

Programmatische aanpak ontbreekt bij welkome investeringen Rutte IV

Het nieuwe kabinet scheidt de middelen voor een ambitieuze investeringsagenda. Maar de besteding van die middelen is uitsluitend budgettair ingevuld, en niet inhoudelijk concreet gemaakt. Het is daardoor niet helder of de geformuleerde ambities wel gerealiseerd zullen worden.

IN HET KORT

- De uitgaven zijn welkom: er ligt een jaarlijkse extra investeringsbehoefte (publiek én privaat) van zeker dertig miljard euro.
- De doorrekening van het Centraal Planbureau geeft geen inzicht in het potentiële economisch rendement van de investeringen.
- Bij de in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde bedragen ontbreekt nog een deugdelijke investeringsagenda.

BERNARD TER HAAR

Consultant van ABDTOPConsult bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het nieuwe kabinet-Rutte IV is van start gegaan met een ambitieus coalitieakkoord. Er is veel geld geoormd voor een aantal crisisthema's in Nederland, met name de stikstofcrisis en de klimaatcrisis, en ook voor kennis en ontwikkeling. Die oormerking geschiedt via de instelling van een aantal fondsen.

Er is alle reden om blij te zijn met de extra middelen ter investering in de toekomst van Nederland gedurende de resterende periode van deze eeuw. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe de omvang van de fondsen zich verhouden tot de beoogde oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken. De besteding van de middelen is niet concreet gemaakt, en de governance ten aanzien van de besteding moet nog worden vastgelegd.

In dit artikel reik ik handvatten aan om meer vanuit een programmatische aanpak van het vraagstuk te kunnen werken, in plaats van de werkwijze waarbij er voor de fondsgelden nog een bestemming gezocht moet worden.

Lange termijn ontbreekt in doorrekening

In mijn *ESB*-artikel van vorig jaar verzuchtte ik al dat er in de Haagse beleidskringen weinig oog is voor langetermijnvraagstukken, en dat er ook geen analytisch instrumentarium voorhanden is om hier verstandige uitspraken over te kunnen doen (Ter Haar, 2021). Het Centraal Planbureau (CPB) werkt inmiddels aan een langetermijnunit, maar

de recente doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB toont het geconstateerde gebrek nog eens nadrukkelijk aan. De doorrekening geeft de gebruikelijke macro-economische cijfers te zien tot aan 2025, en vermeldt ook een onheilspellend cijfer voor de staatsschuld in 2060, maar zegt verder niets over de impact op de lange termijn van de voorgenomen investeringen door het kabinet.

Deze doorrekening geeft ons dus nog geen inzicht in wat deze investeringen zouden kunnen betekenen voor de economische groei of de staatsschuldontwikkeling. Ook is er in de doorrekening geen enkele aandacht voor de ontwikkeling van de kapitaalbegrippen, zoals die gehanteerd worden in de Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Terwijl alle planbureaus en de Studiegroep Begrotingsruimte ervoor gepleit hebben dat het beleid zich meer zou gaan richten op de ontwikkeling van de 'brede welvaart', en niet alleen op het nationaal inkomen, de koopkracht en de budgettaire ontwikkeling. Het CPB spreekt zelf nadrukkelijk van een eerste voorlopige doorrekening. Het is wat mij betreft duidelijk welke uitdaging er nog ligt voor het instituut. Overigens vraagt het CPB wel terecht om meer duidelijkheid van het kabinet omtrent de concrete besteding van alle investeringsmiddelen.

Investeringsagenda nodig

Het ligt niet aan de helderheid van de maatschappelijke vraagstukken, dat er geen macro-analytisch instrumentarium voor beschikbaar is. Vrijwel iedereen in de Haagse beleidsweld herkent dat Nederland te kampen heeft met zowel een klimaat- en energiecrisis, een biodiversiteitscrisis, als een wooncrisis, en met een dalende kwaliteit van het onderwijs en een groeiende kansonmogelijkheid. Terwijl er bovendien grote economische uitdagingen liggen vanuit de revolutionaire digitale transformatie en het sterk verschuivende geopolitieke landschap.

