

# Rutte III en de gebrekkige boekhouding van de BV Nederland

*Paul Teule*

*Het is –helaas– usance dat in een regeerakkoord, als ook in de jaarlijkse rijksbegroting, inclusief flankerende documenten (doorrekeningen, de Macro Economische Verkenning, de Miljoenennota), de economische analyse volledig geënt wordt op het bruto binnenlands product (bbp). De overheid bevestigt en legitimeert keer op keer de notie dat het bbp en ‘de economie’ inwisselbaar zijn. En dat terwijl de economie welbeschouwd het vermogen is om het bbp, en daarmee onze inkomens, te produceren. Het regeerakkoord van Rutte III, en de bijgeleverde notitie van het CPB, breken helaas niet met deze traditie. Daardoor is een échte, integrale economische analyse van de nieuwe plannen onmogelijk.*

## 1 Het bbp of de balans

De nationale rekeningen en het bbp behoren tot de ‘grootste uitvindingen van de 20<sup>e</sup> eeuw’.<sup>1</sup> Niet voor niets kregen zowel Kuznets als Stone de Nobelprijs voor de economie (in 1971, respectievelijk 1984) voor hun bijdrage aan de ontwikkeling van deze statistieken. De berekening die tot het bbp leidt, bevat een enorme hoeveelheid informatie waarmee je als beleidsmaker inzicht in- en grip op economische processen kunt krijgen. Een overheid kan op basis van bbp-prognoses haar inkomsten en uitgaven redelijk inschatten. Zonder het bbp kun dus je een veel minder betrouwbare (rijks)begroting opstellen.

De fascinerende geschiedenis van de nationale rekeningen gaat over wat officieel geregistreerd moet worden als economie, en daarmee over wat ‘de economie’ is.<sup>2</sup> Kortweg geldt dat gaandeweg deze geschiedenis steeds meer economische activiteiten waarvoor geld wordt betaald officieel gingen meetellen. Het bbp, de totale geldwaarde van alle (finale) goederen en diensten, is hiervan het logische eindstation. Tegelijkertijd is dat het beginpunt van de kritiek op het bbp, die al vijftig jaar aan kracht wint. Alles waar géén geld mee gemoeid is, wordt namelijk niet geregistreerd. En economisch twijfelachtige activiteiten – reclame, fossiele brandstoffenverbruik – tellen gewoon mee; soms zelfs *dubbel* indien geld verdiend wordt met het ondervangen van de negatieve effecten. Daarmee overschat het bbp onze welvaart. Maar wanneer prijzen de toegenomen kwaliteit

---

1 Een uitspraak toegeschreven aan Paul Samuelson en William Nordhaus.

2 Lees hiervoor bijvoorbeeld Studenski (1958) en, meer recent, Mitra-Kahn (2011).

van een product of dienst niet goed weergeven – denk aan de z.g. slimme telefoon– levert het bbp weer een onderschatting.<sup>3</sup>

Het grootste probleem is echter dat het bbp enkel de resultatenrekening weergeeft van de Nederlandse economie, de ‘stroom’ van goederen en diensten, c.q. het daarmee gemoeid zijnde inkomen. De onderliggende balans van bezittingen en schulden, waar het bbp op tal van manieren mee is verbonden, blijft buiten beschouwing. De klassieke definitie van inkomen van Hicks luidt: *‘the maximum value which he can consume during a week, and still expect to be as well-off at the end of the week as he was at the beginning’*.<sup>4</sup> Inkomen dat ten koste gaat van datgene wat het inkomen genereert of inteert op spaartegoeden mag zo bezien geen inkomen heten. Toch stijgt het bbp als de NAM Gronings gas verkoopt, of als de overheid nieuwe ambtenaren aanstelt en ter financiering obligaties uitgeeft. Boekhoudkundig zou je dan niet van (nationaal) inkomen mogen spreken.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde in het invloedrijk rapport *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (2013) dat de ‘ware rijkdom’ van een land weerspiegeld wordt door economisch, fysiek en sociaal kapitaal en dat het bbp-cijfers altijd moeten worden gerelateerd aan kapitaalvoorraad, dat uiteindelijk het verdienvermogen vormt van een land. *‘Iedereen die een bedrijf waardeert zal behalve naar de exploitatierekening ook naar de balans kijken. Waarom zouden we bij een land dan wél genoeg nemen met alleen exploitatiegegevens als het bbp?’*<sup>5</sup>

