

# Gasbaten en de rijksbegroting

De begrotingsvoorbereiding voor 1987 heeft in het teken gestaan van de enorme daling van de aardgasbaten. Voor de beoordeling van de recent ingediende begroting en het begrotingsbeleid in het algemeen is het dan ook zinnig stil te staan bij de betekenis van de aardgasbaten voor het overheidsbudget en de factoren die daarbij een beslissende rol spelen. Achtereenvolgens komen aan de orde de ontwikkeling van de aardgasbaten in de laatste 20 jaar, de mate van onzekerheid die een rol speelt bij het ramen van de aardgasbaten en de plaats van de gasbaten in de rijksbegroting. Vervolgens wordt gezien hoe de gasbaten behandeld kunnen worden in een meer trendmatig begrotingsbeleid en welke consequenties men dan dient te trekken uit fluctuaties in de baten. Ten slotte wordt ingegaan op de ontwikkeling van de baten op zeer lange termijn en op de mogelijke gevolgen daarvan voor het beleid van de overheid.

**DRS. G.H.B. VERBERG\***

## De periode 1966 – 1985

De afgelopen 20 jaar zijn de overheidsinkomsten uit de verkoop van aardgas gestegen, van vrijwel niets tot f. 23 mrd. in 1985 (zie figuur 1). De grootste stijging trad op na de tweede oliecrisis in 1979. De baten stegen van bijna f. 9 mrd. in 1979 naar f. 12 en f. 18 mrd. in 1980 resp. 1981. Het aandeel van de aardgasinkomsten in het nationale inkomen is gestegen van 2,7% in 1975 naar 6,2% in 1985.

Deze toename van de gasbaten in de afgelopen 10 jaren is niet het gevolg van de ontwikkeling van het afzetvolume. Zoals blijkt uit figuur 2 is het afzetvolume na 1979 aanmerkelijk gedaald: van bijna 100 mrd. m<sup>3</sup> naar 75 à 80 mrd. m<sup>3</sup> per jaar. Daarentegen zijn de prijsontwikkelingen van doorslaggevend belang geweest.

De prijs van aardgas is, zoals bekend, niet gebaseerd op kosten maar op marktwaarde. De reden daarvoor is dat alleen op die manier kan worden bijgedragen aan een evenwichtige en ongestoorde energievoorziening op lange termijn. Aangezien geen zelfstandige gasmarkt bestaat wordt het begrip marktwaarde ingevuld aan de hand van de prijzen van de alternatieven voor aardgas, in casu olieproducten, in de verschillende verbruikssectoren. Zo betalen grootverbruikers een gasprijs gerelateerd aan die van stookolie en is de kleinverbruikersprijs gekoppeld aan de gasolieprijs. In de moderne exportcontracten vindt men zowel de stookolie – als de gasolieprijs als indicator terug.

De afgelopen 10 jaar heeft deze koppeling geresulteerd in een forse waardestijging van gas. In 1975 moest voor een ton ruwe olie f. 220 betaald worden. In 1985 betaalde men een bedrag dat ruim drie maal zo hoog lag: f. 680 (zie figuur 3). Dit voor de Nederlandse overheid zo lucratieve proces is thans in z'n tegendeel omgeslagen. Zoals blijkt uit figuur 3 zijn de olieprijsen in guldens in 1986 weer teruggekomen op het niveau van 1974/1975. De staatskas moet daardoor onvermijdelijk een grote veer laten; onvermijdelijk omdat de aardgasprijzen uiteindelijk worden bepaald door de ontwikkelingen op internationale oliemarkten.

## Toekomstige onzekerheden

Ook in de toekomst zullen de gasbaten, gezien de te verwachten ontwikkelingen op de oliemarkt, een zelfde mate van onzekerheid in zich dragen als tot nu toe het geval is geweest. Cruciaal in dit verband is de marktform op de internationale oliemarkt.

