

Bezuinigen tot welke prijs?

DRS. N. SMIT-KROES*

Bezuinigen op de infrastructuur

Als politiek leider van een departement dat als investeringsdepartement de laatste jaren voorop heeft gelopen bij bezuinigingsoperaties, spreekt het vanzelf dat het onderwerp „Bezuinigen tot welke prijs?” een onderwerp is dat mij in hoge mate aanspreekt. De cijfers liegen er dan ook niet om. Zo daalde het aandeel van mijn Ministerie in de rijksbegroting van 9% in 1974 naar 7,3% in 1984 en neemt volgens de recente meerjarencijfers nog verder af tot 6,2% in 1988, terwijl die tijd bovendien gemarkeerd werd door sterk oplopende tekorten van het openbaar vervoer en een groeiende onderhoudslast van de bestaande infrastructuur. De resultante van dit alles was, zoals een ieder wel weet, een forse daling van de investeringsuitgaven. Deze ontwikkeling beperkt zich overigens niet tot de rijksoverheid, ook bij provincies en gemeenten daalden de investeringsuitgaven aanzienlijk.

Dit proces heeft niet alleen gevolgen voor de grond-, weg- en waterbouw en de bouwnijverheid, die hier rechtstreeks van afhankelijk zijn, maar vooral ook voor de potenties van onze economie. Immers, zowel infrastructurale werken ten behoeve van het verkeer en vervoer als grote civiel-technische werken zoals bij voorbeeld inpolderingen hebben ontegenzeggelijk een bijdrage geleverd aan de economische ontwikkeling en doen dat, vanwege hun lange technisch-economische levensduur nog steeds. Infrastructuur van hoge kwaliteit is van levensbelang voor onze economie, en mag in een fase van herstel geen knelpunt voor de economische ontwikkeling vormen. Sterker nog, infrastructuur dient er voor te zorgen dat de sterke punten van onze economie behouden blijven en zo mogelijk zelfs versterkt worden. Het is een instrument bij de door dit kabinet gewenste versterking van de marktsector, zoals dit ook in het regeerakkoord wordt onderstreept.

Niettemin zijn omvangrijke bezuinigingen op de investeringsdepartementen noodzakelijk gebleken. Deze bezuinigingen zijn terug te voeren op twee hoofdelementen. De eerste is de structuur van de overheidsbudgetten. De afgelopen jaren gaven een sterke stijging van de inkomensoverdrachten te zien. Mede gegeven de zorgelijke toestand van 's rijks financiën en de noodzaak het overheidstekort terug te brengen leidde dit er onvermijdelijk toe dat de productieve uitgaven van de overheid werden weggedrukt. Een oplossing op korte termijn is er nauwelijks omdat de overdrachtsuitgaven een wettelijke basis hebben en de investeringsartikelen derhalve een gemakkelijke prooi voor bezuinigingsronden vormden.

De tweede belangrijke ontwikkeling is het teruglopen van de economie, die te zamen met onder meer andere inzichten in de ruimtelijke ontwikkeling en een lagere bevolkingsgroei, resulteert in een vraag naar infrastructuur die achterblijft bij de verwachtingen van weleer, zoals bij voorbeeld de verschillen in het Rijkswegenplan 1968 en 1983 tonen. Hierdoor heeft ten onrechte de mening postgevat dat het investeringsniveau ook in neerwaartse zin kon worden bijgesteld. Dat dit een misvatting is getuigen de dagelijks terugkomende file-berichten op de radio. Gegeven het voorgaande is het echter wel de realiteit dat het niveau van de overheidsinvesteringen in infrastructurale voorzieningen van de jaren zestig en begin zeventig niet meer zal worden bereikt.