Deze vraagstukken worden in het coalitieakkoord allemaal genoemd. Maar er zijn op dit moment weinig overheidsbronnen beschikbaar die aangeven wat en hoe er moet worden besteed om deze vraagstukken van een adequaat antwoord te kunnen voorzien, en hoe die bestedingen moeten worden afgewogen tegen beleidsalternatieven zoals normeren en beprijzen.

Gelukkig is er ook buiten de overheidsferen belangstelling voor de maatschappelijke vraagstukken die te wachten liggen. Er zijn dan ook vrij gemakkelijk rapporten

te vinden van instituten die begrotingen hebben gemaakt wat betreft de benodigde investeringen om zo de aanpak van deze maatschappelijke vraagstukken handen en voeten te geven (kader 1).

De getallen in de diverse rapporten lopen best veel uiteen. Dit ligt aan de verschillende methodologieën en aannames die bij de berekeningen zijn gebruikt. Dat alleen al laat de behoefte zien aan een heldere set van publieke analyses op basis waarvan het politieke bestuur zijn afwegingen kan maken. Als we alles bij elkaar optellen, maken de rapporten wel duidelijk dat we niet moeten schrikken van een jaarlijkse additionele investeringsbehoefte in Nederland van dertig miljard euro of meer.

Coalitieakkoord zet stap in goede richting

Het goede nieuws is dat het nieuwe kabinet forse bedragen heeft geoormd voor de aanpak van de grote maatschappelijke vraagstukken, veelal in de vorm van nieuw op te richten fondsen (kader 2). Om elk misverstand daarover weg te nemen, het instellen van een fonds betekent niet dat het geld echt in een pot wordt gestopt. Dat zou een heel ingewikkeld beheer vereisen, en ook kostbaar of risicovol kunnen zijn. Een Rijksfonds betekent niet veel meer dan de afspraak dat er tot een bepaald bedrag meerjarige financiële verplichtingen kunnen worden aangegaan.

De bedragen die het kabinet uittrekt verschillen van de bedragen die de private instituten presenteerden, en hebben soms ook een andere maatschappelijke bestemming. Zo valt het op dat voor de wooncrisis het kabinet veel minder geld ter beschikking stelt dan door de private sector als nodig wordt gezien. Aan de andere kant heeft het kabinet veel geld beschikbaar gesteld voor de oplossing van de stikstofcrisis. Dat stikstoftransitiefonds lijkt vooral besteed te gaan worden aan inkomensoverdrachten. Daarmee zijn het geen investeringen, en hoort het niet echt in dit overzicht thuis. (Het oplossen van de stikstofcrisis maakt natuurlijk wel andere investeringen mogelijk, die door de huidige crisis geblokkeerd worden.)

Tot op zekere hoogte ontstaan de verschillen tussen de bedragen in het coalitieakkoord en die van de private partijen omdat we appels met peren aan het vergelijken zijn. Zo geven de private instellingen de som van de benodigde publieke en private investeringen, terwijl het coalitieakkoord de publieke inzet weergeeft. Als de overheid de private sector op de juiste manier weet te stimuleren en in te zetten, dan kunnen de publieke bedragen worden gekoppeld aan veelvoudige private investeringsbedragen.

De vergelijking met de onderzoeken van de private partijen brengt wel een belangrijke tekortkoming van het coalitieakkoord naar voren. Terwijl de instellingen hebben berekend welk bedrag er nodig is om een bepaald doel te bereiken, beperkt het lijstje van het kabinet zich tot de budgettaire beschikbaarheid van het overheidsbudget. Nu die beschikbaarheid bekend is, kan er worden vastgesteld welke activiteiten daarmee gefinancierd kunnen worden.

