

Het infrastructuurfonds

Op 22 november vorig jaar hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën een wetsvoorstel voor het instellen van een infrastructuurfonds ingediend dat voor de liefhebbers van openbare financiën zeer de moeite van het lezen waard is. Of juist niet. Het gaat om een begrotingsfonds waaruit uitgaven gedaan kunnen worden voor de infrastructuur en dat gevoed wordt door verschillende bronnen waaronder een infrastructuurtoeslag op de motorrijtuigenbelasting, tolgelden, bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk, enkele andere bronnen en "gelden, verkregen uit ten behoeve van het fonds gesloten leningen". Die leningfaciliteit was de aanleiding tot deze column; ik kom daar aan het einde op terug.

De memorie van toelichting noemt als primaire doelstellingen van dit wetsvoorstel "integraal afwegen van prioriteiten en continuïteit van middelen voor de infrastructuur". De eerste lijkt een drogreden: de instelling van fondsen wordt veelal gezien als iets dat de integrale afweging doorkruist. Daarom zijn veel generalisten/financiële specialisten tegen begrotingsfondsen. Bedoeld is met die integrale afweging dat de infrastructuur veel omvat en dat er dus verschillende begrotingsartikelen voor zijn, verspreid over verschillende delen van het Rijk, terwijl daarnaast vele delen van de infrastructuur onder de verantwoordelijkheid van andere overheden vallen. De memorie van toelichting wijst er op dat die versplintering over verschillende begrotingsartikelen en onderdelen van het departement (van Verkeer en Waterstaat mogen we aannemen) een integrale beleidsvoorbereiding bemoeilijkt. Maar als dat fonds wordt ingesteld, blijft de organisatiestructuur van het departement ongewijzigd, zodat de beleidsvoorbereiding niet verandert. Nee, de ware reden voor de fondsconstructie moet worden gezocht in de tweede reden, netjes omschreven als de continuïteit van middelen. Op zich natuurlijk ook een drogreden, want waarom zou de fondsconstructie "over een langere periode continuïteit van middelen voor de infrastructuur" bewerkstelligen? De mvt zegt ter toelichting dat het profijtbeginsel meer zal worden toegepast, maar daar is geen fonds voor nodig. Zie bij voorbeeld de collegegelden of de omroepbijdragen. Voorts zegt de mvt ter toelichting: "De fondsconstructie maakt rechtstreekse voeding, dat wil zeggen een koppeling van inkomsten en uitgaven, mogelijk". Tja, men kan een begrotingsfonds opzetten met zo'n koppeling, maar een fonds is voor die rechtstreekse voeding niet per se nodig. Directe koppeling tussen uitgaven en daarvoor geormerkte inkomsten zonder dat een fondsconstructie wordt gebruikt zien we ook bij de omroepbijdragen en bij milieuheffingen.

De memorie van toelichting zegt vervolgens dat met het fonds een instrument wordt gecreëerd "waarmee het rijk zijn primaire verantwoordelijkheid voor de nationale infrastructuur beter kan dragen". Wordt hiermee aangegeven dat het Rijk die verantwoordelijkheid dan niet goed heeft gedragen? Er zijn inderdaad indicaties dat er grote achterstanden zijn in het onderhoud van bepaalde delen van de infrastructuur en dat er een investeringsachterstand is. Maar is

het Rijk zo'n machteloze reus dat het een comptabele constructie die weinig voorstelt nodig heeft om de verantwoordelijkheid beter te dragen? Nee, ook dat lijkt me een drogreden, zodat de echte reden nog voor de dag moet komen.

Zeer pikant is de opening van paragraaf 3 van de mvt waar gesteld wordt dat in de afgelopen 20 jaar bij ombuigingsoperaties relatief veel meer is bezuinigd op investeringsuitgaven dan op consumptieve en overdrachtsuitgaven. Toen een paar jaar geleden door de SER aandacht werd gevraagd voor de structurele daling van de quote van de overheidsinvesteringen, beweerde de minister van Economische Zaken nog het tegengestelde. De minister weet dat verschijsel aan de daling van de vaak complementaire particuliere investeringen en aan verzadigingsverschijnselen en noemde in de derde plaats de ombuigingen. Deze zouden echter geen rol van betekenis spelen. Die stellingname berustte niet op onderzoek en toonde weinig inzicht in overheidsbeleid, en is dan ook onder vuur genomen. Dat de regering nu een tegengesteld inzicht heeft, is in zoverre wonderlijk dat de ommezwaai zonder enige kritische reflectie wordt gemaakt.

Het meeste opzien baart de leningfaciliteit: de minister van Verkeer en Waterstaat kan de minister van Financiën verzoeken leningen af te sluiten voor het fonds. In afwijking van de Comptabiliteitswet zou machtiging bij de wet daartoe niet vereist zijn! Dit wordt bepaald in artikel 4, lid 3. De onderhavige wet stelt dus voor dat Verkeer en Waterstaat zonder machtiging van de Staten-Generaal via de Leningwet kan lenen op de kapitaalmarkt. Worden daarmee de Staten-Generaal buitenspel gezet? Autorisatie blijft mogelijk als de leningen worden opgenomen in de begroting van het Fonds en indien vooraf dus autorisatie plaatsvindt. Niettemin blijft de zaak vreemd. Vreemd is bij voorbeeld de zin in de memorie van toelichting: "De minister van Financiën dient met elke lening in te stemmen...". Elke lening? Zonder maximum? Voorts verdient aandacht dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de budgettaire afspraken over het financieringstekort geen mogelijkheden bieden om op korte termijn extra algemene middelen in te zetten voor de infrastructuur. Zou daar niet de aap uit de mouw komen, in die zin dat men kan gaan lenen om zo 'back door spending' te financieren? Als men de regels voor het budgettaire spel toepast, zouden de leningen als debudgettering moeten worden opgeteld bij het financieringstekort. Maar dan biedt de leenfaciliteit geen enkel soelaas. Ik vrees daarom dat men hetzelfde voor ogen heeft als is afgesproken tussen Financiën en O&W voor de leningen van de studiefinancieringsbank, die ook ten onrechte niet worden meegeteld in de zogenaamde debudgettering. Onorthodoxe grappen. 'Back door spending' blijft aantrekkelijk als aan de voordeur niet mag worden gekocht.



P.B. Boorsma