

# Nieuwe begrotingsfondsen: zinnig of onzinnig?

K.P. Goudswaard en H.M. van de Kar\*

**I**n dit artikel worden de argumenten onderzocht voor het instellen van twee nieuwe begrotingsfondsen, voor infrastructuur en voor versterking van de economische structuur. Na een analyse van de voor- en nadelen van fondsvorming op de rijksbegroting en een overzicht van oude fondsen, komen de auteurs tot de conclusie dat de voordelen van de nieuwe fondsen niet opwegen tegen de nadelen.

Dit jaar komt het Rijk met twee nieuwe begrotingsfondsen: het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking. Het Infrastructuurfonds moet bijdragen aan een integraal verkeers- en vervoersbeleid. Twee bestaande fondsen, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds, gaan op in dit nieuwe fonds. Het Fonds Economische Structuurversterking, oorspronkelijk Aardgasbatenfonds, is bedoeld om middelen apart te zetten voor de financiering van investeringen die de economische structuur versterken. De voeding van dit fonds zou eerst alleen bestaan uit aardgasbaten, maar is nu uitgebreid met de opbrengsten van de verkoop van staatsbezit. Uit het Fonds Economische Structuurversterking moet in de komende jaren een extra investeringsimpuls van f 5 miljard worden gefinancierd.

De vraag is waarom in deze gevallen is gekozen voor een fondsconstructie, waarbij inkomsten en uitgaven worden afgescheiden van de rijksbegroting. Waarom worden de bedragen niet gewoon op een departementale begroting geboekt? In dit artikel wordt onderzocht of de argumenten voor de instelling van de twee nieuwe fondsen voldoende sterk zijn. Daartoe wordt eerst aandacht besteed aan enkele algemene voor- en nadelen van begrotingsfondsen. Vervolgens wordt bezien hoe eerdere fondsen op het terrein van investeringen en infrastructuur hebben gefunctioneerd. Tegen deze achtergrond worden het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking beoordeeld.

## Fondsvorming

### *Wat is een fonds?*<sup>1</sup>

Fondsvorming houdt in dat bepaalde inkomsten en uitgaven niet op de begroting van een departement, maar op een aparte rekening worden geplaatst. Men zal dit doen als men bepaalde inkomsten nadrukkelijk wil reserveren voor bepaalde uitgaven, ook over de jaargrenzen heen. Binnen een departementale begroting is een dergelijke koppeling van inkomsten en

uitgaven niet mogelijk. Bovendien is reservevorming als regel niet toegestaan: niet bestede middelen vloeien aan het eind van het jaar terug naar de minister van Financiën<sup>2</sup>. Voor fondsen kunnen andere beheersregels van toepassing worden verklaard dan de Comptabiliteitswet (CW) voorschrijft voor de reguliere begroting. Dit afzonderlijke beheersregime wordt mogelijk gemaakt door art. 2 CW. De fondsen die onder dit regime vallen worden begrotingsfondsen genoemd<sup>3</sup>. Bij instellingswet wordt bepaald welke minister verantwoordelijk is voor het fondsbeheer. De begrotingen van de fondsen dienen, net als de departementale begrotingen, door de wetgever te worden vastgesteld, waarbij (afgezien van eventuele reservevorming) voor- en nadelige saldi in de algemene rijksbegroting worden opgenomen.

### *Motieven*

Voor de instelling van een begrotingsfonds kunnen verschillende overwegingen bestaan. Wij onderscheiden drie soorten motieven: allocatieve, financieel-technische en bestuurlijke motieven.

Het allocatieve motief betreft de mogelijkheid tot koppeling van inkomsten en daarmee gerelateerde

\* Beide auteurs zijn verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden, Afdeling Openbare Financiën.

1. Zie voor een uitgebreide analyse: K.P. Goudswaard en H.M. van de Kar, *Fondsvorming en openbaar bestuur; een beoordeling van de inrichting en werking van fondsen op en rond de rijksbegroting*, Preadvies Raad voor het binnenlands bestuur, Leiden, september 1993.

