

Rondetafelgesprek – Nationaal Groeifonds

Prof. dr. Bas Jacobs*

28 oktober 2020, Tweede Kamer, Den Haag

Het is goed dat de Nederlandse overheid beleid ontwikkelt om tot grotere publieke investeringen te komen. De overheid is jarenlang bevangen geweest door een fixatie op het overheidstekort en de overheidsschuld. Door de scherpe daling van de risicovrije rentes gedurende de afgelopen 30 jaar zijn discontovoeten afgenomen en zijn publieke investeringen rendabeler geworden. Het Nationaal Groeifonds kan daarin voorzien, maar schiet op veel onderdelen nog tekort.

Het is wazig welke projecten zullen worden gefinancierd via het Nationaal Groeifonds. Zijn dit publieke investeringen, publiek-gefinancierde private investeringen of publiek-private constructies? De overheid zelf maakt dit niet erg helder. De overheid lijkt vooral heil te verwachten van (semi)particuliere initiatieven. De Kamerbrief over het Nationaal Groeifonds spreekt over “veldpartijen” (Hoekstra en Wiebes, 2020).¹

Het Nationaal Groeifonds stelt overheidsinvesteringen in onderwijs, onderzoek, innovatie, energietransitie en infrastructuur niet centraal. Het is vreemd te constateren dat de overheid zelf niet de urgentie voelt om de regie te nemen en dit soort publieke investeringen te verhogen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat hogere publieke investeringen in onderwijs, onderzoek, innovatie, energietransitie en infrastructuur maatschappelijk kunnen renderen.

Het Nationaal Groeifonds maakt onvoldoende duidelijk wat de fundamentele reden is dat de overheid met publiek geld zou moeten bijdragen aan private investeringen. Het is in beginsel onwenselijk om private investeringen met publiek geld te bekostigen, tenzij sprake is van externe effecten, marktfalen of belastingverstoringen. Als markten goed werken, en externe effecten afwezig zijn, dan zal de private sector zelf de juiste afweging maken over het nut en de noodzaak van private investeringen. De overheid kan de investeringskosten wel fiscaal aftrekbaar maken als de inkomsten uit die investeringen worden belast om zo te voorkomen dat het belastingstelsel onnodig private investeringen ontmoedigt, zoals bij de aftrek van rentekosten in de vennootschapsbelasting of de WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk). De overheid zal veel beter dan nu moeten beargumenteren wat de welvaartseconomische onderbouwing is van het Nationaal Groeifonds.

* Sijbren Cnossen hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam. Adres: Postbus 1738, 3000 DR, Rotterdam. Email: bjacobs@ese.eur.nl. Homepage: personal.eur.nl/bjacobs. Twitter: @_basjacobs.

¹ Hoekstra, Wopke B., en Eric D. Wiebes (2020), [Kamerbrief Nationaal Groeifonds](#), 7 september, nr. 2020-0000167403.

Het effect op het bbp is het verkeerde selectie criterium voor projecten. Het Nationaal Groeifonds stelt het bbp-effect centraal in de beoordeling van investeringsprojecten: "Slechts een positieve uitkomst op de maatschappelijke kosten en baten is niet voldoende om in aanmerking te komen voor het fonds. Het effect op bbp-groei is leidend." (Hoekstra en Wiebes, 2020).² Dit is een majeure vergissing. Overheidsinvesteringen moeten uitsluitend worden beoordeeld op hun effect op de brede maatschappelijke welvaart. Indien een project een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) doorstaat, dan zijn de maatschappelijke opbrengsten hoger dan de maatschappelijke kosten, en moet dat project worden gedaan. Een MKBA maakt expliciet of er een reden is voor publieke bekostiging van private en publiek-private projecten vanwege positieve externe effecten (bijvoorbeeld technologische spillovers of milieuschade) of het corrigeren van marktfalen (bijvoorbeeld op kapitaalmarkten). Dit betekent dat bijvoorbeeld een privaat project met uitsluitend private baten maar zonder externe effecten niet zal worden bekostigd, ook al leidt het tot een forse stijging van het bbp. Dit betekent ook dat een publiek project met alleen immateriële baten gericht op het internaliseren van externe effecten wel kan worden bekostigd, ook al is de toename van het bbp nihil.

De financiering van projecten in het Nationaal Groeifonds uitsluitend via de uitgifte van staatsschuld is ondoelmatig. De financiering van projecten met overheidsschuld moet afhangen van de vraag hoeveel belastinginkomsten het project genereert. De vuistregel voor optimaal beleid moet zijn dat de overheid en de private sector symmetrisch delen in de kosten en in de opbrengsten van investeringsprojecten. Dus: de overheid zal x% van de maatschappelijke kosten dragen als ze ook x% van de maatschappelijke opbrengsten incasseert via de belastingen. Op dat moment zullen de financiële prikkels voor private partijen exact samenvallen met het maatschappelijk belang en zullen investeringsbeslissingen maatschappelijk doelmatig zijn.

De overheid kan alleen lenen voor rendabele overheidsinvesteringen met uitsluitend een publiek materieel rendement (Gulden Financieringsregel). De overheid draagt dan zelf alle kosten en incasseert ook zelf alle opbrengsten. Dit is alleen het geval met zuiver publieke investeringen. In de meeste gevallen hebben investeringen echter een gemengd karakter, waarbij ook de private sector een deel van de opbrengsten zal incasseren.

Indien de opbrengst van investeringen deels neerslaat in de private sector (bijvoorbeeld een hoger inkomen), dan moeten die investeringen deels met privaat geld worden gefinancierd. De

² Zie voetnoot 1.

projecten die door het Nationaal Groeifonds worden beoogd, lijken vooral een privaat of publiek-privaat karakter te hebben. Financiering van zulke projecten met publieke schulduitgifte kan daarom leiden tot afwenteling van private investeringskosten op de belastingbetaler. De overheid kan alleen projecten (deels) met staatsschuld financieren als daar publieke baten in de vorm van hogere belastinginkomsten tegenover staan.

Indien de opbrengst van investeringsprojecten immaterieel is (bijvoorbeeld een beter milieu) dan moeten die projecten via hogere belastingen (nu of in de toekomst) worden gefinancierd. Een MKBA kan uitwijzen dat publieke projecten met immateriële baten wel gedaan moeten worden, ook al leveren ze een verwaarloosbare bijdrage aan de belastingopbrengsten (het bbp). Dergelijke projecten moeten altijd uit hogere belastingen worden gefinancierd en niet met meer schulduitgifte. Schuldpolitiek kan wel worden ingezet om de financiering van projecten bij die generaties neer te leggen die het meeste profijt trekken van die projecten. Schuldpolitiek werkt dan als een 'profijtheffing'.

De omvang en duur van het Nationaal Groeifonds hebben geen goede economische onderbouwing. Hoewel projecten langer kunnen doorlopen, is een tijdshorizon van 5 jaar onvoldoende om tot een deugdelijke publieke investeringsagenda te komen. Omdat de meeste publieke investeringsopgaven – onderwijs, onderzoek, innovatie, infrastructuur en klimaat – vele decennia beslaan, zou de overheid een langetermijnperspectief moeten ontwikkelen. Door alleen 'niet-structurele' projecten in behandeling te nemen, zullen bepaalde rendabele langetermijninvesteringen ten onrechte niet worden gedaan. Bovendien zou niet de omvang van 20 miljard euro leidend moeten zijn, maar het maatschappelijke rendement van publieke investeringen. Indien 100 miljard euro aan investeringsprojecten een MKBA zouden doorstaan, dan zouden al die projecten moeten worden uitgevoerd. Indien geen enkel project rendabel zou zijn, zou geen daarvan doorgevoerd moeten worden, ook al is 20 miljard euro aan publiek geld beschikbaar gesteld.

De beoordelingsprocedure is een bureaucratische miskleun. De kans is reëel dat publiek geld op zoek gaat naar een bestemming, zoals eerdere ervaringen met het FES hebben laten zien. Het idee van een onafhankelijke beoordeling door deskundigen is daarom in beginsel juist. Maar de uitvoering van het Nationaal Groeifonds is zeer ingewikkeld en een bureaucratische miskleun, die vooral werk zal verschaffen aan consultants en ambtenaren.

De vormgeving van het Nationaal Groeifonds creëert een ongelijk speelveld. De aanvraagprocedure eist dat alleen projecten van voldoende omvang (30 miljoen euro) in aanmerking

komen voor beoordeling en financiering. Dit bevoordeelt vooral grote marktpartijen en werkt daarmee valse concurrentie in de hand.

De beoordelingscommissie van het Nationaal Groeifonds is zelf onvoldoende deskundig op het gebied van MKBA's. Zij moet nu een oordeel vellen op basis van externe adviezen, bijvoorbeeld van het CPB. Het zou beter zijn als de beoordelingscommissie mensen bevat met voldoende kennis van het uitvoeren van MKBA's. Daarnaast is het nodig dat de commissie wordt versterkt met wetenschappers met relevante expertise op het gebied van economie, onderwijs, milieu, infrastructuur, arbeidsmarkt, en mogelijke andere relevante wetenschappelijke kennis, die nodig is voor de beoordeling van de ingediende projecten.

De beoordelingscommissie van het Nationaal Groeifonds is niet onafhankelijk genoeg. Deze bestaat (deels) uit mensen met mogelijk commerciële, financiële of andere belangen bij de aanvragen die kunnen worden ingediend. Daardoor bestaat de kans op belangenverstremming. Bijvoorbeeld, een (voormalig) bedrijfsbestuurder kan belangen hebben bij investeringsprojecten die zijn (voormalige) bedrijf ten goede komen. Een bankier kan belangen hebben bij publiek-private constructies waarbij financiële risico's naar de publieke sector worden geschoven. De beoordelingscommissie zou daarom alleen moeten bestaan uit mensen zonder potentiële belangenconflicten.