WAARONDER DE ONTWIKKELING VAN DE STAATSSCHULD.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om de visie van het kabinet op het FES in het licht van de recessie en de snel oplopende staatsschuld. De vaste voeding die voor een kabinetsperiode wordt afgesproken, heeft gedurende een kabinetsperiode een a-cyclisch effect op de economie, dat wil zeggen dat ook in tijden van economische neergang de investeringsbijdragen (uit het FES) op niveau blijven. Dit ondanks het feit dat de olieprijs tot op zekere hoogte kan meebewegen met de conjuncturele ontwikkeling, en de aardgasbaten bij ongunstig economisch tij tegenvallen ten opzichte van de ramingen uit het Coalitieakkoord. Conform het trendmatig begrotingsbeleid leiden mee- en tegenvallers in de gasbaten tot een verbetering respectievelijk een verslechtering van het EMU-saldo en daarmee de EMU-schuld. De vraag of de FES-voeding niet beter gebruikt zou kunnen worden voor extra schuldaflossing, betreft een politieke keuze. Het kabinet kiest in deze voor renderende investeringen «in de toekomst».

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wezen op de bijdrage van de voorgestelde systematiek aan het voorkomen van kostenineffectieve investeringen tijdens een opgaande conjunctuur. Zij vroegen of de regering nog mogelijkheden ziet voor verdergaande verbeteringen op dat vlak. In het algemeen dient een rationele afweging bij de selectie van investeringsprojecten en de toekenning van FES-bijdragen zoveel mogelijk gewaarborgd te blijven. De gebruikelijke zorgvuldige toetsing van projectvoorstellen draagt hier zorg voor. Ongeacht de stand van de conjunctuur kan de onderbouwing met kosten-batenanalyses en andere evaluatie-instrumenten veel bijdragen aan goede besluitvorming. Daarnaast wordt in de voorgestelde voedingssystematiek de voeding van het FES steeds vastgelegd voor een gehele kabinetsperiode. Mutaties van olieprijs of de euro/dollarwisselkoers hebben lopende de kabinetsperiode dus geen effect op de FES-voeding. Naar het oordeel van het kabinet wordt door de combinatie van de FES-criteria met een vaste voeding zoveel als mogelijk voorkomen dat er uit het FES kostenineffectieve investeringen worden gefinancierd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of het daadwerkelijk de bedoeling is om de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie, zoals in het Coalitieakkoord als mogelijkheid is genoemd en vroegen waarom dit niet in dit wetsvoorstel is geregeld, gelet ook op de gedachte om het FES te voeden met vrijgevallede rente, die niet meer betaald hoeft te worden. Zoals hierboven aangegeven maakt elk kabinet bij aantreden een totaalafweging over de gewenste omvang van inkomsten (waaronder de gasbaten), uitgaven en het begrotingssaldo. Het «oormerken» van een deel van de inkomsten van de staat voor schuldreductie maakt zodoende het tekort – bij gelijkblijvende collectieve lasten en uitgaven – niet kleiner. Wel vindt het kabinet het van belang dat ook latere generaties kunnen profiteren van de – eindige – gasbaten. In het voorliggende wetsvoorstel wordt dat vastgesteld.

Voorts zijn de aardgasbaten niet relevant voor het uitgavenkader. Meevallers in de aardgasbaten (niet belastingmiddelen deel) ten opzichte van de ramingen bij aanvang van een kabinetsperiode worden bestemd voor schuldreductie. Hiermee is tevens de vraag van de VVD-fractie beantwoord die vraagt wat er gebeurt met de gasbaten die niet worden gebruikt voor het FES.

De leden van de VVD-fractie wilden weten hoeveel procent van de aardgasbaten concreet wordt gebruikt voor het FES.
In 2010 bedragen de FES-uitgaven (en daarmee de FES-voeding) € 3,14 mld en de aardgasbaten (niet-belastingmiddelen) naar schatting € 8,15 mld. In 2010 wordt derhalve ca. 39% voor het FES aangewend.

De leden van de fractie van de SP vroegen om een reactie op de veronderstelling dat de voorgestelde rekenregel geen verband heeft met de financieringsmogelijkheden die beschikbaar worden gesteld door de verkoop van aardgas.

Die veronderstelling is onjuist, zeker indien de gasbaten over de lange termijn worden gezien. De omvang van het gasvermogen wordt berekend als de contante waarde van alle (toekomstige) gasbaten vanaf 2012. Het (jaarlijkse) rendement op dat vermogen in euro's wordt berekend door de waarde van het gasvermogen te vermenigvuldigen met de reële, risico-vrije rente die gelijk is aan de reële risicovrije discontovoet voor het bepalen van de netto contante waarde van publieke investeringsprojecten. Daardoor bestaat dus een directe (lange termijn) relatie tussen de feitelijke, jaarlijkse aardgasbaten en het rendement van het gasvermogen dat via het voedingspercentage aan het FES ten goede komt.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de gasbaten waaruit het fonds is opgebouwd in de toekomst zullen worden aangewend voor andere doeleinden.

Zoals eerder in deze sectie gesteld komen in dit wetsvoorstel de aardgasbaten ten goede aan de algemene middelen en wordt de voeding van het FES bepaald door het rendement op aardgasvermogen.

4. De risicovrije reële rente

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het advies van de werkgroep Lange Termijn Discontovoet van 2 september 2009. Zij waren benieuwd of dit advies leidt tot een hogere of lagere voeding en of de regering bij benadering kan aangeven hoeveel hoger of lager de FES-voeding wordt bij een discontovoet van 0,5%. Het advies van de werkgroep Lange Termijn Discontovoet heeft geen invloed op dit wetsvoorstel tot aanpassing van de voeding van het FES. Het advies van de werkgroep Lange Termijn Discontovoet heeft betrekking op de projectspecifieke risico-opslag, die bovenop de risicovrije reële rente dient te worden gehanteerd. In het onderhavige wijzigingsvoorstel gaat het (uitsluitend) om de risicovrije reële rente, die gelijk is gesteld aan de reële discontovoet. De reële discontovoet is bepaald op 2,5% (zie TK 2006–07, 29 352, nr. 3). Bij een stijging van de rentevoet neemt het eerste lid van de vergelijking genoemd in de memorie van toelichting (de rentevoet zelf) toe en het tweede lid (de huidige verdisconteerde waarde van de gasbaten) af. Deze effecten heffen elkaar deels op. Doordat de aardgasbaten in de periode na 2012 vooral in de eerstkomende tien jaar worden verdiend, is het directe effect op de rentevoet sterker dan het effect op de waarde van het aardgasvermogen. Netto leidt een discontovoet van 0,5% volgens de rekenregel tot een rendement van € 0,51 mld (waarmee de voeding het wettelijk minimum van € 1,7 mld zou bedragen). Overigens is een discontovoet van 0,5% geen realistisch scenario, aangezien de discontovoet mede afhangt van de lange termijn reële kapitaalmarktrente. In sectie 5 wordt een aantal meer realistische scenario's uitgewerkt voor fluctuaties in de discontovoet.

De leden van de SP fractie verzochten de regering aan te geven op welke marktrente de risicovrije rente is gebaseerd.

