

De verkwisting van een bodemschat

Door FLIP DE KAM

Niet nederwiet, maar aardgas werd de afgelopen dertig jaar het in ons land meest gebruikte roesmiddel. Na de ontdekking van het reusachtige veld bij Slochteren volgt de voortvarende aanleg van een indrukwekkend buizennet om het gas vanuit Groningen naar verbruikers in binnen- en buitenland te kunnen transporteren. In de tweede helft van de jaren zestig begint het vluchtige goud aan een onweerstaanbare opmars. Gezinnen raken verslingerd aan het gebruiksgemak van gasverwarming. Als gevolg van de inzakkende vraag naar eierkolen en "nootjes vijf" verdwijnt de kolenboer rap uit het straatbeeld.

Nogal wat studenten en half-intellectuelen verkeren in 1968 in de ban van de Parijse meirevolte en ageren voor verandering. Bij de nationale energievoorziening heeft eveneens een revolutie plaats. De Nederlandse kolenproductie daalt in de tweede helft van de jaren zestig met meer dan een miljoen ton per jaar. In de *Mijnnota* kondigt het kabinet aan dat de Limburgse mijnen binnen vijf tot zes jaar definitief zullen sluiten. Een belangrijke aanleiding voor de mijnsluitingen is dat behalve de gezinnen ook het vaderlandse bedrijfsleven op grote schaal op aardgas overschakelt.



De net ontdekte bodemrijkdom lijkt landelijke beleidsmakers naar het hoofd te stijgen. Zij doen het kostbare, milieuvriendelijke aardgas soms in de uitverkoop. Het wordt bijvoorbeeld voor een appel en een ei verkocht aan tuinders, die hierdoor een oneigenlijk concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van hun collega's in landen waar de warme zon druiven, tomaten en paprika's vrijwel voor niets doet groeien. De gemakkelijke beschikbaarheid van aardgas tegen in verhouding lage prijzen werkt in de hand dat de economische bedrijvigheid in Nederland steeds energie-intensiever wordt.

Ook het buitenland profiteert van onze gasbonanza. De Gasunie sluit met distributiebedrijven in België, Frankrijk en Duitsland grote contracten. Soms wordt de prijs op politieke gronden bepaald, zoals bij het beruchte contract met Italië. Omdat deze bondgenoot heeft bedreigd anders zijn heil in de vijandige Sovjet-Unie te zoeken, verkopen wij ons gas op aandrang van de NAVO-bondgenoten tegen luttele centen per kubieke meter. Nederland voert de afzetinspanningen op, omdat sommige deskundigen voorspellen dat spotgoedkoop atoomenergie al binnen enkele decennia fossiele energiedragers als kolen en gas van de markt zal drukken. De afzetprijs wordt dus zo vastgesteld dat ons aardgas aantrekkelijk is ten opzichte van het meest in aanmerking komende alternatief, te weten ruwe aardolie.

Het gasveld in Slochteren is in 1959 ontdekt door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (de NAM), een *joint venture* van Shell en Esso. Van meet af aan staat het voor veel politici vast dat beide multinationals niet kunnen volstaan met het betalen van (destijds) 48 procent vennootschapsbelasting over de miljardenwinsten die zij met de exploitatie van het Slochterenveld behalen. Na lang onderhandelen komt uiteindelijk een regeling tot stand, die inhoudt dat de staat 70 procent van de totale gaswinst krijgt.

De stroom gasguldens richting schatkist explodeert in het midden van de jaren zeventig, dankzij de verviervoudiging van de olieprijs na de eerste oliecrisis in 1973. De uitkomst van heronderhandelingen met buitenlandse afnemers is dat de gasprijs in het vervolg veel directer zal worden gekoppeld aan het beloop van de olieprijs (in dollars). Verder bedingt het rijk van de NAM een nog groter aandeel in de extra gasopbrengsten.

Wanneer de miljardenstroom eenmaal goed op gang komt, raken politici in Den Haag zwaar aan het aardgas verslaafd. Al in 1975 dekt het staatsaandeel in de gaswinst bijna tien procent van alle rijksuitgaven. Het kabinet-Den Uyl koestert ambitieuze plannen om de samenleving met behulp van veel overheidsinterventies en subsidies te verbouwen. Als vrucht van de ontzuiling en normvervaging van de jaren zestig en zeventig stellen groepen uit de bevolking de legitimiteit van de bestaande politieke en sociaal-economische verhoudingen ter discussie. Angsthazige bestuurders reageren hierop met maatregelen die beogen de maatschappelijke onrust af te kopen. Niet alleen de studenten worden gepaaid, met de kort geleden ingetrokken Wet universitaire bestuurshervorming, maar ook huurders en gebruikers van gezondheidszorg en culturele voorzieningen worden verwend met hogere subsidies en een ruimer voorzieningenaanbod.