De feitelijke mogelijkheden tot herstel van de productieve overheidsinvesteringen in de vervoersinfrastructuur zijn dan ook uitermate beperkt. Dit laatste betekent voor mijn Ministerie dat het met de beschikbare middelen zo zuinig mogelijk moet

omspringen. We moeten roeien met de riemen die we hebben. Een bezuinigingsstrategie is daarbij een „conditio sine qua non”. Uitgangspunt is daarbij dat de maatschappelijke taken zo goed mogelijk dienen te worden vervuld. Dit betekent dat het bezuinigingsbeleid niet eenzijdig mag worden afgewenteld op een bepaalde sector, maar ook moeten wij ervoor zorgen dat het infrastructuurbeleid een optimale ondersteuning biedt aan het herstel van de marktsector. Als eenmaal een verkeerde weg is ingeslagen, kost het tijd om weer op het rechte spoor te komen. Verkeerde zuinigheid heeft een hoge prijs.

Verkeer en vervoer

Bij de bespreking van de gevolgen van de bezuinigingen wil ik een onderscheid maken tussen infrastructurale voorzieningen ten behoeve van verkeer en vervoer en de grote civiel-technische werken die uitgevoerd zijn en voor een deel nog worden uitgevoerd. Wat de eerste groep betreft geldt dat in een land waar het niveau van de aangelegde infrastructuur zo hoog is als in Nederland er met de instandhouding van het bestaande grote belangen zijn gemoeid, zowel financieel als economisch. Dit blijkt onder meer uit een Amerikaanse studie waarin de kosten van herstel van het Amerikaanse wegennet als gevolg van achterstallig onderhoud op miljarden dollars worden becijferd, nog afgezien van de schade die de economie hierdoor ondervindt. Bij mijn beleid geef ik dan ook de hoogste prioriteit aan een voldoende niveau van onderhoud.

Daarnaast doen zich evenwel in de bestaande infrastructuur nog belangrijke knelpunten voor, die een oplossing op korte termijn noodzakelijk maken. Hiertoe is een scherpe prioriteitstelling noodzakelijk waarbij de maatschappelijke rentabiliteit een belangrijk criterium is. Voor de infrastructuurplanning is in het Meerjarenprogramma Personenvervoer 1984-1988, dat recent als onderdeel van de Memorie van Toelichting is verschenen, een afwegingssysteem gebruikt waarin ik aan bereikbaarheid, veiligheid en woon- en leefmilieu de grootste waarde heb toegekend. Wat de hoofdwegen betreft gaat het voornamelijk om:

- de knelpunten, die zich door het ontbreken van noodzakelijke schakels manifesteren in overbelasting en ernstige onveiligheid;
- de knelpunten die zich voordoen als gevolg van het ontbreken van adequate verbindingen naar woon- en werkgelegenheidsconcentraties, waarvoor in het nationale ruimtelijke beleid een belangrijke groeitaak is weggelegd;
- de knelpunten in delen van het hoofdwegennet die van bijzonder groot belang zijn voor het personen- en zakelijk verkeer en met name het goederenverkeer naar grote productiecentra;
- de knelpunten die zich voordoen, daar waar het doorgaande verkeer door bebouwde kommen wordt geleid waardoor het woon- en leefmilieu ernstig wordt aangetast.

Daarnaast is de aanleg van verkeersinfrastructuur in de z.g. voorwaardenscheppende sfeer ten behoeve van de regionaal-economische ontwikkeling door recente afspraken voldoende gewaarborgd.

* Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit artikel is gebaseerd op een rede die uitgesproken is door de secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ir. P. C. de Man.

Binnenscheepvaart kent alleen op de verbinding Rotterdam-Ruhrgebied in de toekomst enige problemen. Het gaat met name om de zesbaks-duwvaart, waarvoor enkele honderden miljoenen geïnvesteerd zouden moeten worden. Ten einde een verantwoorde afweging tussen voor- en nadelen mogelijk te maken zijn hiervoor proeven opgezet. Pas na evaluatie van deze proeven zal verdere besluitvorming plaatsvinden.

