



Investeren, omdat het moet

Auteur(s):

Pelle, E.S.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4157, pagina 469, 12 juni 1998

Rubriek:

Van de redactie

Trefwoord(en):

overheidsfinanciën

Komt er eindelijk geld voor nieuwe wegen, staan ze gelijk vol met files. Ten dele veroorzaakt door investeringen in bedrijvenlocaties aan de rand van de steden; die werknemers aan van buiten de stad aantrekken. Gelijktijdige uitbreiding van openbaar vervoer leidt niet tot minder files, maar tast wel milieu en landschap aan. Ondertussen beconcurreren gemeenten elkaar met door de landelijke overheid gesubsidieerde bedrijventerreinen. De meest effectieve investeringen in de economische structuur zijn, naast enkele wegen- en kennisprojecten, extra monumentenzorg en aanleg van 'natte natuur' in Zuid-Holland. Dit is vast niet wat de pleitbezorgers van meer overheidsinvesteringen zich ervan voorgesteld hadden. Toch is het, enigzins karikaturaal, de conclusie na het doorrekenen van een enorme set projecten die voor overheidsgeld in aanmerking zou komen ¹.

De overheidsinvesteringen in Nederland waren lange tijd laag, lager dan elders, terwijl de overdrachtsuitgaven hoog waren. Zonde van het geld, zo leek het, dat potverteren. Het werd tot doelstelling verheven om de publieke investeringen te verhogen. Zo zou de 'economische structuur' van Nederland versterkt kunnen worden, en een basis gelegd voor economische groei en welzijn in de toekomst. Er kwam een Interdepartementale Commissie voor het Economische Structuurbeleid (ICES). Deze stelde een indrukwekkende lijst samen van gewenste investeringen, maar vroeg gelukkig om de plannen te toetsen voordat de spades de grond in zouden gaan.

Wie het vreemd vindt om een uitgavniveau tot doelstelling te maken, in plaats van hetgeen met de uitgaven beoogd wordt in termen van welvaart en welzijn, krijgt gelijk. Van veel projecten blijkt de effectiviteit twijfelachtig. Omdat de plannen vaag zijn en daardoor niet te beoordelen, omdat verschillende maatregelen elkaar tegenwerken, of gewoon omdat de projecten niet de beoogde effecten hebben.

Allereerst de aanleg van infrastructuur, het belangrijkste onderdeel van de ICES-plannen. Nieuwe wegen komen er hier nog het beste vanaf. Files oplossen doen ze weliswaar niet (vooral rond de grote steden is de vraag zo geconcentreerd in ruimte en tijd dat er niet tegenop te asfalteren valt), maar er kan wel meer gereden worden en dat is ook welvaartswinst. De negatieve milieu-effecten wegen daar wel tegenop. Investeringen in openbaar vervoer worden veel slechter beoordeeld. Weliswaar trekken ook deze nieuwe klanten aan, maar in verhouding tot de investeringskosten minder. En er zal nauwelijks minder auto gereden zal worden, daarvoor zijn de effecten van 'losse' nieuwe metro- of spoorlijnen te beperkt.

Een belangrijk deel van de ICES-plannen in het kader van stedelijke vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit bestaat uit subsidies voor nieuwe bedrijventerreinen. Deze leiden echter eerder tot een verschuiving van werkgelegenheid dan tot een toename van het aantal vestigingen. Andere doelen waar ICES-geld naar toe kan gaan, zijn milieu en kennis. Hier ging het onderzoek moeizamer. De belangrijkste reden om aan vele, soms heel kleine projecten de 'robuust'-status te onthouden is gebrek aan informatie, of het moeilijk kunnen inschatten van de effecten.

Bij ieder van deze onderwerpen zijn de bureaus zo vrij geweest om zelf een pakketje samen te stellen bestaande uit de meest 'robuuste' investeringen, aangevuld met andere vormen van beleid. Dan gaat de aanleg van infrastructuur gepaard met rekeningrijden, wordt de CO₂-uitstoot niet alleen bestreden met technologie-subsidies maar ook met een extra energieheffing, en wordt in de steden niet alleen de bedrijvigheid gestimuleerd, maar ook de werking van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden verbeterd. De belangrijkste strekking van het verhaal lijkt dan ook te zijn, dat investeren zelf nog geen beleid is, maar alleen zinvol als het deel uitmaakt van een pakket maatregelen. En soms zelfs dat niet... in de samenvatting wordt de betekenis van overheidsinvesteringen sterk gerelativeerd: "Het is in verschillende gevallen zo dat niet de ICES-maatregelen moeten worden ondersteund met flankerend beleid, maar dat de maatregelen primair flankerend zijn in relatie tot ander beleidsinstrumentarium" (blz. xii).

Het grote gevaar van uitbreiding van overheidsinvesteringen is dat er veel te veel geld verdwijnt in projecten die goed klinken, maar weinig zin hebben. Toetsing kan dat voorkomen en lijkt het in dit geval ook te doen: in de meest recente kabinetsvoorstellen zijn concrete investeringsplannen fors beperkt en de 'pakketten' goeddeels overgenomen. Zo beschouwd zou *Werkdocument 103* wel eens heel veel geld kunnen besparen; dit is nog eens 'waardevol' onderzoek! Toch verdient de onderzoeksaanpak ook een kleine relativering. Niet alles is te berekenen. Het effect van een extra weg is met de bekende elasticiteiten gemakkelijk uit te rekenen, dat is meer van hetzelfde. Maar het positieve oordeel over de invoering van computers op scholen is in belangrijke mate omdat "er geen alternatieven zijn". De werkelijke effecten hiervan zijn natuurlijk heel moeilijk in te schatten. Laat staan dat dat zou kunnen met een samenhangend pakket van icm-maatregelen, variërend van ontwikkeling en verspreiding van kennis, aanleg van elektronische snelwegen tot, wie weet, vitalisering van digitale steden. Toch verdient, als het gaat om versterking van de economische structuur, ook dat soort ideeën een kans.