2. Afgezien van de, recentelijk geïntroduceerde, 'eindejaarsmarge' van 0,25% van de departementale begroting. Zie Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300, nr. 39, blz. 6.

3. Overigens komen op de rijksbegroting ook steeds meer fondsen voor die niet vallen onder art. 2 CW. Voorbeelden zijn: het Fonds Luchtverontreiniging, het Stadsvernieuwingsfonds, het Fonds Sociale Vernieuwing, het Groenfonds, enz. Voor deze 'onechte' begrotingsfondsen geldt in beginsel geen afzonderlijk regime van financieel beheer. Ze blijven hier verder buiten beschouwing.

uitgaven (oormerking)<sup>4</sup>. Wanneer met behulp van een fonds een relatie wordt gelegd tussen betaling en gebruik van een voorziening zou sprake zijn van een betere afweging<sup>5</sup>. Oormerking wordt in dit verband als een goede benadering van het profijtbeginsel beschouwd en kan als zodanig het kostenbewustzijn verhogen.

Wat de financieel-technische motieven betreft, is van belang dat de algemene beheersregels bij de rijksoverheid niet geschikt zijn voor sommige activiteiten<sup>6</sup>. Zo kan bij investeringsactiviteiten reservevorming wenselijk zijn vanwege het ongelijkmatige patroon van de uitgaven. Bij een begrotingsfonds mag, zoals hierboven is aangegeven, inderdaad worden gespaard. Meer in het algemeen kan gedacht worden aan de mogelijkheid die fondsvorming biedt tot afscherming van de begrotingsuitvoering voor grote fluctuaties. Dit kan relevant zijn bij uitgaven met een tijdelijk karakter of bij sterk wisselende inkomsten, zoals bij voorbeeld uit aardgas.

In dit verband is overigens van belang dat sinds kort voor investeringen en andere omvangrijke, incidentele uitgaven ook kan worden 'gespaard' binnen de normale rijksbegroting. Deze mogelijkheid berust op interne kabinetsafspraken die er op neer komen dat binnen de meerjarencijfers zodanig wordt geschouwen dat incidentele uitgavenverhogingen in toekomstige jaren mogen worden gecompenseerd met uitgavenverlagingen in meer nabije jaren<sup>7</sup>. Onder de oude begrotingsregels zouden dergelijke incidentele uitgavenverhogingen in hetzelfde jaar moeten worden gecompenseerd, met alle problemen van dien. Een andere noviteit is het maken van budgetteringsafspraken voor bepaalde begrotingsartikelen waardoor onbestede gelden beschikbaar blijven. Door deze nieuwe mogelijkheden neemt het voordeel van de fondsconstructie dus af.

Ten slotte kunnen er bestuurlijke motieven voor het instellen van een begrotingsfonds zijn, zoals decentralisatie van het beheer en de uitvoering van voorzieningen. Dit kan het geval zijn bij voorzieningen, waarbij enerzijds sprake is van rijksverantwoordelijkheid, maar waarbij de uitvoering van het beleid op een ander bestuursniveau plaatsvindt<sup>8</sup>. Een ander mogelijk voordeel is het bieden van een stabiel financieel kader aan mede-uitvoerenden en medefinanciers van een bepaald beleidsprogramma (lagere overheden, particuliere sector). Weer een ander argument betreft de mogelijkheid van gemeenschappelijke ministeriële verantwoordelijkheid bij een begrotingsfonds. Ten slotte moet in dit kader de belangrijke overweging worden genoemd dat het Rijk middelen, waarop derden rechten kunnen doen gelden, separaat zou moeten beheren. Dit zien we bij voorbeeld bij het ABP en bij het Gemeente- en het Provinciefonds.