Bij de luchtvaart speelt thans de draaiing — om milieukundige redenen — van de vierde baan bij Schiphol en de aanleg van een Oost-West-baan bij vliegveld Beek, waarnaar onlangs een diepgaande studie is afgerond en die een belangrijke impuls aan de bedrijvigheid in die regio kan geven. De realisatiekansen van deze projecten zal ook hier afhangen van een zorgvuldige afweging tussen het beslag op de overheidsmiddelen en de te verwachten revenuen. De „cost” mag ook hier niet al te ver voor de „baet” uitgaan.

De conclusie uit het voorgaande is dat beheer en onderhoud de hoogste prioriteit hebben. Daarnaast zijn er nog vele infrastructurele knelpunten die opgelost dienen te worden.

Waterstaatkundige projecten

De grote civiel-technische werken, vooral op waterbouwkundig gebied, hebben een ander karakter. Het gaat hier om éénmalige projecten die veelal een relatief grote initiële investering vergen. De voorbeelden zijn overbekend.

Aan deze werken zijn, naast de bedoelde effecten zoals veiligheid en landaanwinning, veelal positieve neveneffecten toe te schrijven. Ik doel hierbij op de opbouw van „know how” die Nederland in de gehele wereld een grote faam heeft bezorgd — iets waarvan we zoveel mogelijk moeten profiteren — en de bijdrage die dergelijke werken hebben geleverd aan de werkgelegenheid en het stimuleren van de economie. Met name de commissie-Wagner heeft de aandacht gevestigd op het belang van dergelijke impulsen voor onze economie.

Ook bij het beoordelen van dergelijke grote infrastructurele projecten staat het maatschappelijk rendement voorop. Wanneer de overheid, met gebruikmaking van de heden ten dage gebruikelijke beleidsanalyse, tot de conclusie komt dat het betreffende project positief bijdraagt aan het welzijn, zou, als de budgettaire ruimte aanwezig is, in principe tot uitvoering moeten worden overgegaan. Daarbij wordt uiteraard ook aandacht besteed aan werkgelegenheidseffecten, de doorwerking in de economie en de betalingsbalanseffecten.

Bij een inventarisatie van potentiële grote projecten blijkt er nog steeds een aantal interessante mogelijkheden te zijn, zoals: de inpoldering van de Markerwaard, het plan Waterman (gedeeltelijke inpoldering van de kuststrook nabij Den Haag), het Slufterplan, de Willemsspoorverbinding en de uitvoering van plan Lievense. De meeste projecten zijn momenteel in studie, zodat een definitief oordeel pas later kan worden gegeven. Wat het laatste project betreft zal een experimenteel windpark in Friesland worden gevestigd en zullen nadere studies naar het ontwerp van een spaarbekken worden uitgevoerd.

Financiële middelen vrijmaken

Ik heb in het voorgaande gezegd dat projecten die aan een maatschappelijk rendementscriterium voldoen in principe uitgevoerd zouden moeten worden. Dat is gemakkelijk gezegd, maar in de praktijk zorgt de budgettaire problematiek waar ons land al jaren mee worstelt, er voor dat het bovenstaande allang geen vanzelfsprekendheid meer is. Hoe dan toch voldoende financiële middelen vrij te maken voor noodzakelijke investeringsprojecten? Ik zie hiervoor twee wegen.

In de eerste plaats door de reeds eerder gememoreerde bezuinigingsstrategie. Hierbij bedoel ik niet alleen versobering, maar ook grotere doelmatigheid en flexibiliteit.

Met doelmatigheid bedoel ik met de beschikbare middelen zoveel mogelijk doen onder handhaving van de daarbij gewenste kwaliteit. Dit houdt o.a. in kostenbewust ontwerpen en toepassing van nieuwe — soms innoverende — technieken.

Voorts kan de doelmatigheid binnen een gedecentraliseerde rijksdienst als Rijkswaterstaat worden bevorderd door voldoende delegatie van bevoegdheden en eenvoudige procedures. Een voorbeeld daarvan is een taakstellend budget voor het jaarlijks onderhoud.