Als resultaat van dit alles vliegen onder het bewind van het kabinet-Den Uyl de collectieve uitgaven omhoog, van 48 naar 55 procent van het nationale inkomen. De groeiende aardgasinkomsten voor de schatkist vergemakkelijken uiteraard de expansie van de collectieve sector. Maar ook het belasting- en premiepeil stijgt. Bovendien neemt het tekort op de begroting toe.

Nadat CDA en VVD in 1977 het roer van Den Uyl cum suis hebben overgenomen, schiet de uitgavenquote onder het kabinet-Van Agt/Wiegel omhoog tot een nimmer vertoond niveau. Tegen 1983 loopt liefst tweederde van het nationale inkomen door de kassen van de overheid en de sociale fondsen. De sterke stijging van het aantal uitkeringsontvangers vormt veruit de voornaamste verklaring voor de spectaculaire uitgavengroei.

Met stilzwijgende instemming van landelijke politici neemt het oneigenlijk gebruik van de in 1967 ingevoerde WAO een hoge vlucht. Nu nog altijd vertoont de arbeidsongeschiktheidskaart van Nederland een donkere vlek in Zuid-Limburg. De mijnsluitingen hebben daar vijftigduizend arbeidsplaatsen gekost. Veel verborgen werklozen komen in de WAO terecht.

Aangetaste winsten en uitgeholde vermogensposities nopen het Nederlandse bedrijfsleven tegen het einde van de jaren zeventig tot een ingrijpende herstructurering. Vele honderdduizenden verliezen hun baan. Behalve de verborgen werkloosheid in de WAO neemt nu ook de openlijke werkloosheid sterk toe. Ten slotte groeit het aantal ouderen jaar in jaar uit in tal en last, al trekt de geleidelijke vergrijzing van de bevolking nog weinig de aandacht.

Al met al komen er in de jaren zeventig een miljoen uitkeringsontvangers bij: arbeidsongeschiktverklaarden, werklozen en AOW'ers. In de daaropvolgende vijftien jaar groeit het leger economisch inactieven met nog eens ruim een miljoen personen aan. Zolang het niet lukt de groei van het aantal inactieven te stuiten, kunnen de sociale uitgaven alleen worden beheerst door de uitkeringen te verlagen. Het zal tot 1983 duren, voordat de geesten hiervoor voldoende rijp zijn.

Het keerpunt komt onder het eerste en het tweede kabinet-Lubbers (1982-1989). Aanvankelijk stromen de aardgasbaten ruimer dan ooit. Jaarlijks brengen zij inmiddels 15 tot 20 miljard gulden op, met 1985 als absolute uitschieter (24,5 miljard). Premier Lubbers en zijn minister van Financiën, Ruding, proberen weerstand te bieden aan de verleiding het gasgeld te gebruiken voor extra uitgaven. Tussen 1982 en 1990 weten zij met instemming van de andere collega's in het kabinet het uitgavenpeil terug te dringen van 67 tot 59 procent van het nationale inkomen. In 1987 en 1988 blijkt hoe verstandig het gevoerde beleid is geweest. Binnen twee jaar keldert het staatsaandeel in de gaswinst van 23 miljard tot slechts 7 miljard gulden, doordat de olieprijs instorten en de dollarkoers in een duikvlucht terechtkomt. Door extra ombuigingen en een tijdelijke belastingverhoging weet het kabinet het begrotingstekort desondanks min of meer beheersbaar te houden.

Vanaf 1989 regeert de PvdA weer mee. De sociaal-democraten zijn tot inkeer gekomen: op uitbreiding van de collectieve sector rust een taboe. Zij werken er constructief aan mee de collectieve uitgaven verder te laten zakken van 59 tot 53 procent van het nationale inkomen in 1997. Bezuinigingen op de collectieve uitgaven maakten het de afgelopen dertien jaar mogelijk het volledig uit de hand gelopen begrotingstekort weer onder controle te krijgen en zij schiepen ruimte voor een bescheiden verlaging van belastingen en sociale premies.

De aardgasmiljarden voor de schatkist hebben niet verhinderd dat het tekort in 1983 was opgelopen tot negen procent van het nationale inkomen. Om een gat in zijn begroting te dekken, moet de minister van Financiën geld lenen. Doordat de overheid jaar na jaar geld tekortkwam, is de totale uitstaande staatsschuld vernegenvoudigd van 47 miljard gulden in 1970 tot 420 miljard gulden in 1996. Ook het nationale inkomen groeide, zowel doordat de produktie toenam als door de geldontwaarding. Uitgedrukt in een aandeel van het nationaal inkomen is de staatsschuld sinds 1970 verdrievoudigd, tot 64 procent. Samen met de schuld van gemeenten en provincies komt de schuld van de totale overheid zelfs op 79 procent van het nationale inkomen. Alleen op dit punt voldoet ons land niet aan de (in totaal vijf) eisen om in 1999 te kunnen toetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU).

In de periode 1966-1996 ontving de Nederlandse staat in totaal 260 miljard aan gaswinsten door een belangrijk deel van onze eindige gasvoorraden te verkopen. Bedwelmd door rijkelijk vloeiende gasbaten sloten veel beleidsmakers tot diep in de jaren tachtig hun ogen voor de noodzaak de collectieve financiën te saneren. Wanneer na 1982 eindelijk pogingen in het werk worden gesteld tot sanering te komen, gaat het interen op het nationale vermogen door, omdat het overgrote deel van de gasbaten nog steeds wordt gebruikt voor salarissen, subsidies en uitkeringen. De gasmiljarden zijn niet gebruikt om vermogen te vormen. Integendeel, het belang van de overheidsinvesteringen neemt in de jaren tachtig verder af.

Wat zich hier wreekt is dat de aardgasbaten onvoldoende zijn gerelateerd aan de uitputting van de grootste nationale bodemschat. Door de uit gasverkoop beschikbaar komende middelen te bestemmen voor consumptieve uitgaven en uitkeringen in plaats van dat geld te gebruiken voor investeringen of vermindering van de staatsschuld, is sprake van een nog immer voortgaande nationale verarming.

Politici kunnen het verband tussen dalend staatsvermogen en de aardgasopbrengsten niet langer ontkennen, nu de in de *Miljoennota 1997* opgenomen staatsbalans onder de bezittingen voor het eerst ook de contante waarde van toekomstige aardgaswinsten vermeldt. Deze post van 67 miljard gulden zal jaarlijks in waarde dalen, naarmate onze gasbellen slinken.

Stel dat elf opeenvolgende kabinetten de afgelopen dertig jaar de aardgasbaten niet hadden gebruikt om de collectieve uitgaven voor consumptie en uitkeringen op te voeren. Dan was er op consumptieve uitgaven van de overheid en de sociale uitkeringen 260 miljard gulden minder uitgegeven, tenzij voor dat doel de belastingen en sociale premies waren verhoogd. De lange reeks van tekorten en dus de staatsschuld was in dit geval 260 miljard gulden lager uitgevallen. De staatsschuldquote was in 1997 geen 64, maar slechts 27 procent van het nationale inkomen geweest. Ons land was over de gehele linie met vlag en wimpel geslaagd voor het toelatingsexamen tot de EMU.

De rente-uitgaven op de rijksbegroting zouden dit jaar niet meer dan 13 miljard gulden hebben bedragen, in plaats van de 30 miljard die Zalm nu aan schuldeisers van de staat moet vergoeden. Het verschil in rentelasten van 17 miljard gulden zou beschikbaar zijn geweest voor belastingverlaging of verhoging van bepaalde overheidsuitgaven.

Het kabinet had er verder voor kunnen kiezen in het verleden een deel van de aardgasbaten in te zetten voor extra investeringen in wegen, tunnels en natuurgebieden, waarvan komende generaties nog lang profijt zouden hebben gehad. Het is anders gelopen, omdat het leeuwendeel van de hiervoor noodzakelijke ombuigingen opnieuw ten koste was gegaan van de groep uitkeringsontvangers. Tot 1983 was de aanpak van uitkeringen evenwel onbespreekbaar; ook daarna zijn de inactieven steeds zoveel mogelijk ontzien.

Van het verleden kunnen we leren. Beter inzicht helpt overigens onvoldoende om een einde te maken aan het "verjubelen" van onze gasvoorraden. Zonder voldoende politieke wil om de overheidsfinanciën zo zorgvuldig mogelijk te beheren, gaat de verkwisting van het nationaal en staatsvermogen onherroepelijk voort. Zoals bij elk roesmiddel geldt ook nu: de kater komt later.

Prof.mr. C.A. de Kam is hoogleraar bij de vakgroep economie aan de Rijksuniversiteit Groningen met als specialisatie overheidsfinanciën.