#### Nadelen

Wat sommigen als een voordeel van fondsen zien, beschouwen anderen als een groot nadeel. Bepaalde uitgaven worden onttrokken aan of tenminste op enige afstand gezet van de prioriteitsbepaling binnen het totaal van de rijksbegroting. De doorbreking van het universaliteitsbeginsel verhindert een goede bud-

gettaire afweging. Het gevaar bestaat dat uitgaven ten laste van een begrotingsfonds minder kritisch worden beschouwd omdat er al middelen voor beschikbaar zijn. De afweging zal in de praktijk vaak zijn of een bepaalde uitgave wel of niet onder de criteria van het fonds valt, in plaats van de noodzakelijke afweging tegen andere uitgaven en tegen de op te offeren particuliere bestedingsmogelijkheden.

Oormerking van middelen beperkt ook de budgettaire flexibiliteit en kan de efficiency verminderen<sup>9</sup>. Bepaalde opbrengsten zijn immers uitsluitend bestemd voor een specifieke aanwending en kunnen dus niet meer worden gebruikt voor andere, wellicht nuttiger toepassingen. De toewijzing wordt een automatisme, waardoor inefficiënt gebruik kan ontstaan.

Gezien deze zwaarwegende nadelen moeten er zeer duidelijke en goede redenen bestaan voor de instelling van een begrotingsfonds. Bij de fondsen die in het verleden zijn ingesteld, is dit niet altijd het geval geweest.

## Oude fondsen

### Het Rijkswegenfonds

De overwegingen voor instelling van het Rijkswegenfonds in 1965 waren bevordering van de stabiliteit van de uitgavenstroom voor wegenbouw en de mogelijkheid tot koppeling van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting aan de uitgaven voor wegenaanleg. De relatie tussen betalen en genieten is hier echter diffuus: de motorrijtuigenbelasting hangt niet af van de mate van gebruik van de wegen. Bovendien is er bij wegen sprake van een algemeen belang naast de belangen van individuele gebruikers. Het theoretische voordeel van het oormerken van inkomsten is hier dus niet of in ieder geval niet volledig van toepassing.

De ontwikkeling van de uitgaven van het Rijkswegenfonds duidt er niet op dat de fondsconstructie de continuïteit van de uitgaven aan wegen heeft bevorderd. Vanaf 1972 is een vrijwel voortdurende daling van de reële uitgaven opgetreden. Het aandeel van de uitgaven van het Rijkswegenfonds in de totale rijksuitgaven is sterk gedaald. De inkomsten van het fonds bleven sinds 1975 achter bij de uitgaven.

Daarom kan worden geconcludeerd dat bij het Rijkswegenfonds de fondsconstructie in de praktijk niet of nauwelijks voordelen heeft geboden. Het fonds lijkt vooral te zijn ingesteld als reactie op de

4. Zie R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, New York, 1989, blz. 222.

5. Op grond hiervan pleitte Oort reeds voor fondsvorming bij uitgaven met een sterk individueel karakter, zoals bij verkeersvoorzieningen, zie C.J. Oort, *De infrastructuur van het vervoer*, Den Haag, 1966.

6. J. van der Bij, *Doelmatigheid en de rijksbegroting - een staatsrechtelijke en economische visie op de rijksbegroting*, Groningen, 1993, blz. 290.

7. Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300, nr. 39, blz. 7.

8. Een voorbeeld is de stadsvernieuwing. Het stadsvernieuwingfonds is echter geen echt begrotingsfonds in de zin van art. 2 van de Comptabiliteitswet.

9. Zie R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, op.cit., 1989.

politieke prioriteiten in het midden van de jaren zestig. Toen die prioriteiten verschoven is het belang van het fonds snel afgenomen.

#### *Het Mobiliteitsfonds*

Met de instelling van het Mobiliteitsfonds in 1988 werd beoogd een wettelijke basis te bieden voor bijdragen aan lagere overheden en openbaar-vervoersbedrijven in rail- en weginfrastructuur in het kader van de bevordering van de bereikbaarheid van de Randstad. De voeding bestaat uit een tijdelijke toeslag op de motorrijtuigenbelasting.

Bij dit fonds is de band tussen inkomsten en uitgaven nog geringer dan bij het Rijkswegenfonds. De bijdragen uit het fonds blijven beperkt tot de Randstad, terwijl automobilisten uit het hele land meebetalen. Eén en ander vormt onvoldoende argument voor een fondsconstructie.

Pas bij de behandeling van het wetsontwerp Mobiliteitsfonds in de Tweede Kamer bleek dat vooral voor een fondsconstructie was gekozen om medewerking van betrokken lagere overheden uit te lokken. De lagere overheden dachten bij een fondsconstructie meer zekerheid te krijgen over de continuïteit van de middelen. Het fonds heeft te kort gewerkt om te kunnen vaststellen of deze verwachting terecht was.

#### *Het Fonds Investeringsrekening*

Het Fonds Investeringsrekening werd in 1978 ingesteld om de WIR-premies uit te betalen. Daarmee zou een duidelijke presentatie van de met de investeringsbijdragen gemoeide middelen kunnen worden gerealiseerd. Dit is echter op zich geen reden voor fondsvorming. Een ander argument voor de fondsconstructie was de mogelijkheid tot reservering. Het beroep op het fonds zou in bepaalde jaren kunnen afwijken van de inkomsten. Het was echter de bedoeling om de uitkeringen structureel af te stemmen op de voeding. Deze voeding bestaat uit een vast percentage van de opbrengsten van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Aanvankelijk werd ook een relatie gelegd tussen deze voeding en het genieten van investeringspremies. Later werd echter ontkend dat het de bedoeling was om bedrijven zelf de WIR-premies te laten betalen.

Ten slotte was er nog een bestuurlijke overweging voor de instelling van dit fonds, te weten het gemeenschappelijke beheer door de ministers van Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken.

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten geeft aan dat de fondsconstructie feitelijk nauwelijks betekenis heeft gehad. Vanaf 1981 is steeds sprake geweest van aanzienlijke tekorten. De voeding van het fonds (en de koppeling aan de WIR-premies) had geen materiële betekenis meer.

Samenvattend kan worden gesteld dat de overwegingen vóór en het functioneren van de genoemde fondsen niet sterk waren. De voordelen van de fondsconstructie bleken in de praktijk op zijn best twijfelachtig en lijken niet op te wegen tegen de nadelen. Het is nu de vraag of bij instelling van de nieuwe begrotingsfondsen een betere afweging tussen voor- en nadelen is gemaakt.

## **Het Infrastructuurfonds**

#### *Doel en werking*

De Wet op het Infrastructuurfonds is in 1992 aangenomen<sup>10</sup>. Voor 1994 is de eerste begroting opgesteld. Er wordt een uitgaventotaal van f 5,7 miljard geraamd. De uitgaven van het fonds hebben betrekking op infrastructuur die door het Rijk wordt beheerd of op bijdragen aan derden ten behoeve van aanleg en onderhoud van infrastructuur. De belangrijkste inkomsten zijn: de opbrengst van een infrastructuurtoeslag op de motorrijtuigenbelasting, ten minste 10% van de opbrengsten van de accijnzen op motorbrandstoffen, bijdragen van andere begrotingen en bijdragen van gebruikers.

Twee doelstellingen staan bij dit fonds voorop. De eerste is het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten. In het verleden zou de integrale afweging belemmerd zijn geweest door versnippering over begrotingsartikelen en fondsen. De andere overweging is het bevorderen van continuïteit van middelen voor de infrastructuur.

Naast de oormerking biedt de fondsconstructie de mogelijkheid dat saldi naar een ander jaar worden overgeheveld, zodat het geforceerd opmaken van onbestede middelen aan het eind van het jaar wordt vermeden.

#### *Evaluatie*

Het allocatieve criterium speelt een zekere rol bij het Infrastructuurfonds. Daarbij staat echter niet de oormerking van inkomsten centraal. De gedachte is dat alle infrastructuuruitgaven duidelijk gepresenteerd kunnen worden, zodat het eenvoudiger wordt om een afweging te maken tussen enerzijds de infrastructuuruitgaven en andere uitgaven en anderzijds tussen de infrastructuuruitgaven onderling<sup>11</sup>. De integrale afweging binnen een bepaald beleidsterrein is een opmerkelijk, en voor Nederland nieuw, argument voor de keuze van een fondsconstructie. Deze redenering doortrekkend zou een geheel ander comptabel bestel moeten worden ingericht, gebaseerd op fondsen voor allerlei verschillende beleidsterreinen<sup>12</sup>. Bedacht moet echter worden dit ten laste kan gaan van de integrale afweging tussen beleidsterreinen. Anderzijds zou financiering van projecten met geoordeelde bijdragen van gebruikers de afweging tussen projecten onderling op zichzelf kunnen verbeteren. Echter, bij het Infrastructuurfonds gaat het om zeer vele projecten waarbij lang niet altijd het profijtbegin-sel wordt toegepast.

In het kader van het financieel-technische motief is reservevorming in dit geval op zichzelf wel relevant vanwege de aard van de uitgaven. Het kabinet stelt echter in een discussie met de Tweede Kamer dat de kans op een batig saldo bij het Infrastructuurfonds relatief klein is. In de eerste plaats heeft de voeding een gelijkmatig verloop. In de tweede plaats

10. Tweede Kamer, 1991-1992, 21 912, nr. 44.

11. Idem, nr. 21a, blz. 1.

12. Een dergelijke systematiek wordt bij voorbeeld in de Verenigde Staten gehanteerd.

gaat het gelijktijdig om vele projecten, zodat de mogelijkheden om tijdelijk vrijvallende middelen bij vergraving van een project aan te wenden voor versneling van andere projecten relatief groot zijn<sup>13</sup>. Dit relativeert het reserveringsargument voor fondsvorming sterk.

Een ander opmerkelijk punt in dit verband is dat het in het oorspronkelijke wetsontwerp mogelijk was ten behoeve van het fonds te lenen in geval van pieken in de financieringsbehoefte bij projecten waarvan de rente en aflossing in de toekomst uit retributies kunnen worden voldaan. Hier wordt in feite de gedachte van de kapitaaldienst en de gulden financieringsregel geïntroduceerd, die in algemene zin juist was afgewezen door het kabinet. De indruk was gewekt dat men wat lichtzinnig met de begrotingsnormering zou gaan omspringen<sup>14</sup>. De leenfaciliteit is echter na de behandeling in de Tweede Kamer uit de wet geschrapt.

Het bestuurlijke criterium, ten slotte, lijkt bij dit fonds geen rol te spelen.

Geconcludeerd kan worden dat de criteria voor fondsvorming slechts in zeer beperkte mate relevant zijn bij het Infrastructuurfonds. De beperkte voordelen wegen naar ons oordeel dan ook niet op tegen de nadelen.

## Fonds Economische Structuurversterking

### Doel en werking

De grondslag van het Fonds Economische Structuurversterking (voorheen Aardgasbatenfonds) is vastgelegd in het gelijknamige wetsvoorstel<sup>15</sup>. Doelstelling van het fonds is om middelen apart te zetten voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Oorspronkelijk zou de voeding van het fonds volledig bestaan uit (extra) aardgasbaten (vooral afkomstig uit de gasexport en 'common area'-middelen<sup>16</sup>). De fondsconstructie geeft de zekerheid dat aardgasbaten voor de omschreven doeleinden worden gebruikt. Dit wordt ook van belang geacht om private medefinanciers meer zekerheid te geven over de beschikbaarheid van rijksmiddelen. Een tweede argument voor de fondsconstructie is dat beter met de fluctuaties in de aardgasbaten kan worden omgegaan. Er is voorts sprake van een spaarmogelijkheid. In geval van een overschot blijven de middelen beschikbaar voor het vastgestelde doel.

Voorjaar 1993 is besloten om voor de komende jaren een extra investeringsimpuls te geven en om deze investeringen via het fonds te laten lopen. De voeding werd uitgebreid met de ontvangsten uit de verkoop van staatsbezit (met name KPN-aandelen) en de naam veranderd van Aardgasbatenfonds in Fonds Economische Structuurversterking.

Hoewel het Infrastructuurfonds net was ingesteld wordt toch nog een ander fonds geïntroduceerd. Het argument is dat doel en opzet verschillen. De middelen worden niet alleen aangewend voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, maar ook voor technologie- en kennisinfrastructuur, bodemsanering, recreatieve voorzieningen en nog diverse andere doeleinden. Ten laste van het fonds worden alleen bijdragen aan

andere begrotingen of begrotingsfondsen verstrekt. Daarom wordt gesproken over een verdeelfonds.

In totaal zal via het fonds voor de komende vijf jaar naar schatting f 8 miljard worden besteed aan investeringen, onder meer aan de hoge-snelheidslijn en de Betuwelijn. In de komende 20 jaar zal naar verwachting circa f 25 miljard aan aardgasbaten naar het fonds vloeien.

### Evaluatie

In het kader van het allocatieve motief voor fondsvorming kan worden gesteld dat de oorspronkelijke gedachte om aardgasbaten in produktieve zin aan te wenden op zichzelf logisch is tegen de achtergrond van het feit dat de aardgasbaten in het verleden in belangrijke mate consumptief zijn aangewend en dus niet hebben bijgedragen aan een versterking van de economische structuur<sup>17</sup>. Door de recente uitbouw van het Aardgasbatenfonds tot Fonds Economische Structuurversterking wordt de band tussen inkomsten en uitgaven echter verzwakt. De doeleinden van het fonds zijn ruimer gesteld en de afbakening van de projecten wordt minder scherp. Daarmee worden de nadelen van de fondsconstructie manifester: steeds meer uitgaven worden op die manier afgeschermd, waardoor de integrale afweging in versterkte mate kan worden belemmerd<sup>18</sup>. Een goed voorbeeld van de ruime afbakening is de monumentenzorg. Na discussie in de Tweede Kamer is vastgesteld dat de monumentenzorg onder de criteria van de investeringsimpuls aardgasbaten valt. De financiering is aldus verzekerd.

Een ander bezwaar in dit verband is de gedeeltelijke overlap met het Infrastructuurfonds. De beoogde integrale afweging op het terrein van de infrastructuur zal niet worden bevorderd door het bestaan van twee verschillende fondsen die voor een belangrijk deel op hetzelfde terrein betrekking hebben.

Het financieel-technische motief van de spaarmogelijkheid is bij dit fonds ook wel van toepassing. In de praktijk gaat het echter vooralsnog alleen om de ontspaaringsmogelijkheden. Omdat de financieringsmiddelen voor de extra investeringsimpuls niet op tijd beschikbaar zijn heeft de regering namelijk besloten om ontvangsten uit de vervroegde aflossing van woningwetleningen te gebruiken als voorfinanciering. Het fonds zal een negatief saldo kennen tot het moment dat de uiteindelijke dekking van de investeringsimpuls binnen stroomt.

13. Tweede Kamer, 1992-1993, 23 002, nr. 5, blz. 26.

14. Zie ook P.B. Boorsma, Het infrastructuurfonds, *ESB*, 20 maart 1991, blz. 295.

15. Tweede Kamer, 1992-1993, 23 002.

16. Het gaat hier om de terugbetalingen in verband met overbeleving aan Duitsland uit aardgaswinning in de Eemsmonding.

17. In de redenering van het kabinet wordt nu 'ondergronds' vermogen omgezet in 'bovengronds' vermogen.

18. Ook de Raad van State wijst in dit verband met nadruk op het gevaar van een gesplitste prioriteitsstelling en acht deze ontwikkeling onjuist tegen de achtergrond van de noodzakelijke eenheid in begroting en besluitvorming, zie Tweede Kamer, 1993-1994, 23 400, A, blz. 15-16.

Ook het argument dat beter moet worden omgegaan met fluctuaties in de gasbaten is op zichzelf van belang. Daarvoor is echter geen fondsconstructie nodig. Er zou ook kunnen worden gekozen voor aanwending van het (bovenminimale deel van) de aardgasbaten voor vermindering van de staatsschuld<sup>19</sup>.

Ten slotte speelt hier het bestuurlijke motief dat medefinanciers van projecten meer zekerheid kan worden geboden, een rol. De eerste ervaringen die de gemeenten op dit punt hebben opgedaan in het voortraject van het Aardgasbatenfonds zijn echter niet bepaald hoopgevend. In 1992 zou een meevaller van f 500 miljoen in de aardgasbaten worden ingezet ter stimulering van de investeringen van de lagere overheid in met name de infrastructuur. Een groot deel van dit bedrag is evenwel gebruikt als compensatie voor de aan de Decentralisatie-impuls verbonden efficiencykorting. Slechts f 179 miljoen is uiteindelijk gereserveerd voor investeringen.

Geconcludeerd kan worden dat bij het Fonds Economische Structuurversterking weliswaar alle criteria voor fondsvorming in zekere mate van toepassing zijn, maar dat de daarmee beoogde voordelen door de praktische uitwerking van het fonds in belangrijke mate teniet worden gedaan. Ook in dit geval overheersen ons inziens de nadelen van de fondsconstructie.

## Conclusies

Begrotingsfondsen beperken de budgettaire flexibiliteit en kunnen de afweging over de aanwending van rijksmiddelen ongunstig beïnvloeden. Deze gangbare opvatting impliceert dat het vormen van potjes binnen de rijksboekhouding pas geoorloofd zou moeten zijn wanneer sprake is van evidente en substantiële voordelen.

Bij de voorlopers van de nieuwe begrotingsfondsen blijkt van dergelijke voordelen niet of nauwelijks sprake te zijn geweest. Ook de motieven voor instelling van het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking zijn bij nadere beschouwing niet overtuigend. De geformuleerde criteria voor fondsvorming zijn slechts zeer beperkt van toepassing. Zo speelt het profijtbeginsel maar een ondergeschikte rol. De aanwending van aardgasbaten voor investeringsprojecten is op zichzelf logisch, maar in de praktijk blijken de gasbaten voor van alles en nog wat te kunnen worden gebruikt. Al snel dreigt dan het gevaar dat de vraag of een project valt onder de criteria van het fonds centraal staat, in plaats van de vraag naar de wenselijkheid van het project. Opmerkelijk is in dit verband dat de regering met deze fondsconstructies juist een verbetering van de afweging voor ogen staat. Voor het bevorderen van een goede prioriteitsstelling tussen alternatieve investeringsprojecten is echter het aanbrengen van schotten binnen de rijksbegroting niet nodig en in ieder geval ongewenst waar het de integrale afweging betreft.

De mogelijkheid tot reservevorming lijkt bij deze fondsen in de praktijk niet van groot belang te zijn. Bovendien zijn knelpunten op dit vlak sinds kort ook door middel van interne kabinetsafspraken op te lossen. Ten slotte is sprake van een onderlinge verwe-

venheid en overlap tussen de fondsen, hetgeen de duidelijkheid niet bevordert.

Kortom, het ziet er naar uit dat bij deze twee nieuwe fondsen, net als bij begrotingsfondsen uit het verleden het geval was, de politieke symboolfunctie voorop staat. Er wordt een illusie van veiligheid en prioriteit voor bepaalde uitgaven gewekt. Een goede budgettaire besluitvorming wordt daarmee niet gediend.

**Kees Goudswaard**  
**Hans van de Kar**

---

19. Deze mogelijkheid is door de SER genoemd, in *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, rapport 88/10, Den Haag, 1988, hoofdstuk 5.