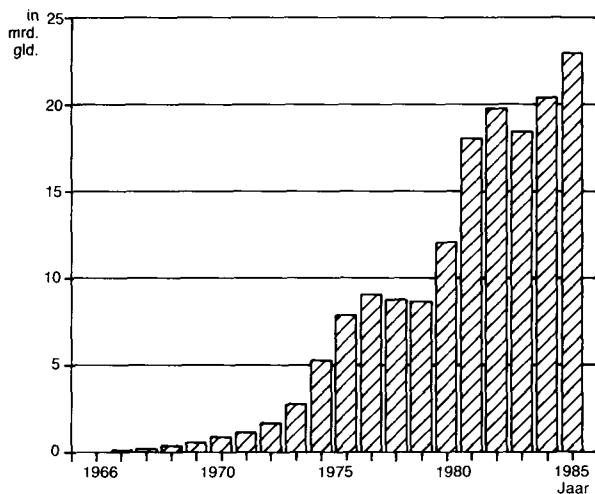
Bij volledige mededinging zou de prijs gelijk kunnen zijn aan de lange-termijn marginale produktiekosten. Deze kosten liggen zoals bekend in een aantal Arabische landen op een zeer laag niveau. Aangezien deze landen ook nog eens beschikken over enorme bewezen reserves zou men dan tot de conclusie komen dat de olieprijs zich nog zeker tot het eind van deze eeuw zou kunnen blijven bewegen op niveaus rond \$ 15 per vat.

De hypothese van aanhoudende volledige mededinging op de oliemarkt is, zoals de geschiedenis ook leert, evenwel niet plausibel. Immers, de goedkoop winbare reserves zijn geconcentreerd in een kleine groep landen rond de Perzische golf, terwijl met het vinden, ontwikkelen en in produktie nemen van oliebronnen in landen daarbuiten vele malen meer tijd en geld is gemoeid. Voeg hierbij de omstandigheid dat de korte-termijnelasticiteit van de vraag naar olie gering is. Op de lange termijn is olie met name voor transportdoeleinden en voor non-energetisch verbruik bovendien moeilijk te vervangen. Deze factoren te zamen betekenen niet anders dan dat aan noodzakelijke basisvoorwaarden voor een karteloptreden is voldaan, met als gevolg een prijs die hoger ligt dan het niveau bij volledige mededinging.

Voor de prijsvorming van olie in de toekomst dient men zich daarbij niet blind te staren op de OPEC in zijn huidige samenstelling. Van belang is namelijk dat slechts een

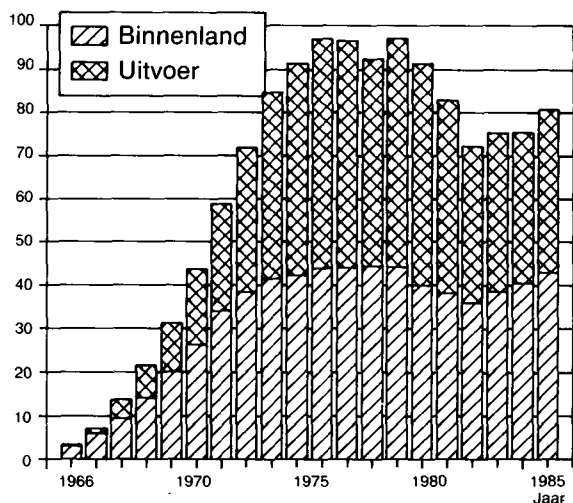
\* De auteur is Directeur-Generaal van Energie van het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Hij dankt drs. M.J.G. Jansen en drs. P.G. Winters, beiden werkzaam op het Directoraat-Generaal voor Energie, voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

Figuur 1. Realisaties aardgasbaten 1966 - 1985 a)

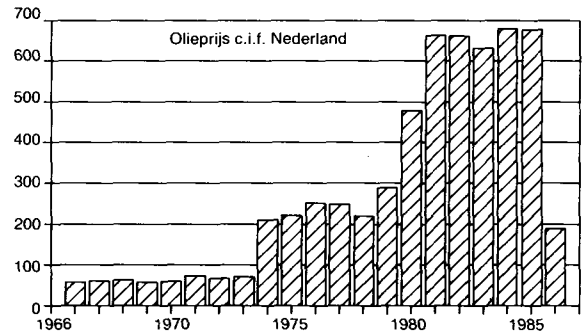
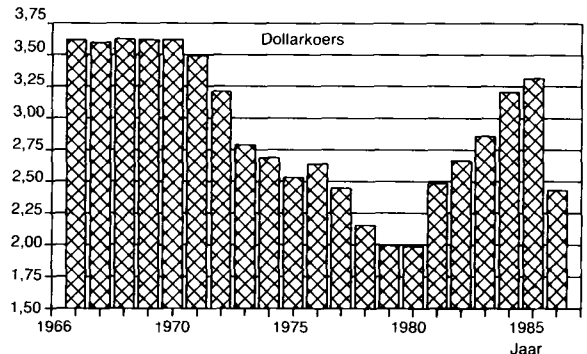
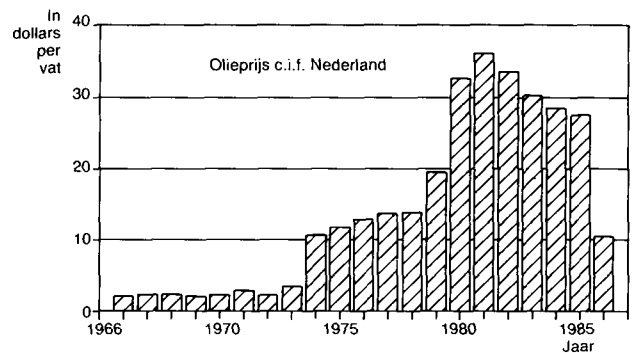


