

Wat deed Nederland met zijn aardgasbaten?

Van begrotingsinkomsten en het FES tot de terugkerende vraag of tijdelijk gasvermogen ook permanent vermogen had kunnen worden.

Nederland verdiende sinds de jaren zestig honderden miljarden aan aardgas. Anders dan Noorwegen bouwde het daarvan geen staatsvermogensfonds op. De keuze was lange tijd om de baten via de begroting en later via een investeringsfonds in de economie te laten landen. Achteraf is steeds opnieuw de vraag gesteld wat die keuze betekende voor het vermogen van latere generaties.

Van vondst naar vaste inkomstenbron

Na de ontdekking van het Groningenveld in 1959 groeide aardgas uit tot een uitzonderlijke inkomstenbron voor de Nederlandse staat. Vanaf 1966 kwamen de baten op grote schaal binnen. In de praktijk werden ze voor een belangrijk deel onderdeel van de gewone rijksbegroting. Daarmee werden ze niet behandeld als de verkoop van een eindig vermogensbestanddeel, maar grotendeels als inkomsten waarmee lopende publieke uitgaven konden worden betaald.

Die keuze had een voordeel: de gasrijkdom kon meteen bijdragen aan welvaart, publieke voorzieningen en een lagere financieringsbehoefte. Maar er zat ook een structureel risico in. Gas is eindig. Wanneer de opbrengst wordt uitgegeven zonder elders vermogen op te bouwen, neemt het ondergrondse bezit af zonder dat daar noodzakelijk een blijvend financieel bezit voor in de plaats komt.

1994-2011 | Het FES: ondergronds vermogen wordt investering

In 1994 werd het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld; vanaf 1995 ging het daadwerkelijk van start. Een deel van de aardgasbaten werd daarmee afgezonderd voor investeringen die de economische structuur moesten versterken, onder meer in infrastructuur, kennis en ruimtelijke ontwikkeling. De gedachte was aantrekkelijk: zet een eindige natuurlijke hulpbron om in productief 'bovengronds' vermogen.

De uitvoering bleek minder strak dan het uitgangspunt. De Algemene Rekenkamer beschreef later hoe de toegestane uitgavencategorieën herhaaldelijk veranderden. Bestaande uitgaven werden soms via het FES gefinancierd, er werd uit het fonds voorgefinancierd en in 2008 werd een saldo van € 4,7 miljard naar de algemene middelen overgeheveld. In 2010 werd het fonds op non-actief gesteld; vanaf 2011 was het feitelijk beëindigd. De belangrijkste les was institutioneel: een afgescheiden fonds blijft alleen afgescheiden zolang zijn regels politiek standhouden.¹

2008-2009 | De discussie over een Nederlands vermogensfonds

Rond de financiële crisis kreeg een alternatief meer aandacht: een Nederlands sovereign wealth fund, waarin gasbaten zouden worden belegd en waarvan alleen de opbrengsten beschikbaar zouden komen. In het hoofdstuk 'Gasbaten en vermogensbehoud' (2009) onderzochten DNB-economen G. Schotten en P.J. Wierdsma deze gedachte. Zij behandelden gasbaten expliciet als vermogen en stelden de vraag hoe de staat kan voorkomen dat een tijdelijke inkomstenbron leidt tot een blijvende verslechtering van de nationale vermogenspositie.²

Hun conclusie was genuanceerd. Fondsofbouw maakt vermogen zichtbaar en kan de verleiding tot directe besteding beperken, maar Nederland bevond zich midden in een financiële crisis met oplopende staatsschuld. Daardoor lag schuldverlaging volgens de auteurs op dat moment meer voor de hand dan tegelijkertijd schuld aanhouden en publiek geld beleggen. Hun bredere aanbeveling bleef echter overeind: de begroting zou minder afhankelijk moeten worden van actuele gasbaten en meer moeten kijken naar het permanente rendement op het gasvermogen.²

Achteraf rekenen: wat als Nederland het Noorse model had gevolgd?

De Algemene Rekenkamer maakte de gemiste alternatieve route in 2014 concreet. Zij berekende wat er zou zijn gebeurd als Nederland zijn aardgasbaten vanaf het begin op een vergelijkbare manier als Noorwegen in een staatsvermogensfonds had gestort, belegd en jaarlijks 4% had onttrokken. Op 1 januari 2014 zou zo'n fonds volgens die modelberekening bijna € 350 miljard hebben bevat. Tegelijkertijd zou in de voorafgaande decennia al ruim € 200 miljard uit het fonds aan de begroting zijn uitgekeerd.³

De Rekenkamer benadrukte dat dit een rekenkundig scenario was, geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse. De werkelijke besteding van gasbaten leverde immers ook infrastructuur, publieke diensten en andere maatschappelijke baten op. Het scenario liet vooral zien wat het financiële effect van langdurig sparen en rendement-op-rendement had kunnen zijn.³

In 2022 actualiseerde de Rekenkamer dezelfde gedachte tot en met 2021. De Nederlandse aardgasbaten over 1966-2021 bedroegen volgens het onderzoek € 294 miljard nominaal, of € 454 miljard in prijzen van 2021. Bij een verondersteld gemiddeld rendement van 6,5% en een jaarlijkse onttrekking van 4% zou een fonds per 1 januari 2022 € 536 miljard hebben bevat. In datzelfde scenario zou de staat tussen 1966 en 2021 cumulatief € 388 miljard uit het fonds hebben ontvangen. Zonder enige jaarlijkse onttrekking zou het berekende saldo € 1.671 miljard zijn geweest.⁴

De lijn in één oogopslag

1959-1966	Ontdekking Groningenveld; vanaf 1966 worden aardgasbaten een grote bron voor de rijksbegroting.
1994/1995	Oprichting en start FES: gasbaten worden deels geoormerkt voor investeringen in economische structuur.
2008-2009	Debat over een staatsvermogensfonds; door de financiële crisis krijgt schuldverlaging tijdelijk de voorkeur.
2010-2011	FES wordt op non-actief gesteld en feitelijk beëindigd na jaren van wijzigingen in voeding en bestedingsregels.
2014	Rekenkamer: Noors-modelscenario zou bijna € 350 miljard fondsvermogen hebben opgeleverd per 1 januari 2014.
2022	Actualisatie: hetzelfde scenario komt uit op € 536 miljard fondsvermogen per 1 januari 2022, mét 4% jaarlijkse onttrekking.
2023	Rekenkamer gebruikt het FES opnieuw als waarschuwing: fondsen zijn aantrekkelijk, maar doelen en spelregels kunnen onder politieke druk verschuiven. ⁵

Wat bleef van de discussie over?

Nederland koos uiteindelijk niet voor een permanent aardgasvermogensfonds. De beleidslijn verschoof eerder richting investeren in toekomstig vermogen dan richting het intact houden van een financieel kapitaal. Daarmee bleef een fundamenteel onderscheid bestaan: investeringen gebruiken het geld vandaag in de verwachting dat er morgen maatschappelijke waarde tegenover staat; een vermogensfonds bewaart het kapitaal zelf en maakt alleen een beperkte opbrengst beschikbaar.

De terugkerende onderzoeken laten geen eenvoudige conclusie toe dat één route aantoonbaar beter was. Wel leggen ze drie mechanismen bloot. Tijdelijke inkomsten kunnen ongemerkt structurele uitgaven worden. Een fonds beschermt zichzelf niet: regels kunnen worden verruimd of omzeild. En lange perioden van niet-consumeren kunnen door rendement-op-rendement een financieel vermogen opleveren dat veel groter wordt dan de oorspronkelijke inkomsten. De Nederlandse aardgasgeschiedenis is daardoor niet alleen een verhaal over energie, maar ook over de vraag hoe een samenleving bezit over generaties verdeelt.

Bronnen

1. Algemene Rekenkamer, Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's (2014), hoofdstuk 3; en 'Aantrekkelijk en riskant: rijksfondsen' (6 juli 2023).
2. G. Schotten & P.J. Wierdsma, 'Gasbaten en vermogensbehoud', Jaarboek Overheidsfinanciën 2009, hoofdstuk 10. Het hoofdstuk is op persoonlijke titel geschreven en wordt door DNB gepubliceerd.
3. Algemene Rekenkamer, Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's (7 oktober 2014), modelberekening Noorse strategie.
4. Algemene Rekenkamer, Actualisatie scenario's aardgasbaten 1966-2021 (27 september 2022; erratum 2 november 2022).
5. Algemene Rekenkamer, 'Aantrekkelijk en riskant: rijksfondsen' (6 juli 2023).