Algemene Rekenkamer

200 1814 – 2014

Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's

2014

Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's

De tekst van *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* is vastgesteld op 6 oktober 2014.
Dit rapport is op 7 oktober 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort 5

1 Over dit onderzoek 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Onderwerp en onderzoeksvragen 10
1.3 Leeswijzer 10

2 Feiten en cijfers over aardgas: winning, baten en besteding 11
2.1 Ontwikkeling van de aardgaswinning in Nederland 11
2.2 Ontwikkeling van de aardgasbaten in Nederland 14
2.2.1 Belangrijke bron van inkomsten 14
2.2.2 Fluctuaties in de aardgasbaten tussen 1966 en 2013 14
2.2.3 Aardgasbaten Groningenveld ten opzichte van kleine velden 15
2.3 Besteding van de aardgasbaten 16

3 Fonds Economische Structuurversterking 18
3.1 FES: ontstaansgeschiedenis, doelen en inrichting 18
3.1.1 Toekenningsprocedure FES-projecten 18
3.1.2 Verantwoordingsprocedure FES-projecten 21
3.2 Inkomsten en uitgaven van het FES 21
3.2.1 Inkomsten van het FES 22
3.2.2 Uitgaven van het FES 23
3.3 Beleidswijzigingen FES 23
3.3.1 Toelichting en duiding van de belangrijkste wijzigingen 24
3.3.2 Onzekerheid over rechtmatigheid uitgaven na opheffing FES 25
3.3.3 Kritiek op uitgangspunten en omgang FES 26

4 Vorming van een staatsvermogensfonds 27
4.1 Wat is een staatsvermogensfonds? 27
4.2 Modelberekening: wat als Nederland de Noorse strategie had gevolgd? 28
4.3 Modelberekening: wat als het FES een vermogensfonds was geweest? 29
4.4 Modelberekening: wat als Nederland in de toekomst de Noorse strategie volgt? 30

5 Scenario's voor de toekomst 32
5.1 Scenario 1: aardgasbaten besteden via algemene middelen 32
5.2 Scenario 2: aardgasbaten in een fonds 32
5.2.1 Scenario 2A: verdeelfonds 33
5.2.2 Scenario 2B: staatsvermogensfonds 33
5.3 Lessen bij fondsvorming 33

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer 36
6.1 Reactie minister van Economische Zaken 36
6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 37

Bijlage Organisatie van de aardgaswinning in Nederland 39

Literatuur 41

Rapport in het kort

In 1959 werd het aardgasveld bij het Groningse Slochteren ontdekt. Sindsdien zijn de baten uit de winning van aardgas een belangrijke inkomstenbron voor de Nederlandse Staat geworden. In dit rapport zet de Algemene Rekenkamer een aantal feiten en cijfers over het Nederlandse aardgas op een rij. We zijn nagegaan wat de omvang van de aardgasbaten sinds 1960 is geweest. Ook hebben we bekeken hoe deze baten zijn besteed. Wij hebben daarbij uitvoerig aandacht besteed aan het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarin gedurende de periode 1995-2010 een deel van de aardgasbaten is gevloeid.
Het kabinet werkt thans aan de oprichting van een fonds dat opnieuw (deels) zal worden gevuld vanuit de aardgasbaten. Met het oog op de plannen voor dit 'Toekomstfonds', zoals het zal gaan heten, geven wij in dit rapport het parlement inzicht in hoe ons land in het verleden is omgegaan met de besteding van aardgasbaten via fondsen, bezien we mogelijke scenario's voor fondsvorming in de toekomst en presenteren we enkele lessen die uit het verleden kunnen worden getrokken.

Bevindingen

Omvang aardgasbaten sinds 1960

De totale staatsinkomsten uit de Nederlandse aardgasbaten bedroegen in de periode 1960-2013 circa € 265 miljard.[1] De aardgasbaten vormen daarmee al meer dan vijftig jaar een substantiële bron van inkomsten voor de Staat. Het relatieve belang van de aardgasbaten in de rijksinkomsten is in de loop der jaren echter minder groot geworden. Als gevolg van de oliecrisis in de jaren zeventig van de vorige eeuw besloegen de aardgasbaten in het begin van de jaren tachtig bijna 20% van de inkomsten van de rijksoverheid.[2] Nu is dat nog geen 10%. Dat komt niet doordat de aardgasbaten nu lager zijn dan toen, maar doordat de overige - vooral fiscale - rijksinkomsten inmiddels sterk zijn gegroeid.

Precieze besteding merendeel aardgasbaten niet traceerbaar

Gedurende het grootste deel van de periode 1960-heden zijn de aardgasbaten in de staatskas gevloeid. Dit geld is besteed aan uiteenlopende doelen op de begrotingen van de ministeries. Het geld kan, behoudens het deel dat tussen 1995 en 2010 in het FES is gevloeid, niet worden herleid tot specifieke uitgaven.

Periode 1995-2010: deel aardgasbaten in het FES

Tussen 1995 en 2010 is een deel van de aardgasbaten in het FES gestort. Via dit fonds heeft een deel van de aardgasbaten in de periode 1995-2010 een tot op projectniveau traceerbare bestemming gekregen. Het FES had ten doel 'ondergronds vermogen' om te zetten in 'bovengronds vermogen'. Dat moest gebeuren door middel van additionele investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur zouden versterken. Met dit oogmerk werden vanuit het FES bijdragen verstrekt aan vakdepartementen. Het FES fungeerde dus als een 'verdeelfonds'.

Er is in totaal € 33 miljard in het FES gevloeid, waarvan € 26 miljard afkomstig was uit de aardgasbaten. Deze middelen zijn voor ongeveer 80% uitgegeven aan investeringsprojecten op het gebied van verkeer en vervoer, zoals de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn. Verder zijn projecten gefinancierd op het terrein van kennisinfrastructuur, ruimtelijke inrichting, bodemsanering, natuur, milieu en duurzaamheid.

1
Dit zijn de ontvangsten, niet gecorrigeerd voor inflatie.

2
Zie figuur 4. Het gaat hier om de inkomsten van de centrale rijksoverheid; deze omvatten niet de premie-inkomsten.

Uit welke bronnen er geld in het FES moest stromen en waaraan dat geld mocht worden uitgegeven, is bij de instelling van het FES in de Wet FES vastgelegd. Met enige regelmaat zijn hierin echter beleidswijzigingen doorgevoerd. Een belangrijke wijziging betrof het besluit dat het tweede kabinet-Kok in 1998 nam om een aantal al bestaande projecten uit het Infrastructuurfonds voortaan uit het FES te kunnen financieren. Deze FES-brug betekende dat het oorspronkelijke uitgangspunt dat vanuit het FES alleen additionele projecten mochten worden gefinancierd, werd losgelaten. In de begroting van het jaar 2000 is de FES-brug voor het eerst gebruikt. Een andere betekenisvolle wijziging hield in dat de FES-uitgaven vanaf 2008 moesten concurreren met de lopende uitgaven. Uiteindelijk werd in 2010 het FES op non-actief gesteld.

Modelberekening: wat als Nederland de Noorse strategie had gevolgd?
Anders dan Noorwegen en een aantal andere landen die eveneens over grote voorraden natuurlijke energiebronnen beschikken, heeft Nederland er nooit voor gekozen zijn aardgasbaten in een staatsvermogensfonds onder te brengen. Als Nederland dat van meet af aan wel zou hebben gedaan op eenzelfde manier als Noorwegen,[3] zou het saldo van het fonds in Nederland op 1 januari 2014 bijna € 350 miljard zijn geweest. Daarnaast zou er in dat scenario jaarlijks 4% van het vermogen van het fonds aan de algemene middelen zijn toegevoegd. In 2013 zou deze 'onttrekking' aan het fonds dan rond de € 13 miljard hebben bedragen.

Wij hebben ook berekend wat de omvang van een fonds zou zijn geweest als Nederland niet van meet af aan maar vanaf 1995, toen het FES werd ingesteld, het 'Noorse model' zou hebben gevolgd. De FES-middelen zouden dan dus niet aan de hierboven beschreven doelen zijn besteed, maar zouden zijn belegd in een staatsvermogensfonds. In dat scenario zou het FES eind 2013 een omvang hebben gehad van bijna € 40 miljard. Omdat er in dat scenario geen verdeelfonds zou hebben bestaan, zou er in de beginperiode aanzienlijk minder zijn geïnvesteerd.

Bij de hier genoemde bedragen moet worden aangetekend dat dit de uitkomsten zijn van een louter rekenkundige exercitie. Wij hebben geen rekening gehouden met het (maatschappelijk) rendement van publieke uitgaven die via de rijksbegroting zijn gefinancierd vanuit de aardgasbaten.

Drie scenario's voor besteding toekomstige aardgasbaten

Wij beschrijven drie manieren waarop Nederland in de toekomst met de aardgasbaten zou kunnen omgaan.

Aardgasbaten besteden via algemene middelen
Een eerste mogelijk scenario is dat de aardgasbaten in de toekomst volledig worden besteed via de algemene middelen, zoals dat ook nu gebeurt. Er kan dan geen relatie worden gelegd tussen de aardgasbaten en waaraan deze zijn besteed.
Het belangrijkste voordeel van dit scenario is dat er op korte termijn geen extra financieringstekort ontstaat, zoals het geval zou zijn wanneer er aardgasbaten apart zouden worden gezet in een fonds. Een nadeel van dit scenario is dat de onvermijdelijke terugloop van de aardgasbaten (onze gasvoorraad raakt binnen afzienbare termijn immers op) niet wordt gecompenseerd door blijvende inkomsten uit bijvoorbeeld een vermogensfonds.

3
Noorwegen stort de olie- en gasbaten sinds 1996 in een staatsvermogensfonds. Het gemiddelde rendement van het fonds bedraagt 5,6%. Van het vermogen van het fonds wordt jaarlijks 4% toegevoegd aan de algemene middelen. De rest blijft achter in het fonds.

Aardgasbaten in een verdeelfonds

Een tweede mogelijk scenario is dat de aardgasbaten (gedeeltelijk) worden gestort in een verdeelfonds, vergelijkbaar met het inmiddels opgeheven FES. Een belangrijk voordeel van een verdeelfonds is dat daarmee bepaalde typen uitgaven (bijvoorbeeld investeringen) kunnen worden gewaarborgd om zo het principe van 'vermogen voor vermogen' te effectueren. Met een verdeelfonds kunnen bovendien niet tot besteding gekomen ontvangsten worden meegenomen naar een volgend jaar.
Volledige storting van de aardgasbaten in een verdeelfonds heeft ook nadelen. Doordat de baten zijn geoormerkt voor bepaalde doeleinden, wordt er geen integrale afweging gemaakt tussen deze doeleinden en de andere beleidsdoelen van het Rijk. Een ander nadeel is dat er in dit scenario, net als in het hiervoor beschreven scenario, op korte termijn een extra financieringstekort ontstaat.[4] Daarnaast geldt ook bij een verdeelfonds dat de terugloop in de aardgasbaten niet wordt gecompenseerd door blijvende inkomsten uit het opgebouwde vermogen, zoals het geval zou zijn wanneer de baten in een vermogensfonds zouden zijn gestort.

Aardgasbaten in een staatsvermogensfonds

Een derde mogelijk scenario ontstaat wanneer Nederland de keuze zou maken om zijn aardgasbaten naar Noors voorbeeld onder te brengen in een staatsvermogensfonds. Dit zou, wanneer het fonds op korte termijn wordt ingericht, een vermogen kunnen opleveren van ongeveer € 150 miljard in 2035, zo blijkt uit onze berekeningen.
Een nadeel van dit scenario is dat het in de eerste jaren tot een extra begrotingstekort zal leiden, omdat de aardgasbaten dan niet langer aan de algemene middelen worden toegevoegd. Het voordeel van dit scenario is dat na 2027 het rendement van het vermogensfonds de te verwachten jaarlijkse aardgasbaten zou overstijgen. De terugloop in de aardgasbaten wordt op die manier (in elk geval deels) gecompenseerd door blijvende inkomsten uit het opgebouwde vermogen; ook wanneer de aardgasbaten volledig zijn opgedroogd.

Lessen voor toekomstige fondsvorming

Bij de laatste twee scenario's is sprake van fondsvorming. Op basis van onze bevindingen over de manier waarop in de periode 1995-2010 is omgegaan met het FES geven we in dit rapport het parlement enkele lessen voor toekomstige fondsvorming mee. We doen dit mede met het oog op de oprichting van het 'Toekomstfonds', dat zal worden gevuld vanuit meevallers in de aardgasbaten.

We onderscheiden drie 'lessen voor de toekomst':

- Maak in geval van fondsvorming een weloverwogen keuze voor een specifiek type fonds (vermogensfonds/verdeelfonds), zorg ervoor dat de doelen van het fonds helder zijn geformuleerd en passen bij het fondstype. Stel voorts een eenduidig stelsel van procedures en criteria op.
- Zorg dat het management van het fonds en de advisering over de toekenning van fondsgelden onafhankelijk gebeurt.
- Maak heldere afspraken over de wijze van informatieverstrekking en verantwoording over het fondsbeheer en verbind gevolgen aan de uitkomst van evaluaties van projecten.

4
Er is een uitzondering: een extra financieringstekort ontstaat niet wanneer uitgaven die nu nog uit de algemene middelen worden gedaan, voortaan uit het verdeelfonds worden gedaan.

Reactie minister van EZ

De minister van EZ heeft op 3 oktober 2014 een reactie gegeven op ons onderzoek. De minister schrijft dat wij in ons rapport het beeld schetsen dat het verstandig zou zijn om de aardgasbaten, naar Noors voorbeeld, in een staatsvermogensfonds onder te brengen. De minister onderschrijft het belang om verstandig om te gaan met de aardgasbaten en verwijst naar de plannen voor het Toekomstfonds.
In zijn reactie plaatst de minister drie kanttekeningen bij de modelberekeningen en geeft hij aan dat in ons onderzoek de integrale afweging die moet worden gemaakt, onderbelicht blijft. In dit verband refereert hij eraan dat in Nederland al veel wordt gespaard via pensioenfondsen.
In het tweede deel van zijn reactie gaat de minister nader in op de lessen en reageert hierop in het licht van de plannen voor het Toekomstfonds.

In ons nawoord schrijven wij dat, anders dan dat de minister suggereert, wij geen voorkeur uitspreken voor de vorming van een staatsvermogensfonds. De manier waarop de aardgasbaten worden aangewend is een politieke keuze. Dat de minister in zijn reactie de plannen voor het Toekomstfonds langs de lessen legt, geeft aan dat hij ons rapport gebruikt zoals wij beogen: als hulpmiddel bij de democratische besluitvorming over de toekomstige besteding van de aardgasbaten.

1 Over dit onderzoek

Sinds de jaren dertig van de vorige eeuw wordt op diverse plaatsen in Nederland gezocht naar olie- en gasvelden. Aanvankelijk werden alleen kleine velden ontdekt, maar in juli 1959 vond de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) in de bodem bij het Groningse Slochteren het grootste aardgasveld van Europa. Het ging om miljarden kubieke meters aardgas dat zeer gemakkelijk winbaar was. De vondst had (en heeft nog steeds) grote gevolgen voor de Nederlandse overheidsfinanciën en is van grote invloed geweest op het ontstaan van de naoorlogse welvaartsstaat.

1.1 Aanleiding

De recente toename van de aardbevingen in de provincie Groningen en de maatschappelijke discussie over de aardgaswinning die naar aanleiding daarvan is ontstaan, was voor ons reden om een aantal feiten en cijfers op een rij te zetten over de aardgaswinning in Nederland en de besteding van de aardgasbaten.
De besteding van aardgasbaten is ook een terugkomend onderwerp van discussie in het parlement. Een van de vragen die daarbij meespeelt is of de aardgasbaten in de algemene middelen zouden moeten vloeien of dat deze zouden moeten worden gereserveerd voor specifieke doeleinden. In dit verband wordt in het parlement en in de media regelmatig gerefereerd aan het Noorse staatsvermogensfonds. Dit is een beleggingsfonds waarin de Noorse oliebaten worden gestort, en dat dient om bij het gebruik van de olieopbrengsten bepaalde langetermijnbelangen te waarborgen, zoals de nationale pensioenvoorziening.
Wij hebben in dit rapport een aantal modelberekeningen opgenomen over fondsvorming naar 'Noors model'. Ook zijn we nagegaan welke lessen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarin een deel van de Nederlandse aardgasbaten is gevloeid, is beheerd.

Het FES heeft maar relatief kort bestaan; van 1995 tot en met 2010. In de Tweede Kamer leeft thans de wens om met een deel van de aardgasbaten opnieuw een fonds op te richten. Op 24 juni 2014[5] is hiertoe de motie-Pechtold aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht om uiterlijk op Prinsjesdag 2014 een voorstel te doen voor een fonds dat "gericht [zal] zijn op duurzame economische groei, mede gevoed door een deel van de gasbaten, dat zonder aantasting van de hoofdsom afkomstig uit gasbaten wordt ingezet voor de financiering van innovatieve MKB-ondernemingen en waarvan het rendement bestemd wordt voor (fundamenteel) onderzoek" (Tweede Kamer, 2014).

Tegen de achtergrond van deze plannen voor een nieuw fonds, dat 'Toekomstfonds' moet gaan heten, geven wij het parlement inzicht in de wijze waarop ons land in het verleden is omgegaan met de besteding van aardgasbaten. Ook willen wij laten zien welke scenario's er zijn voor de besteding van de toekomstige aardgasbaten en welke 'lessen voor toekomstige fondsvorming' uit een en ander kunnen worden getrokken. Op die manier hopen wij een bijdrage te leveren aan de besluitvorming over de toekomstige aanwending van de aardgasbaten.

5
Dit was tijdens het Tweede Kamerdebat over het rapport *Naar een lerende economie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013).

1.2 Onderwerp en onderzoeksvragen

We zijn in dit onderzoek nagegaan wat de omvang van de aardgasbaten voor het Rijk sinds 1960 is geweest en hoe deze baten zijn besteed.
Wij hebben ons gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

1. Wat is de omvang van de aardgasbaten voor het Rijk door de jaren heen geweest en waar is het geld aan uitgegeven?
2. Waaruit bestonden in de periode 1995-2010 de inkomsten en uitgaven van het FES en hoe is in der loop der jaren met het fonds omgegaan?
3. Wat zou de omvang zijn geweest van het fonds als Nederland er net als Noorwegen voor zou hebben gekozen om zijn aardgasbaten onder te brengen in een staatsvermogensfonds, en hoeveel kapitaal zou er nog kunnen worden opgebouwd als we vanaf nu de aardgasbaten in een staatsvermogensfonds zouden storten?
4. Welke lessen kunnen we trekken uit het FES?

Bij de beantwoording van deze vragen grijpen wij deels terug op onze eerdere publicaties over dit onderwerp. In dit verband wijzen we speciaal naar ons onderzoek *Aardgasbaten* (Algemene Rekenkamer, 1999) en onze rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het FES uit de jaren 2008-2013 (Algemene Rekenkamer, 2009; 2011; 2012).

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat feiten en cijfers over de Nederlandse aardgaswinning en -baten. Ook geven we inzicht in de besteding van de aardgasbaten in de loop der jaren.

In hoofdstuk 3 staat het FES centraal. We bespreken de aanleiding om dit fonds op te richten en wat de oorspronkelijke doelen waren. We geven inzicht in de inkomsten en uitgaven van het FES en beschrijven enkele projecten waaraan het FES-geld is besteed. Ook gaan we in op de beleidswijzigingen met betrekking tot het FES en de betekenis daarvan.

In hoofdstuk 4 richten we het vizier op het alternatief dat Noorwegen heeft gekozen: het onderbrengen van aardgasbaten in een staatsvermogensfonds. We beschrijven ook wat eventuele toekomstige fondsvorming naar Noors model voor Nederland zou kunnen betekenen.

In hoofdstuk 5 formuleren we een aantal scenario's voor besteding van de toekomstige aardgasbaten. Ook presenteren we enkele lessen die naar ons oordeel aandacht verdienen bij toekomstige fondsvorming waarbij aardgasbaten betrokken zijn.

In hoofdstuk 6 is een samenvatting van de reactie van de minister van EZ opgenomen en ons nawoord daarbij.

2 Feiten en cijfers over aardgas: winning, baten en besteding

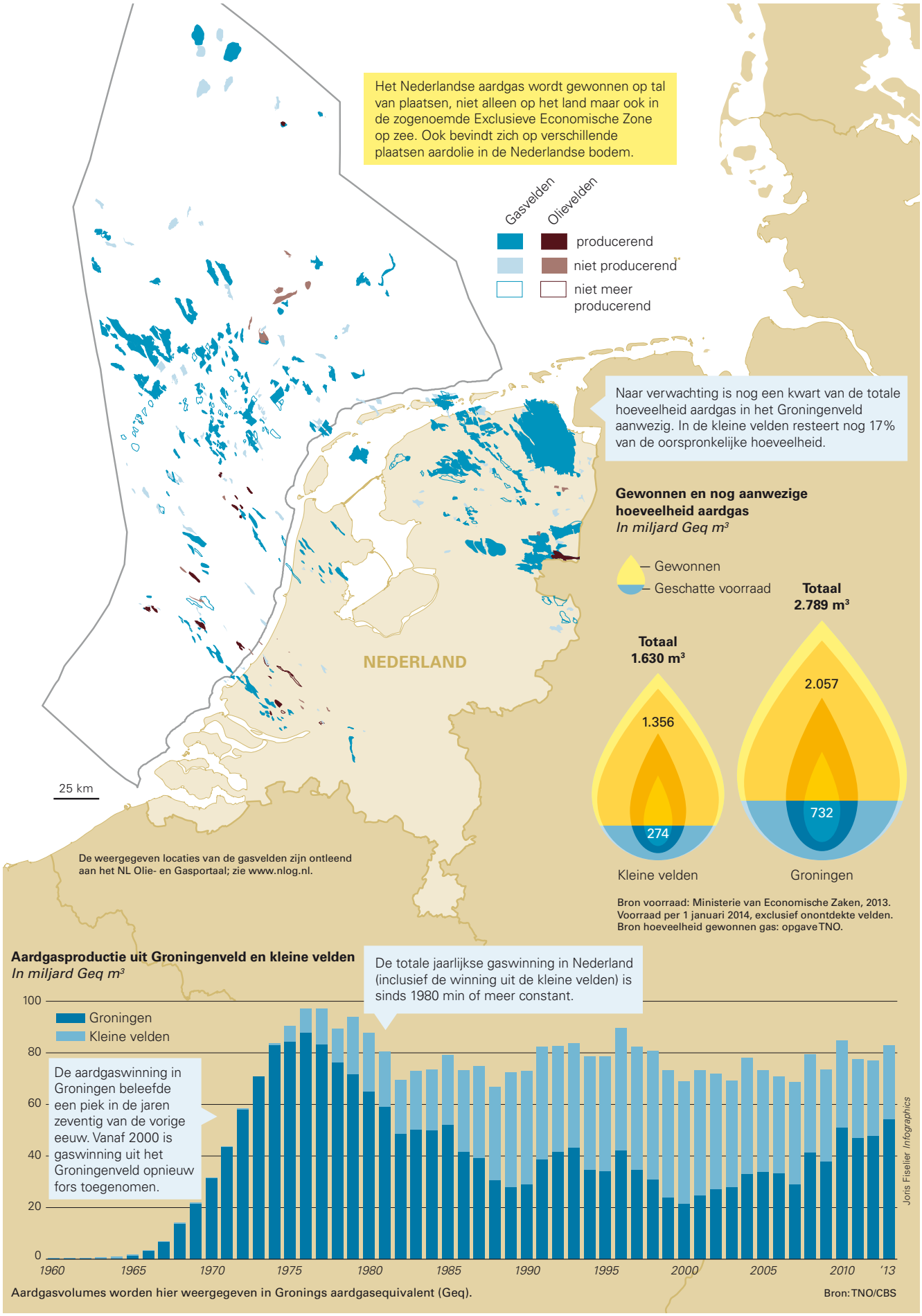
In dit hoofdstuk schetsen we aan de hand van grafisch materiaal het verloop van de aardgaswinning sinds 1960, de omvang van de aardgasbaten en de verhouding van de aardgasbaten tot de rijksinkomsten. Ook geven we inzicht in de besteding van de aardgasbaten in de loop der jaren.

2.1 Ontwikkeling van de aardgaswinning in Nederland

In 1959 werd het gasveld bij Slochteren ontdekt, het zogenaamde Groningenveld. De vondst leidde tot een speurtocht naar meer gas en olie, maar er werden geen velden meer gevonden met de omvang van het Groningenveld.
Uit het Groningenveld werd vanaf midden jaren zestig aardgas gewonnen. De heersende gedachte was indertijd dat het veld snel moest worden geëxploiteerd vanwege andere opkomende energiesoorten zoals kernenergie. Aanvankelijk werd dan ook zo veel mogelijk Groningengas gewonnen. Later kwam juist de nadruk te liggen op de winning uit de zogenaamde kleine velden, om zo het aardgas in het Groningenveld te kunnen behouden als buffer voor incidentele pieken in de vraag naar aardgas (zie ook § 2.2.3).

Kleineveldenbeleid
Omdat de winning van gas uit de kleine velden relatief hoge kosten met zich meebracht en de afzetmogelijkheden onzeker waren, bestond er aanvankelijk weinig belangstelling bij oliemaatschappijen om de kleine velden te exploiteren. Om ervoor te zorgen dat deze velden toch werden geëxploiteerd zodat het Groningenveld kon worden ontzien, introduceerde het kabinet in 1974 het 'kleineveldenbeleid'. Een essentieel onderdeel van het kleineveldenbeleid was (en is) de afzetzekerheid. Om deze te bewerkstelligen werd de Gasunie (later GasTerra) verplicht om het aardgas uit de kleine velden bij voorrang in te kopen. De kleine velden hebben hierdoor vele jaren achtereen een groter aandeel geleverd aan de jaarlijkse gasproductie dan het Groningenveld (zie figuur 1). In figuur 1 zijn ook de locaties van de kleine velden weergegeven.

Figuur 1 **Aardgaswinning in Nederland 1960-2013: locaties, voorraden en productie**



Bij de aardgaswinning betrokken partijen

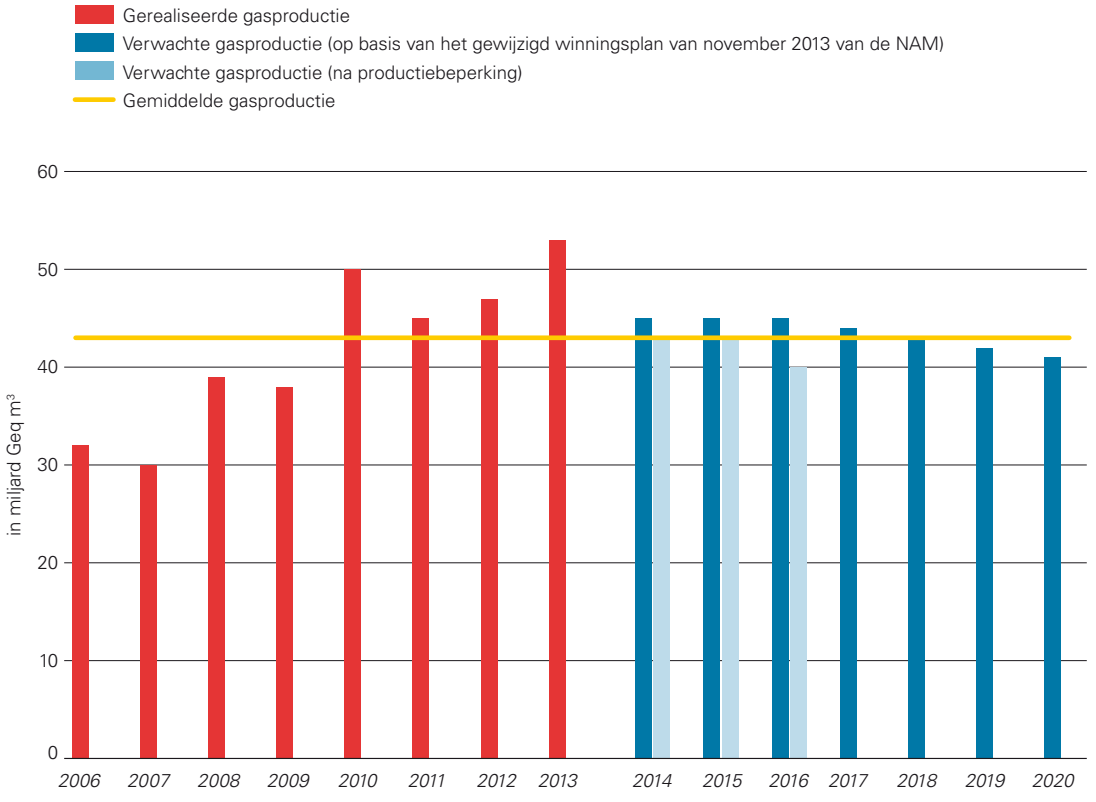
De winning van aardgas gebeurt door private ondernemingen zoals Royal Dutch Shell en ExxonMobil. De Staat participeert thans in de aardgaswinning via het staatsbedrijf Energie Beheer Nederland B.V. (EBN). In de bijlage bij dit rapport is een beschrijving opgenomen van hoe de productie en de afzet van het aardgas is georganiseerd.

Aardbevingen: aardgaswinning Groningenveld deels aan banden

In de provincies Groningen en Drenthe hebben zich sinds 1986 enkele honderden aardbevingen voorgedaan als gevolg van de aardgaswinning in het gebied. In en om het Groningenveld neemt de laatste jaren het aantal bevingen toe. De bevingen worden ook zwaarder. De zwaarste beving tot nu toe was die van 16 augustus 2012: 3,6 op de schaal van Richter. De aardbevingen veroorzaken veel schade aan huizen en gebouwen.

In januari 2013 werd bekend dat niet kon worden uitgesloten dat zich in de nabije toekomst aardbevingen met een kracht tot 5 op de schaal van Richter zouden gaan voordoen. Nadat hier in 2013 nader onderzoek naar was gedaan, besloot het kabinet op 17 januari 2014 om in de periode 2014-2016 de aardgasproductie uit het Groningenveld te beperken. De gaswinning rond Loppersum, het meest risicovolle gebied, zal met 80% worden verminderd. Het effect van het besluit op de aardgaswinning uit het Groningenveld is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 **Gerealiseerde en verwachte gaswinning uit het Groningenveld in de periode 2006-2020**
Inclusief effect productiebeperking 2014-2016



Bron: EZ, 2014a

Aardgasvolumes worden hier weergegeven in Gronings aardgasequivalent (Geq).

Te zien is dat de verwachte productie vanaf 2014 geleidelijk terugloopt. Overigens had ook zonder de afgesproken productiebeperking de productie moeten worden teruggeschroefd om te kunnen voldoen aan de afspraken over de maximale productie uit het Groningenveld, zoals vastgelegd in de winningsplannen 2006-2015 en 2011-2020.

2.2 Ontwikkeling van de aardgasbaten in Nederland

2.2.1 Belangrijke bron van inkomsten

De wijze waarop de winning en verkoop van aardgas in Nederland is georganiseerd, is op hoofdlijnen vastgelegd in de Gaswet, de Mijnbouwwet en in privaatrechtelijke overeenkomsten. De winning van aardgas gebeurt door oliemaatschappijen. Zij betalen hiervoor concessierechten aan de Staat. De Staat participeert voor 40% in de exploitatie van de velden via de overheidsdeelneming EBN. EBN draagt zijn winst af aan de Staat in de vorm van dividend.

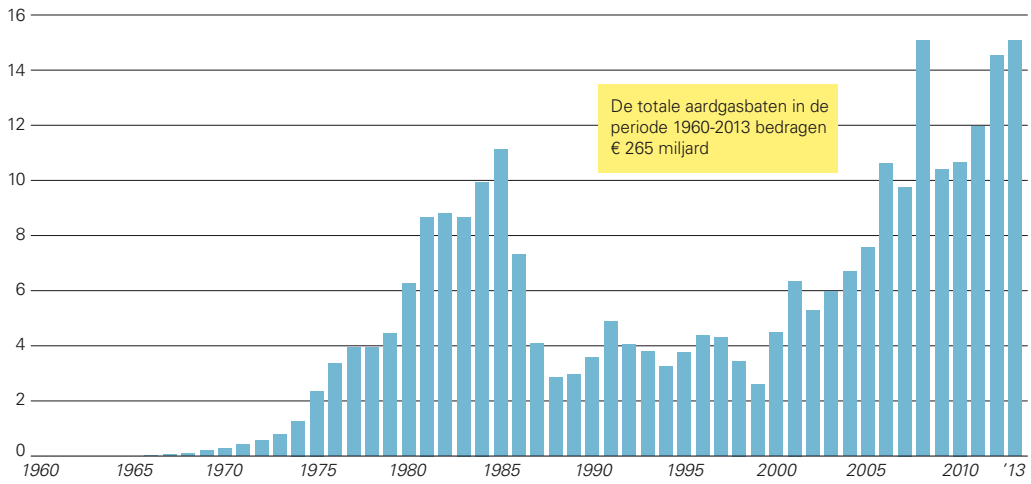
De aardgasbaten vormen een belangrijke bron van inkomsten voor de Staat en bestaan uit drie componenten:

1. inkomsten uit concessierechten die door de Staat aan oliemaatschappijen zoals Royal Dutch Shell en ExxonMobil zijn verleend voor de exploitatie van de aardgas- en aardolievelden;[6]
2. inkomsten uit dividend van bedrijven waarvan de Staat (deels) eigenaar is: EBN (100% staatsdeelneming) en GasTerra (10% staatsdeelneming);[7]
3. inkomsten uit vennootschapsbelasting die de Staat int bij de oliemaatschappijen en bij de overheidsbedrijven die betrokken zijn bij de winning, distributie en verkoop van aardgas.

2.2.2 Fluctuaties in de aardgasbaten tussen 1966 en 2013

De totale Nederlandse aardgasbaten bedragen in de periode 1960 tot en met 2013 zo'n € 265 miljard; zie figuur 3.[8]

Figuur 3 **Aardgasbaten 1960-2013**
In miljarden euro's



Bron: CBS StatLine

Figuur 3 laat vanaf medio jaren zeventig een grote stijging in de aardgasbaten zien tot 1985, een forse daling in de periode daarna en vervolgens weer een geleidelijke stijging. Dit hangt samen met het feit dat de prijs waarvoor Nederland haar aardgas verkocht aan de olieprijs was gekoppeld. Na de oliecrisis in 1973 steeg de olieprijs sterk, maar deze halveerde bijna in 1986. Doordat er tegenwoordig een wereldmarkt voor aardgas is en daar prijsvorming plaatsvindt, heeft de ontwikkeling van de olieprijs nu veel minder invloed op de aardgasprijs dan in het verleden.

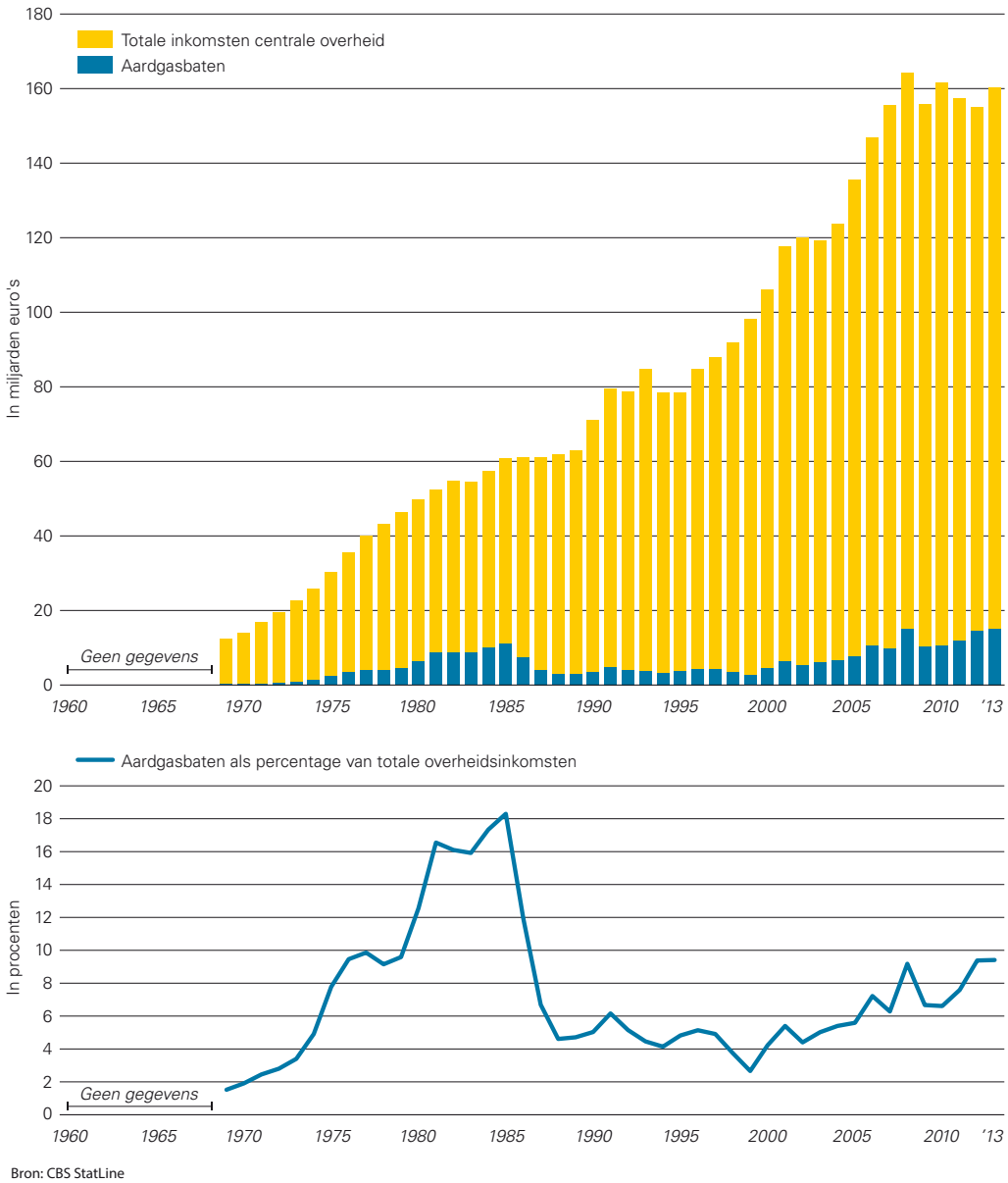
6
De aardgasbaten omvatten niet alleen de inkomsten van de Staat uit de aardgasvelden maar ook de inkomsten uit de - kleine - aardolievelden.

7
GasTerra is een afsplitsing van de Gasunie. Sinds 1 juli 2005 houdt de Gasunie zich bezig met transport en opslag van aardgas, en richt GasTerra zich op de levering en handel.

8
Bron: www.cbs.nl. Deze cijfers zijn gebaseerd op de inkomsten waarop de Staat recht heeft (inclusief vennootschapsbelasting), op moment dat het aardgas en de olie zijn gewonnen (transactiebasis). Dit betekent nog niet dat de aardgasbaten in dat jaar aan de Staat zijn overgemaakt.

Figuur 4 laat zien dat het *relatieve belang* van de aardgasbaten in de inkomsten van de rijksoverheid in de loop van de tijd is afgenomen.[9] Dat komt doordat de overige - vooral fiscale - rijksinkomsten inmiddels sterk zijn gegroeid.

Figuur 4 **Aandeel van de gasbaten in de inkomsten van de centrale rijksoverheid, 1960-2013**
In miljarden euro's en in percentages



Bron: CBS StatLine

Uit de grafiek is af te lezen dat na de oliecrisis in de jaren zeventig de aardgasbaten begin jaren tachtig snel opliepen tot bijna 20% van de rijksinkomsten. Nu is dat nog geen 10%, terwijl de aardgasbaten nu hoger zijn dan toen. De Staat is sinds eind van de jaren tachtig minder afhankelijk geworden van de aardgasbaten.

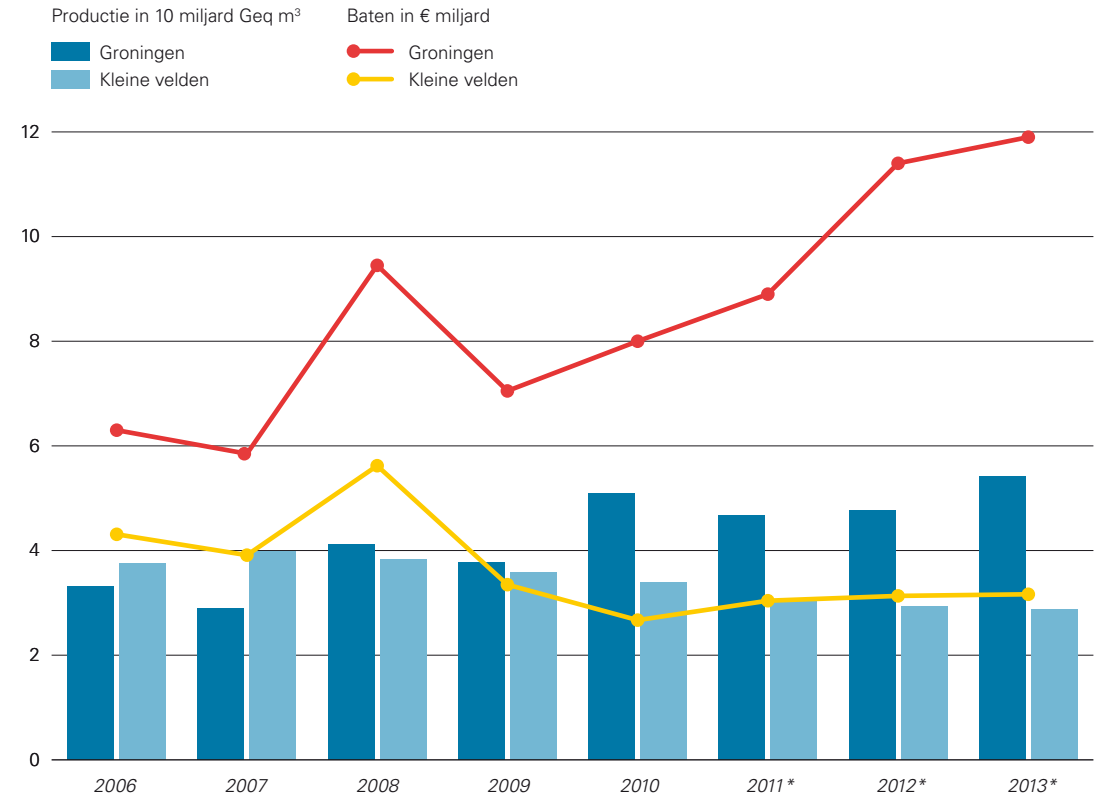
2.2.3 Aardgasbaten Groningenveld ten opzichte van kleine velden

De aardgasbaten uit de kleine velden gaan net als de aardgasbaten uit het Groningenveld gedeeltelijk naar de Staat. Het Ministerie van EZ registreert niet welk deel van de aardgasbaten afkomstig is uit de kleine velden, omdat een opsplitsing volgens het ministerie niet exact te maken is. Dat neemt niet weg dat de minister onlangs

9
Met 'rijksoverheid' wordt hier centrale overheid bedoeld zoals gedefinieerd door het CBS (StatLine). Dit is exclusief de premiesector.

de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de baten uit het Groningenveld in de periode 2006-2013 (EZ, 2014b). Uit deze gegevens is af te leiden wat voor deze periode de baten uit de kleine velden zijn geweest; zie figuur 5.

Figuur 5 **Ontwikkeling van de gasbaten in relatie tot de gaswinning uit het Groningenveld en de kleine velden**



Bron: EZ, 2014b

* Voorlopige cijfers

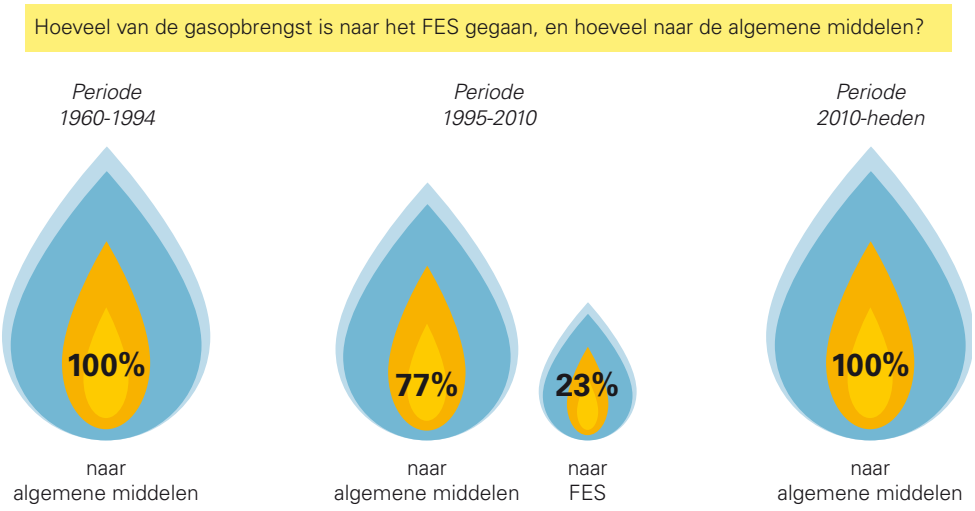
De figuur laat zien dat aardgasbaten uit de kleine velden sinds 2008 geringer zijn dan die uit het Groningenveld. Dit is het beste waarneembaar in 2008 en 2009, toen de productie uit de kleine velden en het Groningenveld ongeveer gelijk was, maar de baten voor de Staat uit de kleine velden de helft bedroegen van die uit het Groningenveld. Het verschil hangt samen met het feit dat de winning uit de kleine velden relatief duur is. Om het Groningenveld zo lang mogelijk als buffer te kunnen gebruiken hecht de Staat veel belang aan de winning van aardgas uit de kleine velden. De Staat is daarom bereid bij kleine velden genoegen te nemen met een lager aandeel van de opbrengst. Waar van het Groningenveld 85 à 90% van de opbrengst bij de Staat terechtkomt, ligt dat percentage bij de kleine velden lager: 65 à 70%.

2.3 Besteding van de aardgasbaten

De aardgasbaten die in de periode 1960-heden in de staatskas vloeiden, zijn gedurende het grootste deel van de tijd via de algemene middelen besteed aan de begrotingsdoelen. Dit geld kan daarom niet worden herleid tot specifieke uitgaven. Ook is het niet mogelijk om vast te stellen welke uitgaven wel en welke niet zouden zijn gedaan zónder de aardgasbaten. Duidelijk is wel, gegeven de omvang van de aardgasbaten, zowel relatief als absoluut, dat deze inkomsten ontegenzeglijk invloed hebben gehad op de besluitvorming over de begrotingsdoelen.

Alleen voor de aardgasbaten die in het FES zijn gestroomd is aan te geven waaraan deze specifiek zijn besteed.[10] In figuur 6 is te zien welk deel van de aardgasbaten in het FES terecht is gekomen.

Figuur 6 **Besteding van de aardgasbaten door de jaren heen**



Bron: EZ, 2014c

Van het totaalbedrag van € 265 miljard aan aardgasbaten in de periode 1960-2013 is € 26 miljard in het FES gevloeid.

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op het soort projecten dat vanuit het FES is gefinancierd en hoeveel geld daar naartoe is gegaan.

10
Zie hiervoor figuur 7 in hoofdstuk 3.

3 Fonds Economische Structuurversterking

In dit hoofdstuk staat het FES centraal. We bespreken de aanleiding om dit fonds op te richten en wat de oorspronkelijke bedoelingen waren met dit fonds. We schetsen de inkomsten en uitgaven van het FES en beschrijven enkele projecten waaraan het FES-geld is besteed. Ook gaan we in op de beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd op het FES en de betekenis daarvan.

3.1 FES: ontstaansgeschiedenis, doelen en inrichting

Medio jaren negentig is het FES opgericht. Aanvankelijk, in 1993, was het de bedoeling van het kabinet om een aardgasbatenfonds op te richten. Het betreffende wetsvoorstel kreeg evenwel geen steun in de Tweede Kamer. In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok werd vastgelegd dat het wetsvoorstel opnieuw zou worden bezien "ten aanzien van de voeding van het fonds en de criteria voor de te financieren projecten" (Tweede Kamer, 1994).
Twee jaar later werd het wetsvoorstel met een aantal wijzigingen omgevormd tot de Wet FES. Deze wet werd van kracht in december 1995, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993.

Het FES is ingesteld met de bedoeling om een deel van de opbrengsten uit de aardgaswinning en uit de verkoop van staatsdeelnemingen af te zonderen ten behoeve van investeringsprojecten van nationaal belang. Het moest daarbij gaan om projecten die de economische structuur zouden versterken. Het fonds had ten doel 'ondergronds vermogen' om te zetten in 'bovengronds vermogen'.
In principe zouden de aardgasbaten ook via het reguliere begrotingsproces kunnen worden geïnvesteerd in bovengronds vermogen, maar in tijden van begrotingstekorten bestaat het risico dat investeringen worden opgeschort of uitgesteld om bezuinigingen op lopende uitgaven af te wenden of belastingverhoging te voorkomen. Om dit te voorkomen heeft het parlement indertijd besloten een begrotingsfonds in te stellen met investeringen als enig toegestaan bestedingsdoel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat expliciet dat voor een begrotingsfonds is gekozen omdat daarmee de zekerheid zou ontstaan "dat de genoemde middelen niet voor andere dan de omschreven doeleinden worden gebruikt" (Tweede Kamer, 1993).[11]

Belangrijk was ook dat het zou het gaan om 'additionele' investeringsprojecten. In de memorie van toelichting is dit als volgt verwoord:

"De middelen [..] zijn niet bestemd voor het aanvullen van mogelijke budgettaire tekorten in de financiering van reguliere investeringen van het Rijk of van lagere overheden. Het dient te gaan om additionele, grootschalige projecten (waaronder investeringen gericht op versnelling van projecten) die betekenis hebben voor de nationale economie, of om het opheffen van knelpunten voor de ontwikkeling van de nationale economie. Kleinschalige investeringsprojecten die alleen voor de lokale economie betekenis hebben, dienen door de lokale overheid zelf en/of uit de departementale begrotingen te worden betaald".

3.1.1 Toekenningsprocedure FES-projecten

Het FES was een verdeelfonds dat geoormerkte bijdragen voor projecten verstrekte aan vakdepartementen. Beschikbare FES-gelden werden eerst over de diverse beleids-

11
Het betreft hier de memorie van toelichting bij het Aardgasbatenfonds, zoals het FES aanvankelijk zou gaan heten.

terreinen verdeeld. Pas daarna volgde de invulling met concrete projecten. Beleidsterreinen die bij de start van het FES in aanmerking kwamen voor financiering uit het FES waren:

- verkeer- en vervoerinfrastructuur, inclusief kosten die samenhingen met milieumaatregelen;
- bodemsanering, voor zover een functionele relatie bestond met de hiervoor genoemde verkeer- en vervoerinfrastructuurprojecten;
- stedelijke hoofdstructuur, voor zover een functionele relatie bestond met de hiervoor genoemde verkeer- en vervoerinfrastructuurprojecten;
- de ecologische hoofdstructuur, voor zover een functionele relatie bestond met de hiervoor genoemde verkeer- en vervoerinfrastructuurprojecten;
- technologie, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur.

Het toekenningsproces op hoofdlijnen

In juni 1995 hebben de fondsbeheerders, dat waren de ministers van EZ en Financiën, de procedure voor de toekenning van FES-gelden aan projecten globaal beschreven (EZ & Financiën, 1995):

"Volgens deze procedure dragen de begrotingsbeherende departementen projecten voor aan de fondsbeheerders. De fondsbeheerders doen op basis van deze voordrachten en de uitkomsten van de toetsing van deze projecten aan de fondscriteria, voorstellen aan het kabinet. Uiteindelijk beslist de Ministerraad over de toekenning van een Fes-bijdrage." […]
De ambtelijke voorbereiding van de toekenning van Fes-bijdragen geschiedt in het kader van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid. Deze kabinetsbesluiten worden in het kader van de begrotingsbehandeling aan de Kamer voorgelegd. De Kamer heeft derhalve een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de besteding van Fes-middelen".

Figuur 7 geeft het toekenningsproces schematisch weer.

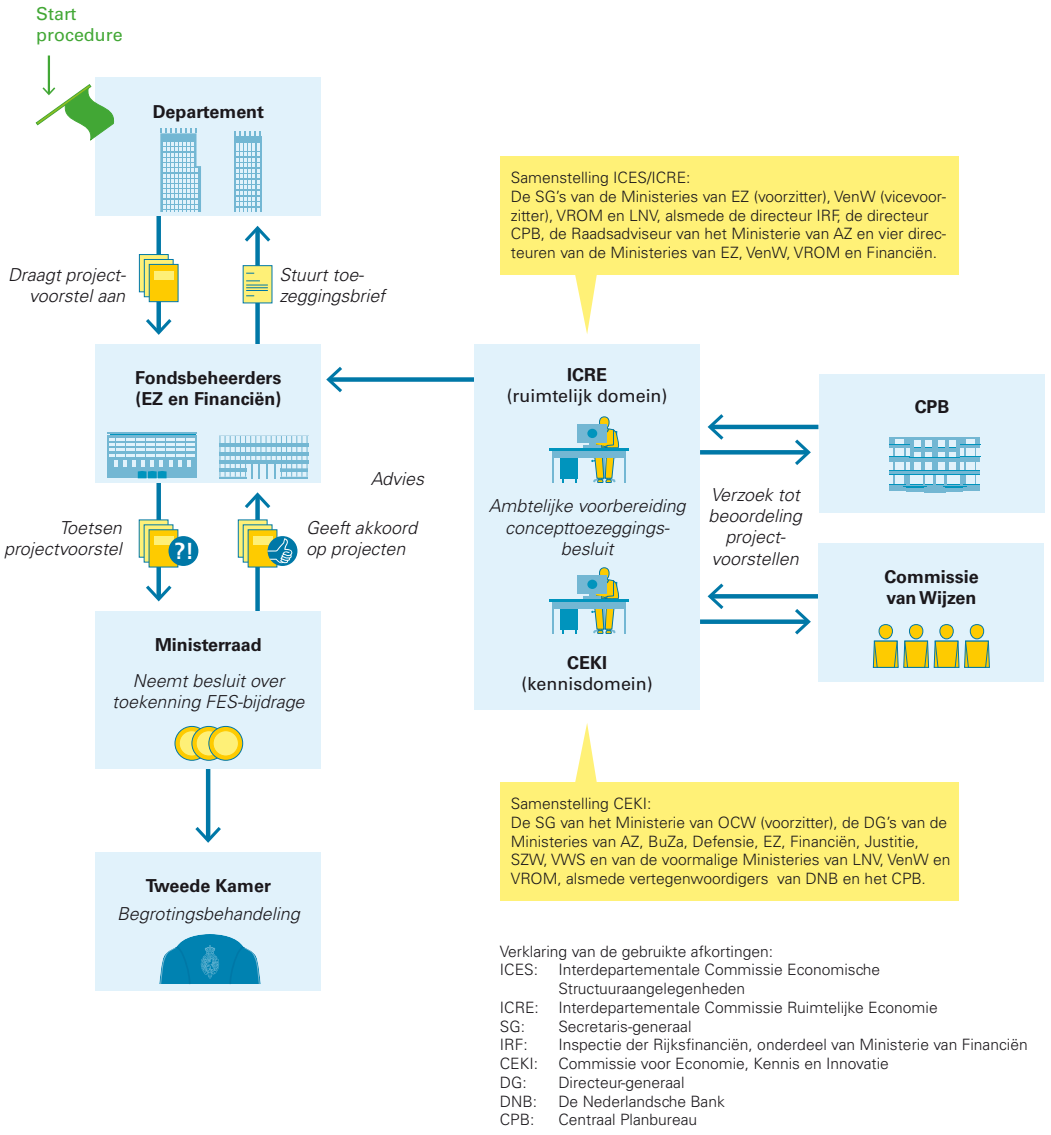
In de figuur is te zien dat de ministerraad het besluit nam of een project zou worden gefinancierd met FES-gelden, nadat de projecten ambtelijk waren voorbereid en beoordeeld. In deze voorbereidingsfase moest een ambtelijke commissie vaststellen of het project voldeed aan de fondscriteria. Bij projecten in het ruimtelijk domein gebeurde dit door de Interdepartementale Commissie Economische Structuuraangelegenheden (ICES). Projecten in het kennisdomein werden getoetst door de Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie (CEKI). De toetsing hield in dat werd nagegaan of het project:

- van nationaal belang was;
- de economische structuur versterkte;
- een extra investering vormde, die niet op de begroting van het betreffende departement stond of had gestaan.[12]

Deze criteria waren niet nader geoperationaliseerd.

12
Voor projecten uit het kennisdomein golden ook nog andere criteria, zoals maatschappelijke en economische relevantie, aansluiting op de kennis investeringsagenda en positieve effectstudies.

Figuur 7 **Procedure voor het toekennen van FES-geld**
Op hoofdlijnen



Verklaring van de gebruikte afkortingen:

ICES:	Interdepartementale Commissie Economische Structuuraangelegenheden
ICRE:	Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie
SG:	Secretaris-generaal
IRF:	Inspectie der Rijksfinanciën, onderdeel van Ministerie van Financiën
CEKI:	Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie
DG:	Directeur-generaal
DNB:	De Nederlandsche Bank
CPB:	Centraal Planbureau

De ICES (later ICRE[13] genoemd) en de CEKI konden advies vragen aan het Centraal Planbureau (CPB) en/of aan een Commissie van Wijzen. Het CPB beoordeelde de projecten op effectiviteit en efficiency en ging na of overheidsingrijpen in de rede lag (CPB, 2005; 2006, 2009a; 2009b; 2009c). De Commissie van Wijzen toetste projecten in het kennisdomein op hun wetenschappelijke, maatschappelijke en economische relevantie, de financiering en de organisatorische inrichting.

Omdat het ICRE een ambtelijk voorportaal was van de ministerraad, waren haar adviezen niet openbaar en werden deze niet aan de Tweede Kamer verstrekt. Dat gold ook voor de toezeggingsbrieven. De "eigen verantwoordelijkheid" van de Kamer ten aanzien van de besteding van de FES-middelen in de vorm van het budgetrecht, waarvan sprake is in het hiervoor weergegeven citaat, was dan ook lastig in te vullen - temeer daar in de (FES-)begrotingen weinig tot geen inhoudelijke informatie over projecten was opgenomen.

13
ICRE: Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie.

Evaluatie besluitvormingsprocedure: ruimtelijk domein
De VROM-raad karakteriseerde de ICRE en haar werkzaamheden in 2002 als "...een ruimhartige, zij het wat onvoorspelbare schaduwbeleidswereld als substituut van de formele beleidsplanning. (...) Het resultaat is een groslijst van grootschalige en kleinschalige investeringsvoorstellen zonder duidelijke status, een kwaliteitsoordeel daarover dat geen inzicht geeft in de betekenis ervan voor het strategisch regeringsbeleid (...)" (VROM-raad, 2002).

In 2004 maakte ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn) gewag van de zwakke informatiepositie van de Tweede Kamer in FES-aangelegenheden. In het rapport van de commissie stond dat het kabinet zijn besluitvorming baseerde op de adviezen van de ICRE en niet vaak van deze adviezen afweek. Voor zover de Tweede Kamer met onderliggende stukken werd geïnformeerd gebeurde dit alleen na herhaalde verzoeken en in een nauwelijks toegankelijke vorm, aldus de commissie-Duivesteijn (Tweede Kamer, 2004).

Evaluatie besluitvormingsprocedure: kennisdomein
Het beeld uit de evaluaties in het ruimtelijk domein wordt bevestigd in een evaluatie van FES-projecten op het terrein van kennisinfrastructuur (Meijerink et al., 2010). Hierin werd onder meer gesteld dat de onvoorspelbaarheid van de rondes, wisselende thematiek en wijzigingen in de procedure tot gevolg hadden dat betrokken partijen zich beperkt konden voorbereiden. Ook zouden de departementen bij de aanwijzing van FES-projecten tactisch gebruik kunnen maken van het feit dat zij verscheidene rollen vervulden. De departementen waren niet alleen betrokken bij het ontwerp van projectvoorstellen, maar bijvoorbeeld ook bij het toetsen daarvan, terwijl zij zelf belanghebbende waren.

3.1.2 Verantwoordingsprocedure FES-projecten

Vanuit het FES werden geen directe betalingen gedaan aan projecten. Bedragen die aan het fonds werden onttrokken, werden - geoormerkt - vanuit de begroting van het FES aan de betreffende departementale begrotingshoofdstukken toegevoegd. Zo werden de FES-gelden voor infrastructuurprojecten op het gebied van verkeer en vervoer toegevoegd aan de begrotingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds. De betreffende vakdepartementen verantwoordden zich vervolgens over de projecten in hun jaarverslagen.[14] Dit gebeurde dus niet in het jaarverslag van het FES. De departementen waren verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de met FES-bijdragen gefinancierde uitgaven.

De Tweede Kamer ontving tot 2003 jaarlijks een monitoringrapportage van de ICRE, met daarin de laatste stand van zaken over de projecten die uit het FES werden gefinancierd. Vanaf 2003 werd deze rapportage om het jaar aan de Tweede Kamer verstrekt (EZ, 2004).

3.2 Inkomsten en uitgaven van het FES

Figuur 8 geeft de herkomst weer van de inkomsten (de 'voeding') van het FES, en de bestemming van de uitgaven (de 'onttrekkingen') uit het FES. De figuur beslaat de gehele periode waarin het fonds heeft bestaan (1995-2010).

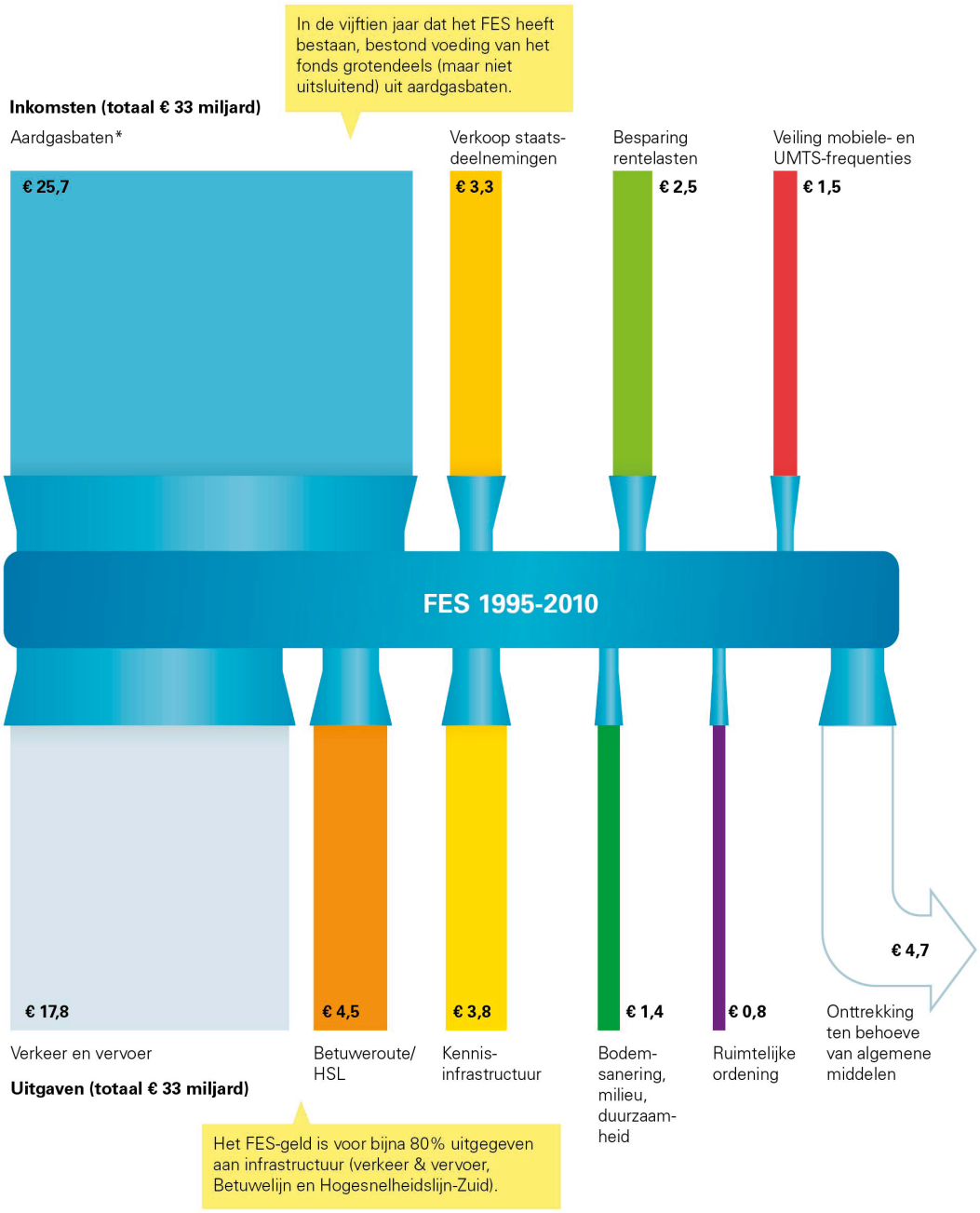
14
Zie ook ons rapport bij het Jaarverslag FES 2008 (Algemene Rekenkamer, 2009).

3.2.1 Inkomsten van het FES

De inkomsten van het FES bestonden globaal uit de volgende onderdelen:

- een deel van de aardgasbaten;
- de opbrengst van de verkoop van staatsdeelnemingen;
- de opbrengst van de veiling van ether- en UMTS-frequenties.

Figuur 8 **Fonds Economische Structuurversterking (FES): inkomsten en uitgaven**
In miljarden euro's



* De totale aardgasbaten bedroegen in de periode 1995-2010 € 111 miljard. Hiervan is 23% in het FES gestroomd. Bron: FES-jaarverslagen 1995-2010

Aanvankelijk stroomden de inkomsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en frequenties in het FES. Later is deze geldstroom omgezet naar de bespaarde netto rentelasten op de staatsschuld als gevolg van de verkoop (gecorrigeerd voor de misgelopen dividendopbrengsten). De verkoopopbrengsten zelf vloeiden niet meer in het FES.[15]

In § 3.3 bespreken we de belangrijkste beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd ten aanzien van de voeding van en de bestedingen uit het FES.

3.2.2 Uitgaven van het FES

De uitgaven van het FES waren bestemd voor de financiering van investeringsprojecten die voldeden aan de in § 3.1.1 vermelde criteria en die vielen binnen de in de Wet FES genoemde 'domeinen'.

Voorbeelden van FES-projecten op de geoormerkte beleidsterreinen

Voorbeelden van FES-projecten in de categorie vervoersinfrastructuur zijn de aanleg van de Hogesnelheidslijn (HSL) en de Betuweroute. In totaal is ongeveer 80% van de FES-uitgaven naar verkeer en vervoer gegaan.

Voorbeelden van FES-projecten in de categorie bodemsanering zijn het project 'Bodem Verkeer & Vervoer/Vinex' en het project 'Bodem NS stationslocaties', gericht op sanering van de vervuilde grond onder respectievelijk VINEX-locaties en stationslocaties van de NS.

Voorbeelden van FES-projecten op het terrein van stedelijke hoofdstructuur zijn de zogenoemde Sleutelprojecten, gericht op integrale stedenbouwkundige ontwikkelingen op en rond de HSL-stations Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Breda.

Een voorbeeld van een FES-project dat betrekking had op de ecologische hoofdstructuur is 'Mooi en vitaal Delfland', gericht op herstructurering van de glastuinbouw in het Delfland en de aanleg van recreatieve infrastructuur.

Een voorbeeld van een FES-project in de categorie kennisinfrastructuur is het project 'Modernisering VMBO-scholen', gericht op het vernieuwen van de VMBO-schoolgebouwen die in slechte staat verkeerden.

Uiteindelijk zijn niet alle toegezegde FES-middelen besteed. Bij sommige projecten is slechts een deel van het toegezegde FES-geld besteed. Zo was aan de in het kader hierboven genoemde Sleutelprojecten rond de HSL-stations € 336 miljoen aan FES-geld toegezegd, waarvan uiteindelijk slechts € 147 miljoen is uitgegeven.

In de loop der jaren zijn de uitgavencategorieën waarbinnen het FES-geld mocht worden besteed veelvuldig aangepast. De belangrijkste beleidswijzigingen bespreken we in § 3.3.

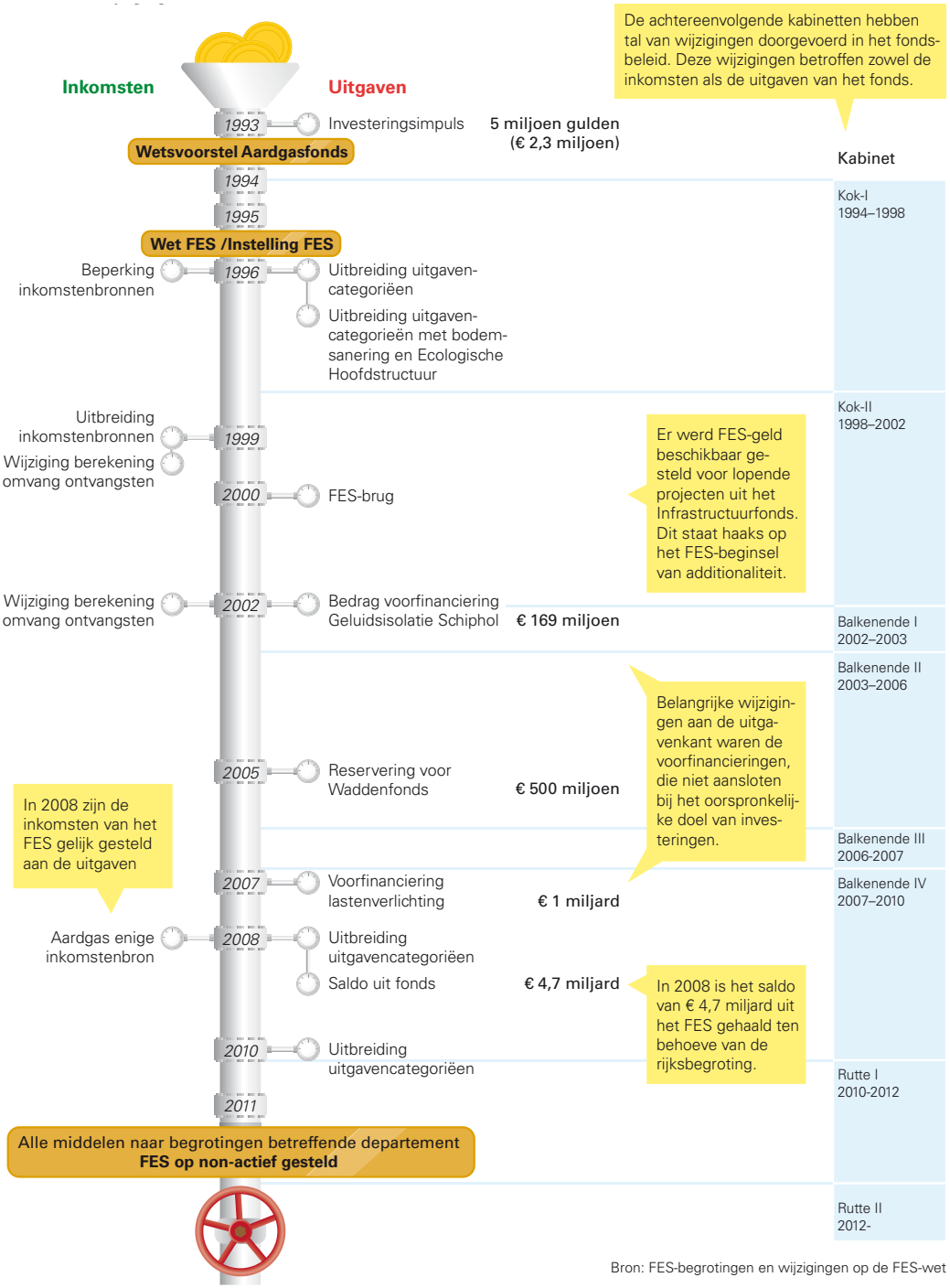
3.3 Beleidswijzigingen FES

Uit welke bronnen het FES zou worden gevoed en waaraan dat geld mocht worden uitgegeven, is bij de instelling van het FES in de Wet FES vastgelegd. Met enige regelmaat werden beleidswijzigingen doorgevoerd. Deze werden zowel doorgevoerd door aanpassing van de Wet FES zelf, alsook door amenderingen buiten de Wet FES om, in bijvoorbeeld de begrotingswet.

Figuur 9 geeft de belangrijkste wijzigingen weer die onder de verschillende kabinetten zijn doorgevoerd. In § 3.3.1 bespreken we de verschillende wijzingen en de effecten daarvan.

15
Ten aanzien van de opbrengst uit de verkoop van frequenties is de voeding van het FES weer later omgezet naar een annuïteit. Hierbij werd jaarlijks een vast bedrag, bestaande uit de opbrengst plus met rente, in het FES gestort. De looptijd van de annuïteit was gelijk aan de looptijd van de verkochte frequentierechten.

Figuur 9 **Beleidswijzigingen rond het FES, 1995-2011**



Bron: FES-begrotingen en wijzigingen op de FES-wet

3.3.1 Toelichting en duiding van de belangrijkste wijzigingen

De inkomsten en uitgavencategorieën van het FES (c.q. de criteria daarvoor) zijn in de loop der jaren diverse malen gewijzigd. Figuur 9 laat zien dat op drie momenten de beleidscategorieën waarbinnen FES-projecten moesten vallen, zijn uitgebreid. Op twee andere momenten zijn deze beleidscategorieën juist weer ingeperkt.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok (Tweede Kamer, 1998) werd vastgelegd dat een aantal al bestaande projecten uit het Infrastructuurfonds voortaan uit het FES zouden worden gefinancierd:

"Meevallers bij de voeding van het FES kunnen worden benut voor het doen van extra uitgaven die onder de FES-criteria vallen en/of worden gebruikt om meer reeds geplande infrastructuuruitgaven ten laste van het FES te brengen. In het laatste geval ontstaat ruimte op de begroting voor het doen van extra uitgaven".

Hiermee werd een van de oorspronkelijke FES-uitgangspunten losgelaten: het uitgangspunt dat vanuit het FES alleen additionele projecten mochten worden gefinancierd. In 2000 werd voor het eerst van deze mogelijkheid, die de naam 'FES-brug' kreeg, gebruikgemaakt. In totaal is met de FES-brug een bedrag van € 1,5 miljard gemoeid in de periode 2000-2006. In 2007 is de FES-brug afgeschaft. Eén van de in de FES-begroting 2008 genoemde redenen hiervoor is dat het veelal een structurele financiering betrof waarvoor het FES niet bedoeld was.

In 2002 werden aardgasbaten die eigenlijk bestemd waren voor het FES, voor het eerst gebruikt om andere uitgaven van het Rijk vóór te financieren. De bedragen voor deze voorfinancieringen zouden later alsnog aan het FES worden toegevoegd. Er werd hierbij als het ware 'geleend' uit het FES. De grootste voorfinanciering vond plaats in 2007 ten behoeve van lastenverlichting. Hiertoe is eind 2006 artikel 5a toegevoegd aan de Wet FES. In dit artikel is geregeld dat, met betrekking tot het jaar 2007, de ontvangsten van het fonds werden verminderd met € 1 miljard en dat deze in 2009 zouden worden vermeerderd met € 1 miljard + rente. Door wijzigingen in de voedingssystematiek zijn de voorgenomen terugstortingen in het FES echter nauwelijks meer uitgevoerd. In totaal is een bedrag van € 1.268 miljoen voorgefinancierd, waarvan € 99 miljoen is teruggestort voordat het FES eind 2010 op non-actief is gesteld.

In 2008 werd een derde oorspronkelijk uitgangspunt van het FES losgelaten. Het kabinet besloot toen de omvang van de voeding van het FES gelijk te stellen aan de omvang van de uitgaven. Er stroomde dus jaarlijks niet meer geld het FES in dan dat er uitgaven waren. Het idee hierachter was dat de voeding van het FES niet meer afhankelijk zou zijn van de veranderende olieprijs. "Dit voorkomt", zo vermeldt de memorie van toelichting bij de FES-begroting 2008, "bij hoge meevallers het risico op een te korte aanloop naar de besluitvorming en bij tegenvallers het risico van bezuinigingen op lopende projecten."
Met deze aanpassing van de voeding moesten investeringsuitgaven weer concurreren met de lopende uitgaven, terwijl het FES juist was opgericht om dit te voorkomen. Omdat een batig saldo in het fonds door deze beleidswijziging geen functie meer had, is het saldo van het FES van € 4,7 miljard overgeheveld naar de algemene middelen.

Door de opeenvolgende aanpassingen verloor het FES zijn functie en dit resulteerde in het op non-actief stellen van het FES in 2010. De facto was het FES hiermee opgeheven.

3.3.2 Onzekerheid over rechtmatigheid uitgaven na opheffing FES

Met ingang van 2011 is het FES op non-actief gesteld. Over de afwikkeling van het FES hebben wij in ons rapport bij het jaarverslag over 2011 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) een kritische opmerking gemaakt (Algemene Rekenkamer, 2012). Wij constateerden dat door de manier waarop het fonds op non-actief is gesteld, er achteraf onzekerheid was ontstaan over de 'FES-waardigheid' van de FES-uitgaven in 2010. Dit betrof een bedrag van € 2,3 miljard.
De FES-waardigheid van FES-projecten werd indertijd gecontroleerd door de departementale auditdiensten. Zij gingen na of de door de vakdepartementen gedeclareerde

FES-uitgaven voldeden aan de voorwaarden voor de projecten die in de toezeggingsbrieven waren gesteld.
De minister van EL&I besloot echter in 2011 dat het onderzoek naar de FES-waardigheid van de FES-uitgaven van 2010 niet hoefde te worden uitgevoerd. Er werd namelijk, omdat het FES vanaf 2011 op non-actief was gesteld, geen FES-jaarverslag 2011 meer opgesteld.
De minister heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd, maar ging door zijn handelswijze wel voorbij aan zijn verantwoordingsplicht. De verantwoording over de FES-uitgaven liep over twee jaarverslagen en deze cyclus werd, door de discontinuïteit in het FES, niet volledig doorlopen.

3.3.3 Kritiek op uitgangspunten en omgang FES

De uitgangspunten van en de omgang met het FES hebben in de loop der jaren veel commentaar gekregen. Het ging daarbij onder meer om:[16]

- kritiek op het ontbreken van integrale afwegingen over de inzet van aardgasbaten en als gevolg daarvan het ontbreken van transparantie hierover in het begrotings- en verantwoordingsproces;
- discussie over de vraag of het doen van investeringen wel gekoppeld zou moeten zijn aan de (schommelende) aardgasbaten;
- kritiek op de ondoorzichtige besluitvorming over investeringsvoorstellen;
- twijfel over het maatschappelijk rendement van de investeringen die vanuit het FES werden gefinancierd.

Een deel van deze kritiekpunten komt terug in de ‘lessen voor toekomstige fondsvorming’ die we in hoofdstuk 5 bespreken.

16
CPB, RIVM, RPB & SCP, 2002; DNB, 2008; Koedijk, 2009; Ros, 2009; EZ, 2010.

4 Vorming van een staatsvermogensfonds

Het FES kan worden gekenschetst als een verdeelfonds: de inleg in het fonds wordt verdeeld over de begrotingen van ministeries. Dit betekent dat de aardgasbaten die in het fonds vloeien niet worden gebruikt om te beleggen voor toekomstige generaties, maar direct worden geïnvesteerd in wat in hoofdstuk 3 is aangeduid als 'bovengronds vermogen'.

Nederland had ten aanzien van de besteding van de aardgasbaten ook andere keuzes kunnen maken. De aardgasbaten hadden in een zogenoemd *staatsvermogensfonds* kunnen worden gestort in plaats van in een verdeelfonds zoals het FES. En er had voor gekozen kunnen worden om een groter deel van de baten in zo'n fonds te laten vloeien dan bij het FES is gebeurd.
In dit verband wordt in de media en de politiek regelmatig gerefereerd aan hoe Noorwegen zijn aardgas- en aardoliegelden heeft belegd. De Noorse gas- en oliebaten worden in hun geheel in een staatsvermogensfonds gestort en op die manier wordt er vermogen opgebouwd voor huidige en toekomstige generaties.

We beginnen dit hoofdstuk met een uitleg bij het begrip 'staatsvermogensfonds'. Vervolgens staan drie twee vragen centraal:

- Wat zou de omvang van het fonds zijn als Nederland vanaf 1960 het 'Noorse model' had gevolgd en hiervoor alle aardgasbaten zou hebben ingezet?
- Wat zou thans de omvang van het fonds zijn geweest als het FES een vermogensfonds zou zijn geweest en geen verdeelfonds?
- Wat zou in 2035 de omvang van het fonds kunnen zijn als Nederland vanaf nu voor het 'Noorse model' zou kiezen?

De exercitie die we bij de beantwoording van deze vragen hebben uitgevoerd is een louter rekenkundige. We hebben geen rekening gehouden met het (maatschappelijk) rendement dat via de rijksbegroting is en wordt gerealiseerd dankzij de besteding van de aardgasbaten aan maatschappelijke doelen.

4.1 Wat is een staatsvermogensfonds?

Een staatsvermogensfonds, ook wel een 'sovereign wealth fund' genoemd, is een beleggingsfonds dat wordt beheerd door de overheid van een land, en waarover deze overheid een grote mate van zeggenschap heeft, met name ten aanzien van het beleggingsbeleid. De middelen van het fonds zijn veelal afkomstig uit baten van de winning van delfstoffen dan wel uit belastingopbrengsten samenhangend met de winning van die delfstoffen, of uit begrotingsoverschotten. Een belangrijk verschil met een verdeelfonds is dat een vermogensfonds gericht is op vermogensopbouw; de inleg wordt belegd. Bij een verdeelfonds vindt in principe geen vermogensopbouw plaats, omdat de inleg weer wordt verdeeld.

Er bestaat een internationaal forum van landen die een staatsvermogensfonds bezitten en beheren. Noorwegen behoort tot de 27 landen die zijn aangesloten bij dit International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF). Het IFSWF hanteert een aantal principes voor het beheer en de verantwoording over het beleggingsbeleid, zoals (IFSWF, 2008):

- Er moet een duidelijk en openbaar stelsel van regels, wetgeving en procedures zijn waarin de inkomsten, uitgaven en bestedingen van het fonds zijn vastgelegd.
- Het raamwerk waarbinnen het fonds opereert moet zodanig zijn ingericht, met scheiding van rollen en verantwoordelijkheden, dat het management zelfstandig kan handelen in de uitvoering van de gestelde doelen en over het handelen verantwoording kan afleggen.
- Het raamwerk waarbinnen het fonds werkt, de na te streven doelen en de onafhankelijkheid van het management ten opzichte van de eigenaar van het fonds moeten openbaar zijn.
- Het investeringsbeleid van het fonds moet duidelijk zijn en in overeenstemming met de doelen, en de investeringsstrategie dient te zijn gebaseerd op een gedegen portfoliostrategie.
- De investeringsbeslissingen van het fonds dienen gericht te zijn op een maximale opbrengst die overeenkomt met de investeringsstrategie, vanuit een economische en financiële basis.

4.2 Modelberekening: wat als Nederland de Noorse strategie had gevolgd?

In Noorwegen werd in 1969 olie ontdekt. Het duurde enkele jaren totdat de omvang daarvan duidelijk werd. In 1983 werd voor het eerst voorgesteld om een fonds te vormen voor de oliebaten. In 1990 heeft het Noorse parlement een wet aangenomen die de oprichting van het Government Pension Fund (staatspensioenfonds) mogelijk maakte. Het staatspensioenfonds is een beleggingsfonds, waarin sinds 1996 geld wordt gestort. In de loop der jaren is dit fonds een belangrijke financiële bron voor de overheidsuitgaven geworden.

Noors staatspensioenfonds

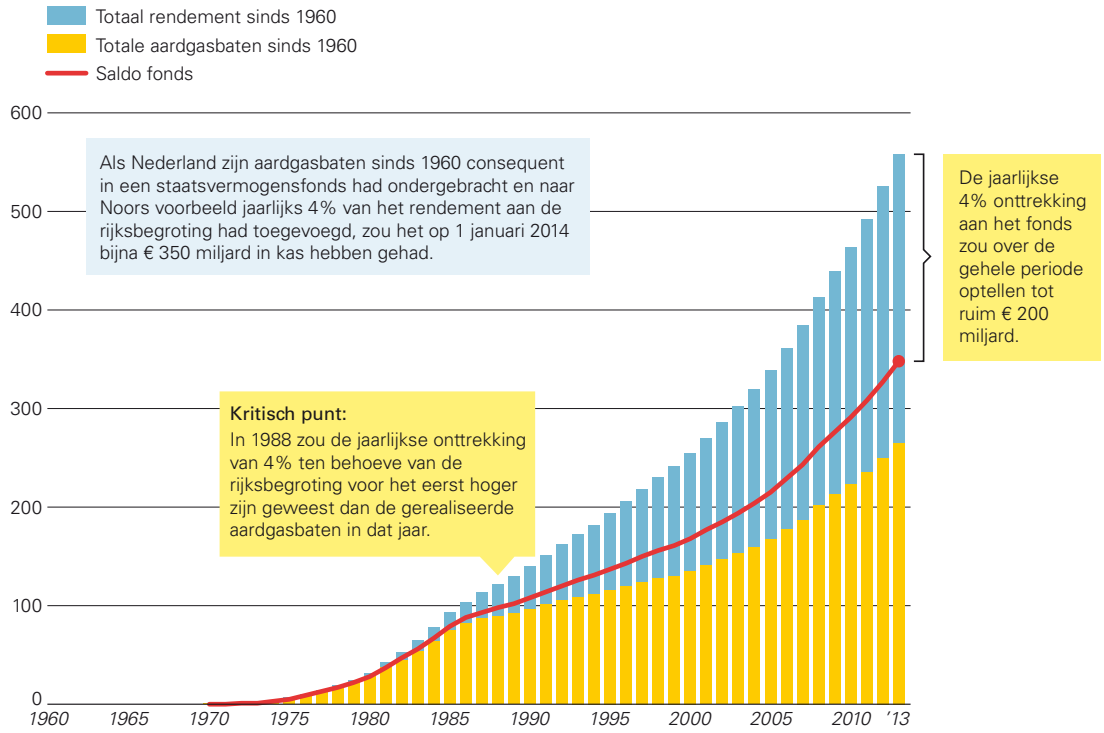
Doel
Het idee van het 1990 opgerichte Staatspensioenfonds was om regelmatig oliebaten te storten in het fonds. Het fonds dient om langetermijnbelangen te waarborgen bij het gebruik van de olieopbrengsten.

Beheer
Het fonds wordt beheerd door Norges Bank Investment Management (NIBM), een onderdeel van de Noorse centrale bank. NIBM voert het beheer uit in opdracht van het Noorse ministerie van Financiën, dat het fonds namens de Noorse bevolking bezit. Het ministerie bepaalt de beleggingsstrategie van het fonds, na advies van onder anderen NIBM en mede op basis van de uitkomsten van discussies in het parlement.

Rendement
Het Noorse staatspensioenfonds heeft over de periode 1998-2013 een gemiddeld rendement van 5,7% gehaald. De beheerkosten van het fonds bedragen ongeveer 0,07%. Van het vermogen van het fonds wordt jaarlijks 4% toegevoegd aan de algemene middelen. De rest blijft achter in het fonds.

Als Nederland er van meet af aan voor had gekozen al zijn aardgasbaten in een staatsvermogensfonds onder te brengen en op eenzelfde manier als de Noren met het fonds zou zijn omgegaan, dan zou het saldo van het fonds op 1 januari 2014 bijna € 350 miljard hebben kunnen bedragen; zie figuur 10.

Figuur 10 **Wat als Nederland van meet af aan zijn aardgasbaten in een staatsvermogensfonds had gestort?**
In miljarden euro's



Berekening gebaseerd op de gerealiseerde aardgasbaten, een jaarlijks rendement van 5,6% en een jaarlijkse onttrekking van 4%.

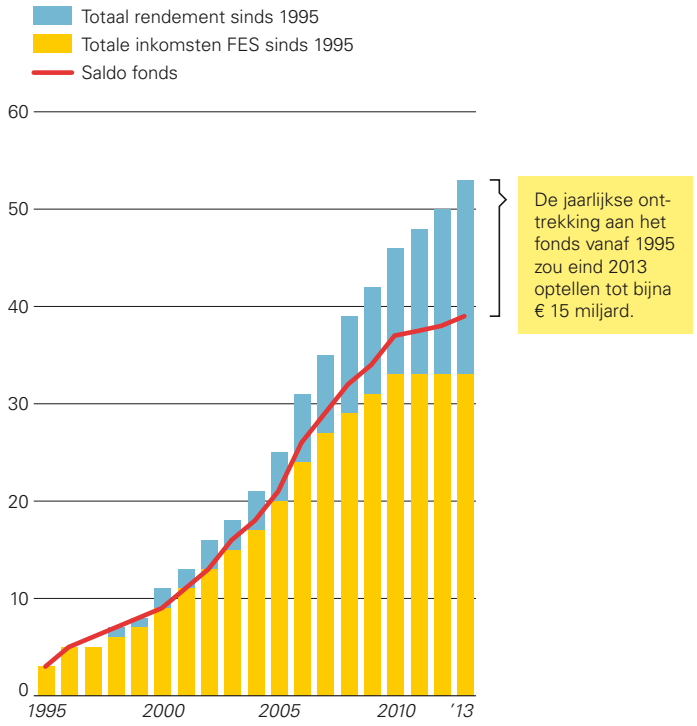
Zoals figuur 10 laat zien zouden in dit scenario de jaarlijkse onttrekkingen uit het fonds over de hele periode (tot en met 2013) zijn opgelopen tot ruim € 200 miljard. Dit bedrag is lager dan het bedrag van € 265 miljard aan aardgasbaten dat in werkelijkheid op de rijksbegroting terecht is gekomen. De jaarlijkse onttrekking van 4% zou in 2013 een omvang hebben gehad van rond de € 13 miljard, minder dan de werkelijk ontvangen aardgasbaten van € 15 miljard.

4.3 Modelberekening: wat als het FES een vermogensfonds was geweest?

In figuur 11 geven we weer welk vermogen Nederland had kunnen opbouwen als destijds een vermogensfonds was gevormd.
We hebben hierbij de uitgangspunten gebruikt van het Noorse model. Hoewel er sinds 2011 geen geld meer in het FES is gevloeid, zou het vermogen in het FES in dit scenario zijn blijven groeien, dankzij het rendement. In 2013 zou de onttrekking van 4% uit het vermogen in het fonds € 1,5 miljard hebben bedragen. De totale onttrekking zou in 2022 boven de € 28 miljard, het totaalbedrag aan onttrekkingen uit het FES, zijn uitgekomen.

Figuur 11 **Wat als FES geen verdeelfonds maar een staatsvermogensfonds zou zijn geweest?**
In miljarden euro's

Als Nederland alle FES-middelen in een staatsvermogensfonds had ondergebracht en naar Noors voorbeeld jaarlijks 4% van het rendement aan de rijksbegroting had toegevoegd, zou het op 1 januari 2014 bijna € 40 miljard in kas hebben gehad.



Berekening gebaseerd op de gerealiseerde inkomsten van het FES (bron: FES-jaarverslagen), een jaarlijks rendement van 5,6% en een jaarlijkse onttrekking van 4%.

4.4 Modelberekening: wat als Nederland in de toekomst de Noorse strategie volgt?

Het is mogelijk dat Nederland alsnog het 'Noorse model' gaat volgen. Wij zijn nagegaan wat de omvang van zo'n fonds zou kunnen worden wanneer Nederland vanaf 2015 alle aardgasbaten die de Staat ontvangt, in zo'n fonds zou onderbrengen.

Uit onze berekeningen komt naar voren dat het Rijk in een dergelijk scenario een vermogen zou kunnen opbouwen van ruim € 150 miljard in 2035; zie figuur 12.

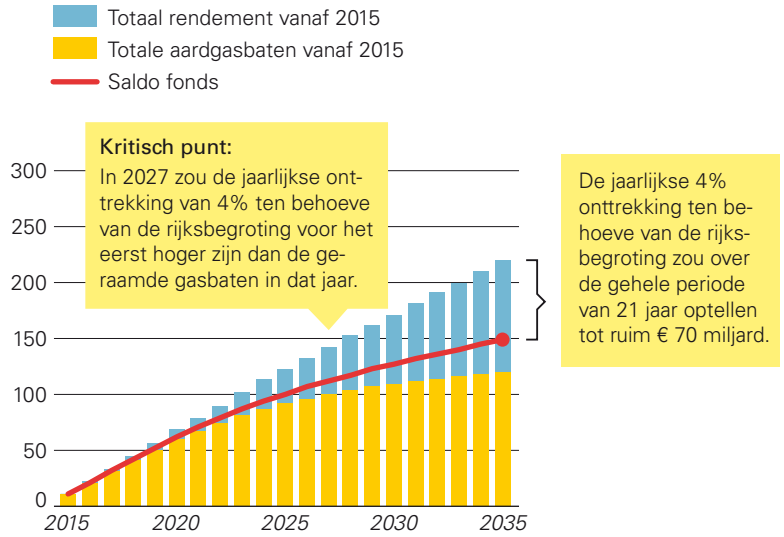
De verwachte jaarlijkse aardgasbaten lopen terug. Dit is het gevolg van het leegraken van onze aardgas- en olievelden. De verwachte aardgasbaten dalen van circa € 10 miljard in 2015 naar circa € 2 miljard in 2035. In geval dat een vermogensfonds zou worden gevormd zou in 2035 de onttrekking op bijna € 6 miljard uitkomen.

Wanneer vanaf 2015 de Nederlandse aardgasbaten in een fonds zouden worden gestort, heeft dit als consequentie dat vanaf 2015 de aardgasbaten niet langer aan de algemene middelen worden toegevoegd. Dit leidt tijdelijk tot een extra tekort op de rijksbegroting. In 2027 zou in dit scenario een kritisch punt worden bereikt. Dankzij de beleggingsopbrengsten en het effect van 'rendement op rendement' zou Nederland in dat jaar voor het eerst meer kunnen onttrekken aan het fonds dan de geraamde aardgasbaten voor dat jaar.

Figuur 12 **Wat als Nederland vanaf nu een aardgasbatenfonds zou gaan vormen naar Noors model?**

In miljarden euro's

Als Nederland met ingang van 2015 de aardgasbaten naar Noors model zou storten in een staatsvermogensfonds (met jaarlijks 4% onttrekking), zou dit bijna € 150 miljard in 2035 kunnen opleveren.



Berekening gebaseerd op de verwachte aardgasopbrengst (bron: Ministerie van EZ i.s.m. Algemene Rekenkamer), een jaarlijks rendement van 5,6% en een jaarlijkse onttrekking van 4%.

5 Scenario's voor de toekomst

In de voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet wat de aanleiding was voor het oprichten van het FES en welke doelen met het FES werden nagestreefd. Ook hebben we beschreven hoe de besluitvorming en verantwoording over FES-projecten verliep en hoe in de loop der jaren met het fonds is omgegaan. Tot slot hebben we - ter vergelijking - stilgestaan bij de manier waarop Noorwegen met zijn aardgas- en oliebaten omgaat. Op basis van deze kennis kunnen we nu, ook met het oog op de plannen voor het 'Toekomstfonds', het parlement enkele lessen voor toekomstige fondsvorming meegeven.

We schetsen in dit hoofdstuk enkele mogelijke scenario's voor de besteding van de toekomstige aardgasbaten. Deze scenario's variëren van besteding via de algemene middelen tot storting van de aardgasbaten in een fonds, of een mengvorm van beide. Per scenario beschrijven we kort de voor- en nadelen. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op lessen die we uit het verleden hebben kunnen trekken en die volgens ons relevant zijn bij oprichting van een (nieuw) fonds.

5.1 Scenario 1: aardgasbaten besteden via algemene middelen

In het eerste scenario worden de aardgasbaten volledig besteed via de algemene middelen, zoals dat ook nu gebeurt. Investeringsuitgaven moeten concurreren met lopende uitgaven en mogelijke andere wensen van het parlement. Er kan geen relatie worden gelegd tussen de aardgasbaten en waaraan deze zijn besteed.

Het belangrijkste voordeel van dit scenario is dat er op korte termijn geen extra financieringstekort ontstaat, zoals het geval zou zijn wanneer gasbaten apart zouden worden gezet in een (vermogens)fonds (zie § 5.2). Dit voordeel is wel tijdelijk; de aardgasbaten zullen immers op middellange termijn teruglopen omdat het aardgas opraakt.
Een nadeel van dit scenario is dat de terugloop van de aardgasbaten niet wordt gecompenseerd door blijvende inkomsten uit het opgebouwde vermogen, zoals het geval zou zijn wanneer gekozen zou worden voor een staatsvermogensfonds (zie § 5.2.2).
Volgens het CPB zal de stijging van belastingen en premies echter meer dan genoeg zijn om het effect van het wegvallen van de aardgasbaten te compenseren (CPB, 2014).

5.2 Scenario 2: aardgasbaten in een fonds

In het tweede scenario vloeien de aardgasbaten in een fonds. Er zijn dan grofweg twee opties denkbaar: een verdeelfonds waarvan de inleg wordt besteed (zoals bij het FES het geval was), of een staatsvermogensfonds waarvan de inleg wordt gebruikt om vermogen op te bouwen (zoals het Noorse staatspensioenfonds).

Wanneer fondsvorming wordt overwogen is het volgens ons van belang om de voor- en nadelen van fondsvorming expliciet te maken. Overwegingen die bij de keuze een rol spelen, zijn:

- de wens om het beschikbare geld te gebruiken om vermogen op te bouwen of dit voor specifieke uitgaven te bestemmen, in plaats van het jaarlijks te besteden aan de begrotingsdoelen;

- het door de rijksoverheid gehanteerde administratieve stelsel. In een administratie op baten-lastenbasis is de noodzaak van fondsvorming met het oog op begrotingsdiscipline wellicht minder groot omdat investeringsbeslissingen dan per definitie integraal worden afgewogen tegen andere lopende begrotingsuitgaven; en
- de gewenste mate van democratische invloed op het beheer van het fonds, de voeding van het fonds en op de onttrekkingen aan het fonds, zowel op het niveau van bestedingscategorieën als op projecten (budgetrecht).

Een fonds kan binnen of buiten de rijksoverheid worden geplaatst. In beide gevallen heeft het parlement budgetrecht ten aanzien van de voeding van het fonds. Indien het fonds buiten de rijksoverheid wordt geplaatst heeft het parlement in principe geen budgetrecht ten aanzien van de uitgaven uit het fonds. Wanneer een vermogensfonds wordt ingesteld is het denkbaar dat periodiek een uitkering aan de algemene middelen van het Rijk wordt gedaan vanuit het rendement op het vermogen van het fonds, zoals in het 'Noorse model' het geval is. Het parlement beslist dan over de besteding hiervan.

5.2.1 Scenario 2A: verdeelfonds

Bij een verdeelfonds wordt de inleg van het fonds in principe volledig besteed. Een belangrijk voordeel van een verdeelfonds is dat daarmee bepaalde typen uitgaven, bijvoorbeeld investeringen, kunnen worden gewaarborgd door de stortingen in het fonds te bestemmen voor specifieke doelen. Met een verdeelfonds kunnen bovendien niet tot besteding gekomen ontvangsten worden meegenomen naar een volgend jaar. Volledige storting van de aardgasbaten in een verdeelfonds kan als nadeel hebben dat er op korte termijn een extra financieringstekort kan ontstaan, omdat ontvangsten uit de aardgasbaten al zijn ingeboekt voor de komende jaren.[17] Ook bij de keuze voor een verdeelfonds geldt dat de terugloop in de aardgasbaten niet wordt gecompenseerd door vermogensrendementen zoals dat het geval bij een staatsvermogen (zie hierna).

5.2.2 Scenario 2B: staatsvermogensfonds

Wanneer een staatsvermogensfonds wordt ingesteld, wordt de inleg van het fonds belegd om vermogen op te bouwen. Het voordeel hiervan is dat een vermogensfonds rendement blijft genereren, ook als de aardgasbaten zijn opgedroogd. Door niet meer dan het reële rendement uit het fonds te halen,[18] blijft de hoofdsom van zo'n fonds intact. Het geld dat jaarlijks uit het fonds wordt gehaald, zou kunnen worden aangewend voor bepaalde typen uitgaven (bijvoorbeeld investeringen), binnen of buiten de rijksbegroting. Een voordeel van besteding binnen de rijksbegroting is dat het budgetrecht van het parlement daarmee is gewaarborgd.
Een nadeel van het storten van de aardgasbaten in een staatsvermogensfonds is dat dat op korte termijn leidt tot een extra financieringstekort. De ontvangsten uit de aardgasbaten zijn al ingeboekt voor de komende jaren, en het wegvallen hiervan zou moeten worden gecompenseerd.

5.3 Lessen bij fondsvorming

In de laatste twee scenario's is sprake van fondsvorming. Op basis van onze bevindingen uit dit onderzoek kunnen we, ook met het oog op de plannen voor het 'Toekomstfonds' dat (deels) zal worden gevoed met meevallers in de aardgasbaten, het parlement enkele lessen voor toekomstige fondsvorming meegeven.

17
Het effect is beperkt of zelfs afwezig indien uitgaven die nu nog uit de algemene middelen worden gedaan, voortaan uit het verdeelfonds worden gedaan.

18
Met reëel rendement wordt bedoeld het werkelijke rendement gecorrigeerd voor inflatie.

We onderscheiden drie ‘lessen voor de toekomst’:

- Maak in geval van fondsvorming een weloverwogen keuze voor een specifiek type fonds (vermogensfonds/verdeelfonds), zorg ervoor dat de doelen van het fonds helder zijn geformuleerd en passen bij het fondstype. Stel voorts een eenduidig stelsel van procedures en criteria op.
- Zorg dat het management van het fonds en de advisering over de toekenning van fondsgelden onafhankelijk gebeurt.
- Maak heldere afspraken over hoe er informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd over het fondsbeheer, zorg voor onafhankelijke evaluaties en verbind gevolgen aan uitkomst van evaluaties.

Hieronder lichten we deze lessen kort toe.

Maak in geval van fondsvorming een weloverwogen keuze voor een specifiek type fonds (vermogensfonds/verdeelfonds), zorg ervoor dat de doelen van het fonds helder zijn geformuleerd en passen bij het fondstype. Stel voorts een eenduidig stelsel van procedures en criteria op.

De fondsdoelstelling bij de instelling van het FES - ondergronds vermogen gebruiken om de economische structuur te versterken - was ruim geformuleerd. Een meer gedetailleerde, eenduidige uitwerking hiervan ontbrak, met als gevolg dat er binnen de doelstelling van FES ruimte bleek te zijn om hieraan invulling te geven.

De beleidswijzigingen gedurende de looptijd van het FES aangaande de voeding en onttrekkingen aan het fonds, waren talrijk. Op zichzelf waren deze beleidswijzingen legitiem, maar een les voor de toekomst is om daarbij de grote lijn en de oorspronkelijke doelstelling in het oog te houden.

Bij de vorming van een nieuw fonds verdient het aanbeveling om regels, procedures en doelen niet alleen helder en eenduidig vast te leggen, maar hierbij ook een grote mate van transparantie na te streven jegens het parlement. Bovendien is het van belang om duidelijk te zijn over de na te streven omvang van het fonds.
In geval van een verdeelfonds is transparantie over de bestedingen extra van belang opdat het parlement het budgetrecht goed kan uitoefenen. Dit geldt ook wanneer de besteding van het rendement van een staatsvermogensfonds niet via de algemene middelen loopt, zoals bij de plannen voor het Toekomstfonds het geval lijkt te zijn.

Over de plannen voor het Toekomstfonds willen we in dit verband nog opmerken dat het kabinet voornemens is het fonds te voeden met de meevallers uit de aardgasbaten. Dit betekent dat over de omvang van de voeding pas duidelijkheid ontstaat bij het opmaken van de verantwoording van het Rijk, als bekend wordt wat de werkelijke aardgasbaten zijn. Door de voeding afhankelijk te laten zijn van de meevallers in de aardgasbaten, is de nauwkeurigheid van de raming van cruciaal belang. De raming is immers een van de twee bepalende factoren voor de voeding en daarmee de omvang van het Toekomstfonds.

Zorg dat het management van het fonds en de advisering over de toekenning van fondsgelden onafhankelijk gebeurt.

Indien wordt gekozen voor een staatsvermogensfonds, is het van belang om te zorgen voor een onafhankelijk fondsbeheer. Een eenduidige afbakening van de rollen is noodzakelijk.
Om belangenverstrengeling of de schijn daarvan te voorkomen zou de advisering over de besteding van de middelen niet moeten komen te liggen bij de indieners van bestedingsvoorstellen, zoals bij het FES in sommige gevallen is gebeurd.

Maak heldere afspraken over hoe er informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd over het fondsbeheer, zorg voor onafhankelijke evaluaties en verbind gevolgen aan uitkomst van die evaluaties.

Tot slot wijzen wij erop dat er moet worden gezorgd voor een goede verantwoording aan het parlement over de besteding van de fondsmiddelen. Zeker wanneer een fonds op afstand wordt geplaatst van de rijksoverheid moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening met betrekking tot het fondsbeheer, inkomsten en uitgaven en, in geval van een verdeelfonds, de besteding van de middelen. Bedenk vooraf welke informatie nodig is om te kunnen beoordelen of bijsturing nodig is. Het is daarbij van belang om regelmatig het functioneren van het gekozen stelsel te evalueren.

Een goede besteding van fondsgelden met een specifieke doelstelling op basis van zinvolle inhoudelijke analyses is een hele opgave. Daarom is het belangrijk om te FES voerde het CPB ex-ante-beoordelingen uit van projecten. Hoewel het merendeel van de door het CPB beoordeelde FES-projecten geen positieve beoordeling kreeg, troffen wij slechts in een van de acht bekeken projecten aanvullende voorwaarden aan in de toezeggingsbrief van de FES-beheerder. Derhalve benadrukken wij dat het van belang is gevolgen te verbinden aan de uitkomsten van ex-ante evaluaties van met fondsgeld gefinancierde projecten. Om het toekenningsbeleid van het fonds gaandeweg te kunnen verbeteren zouden bovendien ook ex-post-evaluaties van met fondsgeld gefinancierde projecten moeten worden uitgevoerd.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

6.1 Reactie minister van Economische Zaken

De minister van EZ heeft op 3 oktober 2014 gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De integrale reactie van de minister staat op onze website, www.rekenkamer.nl.

De minister schrijft dat wij in ons rapport het beeld schetsen dat het verstandig zou zijn om de aardgasbaten, naar Noors voorbeeld, in een staatsvermogensfonds onder te brengen. Hij wijst erop dat het kabinet daar niet voor kiest. De minister geeft aan dat het vanzelfsprekend van belang is om verstandig om te gaan met de aardgasbaten. De gasbaten zijn tijdelijke inkomsten die op termijn een steeds kleiner deel van de rijksbegroting gaan uitmaken. Er is dan ook aanleiding hierop te anticiperen en een deel te gebruiken om te sparen, aldus de minister. Daarnaast is het van belang om te investeren in zaken waar we in de toekomst geld mee willen verdienen. De minister stelt dat in het Toekomstfonds beide gebeurt.

Bij de modelberekeningen die in ons rapport worden gemaakt plaatst de minister drie kanttekeningen.
Ten eerste vindt hij dat in het rapport te gemakkelijk wordt gestapt over de gevolgen voor de rijksbegroting die zouden optreden wanneer de keuze zou worden gemaakt om de aardgasbaten onder te brengen in een staatsvermogensfonds. Hij geeft aan dat er in dat geval een bezuinigingsoperatie van ruim € 10 miljard per jaar nodig zou zijn, die op korte termijn haar weerslag zou hebben op de Nederlandse economie.
Ten tweede wijst de minister erop dat in onze berekeningen de maatschappelijke rendementen op de uitgaven van de overheid buiten beschouwing worden gelaten. Om tot een eerlijke vergelijking te komen zouden deze volgens de minister meegewogen moeten worden.
Ten derde vindt de minister dat in ons rapport te eenvoudig wordt verondersteld dat met een vermogensfonds jaarlijks een rendement van 5,7% zal worden gehaald. Het is onzeker of dergelijke rendementen uit het verleden ook in de toekomst kunnen worden gehaald, aldus de minister. Daarnaast wijst hij op de risico's die horen bij een hoog rendement; hij geeft aan het veiliger te vinden om te rekenen met een risicovrij rendement. Ook merkt de minister op dat de gemiddelde inflatie over de periode van de modelberekening (aanzienlijk) hoger is geweest dan de 1,6% waarmee het Noorse fonds rekent. Dit betekent dat er bij een jaarlijkse onttrekking van 4% wordt ingeteerd op het vermogen, zodat de hoofdsom niet in stand blijft.

De minister signaleert dat in ons rapport de integrale afweging die moet worden gemaakt bij een verdere verhoging van het sparen via een groot gasbatenfonds, onderbelicht blijft. De minister vindt dat hierbij de notie dient te worden meegenomen dat er in Nederland al veel wordt gespaard via de pensioenfondsen.

In het tweede deel van zijn reactie gaat de minister in op de lessen die wij in ons rapport aandragen voor toekomstige fondsvorming. Hij geeft aan dat deze lessen aansluiten op de lessen die het kabinet in het verleden zelf heeft getrokken op basis van het FES. Ook schrijft hij dat het kabinet de lessen, daar waar relevant, zal

toepassen op het Toekomstfonds. In zijn reactie loopt de minister de lessen langs en reageert daarop in het licht van de plannen met betrekking tot het Toekomstfonds.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Anders dan dat de minister in zijn reactie suggereert, spreken wij in ons rapport geen voorkeur uit voor de vorming van een staatsvermogensfonds. De manier waarop de gasbaten worden aangewend is namelijk een politieke keuze. In dit rapport vertalen we het verleden naar de toekomst en schetsen we mogelijke richtingen op basis van drie scenario's, met de daarbij behorende voor- en nadelen. De vorming van een staatsvermogensfonds maakt deel uit van deze scenario's.

De minister maakt kanttekeningen bij de door ons gehanteerde uitgangspunten bij de modelberekeningen. Wij wijzen erop dat bij een staatsvermogensfonds de keuze voor het risicoprofiel van de beleggingen een politieke keuze is. Dat geldt ook voor de omvang van de jaarlijkse onttrekking. Het kan een uitgangspunt zijn om niet meer dan het reële rendement uit het fonds te halen om zo de hoofdsom intact te laten.

Verder wijst de minister op de nadelige gevolgen op korte termijn van de vorming van een staatsvermogensfonds. Die gevolgen hebben wij onderkend in ons rapport. De minister gaat helaas niet in op de voordelen op lange(re) termijn die ook in het rapport staan vermeld.

Tot slot zet de minister in zijn reactie een aantal zaken rond het Toekomstfonds op een rij. Hij doet dat in het licht van de lessen die wij hebben getrokken uit de manier waarop in het verleden met het FES is omgegaan. De reactie van de minister geeft aan dat hij ons rapport benut zoals wij beoogden: als hulpmiddel bij de democratische besluitvorming over de toekomstige besteding van de aardgasbaten. We gaan ervan uit dat deze discussie inhoudelijk wordt voortgezet in het overleg tussen minister en Tweede Kamer.

Bijlage Organisatie van de aardgaswinning in Nederland

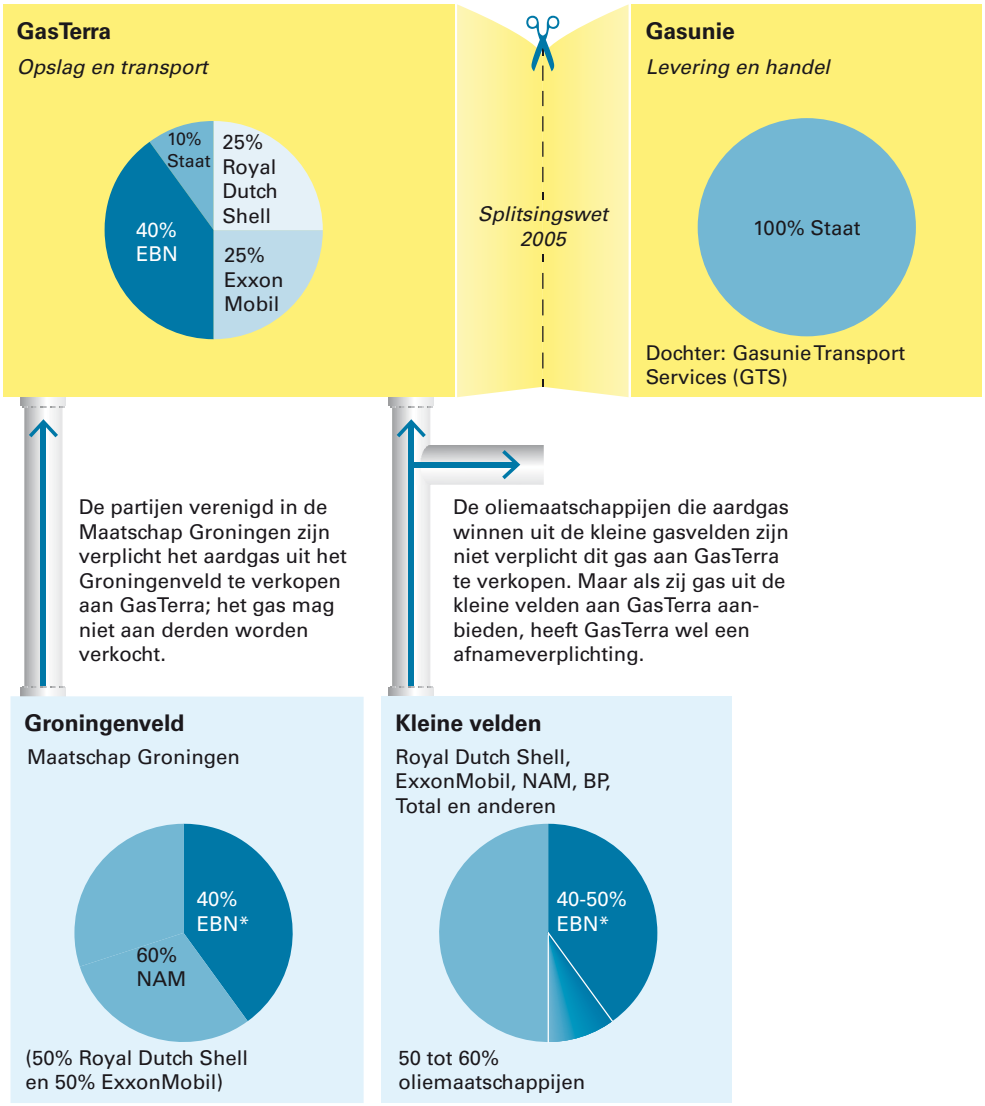
Tot begin jaren zestig van de vorige eeuw nam de Staat alle (op dat moment nog zeer bescheiden) gewonnen voorraden aardgas en aardolie over van de concessiehouder, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Dit bedrijf, voor de helft eigendom van het Brits-Nederlandse Royal Dutch Shell en voor de helft van het Amerikaanse ExxonMobil, was verplicht het gewonnen aardgas dat het niet zelf gebruikte, tegen een redelijke prijs aan de Nederlandse Staat te verkopen. De afzet van het aardgas verliep via het Staatsgasbedrijf.

Bij de hoeveelheden aardgas die zich met de vondst van het Groningenveld aandienden, was deze constructie niet langer houdbaar. Coördinatie van winning en afzet van het aardgas werd onvermijdelijk. De Staat zocht daarom betrokkenheid bij de productie, om ervoor te zorgen dat productie en afzet gelijke tred zouden houden.
In 1962 werd bepaald dat de exploitatie van het Groningenveld in handen zou komen van een maatschap, de Maatschap Groningen, waarin de Staat en de NAM participeerden. Het economisch belang van de Staat in de maatschap werd bepaald op 40%; de zeggenschap van de Staat in de maatschap op 50%.
Daarnaast werd de Nederlandse Gasunie opgericht, als verkooporganisatie van het Nederlandse aardgas.
In een samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat en alle betrokken partijen werden de coördinatie van winning, transport en afzet van het Groningengas geregeld, alsmede het transport en de afzet van elders in Nederland gewonnen aardgas. Ook de economische verhoudingen en zeggenschapsverhoudingen in de Maatschap Groningen en de Gasunie werden vastgelegd.

In 2005 werd de Gasunie gesplitst. Sindsdien houdt de Gasunie zich bezig met transport en opslag van aardgas, en richt GasTerra zich op de levering en handel.

Figuur 13 **Organisatie van winning, transport en afzet van het Nederlandse aardgas**

Situatie sinds 2005



* Energie Beheer Nederland (EBN) is een 100% staatsdeelneming.

Joris Fiselier *Infographics*

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1999). *Aardgasbaten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 811, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Fonds Economische Structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Fonds Economische Structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 710 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

CBS (2014). *Overheid; inkomsten en uitgaven 1969-2013*. Den Haag/Heerlen: StatLine databank. Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2005). *Leren van investeren; Analyse van investeringsvoorstellen in kennis, milieu en ruimtelijke economie*. CPB-document no. 86. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006). *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs; Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006*. CPB-document no. 130. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2009a). *Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008; Analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden*. CPB-document no. 183. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2009b). *Beoordeling projecten ICRE 2007-2008*. CPB-document no. 185. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2009c). *Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering*. CPB-document no. 188. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2014). *Overheidsfinanciën houdbaar. Minder profijt op hogere leeftijd. Minder zorg om vergrijzing*. CPB Boek 12. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, RIVM, RPB & SCP (2002). *Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht*. Den Haag: Centraal Planbureau.

DNB (2008). *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*. Occasional Studies, vol. 6, no. 5. Amsterdam: De Nederlandse Bank NV.

EZ (2004). *Jaarverslagen over het jaar 2003; Jaarverslag van het Fonds Economische Structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 540, nr. 42. Den Haag: Sdu.

EZ (2007). *Memorie van toelichting van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2008). *Jaarverslagen over het jaar 2007; Jaarverslag van het Fonds Economische Structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31444 D, nr. 1. Den Haag, Sdu.

EZ (2014a). *Brief van de minister van Economische Zaken over Gaswinning in Groningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 529, nr. 30. Den Haag: Sdu.

EZ (2014b). *Brief van de minister van Economische Zaken over Inkomsten uit Groningengas*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 529, nr. 31. Den Haag: Sdu.

EZ (2014c). Delfstoffen en aardwarmte in Nederland. Jaarverslag 2013. Den Haag.

EZ & Financiën (1995). *Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking; nota van de ministers van EZ en Financiën naar aanleiding van het verslag van de vergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 146, nr. 5. Den Haag: Sdu.

EZ & Financiën (1999). *Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking; nota van de ministers van EZ en Financiën naar aanleiding van het verslag van de vergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken over het voorstel voor wijziging van de wet Fonds Economische Structuurversterking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 842, nr. 5. Den Haag: Sdu.

IFSWF (2008). *Sovereign Wealth Funds; Generally Accepted Principles and Practices 'Santiago Principles'*. Z.pl: International Working Group of Sovereign Wealth Funds.

Koedijk, K. (2009). 'Afscheid van het FES?' In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009, nr. 1, p. 15-22.

Meijerink, R., Kwant, P. & M. van Twist (2010). *Evaluatie procedure Fonds Economische Structuurversterking; Domein Kennis, Innovatie en Onderwijs*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 D, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Ros, A.P. (2009). 'De historie van het Fonds Economische Structuurversterking'. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009, nr. 1, p. 2-14.

Tweede Kamer (1993). *Instelling van een Aardgasbatenfonds (Wet Aardgasbatenfonds); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 002, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1994). *Kabinetsformatie 1994; Brief van de formateur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 715, nr. 11 (herdruk). Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1998). *Kabinetsformatie 1998; Brief van de formateur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2004). *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Motie van het lid Pechtold c.s. over een samenhangende toekomststrategie en een voorstel voor een Toekomstfonds.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27 406, nr. 210. Den Haag: Sdu.

VROM-raad (2002). *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek; Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002. Advies 033.* Den Haag: eigen beheer.

WRR (2013). *Naar een lerende overheid; Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. ir. J. Verhulst (projectleider)
Mw. drs. H. van Bloemendaal
Mw. C.M. Blokdijk RA
Mw. drs. A.M. Pothof
Dhr. H.F.M. Schouren RA
Dhr. drs. G.L.D. Terra RA

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Karel Zwaneveld/ANP

Den Haag, oktober 2014