Of de in het coalitieakkoord geformuleerde ambitie ook wordt gerealiseerd, maakt het kabinet geenszins helder. Het is onduidelijk hoe de omvang van de fondsen zich verhoudt tot de beoogde oplossingen van de maatschappelijke vraagstukken. De besteding van de middelen is

Benodigde investeringen volgens private instituten

KADER 1

Diverse instituten becijferen de investeringen die nodig zijn om de huidige maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Zonder volledig of representatief te willen zijn noem ik er een aantal, vooral om een gevoel te ontwikkelen over de orde van grootte die vereist is:

- Voor de klimaat- en energietransitie raamt McKinsey (2016) tot 2040 een investeringsbehoefte van 200 miljard euro, en CE Delft (2021) komt voor de periode tot 2050 op een bedrag van 600 miljard euro. Het ingenieursadviesbureau Sweco (2021) raamt een investeringsbehoefte van 300 miljard voor de periode tot 2050. Een andere berekening is van PwC (2021) dat voor de decentrale netbeheerders een kapitaalbehoefte raamt van ongeveer 100 miljard.
- Voor het bouwen van één miljoen woningen tot aan 2030 zal er een bedrag boven de 200 miljard nodig zijn. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2016) raamt de benodigde investeringen in de gebouwde omgeving tot 2030 op ruim 290 miljard, en Sweco berekent een

investeringsnoodzaak van ruim 300 miljard tot 2050.

- Voor het aanpakken van mobiliteitsknelpunten heeft de Mobiliteitsalliantie (2019) een Deltaplan gepresenteerd met een bijbehorend prijskaartje van 56 miljard. De NS en ProRail hebben ook hun wensen voor de komende decennia gepresenteerd voor een bedrag van 21 miljard (Spoorpro, 2019). En wat betreft de mobiliteitsbehoefte tot aan 2050 berekent Sweco (2021) een bedrag van 272 miljard.
- Voor het versterken van de kenniscomponent van de Nederlandse economie pleit de Rabobank (2019; 2021) voor een investering in innovatie en onderwijs van 50 miljard tussen nu en 2030, waarvan 20 miljard voor de publieke R&D. De denktank DenkWerk (2019) analyseerde twee jaar geleden al dat voor het verkrijgen van voldoende digitale vaardigheden bij de Nederlandse werkenden er het komende decennium een jaarlijks bedrag van vier à zeven miljard nodig zal zijn voor om- en bijscholing.

Investeringsruimte in coalitieakkoord

KADER 2

Als je het coalitieakkoord goed leest, voorziet het kabinet de volgende fondsen en bedragen:

- Een Klimaat- en transitiefonds van 35 miljard tot 2032;
- Een Transitiefonds Stikstof en landelijk gebied van 25 miljard tot 2035;
- Een extra investering in het Deltafonds (niet gespecificeerd);
- Een toevoeging aan het mobiliteitsfonds van 7,5 miljard tot 2032;
- Een fonds voor de kenniseconomie van 5 miljard tot 2032;

- Het nationaal groeifonds blijft de omvang van 20 miljard tot 2025 behouden;
- Invest-NL (2 miljard) blijft intact;
- Er komt in latere jaren structureel 1,25 miljard extra beschikbaar voor onderhoud van de infrastructuur;
- De verhuurdersheffing wordt afgeschaft, hetgeen de woningbouwcorporaties een additionele ruimte geeft van structureel 1,7 miljard per jaar;
- Er komt 900 miljoen beschikbaar voor Regiodeals tot 2025.

niet concreet gemaakt. Bovendien moet de governance ten aanzien van de besteding nog vastgelegd worden. Die governance is niet alleen van belang om verspilling te voorkomen, maar ook voor het loskrijgen van private investeringen. Dat vergt inzicht en sturing die nog ontbreken in het coalitieakkoord.

Handvatten voor een investeringsagenda

De in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde bedragen missen dus nog een deugdelijke investeringsagenda. In dit artikel presenteer ik, op basis van ervaringen in het verleden, zeven handvatten die helpen om de publieke investeringen in goede banen te leiden.

Inhoud voorop

Als je een maatschappelijk vraagstuk wil oplossen, is een logische volgorde dat je bepaalt welk doel je wil bereiken, op welke wijze je dat wil doen en met wie, en dat je vervolgens berekent wat dat kost en wat het oplevert. Dat is nou exact wat er niet in het coalitieakkoord is gebeurd.

Een fonds instellen voor een maatschappelijk doel waaruit men op project- of programmabasis kan putten, staat in een lange traditie van ondoelmatigheid. Er ontstaat een uitnodigende situatie van geld dat een bestemming zoekt. Het CPB (2021) heeft hier vorig jaar ook uitdrukkelijk voor gewaarschuwd. Velen wijzen daarbij op het Fonds Economische Structuurversterking (FES) als een afschrikwekkend voorbeeld.

Miljardeninvesteringen vereisen een degelijker governance dan die we zien bij het Nationaal Groeifonds

Het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming, speelt overigens niet alleen bij de fondsen. Ook andere potjes, bijvoorbeeld voor subsidies, kennen hetzelfde euvel van geld dat een bestemming zoekt – met als meest voorkomende uitkomst een tamelijk willekeurige en lang niet altijd doelgerichte en doelmatige reeks van uitgaven. Sturing op de uitgaven is dus belangrijk, en dat vergt ook dat de fondsen een goede governance hebben.

Kwaliteit van de governance

Een goede governance vergt een team dat kan werken vanuit kennis, deskundigheid en een concreet doel. In het coalitieakkoord wordt vermeld dat de governance van de aangekondigde fondsen nog moet worden ingericht. Bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds heeft die inrichting een jaar geduurd. En dat heeft het verkeerde resultaat opgeleverd. Het Groeifonds kreeg uiteindelijk een vaag doel mee, waarmee er bij uitstek een ‘geld zoekt bestemming’-situatie gecreëerd werd. En het oordeel over alle aanvragen werd in handen gelegd van een externe Commissie, met hooggewaardeerde leden, die echter heel weinig expertise hadden op het gebied van investeringsbeslissingen. Na al een heel moeizame eerste ronde moesten zij, in de spaarzame tijd naast hun fulltime-banen en op basis van het voorwerk van het CPB, vervolgens in de tweede ronde besluiten over meer dan dertig heel diverse aanvragen. Maar miljardeninvesteringen vereisen echt een degelijker governance.

Heldere budgetregels

Een kabinet dient helder te kunnen verantwoorden hoe en waarom er uitgaven worden gedaan, zeker met het oog op de budgetverantwoordelijkheid van het parlement. Dat vraagt om duidelijke spelregels omtrent de inkomsten en uitgaven, en in dit geval vooral omtrent de inpassing van de coalitiefondsen in de begrotingssystematiek. Die spelregels zijn niet in het coalitieakkoord vastgelegd, en de keuze van de vele fondsen en de verwijzing naar het zogenoemde structurele saldo roept de suggestie op dat fondsuitgaven

zo veel mogelijk buiten de systematiek van de saldoregels gehouden zullen worden. Hetgeen overigens bij de EMU-regels niet zal lukken, omdat Eurostat alle fondsuitgaven netjes als budgettaire uitgaven zal vastleggen.

Er is al veel discussie losgebarsten over spelregels met betrekking tot de coalitiefondsen. Economen van diverse pluimage hebben hierover in de media hun zorgen geventileerd (NRC, 2022). Zorgen betreffende de budgettaire discipline, en het doorschuiven van lasten naar toekomstige generaties. Waarbij het natuurlijk opvalt dat het nog onduidelijk is of het investeringsbeleid van dit kabinet voor de toekomstige generaties lasten achter zal laten of juist baten.

Bewaak het begrip investering

Een overtuigende investeringsagenda vraagt om een helder onderscheid tussen investeringen en intensiveringen. Investerings zijn eenmalige uitgaven voor kapitaalversterking met een rendementsdoel. Intensiveringen zijn uitgaven, vaak jaarlijks terugkerend, van een personeel of consumentief karakter of een inkomensoverdracht.

De kabinetten-Rutte III en IV hebben moeite het onderscheid te bewaren tussen investeringen en intensiveringen. Een sterk voorbeeld van het volstrekt door elkaar gebruiken van deze begrippen vinden we in de Miljoenennota 2019, waarin er ongeveer negen miljard euro aan intensiveringen werd gelabeld als investeringen in de samenleving. Eenzelfde begripsverwarring zit ook in het coalitieakkoord.

Het CPB maakt zich in de doorrekening zorgen over deze begripsverwarring, maar kiest dan weer een andere extremeit door langjarige investeringen veelal te bestempelen als ‘structurele intensivering’.

De kasbasissystematiek van de Rijksbegroting kan ook slecht overweg met het begrip ‘investering’. Grotere aandacht voor het thema kapitaal is hoognodig, zeker als de intentie bestaat om meer nadruk te leggen op het bredewelvaartsbegrip, dat zich immers richt op de kapitaalbegrippen ‘economisch kapitaal’, ‘natuurlijk kapitaal’, ‘menselijk kapitaal’ en ‘sociaal kapitaal’. Dat is overigens nog niet zo eenvoudig. Het vraagt bijvoorbeeld om een helder begrip of en wanneer men een intensivering van onderwijsuitgaven kan classificeren als een investering in het menselijk kapitaal van Nederland.

Het rendement bepalen

Goed gekozen investeringen hebben een positieve opbrengst. Ze moeten in kaart worden gebracht en in doorrekeningen worden gewaardeerd. Dit is wat de in kader 1 genoemde rapporten doen. Zo voorspelt McKinsey een procentpunt hogere groei als gevolg van de energieinvesteringen die het heeft doorgerekend, de Mobiliteitsalliantie vermeldt een twee procentpunt hogere groei dankzij haar Deltaplan, en de Rabobank en ook DenkWerk voorspellen een één procentpunt hogere groei in 2030 dankzij de investeringen in kennis en onderwijs. Dat zijn allemaal groei-effecten die zich buiten de middellange termijn van de CPB-modellen zullen voordoen.

Hier wreekt zich enorm dat het CPB nog geen model heeft ontwikkeld om groei-effecten voor de lange termijn te bepalen. Rutte IV krijgt dus geen inzicht in het potentiële

economische rendement van de eigen investeringen, maar wel het bericht dat hun plannen tot een staatsschuld van 92 procent in 2060 kunnen leiden. Dat moet echt anders.

Overigens hoeft, vanuit het begrip van de welvaart in brede zin, de opbrengst niet de groei van het nationaal inkomen te zijn. Schone lucht en behoud van de biodiversiteit zijn ook positieve opbrengsten.

Heldere verdeling tussen publiek en privaat

De overheid gaat alle maatschappelijk vraagstukken niet zelf oplossen, en investeringen zijn nodig van zowel publieke als private partijen. Dat vergt een helder onderscheid tussen wat publiek en wat privaat is of moet gaan worden, en een goed doordacht systeem waarmee met publieke middelen de private investeringen kunnen worden bevorderd, met daarbij een goede borging van het publieke belang.

Onduidelijkheid omtrent de beleidskaders is een belangrijke barrière voor private investeringen. In de praktijk zien we, bijvoorbeeld bij de energie- en warmtetransitie, soms grote onduidelijkheid over wat publiek is en wat privaat – de nieuwe Energiewet en de nieuwe Warmtewet die pas in hun ontwerpfase zitten hebben hierbij nog een opgave.

Ook moet er worden voorkomen dat publieke investeringen in de plaats komen van private. Publieke investeringen kunnen barrières voor private investeringen wegnemen, zoals onzekere rendementen of het bestaan van een onrendabele top. Hier is echter wel een scherp onderscheid nodig. Zo zijn in innovatieve projecten vaak drie fasen te onderscheiden, die ook een verschillende financieringsmodaliteit vereisen. In de ontwikkelfase kan basaal R&D zowel publiek als gesubsidieerd privaat gebeuren, bij de doorontwikkelfase passen er dikwijls publiek-private arrangementen om de publieke onzekerheid over de private inzet te verminderen, terwijl er bij de opschalingsfase subsidies voor de inmiddels aantoonbare onrendabele toppen kunnen worden ingezet. In de huidige praktijk in Nederland zien we dat een duidelijk onderscheid vaak ontbreekt. Daardoor wordt bijvoorbeeld Invest-NL soms de publiek-private arrangementen uit handen geslagen door de (voordeliger) subsidiemogelijkheden van het Nationaal Groeifonds.

De macro-economische inpassing

Belangrijk is dat er bij de investeringsagenda goed gelet wordt op de macro-economische context waarin deze moet worden gerealiseerd. Een investeringsimpuls kan bestaande macro-economische onbalans zowel versterken als verlichten.

Zo zouden extra investeringen het overschot op de lopende rekening (of in andere woorden ‘het nationaal spaaroverschot’) kunnen beperken. Dit overschot vormt een belangrijke onbalans die in Nederland dikwijls over het hoofd wordt gezien. Nederland heeft met het zeer grote en persistente overschot internationaal een uitzonderlijke positie. Internationale instellingen zoals IMF en OESO maken zich hier al jaren zorgen over (CPB, 2019). Extra investeringen zouden een effectieve methode kunnen zijn om dit spaaroverschot te verkleinen, en daarmee een onbalans te verlichten. Dat vereist dan wel dat de publieke middelen voor investeringen niet via heffingen worden gefin-

ancierd, want dan gaan de publieke uitgaven ten koste van private uitgaven, en blijft het nationaal spaaroverschot grotendeels intact (Abiad et al., 2015).

Een andere onbalans in de Nederlandse economie is de arbeidsmarkt, die structureel heel krap lijkt te zijn, mede dankzij de vergrijzing, en een te zware fiscale last op arbeid vanwege onvoldoende scholing voor de vaardigheden die economisch het hoogst nodig zijn. Een breed pakket aan maatregelen is vereist om deze krapte te verminderen, omdat anders de investeringsagenda knarsend tot stilstand zal komen door een gebrek aan vakmensen (Ter Haar, 2022).

De stand van de conjunctuur zou ook gezien kunnen worden als een onbalans, maar een langjarige investeringsagenda zou hier redelijk onafhankelijk van moeten opereren. Op conjuncturele schommelingen kan via korter lopende uitgaven beter worden gereageerd.

Tot slot

Het succes van de investeringsagenda van dit kabinet hangt af van de inhoud die nog moet komen, en van de uitvoering daarvan. Het is prettig dat er financiële ruimte is geschapen, en of het genoeg is weten we nog niet, maar het is essentieel dat niet het geld leidend wordt, maar dat er concrete en uitvoerbare plannen en programma's worden gemaakt om de maatschappelijke doelen te bereiken, en dat die op een goede manier worden gemanaged. Er is dus voor het kabinet nog veel werk te doen in de beperkte tijd die dit kabinet gegund is, maar ook in de beperkte tijd die we nog hebben om de maatschappelijke opgaven aan te pakken, voordat dit nog veel kostbaarder gaat worden.

Literatuur

- Abiad, A., D. Furceri en P. Topalova (2015) *The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies*. IMF Working Paper, 15/95.
- CE Delft (2021) *Net voor de toekomst*. Achtergrondrapport CE Delft, 17.3L53.170.
- CPB (2019) *Macro Economische Verkenning 2020*. CPB Raming, 17 september, p. 35.
- DenkWerk (2019) *Arbeid in transitie: hoe mens en technologie samen kunnen werken*. Rapport DenkWerk, januari.
- EIB (2016) *Investeren in de Nederlandse woningmarkt: investeringsopgaven in twaalf provincies*. Rapport EIB, september.
- Haar, B. ter (2021) *Schoei beleidseconomie op nieuwe leest*. ESB, 106(4795S), 16–18.
- Haar, B. ter (2022) *Arbeidskrapte vereist hogere productiviteit*. Artikel op www.fondsnieuws.nl, 21 januari.
- McKinsey (2016) *Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk?* Rapport, september.
- Mobiliteitsalliantie (2019) *Deltaplan 2030: hoog tijd voor mobiliteit*.
- NRC (2022) *Economen: Rutte IV dreigt miljarden te verspillen*. NRC, 10 januari.
- PwC (2021) *De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders*. Finaal rapport PwC, 7 april.
- Rabobank (2019) *50 miljard investeren in onderwijs en innovatie verdubbelt economische groei*. Rabobank Themabericht, 7 oktober.
- Rabobank (2021) *Nut en noodzaak van (publieke) kennisinvesteringen*. Rabobank Special, 8 november.
- Spoorpro (2019) *NS en ProRail hengelen naar bijdrage investeringsfonds*. Artikel op www.spoorpro.nl, 13 november.
- Sweco (2021) *Ruimte voor de toekomst*. Artikel op www.whitepaper.sweco.nl, februari.