

Vergaderjaar 2008–2009

31 700

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2008

De vaste commissie voor Financiën heeft aangegeven behoefte te hebben aan een kabinetsreactie op de studie van de Nederlandsche Bank over de bestemming van de aardgasbaten. Daarnaast hebben verschillende partijen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen gerefereerd naar deze studie. Bijgevoegd treft u de kabinetsreactie aan.

Het kabinet verwelkomt de discussie over aanwending van de aardgasbaten. Het kabinet hecht aan een transparante besluitvorming over de aanwending van de aardgasbaten. Het bestaande voorstel voor wijziging van de Fes-systematiek voorziet hier ook in. Door een stabiele en structurele voeding van het Fes te garanderen, en doordat mee- en tegenvallende aardgasbaten tijdens kabinetsperiodes ten bate komen van het EMU-saldo, draagt de nieuwe systematiek bij aan een verdere borging van een behoedzame omgang met het ondergronds vermogen. Het kabinet maakt daarom onverminderd vaart met het wetvoorstel voor de nieuwe Fes-wet, conform de afspraken in het Coalitieakkoord.

In het licht van begrotingsoverschotten en een gestaag dalende overheids-schuld, is de vraag naar de optimale vormgeving van vermogensbehoud niettemin een relevante, die nadere studie verdient. In lijn met de suggestie van de economen van DNB zal het kabinet nadere studie verrichten naar andere mogelijkheden tot vermogensbehoud (bijvoorbeeld via een staatsfonds), dan de door dit kabinet geprefereerde weg. Een mogelijkheid daarvoor is om het op te nemen in de volgende Studiegroep Begrotingsruimte.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

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

Kabinetsreactie studie DNB over bestemming van de aardgasbaten

Inleiding

Economen van De Nederlandsche Bank (DNB) hebben onlangs een rapport¹ gepubliceerd over de Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid. De vaste commissie voor Financiën heeft gevraagd om een kabinetsreactie op deze studie. Ook werd tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) door verschillende partijen naar de studie van DNB verwezen. Bij deze wil het kabinet invulling geven aan de geconstateerde behoefte.

Het kabinet verwelkomt de discussie over aanwending van de aardgasbaten. Het kabinet hecht aan een transparante besluitvorming over de aanwending van de aardgasbaten en wil het beeld dat mogelijk in de media is ontstaan, recht zetten. Zo werpt het kabinet de suggestie dat de huidige begrotingssystematiek tot «verjubeling» van gasbaten zou kunnen leiden van zich. Er wordt door de overheid zelfs meer geïnvesteerd dan dat er aan aardgasbaten binnenkomt. In het licht van begrotingsoverschotten en een gestaag dalende overheidsschuld, is de vraag naar de optimale vormgeving van vermogensbehoud desalniettemin een relevante, die nadere studie verdient.

Deze reactie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt aandacht besteed aan de bevindingen van de DNB studie, en wordt hierbij een kanttekening geplaatst. Vervolgens wordt besproken hoe dit kabinet middels de voorgestelde systematiek voor het Fonds Economische Structuurversterking (Fes) vorm geeft aan behoud van het ondergrondse vermogen voor toekomstige generaties. Daarbij wordt tevens antwoord gegeven op de PvdA tijdens de APB naar de verhouding tussen de voorgestelde vaste voeding van het Fes en het eventuele rendement op een staatsfonds. Daarna wordt ingegaan op de wenselijkheid van de oprichting van een staatsfonds.

Bevindingen studie

Hoofdpunt van de DNB-studie is dat het permanente rendement op het gasvermogen zou moeten worden meegenomen in de reguliere afweging van middelen en bestedingen op de begroting, in plaats van de directe gasbaten. Zo worden twee doelen bereikt: een stabiel begrotingsbeleid en vermogensbehoud. Empirische schattingen dienen ter illustratie van het punt dat in het verleden een verruimende/verkrappende beleidsreactie heeft plaatsgevonden bij toe-/afnemende gasbaten. DNB stelt dan ook dat vermogensbehoud in het verleden in onvoldoende mate leidend is geweest bij de besteding van aardgasbaten.

Om de empirische resultaten uit de studie in het juiste licht te plaatsen, is het van belang onderscheid te maken tussen de periode tot 1994 en de periode daarna, zoals DNB ook doet. Tot 1994 gingen alle aardgasbaten rechtstreeks naar de algemene middelen. Veranderingen in aardgasbaten gingen in deze periode volgens de analyse van DNB gepaard met een meer dan evenredige verandering in de uitgaven of belastingtarieven. De economen van DNB zijn voorzichtig met het suggereren van een causaal verband, en vermoeden «dat de gasbaten hier deels als proxy fungeren voor de tijdgeest van de jaren '70 (toen de gasbaten opliepen) van budgettaire expansie, geloof in Keynesiaans beleid, en tegenvallende economische prestaties, en van de bezuinigingen in de jaren '80 (toen de gasbaten afnamen).²

¹ Wierds, P. en Schotten, G. (2008), De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, DNB Occasional Studies, Vol.6/No.5 (2008).

² Wierds, P. en Schotten, G. (2008), p. 18.

In 1994 is het Fes opgericht, opdat het ondergronds vermogen zou worden omgezet in bovengronds vermogen en zo toekomstige generaties mee zouden kunnen delen in het nationaal vermogen. Deze keuze heeft tot een aanzienlijke beperking van de beleidsrespons geleid. DNB komt tot de inschatting dat sinds 1994 1% bbp extra aardgasbaten gepaard gaat met ongeveer 0,3% bbp aan schuldaflossing en 0,7% bbp aan systematische beleidsrespons.¹

Het kabinet is verheugd dat DNB constateert dat de invoering van de huidige Fes-wet daadwerkelijk een structuurbreuk heeft bewerkstelligd. Wel plaatst het kabinet een kanttekening bij de DNB analyse. DNB maakt voor de geschatte beleidsrespons geen onderscheid tussen consumptieve bestedingen en investeringsuitgaven. De door DNB geschatte systematische beleidsrespons omvat daarom ook de investeringen via het Fes. Dit is juist één van de manieren waarop dit kabinet en vorige kabinetten invulling hebben gegeven aan vermogensbehoud. Bij benadering is de afgelopen jaren zo'n 42% van de aardgasbaten (excl. Vpb) het Fes ingestroomd. Op basis van de cijfers van DNB zou de conclusie dan ook moeten luiden dat sinds 1994 van elke 1% bbp extra aan aardgasbaten (excl. Vpb), tenminste 0,7% bbp naar vermogensbehoud is gegaan, waarvan 0,3% via schuldaflossing en 0,4% via het Fes. In feite onderschat DNB dus nog het effect op vermogensbehoud van invoering van de huidige Fes-wet.

Overigens investeert het kabinet ook buiten het Fes om aanzienlijke bedragen ten behoeve van toekomstige generaties vanuit de lopende overheidsbegroting. Zo worden investeringen in infrastructuur voor een groot deel via het Infrafonds gefinancierd. Ook gemeenten en provincies dragen bij aan de overheidsinvesteringen. Uit cijfers van het CPB² blijkt dat de Nederlandse overheid in 2008 in totaal ruim 20 miljard (ruim 3% van het bbp) investeert in vaste activa. Dit bedrag is nog exclusief uitgaven aan menselijk en sociaal kapitaal, zoals onderwijs en sociale cohesie, waar toekomstige generaties ook de vruchten van plukken. Hier tegen afgezet bedroegen de aardgasbaten in 2008 ca. € 10 miljard (excl. Vpb). Van verbodsbaten van aardgasbaten kan in het licht van de investeringen die de overheid doet dan ook geen sprake zijn.

Nieuwe Fes-systematiek

De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)³ heeft geconstateerd dat in het verleden meevallende aardgasbaten via de automatische voeding van het Fes in sommige gevallen hebben geleid tot bestedingsdrang. Om bestuurlijke rust in de besluitvorming over investeringsprojecten te garanderen, is in het coalitieakkoord afgesproken om in deze kabinetsperiode over te gaan op een vaste voeding van het Fes. Daarbij zijn in deze kabinetsperiode de begrote uitgaven leidend voor de omvang van de voeding. Meevalers in de aardgasbaten die gedurende deze kabinetsperiode optreden komen ten bate van het saldo en leiden daarmee tot een lagere overheids-schuld, tegenvallers tot een hogere schuld. Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd een nieuwe systematiek voor voeding van het Fes te ontwikkelen. De Tweede Kamer is hierover in juli 2008 geïnformeerd.⁴

Voor de jaren na deze kabinetsperiode stelt het kabinet voor om in lijn met de in het Coalitieakkoord gesuggereerde rentevrijvalconstructie, het Fes te voeden 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 aardgasvelden leeg zijn. De systematiek vormt de grondslag van de voeding van het Fes. Het kabinet wil echter niet voor alle volgende kabinetten, ongeacht de ontwikkeling van bijvoorbeeld de olieprijs en investeringsmogelijkheden, vastleggen dat de rentebaten van alle gasba-

¹ Deze cijfers hebben betrekking op de aardgasbaten die als niet-belastingmiddelen worden aangemerkt, dus exclusief de inkomsten uit vennootschapbelasting (Vpb).

² CPB (2008), Macro Economische Verkenning 2009, Sdu Uitgevers Den Haag.

³ Studiegroep Begrotingsruimte (2006), Ver-grijzing en houdbaarheid, Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Sdu Uitgevers (TK2006, 30 300, nr. 65).

⁴ Zie ook Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008, brief van de Minister van Economische Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 D, nr. 11.

ten moeten worden aangewend voor investeringen via het Fes, in plaats van bijvoorbeeld schuldreductie of andere kabinetsprioriteiten. Het kabinet acht het daarom van belang dat door een nieuw kabinet bij formatie met het oog op het gewenste uitgavniveau van het Fes, kan worden besloten een deel van de berekende rentevrijval in de kabinetsperiode ten gunste te laten komen van het Fes. Dit kan worden geoperationaliseerd door te bepalen welk percentage van de berekende rentevrijval zal dienen als voeding van het Fes. Wel wil het kabinet in de Fes-wet vastleggen dat de uitkomst van de hierboven geschetste methode nooit kan resulteren in een voeding van minder dan € 1,7 mld (prijzen 2008).¹ Het bedrag van € 1,7 mld is gebaseerd op het gemiddelde van de huidige uitgavenraming van het Fes in de periode 2012–2020 (inclusief de doorloop van de extra € 500 mln van dit Kabinet).

Deze systematiek zorgt ervoor dat mee- en tegenvallende aardgasbaten tijdens de kabinetsperiode ook in de toekomst ten bate komen van het saldo. Zo wordt geborgd dat enerzijds tegenvallende opbrengsten niet leiden tot bezuinigingen op maatschappelijk wenselijke investeringen en anderzijds dat meevallers niet leiden tot het risico op het ontstaan van een zekere bestedingsdrang. De nieuwe voedingssystematiek zorgt er bovendien voor dat (een deel van) het resterende aardgasvermogen wordt omgezet in een structurele en stabiele voeding van het Fes.²

Met deze systematiek wordt de wijze waarop het aardgasvermogen wordt aangewend transparant gemaakt: aan investeringen via het Fes, schuldreductie en/of uitgaven elders op de Rijksbegroting. De voorgestelde systematiek draagt zo bij aan een verdere borging van een behoedzame omgang met het ondergronds vermogen. Zowel het CPB³ als de economen van DNB⁴ hebben zich dan ook positief uitgelaten over de voorgestelde voedingssystematiek. Het kabinet zal daarom zo spoedig mogelijk een wetvoorstel in lijn met deze systematiek naar de Kamer sturen.

Omvang voeding nieuwe systematiek

De PvdA merkte tijdens de APB op dat ze de indruk had dat de vaste voeding van het FES door het kabinet aan de krappe kant berekend is, zeker als gekeken wordt naar studies door DNB. De voeding van het Fes is voor deze kabinetsperiode bepaald door deze gelijk te stellen aan de (meerjarige) uitgaven uit het Fes. Deze vaste voeding is in het coalitieakkoord afgesproken. Daarnaast heeft dit kabinet de voeding van het Fes met € 500 mln structureel verhoogd. DNB komt in haar studie in het behoedzame scenario tot € 2,5 mld permanente overheidsbestedingen die samenhangen met de aardgasbaten. Het kabinet stelt daarentegen voor om met ingang van de volgende kabinetsperiode (nu voorzien in 2012) het Fes te voeden met het rendement van de waarde van het aardgasvermogen, waarbij sprake is van een wettelijk minimum van 1,7 mld (prijzen 2008)⁵. De berekening van het rendement van de waarde van het aardgasvermogen in het kabinetsvoorstel is identiek aan de berekening van de permanente overheidsbestedingen door DNB. DNB gaat echter uit van inwerkingtreding van het staatsfonds per 2008; het kabinetsvoorstel treedt pas in werking vanaf 2012.

Bij de eerstvolgende formatie zal deze systematiek voor de eerste maal worden toegepast, en wordt besloten met welk deel van het rendement het Fes wordt gevoed. De 1,7 mld is daarbij het minimum. Zou in de huidige kabinetsperiode al besloten worden tot verhoging van dit minimum, dan zou dit kabinet al financiële ruimte van volgende kabinetten oormerken voor het Fes.

¹ Zie ook Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008, brief van de Minister van Economische Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 D, nr. 11.

² Zie ook Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008, brief van de Minister van Economische Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 D, nr. 11.

³ CPB (2008), Macro Economische Verkenning 2009, Sdu Uitgevers Den Haag.

⁴ Wierds, P. en Schotten, G. (2008), De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, DNB Occasional Studies, Vol.6/No.5 (2008).

⁵ Wijzigingen in de raming 2012–2020, door middel van kasschuiven kunnen in enig jaar leiden tot aanpassing van de € 1,7 mld in de betreffende jaren. De kasschuif zal in totaal budgettair neutraal zijn.

Staatsfonds

De verwachting van dit kabinet is dat de overheidsschuld deze kabinetsperiode zal dalen tot een historisch laag niveau van 36% bbp in 2011. In het licht van een verder afnemende overheidsschuld dringt zich op termijn de vraag op of het wenselijk is de overheidsschuld nog verder af te lossen, dan wel een andere invulling aan vermogensoverdracht te geven, bijvoorbeeld via het oprichten van een staatsfonds.

In de nieuwe Fes-systematiek wordt als het ware belegd in staatsobligaties. In geval van een staatsfonds worden de baten werkelijk in een apart fonds gestort, en kan worden belegd in staatsobligaties, maar ook in aandelen of andere effecten, waarbij het rendement (deels) kan worden bestemd voor investeringen of andere uitgaven (in het kabinetsvoorstel is de Fes-voeding uitsluitend bestemd voor investeringen). Dat betekent echter wel, dat een staatsfonds bij gelijkblijvende collectieve uitgaven en lasten tot een hogere overheidsschuld leidt.

Een staatsfonds is niet noodzakelijk voor vermogensbehoud. Via de ruimsommen 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 houdbaarheidsanalyses van het CPB op basis van de intertemporele budgetrestrictie van de overheid geven duidelijk aan wat de gevolgen zijn van beleidsvoornemens voor de verdeling tussen de huidige en toekomstige generaties. Indien een toekomstig kabinet voorstelt om de aardgasbaten in te zetten voor structurele uitgaven, zal dit dan ook onverbiddeijk tot uiting komen in het door het CPB berekende houdbaarheidstekort.¹ Het houdbaarheidstekort loopt dan op.

Het kabinet merkt op dat onterecht het beeld is ontstaan dat de economen van DNB in hun studie adviseren om een staatsfonds op te richten. De hoofdboodschap van DNB is dat uit de literatuur volgt 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. De vraag of tot oprichting van een staatsfonds zou moeten worden overgegaan, is dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. Daarbij dringt zich ook een aantal gerelateerde vragen op, zoals naar de «optimale» omvang van de overheidsschuld, of financiële markten minder efficiënt zijn zonder aanbod van Nederlandse staatsobligaties, hoe een staatsfonds zich verhoudt tot de budgettaire afspraken die we in Europees verband hebben gemaakt, of het gerealiseerde dan wel het verwachte gemiddelde rendement naar de begroting gaat, hoe een staatsfonds beleggingen zou selecteren (welke landen, welke sectoren), of het staatsfonds op die wijze ook invloed mag uitoefenen op de ondernemingen waarin het belegt, welke risico's genomen zouden kunnen worden, hoe om te gaan met koersverliezen, etc.

In het licht van het bovenstaande maakt het kabinet daarom onverminderd vaart met het wetvoorstel voor de nieuwe Fes-wet, in lijn met de hierboven toegelichte systematiek conform de afspraken uit het coalitieakkoord. De nieuwe systematiek garandeert een structurele en bovendien stabiele voeding van het Fes. Zolang Nederland nog een aanzienlijke overheidsschuld heeft, biedt aflossing van de overheidsschuld nog genoeg mogelijkheden voor vermogensbehoud.

¹ Het kabinet merkt op dat de baten van investeringen voor toekomstige generaties nog niet of slechts beperkt tot uiting komen in de houdbaarheidssommen.

Het denken staat natuurlijk niet stil. In lijn met de suggestie van de economen van DNB zal het kabinet nadere studie verrichten naar andere moge-

lijkheden tot vermogensbehoud (bijvoorbeeld via een staatsfonds), dan de door dit kabinet geprefereerde weg. Een mogelijkheid daarvoor is om het op te nemen in de volgende Studiegroep Begrotingsruimte.