a) Tot en met 1974 op transactiebasis, daarna op kasbasis.

Figuur 2. Aardgasafzet 1966 - 1985, in mrd. m<sup>3</sup>



Figuur 3. Ruwe-olieprijs en dollarkoers 1966 - 1986



handjevol landen, te weten Saoedi-Arabië, de Verenigde Emiraten, Koeweit en Irak, waar bijna 50% van de totale bewezen oliereserves ter wereld liggen, op termijn al het hart van een kartel kunnen vormen. Ook wanneer andere OPEC-producenten, zich niet zouden houden aan de kartelafspraken, omdat ze een minder gunstige verhouding kennen tussen enerzijds hun directe behoefte aan olie-inkomsten en anderzijds hun beschikbare productiecapaciteit, is nog steeds een duidelijk merkbaar kartelop treden mogelijk. Zodra de totale vraag naar olie op het niveau komt waarbij de productiecapaciteit van deze overige OPEC-landen volledig wordt benut en de genoemde Golfstaten een uit financieel oogpunt minimaal wenselijk geachte productie-omvang hebben bereikt kunnen de prijzen onder sterke opwaartse druk komen.

Dit betekent niet dat de olieprijs door een kartel langdurig tot vrijwel onbeperkte hoogte kan worden opgestuwd. In de afgelopen 10 jaar is als reactie op de hoog opgeschroefde olieprijsen wel het nodige veranderd in de energievoorziening van met name de geïndustrialiseerde landen. Vooral geldt dit voor de olievoorziening. Door de hoge prijzen heeft de non-OPEC-olieproductie een hoge vlucht genomen. Daardoor is de vraag naar olie uit het OPEC-gebied aanmerkelijk gedaald. Bovendien is olie met name in de elektriciteitssector vervangen door andere energiedragers: kernenergie, steenkool en in zekere mate gas. Hierdoor is met enige vertraging de olievraag in totaliteit gedaald c.q. de groei daarvan afgeremd. Zoals bekend is deze ontwikkeling ook steeds beoogd bij de formulering

van het energiebeleid zoals dat bij voorbeeld in IEA-verband gestalte krijgt.

Het resultaat van dit alles was dat de OPEC sterk onder druk kwam te staan en zijn greep op de internationale oliemarkt verloor. Een waarschuwing is hier op zijn plaats tegen het overschatten van de eigen mogelijkheden van de geïndustrialiseerde landen. In de eerste plaats zal het steeds meer moeite en kosten vragen olie verder te substitueren door andere energiedragers. Hetzelfde geldt voor het tot ontwikkeling brengen van nieuwe non-OPEC-olievoorkomens. In toenemende mate krijgt men daarbij te maken met hogere productiekosten, die ook thans al substantieel hoger liggen dan in Saoedi-Arabië c.s. Juist vanwege deze laatste factoren zal de positie van Saoedi-Arabië e.o. op termijn worden verstrekt.

Op grond van het bovenstaande moet voor de lange-termijnontwikkeling van de oliemarkt rekening worden gehouden met een door een kartel afgedwongen reële stijging van de prijs. Het verschil tussen kartelprijs en kostprijs creëert ook ruimte waarbinnen het kartelop treden fluctuaties en onzekerheden veroorzaakt. Bovendien zal een dergelijk kartel afwisselend periodes blijven kennen van groei in invloed en deelnemersaantal en afbrokkeling als gevolg van 'free-rider' gedrag of politieke kwesties. Een en ander zal leiden tot wisselend beleid en een wisselende effectiviteit van het kartel gepaard met soms sterk fluctuerende prijzen.

## De rijksbegroting

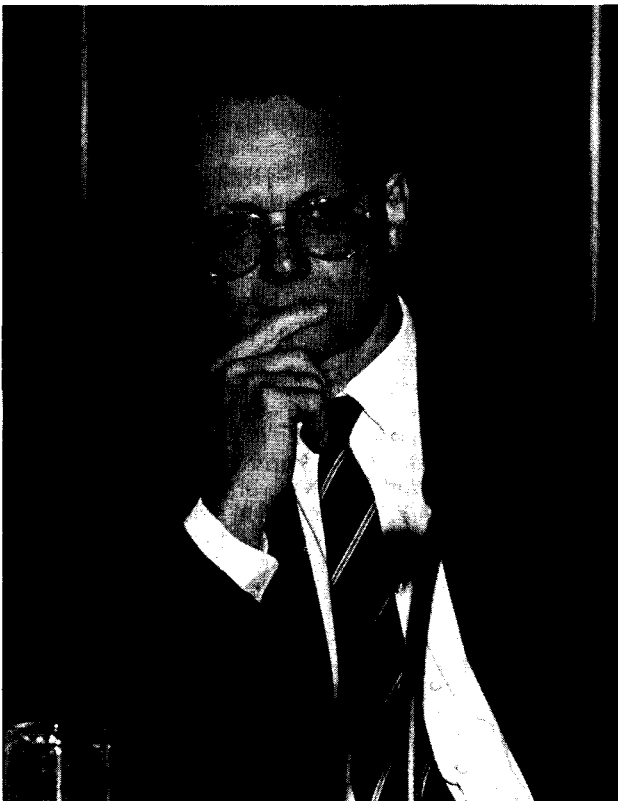
Het aandeel van de gasinkomsten in de ontvangsten van de rijksoverheid verdubbelde tussen 1975 en 1985 van bijna 8 tot ruim 16%. Daarmee zijn de baten van zeer grote betekenis geworden voor het staatsbudget en zijn de aan de olieprijsontwikkeling inherente fluctuaties in de baten van grote invloed op de 'vrije beleidsruimte' van kabinetten. Het is daarom van wezenlijke betekenis te onderkennen welke determinanten, naast de al eerder genoemde ontwikkeling van het olieprijspeil, een rol spelen bij de gasbatenraming 1).

De aardgasbaten worden door vele factoren beïnvloed: de ontwikkeling van de produktiekosten, de verdeling van de produktie over verschillende gasvoorkomens met de daaraan verbonden verschillen in kostenniveaus en afdrachtregimes, de volume-ontwikkeling mede in relatie tot energiebesparing, de ontwikkeling van de olieprijs en de dollarkoers. De produktiekosten alsmede de verdeling van de produktie over de velden zijn in het algemeen vrij goed te voorspellen.

De raming van de volume-ontwikkeling die is gebaseerd op de inzichten van met name Gasunie, neergelegd in het Plan van Gasafzet, is ook redelijk goed te doen. Over de binnenlandse afzet bestaat – ook vooraf – een goed inzicht. Uiteraard kunnen significante fluctuaties optreden in het geval van een hele zachte of strenge winter. De flexibiliteit in de exportcontracten brengt met zich mee dat in dit marktsegment aanzienlijke verschillen kunnen optreden tussen de geraamde en de gerealiseerde afzet.

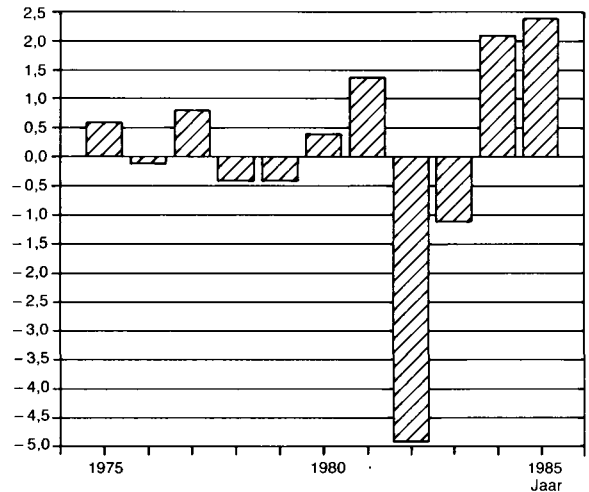
De olieprijsontwikkeling is naast de dollarkoers een zeer onzekere factor. De recente ontwikkelingen illustreren dat de combinatie van de beperkte onzekerheden rond het volume en de ruime onzekerheden rond de prijscomponenten zich uiteraard kan vertalen in qua absoluut niveau grote voorspelfouten.

