

# Infrastructuur en economische groei (II)

Talrijk zijn ook nu weer in deze periode van kabinetsformatie de pleidooien voor een vergroting van de overheidsinvesteringen. In *ESB* van 14 mei 1986 pleit ook A. Van der Zwan voor een vergroting van de overheidsinvesteringen, met name in de infrastructuur. Met een aantal van Van der Zwans aanbevelingen ter zake van de bevordering van *specifieke* infrastructurale (overheids)projecten kunnen wij instemmen. Bezwaren hebben we echter tegen de suggestie dat *alle* overheidsinvesteringen altijd zo gunstig zouden zijn, tegen het onzorgvuldige gebruik van het begrip 'overheidsinvestering', tegen de (historicistische) analyse van het verband tussen overheidsinvesteringen en economische groei en tegen de stelling dat de *totale* overheidsinvesteringen fors zouden moeten worden verhoogd.

---

## Het begrip overheidsinvesteringen

---

Discussies over de vraag of overheidsinvesteringen moeten worden verhoogd worden vaak bemoeilijkt door begripsverwarring rond het begrip overheidsinvestering. De Nationale Rekeningen hanteren een onduidelijke definitie. Deze definitie is nogal strak: bepaalde in belangrijke mate door de overheid beïnvloede uitgaven die een duurzaam nut hebben worden in deze definitie *niet* tot overheidsinvesteringen gerekend. Voorbeelden hiervan zijn: investeringen van de overheidsbedrijven (zoals de PTT, de NS, nutsbedrijven en gemeentelijke openbaar-vervoerbedrijven), uitgaven ten behoeve van de sociale woningbouw, overheidsfaciliteiten ten be-

hoeve van het bedrijfsleven en de uitgaven ten behoeve van het (klein) onderhoud van (vaar)wegen en andere kapitaalgoederen van de overheid.

Van der Zwans pleidooi voor meer overheidsinvesteringen mondt uit in twee concrete aanbevelingen: in de eerste plaats meer overheidsinvesteringen in infrastructurele voorzieningen (met name de zee- en luchthavens) ter ondersteuning en stimulering van de internationale distributiefunctie van Nederland en in de tweede plaats meer overheidsinvesteringen ten behoeve van de binnensteden (stadsontwikkeling).

Gelet op allerlei internationale ontwikkelingen is er alle aanleiding de Nederlandse distributiefunctie te ondersteunen en hieraan nieuwe impulsen te geven. Het is echter de vraag of dit in overwegende mate dient te geschieden in de vorm van 'overheidsinvesteringen'. Investerings van de NS, (lucht)havenbedrijven en telematicabedrijven die gespecialiseerd zijn in informaticavoorziening met betrekking tot het transport van goederen en personen (SAR-project, Cargonaut) worden immers doorgaans als particuliere investeringen aangeduid. Vanzelfsprekend kan de overheid financiële bijdragen verschaffen, maar dit zijn dan kapitaalbijdragen of -overdrachten en geen overheidsinvesteringen. Voor de hand ligt dat de overheid complementaire overheidsinvesteringen in eigenlijke zin verricht ter ondersteuning van dergelijke particuliere investeringen. Op voorhand valt echter te betwijfelen dat het hierbij zou dienen te gaan om overheidsinvesteringen van een zeer grote omvang.

Hetzelfde kan worden gezegd ten aanzien van Van der Zwans pleidooi voor meer overheidsinvesteringen ten behoeve van de binnensteden. Woningbouw, woningrenovatie en onderhoud van stedelijke infrastructurele voorzieningen worden gebruikelijk niet onder overheidsinvesteringen gerekend. Ongetwijfeld kunnen ook in deze sfeer additionele en complementaire overheidsinvesteringen gewenst zijn. Betwijfeld moet worden of van deze overheidsinvesteringen zo krachtige economische impulsen uitgaan als Van der Zwan suggereert. Uitgaven ten behoeve van woningrenovatie leiden veeleer tot een langdurige financiële betrokkenheid van de overheid en een stijging van de collectieve lastendruk, met mogelijk nadelige macro-economische consequenties.

## Historicisme

Voorts kan bezwaar worden aangekend tegen Van der Zwans op een historicistische analyse gebaseerde stelling dat nú de overheidsinvesteringen dienen te worden verhoogd. Vrij algemeen, zo stelt hij, bestaat er overeenstemming dat een langdurige economische opgang wordt gekenmerkt

door het samengaan van elkaar ondersteunende factoren. In eerste aanleg zou een economische opgang worden gedragen door technologische doorbraken. Deze zouden leiden tot nieuwe industriële groeisectoren, stijgende industriële productie en stijgende investeringen, met name in machines en outillage. Een en ander zou een stijging van productie en investeringen in de kapitaalgoederensector uitlokken. Vervolgens zou, aldus Van der Zwan, de industriële vernieuwing worden gevolgd door modernisering van de infrastructuur. Met name zou het transport- en communicatienetwerk op de eisen van de nieuwe technologie dienen te worden afgestemd. Ten gevolge van de opgang komende economische groei en mede samenhangend met innovaties in de consumptiegoederen zouden dan nieuwe consumptie-gewoonten en gedragspatronen geboren worden. Dit heeft onder meer gevolgen voor het aanbod van overheidsvoorzieningen op gebieden als onderwijs en volkshuisvesting.

Daarna poneert Van der Zwan dat met de opleving van 1983 de eerste fasen van het geschetste proces zijn ingetreden. Hij zegt: „Het is mijn opvatting dat wij thans zijn aanbeland op een beslissend moment in het proces van opbouw van momentum voor groei waarin van de overheid mag en moet worden verlangd dat zij het initiatief neemt voor een modernisering van onze infrastructuur”. Naar onze mening is deze presentatie van de voorwaarden voor een langdurige economische opleving aan de hand van elkaar noodzakelijk opvolgende fasen niet veel meer dan een suggestieve krachttoer om iets wat *wenselijk* wordt geacht (namelijk meer overheidsinvesteringen) als iets historisch *noodzakelijks* te presenteren 1).

Ongetwijfeld kunnen nieuwe ontwikkelingen vragen om nieuwe overheidsvoorzieningen. Maar wanneer men uitspraken wil doen over de gewenste ontwikkeling van de *totale* overheidsinvesteringen is het nuttiger zich eerst af te vragen wat hieronder verstaan moet worden en vervolgens per deelcategorie van de overheidsinvesteringen te bezien welke ontwikkelingen gaande zijn. Bij een dergelijke aanpak zal men naar onze mening ook stuiten op verzadigingsverschijnselen (b.v. in de sfeer van scholenbouw, bedrijfsterreinen en bepaalde investeringen ten behoeve van het openbaar bestuur en sociaal-culturele voorzieningen) en het aflopen van de zo duur gebleken Oosterschelde-werken. Ook valt in dit verband erop te wijzen dat de komende jaren de nieuwbouwprogramma's zullen kunnen dalen ten gevolge van het inlopen van het woningtekort en de afname van de (demografisch bepaalde) uitbreidingsbehoefte. Of een *stijging* van de *totale* overheidsinvesteringen wenselijk is, is ons inziens op voorhand onzeker en een opinie hieromtrent dient in ieder geval te zijn gebaseerd op een grondig onderzoek.

## Overheidsinvesteringen en economische groei

Als een grondig onderzoek kan de analyse van Van der Zwan met betrekking tot de samenhang tussen overheidsinvesteringen en economische groei niet worden beschouwd. Van der Zwan concludeert onder meer dat overheidsinvesteringen een *vliegwielfunctie* vervullen in het proces van verbreding en verdieping van economische groei. Deze conclusie is gebaseerd op een voorstelling van een positief verband tussen overheidsinvesteringen en economische groei. Naar onze mening blijft onduidelijk waarom uit een dergelijk positief verband zou moeten worden geconcludeerd dat meer overheidsinvesteringen leiden tot meer economische groei 2). Evenzogoed zou kunnen worden gesteld dat economische groei de financiële ruimte schept om de overheidsinvesteringen te verhogen. Zinniger zou het evenwel zijn meer gedifferentieerd te kijken naar de economische effecten van de verschillende typen overheidsinvesteringen (en andere overheidsuitgaven).

Daarnaast moet worden opgemerkt dat onduidelijk is gebleven op welke cijfers en definities van de begrippen 'overheidsinvesteringen' en 'infrastructuur' de analyse van Van der Zwan is gebaseerd. Reeds eerder is aangegeven dat er meer aan 'infrastructuur' wordt uitgegeven dan onder de overheidsinvesteringen wordt geboekt. De vraag rijst of het soort activiteiten waarvoor Van der Zwan uiteindelijk pleit (investeringen in (lucht)havens en binnensteden), die – zoals gezegd – niet altijd onder het begrip overheidsinvesteringen vallen, wel of niet onder 'overheidsinvesteringen' zijn meegenomen in de analyse van het verband tussen overheidsinvesteringen en economische groei.

Al met al zijn wij van mening dat de stelling dat de overheidsinvesteringen in het proces van economische groei een vliegwielfunctie vervullen, onvoldoende is gefundeerd.

## Budgettaire neutraliteit?

Ten slotte maken we een opmerking over Van der Zwans stelling dat stimulering van de overheidsinvesteringen „globaal gesproken budgettair neutraal” kan zijn. Deze stelling baseert Van der Zwan op de eerder besproken 'vliegwielfunctie' van overheidsinvesteringen, hiermee samenhangende

1) Voor meer algemene bezwaren tegen een historicistische benadering zie K.R. Popper, *The poverty of historicism*, 1967.

2) Ook uitvoerige CPB-studies laten niet een zo duidelijk positief en causaal verband tussen overheidsinvesteringen en economische groei zien.

zeer positief ingeschatte uitstralingseffecten en een verwijzing naar het NEI-rapport *Overheidsinvesteringen in de GWW-sector*. In dit rapport wordt geconcludeerd dat bij een investeringsimpuls van f. 1 mrd. per saldo een bedrag van f. 650 mln. bespaard wordt c.q. terugvloeit naar de schatkist. Indien men 35% van de investeringsimpuls door de particuliere sector zou laten financieren, zo wordt gesteld, dan is het stimuleren van investeringen voor de overheid budgettair neutraal.

Naar onze mening is het niet verantwoord de suggestie te wekken dat de overheidsinvesteringen moeten worden gestimuleerd omdat dit voor de overheid zo goedkoop zou (kunnen) zijn. In de eerste plaats laten veel overheidsvoorzieningen die tot stand komen door overheidsinvesteringen (in eigenlijke zin) zich kenmerken door gebrekkige uitsluitbaarheid, hoge perceptiekosten van de omvang van het gebruik en een hoge mate van externe effecten. Om deze redenen is het niet gemakkelijk voorstelbaar dat particuliere financiers bijdragen aan deze voorzieningen. In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat de berekening van het NEI mede is gebaseerd op de veronderstelling van omvangrijke invandereffecten door de inschakeling van (uitsluitend?) werklozen. Ervaringen met terugploegexperimenten nopen echter tot voorzichtigheid.

Overigens zijn de door het NEI berekende bedragen niet echt verwonderlijk in een land waar de collectieve lasten meer dan de helft van het nationale inkomen beslaan en de werkloosheidsuitkeringen relatief hoog zijn ten opzichte van het gemiddelde loon. In een *partiële* analyse zoals die van het NEI kan om deze redenen voor vrijwel

iedere verhoging van overheidsuitgaven worden becijferd dat zij in belangrijke mate kan worden terugverdiend. Op voorhand is, naar onze mening, er geen aanleiding om in de afwegingen met betrekking tot de verschillende overheidsuitgaven de hoogte van de collectieve-lastendruk en het financieringsstekort een voorkeur voor overheidsinvesteringen in het algemeen te claimen. Onder gunstige economische voorwaarden zal het geld in de particuliere sector dat volgens Van der Zwan via overheidsinvesteringen tot bestedingen moet komen, ook wellicht zonder overheidsinitiatieven tot bestedingen kunnen komen.

Om deze redenen lijkt het onverstandig te suggereren dat de overheidsinvesteringen moeten worden verhoogd omdat dit de overheid zo weinig zou kosten. Beter is het per beleidsterrein en per project te bezien of knelpunten voor de economische opbloei moeten worden weggelaten of dat er mogelijkheden bestaan de economische ontwikkeling een impuls te geven door middel van het creëren van infrastructurele voorzieningen. Of dit zou moeten geschieden in de vorm van overheidsinvesteringen of anderszins is van ondergeschikt belang. Hetzelfde geldt voor de vraag of de overheidsinvesteringen als totaal moeten worden verhoogd.

**C.P. Maan**

Beleidsmedewerker bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven.

king tot de vliegwiel functie van de overheidsinvesteringen in het groei-proces. Het aantonen van de samenhangen in het economisch leven is doorgaans zo moeilijk, laat staan de beantwoording van de causaliteitsvraag, dat geen auteur er bezwaar tegen kan maken dat er kritiek wordt geleverd, hoe zorgvuldig hij zijn stellingen ook heeft geformuleerd. De discussie over het thema van mijn bijdrage is evenmin nieuw, zodat bij vrijwel elke stelling een aantal toch wat 'uitgekauwde' tegenargumenten als het ware gereed ligt.

In mijn artikel heb ik nu juist geprobeerd het geijkte discussiekader te doorbreken. Ik zie niets in het onvruchtbare ritueel van het uitwisselen van overbekende stellingen. Ik meen hierin geslaagd te zijn door aan te tonen dat niet alleen de groei zelf cyclisch is, maar ook de structuurrelatie tussen groei en investeren (zie boven). Geheel in lijn met deze stelling heb ik er dus de nadruk op gelegd dat men zich moet hoeden voor uitspraken op dit terrein die een algemene, niet tijdgebonden geldigheid suggereren. Wat voor de jaren zeventig op goede gronden voor bestrijding vatbaar was, kan in de jaren tachtig geldigheid bezitten. Ik meen op zijn minst aannemelijk gemaakt te hebben dat dit geldt voor het stimuleren van overheidsinvesteringen.

De auteurs van beide reacties zijn aan deze essentiële stap in het betoog voorbijgegaan en hebben het zich zelf wat al te gemakkelijk gemaakt door weer de bekende verhalen uit de kast te halen. Gaarne ben ik het overigens eens met hun kanttekeningen dat niet alle overheidsinvesteringen als 'trendsettend' kunnen worden beschouwd (Roodenburg c.s.) c.q. dat bevordering van overheidsinvesteringen beperkt moet blijven tot specifieke infrastructurele projecten (Maan). Ik meen dat mijn artikel juist houvast biedt voor deze zienswijzen. Ik heb er dus geen behoefte aan deze kanttekeningen te betwisten.

**A. van der Zwan**

## Naschrift

In het artikel „Infrastructuur en economische groei” heb ik een pleidooi gehouden voor het stimuleren van de overheidsinvesteringen in de komende regeringsperiode. Het mijns inziens zorgvuldig opgebouwde betoog verloopt stapsgewijze. Eerst wordt de centrale stelling ontwikkeld, terwijl deze vervolgens aan de hand van empirisch materiaal wordt geadstrueerd. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het globale verband tussen economische groei en het peil van de investeringen;
- het cyclische verloop op lange termijn in deze samenhang tussen groei en investeringspeil;
- de 'impact' van de overheidsinvesteringen op dit cyclische verloop.

Nadat het empirisch materiaal de revue is gepasseerd, worden enkele con-

clusies getrokken: „Indien wij overzien wat de empirische toetsing ons heeft opgeleverd, dan menen wij het volgende te kunnen constateren:

- het naoorlogs groeiproces heeft een duidelijk *cyclisch karakter*. Niet alleen de groei zelf is cyclisch van aard, maar ook de structuurrelatie tussen groei en investeren laat een dergelijk verloop zien;
- de overheidsinvesteringen blijken in het groeiproces een *vliegwiel-functie* te vervullen. Met name in de fase van verbreding en verdieping van de economische groei spelen overheidsinvesteringen in de infrastructuur een sleutelfunctie;
- de achtergronden van de groei in de jaren tachtig, met name het herstel van de effectiviteit van de investeringen op de groei, duiden erop dat het *investeringsklimaat* structureel herstel vertoont”.

In beide bovenstaande reacties worden vraagtekens geplaatst bij de door mij geformuleerde stelling met betrek-