

Afscheid van FES?

*K. Koedijk**

Samenvatting

Het Groninger aardgasveld dat in 1959 werd ontdekt, heeft al bijna 200 miljard euro aan aardgasbaten opgeleverd. Deze aardgasbaten zijn de afgelopen decennia onder andere besteed aan infrastructurele projecten, werkgelegenheid en sociale zekerheid. In 1995 werd het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) opgericht dat jaarlijks 42,5 procent van de aardgasbaten ontvangt en deze gebruikt voor met name infrastructurele verbeteringen. Door de jaren heen is er forse kritiek op het FES ontstaan. Om het FES in de huidige vorm te kunnen handhaven dient een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd. Echter, bij handhaving van het FES worden aardgasbaten nog steeds direct in bestedingen vertaald en wordt er geen geld opzij gezet om de aardgasbaten ook ten goede te laten komen aan toekomstige generaties. Een veelgenoemd alternatief voor het FES is deze ombouwen tot een financieel beleggingsfonds (SWF), waarbij het fonds toekomstige generaties kan dienen. Deze oplossing zorgt in sterke mate voor het opvangen van conjuncturele en structurele schokken en laat toekomstige generaties mee profiteren van huidige inkomsten. Met het oog op de toekomst verdient het aanbeveling om in Nederland alsnog een SWF in te stellen.

Trefwoorden: aardgasbaten, Fonds voor Economische Structuurversterking (FES), Sovereign Wealth Fund

1 Inleiding

In 1959 werd er in de Groningse bodem bij Slochteren een gasveld ontdekt, dat goed bleek voor de helft van de gasvoorraad van de Europese Unie. Tot nu toe haalde ons land voor bijna 200 miljard euro uit de bodem. Naar verwachting resteert nog eenzelfde bedrag, dat kan oplopen als de olieprijs blijft stijgen. In de afgelopen veertig jaar zijn deze vele miljarden aan aardgasbaten besteed aan infrastructurele projecten, werkgelegenheid, veiligheid en sociale zekerheid. Volgens economen zijn de aardgasbaten een belangrijke reden voor onze relatief sterke economie in de afgelopen decennia.

In 1995 werd het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) opgericht dat jaarlijks 42,5 procent van de aardgasbaten ontvangt en deze gebruikt voor met name infrastructurele verbeteringen. Nu de gasbel in Slochteren opraakt, gas duurder en schaarser gaat worden en de geldstroom dus zal afnemen, is de vraag hoe in de toekomst grote duurzame investeringen kunnen worden gewaarborgd. Aardgasbaten zijn namelijk veelvuldig gebruikt voor onze eigen welvaart, maar

wellicht te weinig om de energievoorziening voor de toekomst voldoende te verzekeren.

Veel energieproducerende landen hebben hun inkomsten uit aardgas en aardolie voor een deel belegd in een Sovereign Wealth Fund (SWF), met als belangrijkste doel een lange-termijn "spaarpot" voor dat land creëren. Nederland heeft er in de jaren zestig voor gekozen om dat met de aardgasbaten niet te doen. Het doel van dit artikel is te beschrijven wat de gevolgen zijn geweest van de keuze om geen SWF op te richten en welke lessen er voor de toekomst uit kunnen worden getrokken. Want het kan natuurlijk nog steeds.

2 Aardgasbaten

Het gasveld in Slochteren is in augustus 1959 ontdekt door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een joint venture van Shell en Esso. In de daaropvolgende jaren werd duidelijk dat hier een grote vondst was gedaan, na uitvoerige onderzoeken (boringen en seismische proeven) bleek het Groningen-veld meer dan 1900 miljard m³ winbaar gas te bevatten. Op het Panhandle-Hugotonveld in Texas na was nog nooit zo'n groot gasveld ontdekt.

Na de ontdekking van het reusachtige veld bij Slochteren volgde de aanleg van een indrukwekkend buizenet om het gas vanuit Groningen naar verbruikers in binnen- en buitenland te kunnen transporteren. Naast de gasstroom kwam ook de miljardenstroom in aardgasbaten op gang.

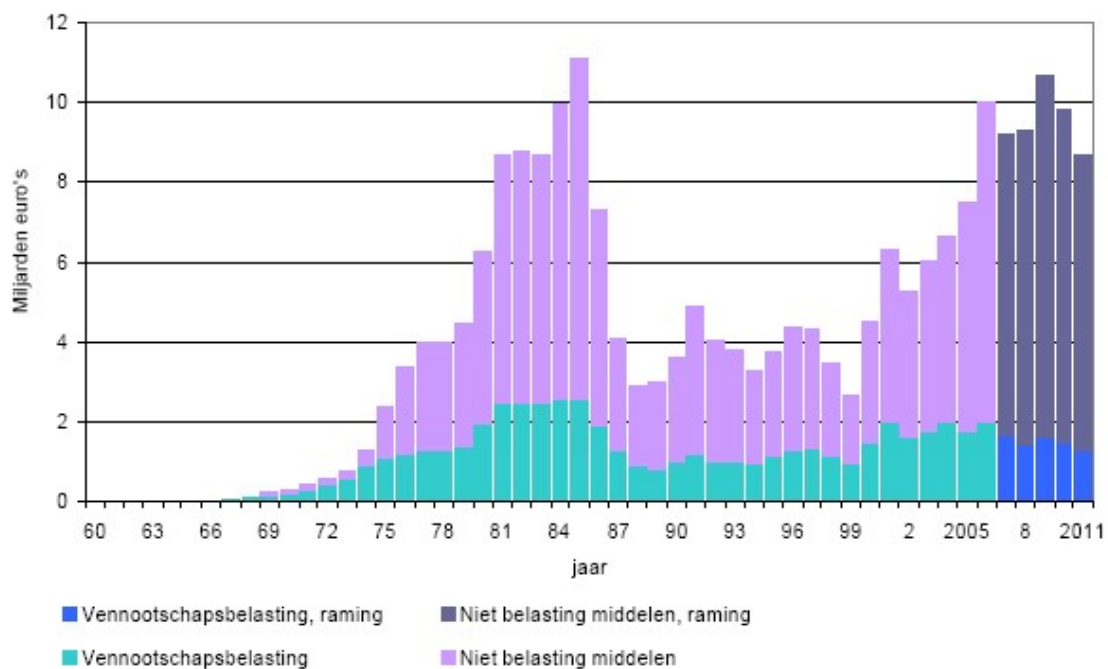
Binnen de politiek ontstond er discussie over deze miljardenwinsten. Uiteindelijk is er een regeling tot stand gekomen die inhoudt dat de staat 70 procent van de totale gaswinst ontvangt.

Vooraf van de jaren zeventig, toen de prijs van aardgas werd gekoppeld aan de olieprijs, droegen de aardgasbaten zeer fors bij aan de betalingsbalans en overheidsfinanciën. In 1975 bedroeg het aandeel van de aardgasbaten in de totale inkomsten op de Rijksbegroting 8 procent, 10 jaar later was dit aandeel opgelopen tot meer dan 16 procent. In de periode 1966-2007 ontving de Nederlandse staat voor bijna 200 miljard aan gaswinsten, dit door een aanzienlijk deel van onze eindige gasvoorraden te verkopen.

De aardgasbaten werden veelal gebruikt om de schatkist te spekken: salarissen, subsidies en uitkeringen te betalen en het begrotingstekort binnen de perken te houden. De gasmiljarden werden niet gebruikt om vermogen te vormen. Dit leidde tot wat men ook wel de 'Hollandse ziekte' noemt. Hiermee wordt bedoeld dat als gevolg van de verkoop van grondstoffen, in dit geval aardgas, de waarde van een munt stijgt. De aardgasbaten werden rap uitgegeven, de collectieve sector dijde uit, de lonen van werknemers stegen explosief. Door deze waardevermindering verzwakte de

concurrentiepositie van ons land en viel de export terug. Hierdoor daalde de economische productie en steeg bijvoorbeeld de werkloosheid. Langzaam groeide het besef dat de aardgasbaten een meer structurele bestemming moesten krijgen. Daarom is onder de toenmalig premier Lubbers in 1995 de aanzet gegeven tot de vorming van een apart fonds, het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES), waarvan het geld gebruikt wordt voor het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee wordt beoogd de economische structuur te versterken. 42,5% van de aardgasbaten vloeit in dit fonds. De centrale gedachte hierbij is dat het ondergrondse vermogen moet worden omgezet in bovengronds vermogen. De (geschatte) aardgasbaten over de periode 1960 tot en met 2011 worden in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1. Overzicht aardgasbaten, 1960-2011



Bron: TNO en het Ministerie van Economische Zaken (2007)

3 Fonds Economische Structuurversterking

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een Nederlands fonds dat onder meer gevormd wordt door aardgasbaten en de verkoop van staatsdeelnemingen. 42,5% van de aardgasbaten gaat direct naar het fonds. Het geld is bestemd voor investeringen in de infrastructuur en, sinds 2005, in de

kenniseconomie van Nederland, om de economische structuren van Nederland versterken.

Het fonds bestaat uit een vijftal aandachtsvelden. Dit zijn:

- verkeer en vervoer;
- technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
- bodemsanering, deze moet verband houden met investeringsprojecten van nationaal belang of met bouwprojecten in de binnensteden;
- stedelijke hoofdstructuur, deze moet samenhangen en functioneel een relatie hebben met investeringsprojecten van nationaal belang;
- ecologische hoofdstructuur, er moet een functionele relatie bestaan met investeringsprojecten van nationaal belang.

Het Fonds Economische Structuurversterking is een verdelingsfonds, wat inhoudt dat beschikbare gelden worden toegevoegd aan begrotingen van ministeries. Een groot deel van de uitgaven van het FES bestaat uit bijdragen aan de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn zijn waarschijnlijk de meest bekende door het FES gefinancierde infrastructurele projecten.

In onderstaande tabel worden de uitgaven en ontvangen van het FES weergegeven.

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten van het FES (in miljoenen euro's)

| | t/m 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Totaal |
|------------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Uitgaven | 15.465 | 1.856 | 2.757 | 3.050 | 2.494 | 2.532 | 3.031 | 31.185 |
| Ontvangsten | 16.765 | 3.072 | 3.698 | 4.036 | 3.296 | 2.235 | 2.054 | 35.156 |
| Jaarsaldo | - | 1.216 | 940 | 986 | 802 | -297 | -977 | - |
| Cumulatief saldo | 1.301 | 2.517 | 3.457 | 4.444 | 5.246 | 4.949 | 3.972 | - |

Bron: Tweede Kamer (2006) tot en met 2004; vanaf 2005 gelden de cijfers uit de Voorjaarsnota 2006 en Jaarverslag en slotwet FES 2005. Het cumulatieve saldo in jaar t is hier de som van het cumulatieve saldo van jaar t-1 plus het verschil tussen ontvangsten en uitgaven in jaar t.

4 Kritiek op het FES

Door de jaren heen is er forse kritiek op het FES ontstaan. Deze kritiek heeft betrekking op zowel de organisatie van het FES alsook op de projecten.

Organisatie

De organisatie van FES is niet goed geregeld (REA, 2006). Investerings van de FES-gelden behoeven een zorgvuldige evaluatie – vooraf én achteraf – door onafhankelijke instellingen. Om te beginnen is de informatie-uitwisseling verre van transparant.

Vanuit het FES worden bijdragen toegekend aan andere departementale begrotingen ter financiering van investeringsprojecten van nationaal belang. De feitelijke projectuitgaven worden onderbouwd, geraamd en verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Het hoeft geen betoog dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting. Bovendien maakt het ambtelijke taalgebruik en de cryptische boekhoudinformatie de FES-begroting niet bepaald gemakkelijk te doorgronden voor de controlerende volksvertegenwoordiger.

In de praktijk ligt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken, en vindt ex ante schifting van FES-waardige projecten plaats via het CPB en ex post controle van de FES-begroting door de Algemene Rekenkamer. De huidige wet- en regelgeving inzake het FES bevat volgens de Algemene Rekenkamer nog de nodige hiaten, die overigens ook door de boekhouders van EZ worden opgemerkt. Zo zijn de criteria van de FES-wet vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken. Departementen bezitten de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen, te beïnvloeden. Ook hiervan kan veel worden gezegd, maar niet dat het de inzichtelijkheid ten goede komt.

In de besluitvorming bepaalt het kabinet dat de projecten binnen de FES-wet vallen. Zij stelt de toekenning vast van de bijdragen uit het FES aan de departementen. Feitelijke toekenningen geschieden soms in algemene termen, waardoor uitvoerende departementen zelf min of meer kunnen bepalen welke uitgaven aan die termen voldoen, die zij vervolgens bij het FES claimen. Zogenaamde FES-waardige investeringen in het Infrastructuurfonds die voorheen gefinancierd werden uit de reguliere Rijksbegroting kunnen via de toepasselijk benaamde "FES-brug" worden overgeheveld naar de FES-begroting. Op die manier kan een overheid werken met zachte budgetrestricties. Hierdoor wordt de begrotingsdiscipline ondermijnd. In het traject van voorbereiding van de toekenningsbesluiten vindt geen transparante en systematische dossiervorming plaats. Toezeggingsbrieven vanuit de ministerraad waaruit zou moeten blijken om welk project het gaat, welke doelen zijn gesteld, welke activiteiten het betreffen en welke nadere voorwaarden zijn gesteld, zijn vaak vrij summier geformuleerd en niet altijd helder. Bovendien ontbreken vaak specifieke voorwaarden. Het toezicht is derhalve slecht geregeld. Een ander groot probleem is dat de spelregels continue wijzigen. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid en processen die niet efficiënt verlopen.

Projecten

Ook ten aanzien van de toewijzing van projecten binnen het FES bestaat de nodige kritiek. Tot nu toe heeft het FES het geld vooral besteed aan infrastructurele verbeteringen, met name in de Randstad. De verdeling van de aardgasbaten naar regio is als volgt: 88% westen, 9% zuiden, 2% oosten, 1% noorden van Nederland. Dit steekt in regio's die buiten de Randstad vallen, bijvoorbeeld in het Noorden. Daar wil men meer profiteren van de rijkdom die nota bene uit eigen bodem komt. Ook als gekeken wordt naar de verschillende domeinen waarin door het FES wordt geïnvesteerd: infrastructuur, kennis, duurzaamheid, ruimtelijke ordening, blijkt dat de domeinen niet gelijkwaardig worden behandeld. Ruim 70% wordt geïnvesteerd in verkeer en vervoer.

Een ander punt van kritiek is dat overheidsfinancieringen niet moeten worden gekoppeld aan sterk schommelende gasbaten, dit werkt procycliciteit en inflatie in de hand. Het Nederlandse overheidsbeleid is tijdens de laatste drie kabinetten procyclisch geweest. Dit heeft de conjunctuurschommelingen verscherpt. De recessie van enkele jaren geleden is daardoor nodeloos verlengd en verdiept. Beheer en management van de overheidsfinanciën gaan mank aan "potjesdenken"; het idee dat voor iedere specifieke tijdelijke inkomstenbron of specifieke uitgavenverhoging een fonds (zoals het FES) gecreëerd moet worden. Hierdoor ontbreekt een integrale en transparante evaluatie van overheidsinkomsten en -uitgaven op hun cyclische, structurele en herverdelingseffecten (REA, 2006).

Daarnaast financiert het FES een groot aantal projecten die niet rendabel zijn, danwel waarvan de rendabiliteit volledig onduidelijk is. Er wordt in de politiek te vaak toegegeven aan onnodige en prestigeprojecten. Bovendien betreft het vaak financiering van projecten die anders ook gefinancierd zouden worden zoals de filebestrijding.

Het FES financiert ook een aantal zeer langlopende projecten, die niet stopgezet kunnen worden als de baten dalen danwel volledig opdrogen. Dit brengt een groot financieel risico met zich mee.

Het Centraal Planbureau (2006) heeft in 2006 49 FES projecten beoordeeld met als doel te analyseren of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. De gebruikte beoordelingscriteria zijn: legitimiteit/subsidiariteit, effectiviteit en efficiëntie. De resultaten zijn als volgt:

- 14 projecten gaven een gunstig totaalbeeld;
- 15 projecten gaven een gemengd totaalbeeld;
- 20 projecten gaven een ongunstig totaalbeeld;

Verreweg de meeste projecten dragen dus niet of onvoldoende bij aan de maatschappelijke welvaart. Dat is een zorgelijke conclusie.

5 Benodigde aanpassingen voor het FES

Om het FES in de huidige vorm te kunnen handhaven dient een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd:

- De beoordeling en toewijzing van projecten moet plaatsvinden door een onafhankelijke commissie. De kans is nu namelijk levensgroot aanwezig dat partijen die dicht bij het vuur zitten zichzelf bedienen. Dat is de kat op het spek binden.
- Projecten dienen voldoende rendement te genereren en dat rendement moet ook hard gemaakt kunnen worden.
- De toewijzing en rendementen van de projecten moeten regelmatig worden getoetst door een externe partij, zoals de algemene rekenkamer of het CPB.

Echter, bij handhaving van het FES worden aardgasbaten nog steeds ingezet voor diverse projecten en wordt er geen geld opzij gezet om de aardgasbaten ook ten goede te laten komen aan toekomstige generaties.

6 Alternatief voor het FES

Een veelgenoemd alternatief voor het FES is deze ombouwen tot een financieel beleggingsfonds naar Noors voorbeeld waarbij het fonds toekomstige generaties kan dienen. Deze oplossing zorgt in sterke mate voor het opvangen van conjuncturele en structurele schokken en laat toekomstige generaties mee profiteren van huidige inkomsten.

Sinds een aantal emerging markets, waaronder China en Rusland, heeft aangekondigd zo'n 'Sovereign Wealth Funds' (SWF) op te zetten, staan deze weer volop in de aandacht. Het doel van zulke fondsen is het meer rendabel beheren van de overtollige reserves, die bijvoorbeeld voortkomen uit verkoop van grondstoffen. Hoewel de recente aandacht anders doet vermoeden, zijn SWFs geen nieuw fenomeen. Enkele olie-exporterende landen hebben al decennia geleden dergelijke fondsen opgezet om hun betalingsbalansoverschotten rendabel onder te brengen. Noorwegen heeft bijvoorbeeld al in 1967 een dergelijk fonds opgezet en ook in het Midden Oosten bestaan SWF's. Nederland is in het overzicht van landen met een SWF een opvallende afwezige.

De Rabobank (2008) heeft onlangs een analyse gemaakt van wat de effecten zouden zijn geweest als Nederland van begin af aan alle aardgasbaten volledig in een apart fonds zou hebben ondergebracht en jaarlijks een gemiddeld rendement van 3% zou zijn gemaakt op de beleggingen van dit fonds. Verder is aangenomen dat er nog geen middelen uit het fonds zouden zijn aangewend voor bestedingsdoeleinden.

De omvang van een dergelijk fonds zou in de loop der jaren zijn opgelopen tot ruim € 300 miljard, dat is meer dan 50% van het BBP. Ter vergelijking: het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds had eind 2006 een beheerd vermogen van € 209 miljard onder zijn hoede. Indien we in de jaren zestig een SWF hadden opgericht zou, ook nadat de aardgasbaten zijn verdwenen, nog minstens een generatie ervan hebben kunnen profiteren. Onder andere zou de financiering van de vergrijzing geen politieke issue meer zijn geweest.

7 Conclusie

Besluiten uit het verleden kunnen niet meer worden teruggedraaid. De manier waarop ons land met de aardgasbaten is omgegaan, moet ook niet worden geridiculiseerd. De aardgasbaten hebben immers een wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van onze economie.

Dit neemt niet weg dat het met het oog op de toekomst wel degelijk aanbeveling verdient om alsnog een SWF in te stellen. Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald. Onze aardgasproductie zal, uitgaand van de bewezen reserves, hoogstens nog enkele decennia door kunnen gaan en de prijs zal in die tijd naar verwachting gemiddeld veel hoger liggen dan in het verleden, mede gezien de ontwikkelingen in de olieprijs. Zelfs bij een dalende aardgasproductie zal overheid nog jarenlang aardgasbaten genieten. Het zou jammer zijn als deze, net als in de afgelopen 40 jaar, al dan niet via het FES direct in bestedingen zouden worden vertaald.

Kees Koedijk

* Decaan Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2008, *Jaarverslag en slotwet Fonds economische structuurversterking 2007*, Den Haag.
- TNO en het Ministerie van Economische Zaken, 2007, *Olie en gas in Nederland, Jaarverslag 2006 en prognose 2007 – 2016*, juni 2007.
- Centraal Planbureau, 2006, *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs*, Den Haag.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA), 2006, *De verleiding van een opgaande conjunctuur - Advies over Voorjaarsnota 2006*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30560, no. 3, SDU, Den Haag.
- Rabobank, 2008, *Aardgasbaten, vergrijzing en infrastructuur: Waarom heeft Nederland geen SWF?*, Themabericht 2008/04.