Figuur 4 laat de verschillen zien voor de periode 1975 – 1985 tussen ramingen en realisaties. Voor deze jaren zijn de ramingen uit de desbetreffende Miljoenennota en de realisaties met elkaar vergeleken. Gemiddeld wordt dan dus een jaar vooruit voorspeld. In de meeste jaren ligt de voorspelfout in de orde van 5 à 10% van de realisatie.



G.H.B. Verberg: ...Dalende gasbaten nopen tot verbetering economische structuur... (foto: Studio Van der Roest)

Figuur 4. Afwijkingen tussen ramingen en realisaties van aardgasbaten (kasbasis)



Analyse van de verschillen leert dat niet voorzien olieprijsontwikkelingen in combinatie met de dollarkoers hierbij steeds de grootste rol hebben gespeeld. Het jaar 1982 wordt gekenmerkt door een zeer grote voorspelfout: naast de te hoog geschatte olieprijs was ook nog eens sprake van een zeer fors afzetverlies in de exportsector.

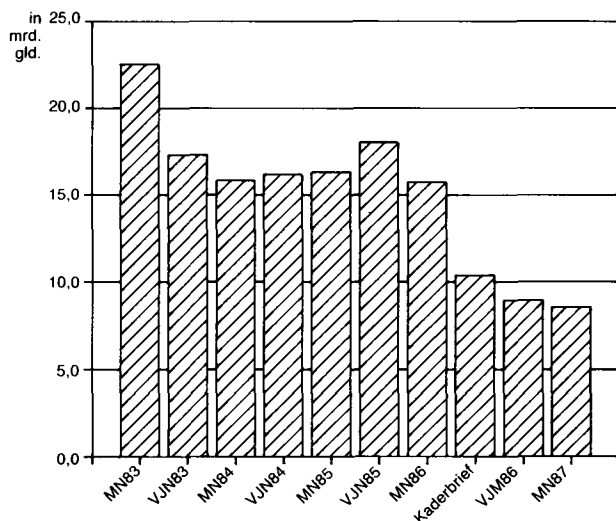
Dit structurele afzetverlies volgde op de gevoerde heronderhandelingen onder leiding van de heer Spierenburg. Bij deze exportonderhandelingen die waren gericht op een substantiële prijsverhoging, was namelijk de looptijd van de exportcontracten verlengd zodat de af te nemen hoeveelheden per jaar gemiddeld kleiner werden. Echter dit was niet de enige factor. Belangrijker was dat destijds de vraag naar gas op de internationale markt scherp terugliep als gevolg van de economische ontwikkeling, energiebesparing en substitutie van olie voor gas gegeven de vertraging in de koppeling van gas- aan olieprijsen. Afnemers kwamen toen in de situatie dat ze te veel gas onder contract hadden en hebben daarom gebruik gemaakt van de flexibiliteit in de exportcontracten van Gasunie. Deze flexibiliteit was en is kenmerkend voor de Nederlandse exportcontracten, zij het dat deze in de laatste heronderhandelingen in 1984 wat is ingeperkt. In de meevaller van 1985 zit naast een prijseffect een volumemeevaller verwerkt als gevolg van de strenge winter.

Duidelijk is wel dat de procentueel gezien nog acceptabele voorspelfouten desondanks qua niveauveranderingen forse mee- of tegenvallers kunnen betekenen. Bij heftige prijsbewegingen liggen de afwijkingen in absolute bedragen in de buurt van de afwijkingen die optreden bij de ramingen van de belastingmiddelen.

Bijzondere aandacht verdienen de gasbaten in de begroting 1987. Wanneer wordt afgezien van de maatregelen die het kabinet heeft voorgesteld in de energiesfeer dan zouden de baten van 1986 op 1987 dalen met meer dan f. 12 mrd. Wanneer we de achtereenvolgende ramingen voor het jaar 1987 bezien dan valt op dat een forse daling van de aardgasbaten al langer was voorzien (zie figuur 5). De raming die in 1982 is gemaakt ten behoeve van de Miljoenennota 1983 wijkt nog aanzienlijk af doordat toen nog zeer hoge prijzen van ruwe olie werden verwacht. Daarna wordt in de verschillende ramingen steeds een bateniveau van ca. f. 15 mrd. voorspeld. Hierin zit verwerkt een gematigder niveau van de olieprijs – in 1982 en 1983 was de olieprijs aanzienlijk gedaald – en een afname van het volume in vooral de export. Een batendaling van 1986 op 1987 met zo'n f. 6,5 mrd. was derhalve al langer voorzien. Daarbovenop is de ineenstorting van de olieprijs in

1) Deze raming wordt opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken in overleg met het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau. Men raadpleegt daarbij externe deskundigen.

**Figuur 5. Ramingen van de aardgasbaten voor het jaar 1987 (kasbasis) a)**



a) MN = Miljoenennota; VJN = Voorjaarsnota. De raming in de Miljoenennota 1987 is exclusief inkomstenverhogende maatregelen. De Raming inclusief bedraagt f. 10 mrd.

1986 gekomen. Deze heeft de daling van de aardgasbaten vrijwel verdubbeld.

Een elegante wijze van omgaan met onzekerheden in grootheden die de begroting beïnvloeden is het inbedden van het begrotingsbeleid in een trendmatig kader. Ten aanzien van de verhouding tussen collectieve en particuliere sector worden dan trendmatige uitgangspunten en doelstellingen gekozen. Daardoor behoeven onvoorziene fluctuaties in de verwachte feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten niet direct te leiden tot beleidsreacties, maar mogen deze neerslaan in het financieringsstekort van de overheid. Vanzelfsprekend kan het tekort van de overheid pas een dergelijke bufferfunctie vervullen wanneer het niveau structureel gezond is. Zonder te willen treden in de discussie over de vraag hoe hoog een structureel aanvaardbaar niveau van het financieringsstekort is, ga ik er wel vanuit dat met het bereiken ervan nog ten minste de lopende kabinetsperiode gemoed zal zijn.

Met name het achterwege kunnen blijven van tussentijdse en tijdelijke ingrepen in voorgenomen uitgaven mag gelden als een belangrijk voordeel van een min of meer trendmatig begrotingsbeleid. Want het zijn juist dit soort ingrepen die de afwegingsfunctie van de begroting kunnen schaden. De noodzaak tot tussentijdse uitgavenaanpassingen belemmert immers een goede prioriteitenafweging en creëert al snel een te grote onzekerheid, waarmee de parlementaire discussie noch de departementale begrotingsvoorbereiding- en uitvoering, noch de bestuurlijke verhoudingen zijn gediend. Bovendien wordt in een trendmatig beleid voorkomen dat pro-cyclische effecten optreden, zoals wel het geval kan zijn bij een beleid dat zich richt op feitelijke grootheden.

## Structureel begrotingsbeleid

Bij een meer structureel begrotingsbeleid worden zoveel mogelijk trendmatige uitgangspunten gekozen. Bij de behandeling van de aardgasbaten stuiten we echter op bijzondere problemen. Immers, de aardgasbaten kunnen niet zoals de belastingen worden gerelateerd aan de trendmatige groei van het nationale inkomen en evenmin kan vanwege de eerder besproken onzekerheden anderszins een structureel niveau worden bepaald. Dit betekent dat de aardgasbaten in de begroting zullen moeten worden verwerkt op grond van het beste, feitelijke inzicht dat op het moment van ramen aanwezig is.

In de praktijk zal dus voor elke begroting een meerjarig

beeld van de gasbaten moeten worden geschetst, zoals dat conform de dan bestaande verwachtingen zal optreden. Bij de structurele ontwikkeling van de overheidsuitgaven zal met dit meerjarige aardgasbatenbeeld rekening moeten worden gehouden. Dit laatste uiteraard tegen de achtergrond van de door de politiek op grond van financieel-economische overwegingen gewenst geachte verhouding tussen de particuliere en collectieve sector in Nederland.

De ervaringen in het verleden hebben geleerd dat er qua niveau significante afwijkingen kunnen optreden tussen ramingen en realisaties van de gasbaten, die grote invloed hebben op het totale begrotingsbeleid. Dit pleit ervoor de aardgasbaten 'conservatief' te ramen, met andere woorden de uitgangspunten voorzichtig te schatten. Op die manier wordt althans bij de gasbaten ook voorkomen dat een fout wordt gemaakt die het structurele begrotingsbeleid uit het verleden heeft gekenmerkt, nl. het te optimistisch inzetten van trendmatige uitgangspunten waardoor het feitelijke financieringsstekort uit de hand liep. Op zich is het denkbaar de geraamde inkomsten voor minder dan 100% mee te nemen in de begroting, maar waarschijnlijk is dit niet productief. Immers, er dreigt het gevaar dat overschrijdingen in de uitgavensfeer lichtvaardig worden geboekt op de geëxpliciteerde 'reserve' in de batenraming, dan wel dat het parlement wat 'vlotjes' deze reserve invult.

Een vraag die nog onbeantwoord is gebleven is hoe moet worden omgegaan met onvoorziene fluctuaties in de baten tijdens een begrotingsjaar. In een meer structureel begrotingsbeleid blijft immers een reactie op fluctuaties in de begroting in eerste instantie mede achterwege om een pro-cyclische beleidsreactie te voorkomen. Bij de aardgasbatencomponent in de begroting ligt dit echter anders. Is er bij voorbeeld sprake van een tegenvaller in de gasbaten dan wijst dit immers niet op een tegenvallende ontwikkeling van de inkomens en bestedingen, integendeel een tegenvaller als gevolg van lagere olieprijsen kan zeer wel juist gepaard gaan met een meevallende economische groei.

In feite gaat het bij mee- of tegenvallers in de baten, als gevolg van onverwachte olieprijsmutaties, om een verdelingsprobleem. Indien de overheid door dalende prijzen een tegenvaller moet verwerken houden de bedrijven en burgers 'geld over'. Voor de bedrijvensector is dit slechts een kortstondig genoegen. Immers, de oorzaak voor hun kostenvoordeel is een algemene daling van de olie- en gasprijzen in binnen- en buitenland. Vroeg of laat zullen de bedrijven als gevolg van concurrentieverhoudingen deze kostenvoordelen moeten doorberekenen in hun prijzen. Anders ligt het bij de consumenten; zij hebben bij een prijsdaling van olie en gas een werkelijk koopkrachtvoordeel. Enerzijds direct doordat de energieprijzen dalen, anderzijds indirect via lagere prijzen van produkten en diensten als gevolg van de doorberekende lagere energieprijzen.

Een onvoorziene daling van de olieprijs zal dus leiden tot een andere dan voorziene verdeling van de bestedingsmogelijkheden over overheid en burger: tegenover de tegenvaller in de gasbaten van de overheid staat vooral een 'windfall' koopkrachtvoordeel voor de burgers. Dit impliceert dat aan maatregelen van de overheid om dit koopkrachtvoordeel geheel of gedeeltelijk te compenseren om zo de tegenvaller in de baten weg te werken, niet de nadelige pro-cyclische effecten verbonden zijn waarvan hiervoor sprake was bij de bespreking van een meer structureel begrotingsbeleid. Na afoming van het onverwacht onstane voordeel is – ceteris paribus – immers de beoogde situatie met betrekking tot de verhouding tussen particuliere en collectieve sector weer benaderd.

Het ligt voor de hand om bij de compenserende maatregelen te denken aan instrumenten die de koopkrachtmutatie van de burgers geheel of gedeeltelijk wegnemen en de lasten voor bedrijven zo min mogelijk veranderen. Als randvoorwaarde zal moeten gelden dat de maatregelen per saldo zo min mogelijk discriminerend met betrekking tot de inkomenseffecten zijn en zoveel mogelijk marktconform. Het al of niet toepassen van maatregelen dient uiteraard steeds te worden beoordeeld in het licht van de

stand van zaken van de totale begrotingsuitvoering.

Rekening houdend met het feit dat het koopkrachteffect langs twee wegen tot stand komt – direct via lagere energieprijzen en indirect via lagere prijzen van producten en diensten – ligt het voor de hand via de weg van de indirecte belastingen koopkrachtmutaties te compenseren. Men zou dan kunnen denken aan het toepassen van zowel een verhoging resp. verlaging van de BTW-tarieven als aan een specifiek BTW-tarief op energiedragers. Het eerste biedt de beste mogelijkheden om het indirecte koopkrachteffect af te romen, het tweede grijpt aan bij de directe koopkrachtgevolgen van wijzigingen in de prijzen van energiedragers zelf. Voor toepassing van deze instrumenten is een goede timing van wezenlijk belang. Aan een effectieve tijdkeuze kan worden bijgedragen door aan de maatregelen het karakter van een zeker automatisme te geven, min of meer vergelijkbaar met het instrument van de wiebeltax. Maatregelen in deze sfeer dienen een korte werkingsduur van bij voorbeeld een half jaar te hebben, totdat nieuwe beslissingen in het kader van een nieuwe begroting kunnen worden geëffectueerd.

## De lange termijn

Het thema 'omgaan met onzekerheden' kan de suggestie wekken alsof politici en beleidsvoorbereiders met zekerheden wel raad zouden weten. De eindigheid van de Nederlandse aardgasvoorraad is zo'n zekerheid die nochtans enige nadere aandacht wel verdient. Tussen 2005 en 2010 lopen de huidige exportcontracten af. De geschatte eindvoorraad in 2010 is nodig voor een verantwoorde afbouw van de bijdrage in de binnenlandse energievoorziening. Dit betekent dat dan in een periode van 5 jaar 25 mrd. m<sup>3</sup> aan gasexport wegvalt. Wordt als werkhypothese een tweetal prijsscenario's gekozen voor de olieprijs in die periode van b.v. \$ 25 en \$ 40 per barrel (in reële termen), dan valt een directe bijdrage van de gasexport aan de betalingsbalans weg van ca. f. 8 resp. f. 12 mrd., in gulden van nu. De inkomsten van de overheid dalen met ca. f. 4 resp. f. 7 mrd. Deze problematiek staat nog ver van ons af. Maar juist het feit dat deze nu al zichtbaar is schept de verplichting er optimaal op voorbereid te zijn, en dat stelt geen geringe eisen aan het economische beleid op lange termijn.

Volgens de theorie zou een groeiende rijkdom aan een internationaal verhandelbaar aardgas leiden tot een productieverhuizing tussen de binnen- en buitenlandse sectoren van de economie, met als gevolg een afnemend aandeel van de voor de internationale markt producerende sectoren. Wanneer de bron van exportinkomsten uit aardgas vervolgens opdroogt, en de baten niet zodanig zijn aangewend dat kapitaalopbrengsten uit het buitenland het negatieve effect op de betalingsbalans compenseren, dan zullen de overige sectoren in staat moeten zijn hun bijdrage tot de lopende rekening te vergroten. Vrij algemeen wordt aangenomen dat de Nederlandse beleidsreactie op de gasbaten in eerste instantie contra-productief is geweest<sup>2)</sup>; door een te weinig flexibele loonvorming en een kortzichtig uitgavenbeleid van de overheid brokkelde de concurrentiepositie onnodig ver af en werden de totale productie en werkgelegenheid negatief beïnvloed.

Wil het wegvallen van de gasexport kunnen worden opgevangen dan zal te zijner tijd aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan. De structurele daling van de gasbaten dient op een verantwoorde wijze te kunnen doorwerken in een evenredige verlaging van de overheidsuitgaven, aangezien belastingverhoging noch tekortvergroting daarvoor een begaanbaar alternatief kunnen zijn. Gezien de vele tijd die het kost om wezenlijke wijzigingen in de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven aan te brengen, kan hier in het begrotingsbeleid in de jaren negentig niet te lang aan worden voorbijgegaan.

Ook vanuit dit oogpunt zal tegen 2000 de aanbodzijde van onze economie voldoende moeten zijn versterkt om het draagvlak te vergroten en de daarbij behorende con-

currentieprestatie te kunnen leveren. Dit mede met het oog op de betalingsbalanspositie omdat het wegvallen van de gasexport een niet onbelangrijke verslechtering van de lopende rekening tot gevolg zal hebben. De betalingsbalans voor energiedragers die thans zowel in energie-eenheden als in gulden gemeten nog ongeveer in evenwicht is, zal mede ook door het toenemende binnenlandse energieverbruik steeds verder in deficit raken. De lange-termijnsenario's van het CPB voor het Nederlandse energieverbruik geven in 2010 een negatief saldo te zien dat afhankelijk van de scenarioveronderstellingen in gulden van 1985 uitgedrukt f. 13 tot f. 38 mrd. bedraagt. Indirect levert onze aardgasrijkdom een bijdrage aan de betalingsbalans via onder andere een aantal zeer energie-intensieve en exportgerichte non-ferro-producenten. Onzeker is of de bijdrage langs deze indirecte weg op termijn gehandhaafd kan blijven.

Blijkens de lange-termijnverkenningen van het CPB kan het overschot op de lopende rekening voor 2010 zijn verdwenen. Additionele inspanningen gericht op een verbeterde werking van de arbeidsmarkt, de opbouw van voldoende technologische kennis, een concurrerende industriële structuur en een voldoende investeringsniveau zijn tijdig daarvoor nodig om een extra exportgroei te kunnen verwezenlijken. Wat de aard en omvang van de daarvoor noodzakelijke beleidsmaatregelen moet zijn valt nu uiteraard nog niet eenduidig aan te geven. Maar wetend uit de geschiedenis hoeveel tijd met economische structuurveranderingen is gemoeid, is duidelijk dat de noodzaak tot herindustrialisatie en herinternationalisatie van de Nederlandse economie het beleid in de naaste toekomst steeds sterker zal moeten bepalen.

**G.H.B. Verberg**

2) Zie ook J.J.M. Kremers, De verzoeking van onze aardgasrijkdom, *ESB*, 29 januari 1986.