

## Overheidsinvesteringen, wat, waar en hoe dan?

Bernard ter Haar, oktober 2018

Bij de onderhandelingen in 1991 over het EMU deel van het Verdrag van Maastricht werd gekozen voor de roemruchte 3% tekortnorm voor het overheidsbudget. Tijdens die onderhandelingen werd ook gediscussieerd over andere begrotings- en tekortnormen. Één van die andere normen was de gulden financieringsregel. Die houdt in dat de lopende overheidsuitgaven uit de belastinginkomsten moeten worden gefinancierd, maar dat de overheid mag lenen voor investeringen. Nederland kende die norm goed, want hij werd in die tijd gehanteerd voor de Nederlandse gemeenten. Op het Ministerie van Financiën, waar ik toen werkte, was de norm niet populair. De zorg zat hem niet eens zozeer in het krampachtig moeten sturen op de nul voor de lopende uitgaven in elke conjuncturele fase, als wel in de vrees dat politici allerlei vormen van lopende uitgaven, zoals die voor onderwijs en politie, zouden bestempelen als investeringen, en daarmee de economische gedachte achter de norm volledig zouden ondermijnen.

De gulden financieringsregel heeft het Verdrag van Maastricht niet gehaald. Sterker nog, in Nederland heeft de 3% norm (voor de totale overheid) de regel ook verdreven voor de lagere overheden, omdat het Ministerie van Financiën door de resulterende tekorten bij de lagere overheden onvoldoende op het saldo van de totale overheid kon sturen.

Een andere anekdote over overheidsinvesteringen: In 1995 werd in Nederland het Fonds voor economische structuurversterking (FES) opgericht. Dit fonds werd gevoed vanuit de aardgasbaten en was bedoeld om investeringen te financieren die de naam van het Fonds waardig waren. De vraag is of dat altijd lukte. Het Centraal Planbureau was ten tijde van het FES vaak kritisch over de baten van de investeringen uit het Fonds. Veel kosten/baten analyses op vooral infrastructurele projecten kwamen niet of nauwelijks positief uit bij het CPB, tot woede van toenmalig hoogleraar economie Bomhoff, die vanuit Nijenrode zelfs een eigen economisch instituut oprichtte, het Nijfer, om alternatieve macro-economische berekeningen te kunnen maken. Uit het fonds zijn zowel de Betuwelijn als de Hoge SnelheidsLijn gefinancierd, beide niet onomstreden wat betreft hun economische meerwaarde. In 2011 werd het FES opgeheven. Voor versterking van de infrastructuur bleef alleen het Infrafonds over.

Inmiddels spreekt de politiek de taal die begin jaren '90 zo door Financiën werd gevreesd, maar nu door het ministerie in de Miljoenennota 2019 vrolijk is overgenomen. Het Kabinet *investeert* in veiligheid en onderwijs en *investeert* ook 2 miljard in de ouderenzorg. De toenmalige bewoners van het Ministerie van Financiën zullen zich hebben omgedraaid in hun graf of het tandenknarsend hebben gelezen.

Het economische onderscheid tussen lopende uitgaven en investeringen is dus blijkbaar verdwenen in het budgettaire beleid. In de tabellen van de Miljoenennota wordt het onderscheid niet gemaakt en de tekst gebruikt moeiteloos de begrippen intensivering en investering door elkaar. Maar is dat logisch en verstandig?

Nee, dat is het natuurlijk niet. Lopende uitgaven kunnen best heel belangrijk zijn. Publieke diensten moeten goed kunnen functioneren. Maar alleen met lopende uitgaven kom je er niet. Om een prettige toekomst te kunnen borgen heb je investeringen nodig. Dat geldt thuis, dat geldt in het bedrijfsleven en dat geldt voor de overheid ook. De overheid is er immers medeverantwoordelijk voor dat ook de maatschappij van morgen goed functioneert. Investeren is nog helemaal niet gemakkelijk. Dat laten de stukjes geschiedenis waarmee ik dit verhaal ben begonnen al wel zien. De gulden financieringsregel ging er van uit dat je voor investeringen mocht lenen omdat die zich zelf zouden terugbetalen met een mooi maatschappelijk rendement. De discussies over de uitgaven uit het FES gingen er ook steeds over of de baten wel hoog genoeg waren om de investering te kunnen verantwoorden. Investeren is dus keuzes maken. Daar hoort ook een verwacht rendement bij, daar komen onvermijdelijk ook risico's bij. Investeren is bovenal een visie hebben op de toekomst en de ambitie om daar gericht aan te willen bouwen.

Nu is het niet zo moeilijk om een aantal uitdagingen van de toekomst te benoemen en daar een investeringsagenda aan te koppelen. Ik moet dat hier een beetje uit de losse pols doen, maar het kan natuurlijk ook grondiger. Dat kost alleen iets meer menskracht dan het schrijven van dit stuk. Twee grote uitdagingen zijn het klimaatvraagstuk en explosieve groei van het digitale ecosysteem. Daar horen voor miljarden euro aan overheidsinvesteringen bij. Het klimaatbeleid noodzaakt bijvoorbeeld tot een elektrificatie van de energiehuishouding die grote investeringen vergt op het terrein van transport en opslag van elektriciteit. Ook een duurzamer mobiliteit, een veiliger waterbeheer en allerlei andere dingen die aan de Klimaattafels worden bedacht vragen grote bedragen. Datzelfde geldt voor de rol die de overheid kan/moet spelen in de begeleiding van de groei van het digitale ecosysteem, met andere woorden, de combinatie van automatisering, robotisering, big data en kunstmatige intelligentie (AI). Als je ziet wat overheden in andere landen investeren in onderzoek op het gebied van AI blijft Nederland op dit moment enorm achter. Als we kijken naar de onderwijsinzet die nodig is om Nederlanders fit te houden voor de arbeidsmarkt van de toekomst moet er grootschalig geïnvesteerd worden in de onderwijsinfrastructuur, en in het bijzonder in bij- en omscholing van het onderwijzend personeel dat zelf fit gemaakt moet worden om vervolgens jongeren adequaat op te kunnen leiden en de werkenden fit te kunnen maken en houden. En welke fysieke infrastructuur sluit aan bij autonoom transport, over land en door de lucht? Welke stedelijke vernieuwing is nodig om de duurzaamheid te versterken en de baten van de digitale wereld zo goed mogelijk te kunnen benutten?

Er is natuurlijk veel meer te bedenken. Als het goed is sluiten de investeringen zodanig aan dat de Nederlandse maatschappij zich kan doorontwikkelen zonder dat er gaten vallen. Dat

vraagt om een integraal programma. En het begint met de notie dat investeringen bedoeld zijn voor de toekomst, en niet voor lopende uitgaven.