

Naar een kapitaaldienst op de rijksbegroting?

De sterke bezuinigingsdrift van de overheid heeft ertoe geleid dat de investeringsuitgaven op een relatief laag niveau zijn beland. In de afweging tussen consumptieve en investeringsuitgaven delven de laatste vaak het onderspit omdat de relatief omvangrijke investeringsuitgaven de begroting zwaar belasten. Om een zuivere afweging tussen de twee categorieën mogelijk te maken, wordt steeds vaker gepleit voor de invoering van een kapitaaldienst naast een gewone dienst voor overheidsuitgaven. De vraag is dan welke uitgaven wèl en welke niet op de kapitaaldienst thuishoren. De auteur houdt een pleidooi voor een nauwe afbakening. Alleen investeringen in milieu, infrastructuur en gebouwen zouden op de kapitaaldienst mogen verschijnen

PROF. DR. IR. H. PRIEMUS*

Inleiding

Tijdens het voorbereidend onderzoek van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976¹ is de Commissie voor de Rijksuitgaven met de regering in discussie getreden over de mogelijkheid en wenselijkheid van invoering van een kapitaaldienst in het Nederlandse rijksbegrotingsstelsel. Deze commissie heeft zich dus niet zonder meer neergelegd bij de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte², om geen scheiding aan te brengen tussen een gewone dienst en een kapitaaldienst. Op 15 februari 1990 wendde zij zich vervolgens schriftelijk tot een aantal deskundigen met de vraag of zij hun visie op dit onderwerp kenbaar zouden willen maken. Als achtergronddocument hanteerde de commissie daarbij de *Vraagpuntennotitie over de invoering van een kapitaaldienst op de rijksbegroting* (kamerstuk 20.994, nr. 11). Dit artikel is een uitvloeisel van de vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven.

Waarom een kapitaaldienst?

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft in het *Voorlopig verslag over het wetsvoorstel vierde wijziging Comptabiliteitswet* gemotiveerd, waarom een kapitaaldienst op de rijksbegroting ingevoerd zou dienen te worden. Uit het betoog blijkt dat de afwegingsfunctie van de begroting en de economische rationaliteit van beslissingen over rijksuitgaven gediend zouden zijn met een toerekening van de lasten van investeringen en overige kapitaaluitgaven aan de jaren waarin deze opbrengsten genereren. Deze zienswijze is bij een bedrijfseconomische beschouwingswijze juist. Maar bij een macro-economische zienswijze gaat het primair om de vraag, welke normering van de rijksbegroting wordt aangehouden (bij voorbeeld de Zijlstranorm).

Hoe dit ook zij, problemen rijzen als men dit uitgangspunt tracht te operationaliseren. Het toerekeningsprobleem is

zeer complex. De ruimte die bij het afwegen van toerekeningsalternatieven royaal aanwezig is, kan al gauw worden gebruikt op een wijze die leidt tot een verhoging van rijksuitgaven en een ongebreidelde groei van toekomstige betalingsverplichtingen.

Maar ook de huidige situatie, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen kapitaaluitgaven en consumptieve uitgaven, kent grote bezwaren. Sinds investeringen en overige kapitaaluitgaven volledig relevant zijn verklaard bij de normering van het begrotingstekort, zien we – bij sommige begrotingsposten vroeg, bij andere laat – een structurele en spectaculaire debudgettering van investeringsuitgaven, waardoor de overheidsinvesteringen tot een bedenkkelijk niveau dalen. Steeds meer deskundigen en belangengroeperingen achten dit niveau te laag³. Via particuliere financiers worden investeringsuitgaven bekostigd, die traditioneel worden beschouwd als overheidsuitgaven. In deze gedebudgetteerde situatie wordt de overheid als risicodragend aangesproken. Men denke aan de achtervangfunctie van de overheid voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, en de eisen die particuliere beleggers stellen bij de financiering van infrastructuur werken. Via publiek-private samenwerkingsconstructies (die voor een belangrijk deel kunnen worden verklaard uit het feit dat de overheid de investeringsfunctie niet zelf meer verricht in verband met de extreem ongunstige budgettaire effecten)

* De auteur is wetenschappelijk directeur van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB), Technische Universiteit Delft. De auteur is drs. J.B.S. Conijn en drs. O.A. Papa erkentelijk voor hun waardevolle kritische commentaar bij een eerdere versie van deze tekst.