Ten slotte kan flexibiliteit bij de planvorming er toe bijdragen dat sneller kan worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. Aan al deze zaken wordt binnen mijn Ministerie hard gewerkt. Daarenboven kan door vereenvoudiging van procedures — deregulering — de besluitvorming en projectuitvoering sneller tot stand komen, hetgeen eveneens tot kostenverlaging kan leiden. Voorts is de invoering van een zekere vorm van het profijtbeginsel binnen de rijksoverheid te overwegen. Dan zouden immers andere departementen kunnen meebetalen aan de eisen die zij aan V en W-projecten stellen, bij voorbeeld ten aanzien van de landschappelijke inpassing.

Het vrijmaken van financiële middelen kan ook bereikt worden door meer fundamenteel in het functioneren van de overheid in te grijpen. Ik doel hierbij op een ruimere toepassing van het profijtbeginsel en het in sterke mate doorvoeren van privatisering.

Het profijtbeginsel gaat ervan uit dat degenen die profiteren van overheidsdiensten daar ook voor dienen te betalen. De *Tarievennota openbaar vervoer* die ik enige tijd geleden heb uitgebracht, heeft duidelijk gemaakt dat zonder een stijging van de tarieven in het openbaar vervoer, het handhaven van de voorzieningen een onmogelijke zaak dreigt te worden.

Ook voor het aanleggen en onderhouden van weginfrastuur zijn extra offers van de gebruikers gevraagd, zoals recent de stijging van de motorrijtuigenbelasting.

Privatisering kan op twee manieren gestalte krijgen. Ten eerste kan gedacht worden aan het afstoten van bepaalde taken naar de private sector. Recent zijn in deze plannen voor het loodswezen ontwikkeld. Op dit moment loopt binnen mijn Ministerie een onderzoek ter zake. Een tweede vorm van privatisering is projectgebonden.

In het kader van de voorbereiding van de regeringsbeslissing over de toekomst van het Markerwaardgebied is hier enige ervaring mee opgedaan. Vanuit het bedrijfsleven en de bankwereld is al grote belangstelling getoond voor de inpoldering van de Markerwaard en naar ik heb vernomen zijn er ook signalen dat het bedrijfsleven grote interesse toont voor bepaalde onderdelen van het plan Waterman. Hoewel er nog de nodige moeilijkheden kleven aan privatisering van een dergelijk relatief groot project, mogen de signalen uit de private sector niet genegeerd worden. Ik ben dan ook bijzonder benieuwd hoe de voorstellen van het bedrijfsleven er straks uit zullen zien.

Ik ben mij er van bewust dat genoemde vormen van privatisering tot een herbezinning op de taak van de overheid leiden en ik ben van mening dat wij een discussie hierover — ook binnen het kabinet — niet uit de weg moeten gaan.

Slot

Concluderend meen ik te mogen stellen dat de mogelijkheden tot herstel van de produktieve overheidsinvesteringen vanwege de weinig rooskleurige toestand van de rijksfinanciën uiterst beperkt zijn. Door verhoging van doelmatigheid, versobering, flexibiliteit moet een zodanige efficiency-verbetering worden bereikt dat desondanks een zo verantwoord mogelijk investeringsniveau wordt gehaald. De bezuinigingen mogen er niet toe leiden dat de consequenties daarvan eenzijdig op bepaalde sectoren worden afgewenteld, noch mogen zij er toe leiden dat bezuinigingen nu in de toekomst een onevenredig grote schade teweegbrengen. Voor investeringsprojecten is een scherpe prioriteitsstelling nodig. Dit alles vraagt kennis, kunde en creativiteit van allen die daarbij betrokken zijn. Gegeven de budgettaire krapte, dreigt het gevaar dat een aantal traditionele overheidstaken in het gedrang komt. In het vinden van een oplossing ligt een enorme uitdaging voor het bedrijfsleven besloten.

N. Smit-Kroes