Dit roept meteen de vraag op of het bbp gelijk gesteld dient aan ‘de economie’. Correkter zou zijn om ons (langdurend) *vermogen* om het bbp te maken als de economie te zien en niet het bbp zelf. We definiëren een bakkerij ook niet als het brood of de omzet, maar als datgene waarmee die omzet wordt gerealiseerd: de mensen, de kennis, de ovens, de bedrijfscultuur, de *goodwill* et cetera. Mutatis mutandis zouden we de ‘BV Nederland’ moeten waarderen al naar gelang de stand, c.q. de waarde, van onze machines en infrastructuur (economisch kapitaal), kennisniveau en vaardigheden (menselijk kapitaal), de grondstoffen en ecosysteem (natuurlijk kapitaal) en onze netwerken en instituties (sociaal kapitaal) fluctueren. De nationale rekeningen bevatten overigens deze posten al deels.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> De kritische literatuur over het bbp is schier eindeloos. Een zeer leesbare introductie in deze materie is Coyle (2014). Recent verschenen ook toegankelijk boeken van Lepenies (2016), Phillippen (2015). Van den Bergh (2007) geeft een goed technisch overzicht van de (tegen)argumenten. Stiglitz et al. (2009) bieden het meest omvangrijke overzicht.

<sup>4</sup> Hicks (1946), p. 172.

<sup>5</sup> WRR (2013), met name p.106 en pp.347-357.

<sup>6</sup> Zie p.106 van CBS (2017), voor de niet-financiële balans van de totale Nederlandse economie.

## 2 Een échte doorrekening ontbreekt

Idealiter maken we elke september, en bij elk regeerakkoord, uitvoerig deze balans op. Maar bij de plannen van Rutte III zien we enkel stroomvariabelen: de enige balanspost die vermeld wordt, is de overheidsschuld, ironisch genoeg als percentage van het bbp. Het is niet zo dat de nieuwe plannen geen balansmutaties veroorzaken. Zo trekt het kabinet twee miljard uit voor infrastructuur, die in de toekomst (meer) economische activiteit faciliteert. Denk ook aan het effect op ons menselijk kapitaal van investeringen in basisonderwijs en techniekonderwijs (vmbo), en de verlaagde collegegelden voor hbo en wo.

De ontbrekende balansgedachte wreekt zich bovenal in de milieuparagraaf. Hoofdstuk 3 draagt de veelbelovende titel 'Nederland wordt duurzaam'. Natuurlijk staan er tal van groene plannen in: het kabinet zet in op bijna 50% minder CO-uitstoot per 2030 via sluiting van kolencentrales, windenergie, CO<sub>2</sub>-afvang, zuiniger nieuwbouw, en een reeks groene belastingmaatregelen. Daarmee zal het bbp ook een groenere maatstaf worden, omdat ecologische kosten beter worden ingeprijsd. Maar een integrale analyse van de beleidseffecten op de bio capaciteit, waar ons toekomstige bbp niet zonder kan, blijft uit.

Ten minste had het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) moeten meerekenen. De stelling dat Nederland duurzaam – een aanspraak die in zekere zin alle kapitaalvormen aangaat – is, is nu onverifieerbaar.

## 3 De MEV+ en 'brede welvaart'

De roep om een uitgebreidere waardering klinkt weliswaar geregeld, maar sorteert geen waarneembaar effect. Een voorbeeld: in 2013 verzochten Carla Dik-Faber (ChristenUnie) en Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) de regering bij motie om '*voorstellen te doen voor een andere opzet van de Macro Economische Verkenning, waarin de stand van de economie ook in sociaal en ecologisch opzicht wordt weergegeven*'.<sup>7</sup> De motie was mede ingegeven door de conclusies van voornoemd WRR-rapport, en borduurde voort op eerdere initiatieven van het Platform Duurzame en Solidaire Economie dat al pleitte voor een zogenaamde 'MEV+'. Hoewel verantwoordelijk minister Kamp een uitdaging zag om '*materiële welvaart niet ten koste te laten gaan van gezondheid, milieu en natuur*', ontraadde hij de motie. Volgens hem diende de MEV als hulpmiddel voor het opstellen van de rijksbegroting en moest het sociale en ecologische aspect aan bod komen in de 'Monitor Duurzaam Nederland' (gepubliceerd om het jaar in mei). Kamp stelde:

'Het ene is voor de korte termijn, het andere is voor de lange termijn. Het ene is van het Centraal Planbureau, het andere is van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het ene is

---

<sup>7</sup> HTK 2013-2014, 33 043, nr. 18: VAO Groene groei op 5 november 2013. De motie (33043-17) is te vinden onder: [zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33749/kst-33043-17](http://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33749/kst-33043-17)

om de begroting te kunnen maken, het andere is om de duurzame ontwikkeling te stimuleren en te volgen. Ik denk dus dat het echt twee verschillende dingen zijn. Om die reden heb ik de motie ontraden.’<sup>8</sup>

Kamp brengt hier een wonderlijke scheiding aan; de economie (c.q. de begroting van de BV Nederland als geheel) valt tussen wal en schip, i.c. tussen rijksbegroting en duurzame ontwikkeling. De motie werd uiteindelijk aangehouden, waarschijnlijk omdat er met de kabinetspositie geen meerderheid was.

Nog een voorbeeld van welvaartsdenken zonder consequenties: naar aanleiding van bovengenoemde WRR-rapport zette de Tweede Kamer een parlementaire onderzoekscommissie ‘Breed welvaartsbegrip’ aan het werk, onder leiding van Rik Grashoff (GroenLinks). De commissie kon putten uit alle expertise van de planbureaus (CPB, PBL en Sociaal en Cultureel Planbureau) en ging op bezoek bij de OESO en bij landen die ervaring hebben met verbreden of complementeren van het bbp. Uiteindelijk adviseerde de commissie in voorjaar 2016’, zowel intactlating van het bbp, als continuering van een bredere welvaartsanalyse tijdens het verantwoordingsdebat in mei (op basis van een licht aangepaste Monitor Duurzaam Nederland, dat vanaf 2018 jaarlijks moet verschijnen onder de naam Monitor Brede Welvaart).

Door het advies om de ‘aanvullende’ informatie bij het bbp te bespreken bij het Verantwoordingsdebat in mei – en dus niet in september –, ontbreken inhoudelijke samenhang, publieke aandacht en politiek momentum. Dat alles is aanwezig bij een regeerakkoord of een rijksbegroting.<sup>9</sup>

Overigens spreekt de eerste zin van de eerste conclusie in het eindrapport van de Commissie Grashoff al boekdelen: *‘het bbp is een robuuste indicator om de omvang van de economie te meten’*.<sup>10</sup> En het is ook omineus gebleken voor het huidige regeerakkoord.

<sup>8</sup> HTK 2013-2014, 33 043, nr. 18: VAO Groene groei op 5 november 2013, p.5

<sup>9</sup> Een kleine, provisorische zoekactie in het archief van drie grootste kranten, en in de parlementaire documenten, voor de politieke seizoenen 15/16 en 16/17 laten duidelijk zien dat Verantwoordingsdag het qua aandacht aflegt tegen Algemene Beschouwingen:

	15/16	16/17
	‘Verantwoordingsdebat/-dag’	‘Algemene - Beschouwingen/- Politieke beschouwingen’
Telegraaf:	0/1	23/4
NRC:	2/4	41/24
Volkskrant:	1/2	28/15
Parlementaire stukken:	39/100	1432/772
	‘Verantwoordingsdebat/-dag’	‘Algemene Beschouwingen/-Politieke beschouwingen’
Telegraaf:	0/1	16/6
NRC:	8/4	25/23
Volkskrant:	0/3	26/26
Parlementaire stukken:	55/108	1432/766

<sup>10</sup> Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip (2016), p.4.

## 4 Tot besluit

Het moet een peulenschil zijn voor de coalitiepartijen om het PBL en het Sociaal en Cultureel Planbureau elk regeerakkoord en elke begroting standaard te laten doorrekenen, ook met bijzondere aandacht voor de indirecte, lange(re)termijneffecten op het bbp en de begroting. Misschien is de keuze voor een minister van Economische Zaken én Klimaat een hoopgevend signaal dat de verbinding tussen economie en ecologie eindelijk gelegd gaat worden, maar met een VVD-minister, vraagt het wel om waakzaamheid van coalitiepartijen D66 en ChristenUnie.

### Auteur

Paul Teule (e-mail: p.r.teule@uva.nl) is als docent politieke economie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij bereid een proefschrift voor over verhouding tussen economie en milieu in het duurzaamheidsdebat.

### Referenties

- Bergh, J.C.J.M van der, 2007, *Abolishing GDP*, *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2007-019/3  
 CBS, 2017, *Nationale rekeningen 2016*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag  
 CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*, Centraal Planbureau, Den Haag  
 Coyle, D., 2014, *GDP: A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press, Princeton  
 Hicks, J.R., 1946, *Value and Capital*, Clarendon Press, Oxford  
 Lepenies, Ph, 2016, *The Power of a Single Number: A Political History of GDP*, Columbia University Press, New York  
 Mitra-Kahn, B.H., 2011, *Redefining the Economy: how the 'economy' was invented 1620* (proefschrift)  
 Philipsen, D., 2015, *The Little Big Number: How GDP Came to Rule the World and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton  
 Stiglitz, J., A. Sen, J. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, [http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers\\_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT\\_anglais.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf)  
 Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip, 2016, *Welvaart in Kaart. Eindrapport Commissie Grashoff*  
 UNECE, 2013, *CES Recommendations on Measuring Sustainable Development*, United Nations Economic Commission for Europe, Genève  
 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017 – 2021  
 WRR, 2013, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam