

De financiering van de overheidsinvesteringen in de jaren negentig

Om het ruimtelijke beleid van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening te realiseren is een investeringsstrategie ontwikkeld, waarover inmiddels in brede kring overeenstemming bestaat. Er dreigt evenwel een financieringsprobleem. Daarom komt de auteur tot de aanbeveling om in de loop van de jaren negentig een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst in te voeren, om binnen de bestaande budgettaire kaders meer ruimte vrij te maken voor overheidsinvesteringen. Voorts is gezocht naar samenwerkingsvormen tussen de publieke en de private sector, die het voor particuliere beleggers aantrekkelijk maken om te investeren in infrastructurele projecten. Een wijziging van de huidige debudgetteringsregel vervult hierbij een stimulerende rol.

PROF. DRS. W. LEMSTRA*

In de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* introduceerde het kabinet het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' als centraal criterium voor zijn ruimtelijke beleid. Op basis van dit uitgangspunt wordt in de Vierde Nota een ruimtelijk beleid ontwikkeld als antwoord op de maatschappelijke ontwikkelingen tot 2015. Dit resulteert uiteindelijk in een investeringsstrategie als instrument om het voorgestane beleid te realiseren¹.

Bij investeringsbeslissingen zal de rijksoverheid zich vooral richten op die elementen, waarin via de markt niet wordt voorzien en waarvoor de investeringsbeslissingen niet door de andere overheden behoren te worden genomen. Ook zal bijzondere aandacht worden besteed aan overheidsuitgaven waarvan een aanzienlijk versterkend effect uitgaat op particuliere investeringen. Dit houdt de volgende prioriteitsstelling in:

- het wegnemen van knelpunten op de hoofdtransportassen;
- het nemen van andere infrastructurele maatregelen ter geleiding van de mobiliteitsontwikkeling;
- het versterken van de internationale allure van de drie grote steden;
- het versterken van de centrumfunctie van de stedelijke knooppunten;
- het versterken van het toeristisch-recreatieve element en de natuurontwikkeling van Nederland als waterland;
- het handhaven en vernieuwen van het landelijke gebied;
- het blijven zorgen voor de volkshuisvesting van de lagere inkomensgroepen;
- het zo spoedig mogelijk wegwerken van de kwaliteitsachterstand van het bestaande stedelijke gebied;
- het zo spoedig mogelijk terugdringen van de bestaande vervuiling en het voorkomen van nieuwe vormen van milieuvervuiling.

De Vierde Nota fungeert voor de ruimtelijke aspecten als een paraplu-nota, dat wil zeggen dat de concretisering daarvan plaatsvindt in sectornota's zoals de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, het *Nationaal Milieubeleidsplan*, het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, de *Structuurnota Landbouw*, het *Natuurbeleidsplan* en de *Derde Nota Waterhuishouding*. Deze sectornota's passen derhalve binnen het raamwerk van de Vierde Nota.

Voer zover de beleidsuitspraken uit de Vierde Nota financiële consequenties hebben voor de rijksoverheid, zullen deze moeten worden opgevangen binnen de van jaar tot jaar beschikbare financiële middelen. Het Rijk is echter niet de enige uitvoerder van het voorgenomen investeringsprogramma. Het beleid is zo geformuleerd dat er uitgesproken mogelijkheden liggen voor een aanzienlijk aandeel van het particuliere initiatief in de investeringen. Tijdens de inspraakprocedure is hier nogal kritisch op gereageerd². Veel insprekers plaatsten vraagtekens bij de haalbaarheid van het voorgenomen beleid als dit moet worden gerealiseerd door middel van een herschikking van bestaande financiële middelen. Tegen de achtergrond van de in de jaren negentig te verwachten problemen zoals toenemende internationale concurrentie, toenemende milieuproblematiek, aanzienlijke werkloosheid, het nog steeds aanwezige woningtekort en toenemende knelpunten in de

* De auteur is secretaris-generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en buitengewoon hoogleraar bedrijfskunde (overheidsmanagement) aan de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dankt drs. F.H. Budenberg van de Centrale Directie Financiële en Economische Zaken van VROM voor de geleverde bijdragen.