1. Herziening van de Comptabiliteitswet 1976 met uitzondering van de bepalingen inzake de Algemene Rekenkamer (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976), Tweede Kamer, 20 994, vergaderjaar 1988-1989.

2. Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Tweede Kamer, 20 995, nr. 1, vergaderjaar 1988-1989, blz. 26-34.

3. Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de economische infrastructuur*, SER-publikatie 87/03, Den Haag, 1987.

pogen particuliere financiers van de rijksoverheid of lagere overheden garanties te verkrijgen om de eigen risico's te beperken. Niettemin zijn de financieringskosten op deze wijze vermoedelijk hoger dan bij een financiering via een staatslening (vgl. het rente-écart bij premiehuurwoningen, op voet van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975 gesubsidieerd). Het leasen van rijksgebouwen is waarschijnlijk niet de goedkoopste oplossing voor de huisvesting van rijksdiensten. Overigens is het hachelijk om over de kosten van rijksleningen in relatie tot die van particuliere leningen algemene uitspraken te doen, mede omdat het Rijk in het verleden verzuimde om bij het uitlenen van langlopende gelden risicopremies in rekening te brengen.

De afspraken die in onderhandelingsprocessen tussen overheid en particulieren via pps-constructies worden gemaakt, onttrekken zich grotendeels aan democratische afwegingsprocessen en leiden vermoedelijk tot hogere kosten (en daardoor veelal tot hogere subsidies) dan het geval zou zijn geweest via een rechtstreekse rijksfinanciering. Ook als het Rijk een passende risicopremie zou doorberekenen, zouden woningwetleningen waarschijnlijk goedkoper zijn dan welke particuliere financiering ook. In de praktijk nemen het ABP en andere grote institutionele beleggers in de besluitvorming over belangrijke investeringen in infrastructuur en gebouwen een positie in die de minister van Financiën voorheen innam.

Vroeger verhoogde de overheid de collectieve lasten om de investeringen in infrastructuur te financieren. Dat pogen we nu te vermijden, mede in verband met het toverwoord 'Europa '92'. Maar wat is het alternatief? Om tot een rendabele investering te komen, ontpoppen beleggers zich als tollenaars, die tolgeld bij tunnels en bruggen innen. En als het rekening rijden ooit zou worden ingevoerd, dan zou dit de facto leiden tot een verhoging van collectieve lasten, ondanks het feit dat dit juist buiten de definitie van collectieve lasten valt. Dit is een effect dat men door strakke budgettaire spelregels nu juist wilde vermijden.

De daling van overheidsinvesteringen, de hoge financieringskosten, de indirecte wijze waarop de overheid toch uiteindelijk weer wordt aangesproken om risico's af te dekken, en de gedeeltelijke onttrekking van beslissingen met een publiek karakter aan politiek gelegitimeerde, democratische afwegingsprocessen vormen de zeer hoge tol voor de huidige gang van zaken, waarbij er geen verschil wordt gemaakt tussen rijksuitgaven met een consumptief karakter ('gewone dienst') en rijksuitgaven met een investeringskarakter ('kapitaaldienst'), zelfs niet als over deze investeringen door derden een passende marktrente wordt betaald.

Het afbakeningsvraagstuk

Tot 1976 heeft de Comptabiliteitswet een onderscheid in een gewone en een buitengewone dienst gekend. De betekenis daarvan was sinds de jaren zestig uitgehold, doordat de normen voor de aanvaardbare omvang van het financieringstekort van de rijksoverheid werden ontleend aan de doelstelling, dat een bijdrage moest worden geleverd aan het evenwicht tussen besparingen en investeringen in de volkshuishouding. In de wederopbouwperiode, een periode van schaarste aan kapitaal, heeft de Nederlandse overheid een belangrijke bijdrage geleverd aan het economisch herstel en de economische opbloei van ons land door het rechtstreeks financieren van de infrastructuur in de ruimste zin van het woord. Hoewel nu niet kan worden gesproken van een nijpende kapitaalschaarste, is er thans opnieuw alle reden om de invoering van een kapitaaldienst te overwegen, zoals inmiddels door een aantal auteurs is

bepleit en geadstrueerd⁴. Er is thans alle reden om de overheid aan te spreken op de noodzaak om opgelopen achterstanden bij het investeren in de materiële infrastructuur in te halen⁵. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan:

- de continue zorg voor de bescherming van ons land tegen het geweld van de zee (kustmodificatie, herstel stormschade, preventieve voorzieningen);
- tal van milieu-investeringen, waarvoor het Nationaal Milieubeleidsplan de eerste, nog lang niet volmaakte, basis vormt. Zoals hierna zal blijken, beperken wij onze beschouwing tot milieu-investeringen in de sfeer van het onroerend goed;
- de aanleg van een omvangrijke railinfrastructuur, variërend van TGV en interregionale lijnen tot lijnen (deels in de vorm van metrolijnen) binnen de stedelijke regio's. Het plan 'Rail 21' van de NS geeft in dit verband een bruikbare aanzet. Een grote krachtsinspanning is nodig om (vooral met betrekking tot het woon-werkverkeer) het autogebruik in te dammen (milieuhinder, onveiligheid, congestie) en de verbindingen met andere EG-lidstaten te verzekeren. Ook het goederentransport per rail vraagt hierbij alle aandacht;
- het wegnemen van enkele hinderlijke knelpunten in de weginfrastructuur om de bereikbaarheid van welvaartsbronnen en de afwikkeling van het goederentransport en het zakelijk personenverkeer veilig te stellen;
- het financieren van gebouwen ter huisvesting van rijksdiensten;
- het financieren van een toereikend contingent sociale huurwoningen, onder meer nodig om het vervangingsproces van slechte woningen in het kader van de stadsvernieuwing niet te frustreren.

De vraag of elk van deze investeringen zouden moeten worden gefinancierd door de overheid of door particulieren, is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. De onder de eerste twee punten genoemde investeringen betreffen zuivere collectieve goederen. Het profijtbeginsel kan hier bezwaarlijk worden toegepast. In feite profiteert iedereen van deze voorziening, zodat financiering via algemene middelen voor de hand ligt. Dat volgens het beginsel 'de vervuiler betaalt' in sommige gevallen milieu-investeringen kunnen worden gefinancierd uit milieuheffingen, is mooi meegenomen, maar ook deze financieringsbron zal in het algemeen via de overheid lopen.

Van oudsher worden de onder het derde en vierde punt genoemde investeringen ook beschouwd als collectieve goederen. Maar er is een verschil met de voorgaande categorie. Er zijn aanwijsbare gebruikers van de desbetreffende infrastructuur, aan wie volgens het profijtbeginsel een prijs in rekening kan worden gebracht. Dit zou in beginsel via de markt kunnen geschieden, ook al dreigen hier al gauw monopolies en hoge perceptiekosten op te treden. De overheid plaatst het prijsmechanisme echter steeds meer in het kader van een scala van overheidsdoelstellingen (beperken van schadelijke emissies, beïnvloeding modal split, tegengaan van congesties en dergelijke), waardoor uiteindelijk toch weer de verantwoordelijkheid van de overheid in het geding is. Financiering door de overheid ligt dus voor de hand, waarbij via het toerekenen

4. J.W. van der Dussen, Eerherstel voor de kapitaaldienst, *Financieel Overheidsbeheer*, nr. 3, 1985, blz. 76-79; H.J. Woltjer, De gulden financieringsregel: een bruikbaar alternatief? *ESB*, jg. 72, 14 januari 1987, blz. 48-53; A.H.M. van Helden, Naar een nieuwe opzet voor de rijksbegroting, *Financieel Overheidsbeheer*, nr. 5, 1987, blz. 143-148. J. de Haan, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Naar gezonde overheidsfinanciën?, *ESB*, jg. 74, 8 februari 1989, blz. 134-137; 142; J. van der Bij, Afwegingen rond de kapitaaldienst, *Financieel Overheidsmanagement*, nr. 1, 1990, blz. 17-21.
5. H. Priemus, Naar een investerende overheid, *Socialisme en Democratie*, jg. 46, nr. 4, 1989, blz. 141-145.

van prijzen voor het gebruik van de infrastructuur een dekking voor deze investering kan worden gevonden. Wanneer particulieren voor de financiering zouden zorgdragen, zouden zij zo afhankelijk zijn van overheidshandelen en overheidsgaranties, dat een onduidelijke verstrengeling van verantwoordelijkheden zou ontstaan.

De investeringscategorieën in het vijfde en zesde punt betreffen geen collectieve goederen. Een ministeriegebouw kan in beginsel ook worden gebruikt voor het lokaal bestuur of een particulier administratiekantoor. Het kan de flexibiliteit van het overheidsapparaat ten goede komen, als onroerend goed wordt gehuurd of geleased. Het Tweede-Kamergebouw en de Ridderzaal kan het Rijk maar beter in eigendom hebben. Hier zou van geval tot geval kunnen worden bekeken of (op pragmatische gronden) rijksfinanciering dan wel particuliere financiering geboden is. Voor de sociale huursector geldt, nu het Waarborgfonds in die sector is opgericht en het Rijk voor de z.g. tertiaire achtervang zorgt, dat de noodzaak om rijksleningen in te zetten, niet acuut is. Voor de woningcorporaties is van belang dat een substantieel deel van hun voorraad door rijksleningen wordt gefinancierd. Die band met de overheid zal nog jaren lang worden gecontinueerd. De herinvoering van woningwettelingen heeft op dit moment geen hoge actualiteitswaarde.

De zes genoemde categorieën hebben met elkaar gemeen dat zij betrekking hebben op investeringen in vastgoed. Het lijkt verstandig om de eventuele invoering van een kapitaaldienst uitsluitend te relateren aan investeringen in onroerend goed, omdat de levensduur van deze investeringscategorie uitgesproken lang is. Voor woningwettelingen werden rijksleningen toegepast met een looptijd van vijftig jaar. De werkelijke bestaansduur van woningen is (indien aanvullend wordt geïnvesteerd in groot onderhoud en verbetering) vele decennia langer. Hoewel thans vele categorieën onroerend goed met relatief kortlopende leningen worden gefinancierd (wat een onzorgvuldig voorraadbeheer en vroegtijdige kapitaalvernietiging in de hand zou kunnen werken), mag over de hele linie een zeer lange afschrijffperiode worden aangehouden. Kenmerk van de eerste vier genoemde investeringscategorieën is dat het collectieve goederen betreft, hetgeen een centrale overheidsverantwoordelijkheid vergt. Voor elk van de genoemde investeringscategorieën geldt, dat zij rechtstreeks voortvloeien uit algemeen erkende publieke taken, waarop de overheid wordt aangesproken en waarvan de overheid de economische risico's in hoge mate bepaalt. Deze investeringen zijn bovendien plaatsgebonden en zullen niet zo snel object van Europees beleid worden. Wij onderschrijven de conclusie van De Haan, De Kam en Sterks in dit blad⁶, dat de bezwaren van de Studiegroep Begrotingsruimte tegen de invoering van de kapitaaldienst te zwaar zijn aangezet. De afbakeningskwestie is volgens de hiervoor geschetste lijnen vrij simpel op te lossen.

Het is overigens opmerkelijk dat in Europa alleen Ierland, Portugal, Griekenland en Turkije een afzonderlijke kapitaaldienst kennen. Nederland zou in West-Europa door de invoering van een kapitaaldienst in zekere zin een 'buitenbeentje' worden. Al gauw zou de gedachte kunnen postvatten, dat zoiets niet erg 'modern' is. Nu is in Nederland de publieke verantwoordelijkheid voor de infrastructuur en de gebouwde omgeving van oudsher sterk ontwikkeld. Men denke maar aan de Deltawerken, de zeewering, de zorg voor rivierdijken en de naar internationale maatstaven unieke ruimtelijke ordening. Er is hier geen sprake van een curieus politiek stokpaard, maar van een situatie die wortelt in de bijzondere ligging van Nederland grotendeels beneden NAP, in combinatie met de zeer hoge bevolkingsdichtheid en de draaischijffunctie voor verkeer en vervoer in West-Europa. Door deze combinatie van factoren is ons land gedwongen met investeringen in de gebouwde omge-

ving en het milieu voorop te lopen en collectief zorg te dragen voor de materiële infrastructuur (overigens zouden enige milieu-investeringen stroomopwaarts langs de Rijn en de Maas in het buitenland ook weldadig zijn).

Invoeringsproblemen

Met het voorgaande zijn lang niet alle problemen, die zich zullen voordoen bij de eventuele invoering van een kapitaaldienst, uit de weg geruimd. In het nu volgende gaan wij nader in op een aantal invoeringsproblemen.

Reagerend op het voorlopig verslag stelt de regering dat een systeem van baten en lasten – ter bepaling van de afschrijvingen – in technisch opzicht niet nodig is bij de invoering van een kapitaaldienst. Volstaan zou kunnen worden met het in rekening brengen van de uitgaven voor rente en aflossingen van staatsleningen aan begrotingen. Sommigen menen dat het baten- en lastenstelsel voor overheidsactiva een efficiënt beheer van kapitaalgoederen bevordert, en een te vroege vervanging voorkomt. Het probleem bij onroerende goederen in een allerminst vrije markt is dat het zeer lastig en vaak zelfs onmogelijk is om de waarde van deze goederen te bepalen. Door de regelgeving ten aanzien van tolheffing, rekening rijden, ontwikkeling van huren in de sociale huurwoningvoorraad enzovoort, bepaalt de overheid zelf in hoge mate de waarde van de onroerende goederen. Als geen vergoedingen worden gevraagd (zoals bij Deltawerken en milieu-investeringen), is de waarde slechts te bepalen met behulp van heroïsche, veelal aanvechtbare veronderstellingen. Het lijkt dus inderdaad aanbevelenswaardig om alleen de rente en aflossingen van staatsleningen in rekening te brengen, en daarbij uit te gaan van een lange economische levensduur (bij voorbeeld vijftig jaar). De rente zou hierbij periodiek, bij voorbeeld eens per tien jaar, kunnen worden herzien. Zo kan worden bijgedragen aan een zorgvuldig beheer van het onroerend goed en het realiseren van een feitelijke levensduur die (veel) langer is dan overeenkomt met gebruikelijke looptijden van leningen op de kapitaalmarkt.

Een probleem is of de kapitaaldienst alleen moet worden aangewend voor nieuwbouw van gebouwen of de eerste aanleg van infrastructuur, of ook voor herstructurering, modificatie respectievelijk groot onderhoud en 'gewoon' onderhoud. Voor een zuivere afweging van voorraadingrepen is het wenselijk om voor alle ingrepen een zelfde systematiek aan te houden. Het zou echter vreemd zijn om onderhoudskosten – in beginsel niet als investering te beschouwen – in een kapitaaldienst op te nemen. Het verdient aanbeveling om de kosten van zowel nieuwbouw als herstructurering en modificatie in de kapitaaldienst op te nemen, bij voorbeeld alle ingrepen waarvoor een levensduur c.q. levensduurverlenging van tenminste 25 jaar geldt. De afweging tussen onderhoud en modernisering met een kortere tijdshorizon kan zich dan geheel buiten de kapitaaldienst afspelen.

Voor een aantal investeringscategorieën zal moeten worden bepaald van welke economische levensduur moet worden uitgegaan en hoe de aflossing wordt geregeld. Hiervoor zullen standaardisatie moeten worden ontwikkeld, waarbij voor een deel kan worden aangesloten op gebruiken in de praktijk. Dit geldt bij voorbeeld voor de bij de bouw van huurwoningen gebruikelijke termijn van 50 jaar. Men kan ook overwegen om deze gebruiken eens kritisch te bezien. Voor hypotheekleningen voor koopwoningen (persoonsgebonden) wordt gewoonlijk een aflossingsperiode van dertig jaar gehanteerd, en voor huurwoningen (niet per-

6. J. de Haan, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, op. cit., 1989.

soonsgebonden) vijftig jaar. Waarom zou er geen constructie kunnen worden bedacht waarbij de aflossingstermijnen in de huur- en koopsector identiek zijn? Waarom zou geen onderscheid worden gemaakt tussen de aflossingstermijn van leningen ter financiering van draagconstructie (bij voorbeeld vijftig jaar), en die ter financiering van de niet-dragende inbouw, die wellicht veel sneller moet worden aangepast (bij voorbeeld 20 à 25 jaar)? Wat is de economische levensduur van een tunnel, een bodemsaneringsoperatie, een railverbinding? Welke aflossingstermijnen zouden voor leningen ter zake moeten gelden? Hier liggen nog prachtige thema's voor onderzoek en beraad.

Bij het beoordelen van aflossingstermijnen in de praktijk lijkt een belangrijke taak weggelegd voor de Algemene Rekenkamer. Dit instituut zou nu reeds kunnen nagaan, hoe thans wordt omgegaan met de levensduur van de hier bedoelde onroerende goederen, de aflossingstermijnen van leningen en de bepaling van de (rest)waarde na aflossing van de lening, en deze praktijk kunnen confronteren met verstandige economische inzichten.

De overgangsproblematiek is ten slotte een thema, waarbij zich nog vele haken en ogen aftekenen. De Commissie voor de Rijksuitgaven schetst drie benaderingen: de zuivere aanpak, de 'next-best'-benadering en de zogenaamde afbouwbenadering.

Bij de zuivere aanpak worden de waarde en de afschrijvingstermijnen van alle nog in gebruik zijnde investeringsgoederen bepaald: een bewonderenswaardige, doch niet-uitvoerbare en zinloze bezigheid. Op grond van deze calculaties zou elk departement een fictief budget krijgen voor rente en aflossing op die reeds gedane investeringen, aangevuld met een budget om de jaarlasten voor reeds geplande nieuwe investeringen in het nieuwe begrotingsjaar te dekken. De 'next-best'-benadering kiest voor een toewijzing van een deel van de staatsschuld en de daarmee verband houdende rente- en aflossingslasten aan departementen, naar rato van hun huidige investeringsquota (verhouding lopende en kapitaaluitgaven). Per departement moet vervolgens een gemiddelde afschrijvingstermijn gekozen worden als grondslag voor het aflossings-tempo. Deze benadering kent te veel fictieve aannamen en creëert te veel aanleidingen voor eindeloze discussies.

Het meest reëel lijkt de opbouwbenadering, die ook de sympathie van de Commissie voor de Rijksuitgaven heeft. Bij deze optie blijft het toedelen van historische rente- en aflossingslasten aan departementale begrotingen geheel achterwege. De kapitaaldienst wordt uitsluitend ingevoerd voor nieuwe investeringsuitgaven. De ruimte die in de beginjaren op de departementale begrotingen ontstaat door het wegvallen van de investeringsuitgaven (voor zover deze al niet eerder zijn gedebudgetteerd), kan worden ingezet voor het terugdringen van het tekort op de gewone dienst. Tegelijkertijd wordt dan een tekort op de kapitaaldienst geaccepteerd, als zijnde niet-relevant voor het financieringstekort.

Dat laatste brengt ons ten lange leste bij de kern van de problematiek. De zin en onzin van het onderscheid in gewone en kapitaaldienst staat of valt met de macro-economische normering die aan beide diensten wordt verbonden. Als men bij de normering van de begroting de gewone dienst en de kapitaaldienst eenvoudigweg zou samenvoegen, en daaraan één ongedifferentieerde normering zou koppelen, zou dat het onderscheid tussen gewone en kapitaaldienst zinloos maken. Er dient dus een specifieke normering te worden verbonden aan de kapitaaldienst, waaraan de invoering van de kapitaaldienst grotendeels zijn zin kan ontleen. In dit verband staat thans de gulden financieringsregel met stip genoteerd. Zoals onder meer door Woltjer (zie noot 4) is betoogd, zou deze financieringsregel op enkele punten moeten worden aangevuld, mede om pro-cyclische effecten te voorkomen.

Volgens de gulden financieringsregel mag alleen worden geleend voor investeringsuitgaven. Men zou kunnen overwegen om leningen waarover het Rijk rente en aflossing moet betalen, maar tegelijkertijd ook rente en aflossing ontvangt (zoals woningwetleningen en door tolgelden enzovoort gedekte investeringen in infrastructuur) geheel of gedeeltelijk bij de normering van de rijksbegroting buiten beschouwing te laten. Op de normeringskwestie van de begroting zou het nader onderzoek over de mogelijke invoering van de kapitaaldienst zich moeten richten. Het hangt in hoge mate van de uitkomsten van dit onderzoek af, of per saldo de invoering van een kapitaaldienst kan worden bepleit.

Conclusie

De invoering van een kapitaaldienst verdient ernstige overweging. Het gaat hierbij niet alleen om een besluit ter versterking van de afwegingsfunctie van de begroting en de vergroting van de economische rationaliteit van beslissingen over rijksuitgaven. Als men de desbetreffende kapitaaluitgaven nauw afbakt, en beperkt tot overheidsinvesteringen in vastgoed met een economische levensduur van tenminste 25 jaar, accentueert men daarbij de publieke verantwoordelijkheid voor de toekomst van ons land: voor een doelmatige materiële infrastructuur, een adequate bescherming tegen het zeewater, en een krachtige impuls in milieu-investeringen. Eventueel kan in dit verband worden gedacht aan een efficiënte huisvesting van rijksdiensten en een voldoende omvang van de voorraad sociale huurwoningen. Dat Nederland met de eventuele invoering van een kapitaaldienst binnen de EG goeddeels uit de pas zou lopen, is jammer, maar niet fataal, en kan in elk geval goed worden verdedigd.

Een land dat het dichtstbevolkt is in West-Europa, door zijn ligging gedwongen is de strijd tegen het zeewater eeuwig te voeren, de leuze 'Nederland-distributieland' in zijn vaandel voert, en trots is op de ruimtelijke planning die er van oudsher is gevoerd, zal maatregelen moeten nemen om de zo noodzakelijke overheidsinvesteringen in vastgoed op peil te houden en de daarbij opgelopen achterstanden in te halen. Of Nederland door de invoering van de kapitaaldienst zichzelf een kapitale dienst zou bewijzen, hangt af van de vraag welke begrotingsnormering zou worden gekoppeld aan de invoering van een kapitaaldienst. Hierop zou het noodzakelijke nadere onderzoek zich bij voorrang moeten richten.

H. Priemus