



# Overheidsinvesteringen

DRS. C. P. MAAN

## Inleiding

„Het kabinet heeft de nodige bezuinigingen zoveel mogelijk gezocht buiten de overheidsinvesteringen, zulks om een directe aantasting van de werkgelegenheid te vermijden”, zo las ons de koningin uit de Troonrede voor. Ook in de Miljoenennota valt te lezen „dat mede met het oog op de werkgelegenheidssituatie, de overheidsinvesteringen (...) zoveel mogelijk dienen te worden ontzien” 1). Aan deze zijn nog talloze andere pleidooien voor het ontzien van de overheidsinvesteringen of voor een herschikking binnen de overheidsuitgaven ten gunste van de overheidsinvesteringen toe te voegen. Wetenschappers, vakbondsleders, leiders van werkgeversverenigingen, politici van alle denkbare politieke kleuren: allen lijken het hierover eens te zijn 2). Desondanks zal volgens de *Miljoenennota 1983* de daling van de overheidsinvesteringen in 1983 voortzetten. Onder andere worden extra beperkingen van de investeringsuitgaven van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aangekondigd en een vermindering van de aanleg van infrastructurele werken. Dit roept de vraag op hoe in het licht van de roep om meer overheidsinvesteringen tegen die daling moet worden aangekeken.

Over overheidsinvesteringen is maar weinig algemeen bekend. Systematische verhandelingen erover komen nauwelijks voor. In dit artikel zal daarom ingegaan worden op de aard, de ontwikkeling en de effecten van overheidsinvesteringen.

## Feitelijke ontwikkelingen

Volgens de *Miljoenennota* dalen de netto overheidsinvesteringen als percentage van het netto nationaal inkomen in de periode 1970-1983 van circa 4,5 tot 2,5 procent 3). Voor de definitie van overheidsinvesteringen is hierbij gebruik gemaakt van

de omschrijving ervan in de Nationale Rekeningen. Daar wordt onder overheidsinvesteringen verstaan de investeringen die worden gedaan door het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen, het gesubsidieerde onderwijs en de instellingen voor sociale zekerheid voor zover deze investeringen niet bestemd zijn voor militaire doeleinden. De investeringen die gedaan worden door de overheidsbedrijven (openbare nutsbedrijven, openbaar-vervoerbedrijven, bad- en zweminrichtingen enz.) zijn er niet in begrepen. Ook worden de investeringen van de semi-collectieve sector en de investeringen in woningen (sociale woningbouw) niet meegerekend bij de overheidsinvesteringen, hoewel hierbij sprake is van een directe overheidsbemoeienis 4).

In tabel 1 staan gegevens over de overheidsinvesteringen vermeld.

Vooral in de tweede helft van de jaren zeventig zijn de reële overheidsinvesteringen in vaste activa sterk gedaald. Thans belopen zij minder dan 80% van het niveau dat zij in het begin van de jaren zeventig kenden 5). Met name stagneerden de uitgaven voor scholenbouw en voor werken in de grond-, weg- en waterbouwsector.

Men kan zich afvragen of in het licht van de huidige omstandigheden de definitie van overheidsinvesteringen uit de Nationale Rekeningen niet wat eng is. Het kan immers wenselijk zijn ook de investeringen van de overheidsbedrijven, de overige investeringen van de semi-collectieve sector en de door de overheid gefinancierde/opgedragen woningbouw in de beschouwing te betrekken. Degenen die voor het op peil houden of het uitbreiden van de overheidsinvesteringen pleiten, blijken deze investeringsuitgaven ook onder de overheidsinvesteringen te rekenen. Anderzijds legt de overheid bij deze investeringen niet zelf rechtstreeks beslag op productiefactoren. Het gaat vanuit de overheid gezien voor een deel om kapitaaloverdrachten waar-

door de overheid anderen in staat stelt investeringsuitgaven te doen.

Verschillende problemen zijn verbonden aan de vraag wat onder overheidsinvesteringen moet worden gerekend. De overheid speelt niet alleen een grote rol bij de bovengenoemde investeringen van overheidsbedrijven, bij investeringen van de semi-collectieve sector en bij investeringen in woningbouw. Ook beïnvloedt zij langs indirecte weg (door middel van haar invloed op de algemene economische condities, door middel van wet- en regelgeving enz.) en langs directe weg (door middel van WIR-premies) de omvang van de investeringen van particuliere bedrijven. In het navolgende zullen we dit probleem buiten beschouwing laten.

Een ander probleem betreft de vraag of al de investeringen van de overheidsbedrijven en de semi-collectieve sector moeten worden gerekend bij de overheidsinvesteringen of alleen die investeringen die mogelijk worden gemaakt door kapitaaloverdrachten van de overheid. Het gaat hier om een belangrijke categorie. De investeringen van de openbare nutsbedrijven bij voorbeeld, die in 1970 f. 1,8 mrd. beliepen, zijn in de loop van de jaren zeventig op een niveau van circa f. 2,8 mrd. blijven hangen. Dit betekent een reële daling van ongeveer 40% 6).

Ten slotte is er de vraag of tot een verruimd begrip van overheidsinvesteringen alleen de bouwproductie moet worden gerekend waartoe de overheid opdracht heeft gegeven of de totale door de overheid gefinancierde bouw. Ook dit is een omvangrijke categorie. Alleen al de door gemeenten aan woningbouwcorporaties doorgegeven woningwetleningen beliepen in 1981 bijna f. 4 mrd. 7).

Met de bovenstaande afbakeningsproblemen hangen allerlei operationaliserings- en toerekeningsproblemen samen die het vooralsnog onmogelijk maken de overheidsinvesteringen in alle denkbare betekenissen ruimer dan die uit de Nationale Rekeningen in beeld te krijgen 8).

Van de overheidsinvesteringen volgens de definitie in de Nationale Rekeningen komt slechts ongeveer 25% voor rekening

1) *Miljoenennota 1983*, blz. 8.

2) Zie bij voorbeeld: *Kabinetformatie 1982*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 555, nrs. 1-2, blz. 74.

3) *Miljoenennota 1983*, blz. 216.

4) Zie CBS, *Nationale Rekeningen 1980*, blz. 44.

5) Vergelijk: CPB, *Centraal Economisch Plan 1982*, bijlage C1.

6) CBS, *Nationale Rekeningen 1980*, tabel 21.

7) De vraag kan overigens worden gesteld of woningbouw als investering gezien moet worden. Zie: J. I. R. Kindt, *Wonen tussen investeren en consumeren*, *ESB*, 13 januari 1982, blz. 54-56.

8) Overigens bestaat naast het probleem welke investeringen als overheidsinvesteringen zouden beschouwd moeten of kunnen worden ook het probleem hoe investeringen onderscheiden moeten of kunnen worden van consumptieve uitgaven. Het blijkt dat bepaalde uitgaven die door een grote gemeente als consumptieve uitgaaf worden beschouwd, door een kleine gemeente soms als investering worden gezien (bij voorbeeld de aanschaf van een typemachine of de reparatie van de dakgoot van het gemeentehuis).

Tabel 1. Overheidsinvesteringen in vaste activa in 1970, 1975 en 1981 (in mln. gld.)

	1970	1975	1981	Volume-index 1981 (1970 = 100)
Gebouwen (excl. scholen) .....	468	970	1980	159
Scholen .....	975	1330	1240	48
Grond-, water- en wegenbouw .....	3465	5140	6540	71
Vervoermiddelen .....	127	180	310	92
Overige activa .....	433	900	1210	105
Totaal .....	5468	8520	11280	77

Bron: CBS, *Nationale Rekeningen 1981*, de tabellen 18 en 25.

Door de revisie van de systematiek in 1977 is sprake van een lichte vertekening.

van het rijk. Het grootste deel van deze overheidsinvesteringen wordt gedaan door de gemeenten en de overige lagere publiekrechtelijke lichamen. Om een meer gedifferentieerd beeld te krijgen van deze overheidsinvesteringen zullen we kijken naar de kapitaaluitgaven van de gemeenten en provincies. De kapitaaluitgaven van gemeenten en provincies zoals vermeld in de Maandstatistieken financieuzen van het CBS bevatten meer dan wat door de Nationale Rekeningen onder de investeringen van de lagere overheden wordt gerekend. Het verschil betreft voornamelijk de kapitaaluitgaven aan de nutsbedrijven en een aantal typen kapitaaluitgaven aan cultuur en recreatie.

Ook de reële kapitaaluitgaven van de provincies en gemeenten zijn in de tweede helft van de jaren zeventig fors gedaald. Aan de in tabel 2 genoemde kapitaaluitgaven zouden evenwel de naar de gemeenten doorgeschoven rijksleningen voor de sociale woningbouw kunnen worden toegevoegd 9). De omvang van door de gemeenten aan woningcorporaties doorgegeven woningwetleningen steeg in de periode 1977-1981 van f. 2 mrd. tot f. 3,9 mrd. 10).

#### Waarom zijn de overheidsinvesteringen afgenomen?

De vraag of de overheidsinvesteringen gedaald zijn, hangt vanzelfsprekend samen met de vraag wat onder overheidsinvesteringen wordt verstaan. In het voorgaande bleek dat de overheidsinvesteringen volgens de definitie van de Nationale Rekeningen en de kapitaaluitgaven van de lagere overheden (exclusief die voor de sociale woningbouw) in het afgelopen decennium sterk gedaald zijn. We zullen in deze paragraaf enkele verklaringen van deze daling aan de orde stellen.

De Studiegroep Begrotingsruimte wijst in haar interimrapport over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven op de beperkte technische flexibiliteit van veel collectieve uitgaven in neerwaartse richting en op korte termijn. Deze is het gevolg van wettelijke regelingen en dergelijke. Hiernaast spreekt zij van een beperkte politiek-maatschappelijke flexibiliteit. Deze is het gevolg van allerlei beleidsdoelstellingen en normen (zoals het plafond ontwikkelingssamenwerking, de groeinorm van defensie, de koopkracht van minima). Door beide factoren en door het feit dat allerlei belangengroepen en politieke achterbannen zorgvuldig waken over de hen betreffende uitgavenposten kunnen ombuigingen veelal niet plaatsvinden op grond van een politieke prioriteitenafweging. Hierdoor treffen ombuigingen gemakkelijk die uitgavencategorieën waarop zonder al te grote maatschappelijke weerstand kan worden bezuinigd. De Studiegroep noemt in dit verband de overheidsinvesteringen en de materiële overheidsuitgaven 11). Op de reële rijksinvesteringen is dan ook op verschillende manieren bezuinigd, bij voorbeeld door het eenvoudiger schrappen of het „temporiseren” van

Tabel 2. Kapitaaluitgaven van provincies en gemeenten in 1970, 1975 en 1981 (in mln. gld.)

	1970	1975	1981	Volume-index 1981 (1970 = 100) a)
Algemeen beheer en openbare veiligheid	192	415	727	142
Volksgezondheid	286	452	330	43
Volkshuisvesting b)	755	724	1452	73
Bouwwijf maken van gronden voor woningbouw en industrie	1214	1582	2286	71
Stadsanering en krotopruiming	134	272	272	76
Openbare werken:				
- landwegen, straten, bruggen, riolering, enz.	709	1313	1383	73
- havens, waterwegen, enz.	226	145	209	35
- reiniging, rioolwaterzuivering en overige	231	345	467	76
Eigendommen niet voor de open bare dienst bestemd	108	128	280	97
Onderwijs c)	576	988	860	56
Cultuur en recreatie:				
- schouwburg, concertzaal, dorps huis, e.d.	55	128	238	163
- recreatie en overige	206	471	633	115
Nutsbedrijven:				
- gas- en elektriciteitsbedrijven	574	797	878	57
- openbaar vervoer, stadsverwarming, enz.	25	268	367	552
Overige kapitaaluitgaven	84	128	241	108
Totaal	5375	8156	10623	74

Bron: CBS, *Maandstatistiek Financieuzen*, diverse jaren.

a) Berekend aan de hand van prijsindices voor overheidsinvesteringen; CBS, *Nationale Rekeningen 1981*, tabel 18.

b) Exclusief verstrekte leningen.

c) Inclusief bijdragen aan schoolbesturen voor de stichting van bijzondere scholen.

voorgenomen investeringsactiviteiten.

Een oorzaak voor de relatieve reële daling van de rijksinvesteringen ten opzichte van overige rijksuitgaven wordt echter ook gevonden in de verslucteling van bezuinigingen door middel van algemene kortingen op de compensatie voor gestegen lonen en prijzen. Aangezien de prijsstijgingen van overheidsinvesteringen relatief erg hoog waren, impliceerde dit steeds een relatief grote volumedaling 12).

De provinciale en gemeentelijke kapitaaluitgaven kunnen zijn afgenomen omdat ten gevolge van een verslechterende financiële positie de lagere overheden steeds minder in staat waren hiervoor eigen financieringsmiddelen vrij te maken. Hierbij zij bedacht, dat veel investeringsprojecten in latere jaren exploitatietekorten met zich brengen die ten laste moeten worden gebracht van de steeds beperkter wordende omvang van de vrij beschikbare middelen van de gewone dienst. Tot het financieren van kapitaaluitgaven op de kapitaalmarkt voelden de lagere overheden zich steeds meer weerhouden omdat dit in latere jaren een *extra claim* legt op de middelen van de gewone dienst in de vorm van rentelasten en aflossingsverplichtingen 13). De hoogte van de rentestand speelde hierbij een belangrijke rol.

Naast de bovenstaande verklaringen van de daling van overheidsinvesteringen kan evenwel worden opgemerkt dat ten aanzien van een aantal typen kapitaaluitgaven sprake lijkt te zijn van een zekere verzadiging of een toereikende capaciteit 14). Gedacht kan worden aan de scholenbouw en een aantal voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie. Voorts wordt verwacht dat de uitgaven ten behoeve van de nutsbedrijven zullen stagneren en dat de groei van de uitgaven voor gemeentehuizen, politiebureaus, brandweerkazernes en dergelijke zal afnemen 15).

Ten slotte kan voor de daling van de reële kapitaaluitgaven van de lagere overheden een verklaring worden gevonden in het feit dat zij voor een deel complementair

zijn aan de algemene economische bedrijvigheid. De afgelopen jaren zijn de woningbouw en het proces van industrialisatie steeds meer gestagneerd. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor de kapitaaluitgaven voor het bouwwijf maken van grond voor woningbouw en industrie, voor stadsanering en krotopruiming en voor openbare werken 16).

De verzadigingstheorie en de complementariteitstheorie geven een verklaring voor de daling van een belangrijk deel van de reële kapitaaluitgaven van de gemeenten en provincies. Tenzij de bouw en de overige economische bedrijvigheid spoedig flink zullen opleven, valt te verwachten dat de stagnatie van deze kapitaaluitgaven de komende jaren zal voortzetten. Een eventuele groei van de overige kapitaaluitgaven (exclusief die voor volkshuisvesting) zal deze dalende tendens vermoedelijk niet kunnen keren. Mede op grond van het bovenstaande kwam ook De Jong in 1978 tot de conclusie: „De ontwikkeling van de gemeentelijke kapitaaluitgaven op middellange termijn geeft een beeld te zien zonder of met slechts zeer geringe reële groei, terwijl een reële daling zeker niet is uitgeslo-

9) Zie de jaarverslagen van de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten.

10) *Miljoenennota 1983*, blz. 186 en 187.

11) *Miljoenennota 1983*, blz. 157 e.v.

12) Vergelijk: *Miljoenennota 1983*, blz. 154.

13) Vergelijk: *Advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 474, nrs. 1-2, blz. 20 en 21.

14) Zie ook: *Miljoenennota 1979*, blz. 75.

15) Zie: G. de Jong, *Gemeentelijke kapitaaluitgaven*, NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten, 1978, hoofdstuk 8 t/m 15; *De financiering van de investeringen in bouwwerken*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, 1980, hoofdstuk 5 en 6 en *Advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 474 nrs. 1-2, bijlage III.

16) Zie noot 15) en: *Miljoenennota 1983*, blz. 185. Er ligt momenteel in Nederland zeer veel gebruiksklaar industrieterrein braak. Zie *NRC Handelsblad*, 16 oktober 1982.

ten" 17). Deze voorspelling is door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten in de navolgende jaren steeds instemmend aangehaald 18).

### Waarom meer overheidsinvesteringen?

Pleidooien voor het ontzien van de overheidsinvesteringen c.q. voor een herschikking van de overheidsuitgaven ten gunste van de overheidsinvesteringen worden zelden begeleid door concrete voorstellen. Wel worden aan overheidsinvesteringen veel positief klinkende kenmerken toegeschreven die bij nadere beschouwing verwarrend, onduidelijk en soms zelfs suggestief blijken te zijn. In het navolgende zullen we enkele van deze positief klinkende kenschetsen bespreken. Deze kenschetsen lopen deels parallel aan wegen waarlangs Toillié op zoek is geweest naar een wezensdefinitie van het begrip overheidsinvesteringen 19).

1. „Overheidsinvesteringen leiden tot een groei van het maatschappelijke vermogen/kapitaal". Deze uitspraak roept de vraag op wat tot het „maatschappelijke vermogen" moet worden gerekend. Men zou het maatschappelijke vermogen kunnen onderscheiden in particulier en publiek vermogen. Nu kan gezegd worden dat er overheidsuitgaven zijn die bedoeld zijn het particuliere vermogen te verhogen (WIR-premies, woningbouwpremies) en het is niet gebruikelijk deze uitgaven als overheidsinvesteringen te zien 20). Maar zelfs als we ervan uitgaan dat overheidsinvesteringen alleen leiden tot een groei van het publieke vermogen, blijft de vraag hoe het publieke vermogen moet worden gemeten. Dat naast problemen van technisch-statistische aard ook meer algemene waarderingsproblemen hierbij een rol kunnen spelen, is duidelijk geïllustreerd door de recente schermutselingen rond Amelisseweerd: tegenstanders van de aanleg van de weg (een overheidsinvestering) menen dat deze leidt tot vernietiging van maatschappelijke vermogen (het bos).

Behalve dat er overheidsinvesteringen zijn waarvan kan worden gezegd dat ze het maatschappelijke vermogen doen dalen, zijn er overheidsuitgaven die gebruikelijk worden gerekend tot de overheidsconsumptie en waarvan te zeggen valt dat ze het maatschappelijke vermogen doen toenemen. Te denken valt bij voorbeeld aan het verrichten van onderhoud aan wegen, overheidsgebouwen en parken.

Eén en ander impliceert dat niet kan worden gepleit voor een verhoging van de overheidsinvesteringen c.q. voor een herschikking binnen de overheidsuitgaven ten gunste van overheidsinvesteringen omdat *alleen* overheidsinvesteringen zouden leiden tot een groei van het maatschappelijke of publieke vermogen. Ook blijken overheidsinvesteringen *niet altijd* tot een groei van het maatschappelijke of publieke vermogen te leiden 21).

2. „Overheidsinvesteringen dragen bij aan de economische groei". Deze uitspraak moet worden genuanceerd, al was het alleen omdat zij de aanwezigheid van

overheidsinvesteringen bij een eventuele afwezigheid van economische groei lijkt uit te sluiten. Hiernaast valt in meer algemene zin te stellen dat het onjuist is een directe band te suggereren tussen de overheidsinvesteringen en de *feitelijke* economische groei 22). Een nuancering van de bovengenoemde uitspraak is: „Overheidsinvesteringen leiden tot een hoger *potentieel* nationaal inkomen", „Overheidsinvesteringen hebben een capaciteitseffect" of „Overheidsinvesteringen verhogen de productiecapaciteit van de bedrijven" 23).

Ook bij het pleiten voor overheidsinvesteringen om deze reden zijn kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn vraagtekens te zetten bij de wenselijkheid van een vergroting van de potentiële economische groei door overheidsinvesteringen die bepaalde kosten of risico's met zich brengen die niet bij de berekening van het nationaal inkomen worden meegeteld.

In de tweede plaats zijn er overheidsinvesteringen ter voorkoming van rampen en andere ongelukken (overstromingen en verkeersongelukken). Het is denkbaar dat het optreden van dergelijke ongelukken zou nopen tot (omvangrijke) herstelinspanningen die economische groei zouden genereren. Deze overheidsinvesteringen kunnen derhalve wel wenselijk zijn, maar leiden strikt genomen tot een vermindering van de potentiële economische groei.

In de derde plaats zijn er overheidsinvesteringen waarvan het moeilijk aanneemelijk is te maken dat zij een capaciteitseffect hebben, bij voorbeeld het oprichten van monumenten. De aanleg van een weg tussen twee industriegebieden heeft duidelijk een capaciteitseffect, maar hoe zit het met de aanleg van een weg in een afgelegen gebied waar geen economische bedrijvigheid is te verwachten? 24).

Weer andere overheidsinvesteringen kunnen leiden tot besparingen bij de gezinshuishoudingen (congestiecosten, energiekosten) en kunnen het besteedbaar inkomen van die huishoudingen doen toenemen. Of dergelijke investeringen een capaciteitseffect hebben is onzeker, maar het is niet uitgesloten dat ze nastrevenswaardig kunnen zijn.

Ten slotte zijn er overheidsuitgaven die gebruikelijk als overheidsconsumptie worden aangemerkt en wel een capaciteitseffect kunnen hebben. Als voorbeeld is het onderhoud van wegen te noemen, maar ook kan worden gedacht aan uitgaven voor onderwijs (die leiden tot de vorming van „human capital") en voor volksgezondheid. Ook van deze laatstgenoemde uitgaven kan immers in bepaalde gevallen worden gezegd dat zij leiden tot een hoger *potentieel* nationaal inkomen.

Uit het voorgaande blijkt dat het onjuist is te pleiten voor het ontzien van overheidsinvesteringen c.q. voor het herschikken van de overheidsuitgaven ten gunste van de overheidsinvesteringen omdat *alleen* overheidsinvesteringen een positief te waardenen capaciteitseffect zouden hebben. Ook blijken overheidsinvesteringen *niet altijd* een positief te waardenen capaciteitseffect te hebben 25).

3. „Overheidsinvesteringen zijn pro-

ductief en overheidsconsumptie en overdrachtsuitgaven zijn dit niet". Het is een opmerkelijk feit dat het pleiten voor „investeringen" welhaast door de klank van de term zelf *verantwoordelijk* lijkt, terwijl niet-investeringsuitgaven schijnbaar automatisch het vonnis *potverteren* oproepen. Overheidsinvesteringen „productief" noemen is het inspelen op dit waarde-oordeel want het begrip „productief" heeft ook een positieve klank. De betekenis die aan dit begrip moet worden gehecht, is evenwel onduidelijk. Dit blijkt alleen al uit het feit dat er lange tijd discussie is gevoerd over de vraag of de overheid „productief" is, een discussie die met de opkomst van de (in diskrediet geraakte) arbeidswaardeleer een toespitsing kreeg en thans slechts van historisch belang wordt geacht.

Een operationalisering van het begrip „productief" wordt op impliciete wijze gegeven in de *Macro Economische Verkenning 1983*. Hier wordt erop gewezen dat het onderscheid kapitaaluitgaven versus lopende uitgaven niet samenvalt met het onderscheid productieve uitgaven versus niet-productieve uitgaven. Als impliciet criterium voor het productieve karakter van overheidsuitgaven wordt gehanteerd het „van belang zijn voor de productiecapaciteit van de economie op lange termijn" 26). Bij de bepaling van het productieve karakter van overheidsinvesteringen dient echter niet slechts te worden gekeken naar het belang ervan voor de productiecapaciteit, maar naar de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten ervan. We zullen hier nog wat nader op ingaan en enkele aspecten van de „productiviteit" (begrepen als de „nuttigheid" of de „nastrevenswaardigheid" vanuit het oogpunt

17) De Jong, op. cit., blz. 264.

18) Zie de verslagen over de boekjaren 1979, 1980 en 1981 van de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten.

19) Uiteindelijk is zij er niet in geslaagd een bevredigende definitie te formuleren, zo meent zij zelf ook. Haar boek is evenwel een prachtige illustratie van de stelling dat zoeken leerrijker is dan vinden. Zie: B. Toillié, *Öffentliche Investitionen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1980.

20) Met het woord „gebruikelijk" refereren we hier en op volgende plaatsen naar de conventies van de Nationale Rekeningen.

21) Vanzelfsprekend hangt deze conclusie samen met de conventies van de Nationale Rekeningen.

22) „Hoewel ook de infrastructurele overheidsinvesteringen in belangrijke mate voorwaardescheppend zijn voor de ontwikkeling van de bedrijvensector, kunnen ook zij niet als de *engine of growth* worden beschouwd", *Spaarnota*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 381, nrs. 1-2, blz. 2.

23) Impliciet hanteert bij voorbeeld Wolfson het hebben van een „capaciteitsaspect" als onderscheidend kenmerk van overheidsinvesteringen in zijn artikel: Economisch herstel als maatschappelijk proces, *ESB*, 8 september 1982, blz. 963, voetnoot 14.

24) Gutowski noemt dergelijke overheidsinvesteringen de formatie van publiek consumptiekapitaal. Zie: *Symposium investment or consumption*, International European Construction Federation, Brussel, 1981, blz. 11-23.

25) Ook deze conclusie is eng verbonden met de conventies van de Nationale Rekeningen.

26) CPB, *Macro Economische Verkenning 1983*, blz. 71.

van welvaartsvergroting) van overheidsinvesteringen aan de orde stellen.

De „nastrevenwaardigheid” van een overheidsinvestering uit oogpunt van welvaartsvergroting hangt samen met de relatie tussen kosten en baten van de investering. Bij de beslissing het investeringsproject al dan niet uit te voeren moet immers een afweging worden gemaakt met andere toepassingen van de uitgaven. Voor het maken van dergelijke afwegingen zijn methodieken ontwikkeld, zoals de kosten-batenanalyse, de kosten-effectiviteitsanalyse, multi-criteriamethoden en dergelijke. Hoewel deze methodieken behulpzaam zijn bij het scherp stellen van de keuzevragen, kunnen zij geen pasklare en onfeilbare oplossingen bieden voor de vraag of er wel (zo ja, hoeveel) of niet geïnvesteerd moet worden. Problemen die hier van belang zijn betreffen het in de weg betrekken van de imponderabilia (de niet in geld of andere kardinale schalen uit te drukken relevante kosten en baten), de onzekerheid met betrekking tot vraag-, aanbod- en prijsontwikkelingen en de onvoorspelbaarheid van technische (on-)mogelijkheden. Recente ervaringen hebben geleerd dat de uitgaven voor grote investeringsprojecten al te gemakkelijk onderschat worden (Oosterscheldewerken, Kalkar). Ook de toekomstige budgettaire lasten ten gevolge van exploitatietekorten worden al te licht onderschat. In Posners woorden: „Much capital expenditure generates rather than saves current expenditure” 27).

Naast deze bespiegelingen moet het volgende worden opgemerkt. De bovengenoemde methoden voor beleidsanalyse zijn partieel van aard. In een tijd dat vrije productiecapaciteit schaars was en overheidsinvesteringen hierom moesten concurreren met particuliere investeringen was dat geen bezwaar. Thans evenwel ligt veel productiecapaciteit braak, er is met name een zeer grote werkloosheid in de bouw. Het onbenut laten van deze productiefactoren brengt kosten met zich (de werkloosheidsuitkeringen, de teloorgang van operationele vakkennis en het in verval geraken van kapitaalgoederen). De partiële beleidsanalyses rond overheidsinvesteringen dienen daarom ingebed te worden in *maatschappelijke* kosten-batenanalyses, waarbij, vanzelfsprekend, ook de budgettaire effecten in beschouwing genomen moeten worden.

Dergelijke analyses zijn uitermate moeilijk uit te voeren. Te meer daar nog een ander soms tegen partiële kosten-batenanalyses aangevoerd punt van kritiek moet worden genoemd. In sommige analyses worden kosten en baten eenvoudigweg met elkaar geconfronteerd zonder dat daarbij rekening gehouden wordt met de *verdeling* van deze kosten en baten over groepen mensen, regio's enz. Idealiter zou de verdeling van de kosten en de baten van een overheidsinvestering ingebed moeten zijn in het algemene inkomensverdelingsbeleid.

Uit het voorgaande blijkt dat de vraag of bepaalde overheidsinvesteringen uit oogpunt van welvaartsvermeerdering nastrevenwaardig zijn, moeilijk ondubbelzinnig te beantwoorden is. Wel is duidelijk dat het

pleiten voor overheidsinvesteringen omdat *alleen* overheidsinvesteringen „productief” zouden zijn of omdat overheidsinvesteringen *altijd* „productief” zouden zijn, zacht gezegd, suggestief is. Dergelijke simpele leuzen kunnen de noodzaak van een zorgvuldige analyse van alle aspecten die bij elk van de typen overheidsuitgaven in het geding zijn niet vervangen.

### Toekomst van overheidsinvesteringen

In het voorgaande is reeds aangegeven dat te verwachten valt dat de reële kapitaaluitgaven van de lagere overheden zullen stagneren. Ten aanzien van de rijksinvesteringen kan gewezen worden op een gestage achteruitgang van de rijkswegebouw. In 1975 bedroegen de uitgaven uit het Rijkswegenfonds voor aanleg en uitbreiding van rijkswegen en oeververbindingen nog ongeveer f. 875 mln. In 1981 was het hiervoor beschikbaar bedrag nog maar f. 560 mln. Absolute voorrang bij de besteding van het Rijkswegenfonds, zo stelt men, wordt thans gegeven aan onderhoud en instandhouding van het rijkswegennet (hetgeen volgens de Nationale Rekeningen tot overheidsconsumptie wordt gerekend). Het valt niet te verwachten dat de reële uitgaven voor aanleg en onderhoud van rijkswegen de komende jaren zullen toenemen — zeker niet wanneer het Rijkswegenfonds en de systematiek van de voeding ervan ongewijzigd zullen voortbestaan 28).

Voorts zullen in de tweede helft van de jaren tachtig de Deltawerken gereed komen. De Oosterscheldewerken, waaraan in 1982 nog ongeveer f. 850 mln. wordt besteed, zullen volgens een recente raming in 1987 nog slechts f. 120 mln. vergen 29). Ten slotte zullen de investeringen in waterzuiveringsinstallaties kunnen afnemen aangezien de capaciteit hiervan spoedig een voldoende niveau bereikt 30).

Het lijkt er dus op dat de komende jaren een forse daling van de overheidsinvesteringen te zien zullen geven. Deze dalende tendens kan, al dan niet ten dele, gekeerd worden door het ter hand nemen van nieuwe projecten. Hierbij valt te denken aan de inpoldering van de Markerwaard, het plan-Lievensse, kolenvergassingsprojecten, windmolenprojecten, het plan-Waterman (uitbreiding van de kust van Zuid-Holland), kernenergiecentrales, de vaste oeververbinding Westerschelde, havenprojecten bij IJmuiden en in de Lauwerszee en de draaiing van de vierde baan op Schiphol. Bij een aantal van deze projecten gaat het evenwel niet noodzakelijk om overheidsinvesteringen in de zin van de Nationale Rekeningen maar om eventueel door de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk uit te voeren projecten.

Door degenen die voor een uitbreiding van de overheidsinvesteringen pleiten, wordt vooral gewezen op investeringen in milieubehoud of -herstel, in woningbouw en in de energiesector. In het definitieve voorstel van informateur Van Kemenade ten behoeve van de kabinetsformatie 1982 staat het volgende te lezen: „Voor wat de overheidsinvesteringen betreft, dient het

beleid in concreto te voorzien in: a. realisering van een programma van vernieuwbouw en gesubsidieerde nieuwbouw van tezamen gemiddeld rond 145.000 woningen per jaar; b. uitbreiding van z.g. energie-investeringen zoals isolatie en alternatieve energiebronnen; c. uitbreiding van z.g. infrastructurele investeringen zoals bij voorbeeld openbaar vervoer, verkeersveiligheid en bodemsaneringstijd; d. bevordering van nieuwe industriële projecten door geleidelijke versterking van de MIP en door de verdere verbetering van de toepassing van resultaten van research en technologische ontwikkeling in het bedrijfsleven” 31). Het zal duidelijk zijn dat het hierbij slechts voor een deel gaat om overheidsinvesteringen in de betekenis die in de Nationale Rekeningen aan dit begrip gehecht wordt. Voor het grootste deel gaat het om *kapitaaloverdrachten* en wel aan gezinnen (zoals woningbouw- en isolatiepremies 32)), aan overheidsbedrijven (o.a. ten behoeve van investeringen voor het openbaar vervoer), aan de semi-collectieve sector (onderzoeksinstituten) en aan het particuliere bedrijfsleven (isolatiepremies en deelnemingen via de MIP).

### Slot

Concluderend is te stellen dat de overheidsinvesteringen in de betekenis die hieraan door de Nationale Rekeningen wordt gegeven de komende jaren vermoedelijk zullen blijven dalen. In een beoordeling hiervan moeten evenwel ook de overheidsactiviteiten betrokken worden die niet onder de overheidsinvesteringen in enge zin vallen. Zeker wanneer kan worden vastgesteld dat de bovengenoemde kapitaaloverdrachten en de door de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk uit te voeren projecten uit oogpunt van welvaartsvermeerdering nastrevenwaardig zijn, behoeft een daling van de reële overheidsinvesteringen in enge zin niet bezwaarlijk te zijn. Wel dient er met nadruk op gewezen te worden dat grote zorgvuldigheid vereist is bij de bepaling of dergelijke kapitaaloverdrachten en projecten nastrevenwaardig zijn.

Na de *Spaarnota* en de *Exportnota* zou een *Nota inzake overheidsinvesteringen* waarin de toekomst en wenselijkheid van overheidsinvesteringen in enge en ruime zin worden onderzocht, een goede overheidsinvestering kunnen zijn.

C. P. Maan

27) M. V. Posner (red.), *Public Expenditure*, Cambridge University Press, 1977, blz. 5.

28) Vergelijk: *Heroverweging (...)*, *Deelrapport 42*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 51, blz. 16 en 17.

29) *Afsluiting van de Oosterschelde*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 12 449, nr. 55, pag. 5.

30) Zie ook: *Kabinetsformatie 1982*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 3 (CEC-nota), pag. 28.

31) *Kabinetsformatie 1982*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 5, blz. 12.

32) Het capaciteitseffect van deze uitgaven zal gering zijn. Vgl. J. I. R. Kindt, *Wonen tussen investeren en consumeren*, *ESB*, 13 januari 1982, blz. 54-56.