1. *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, deel d, regeringsbeslissing, Tweede kamer, 1988-1989, 20 490, nrs. 9-10, blz. 169.
2. Idem, deel b, hoofdlijnen uit de inspraak, nrs. 5-6, blz. 46.

sfeer van de infrastructuur, zou een actievere rol van de rijksoverheid gewenst zijn. Andere kritiek betrof de onzekerheid die ontstaat doordat de particuliere sector mogelijk niet investeert of zich uitsluitend beperkt tot de voor hem interessante onderdelen. Het kan niet ontkend worden dat hier sprake is van een spanningsveld. Daarom zal hier in de eerste plaats worden ingegaan op de relatie tussen de begrotingsnormering en de mogelijkheden om tot een herschikking binnen het bestaande budgettaire kader ten gunste van overheidsinvesteringen te komen.

Ruimtelijke ordening is het richting geven aan de ontwikkeling van het grondgebruik door middel van plannen, die door het openbaar bestuur wettelijk worden vastgelegd. Dit grondgebruik gaat gepaard met investeringen in onroerend goed. Gegeven de levensduur van gebouwen, bouwwerken en infrastructuur, zijn investeringen in onroerend goed tevens investeringen op lange termijn. Pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen voeren het vermogensbeheer over het 'lange geld' van de burgers. Dit gegeven maakt onderlinge afstemming tussen ruimtelijke ordening en de financiering ervan gewenst. Deze onderlinge afstemming kan ertoe bijdragen dat de door investeringen te genereren toegevoegde waarde toeneemt, het rendement van zowel publieke als private investeringen verbetert en de risico's wederzijds zoveel mogelijk worden beperkt. Daarom moet er gezocht worden naar samenwerkingsvormen tussen de overheid en de particuliere sector die een investeringsstrategie mogelijk maken die gericht is op een betere ruimtelijke kwaliteit van Nederland conform de uitgangspunten van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarbij gelden een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën en een solide vermogensbeheer van institutionele beleggers als randvoorwaarden. In dit artikel zal worden ingegaan op de vraag hoe publieke en private investeringen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en wat daarbij de taakverdeling is tussen publieke en private investeerders. In aansluiting hierop wordt aandacht besteed aan de institutionele aspecten van de investeringsstrategie. Besloten wordt met enkele conclusies en aanbevelingen.

De gulden financieringsregel

Enig zicht op de investeringsinspanning voor de economische infrastructuur kan worden verkregen met behulp van de ontwikkeling van de overheidsinvesteringen; zie daarvoor de tabel. De conclusie is dat de investeringsuitgaven voor de economische infrastructuur, afgezet tegen het nationaal inkomen, gedurende een groot aantal jaren zijn gedaald. Die quote heeft nu een niveau van 2,5% bereikt. Vergeleken met de periode 1963-1972, toen de quote 5,2% bedroeg, betekent dit meer dan een halvering. Een voor alle infrastructurele categorieën geldige verklaring is vrijwel niet te geven omdat de oorzaken nogal verschillend zijn. Zo is voor de ene categorie de demografische en de ruimtelijke ontwikkeling van belang en voor de andere de economische en technologische ontwikkeling. Duidelijk is wel dat daar waar het Rijk de investeringsactiviteiten via zijn financiële bijdragen bepaalt of beïnvloedt, die activiteiten dikwijls sterk onder druk zijn komen te staan. Dit is mede het gevolg van het streven van het Rijk om de publieke uitgaven beter te beheersen. De oplossing van de budgettaire problematiek van het Rijk is daarmee ten koste gegaan van de investeringen in de onderbouw van het maatschappelijke voortbrengingsvermogen.

Er ligt hier een rechtstreekse relatie met de thans gehanteerde begrotingsnormering. De budgettaire regels van het Rijk houden namelijk in dat investeringen en consumptieve uitgaven onder dezelfde noemer worden gebracht en

Tabel. Overheidsinvesteringen 1953-1989, in procenten van het nationaal inkomen

	1953-1962	1963-1972	1973-1977	1978-1982	1983-1987	1988	1989 ^a
Totaal	4,4	5,2	4,1	3,5	2,9	2,6	2,5

a. Raming
Bron: Centraal Planbureau.

vervolgens worden getoetst aan de norm van het financieringstekort. Het politieke besluitvormingsproces zorgt er daarna voor dat de overheidsinvesteringen door de consumptieve uitgaven worden verdrongen. Per project kunnen investeringen worden geschrapt of kan de uitvoering worden vertraagd. Bezuinigingen zijn hier gemakkelijker te realiseren dan bij consumptieve uitgaven, waarvoor zware discussie in het parlement en wetwijzigingen nodig zijn, en waar het risico van stemmenverlies van de gedupeerden bestaat. Het huidige stelsel van begrotingsnormering leidt daarom tot een suboptimale verdeling van de overheidsuitgaven over overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen.

Een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst biedt wat dit betreft betere perspectieven³. Niet langer de kasuitgaven maar de kosten van de diverse activiteiten staan centraal. De vertekening van het uitgavenpatroon ten gevolge van de niet-periodieke aanschaf van duurzame goederen wordt in belangrijke mate weggenomen. Door de splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst worden de lopende uitgaven en de kapitaalluitgaven niet langer op één noemer gebracht. Voor de afweging tussen de verschillende soorten overheidsuitgaven heeft dit duidelijk voordelen omdat de relatief omvangrijke kapitaalluitgaven, die over een groot aantal jaren nutsprestaties afwerpen, niet meer rechtstreeks worden afgewogen tegen uitgaven die slechts betrekking hebben op het lopende jaar.

Studiegroep Begrotingsruimte

Begin dit jaar is in het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte over de begrotingsnormering geadviseerd⁴. Hoewel de Studiegroep tot de conclusie komt dat het niveau van de overheidsinvesteringen een geschikt oriëntatiepunt vormt voor de op langere termijn beoogde waarde van het financieringstekort, wordt desondanks de toepassing van de gulden financieringsregel en de herinvoering van het onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst op de rijksbegroting afgewezen. De Studiegroep vreest namelijk dat het afbakeningscriterium voor het investeringskarakter van overheidsuitgaven onder politieke druk voortdurend wordt verruimd om extra budgettaire ruimte te creëren. Andere belangrijke bezwaren zijn het probleem van de overgang tussen het ene en het andere stelsel en het feit dat het tekort op de gewone dienst momenteel zo'n f 20 miljard bedraagt.

Het laatste argument onderschrijf ik. Voor de korte termijn is herinvoering van de gulden financieringsregel geen haalbare zaak omdat voor de ombuigingsinspanning die dat vereist waarschijnlijk geen maatschappelijk draagvlak is te vinden. Voor de langere termijn geldt evenwel dat de argumentatie tweeslachtig is; zij lijkt alle kenmerken te vertonen van een compromis tussen de belanghebbenden.

3. Zie bij voorbeeld Commissie Economische Deskundigen, *Rapport tekorten en schuld van de publieke sector*, Sociaal Economische Raad, december 1985; en H.J. Woltjer, *De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief?*, ESB, 14 januari 1987.

4. Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer, 1988-1989, 20 995, nr. 1, in het bijzonder hoofdstuk 4.

Als de gesignaleerde bezwaren tegen de afbakeningsproblematiek namelijk juist zouden zijn, dan kan het niveau van de overheidsinvesteringen nimmer als oriëntatiepunt dienen ten aanzien van de beoogde waarde van het financieringstekort⁵. Opmerkelijk is verder dat de Studiegroep stelt "...dat vergroting van het aandeel van de uitgaven die de economische structuur versterken prioriteit verdient"⁶. Dit is derhalve een extra argument om de invoering van een kapitaaldienst uitdrukkelijk te overwegen.

Bij continuering van het huidige financieel-economische beleid in de komende kabinetsperiode, waarbij de nadruk wordt gelegd op stabilisering van de collectieve-lastendruk en een voortgaande reductie van het financieringstekort tot 3 à 4% aan het einde van de komende kabinetsperiode, moet in de loop van de jaren negentig de invoering van een gescheiden stelsel van gewone dienst en kapitaaldienst haalbaar zijn. Via herschikking van overheidsuitgaven kan dan zo'n 3 à 4% van het nationaal inkomen worden besteed aan overheidsinvesteringen, hetgeen overeenkomt met de wenselijke omvang van het financieringstekort. De complicaties met betrekking tot de kapitaalrekening mogen daarbij niet worden verabsoluteerd, maar moeten worden afgewogen tegen de gebreken van het huidige stelsel. Hierboven is het wegdrukken van de investeringen op de rijksbegroting door de consumptieve uitgaven reeds genoemd. Andere gebreken zijn de problemen in de sfeer van de kredietverlening door de overheid (bij voorbeeld bij de vroege aflossingen van woningwetleningen), een geringer besef voor het rentelastenvraagstuk en een budgetdiscipline die ten aanzien van de uitgavenbeheersing tot nu toe weinig succesvol is geweest⁷.

Desondanks kan niet worden ontkend dat er bij invoering van de kapitaaldienst problemen zullen ontstaan over zaken als de definiëring van de investeringen, het afschrijvingsbeleid en de aanpassing van de overheidsadministratie. Dat deze problemen onoverkomelijk zijn gaat echter te ver. Men zou in ieder geval kunnen beginnen met die investeringscategorieën te definiëren waarbij duidelijk parallellen met het bedrijfsleven zijn te trekken:

- investeringen die zichzelf via toekomstige inkomsten terugverdienen;
- investeringen waarop men kan afschrijven conform fiscale regels die de overheid immers zelf vaststelt.

De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de risico's van 'definitievervuiling' kunnen worden beperkt door het opstellen van richtlijnen voor de afbakening van kapitaaluitgaven en afschrijvingen. Dit zou dan moeten resulteren in een limitatieve opsomming van investeringen, die vervolgens in de Comptabiliteitswet zouden kunnen worden vastgelegd en getoetst door de Algemene Rekenkamer.

Publiek-private financiering

De laatste jaren is een vrij brede maatschappelijke consensus ontstaan dat grote economische belangen zijn geëind met het opheffen van knelpunten in de economische infrastructuur⁸. Na de onderkenning van deze problematiek door achtereenvolgens de Commissie-Wagner⁹, de SER¹⁰ en de WRR¹¹ zijn deze opvattingen met het verschijnen van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* uitgewerkt in een investeringsstrategie. De financiering moet evenwel plaats vinden binnen de bestaande budgettaire kaders. Op een aantal terreinen kan de spanning tussen wat moet gebeuren en wat met de bestaande middelen bereikt wordt echter zo groot zijn, dat niet kan worden volstaan met verschuivingen. In dit verband zij gewezen op het kabinetsvoornemen om extra financiële middelen beschikbaar te stellen voor het *Bereikbaarheidsplan voor de Randstad*

en het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* (introduce van het Mobiliteitsfonds en vanaf 1990 f 400 miljoen per jaar) en het *Nationaal Milieubeleidsplan* (lopend tot f 1255 miljoen in 1994¹²).

Daarnaast kan worden verwezen naar de in de vorige paragraaf op termijn bepleite invoering van het stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst waardoor expliciet aandacht wordt besteed aan het belang van overheidsinvesteringen. Het verdient aanbeveling om de extra ruimte die daardoor beschikbaar komt te reserveren voor de financiering van zuiver collectieve goederen waarvan de baten niet aan individuele gebruikers zijn toe te rekenen. Een bedrijfseconomisch rendabele exploitatie is dan immers niet haalbaar, zodat deze investeringen per definitie niet aantrekkelijk zijn voor particuliere beleggers.

Veel infrastructurele voorzieningen zijn echter geen zuiver collectieve goederen maar quasi-collectieve goederen waarvan de gebruikers wel aanwijsbaar zijn. Naar de mate waarin burgers gebruik maken van de voorziening kan hun een prijs in rekening worden gebracht (het profijtbeginsel). Daarmee wordt een financieel rendabele exploitatie eerder mogelijk en komt financiering door de private sector binnen bereik¹³. Het aantrekkelijke van het profijtbeginsel is bovendien dat de opbrengsten niet tot de collectieve-lastendruk worden gerekend. Het profijtbeginsel is echter niet bij alle quasi-collectieve goederen toepasbaar. Onevenredig hoge inningskosten kunnen toepassing in de weg staan.

In ieder geval is het de moeite waard om te bezien of particuliere beleggers voor de financiering van quasi-collectieve goederen meer dan tot nu toe zijn te interesseren. Op de kapitaalmarkt lijkt de ruimte hiervoor aanwezig. De jaren '80 worden namelijk gekenmerkt door een toenemende afvloeiing van binnenlandse kapitaalmarkt middelen naar het buitenland. Omdat de institutionele beleggers in verband met het koersrisico (harde gulden) van nature geneigd zullen zijn om te beleggen in Nederlandse activa, duidt dit erop dat er momenteel in Nederland geen geschikte beleggingsobjecten voorhanden zijn om het totale kapitaalmarkt aanbod te absorberen. Omdat de institutionele beleggers evenwel een voorkeur hebben voor risicomijdende beleggingen om aan hun toekomstige pensioenverplichtingen te kunnen voldoen, zal de overheid zich moeten bezinnen op samenwerkingsvormen waardoor beleggers een reëel uitzicht op een voor hen aanvaardbaar rendement kan worden geboden. Pas dan wordt het voor hen aantrekkelijk om de samenstelling van hun beleggingsportefeuille te wijzigen ten gunste van binnenlandse infrastructurele investeringen. Voor de particuliere (mede)financiering van maatschappelijke productieve projecten bestaan verscheidene mogelijkheden¹⁴:

- voor de quasi-collectieve goederen waarvan de toepassing van het profijtbeginsel op praktische problemen stuit, valt te overwegen dat de particuliere sector het desbetreffende project financiert terwijl de overheid rente en

5. Zie ook J. de Haan, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Naar gezonde overheidsfinanciën, ESB, 8 februari 1989.

6. Studiegroep Begrotingsruimte, op.cit., blz. 6.

7. Het voert in het kader van dit artikel te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Zie daarvoor H.J. Woltjer, op.cit., blz. 49 en 50.

8. Maar dan wel economische infrastructuur in ruime zin inclusief milieuvoorzieningen, zie J. Krozer en A. Nentjes, Economische infrastructuur en milieu, ESB, 6 januari 1988.

9. Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, verslag van werkzaamheden, Den Haag, 1983.

10. SER, *Advies economische infrastructuur*, Den Haag, maart 1987.

11. WRR, *Ruimte voor groei*, Den Haag, 1987.

12. Besluitvorming financiering Nationaal Milieubeleidsplan, Tweede Kamer 1988-1989, 21 120, nr. 1, blz. 6.

13. Een praktijkvoorbeeld dat hier sterk op lijkt is de private financiering van de vijf nieuwe oeververbindingen.

14. Zie voor de toepassingsmogelijkheden van ppp's ook W. Lemstra, Public private partnerships, ESB, 27 mei 1987.

aflossing (afschrijving) betaalt. De particuliere financier loopt dan geen risico;

- bij de quasi-collectieve goederen waar het profijtbegin-sel wel kan worden toegepast financiert de particuliere sector een project op initiatief van de overheid en dekt de kosten uit prijzen van afgeleverde diensten, waarbij het rijk zich garant stelt voor de exploitatie. Op de rijksbegroting staat in dit geval een garantieartikel waarop de uitgaven pro memoria zijn geraamd. De particuliere sector draagt in deze situatie wederom geen risico;
- uiteraard zijn minder vergaande vormen van risicoafdekking door de overheid mogelijk naarmate de risico's op een financieel rendabele exploitatie minder groot worden geacht. De overheid kan dan volstaan met een (aanloop)subsidie die onafhankelijk is van de exploitatie-uitkomst, zodat het ondernemersrisico weer bij de particuliere sector komt te liggen. Mogelijk is ook dat de particuliere sector en de overheid ieder een deel van de investeringsuitgaven financieren indien de particuliere financiers een 100%-financiering niet acceptabel achten. De overheid zou daarbij via de vorming van een fonds dat (mede) wordt gevoed uit de verkoop van overheidsbezittingen nieuwe infrastructuurprojecten kunnen financieren¹⁵. Voor het particuliere deel kan worden aangesloten bij de hiervoor gegeven beschouwingen. Omdat de optimale financieringsconstructie voor een bepaald project altijd een kwestie van maatwerk is zijn hiervoor geen algemeen geldende regels op te stellen. De door de particuliere beleggers ervaren risico's en de onderhandelingspositie van alle bij de transactie betrokken partijen zijn uiteindelijk bepalend voor de optimale mix;
- Ten slotte is 'leasing' een mogelijkheid. Leasing is zeker voor grote projecten nog nauwelijks een bekend fenomeen. Het instrument wordt onder andere gebruikt bij de bouw van grote kantoren in opdracht van de Rijksgebouwendienst¹⁶. Met name de financiële leasing lijkt relevant in het zoeken naar mogelijkheden om een groter gebruik te maken van particuliere financiering. De overheid kan via het sluiten van een lease-contract een bepaald project voor 100% extern financieren, vooropgesteld dat de 'lessor' een voldoende rendement aanwezig acht. Bij financiële leasing, waarbij de lessee (gebruiker, in dit geval dus de overheid) het economische risico van het lease-object draagt, zal dit een minder groot probleem zijn dan bij de operationele leasing. De betalingsverplichting kan worden verdeeld over een groot aantal jaren met als maximum de economische levensduur van het object. Desondanks moet leasing worden gezien als een 'second best'-oplossing. Om te voorkomen dat leasing wordt gebruikt om budgettaire problemen te omzeilen terwijl bedrijfseconomisch bezien eigen aanschaf goedkoper is, is een splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst te prefereren omdat deze onzuivere afweging dan niet speelt.

Een nieuwe debudgetteringsregel

Aparte aandacht verdient de vraag hoe de hier behandelde financieringsconstructies moeten worden ingepast in het kader van de begrotingsnormering. De haalbaarheid van de hier genoemde samenwerkingsvormen zal namelijk aanzienlijk toenemen bij een andere invulling van de debudgetteringsregel. Tot de debudgetteringen worden volgens de huidige begrotingsnormering de uitgaven gerekend die niet (meer) via de begroting maar rechtstreeks op de kapitaalmarkt worden gefinancierd, onder rijksgarantie dan wel doordat de overheid rente en aflossing betaalt. Wanneer de particuliere sector derhalve geen risico draagt worden de investeringsuitgaven als debudgettering aangemerkt en bij het financieringstekort opgeteld. Van de rente en aflossingsbetalingen die de overheid aan de particuliere sector doet, worden slechts de rentebetalingen tot rele-

vante overheidsuitgaven gerekend. De aflossingen zijn derhalve niet relevant voor het financieringstekort.

Een alternatieve, van de huidige begrotingsnormering afwijkende gedragslijn is de volgende¹⁷. De overheid beschouwt de initiële investeringsuitgaven van de particuliere financiers niet als gedebudgetteerde uitgaven, maar laat de jaarlijkse lasten uit hoofde van rente en aflossing (afschrijving) op de begroting drukken. De aflossingen die door de overheid aan de particuliere financier worden betaald, worden dus in afwijking van de huidige situatie tot de relevante uitgaven gerekend. Indien bij deze alternatieve gedragslijn het investeringsbedrag tevens als debudgettering zou worden meegeteld, zou in het kader van de normering van het financieringstekort sprake zijn van een dubbellening. Op deze wijze wordt ruimte gecreëerd voor een eenmalige impuls van gedebudgetteerde uitgaven zonder dat de financieringstekortnorm wordt aangetast. Een zelfde gedragslijn ligt impliciet ten grondslag aan leasing. Via een omweg wordt aldus aansluiting gezocht bij de filosofie die ten grondslag ligt aan het stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst waarbij naast de rente ook de afschrijvingen in de toetsing worden betrokken maar de kapitaaluitgaven buiten de normering worden gehouden.

Institutionele aspecten

Van verschillende kanten wordt op dit moment de behoefte geuit aan een versterking van de coördinatie van ruimtelijke investeringen. De SER kwam in 1987 met de aanbeveling om voor een systematisch beheer van de voorraad economische infrastructuur een groep deskundigen eens in de vijf jaar de bestaande infrastructuur te laten inventariseren en te laten bepalen welke uitbreidingsinvesteringen gewenst zijn¹⁸. Vrij recent publiceerden de Stichting Nederland Nu als Ontwerp en de Commissie-Montijn, met als uitgangspunt het ruimtelijke beleid zoals uiteengezet in de Vierde Nota, verdergaande varianten op hetzelfde thema¹⁹.

Volgens de Stichting Nederland Nu als Ontwerp is Nederland met het oog op de onderlinge afstemming van publieke en private investeringen gediend met het ontstaan van een nationaal investeringsoverleg van openbaar bestuur en institutionele beleggers. De Commissie-Montijn adviseert om een krachtige stimulans te geven aan nieuwe projecten in de Randstad door de oprichting van een 'Randstad Stimuleringsmaatschappij', waar de overheid en financiële instellingen voor respectievelijk 51% en 49% in deelnemen. Door voorfinanciering van in hun totaliteit rendabele projecten wordt beoogd een hefboomwerking uit te oefenen op het totale investeringsniveau in de Randstad. De eis van rentabiliteit opent mogelijkheden tot publiek-private samenwerking via 'public-private partnerships'.

Tegen de achtergrond van de voorgaande beschouwingen zal het duidelijk zijn dat ik deze initiatieven positief waardeer, hoewel te formalistisch opgezette structuren voorkomen moeten worden. Immers, flexibiliteit maar zeker wederzijds vertrouwen zijn eerste vereisten als we werkelijk iets van de grond willen tillen. Ik denk dan aan een informeel overlegorgaan onder leiding van een onafhanke-

15. Als voorbeeld kan de introductie van het *Mobiliteitsfonds voor de financiering van het Bereikbaarheidsplan Randstad* dienen.

16. Een vrij recent voorbeeld is de nieuwbouw van het ministerie van VROM.

17. Zie ook SER, *Advies economische infrastructuur*, maart 1987, blz. 47.

18. Idem, blz. 52.

19. Stichting Nederland Nu als Ontwerp, *Nieuw Nederland*, proeve van een investeringsstrategie, Amsterdam, april 1989 en Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen*, Den Haag, januari 1989.

lijke voorzitter, waarin naast vertegenwoordigers van de private sector ook afgevaardigden van verschillende departementen – Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, VROM – zitting hebben. Via dit overleg zou een investeringsstrategie moeten worden ontwikkeld voor de jaren negentig met als uitgangspunt het ruimtelijke beleid van de Vierde Nota, die dan als gemeenschappelijk referentiekader kan dienen voor investeringsbeslissingen in onroerend goed door publieke en private opdrachtgevers. Afhankelijk van de opgedane ervaringen kan dan stap voor stap worden toegewerkt naar een structuur waarbij ook vertegenwoordigers van lagere overheden bij het overleg worden betrokken wanneer concrete projecten ter sprake komen.

Besluit

Het opheffen van knelpunten in de economische infrastructuur is een *conditio sine qua non* om in de jaren negentig een duurzame economische groei mogelijk te maken. Er dreigt evenwel een financieringsprobleem, gelet op de randvoorwaarde dat de realisering van de investeringsstrategie niet mag leiden tot additionele financiële consequenties voor de overheid. Aan de ene kant staat de rijksoverheid met te weinig middelen voor risicodragende infrastructurale investeringen. Aan de andere kant bevindt zich een ruim aanbod bij de institutionele beleggers die van nature geneigd zijn om de hun ter beschikking staande middelen te beleggen in risicomijdende activa. Op de kapitaalmarkt sluiten vraag en aanbod derhalve niet goed op elkaar aan. De oplossing voor deze problematiek wordt gezocht langs twee wegen die elkaar overigens gedeeltelijk overlappen.

In de eerste plaats leidt de invoering van een stelsel van gescheiden gewone dienst en kapitaaldienst tot een betere verdeling van schaarse overheidsmiddelen over overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen dan de huidige begrotingsnormering. Bij continuering van het huidige financieel-economische beleid in de komende kabinetsperiode is de invoering van de kapitaaldienst in de loop van de jaren negentig onder bepaalde randvoorwaarden een serieuze optie. De voorbereidingen daarvoor moeten dan wel in de komende kabinetsperiode worden verricht.

In de tweede plaats is gezocht naar samenwerkingsvormen die het voor particuliere beleggers aantrekkelijk maken om te investeren in infrastructurale projecten. Verschillende mogelijkheden zijn genoemd die er alle op neerkomen dat de overheid het risico van een financieel rendabele exploitatie afhankelijk van de concrete omstandigheden geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening neemt. Dit zal dan wel gepaard moeten gaan met een wijziging van de huidige debudgetteringsregel. Niet de initiële investeringssom en de jaarlijkse rentelasten moeten relevant worden verklaard voor het financieringstekort, maar de totale jaarlijkse kapitaallasten (rente + aflossing). Daardoor zou ruimte gecreëerd worden voor een eenmalige impuls van gedebudgetteerde uitgaven binnen het bestaande budgettaire kader. Aan deze suggestie kan op korte termijn worden tegemoet gekomen.

Ten slotte verdient het aanbeveling om op basis van wederzijds vertrouwen een informeel overlegorgaan op te richten van rijksoverheid en institutionele beleggers om een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen ten behoeve van investeringsbeslissingen in onroerend goed door publieke en private opdrachtgevers. Stap voor stap kan dan worden toegewerkt naar een structuur waarbij de lagere overheid wordt betrokken wanneer concrete projecten in beeld komen.

W. Lemstra