De risicovrije reële rente die wordt gebruikt als basis bij de berekening van (maatschappelijke) kosten-batenanalyses, is gebaseerd op analyses

van o.a. de lange termijn reële kapitaalmarktrente. Zij is een maat voor de gemiddelde kapitaalkosten van de overheid. Deze risicovrije reële rente is in 2007 bijgesteld op advies van de Werkgroep Actualisatie Discontovoet (TK 2006–07, 29 352, nr. 3). Dit kan in een latere kabinetsperiode opnieuw gebeuren als de renteontwikkeling hiertoe aanleiding geeft. Op advies van de Werkgroep zal in ieder geval in 2011 worden bezien of een actualisatie van de risicovrije discontovoet nodig is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke gevolgen op korte en lange termijn optreden door een mogelijk verschil in hoogte van de reële kapitaalmarktrente en de reële risicovrije discontovoet en waarom de regering had gekozen voor een bandbreedte tussen 1% en 4%. Eerder in deze paragraaf is de voeding berekend bij een discontovoet van 0,5%. Dit geeft een indicatie voor de gevoeligheid van de voeding voor fluctuaties in de discontovoet, zie paragraaf 5 voor meer rekenvoorbeelden. De bandbreedte betreft signaalwaarden voor het bijstellen van de discontovoet. Wanneer de reële kapitaalmarktrente een groter verschil kent dan 1,5 procentpunt ten opzichte van de discontovoet (van 2,5%), dan vindt bijstelling van de discontovoet plaats. Deze bandbreedte is vastgesteld op advies van de Werkgroep Actualisatie Discontovoet. Hierbij heeft de Werkgroep een afweging gemaakt tussen de wenselijkheid om in de discontovoet op ieder moment de marktwaarde mee te nemen enerzijds en de bestuurlijke kosten, die voortkomen uit het regelmatig herzien van de discontovoet anderzijds.

De leden van de fractie van D66 vroegen op welke manier wordt verzekerd dat de aardgasbaten worden aangewend voor de aflossing van de staatschuld.

Voor het antwoord op die vraag wordt verwezen naar paragraaf 3.

5. Waarde van het aardgasvermogen

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de geschatte netto contante waarde (NCW) van het aardgasvermogen in 2012. Daarnaast verzochten zij ook nader toe te lichten waarom wordt uitgegaan van de Staatsbalansmethodiek en of de regering alternatieve waarderingsmethodieken heeft overwogen. Daarnaast vroegen de leden om enkele scenario's te schetsen op basis van verschillende olieprijsen en rentestanden. De geschatte NCW in 2012 is € 85,8 mld.¹ Hierbij is, conform het wetsvoorstel, gerekend met een olieprijs van \$ 65 per vat (MLT ramingen CPB) en een discontovoet van 2,5% (huidige risicovrije reële rentevoet). Bij een discontovoet van 3,5% bedraagt de NCW € 79,0 mld en bij 4,5% is de NCW € 73,1 mld. Bij een discontovoet van 3,5% bedraagt de maximumvoeding van 100% € 2,8 mld ten opzichte van € 2,15 mld bij een discontovoet van 2,5%. De voeding stijgt bij een hogere discontovoet (zie het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie in paragraaf 4). Bij een olieprijs van \$ 110 per vat en \$ 40 per vat bedraagt de NCW respectievelijk € 156,5 mld (voeding € 3,9 mld) en € 47,2 mld (voeding € 1,2 mld). De Staatsbalansmethodiek wordt gebruikt, omdat dit een in de officiële Europese statistiek gehanteerde systematiek is die voorschrijft hoe minerale reserves op objectieve wijze gewaardeerd moeten worden.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoe hoog de waarde van het aardgasvermogen is op basis van de te verwachten aardgasbaten voor de eerstvolgende 25 jaar. Voorts vroegen deze leden of het juist is dat Slochteren nog tot circa 2060 meegaat en of dit niet betekent dat bij een relatief lage discontovoet van 2,5% het echte resterende aardgasvermogen op basis van 50 resterende jaren veel hoger zal zijn.

Aansluitend bij de Staatsbalansmethodiek wordt het aardgasvermogen bepaald over de eerstvolgende 25 jaar. Het geschatte vermogen (NCW)

¹ Gebaseerd op laatste raming aardgasbaten 2012–2036. Gerekend is met een discontovoet van 2,5%.

bedraagt dan in 2012 € 85,8 mld. Voor een periode van 25 jaar is gekozen vanwege de toenemende onzekerheid in de olieprijsramingen na deze horizon. Aan het begin van iedere kabinetsperiode wordt het aardgasvermogen bepaald door de gerealiseerde aardgasbaten (waardevast) op te tellen bij de netto contante waarde van de aardgasbaten voor komende 25 jaar. Het eerste deel van deze som is bij de eerste kabinetsperiode nul, het tweede deel wordt altijd bepaald aan de hand van de staatsbalansmethodiek. Volgens huidige inzichten begint rond 2020 de decline-fase van het Groningenveld, «Slochteren». Dit betekent dat de jaarlijkse productie ieder jaar iets kleiner is dan het voorgaande jaar. De decline-fase kan zeer lang duren; over vele decennia is de resterende hoeveelheid winbaar gas klein, maar de jaarlijkse productie nog kleiner. Er is niet een jaartal te noemen waarin het gas op is of de productie significant lager is dan in het voorgaande jaar. De gasbaten zijn overigens ook niet opgedroogd in 2025, de SP-fractie vroeg hiernaar. Het resterende aardgasvermogen ligt weliswaar iets hoger dan het aardgasvermogen waarmee gerekend wordt (25 jaar), maar dit verschil is beperkt door de verwachte daling van de gasbaten die inzet vanaf (ongeveer) het jaar 2020, en door de discountvoet, die op lange termijn sterker doorwerkt. Bovendien vormen de gerealiseerde gasopbrengsten vanaf 2012 een steeds groter deel van het (geraamde) aardgasvermogen, naarmate het aantal kabinetsperiodes toeneemt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of het klopt dat ik in mijn brief van 1 juli 2008 nog ben uitgegaan van het volledige resterende aardgasvermogen. Dit klopt niet. In deze brief (TK, 2007–2008, 31 200 D, nr. 11) wordt reeds voorgesteld om voor de berekening van de waarde van het aardgasvermogen aan te sluiten bij de Staatsbalansmethodiek. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de te verwachten aardgasbaten voor de eerstvolgende 25 jaar.

Welk tijdsinterval wordt gehanteerd voor de bepaling van de NCW van het aardgasvermogen, zo vroegen de leden van de PvdA en VVD-fractie verder. De leden van de SP-fractie wilden weten of hierbij ook de aardgasbaten van vorige jaren worden meegenomen. Deze leden vroegen zich af of een eventueel oprekken van de exploitatietermijn op gespannen voet staat met de doelstellingen van het FES. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SP wilden hierbij weten wie de omvang van de verwachte aardgasbaten bepaalt en in hoeverre voorraadbeheer een rol speelt bij de bepaling van de verwachte aardgasbaten. Tevens vroeg men in hoeverre deze voedingssystematiek voldoet aan het beschreven principe «ons aardgas is ondergronds vermogen dat moet worden aangewend voor bovengronds vermogen».

De bepaling van de NCW van het aardgasvermogen is gebaseerd op de verdisconteerde waarde van verwachte kasstromen over 25 jaar vanaf de peildatum (steeds 1 januari van het jaar volgend op een kabinetsformatie). Alle aardgasbaten vanaf het jaar van invoering van de voorgestelde systematiek (naar verwachting 2012) worden in de nieuwe methodiek meegenomen in de berekening van de hoogte van de voeding naar het FES. In ieder peiljaar worden ook de reeds gerealiseerde opbrengsten vanaf het invoerjaar meegenomen, dat wil zeggen de raming van de gasbaten wordt voor die periode vervangen door de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengsten (waardevast). Hierbij wordt opgeteld de contante waarde van de (dan) verwachte aardgasbaten over de volgende 25 jaar; de som van deze twee bepaalt de omvang van het aardgasvermogen, zoals ook beschreven in par. 2.3.3 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Het gebruikte rentepercentage voor deze contante waardeberekening is de risicovrije reële discountvoet.

Belangrijke variabelen voor het berekenen van de verwachte aardgasbaten zijn de olieprijs en de euro/dollar wisselkoers. Voor de aardgasba-

tenraming zal worden gerekend met de best beschikbare, zoveel mogelijk algemeen aanvaarde ramingen die zijn gepubliceerd voor de olieprijs en de eurokoers op (middel)lange termijn. Hierbij geldt als standaard de verwachte olieprijs- en dollarkoersontwikkeling van het CPB in zijn (meest recente) middellange termijn verkenning (MLT) voor een nieuwe kabinetsperiode. Voorraadbeheer speelt slechts een marginale rol. Besluiten om aardgas eerder dan wel later te winnen zal de overkoepelende waardering van de gasproductie slechts in beperkte mate beïnvloeden (afhankelijk van het prijsverschil en eventueel veranderende verdiscontering). Een geplande oprekking van de exploitatietermijn zou de voeding nu iets verder verlagen en in latere perioden iets verhogen, omdat deze stromen dan wellicht buiten de berekeningshorizon van 25 jaar komen te vallen. De effecten zullen echter slechts marginaal zijn.

Het feit dat opbrengsten vanaf 2012 worden meegenomen in de NCW-berekening impliceert overigens niet dat deze al zijn uitgegeven. De nieuwe systematiek betekent juist dat het *rendement* van het (aldus berekende) gasvermogen kan worden aangewend en niet het vermogen zelf. Door deze systematiek en door gebruik van de jaarlijkse gasbaten voor schuldreductie wordt zo goed mogelijk geborgd dat ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen wordt aangewend. Het belangrijkste uitgangspunt van de nieuwe voedingssystematiek is zorg dragen dat Nederland zijn ambities kan waarmaken op het gebied van FES-waardige investeringen, ook nadat de aardgasbaten zijn opgedroogd. Door de FES-voeding te baseren op het rendement op de gasbaten is er ook na opdroging van de gasbaten nog voeding van het FES.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of met de vaststelling van een wettelijk minimum ook de exploitatiesnelheid van de Nederlandse aardgasreserve zal worden vastgelegd.

De nieuwe systematiek betekent dat het rendement op de baten over een lange periode (raming van resterende baten en na 2012 ook de gerealiseerde baten) wordt uitgegeven en niet de baten zelf. De daadwerkelijke baten in een individueel jaar hebben hier geen invloed op. Het wettelijk minimum legt dan ook geen randvoorwaarden op aan de exploitatiesnelheid.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de verwachte inkomsten van de totale resterende aardgasbaten en van de geraamde en gerealiseerde olieprijsen van de afgelopen tien jaar. Zij vroegen ook of aangegeven kon worden hoe groot het volume van gas is dat nog onder de grond zit.

Op basis van de middellange-termijnramingen van het CPB voor de dollarkoers en de olieprijs zijn de totale aardgasbaten over alle jaren opgeteld ongeveer € 130 mld zonder verdiscontering.¹ De raming van de aardgasvoorraad bedraagt volgens «Delfstoffen en aardwarmte in Nederland Jaarverslag 2008» van TNO per 1 januari 2009 1 302 mld kubieke meter (Groningengas-equivalenten). Niet al dit gas is overigens rendabel winbaar. Tot en met 2033 verwacht TNO-NITG dat 1 245 mld kubieke meter kan worden gewonnen. De bijstelling van dit volume op basis van nieuwe inzichten bedraagt de laatste jaren jaarlijks hooguit enkele tientallen mld kubieke meter, waarbij zowel wijzigingen naar boven als naar beneden voorkomen. Een overzicht van verwachte en gerealiseerde olieprijsen is in tabel 2 weergegeven.

¹ Verdiscontering over de eerste 25 jaar levert zoals gezegd een NCW van € 85,8 mld.

Tabel 2. Olieprijzen 1999–2008 in US-dollar per vat Brent olie

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Realisatie	17,9	28,4	24,6	25,0	28,8	38,2	54,4	65,1	72,5	97,0
Verwachting*	14,5	26,5	24,0	23,0	24,5	24,1	35,0	50,0	70,0	75,0

* Betreft ramingen MEV van het betreffende jaar.

6. Voedingspercentage

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ook een voedingspercentage van meer dan 100% dan wel van minder dan 0% denkbaar is.

Het voedingspercentage gebruikt in de vaststelling van de voeding naar het FES bedraagt maximaal 100%. Met de minimale voeding van € 1,7 miljard euro heeft een voedingspercentage van 0% of lager feitelijk geen betekenis.

Deze leden vroegen zich verder af of de mogelijkheid om de voeding naar het minimum van € 1,7 mld te verlagen niet zou leiden tot extra consumptief gedrag.

Hierover kan worden opgemerkt dat begrotingsdiscipline wordt geborgd via het begrotingsproces en afspraken over begrotingsnormering, en niet wordt geregeld in dit wetsvoorstel. De FES-wet is niet het geëigende instrument om op de begrotingsdiscipline van komende kabinetten toe te zien. Het FES is ook niet noodzakelijk voor vermogensbehoud. Via de ruimtesommen van het CPB worden immers bij aanvang van een kabinetsperiode niet alleen de aardgasbaten, maar *alle* inkomsten en uitgaven meegenomen in een integrale intergenerationele afweging.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat er gebeurt als een kabinet niet voor een voedingspercentage van 100% kiest. Men wilde weten of het andere deel van het voedingspercentage dan voor andere doeleinden kan worden ingezet.

Een lagere FES voeding leidt – ceteris paribus – tot verbetering van het begrotingssaldo. Elk kabinet besluit over de door haar gewenste omvang van EMU saldo, collectieve uitgaven en collectieve lasten. De wetgever stelt vervolgens de begroting vast. De voeding van het FES kan volgens dit wetsvoorstel evenwel nooit minder worden dan € 1,7 mld (prijzen 2008).

7. Het reëel wettelijk minimum

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vroegen een nadere toelichting met betrekking tot de opbouw van de € 1,7 miljard, de referentiewaarde voor het wettelijk minimum.

De omvang van de minimumvoeding is vastgesteld op het gemiddelde van de huidige ramingen van het fonds in de periode 2012–2020 en legt daarmee geen extra beslag op budgettaire ruimte van een volgend kabinet. Dit gemiddelde is gebaseerd op de raming van de uitgaven ten tijde van de FES-begroting 2008. Dit is inclusief reserveringen voor projecten, waarover besluitvorming nog moet plaatsvinden. Op die manier wordt aangesloten bij de gebruikelijke methode om middellange termijnramingen te maken.¹

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of het bedrag van € 1,7 miljard van het reëel minimum wettelijk wordt geïndexeerd, hoe dit precies wettelijk vastligt en welke voorwaarden hiervoor in de wet worden opgenomen. € 1,7 miljard is, zoals vastgelegd in artikel 2 lid 1 van het wetsvoorstel, gebaseerd op prijspeil 2008. Dit bedrag wordt geïndexeerd met de prijsontwikkeling voor bruto overheidsinvesteringen. Deze index wordt ook toegepast op reserveringen binnen het FES.

¹ Overigens kunnen wijzigingen in de raming 2012–2020 als gevolg van kasschuiven in enig jaar leiden tot aanpassing van de – 1,7 mld in de bij de kasschuif betrokken jaren. De kasschuif zal in totaal budgettair neutraal zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of met de vaststelling van een wettelijk minimum ook de exploitatiesnelheid van de Nederlandse aardgasreserve is vastgelegd.

Zoals in paragraaf 5 vastgesteld is het wettelijk minimum niet gekoppeld aan de aardgasbaten of het aardgasvermogen. Er bestaat ook geen relatie tussen de exploitatiesnelheid van de Nederlandse aardgasreserve en het wettelijk minimum.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, de VVD en de ChristenUnie vroegen naar de waarschijnlijkheid dat de rekenregel ter vaststelling van de voeding langdurig lager uitvalt dan het wettelijk minimum. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen het kabinet ook in te schatten of het gekozen wettelijk minimum juist niet aan de lage kant is gezien de verwachte aardgasopbrengsten in de komende jaren. Zij vroegen ter verduidelijking hoe hoog onder de huidige omstandigheden het voedingspercentage zou zijn, wanneer gekozen wordt om het wettelijk minimum te hanteren.

Voor de komende kabinetsperiode (2012–2015) wordt een rendement van € 2,15 mld per jaar voorzien. Het wettelijk minimum komt dan overeen met een voedingspercentage van 79 procent. Het kabinet acht het niet waarschijnlijk dat de olieprijs die op lange termijn vooral van belang is voor de omvang van de gasbaten structureel fors lager zal zijn dan nu voorzien. De mutaties van de olieprijs en de wisselkoers zijn echter met de nodige onzekerheden omgeven.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de VVD vroegen naar nut en noodzaak van een wettelijk minimum. Zij vroegen ten slotte naar de waarschijnlijkheid dat een kabinet dat extra staatsschuldreductie nastreeft door een lager afdrachtpercentage in de toekomst aanloopt tegen wettelijke grenzen. De leden van de fracties van de PvdA, de SP en de VVD vroegen verder naar de verhouding met het uitgangspunt dat het voedingspercentage politiek wordt bepaald.

Het wettelijk minimum is nodig om op middellange termijn dekking voor het geraamde uitgavenniveau bij invoering van de voorgestelde voedings-systematiek te waarborgen. Het wetsvoorstel beoogt een systematiek vast te leggen die ook voor de lange termijn een verband legt tussen aardgasvermogen en FES-voeding, dus ook na het moment waarop de gasbaten zullen zijn opgedroogd. Het wettelijk minimum geeft uitdrukking aan het feit dat het toch nauwelijks denkbaar is dat niet in de (verre) toekomst structuurversterkende investeringen van een dergelijke omvang (1,7 mld) nodig zullen zijn. Voor de nabije toekomst kan het wettelijke minimum een rol spelen als de olieprijs tot zeer lage niveaus zou dalen (zie het voorbeeld in par. 5, waarbij een olieprijs \$ 40 per vat in 2012 tot een vermogen van € 47,2 mld en een rendement van € 1,2 mld leidt). Een kabinet dat staatsschuldreductie wil realiseren door een laag voedingspercentage te kiezen, zal uiteindelijk tegen het wettelijke minimum aanlopen. De vraag hoe waarschijnlijk dat is, is een kwestie van politieke inschatting.

De leden van de PvdA- en VVD-fracties vroegen verder in hoeverre er bij het vaststellen van het wettelijk minimum rekening is gehouden met de uitbreiding van de categorieën investeringsprojecten, waardoor meer druk zou ontstaan aan de uitgavenkant van het FES.

De uitbreiding van de categorieën investeringsprojecten was reeds voorzien in het Coalitieakkoord, en heeft niet geleid tot een andere afweging omtrent de omvang van het wettelijk minimum. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

8. Categorieën te financieren investeringsprojecten

A. AARD, AANTAL, OMVANG, WENSELIJKHEID ETC. VAN DOMEINEN EN PROJECTEN

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre per saldo meer middelen naar de verduurzaming zullen gaan, in hoeverre «natuur, landschap en landbouw» nog iets te maken heeft met economische structuurversterking en waarom niet is gekozen voor een apart begrotingsfonds. Ook vroegen deze leden naar de mening van de regering over een Fonds Algemene Middelen en de focus van het FES.

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat FES-middelen ook kunnen worden ingezet voor verduurzaming. Daarvoor is over de gehele kabinetsperiode¹ in het Coalitieakkoord € 679 mln aan FES-middelen beschikbaar gesteld voor projecten op het terrein van milieu en duurzaamheid (€ 65 mln Luchtkwaliteit², € 374 mln Energie en € 240 mln Water en Kust). Het zal ook van toekomstige kabinetten afhangen welke beleidsaccenten men binnen het FES wil leggen, en of per saldo meer middelen naar verduurzaming zullen gaan. Volgens de afspraken in het Coalitieakkoord zijn de mogelijkheden verruimd om investeringen te doen ter bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding, waterbeheer en ruimtelijke investeringen. Hieronder vallen ook natuur, landschap en landbouw. Ieder voorstel, dat op deze gebieden langskomt, zal geheel volgens de FES-procedures getoetst worden op zijn bijdrage aan economische structuurversterking. Een apart begrotingsfonds is – nog afgezien van andere overwegingen – dus niet nodig. Sinds de totstandkoming van het FES is het aantal domeinen, en daarbinnen, het aantal projecten toegenomen. Echter, de wettelijke criteria – het moet gaan om een investeringsproject van nationale belang die de economische structuur versterkt – zijn er mede op gericht te voorkomen dat ongewenste versnippering kan optreden. Het is daarbij van cruciaal belang om de (wettelijke en niet-wettelijke) toetsingscriteria bij de selectie van FES-projecten in ere te houden en strikt toe te passen, ook al kan dit leiden tot teleurstelling bij afwijzing van (onvoldoende goede) voorstellen en tot een zekere mate van administratieve belasting (zie sectie C van deze paragraaf). Een goede werking van het FES vraagt om adequate toetsing van projectvoorstellen, waarvan de resultaten een belangrijke rol spelen in de politieke besluitvorming. Dat vergt ook enige mate van discipline bij betrokken partijen, die niet met wettelijke voorschriften alleen kan worden afgedwongen. Op die manier wordt het FES beschermd tegen «verwatering» en blijft in deze zin het onderscheid met reguliere begrotingsmiddelen in stand.

Zowel de leden van de PvdA- als van de VVD-fractie vroegen waarom in dit wetsvoorstel, waarin gekozen wordt voor minima en maxima voor het totale FES, ook niet gekozen wordt voor vaste minima en maxima per uitgavencategorie.

Het kabinet acht het niet wenselijk een minimum en maximum bij wet nader onder te verdelen voor de verschillende categorieën. Zo kunnen toekomstige kabinetten accenten leggen bij de invulling van de ruimte voor structuurversterkende investeringen van nationaal belang, zodat heersende maatschappelijke prioriteiten tot uitdrukking kunnen komen in de verdeling over de verschillende domeinen. Dit kan bijvoorbeeld door voor een domein of voor verschillende domeinen gezamenlijk een enveloppe te reserveren.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de gevolgen van omzetting van de voeding voor de aard en omvang van toekomstige projecten in verhouding tot de projecten die op dit moment worden uitgevoerd met FES-middelen.

¹ De bedragen betreffen uitgaven van 2008 tot en met 2012.

² Waarvan 15 mln is opgenomen in Enveloppe Natuur, EHS en vitaal platteland.

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord keuzes gemaakt over uitbreiding van domeinen, en eveneens ca. € 500 mln in 2011 aan de FES-voeding toegevoegd. Het zal ook van toekomstige kabinetten afhangen welke beleidsaccenten men binnen het FES wil leggen, en hoe de (budgettaire) verdeling tussen verschillende onderdelen er dan uit ziet.

De leden van de VVD-fractie wilden voorts weten of projecten, die compensatie krijgen uit de BTW-fondsen, ook aan de FES-criteria voldoen. Ieder project waaraan een FES-bijdrage wordt verstrekt, dient aan de FES-criteria te voldoen.

De enkele vraag of vanuit het FES een bijdrage aan het BTW-compensatiefonds wordt verstrekt, staat echter los van de criteria. De bijdrage aan het BTW-compensatiefonds zorgt er voor dat indien een gemeente of provincie voor uitvoering van een project aanspraak kan maken op compensatie van de BTW via het BTW-compensatiefonds, het BTW-compensatiefonds op zijn beurt gecompenseerd wordt uit het FES en er geen tekorten ontstaan bij het BTW-compensatiefonds.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke mogelijkheden de regering ziet om ook openbaar vervoerprojecten aan de FES-criteria te laten voldoen.

Die mogelijkheden zijn er al en FES-bijdragen aan openbaar vervoerprojecten worden op dit moment ook al verstrekt, of zijn voorzien. Het Actieprogramma Regionaal OV (AROV) heeft een toekenning vanuit het FES ontvangen van € 200 mln (totale programma € 1 mld, waarvan ook € 300 mln uit het Infrastructuurfonds). (TK 2008–09, 23 645, nr. 262). Ook voor het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) wordt een FES-bijdrage voorzien. (TK 2008–09, 31 700 A, nr. 2).

De leden van de PvdA-fractie wilden een reactie van het kabinet op de brief van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) van 9 september jl., met name op de vier voorstellen van de KNAW. Ook wordt gevraagd naar een reactie op een eerder voorstel van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) om een deel van het FES voor technologie- en kennisinfrastructuur ten goede te laten komen aan een apart fonds. De leden van de fractie van D66 vroegen daarnaast hoe investeringen uit het FES kunnen bijdragen aan meer stabiliteit in de uitgaven voor de categorie «technologie- en kennisinfrastructuur». Zij vroegen hierbij tevens of het verstandig is de FES-bijdrage aan technologie- en kennisinfrastructuur voor een aantal jaren vast te leggen.

Het kabinet heeft met grote interesse kennis genomen van de suggesties van de KNAW op het gebied van technologie- en kennisinfrastructuur. De KNAW pleit in haar brief ten eerste voor meer stabiliteit in de omvang van de categorie «technologie- en kennisinfrastructuur». De KNAW stelt voor om de bijdrage uit het FES voor technologie- en kennisinfrastructuur voor een aantal jaren ruim van tevoren vast te leggen, bijvoorbeeld aan het begin van de kabinetsperiode, bijvoorbeeld tegelijk met het vaststellen van het voedingspercentage van het fonds. Een volgens de KNAW zeer vergaand alternatief zou kunnen zijn om een deel van het FES in een apart fonds voor de Kennisinfrastructuur onder te brengen onder verantwoordelijkheid van de ministers van EZ en OCW.

Met het wetsvoorstel is «technologie- en kennisinfrastructuur» verankerd als FES-domein. Die wettelijke verankering draagt op zich al bij aan de stabiliteit in de uitgaven op dit beleidsterrein. Zoals gezegd is het aan toekomstige kabinetten om aan te geven hoe structuurversterkende investeringen op dat moment het beste kunnen worden gericht, zodat maximaal wordt tegemoet gekomen aan de maatschappelijke prioriteiten die dan gelden. Een manier om dit te doen is door de instelling van een FES-enveloppe per domein. Een verstandig moment om dit te doen is,

zoals ook de KNAW aangeeft, aan het begin van de kabinetsperiode. Bij de laatste kabinetsformatie in 2007 is dit ook gebeurd. Dit geeft tijdig perspectief aan de sector en draagt er tevens aan bij dat projecten snel kunnen worden vormgegeven, beoordeeld en uitgevoerd. Het wetsvoorstel geeft aldus naar oordeel van het kabinet voldoende ruimte en richting om zorg te dragen voor stabiliteit van de uitgaven aan de categorie technologie- en kennisinfrastructuur. Het creëren van aparte fondsen voor de verschillende domeinen binnen het FES zou ten koste gaan van deze flexibiliteit en de mogelijkheid beperken om binnen het FES een integrale afweging op basis van de kwaliteit van de voorstellen te maken.

De KNAW pleit verder voor verbetering van het proces van indienen van voorstellen voor het domein kennis, innovatie en onderwijs en voor afdoende borging van de wetenschappelijke en technische kwaliteit van de voorstellen. Hierop wordt in sectie C van deze paragraaf ingegaan.

De leden van de fracties van zowel het CDA als de VVD vroegen ten slotte naar een verdeling van de FES-uitgaven over de afgelopen tien jaar, zowel procentueel als in absolute bedragen, over de vijf wettelijke categorieën verkeer en vervoer, technologie en kennis, bodemsanering, stedelijke hoofdstructuur en ecologische hoofdstructuur.

De vijf wettelijke categorieën moeten voor beantwoording van deze vraag worden teruggebracht tot drie. Bijdragen aan de laatste twee genoemde categorieën (stedelijke en ecologische hoofdstructuur) worden conform de huidige FES-wet namelijk alleen verstrekt wanneer een functionele relatie bestaat met projecten betrekking hebbend op de verkeers- en vervoersinfrastructuur (inclusief milieu). Daar wordt geen onderscheid voor gemaakt in de administratie; zij maken onderdeel uit van de eerste categorie. Deze uitgaven betreffen slechts een klein gedeelte van de totale FES-uitgaven aan infrastructuur. In onderstaande tabel staat aangegeven welke uitgaven er vanuit het FES de afgelopen tien jaar voor deze drie categorieën zijn gedaan.

Tabel 2. FES-uitgaven 1999–2008 per categorie huidige FES-wet (€ mln)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Infrastructuur*)	1 241 (93%)	1 855 (96%)	2 005 (92%)	2 268 (93%)	2 584 (94%)	1 672 (89%)	1 650 (89%)	1 750 (76%)	1 671 (73%)	1 841 (77%)
Technologie en kennis	32 (2%)	54 (3%)	138 (6%)	143 (6%)	138 (5%)	184 (10%)	206 (11%)	559 (24%)	605 (26%)	534 (22%)
Bodemsanering	55 (4%)	19 (1%)	31	34 (1%)	15 (1%)	17 (1%)	–	–	13 (1%)	8 (1%)
Totaal	1 328	1928	2 174	2 445	2 737	1 873	1 856	2 309	2 289	2 383

*) incl. categorieën stedelijke hoofdstructuur en ecologische hoofdstructuur.

B. AFWEGINGS- EN BESLUITVORMINGSPROCEDURES

De leden van de PvdA- en de VVD-fractie vernamen graag hoe de systematiek van de voeding van het FES in verhouding staat tot een uitbreiding van categorieën en een daaraan gekoppelde zeer waarschijnlijke stijging van de vraag naar FES-middelen. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich bovendien af of er gevolgen zijn voor de aard en omvang van toekomstige projecten in verhouding tot de projecten die op dit moment worden uitgevoerd met FES-middelen.

Het wetsvoorstel moderniseert de omschrijving van de categorieën investeringsprojecten waaraan uit het fonds kan worden bijgedragen, de zogenoemde domeinen van het fonds. Dit maakt het mogelijk middelen uit het fonds in te zetten voor bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding, waterbeheer en ruimtelijke investeringen. Bij het Coalitieak-

koord is besloten tot uitbreiding met deze domeinen. Op dat moment is ook besloten tot uitbreiding van enveloppemiddelen met ca. € 500 mln (in 2011; TK, 2007–08, 31 200 D, nr. 11). De categorieën geven in feite richting aan de wijze waarop economische structuurversterking kan worden gerealiseerd. Daarbij is het ook aan toekomstige kabinetten om eigen beleidsaccenten te plaatsen en daarbij de (budgettaire) verhoudingen tussen de domeinen te bepalen.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vroegen of het afwegingskader voldoende is toegerust op de genoemde uitbreiding met nieuwe domeinen? De leden van de VVD-fractie wilden inzicht in de wijze van besluitvorming van het kabinet ten aanzien van de toewijzing van de FES-middelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie achten daarnaast de toevoeging van de categorieën «bevordering van verduurzaming van de energiehuishouding», waterbeheer en ruimtelijke investeringen waardevol. Zij vroegen daarbij welke afwegingen belangrijk zijn om alleen in maatschappelijk nuttige en doelmatige projecten te investeren. Alle projecten die (deels) worden gefinancierd uit het FES, moeten voldoen aan criteria zoals deze in de FES-wet staan: eenmalige impulsfinanciering, nationaal belang en gericht op economische structuurversterking. De doelstelling en de functie van het FES blijven zo gegarandeerd. Ook de toewijzingsprocedures blijven om die reden van belang. Investeringsprojecten worden als onderdeel van het selectieproces beoordeeld door externen, zoals bijvoorbeeld het Centraal Planbureau en in het kennisdomein de Commissie van Wijzen (CvW). Zodoende is de kwaliteit, de aard en de omvang van de investeringen uit het fonds geborgd.

De leden van de fracties van PvdA en SP informeerden naar de wijze van betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming rond FES projecten, mede in het licht van de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, Kamerstuk 29 283, nr. 6; p. 62–64). Zij vroegen op welke wijze de Kamer in de toekomst inzage zal krijgen in de besluitvorming van het kabinet ten aanzien van de toewijzing van de FES-middelen. De TCI heeft destijds voorgesteld de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de integrale beleidsafweging (inclusief financiering) van potentiële grote projecten te vergroten door de FES-wet te wijzigen. Het kabinet heeft destijds aangegeven dat aanpassing van de FES-wet niet nodig is om de gewenste betrokkenheid van de Kamer te vergroten. Wel is toegezegd om de Kamer te informeren wanneer besluitvorming van FES-middelen heeft plaatsgevonden en wat daarvan de onderbouwing is (TK 2007–08, 29 283, nr. 47). De Kamer wordt na besluitvorming door de ministerraad geïnformeerd over projecten waaraan een FES-bijdrage is verstrekt en de onderbouwing daarvan. Over de uitvoering van projecten en de monitoring daarvan rapporteert de vakminister, die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waaraan het (vanuit het FES ondersteunde) project een bijdrage levert, via de geëigende kanalen, zoals in de ontwerp-begroting, het jaarverslag of specifieke beleidsnota's. Het FES is immers een verdeelfonds, van waaruit bijdragen worden verstrekt ten behoeve van projecten op een groot aantal beleidsterreinen. In de verschillende begrotingsdocumenten van het FES wordt uiteraard wel op hoofdlijnen verslag gedaan van de voortgang op de verschillende domeinen en de budgettaire consequenties daarvan. Over de op handen zijnde besluitvorming omtrent FES-programma's en projecten is de Kamer meest recentelijk geïnformeerd bij de ontwerp-begroting FES 2010 (paragraaf 2.2). De Kamer heeft – naast het budgetrecht bij het FES en de departementale begrotingen waarin FES-projecten zijn opgenomen – derhalve de mogelijkheid om bij het kabinet tijdig aandacht (of informatie) te vragen over bepaalde zaken die het FES betreffen.

C. INDIENING, TOETSING, TOETSINGSCRITERIA, EXTERNE DESKUNDIGEN EN ADMINISTRATIEVE LASTEN

De leden van verschillende fracties stelden vragen naar aanleiding van het derde voorstel uit de KNAW-brief van 9 september jl. aan de voorzitters van de Tweede-Kamerfracties, dat betrekking heeft op de mogelijkheid van kennisinstellingen en/of bedrijven om projectvoorstellen rechtstreeks in te dienen bij het ministerie van Economische Zaken in plaats van indiening bij één van de departementen.

De leden van de fractie van D66 wezen daarnaast op de huidige ambtelijk gestuurde aanpak binnen het domein technologie- en kennisinfrastructuur en vragen of het proces niet een meer open karakter moet krijgen met directe invloed van betrokkenen.

Ik neem met belangstelling kennis van de voorstellen van de KNAW waarin wordt gepleit voor een verbeterd proces voor het indienen van projecten en voor een betere borging van de kwaliteit van projecten. In de TK-brief «Naar een robuuste kenniseconomie» van 15 september jl. (TK 27406-153) is een evaluatie aangekondigd naar de gevolgde procedure(s) voor de FES-impulsen vanaf 2005 op het kennisdomein. Het betreft een procesevaluatie, waarbij de effectiviteit en de efficiëntie van de gevolgde procedures centraal staan. De evaluatie heeft een brede insteek. Onderwerp van studie zijn alle fasen van het proces (o.a. indieningsfase en beoordelingsfase) en het functioneren van de verschillende actoren daarin. De uitkomsten zijn relevant voor de inrichting van procedure(s) bij toekomstige aanwending van FES-middelen op het kennisdomein. In de evaluatie, die in het voorjaar van 2010 beoogd te zijn afgerond, zullen ook de rollen (nu en in de toekomst) van de departementen, waaronder EZ, en van de CvW en NWO onderwerp van studie zijn.

De leden van een aantal fracties hebben eveneens vragen gesteld over voorstel 4 uit de KNAW-brief van 9 september jl. aan de voorzitters van TK-fracties. Daarin wordt voorgesteld dat het NWO belast wordt met het selectieproces op basis van wetenschappelijke / technische kwaliteit. Tevens worden aanpassingen voor de CvW voorgesteld en is gevraagd naar een oplossing voor het probleem omtrent de dubbele beoordeling van projecten. De leden van de D66-fractie vroegen bovendien op welke wijze de wetenschappelijke of technische kwaliteit van investeringen wordt geborgd. Ook verzochten de leden van deze fractie om de werkwijze van de CvW nadere uit te werken in de Memorie van Toelichting en om een evaluatie van projecten in de systematiek op te nemen waarbij afwegingen rond en perspectieven op continuering aan de orde komen.

In het kennisdomein worden de FES-voorstellen thans door twee instanties beoordeeld. Ten eerste door het CPB, dat de voorstellen toetst op legitimiteit van overheidsoptreden – m.a.w. is de overheid aangewezen om een maatschappelijk probleem op te lossen, of is er een rol voor de private sector – effectiviteit en efficiëntie. Bij het CPB is echter niet de specifieke expertise beschikbaar voor de beoordeling van de wetenschappelijke en technische kwaliteit van de voorstellen. Die aspecten worden daarom beoordeeld door de CvW die de voorstellen tevens toetst op maatschappelijke en economische waardecreatie, organisatie en financiering. De CvW maakt daarbij gebruik van projectanalyses van SenterNovem en de NWO, en van rapporten van onafhankelijke internationale wetenschappelijke referenten, die via de NWO beschikbaar komen. De vragen over de rol die NWO of een onafhankelijke commissie kan spelen in het selectieproces wordt meegenomen in de eerdergenoemde evaluatie naar de procedures van de Fes-impulsen vanaf 2005 op het domein Kennis, Innovatie en Onderwijs.

In het beoordelingstraject organiseert de CvW hoorgesprekken, waarin de bij het voorstel betrokken publieke en private partijen uit de kennisinfrastructuur een toelichting kunnen geven en vragen van de CvW kunnen beantwoorden. Deze partijen krijgen ook de mogelijkheid om te reageren op de concept-beoordeling. Ook het CPB voert hoorgesprekken en legt concept-beoordelingen voor commentaar voor. CPB en CvW beoordelen de voorstellen derhalve op verschillende aspecten en vanuit hun eigen specifiek deskundigheid. Daarmee vullen de beide beoordelende instanties elkaar goed aan. De werkwijze van de CvW is onderdeel van de lopende evaluatie van de FES-procedures. Er vinden met dit wetsvoorstel geen veranderingen plaats in de manier van werken van deze commissie.

In het kennisdomein vindt een jaarlijkse monitoring van de FES-projecten plaats, waarbij op vijf aspecten wordt gekeken naar de voortgang van de projecten: organisatorisch/bestuurlijk, inhoudelijk/wetenschappelijk, financieel, nieuwe kansen en risico's en naleving van de door het Kabinet opgelegde subsidieverplichtingen.

In april 2008 heeft de CvW een midterm review uitgevoerd op de met FES-middelen gefinancierde Bsik-projecten (Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur). Hierin adviseert zij om op een aantal thema's voort te bouwen op reeds gedane investeringen zodat deze niet teloor zouden gaan. In reactie hierop heeft het kabinet een FES-envelop van € 500 mln voor selectieve continuering van in deze Kabinetsperiode aflopende FES-projecten op het kennisdomein aangekondigd (TK, 2008–2009, 25 017, nr. 63).

De leden van de CDA-fractie vroegen of het CPB wel voorstellen kan toetsen als er geen vergelijkingsmateriaal is en of de indruk klopt dat een deel van de innovatieve projecten daardoor geen doorgang vindt. Voorts informeerden de leden van deze fractie of er wel voldoende ruimte voor experimenten is en indien ja, waar die ruimte uit bestaat. Voor elk van de FES-domeinen zijn de procedures voor de invulling van FES-impulsen zo ingericht dat het CPB en andere beoordelaars, zoals de CvW op het kennisdomein, tijdig over de informatie beschikken die nodig is om de voorstellen op de gestelde criteria te kunnen toetsen. Het CPB beoordeelt de FES-voorstellen op legitimiteit van overheidsoptreden, effectiviteit en efficiëntie. Aan de indieners van FES-voorstellen wordt gevraagd om op deze (en andere) aspecten de informatie door middel van het invullen van een zogenaamd FES-raster geordend aan te reiken, waardoor vergelijking tussen de voorstellen mogelijk is. Het is dus niet zo dat een deel van de projecten op het kennisdomein geen doorgang vindt vanwege de onmogelijkheid om te vergelijken. Een deel van de voorstellen vindt geen doorgang vanwege negatieve beoordelingsresultaten. Bij de besluitvorming over FES-voorstellen op het kennisdomein hanteert het Kabinet als uitgangspunt dat voorstellen met een ongunstig beoordelingsresultaat van CPB en/of CvW niet worden gehonoreerd.

Binnen het domein kennis en innovatie is bestaat de mogelijkheid tot het financieren van experimenten. Denk aan een project als «Leren door te experimenteren» (Onderwijs Bewijs) dat heeft geleid tot een *evidence based* experimenteren onderzoeksbudget binnen het onderwijs. Wel is het van belang dat experimenten voldoen aan de criteria van de FES-wet. Daarbij stelt het CPB dat voor een goede uitvoering van de experimenten het design, dat wil zeggen de keuze van de experimentele en de controle-groep, alsmede de evaluatie, op grond van de uitkomsten in de jaren na de beleidsinterventie, cruciaal is. Gecontroleerde experimenten kunnen hard bewijs opleveren over de effecten van beleid waaraan hoge maatschappelijke baten verbonden kunnen zijn. Daarnaast is van belang dat de opgedane kennis nationaal benut kan worden.

De leden van de CDA-fractie maakten melding van klachten die haar bereikten over de administratieve lasten van de FES-procedures en vroegen om een omschrijving van de FES-procedures. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarbij of de regering mogelijkheden ziet om de administratieve lasten te verminderen.

Eerder in deze paragraaf is ingegaan op de vormgeving van de beoordelingsprocessen rond projectvoorstellen en de werkwijze van bijvoorbeeld CPB en CvW. Het kabinet evalueert, zoals hierboven al gesteld, op dit moment de gevolgde procedure(s) voor de Fes-impulsen vanaf 2005 op het domein kennis, innovatie en onderwijs. Deze evaluatie heeft een brede insteek. Onderwerp van studie zijn alle fasen van het proces (formuleren/vaststellen procedure, indiening voorstellen, beoordeling voorstellen en advisering/besluitvorming) en het functioneren van de verschillende actoren daarin. De (ingewikkelde) opgave is om het proces voor de invulling van een FES-impuls zodanig in te richten dat kwalitatief goede voorstellen (kunnen) worden geselecteerd terwijl tegelijkertijd de administratieve lasten van de verschillende stappen in dat proces, waaronder de gewenste beoordeling van voorstellen door externe deskundigen, zo laag mogelijk zijn. Er is sprake van een zekere spanning, ook waar het de vaak intensieve voorbereiding (met administratieve lasten) van projectvoorstellen betreft waarvan op voorhand niet zeker is of die de toets der kritiek zullen doorstaan. Dat is overigens niet anders bij bijvoorbeeld toetsingsprocedures voor bijvoorbeeld (wetenschappelijke) onderzoeksprojecten. Verder moet opgemerkt worden dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om decentralisatie-uitkeringen vanuit het FES te verstrekken. Hiermee wordt o.a. beoogd de verantwoordingslasten van medeoverheden terug te dringen.

9. Oprichting van een staatsfonds

De leden van de fracties van PvdA en CDA vroegen de regering verder aan te geven, waarom zij niet heeft gekozen voor het aanwenden van de aardgasbaten voor een *Sovereign Wealth Fund*, ofwel een staatsfonds. Zij haakten hierbij in op het advies van De Nederlandsche Bank om een staatsfonds in te stellen. Zij vroegen de regering de materiële verschillen aan te geven tussen het instellen van een staatsfonds en de huidige aanwending van de aardgasmiddelen.

In de discussie over staatsfondsen speelt vermogensbehoud een belangrijke rol, evenals dit het geval is in het voorliggende wetsvoorstel. Een studie van DNB uit 2008 wijst op bevindingen in de literatuur dat het permanente rendement op het gasvermogen zou moeten worden meegenomen in de reguliere afweging tussen middelen en bestedingen, in plaats van de directe gasbaten. De vraag hoe vermogensbehoud het beste kan worden vormgegeven, viel buiten het bestek van de DNB-studie, zoals de onderzoekers in hun conclusies opmerken. Desondanks is het (onterechte) beeld ontstaan dat de economen van DNB in hun studie adviseren om een staatsfonds op te richten. Hoe dit ook zij, ook een staatsfonds is een vorm van vermogensbehoud. Een staatsfonds is echter niet noodzakelijk voor vermogensbehoud, en evenmin voor het maken van intergenerationale afwegingen. (zie ook de kabinetsreactie op de studie van DNB (TK 2008–09. 31 700, nr. 44)).

Het wetsvoorstel beoogt de wijze waarop het gasvermogen wordt aangevend transparant te maken. Het FES wordt gevoed met het rendement van de waarde van het aardgasvermogen. Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan FES-voeding die aanhoudt ook als de gasvelden leeg zijn. Het kabinet wil echter niet voor alle volgende kabinetten, ongeacht de ontwikkeling van bijvoorbeeld de olieprijs en investeringsmogelijkheden, vastleggen dat het (gehele) rendement op het gasvermogen moet worden

aangewend voor investeringen via het FES, in plaats van bijvoorbeeld schuldreductie of andere kabinetsprioriteiten. Daarom speelt het moment van de kabinetsformatie een belangrijke rol in de voedingssystematiek, omdat dan een nieuw kabinet met het oog op het gewenste uitgaveniveau van het FES kan besluiten een deel van het genoemde rendement ten goede te laten komen van het FES. Van belang is in dit verband erop te wijzen dat het kabinet ook buiten het FES om aanzienlijke bedragen ten behoeve toekomstige generaties vanuit de lopende overheidsbegroting investeert.

DNB velt geen oordeel over de vormgeving van dit vermogensbehoud, maar geeft aan dat zij op voorhand drie mogelijkheden ziet om het principe van vermogensbehoud vorm te geven: door investeringen te doen, door het opbouwen van een Sovereign Wealth Fund of door het aflossen van de staatsschuld. Het kabinet heeft vastgehouden aan een combinatie van de eerste en derde optie. In lijn met de suggestie van de economen van DNB heeft het kabinet toegezegd nadere studie te zullen verrichten naar andere mogelijkheden tot vermogensbehoud (bijvoorbeeld via een staatsfonds) dan de door dit kabinet geprefereerde weg (TK 2008–2009, 31 700. nr. 44). Een mogelijkheid is dat deze studie door de volgende Studiegroep Begrotingsruimte uit wordt gevoerd.

Er zijn materieel drie verschillen tussen een staatsfonds en het wetsvoorstel:

1. Directe effecten op het EMU-saldo
2. Mate van risico voortkomend uit manier behalen rendement
3. Type investeringen

Ad 1) Het instellen van een staatsfonds haalt per direct de principale gasbaten (niet belastingmiddelen deel) uit de inkomsten van de overheid. Dit heeft een direct verslechterend effect op het EMU-saldo en staatsschuld. Daarentegen wordt nu voorgesteld dat de aardgasbaten zelf in de algemene middelen lopen en zo het EMU-saldo verbeteren. Het rendement op de aardgasbaten wordt aangewend voor investering in de Nederlandse economische structuur.

Ad 2) Bij het instellen van een staatsfonds wordt een aparte organisatie opgezet om het resulterende vermogen te beheren. Deze zal investeringen doen om rendement te behalen op het door de overheid geïnjecteerde vermogen. Dit rendement is niet vrij van risico en kan hoger dan wel lager uitvallen dan de financieringskosten van de overheid. Het rendement dat behaald wordt door investering in verlaging van de staatsschuld is relatief veel zekerder en gelijk aan de gemiddelde financieringskosten van de overheid. Daarbij dringt zich de vraag op hoe een staatsfonds zich verhoudt tot de budgettaire afspraken die we in Europees verband hebben gemaakt.

Ad 3) Bij de insteek van een staatsfonds wordt in principe gekeken naar de commerciële waarde van investeringen en niet naar de maatschappelijke waarde. Een staatsfonds zal kijken naar het directe investeringsrendement. Hierbij wordt geen voorrang gegeven aan projecten, die van belang zijn voor de Nederlandse economische ontwikkeling, zoals investeringen in kennis en infrastructuur. Een staatsfonds kan er zelfs voor kiezen de middelen in het buitenland te investeren of te beleggen in financiële waarden. Weliswaar kunnen de dividenden uitgekeerd door het staatsfonds geïnvesteerd worden in de Nederlandse economische structuur, maar naar verwachting zullen deze pas na vele jaren beschikbaar worden.

In dit voorstel worden de directe gasbaten aangewend voor aflossing van de staatsschuld. Het hieruit voortkomende rendement wordt gebruikt voor investering in de Nederlandse economische structuur. Hierdoor komen de

baten direct ten goede aan de Nederlandse burger en de Nederlandse economie. Aflossing van de staatsschuld enerzijds en investering in de economie anderzijds biedt voldoende mogelijkheden tot vormgeving van vermogensbehoud.

10. Overige bijdragen

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar achtergrond, betekenis, meerwaarde en verantwoordingsaspecten van uitvoering via de decentralisatie-uitkering.

De ambities uit het Coalitieakkoord op het punt van decentralisatie en vermindering van bestuurlijke lasten hebben geleid tot zodanige wijziging van de Financiële-Verhoudingswet dat het doen van decentralisatie-uitkeringen mogelijk wordt en het aantal specifieke uitkeringen met behulp hiervan drastisch kan worden teruggebracht. In lijn daarmee is het wenselijk voortaan ook FES-bijdragen aan medeoverheden te kunnen verstrekken via een decentralisatie-uitkering. Hiervoor is echter wetswijziging nodig nu de huidige FES-wet een direct verband eist tussen de bijdrage uit het fonds en de financiering van een bepaald project. Het verstrekken van een FES-bijdrage aan medeoverheden is daardoor nu nog gebonden aan de vorm van de specifieke uitkering. Behalve de voordelen in termen van decentralisatie en bestuurlijke lasten is de decentralisatie-uitkering bij FES-bijdragen dus ook wenselijk om medeoverheden binnen de nieuwe kaders van de financiële verhoudingen te kunnen blijven betrekken bij de uitvoering van FES-projecten.

Wat betreft de verantwoordingsaspecten valt op te merken dat uit het fonds slechts middelen worden overgeheveld naar de departementale begrotingen. Alle uitgaven die worden gedaan van de departementale begroting, dus ook die ten behoeve van FES-projecten, vallen onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister. Voor de verantwoording van de uitgaven van decentralisatie-uitkeringen geldt het reguliere regime van de Financiële-verhoudingswet. Het wetsvoorstel voorziet in extra beschikbaarheid van voortgangsinformatie (art. I, onder B, van het wetsvoorstel, het voorgestelde art. 3, vierde lid).

De leden van de SP-fractie vroegen naar de juiste interpretatie van artikel 3, derde lid. De decentralisatie-uitkering is naar zijn aard niet geormerkt en komt dus ten goede aan de algemene middelen van de desbetreffende gemeente of provincie.

Zoals hierboven toegelicht wordt voorgesteld het gebruik van de decentralisatie-uitkering voor FES-bijdragen aan medeoverheden mogelijk te maken.

De leden van de fractie van de SP vroegen voorts of lagere overheden niet voldoende middelen krijgen via andere wegen.

De wenselijkheid van het geven van een door het FES gefinancierde decentralisatie-uitkering wordt op gebruikelijke wijze aan de FES-criteria getoetst en staat daarmee los van de algemene financiële behoeften van de gemeente of provincie. Nu het gaat om investeringen van nationaal belang die de economische structuur versterken is niet op voorhand aannemelijk dat decentrale overheden daarvoor altijd zelf voldoende middelen kunnen vrijmaken.

De leden van de fractie van de Christen Unie informeerden naar afdwingbaarheid van de criteria uit de wet door de landelijke overheid. De criteria uit de wet zijn niet afdwingbaar in de zin dat terugvordering niet mogelijk is als blijkt dat het FES-project niet of niet volledig is uitgevoerd. Dit vloeit voort uit de aard van de decentralisatie-uitkering. Aanpassing of intrekking van de decentralisatie-uitkering voor de toekomst is echter wel mogelijk. Voordat besloten wordt tot het geven van een decentralisatie-

uitkering zal bovendien aannemelijk gemaakt moeten worden dat het geld aan een project zal worden uitgegeven dat voldoet aan de criteria uit de wet.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe artikel 2, vierde lid, moet worden begrepen.

De bewoording «niet verlenen van ontslag» van deze bepaling hangt samen met het feit dat ministers voor onbepaalde tijd worden benoemd. In technisch-juridische zin is bij een minister die terugkeert in een volgend kabinet na de demissionaire periode derhalve geen sprake van ontslag en herbenoeming, maar van het niet verlenen van ontslag (zie voor de benoeming van dit kabinet Stcrt. 2007, 41). De eis van gelijktijdigheid van benoemen en niet verlenen van ontslag markeert dat het om een kabinet als geheel gaat en niet om tussentijdse wisselingen van individuele bewindspersonen. Eén en ander staat op zichzelf dus los van wijze van of moment waarop de benoemingen plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het voedingspercentage wordt vastgesteld bij de eerste FES-begrotingswet na het installeren van een nieuw kabinet.

Dat is inderdaad het geval. Het artikel draagt de verantwoordelijke ministers derhalve op ervoor te zorgen dat een voorstel voor een nieuw percentage wordt gedaan als het eerder vastgestelde en nog geldende percentage uit een eerdere begrotingswet volgens het nieuwe kabinet niet ongewijzigd van kracht kan blijven («in voorkomend geval»). De begroting van het fonds kan de voeding niet bepalen zonder percentage. Wijziging bij de eerstvolgende gelegenheid in een wetsvoorstel voor (wijziging van) de begroting van het fonds is daarom aangewezen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar een toelichting op de achtergrond van artikel V.

De achtergrond hiervan is inderdaad dat formeel niet uitgesloten kan worden dat inwerkingtreding per 1 januari 2012 niet goed aansluit bij een nieuwe kabinetsperiode. In zijn algemeenheid moet de goede werking van het systeem van een wet ook in onverwachte maar niet uit te sluiten situaties gewaarborgd zijn. In dit geval vraagt dat om de mogelijkheid de inwerkingtreding te kunnen vervroegen.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven