

Vergaderjaar 2005–2006

30 560

Voorjaarsnota 2006

Nr. 3

ADVIES VAN DE RAAD VAN ECONOMISCH ADVISEURS (REA)

8 juni 2006

De verleiding van een opgaande conjunctuur

Samenvatting:

Probleem: De Nederlandse economie wordt momenteel weer gekenmerkt door een opgaande conjunctuur. In deze fase lijken structurele problemen vaak als sneeuw voor de zon te verdwijnen, waardoor de bereidheid tot hervormen kan afnemen. Bovendien gaat deze fase gepaard met belastingmeevallers die in de huidige begrotingssystematiek, vooral ten aanzien van publieke investeringen in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), tot verspilling kunnen leiden.

Analyse: Het Nederlandse overheidsbeleid is tijdens de laatste drie kabinetten procyclisch geweest. Dit heeft de conjunctuurschommelingen verscherpt. De recente recessie is daardoor nodeloos verlengd en verdiept. Beheer en management van de overheidsfinanciën gaan mank aan «potjesdenken» – het idee dat voor iedere specifieke tijdelijke inkomstenbron of specifieke uitgavenverhoging een fonds gecreëerd moet worden. Hierdoor ontbreekt een integrale en transparante evaluatie van overheidsinkomsten en uitgaven op hun cyclische, structurele en herverdelingseffecten. Het juiste gebruik van de aardgasbaten, in samenhang met de gewenste kwantiteit en samenstelling van de overheidsinvesteringen, wordt in principe niet bevorderd door de (tijdelijke) aardgasbaten in een apart fonds te storten en uit dat fonds alleen overheidsinvesteringen te financieren.

Advies: De Raad adviseert om zoveel mogelijk procyclische elementen uit het financieel beheer van de Nederlandse overheid te verwijderen. In lijn met die gedachte is het raadzaam om het FES in zijn huidige vorm op te heffen of te hervormen en om te bouwen tot een spaar- en financieel beleggingsfonds, naar Noors voorbeeld. Overheidsinvesteringen moeten niet gekoppeld worden aan sterk schommelende gasbaten. De kosten en baten van niet alleen investeringsprojecten uit het FES, maar ook andere investeringsprojecten kunnen alleen zinnig worden bepaald en uitgevoerd op het niveau van de geconsolideerde staat, waarbij consolidatie plaatsvindt van het FES met de rest van de overheid. Indien niet overduidelijk gemaakt kan worden in publieke investeringsvoorstellen dat de te behalen rendementen de geldende marktrentes overstijgen, dienen begrotings-

meevallers (inclusief die ten gevolge van aardgasbaten) ten goede te komen aan de verlichting van de staatsschuld en/of direct gespaard te worden door de overheid ten gunste van huidige en toekomstige generaties.

Inleiding

De *Voorjaarsnota 2006* is geschreven in een tijd waarin het kabinet op een opgaande conjunctuur kan rekenen. Het is een kunst maar ook een wetenschap om door de sluier van een florerende conjunctuur de structurele kenmerken en problemen van een economie te kunnen blijven ontwaren. Voor het kabinet is de conclusie eenduidig: «Het hervormingsbeleid van het kabinet werpt zijn vruchten af.» In een voorgaand advies (REA, 2005) heeft de Raad erop gewezen dat het kabinet in de vormgeving van haar hervormingsagenda de conjuncturele implicaties blijkbaar van mineur belang achtte. Via het begrotingsbeleid en door interventies uit hoofde van het financieel toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen en verzekeraars heeft het beleid van dit kabinet, net zoals dat van voorgaande kabinetten, een procyclische uitwerking op de economie gehad. Een anti-cyclisch beleid had de recessie niet kunnen voorkomen, maar zou wel de dip hebben kunnen verkorten of de fluctuaties in economische activiteit hebben kunnen dempen.

Dit jaar is de hoofdboodschap van de Raad precies dezelfde als vorig jaar, maar zijn de omstandigheden danig omgeslagen. De conjunctuur trekt aan. Daarnaast staat vrijwel elk beleidsdebat in het teken van de Tweede Kamerverkiezingen van 2007, en wat is dan aantrekkelijker om optimistische daadkracht te tonen, via koopkrachtmaatregelen dan wel via investeringen in kennis en infrastructuur. Voor de komende jaren zal het echter eerder aanbeveling verdienen om het hoofd koel te houden en niet toe te geven aan de reeks onuitputtelijke wensenlijstjes die iedere democratie kenmerkt. In deze context schuilt een sluimerend probleem in de besteding van (meevallende) aardgasbaten via het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De omgang met het FES illustreert de gebrekkige institutionele borging van publieke investeringen. De dans om de FES-meevallers werkt sterk de suggestie in de hand dat niet zozeer *onderinvestering* het probleem van de publieke sector is, maar veeleer de *allocatie* van investeringen. Investeren om te investeren getuigt van weinig economisch begrip. Indien de begrotingsregels niet worden veranderd, zouden de tienerjaren van de 21ste eeuw wel eens te boek kunnen komen te staan als «de jaren van misallocatie en gemiste kansen». Om deze stellingen nader toe te lichten wordt in het voorliggende advies allereerst ingegaan op de conjuncturele omstandigheden van het moment. Hierbij wordt kort stilgestaan bij de signalen die aangeven dat Nederland eindelijk weer te maken heeft met een opgaande conjunctuur. De aandacht gaat echter vooral uit naar alle verleidingen die zich voordoen in het domein van de openbare financiën. Deze verleidingen komen pregnant naar voren in de context van het FES. Dit fonds is daarom het tweede onderwerp van discussie in het onderhavige advies.

De verleiding van de hoogconjunctuur

De conjunctuur in economische activiteit lijkt voor beleidsmakers en academici vaak niet meer dan een aberratie. Echter: in de praktijk van alledag doet de conjunctuur ertoe. Zij is daarom ook uiterst relevant voor de uitvoering van het financiële overheidsbeleid. Kortweg staat de overheid bloot aan vier verleidingen die zijn verbonden aan een opgaande conjunctuur: (1) de neiging om de conjunctuur te versterken door procyclisch beleid; (2) de illusie dat structurele hervormingen niet meer noodzakelijk zijn; (3) de droom die oud-minister Heinsbroek ooit formuleerde als «The only way is up»; en (4) de neiging om publieke middelen

te verspillen wanneer budgetrestricties minder knellen. Alle vier zijn ook anno 2006 weer relevant en helpen om de voorjaarsnota van dit jaar in perspectief te plaatsen.

Solide maar procyclisch

De Raad heeft in haar vorige advies over de *Voorjaarsnota 2005* (REA, 2005) gesteld dat het overheidsbeleid in het algemeen, en in het bijzonder dat met betrekking tot de begroting en de pensioenen, belangrijke procyclische elementen bevat. Procyclisch beleid zorgt ervoor dat de bewegingen in de conjunctuur worden versterkt in plaats van gedempt. De kosten van een gebrekkige stabilisatie van de conjunctuur zijn niet verwaarloosbaar. In een recent interview stelde Nout Wellink, president van De Nederlandsche Bank, onlangs nog dat het procyclische beleid van het kabinet in de periode 2001–2004 een lagere economische groei heeft opgeleverd ter grootte van 0,75 à 1 procentpunt.¹ De kunst van een evenwichtig conjunctuurbeleid is om de automatische stabilisatoren, die verborgen zitten in het belasting- en sociale zekerheidssysteem, hun dempende werking te laten doen op cyclische fluctuaties via het genereren van belastinginkomsten en het doen van overheidsuitgaven. Additioneel ingrijpen van de overheid als reactie op de conjunctuur werkt eerder verstorend, en vaak zelfs contraproductief.

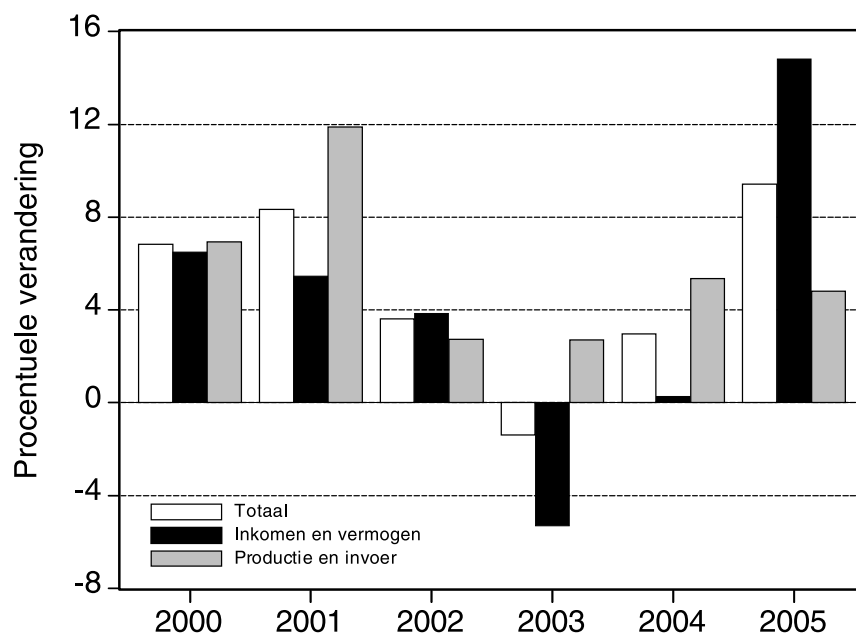
De conjunctuur kent twee soorten verleidingen voor kabinetten in het algemeen en een minister van Financiën in het bijzonder. Wanneer de economische activiteit tegenvalt of terugvalt en het overheidstekort sterk toeneemt, is de eerste verleiding om de begroting weer in balans te brengen vanuit het motief om soliditeit of daadkracht te tonen. De sluitende begroting wordt verkregen door ofwel te bezuinigen op overheidsuitgaven of door belastingen te verhogen. Beide hebben reële conjunctuureffecten die op de korte termijn contraproductief uitwerken. De tweede verleiding doemt op in tijden van hoogconjunctuur en is het spiegelbeeld van de eerste verleiding. Ten tijde van een hoogconjunctuur zijn er geen remmende externe factoren² die tot matiging dwingen, terwijl deze factoren nog wel aanwezig waren in de fase van een laagconjunctuur. De begroting sluitend krijgen is een fluitje van een cent, maar het afschudden van de vele *claims* om uitgaven te verhogen of belastingen te verlagen zal voor de minister van Financiën meer dan een dagtaak zijn. Hoe sterk de overheidsinkomsten kunnen omslaan, blijkt uit de cijferreeksen in figuur 1. De jaren 2002–2004 werden gekenmerkt door een relatief geringe groei of zelfs daling van belastingontvangsten én stijgende marginale belastingtarieven, terwijl in het jaar 2005 de belastinginkomsten (in het bijzonder op inkomen en vermogen) explosief stegen. Het gevolg is dat het financieringstekort van de overheid in snel tempo lijkt te verdampen. Voor kiezer en gekozen volksvertegenwoordiger is dat het signaal dat de overheidsfinanciën geen problemen meer kennen. Uit de empirie van overheidsfinanciën komt naar voren dat de wortels van procyclisch beleid niet zozeer een economisch, maar vooral een politiek karakter dragen (Alesina en Tabellini, 2005). Het is als de lokroep van de Sirenen die met hun schone gezang menig schipper wisten te verleiden en op de klippen lieten varen. De oplossing was voor Odysseus even simpel als effectief: hij liet zich door zijn bemanningsleden aan de mast liet binden om de verleiding geforceerd te kunnen te weerstaan. Dezelfde strategie wordt door menig minister van Financiën of centrale bankpresident toegepast die hun handen «vastbinden in het landsbelang». Een constant belastingtarief levert meer welvaart op dan een tarief dat hoog is in slechte tijden en laag in goede tijden. Het bewerkstelligen van een stabiel belastingbeleid is niet een prestatie van één persoon of één ministerie. Vaak wordt echter vergeten dat de bemanningsleden van Odysseus was in hun oren deden om eveneens de lokroep te weerstaan. De analogie is dat de verleidingen van de conjunctuur niet door één individu

¹ Interview met Nout Wellink in NRC Handelsblad van 11 mei 2006.

² Zoals het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) of de disciplinerende werking van financiële markten.

moeten worden doorstaan, maar door een geheel kabinet – een kabinet dat toch voornamelijk uit «spending ministers» bestaat die de kiezer willen laten zien dat zij ertoe doen (van Dalen en Swank, 1996). De eenheid van het beleid is daarom van groot belang, wil een regering niet in de val van de verleiding lopen van traditionele conjunctuurophitsingen. Dat is uiteraard gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Figuur 1: Toe- en afname van opbrengst rijksbelastingen (onderverdeeld naar inkomens- en vermogensbelasting, alsmede belasting op productie en invoer), 2000–2005



Bron: CBS Statline.

De kunst voor een regering is om de korte- en langetermijnbelangen met elkaar in overeenstemming te brengen. Zelfs onder de best mogelijke omstandigheden en met het meest Odysseaanse economische beleid zullen conjunctuurgolven en de daaraan verbonden individuele en collectieve risico's blijven bestaan. Cycli van economische activiteit horen bij het leven in een markteconomie. Met dat risico valt te leven, zeker in Nederland waar sociale zekerheid en financiële marktinstituties de risico's van de conjunctuur (werkloosheid, vermogensverlies, inflatie) kunnen opvangen. Het is daarom van belang (zelf)bindende gedragsregels in het financiële overheidsbeleid te ontwerpen.

Afnemende hervormingsbereidheid

De verleiding van de conjunctuur doet zich echter nog voor in een andere gedaante. Wanneer de economische activiteit toeneemt, worden problemen op het oog minder schrijnend. De druk om de economie aan te passen aan verander(en)de omstandigheden neemt vervolgens af. De beleggingen van pensioenfondsen renderen opeens weer, koopkrachtcompensatie is gemakkelijk gegeven om de ontwerpfouten in hervormingen toe te dekken, ondernemers nemen belasting- en regeldruk voor lief omdat de orders vanzelf binnenstromen, van de toenemende vraag naar arbeid zullen allochtonen, jongeren en oudere werknemers profiteren omdat nood (te weten: onvoldoende arbeidsaanbod) wetten breekt, et cetera. In dat licht lijkt het werk van de vele «task forces» die zich buigen over allerlei structurele knelpunten, overbodig geworden.

Het afgelopen jaar heeft de Raad gevraagd en ongevraagd een visie gegeven op onderwerpen die naar haar mening ertoe doen: de gebrekkige werking van de woningmarkt, de onvermoeibare regelzucht, de noodzaak van de stimulering van ondernemerschap, onderzoek en innovatie, de wenselijkheid van een verbreding van de belastinggrondslag door te streven naar een simpeler en rechtvaardiger belastingstelsel – deze lijst kan met gemak verder worden uitgebreid. De samenstelling van deze lijst is niet zomaar een kwestie van smaak, maar is ingegeven door een berekenende diagnose terzake de knelpunten die op significante wijze de Nederlandse economie hebben verstoord en blijvend zullen verstoren indien de wortels van de onderliggende problemen niet worden aangepakt. Dit kabinet heeft vele hervormingen tot stand gebracht, die menigeen voor onmogelijk had gehouden. Een belangrijke smet op de uitvoering van hervormingen is echter dat de *timing* ervan slecht is gekozen, hetgeen de eerder gememoreerde constatering onderstreept dat in menig plan tot hervorming de conjunctuur verondersteld wordt niet te bestaan. Deze gril in het economisch denken (Blanchard, 2006; en Mankiw, 2006) kan grote gevolgen hebben omdat het nadenken over curatief maar vooral preventief conjunctuurbeleid onlosmakelijk is verbonden met het ambt van politicus.¹ Het verwaarlozen van deze taak heeft negatieve gevolgen voor de welvaart van een land.

«*The only way is up*»

De derde verleiding schuilt in de idee-fixe dat de conjunctuur zich volgens een strakke wiskundige regelmaat voltrekt en dat vanuit het dal daarom maar één weg loopt: die naar boven. Het leven in dromenland wordt wreed verstoord zodra zich rekenschap wordt gegeven van de risico's waaraan de Nederlandse economie blootstaat in het huidige tijdsgewricht. Wij noemen kort drie belangrijke voorbeelden.

- De Nederlandse *huizenmarkt* blijft een fragiele markt die door een sterke rentestijging een klap kan krijgen die vooral starters met kortlopende leningen in betalingsproblemen kan brengen en die sterke uitstralingseffecten kan hebben op de kapitaalmarkt. In 2004 bedroeg de waarde van het eigenwoningbezit 1052 miljard euro, hetgeen 62 procent van het brutovermogen van gezinnen vertegenwoordigde en 90 procent van het nettovermogen (het brutovermogen gecorrigeerd voor schulden). De effecten van een vermogensdaling moeten zwaarder worden gewogen dan een vergelijkbare vermogensstijging omdat een daling in de hoofden van burgers een heftiger reactie oproept. Volgens Berben *et al.* (2006) zullen Nederlandse burgers 2,5 tot 5 keer sterker besparen bij een vermogensdaling dan dat zij zullen ontsparen bij een vergelijkbare vermogensstijging. Maar ook zonder economisch-psychologische effecten zullen vermogensstijgingen en dalingen een asymmetrische werking hebben: een bankroet is immers in het algemeen onomkeerbaar.
- De *energiemarkt* blijft ook een hoogst onzekere markt. Een voortgaande stijging van de olieprijs zal alle van overheidswege geïnduceerde koopkrachtverbeteringen in één klap wegvagen. Vanuit een strikt economische redeneertrant behoort het compenseren van dit soort stijgingen echter niet tot de taken van een overheid: prijzen zijn juist een signaal om op een andere manier met energie om te gaan. Het gevaar is dat ad-hoccompensaties de weg naar structurele oplossingen blokkeren. De consensus is dat de stijging van de olieprijs is gekomen om te blijven. Het aanbod van olie zal nauwelijks stijgen: het is uiterst onwaarschijnlijk dat nog omvangrijke nieuwe voorraden zullen worden ontdekt. Tegelijkertijd weet de toeneming van de vraag naar olie van geen ophouden, zeker in het licht van de exploderende energiebehoefte in brandstofarme grootmachten als China en India. Deze structurele ontwikkeling moet het hoofd worden geboden met

¹ Opgemerkt zij dat een anti-cyclisch conjunctuurbeleid ook de «smeerolie» voor structurele hervormingen is en binnen het nieuwe Stabiliteits- en Groeipact (SGP) tevens geoorloofd is (Buti *et al.*, 2005).

een speurtocht naar structurele oplossingen: van compensatiemaatregelen gaat slechts een perverse prikkel uit.

- Tot slot is de *arbeidsmarkt* eveneens een risico omdat de eerste gevolgen van vergrijzing – een verkrapping op de arbeidsmarkt – samenvallen met een opgaande conjunctuur. Die verkrapping is een demografisch *fait accompli* dat voor een groot deel kan worden geneutraliseerd door meer en langer te werken, participatie op de arbeidsmarkt te vergroten, immigratie te versoepelen en aan objectieve criteria te binden, en dergelijke. De vooruitgang op deze terreinen is vooralsnog onvoldoende (zie OESO, 2005) om de verkrapping op de arbeidsmarkt te compenseren.

De neiging tot verspilling

Wanneer de inkomstenstroom sneller groeit dan de uitgavenstroom, is het begrijpelijk dat de pleidooien voor subsidies, belastingverlagingen of koopkrachtverbeteringen in kracht toenemen. Op het einde van Paarse coalitie is het begrotingsbeleid te expansief geweest. Die fout lijkt het huidige kabinet koste wat kost te willen voorkomen. Of dat lukt is een andere vraag. De roep om bijvoorbeeld een Zuiderzeelijn voert de druk op. De verleiding van een opgaande conjunctuur wordt echter nog het meest treffend geïllustreerd aan de hand van investeringsvoorstellen die een uitvloeisel zijn van het Paasakkoord van 2005, waarbij werd besloten om circa de helft van de toekomstige FES-meevallers te bestemmen voor onderwijs, kennis en innovatie. Het oormerken van overheidsinkomsten, zoals aardgasbaten, geschiedt voornamelijk om potverteren te bestrijden, maar hier zien we dat oormerking in combinatie met begrotingsregels contraproductief uitwerkt. Overheidsgeld *moet* besteed worden. Waar dat toe leidt, komt aan het licht in de evaluatie van het Centraal Planbureau (CPB) van in totaal 21 investeringsprojecten op de terreinen kennis, natuur en milieu, en ruimtelijke economie. Het CPB constateert dat, hoewel de kwaliteit van de voorstellen over het algemeen beter was dan in vorige soortgelijke beoordelingsrondes, vele voorstellen aan doeltreffendheid en doelmatigheid zouden kunnen winnen. In mei 2006 constateerde het CPB dat ruim de helft van de ingediende projecten, ook na een serieuze aanpassing, niet voldoet aan de basiscriteria om tot een gunstig maatschappelijk rendement te komen. Aandachts- en verbeterpunten zijn volgens het CPB: een gebrek aan overzicht van de effecten van eerdere initiatieven, de enorme grootschaligheid van veel projecten, de geringe financiële eigen bijdrage van belanghebbende instituten en bedrijven, de selectiviteit bij de projectvoorstellen, en de verdringing van activiteiten (Verrips, 2005; CPB 2006). Op basis hiervan heeft het kabinet de voorstellen kritisch tegen het licht gehouden. Sommige voorstellen zijn vervolgens geheel afgefallen. Andere voorstellen zijn verbeterd door aanscherping van budgetten, door meer selectiviteit en door duidelijke voorwaarden te stellen aan de eigen bijdrage van andere partijen. De conclusie moet echter ook zijn dat sprake is van een onnatuurlijke drang tot direct investeren. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is dat veel overheidsgeld wordt verspild. Illustratief hierbij is de omgang met het FES. Het FES heeft een prominente plaats in de *Voorjaarsnota 2006* gekregen. Ten gevolge van de stijgende aardgasbaten komt voor de jaren 2006–2007 1,4 miljard euro aan *extra* middelen vrij die geïnvesteerd kunnen worden in ruimtelijk-economische ontwikkeling en/of onderwijs en innovatie. Om de zin en onzin rond het FES te kunnen scheiden én omdat het FES exemplarisch is voor de vigerende omgang met publieke middelen, is enige verdieping vereist.¹ In het vervolg van het voorliggende advies staat daarom het FES centraal.

¹ Zeker als wordt beseft dat het kabinet in de komende maanden nog over de precieze invulling van deze investeringsimpuls een besluit moet formuleren.

De vloek van de gasbel

De vondst van aardgas in Slochteren in juli 1959 bracht Nederland in verlegenheid omdat de overheid plotsklaps een jarenlange bron van inkomsten in de schoot geworpen kreeg. Na 47 jaar ervaring weet Nederland inmiddels dat deze rijkdom geen onverdeeld genoeg is geweest. Omdat natuurlijke hulpbronnen vaak eindig zijn – dat geldt zeker voor een fossiele brandstof als aardgas – en omdat deze net zo goed toebehoren aan huidige als aan toekomstige generaties, is het rechtvaardig en verstandig om toekomstige generaties ook van deze hulpbronnen te laten profiteren (Davis, 2003; Van der Ploeg, 2006). Het creëren van een fonds kan daarbij behulpzaam zijn.

In 1995 is bij wet het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingesteld. Het FES is een begrotingsfonds volgens de Comptabiliteitswet 2001 en heeft als doel «het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Daarmee wordt de bestaande economische bedrijvigheid versterkt en wordt Nederland aantrekkelijker als vestigingsplaats voor nieuwe bedrijven.» Met die gedachtegang ging het FES van start.

De standaardprocedure is dat het kabinet bij de toewijzing van de FES-middelen eerst wordt geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) en de Commissie Wetenschaps-, Technologie- en Informatiebeleid (CWTI) over mogelijke investeringsvoorstellen voor ruimtelijke economie en duurzaamheid respectievelijk kennis en innovatie, waarbij de voorstellen getoetst worden door het CPB. De nadruk lag daarbij in het verleden op investeringen in ruimtelijke economie en de «harde» infrastructuur, zoals de Betuweroute en Hoge Snelheidslijn (HSL), en in veel mindere mate op de «zachte» infrastructuur op het terrein van kennis en innovatie.¹ Onder invloed van het Paasakkoord 2005 is er bij de Investeringsimpuls 2005 een verschuiving waar te nemen naar meer investeringen in de «zachte» infrastructuur.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de totale uitgaven en ontvangsten van het FES-fonds. Het betreft alle uitgaven die reeds uit het FES-fonds zijn gefinancierd of waarvoor middelen binnen het fonds zijn geraamd. Het gaat hier dus om alle uitgaven waartoe reeds besloten is. De totale uitgaven uit het FES-fonds tot en met 2004 bedragen 15,5 miljard euro en worden tot en met 2010 geraamd op 31,4 miljard euro.

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

	t/m 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Uitgaven	15 465	1 856	2 757	3 050	2 494	2 532	3 031	31 185
Ontvangsten	16 765	3 072	3 698	4 036	3 296	2 235	2 054	35 156
Jaarsaldo	–	1 216	940	986	802	–297	–977	–
Cumulatief saldo	1 301	2 517	3 457	4 444	5 246	4 949	3 972	–

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

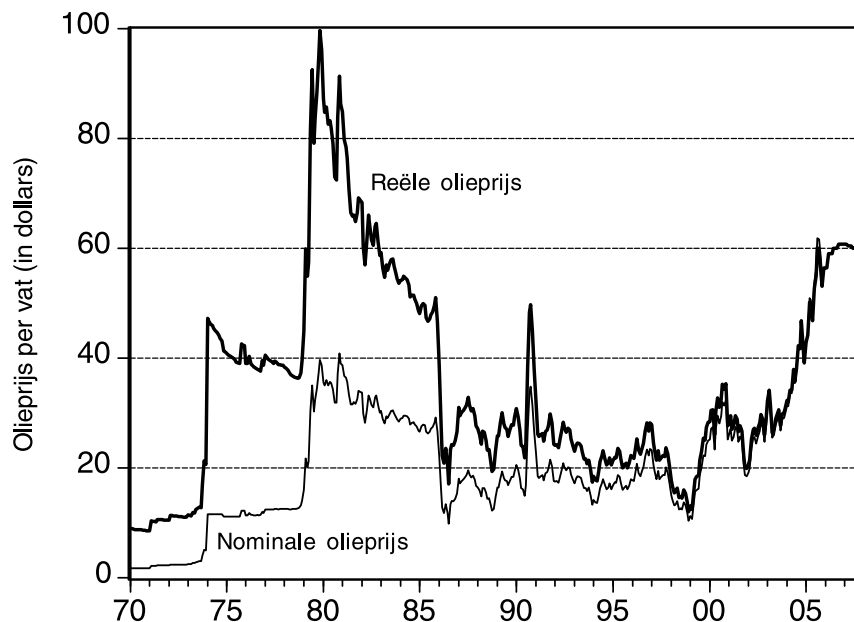
¹ Over de periode 1994–2002 ging 80 procent van de FES-middelen naar het ruimtelijk economisch domein, 10 procent naar natuur en milieu, en de overige 10 procent naar kennis en innovatie.

² Het betreft hier inkomsten ten gevolge van zogenaamde «common area»-baten, vervreemding van staatsdeelnemingen en veilingen van rechten. Vanaf 2001 wordt het fonds niet meer gevoed uit de rentevrijval van de opbrengst van geveilde rechten (zoals radio-, ether- en televisiefrequenties), maar uit een annuïteit op basis van deze opbrengsten.

De totale ontvangsten van het FES bestonden tot en met 1998 voornamelijk uit aardgasbaten, en voor een kleiner deel uit bijvoorbeeld opbrengsten uit het vervreemden van bepaalde vermogensbestanddelen van het Rijk. Met ingang van 1999 is de voeding van het fonds gewijzigd in die zin dat uitgegaan wordt van een vast percentage (42 procent, per 1 juni 2006) van de niet-belastingmiddelen uit aardgasbaten en de opbrengsten als gevolg van de structureel bespaarde rentelasten die voortvloeien uit het verlagen van de staatsschuld.² Het jaarsaldo is het batig (nadelig) saldo van uitgaven en ontvangsten over het betreffende begrotingsjaar, terwijl het cumulatief saldo het batig saldo betreft tot en met dat begrotingsjaar.

Bij het ontwerp van het FES is weinig rekening gehouden met de destabiliserende werking van de eigen begrotingsregels en de volatiele ontwikkelingen op de markt voor energie. Zo is het beeld met de FES-begroting van 2006 danig veranderd (Tweede Kamer, 2005), vooral door de gestegen olieprijs die in de meest recente begroting nog op het niveau van \$ 26 per vat waren geprognosticeerd – een veronderstelling die een paar jaar terug nog realistisch leek, zoals blijkt uit de reeksen die staan weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Prijsontwikkeling olie in nominale en reële termen (prijsniveau 2005), januari 1970 – december 2007a



(a) De maandcijfers van april 2006 tot december 2007 zijn voorspellingen van het IMF.
Bron: IMF, World Economic Studies Division.

Voor de ramingen van de FES-ontvangsten zijn de veronderstellingen ten aanzien van euro/dollarkoers en de olieprijs van cruciaal belang. De vraag wat een structurele olieprijs is, is moeilijk te beantwoorden. Het CPB hanteert voor het komende jaar een prijs van \$ 60 per vat en voor de jaren daarna \$ 55. De gezamenlijke inkomstenbron over de jaren 2007–2010 is volgens de Voorjaarsnota 11,6 miljard euro en de totale uitgavenstroom over die periode bedraagt 11,1 miljard. Hoe node een stabilisatieregulering gemist wordt, wordt duidelijk als bijvoorbeeld de olieprijs daalt naar het niveau van \$ 25 of doorstijgt naar het niveau van \$ 80 per vat. De FES-inkomsten komen dan uit op respectievelijk 5,3 miljard euro en 16,9 miljard euro. De bandbreedtes zijn enorm, en gegeven de bepaling in de wet dat de stijging in inkomsten in het lopende jaar *moeten* worden uitgegeven, zorgen die ervoor dat onzorgvuldig met publieke middelen wordt omgesprongen. Het onderstreept nogmaals hoe onzinnig de koppeling is van overheidsinvesteringen aan inkomstenmeevallers. Het spreekt voor zich dat een dergelijk fonds een stabiliserend mechanisme moet bezitten. Op dit moment ontbreekt deze bij het FES.

Gebrekkig toezicht en management

Vanuit het FES worden bijdragen toegekend aan andere departementale begrotingen ter financiering van investeringsprojecten van nationaal belang. De feitelijke projectuitgaven worden onderbouwd, geraamd en

verantwoord in de jaarverslagen van de vakdepartementen. Het hoeft geen betoog dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie van de begroting. Bovendien maakt het ambtelijke taalgebruik en de cryptische boekhoudinformatie de FES-begroting niet bepaald gemakkelijk te doorgronden voor de controlerende volksvertegenwoordiger. Investering van de FES-gelden behoeft een zorgvuldige evaluatie – vooraf én achteraf – door onafhankelijke instellingen. Om te beginnen is de informatie-uitwisseling verre van transparant. Op dit punt is het citeren van een aanbeveling van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten voldoende: «Er moet een nieuw protocol voor de informatie-uitwisseling tussen ministeries en Kamer komen om te voorkomen dat de Kamer wordt overladen met onbenullige informatie en belangrijke informatie wordt onthouden» (Tweede Kamer, 2004).

In de praktijk ligt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken, en vindt *ex ante* schifting van FES-waardige projecten plaats via het CPB en *ex post* controle van de FES-begroting door de Algemene Rekenkamer. De huidige wet- en regelgeving inzake het FES bevat volgens de Algemene Rekenkamer (2005) nog de nodige hiaten, die overigens ook door de boekhouders van EZ worden opgemerkt. Zo zijn de criteria van de FES-wet vrij algemeen geformuleerd, waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken. Departementen bezitten de mogelijkheid om het beeld over de begrotingsuitvoering, zoals dat tot uitdrukking komt in de jaarverslagen, te beïnvloeden. Ook hiervan kan veel worden gezegd, maar niet dat het de inzichtelijkheid ten goede komt.

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

Opheffen of hervormen?

De meest relevante vraag van dit moment is of het FES in zijn huidige opzet gehandhaafd moet blijven. De opzet en werking van het huidige fonds rammelt aan alle kanten. Nederland is in dat opzicht niet uniek. Maar weinig landen zijn in staat gebleken om hun olie- en gasrijkdommen goed te beheren, zelfs met een fonds. Het enige land dat aan de vloek van olierijkdom lijkt te ontsnappen, is Noorwegen. Dit land heeft uitdrukkelijk ervoor gekozen om de rijkdom te beheren als een beleggingsinstelling (door de Noorse centrale bank¹) en niet als de nationale financier van publieke investeringen (Larsen, 2005). Het ontkoppelen van de spaar- en de investeringsfunctie is essentieel in een kleine open economie als de Noorse en ook de Nederlandse. Een hervormd FES in de vorm van een spaar- en financieel beleggingsfonds kan toekomstige generaties dienen. Opheffing van het FES is een andere mogelijkheid, waarbij de aardgasbaten rechtstreeks ten goede komen aan de reductie van de staatsschuld, zodat huidige en toekomstige generaties een lagere last dragen.

¹ Voor details zie: www.norges-bank.no/nbim/pension_fund.

De Raad stelt zich op het standpunt dat het oormerken en afzonderen van publiek geld tot verspilling leiden, omdat daardoor het overzicht ontbreekt op publieke behoeften en dit soort fondsen een eigen opportunistisch leven gaan leiden. Alle belastinginkomsten – of ze nu uit het aardgas, uit arbeid of uit kapitaal voortkomen – dienen integraal en intergenerationeel beschouwd te worden met het oog op een afgewogen diagnose van de wenselijkheid van publieke investeringsbeslissingen in hun onderlinge samenhang. De overheidsbegroting en staatsbalans dienen als geheel geoptimaliseerd te worden, zodat conjuncturele en structurele schokken in voldoende mate opgevangen kunnen worden.¹ Vanuit een dergelijk perspectief is het FES een verstoring element. Het ontbreekt niet alleen aan een Odysseaanse constructie, dat de beslisser vooruitziend inperkt, maar het werkt zelfs averechts: het maakt het voor een kabinet juist veel gemakkelijker om toe te geven aan de verleiding van de Sirenen.

Beleidsaanbevelingen

De regering staat voor de taak om financiële soliditeit te koppelen aan structurele hervormingen en voorbereidingen voor een tijd waarin de bevolking ouder zal worden en de aardgasreserves uitgeput zal raken. Bij een opgaande conjunctuur kan menig structureel probleem vakkundig toegedekt worden. Juist ook in positief gestemde tijden is zelfgenoegzaamheid een slechte eigenschap. Een gebrekkig functionerende woningmarkt, een hardnekkige regelzucht, onderinvesteringen in kennis en innovatie, een belastingsysteem met perverse subsidiestromen en hoge marginale belastingtarieven en de ervaring uit het verleden dat het kabinet een procyclisch beleid heeft gevoerd vormen genoeg redenen om bescheidenheid te betrachten in de jaren die voor ons liggen. De druk om projecten uit te voeren, die voorheen als kansloos werden afgeserveerd, zal toenemen. De verleiding is ook groot om «visies» in de aanloop naar verkiezingen niet te schragen door een cijfermatige onderbouwing of om berekeningen af te doen als «gezeur». Het lijdt geen twijfel dat kostenbatenanalyses in een democratie niet doorslaggevend kunnen zijn omdat niet alles van waarde precies in cijfers valt uit te drukken. De waarde van kostenbatenanalyses schuilt vooral in de nuchterheid die het kan bieden in ideologisch geladen discussies.

De rode draad voor de komende jaren is om conjunctuur en structuur met elkaar in overeenstemming te brengen. In concreto doet de Raad daarom vier voorstellen.

1. Het eerste advies van de Raad is om zoveel mogelijk procyclische elementen uit het financieel beheer van de Nederlandse overheid te verwijderen. Volstaan moet worden met de werking van automatische stabilisatoren. Verder ingrijpen werkt alleen maar verstoring, met alle welvaartsverliezen van dien.
2. In lijn met die gedachte adviseert de Raad om het FES in zijn huidige vorm op te heffen of te hervormen. Overheidsinvesteringen moeten niet gekoppeld worden aan sterk schommelende gasbaten. Twee opties staan open: (a) afschaffen van het FES; en (b) ombouw van het FES tot een spaar- en beleggingsfonds (naar Noors voorbeeld) dat de gewenste conjuncturele impulsen geeft en de gewenste intergenerationele verdelingsconsequenties heeft.
3. De kosten en baten van niet alleen investeringsprojecten uit het FES, maar ook andere investeringsprojecten kunnen alleen zinnig worden bepaald en uitgevoerd op het niveau van de geconsolideerde staat, waarbij consolidatie plaatsvindt van het FES met de rest van de overheid. Speciale investeringsfondsen zoals het FES verminderen de transparantie en beheersbaarheid van de overheidsbegroting. Zij verhinderen het duidelijk stellen van prioriteiten in het beoordelen van alle publieke investeringsprojecten.
4. Indien niet overduidelijk gemaakt kan worden in publieke investerings-

¹ Een extra voordeel van een centrale begrotingsbeoordeling en behandeling is dat de begroting minder kwetsbaar wordt voor creatief boekhouden en andere begrotings-trucs (Koen en Van den Noord, 2005).

voorstellen dat de te behalen rendementen de geldende marktrentes overstijgen, dienen begrotingsmeevallers ten goede te komen aan de verlichting van de staatsschuld en/of direct gespaard te worden door de overheid ten gunste van huidige en toekomstige generaties.

Raad van Economisch Adviseurs

Prof. dr. W. H. Buiters (voorzitter)
Prof. dr. S.C.W. Eijffinger
Prof. dr. J. Hartog
Prof. dr. C. G. Koedijk
Prof. dr. A. van Witteloostuijn

Secretaris: dr. H. P. van Dalen

Referenties

Alesina, A. en G. Tabellini, 2005, Why is Fiscal Policy often Procyclical?, NBER working paper no. 11 600, Cambridge, MA.

Algemene Rekenkamer, 2005, *Jaarverslag en slotwet Fonds Economische Structuurversterking 2005*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, no. 30 550 D, no. 2, SDU, Den Haag, zie www.rekenkamer.nl.

Berben, R. P., K. Bernoth en M. Mastrogriacorno, 2006, Households' Responses to Wealth Changes: Do Gains or Losses Make a Difference?, DNB Working Paper no. 90, Amsterdam.

Blanchard, O. J., 2006, Is There a Workable European Social and Economic Model?, Van Lanschot Lecture, 1 juni 2006, Universiteit van Tilburg.

Buti, M., S. C. W. Eijffinger, en D. Franco, 2005, The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate, CEPR Discussion Paper, no. 5216, Londen.

Centraal Planbureau, 2006, Investeren in kennis en innovatie – Analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005, CPB document no. 115, Den Haag.

Dalen, H. P. van en O. H. Swank, 1996, Government Spending Cycles: Opportunistic or Ideological?, *Public Choice*, 89: 183–200.

Davis, J. M., R. Ossowski, J. A. Daniel en S. Barnett, 2003, Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications, in: J. M. Davis, R. Ossowski en A. Fedelino (red.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, International Monetary Fund, Washington, D.C., pp. 273–315.

Koen, V. en P. van den Noord, 2005, Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting, Economics Department, Working papers no. 417, OECD, Parijs.

Larsen, E. R., 2005, Are Rich Countries Immune to the Resource Curse? Evidence from Norway's Management of its Oil Riches, *Resources Policy*, 30: 75–86.

Mankiw, N. G., 2006, The Macroeconomist as Scientist and Engineer, Working paper, Harvard University, Cambridge, MA.

OESO, 2005, *Ageing and Employment – The Netherlands*, OECD, Parijs.

Ploeg, F. van der, 2006, Challenges and Opportunities for Resource Rich Economies, European University Institute, Florence, working paper.

Raad van Economisch Adviseurs, 2005, *Voorjaarsnota 2005*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, no. 30 500, nr. 3, SDU, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, vergaderjaar 2004–2005, no. 29 283, SDU, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2006*, vergaderjaar 2005–2006, no. 30 300, hoofdstuk D, nr. 2, SDU, Den Haag.

Verrips, A., 2005, Leren van investeren; analyse van investeringsvoorstellen in kennis, milieu en ruimtelijke economie, CPB Document no. 86, Den Haag.