

Bezuinigingsdrift in de wegenbouw

PROF. IR. H. J. TH. SPAN*

De forse bezuinigingen op het overheidsbudget voor investeringen in de wegenbouw hebben de ondernemers in deze branche voor nogal wat problemen geplaatst. In de eerste plaats werden zij geconfronteerd met een grote overcapaciteit, omdat zij zich qua arbeidskrachten en materieel hadden ingesteld op de veel ambitieuzere bouwprogramma's van de overheid aan het eind van de jaren zeventig. In de tweede plaats vindt binnen de begroting van Verkeer- en Waterstaat een verschuiving plaats van nieuwbouw naar onderhoud van wegen, hetgeen aanpassingen bij de wegenbouwers vergt. In de derde plaats zijn er nieuwe technische ontwikkelingen die consequenties hebben voor het beheer en het onderhoud van wegen. In deze situatie is het van groot belang over een langere termijn te kunnen plannen dan op basis van de telkens wisselende jaarlijkse begrotingen. De auteur bepleit daarom via een gestructureerd overleg tussen alle betrokkenen tot een meer continue financiering van de wegenbouw te komen ter instandhouding van een adequate wegeninfrastructuur.

Inleiding

Reeds talloze malen is het onderwerp van de bezuinigingsdrift in de wegenbouw in zijn oorzaken en gevolgen aan de orde gesteld 1). Maar tot op heden is daaruit geen gestructureerde aanpak voortgekomen hoè voor alle betrokken partijen in redelijkheid een aanvaardbare oplossing is te vinden. De kern van de problematiek ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud van de wegeninfrastructuur ligt mijns inziens in het feit dat het bij deze infrastructuur gaat om onroerende kapitaalgoederen. Een eenmaal in de loop der jaren opgebouwde infrastructuur laat geen keuzevrijheid meer om tot een optimale allocatie te komen. Er is slechts ruimte voor een marginale beleidsafweging op het punt van kosten en kwaliteit. Daarnaast vormt de besluitvorming via het budgetmechanisme een reden waarom nauwelijks integrale afweging plaatsvindt van kosten en opbrengsten van infrastructurele investeringen. Gegeven het budget dienen de behoeften op het gebied van de infrastructuur te worden gerangschikt naar mate van urgentie. Het budgetmechanisme werkt aldus een benadrukking van de kosten en een verwaarlozing van de opbrengstenkant in de hand. In tijden van bezuiniging leidt dit tot een relatief sterke inkrimping van de infrastructurele investeringen.

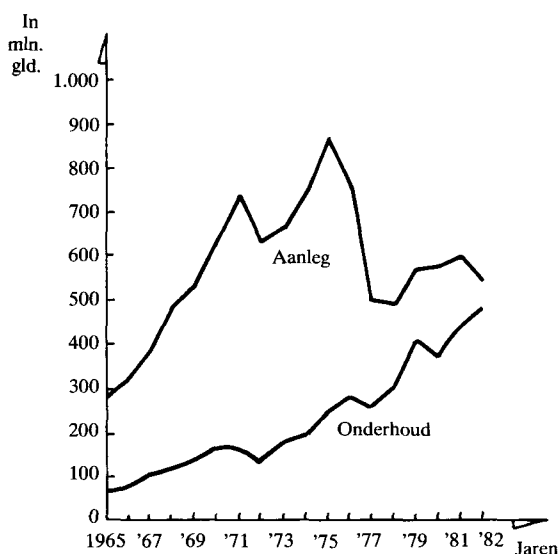
In het verlengde van deze bestuursproblematiek liggen de problemen van de dienstverlenende uitvoerders van het gekozen beleid: de ontwerpers en bouwers van infrastructurele projecten. Deze zijn immers voor ca. 90% van opdrachten van overheden — rijk, provincies en gemeenten — afhankelijk en ondervinden dus zeer direct de gevolgen van een budgettair neerwaarts bijgesteld beleid ter zake van investeringen voor aanleg, reconstructie en onderhoud van de infrastructuur.

De derde groep van direct belanghebbenden, naast opdrachtgevers en uitvoerders, zijn de weggebruikers, zij ervaren de effecten van de bezuinigingen in de vorm van een langzaam teruglopende kwaliteit van de infrastructurele voorzieningen, met economische consequenties op verkeer en vervoer in de afwikkeling van de keten productie-distributie-consumptie. En deze gebruiker is, zij het indirect, toch weer de (mede)-financier van het hele stelsel van de technische infrastructurele faciliteiten.

Het beleidsvormingscircuit dat moet bepalen hoe op infrastructuureel gebied in tijden van schaarste moet worden gehandeld, is daarmee technisch, economisch en maatschappelijk zeer complex, maar begint nochtans bij de overheden, die wettelijk gehouden zijn de we-

geninfrastructuur in stand te houden naar staat en functie. Op welke wijze met name de rijksoverheid zich van deze taak heeft gekweten wordt geïllustreerd in figuur 1.

Figuur 1. Uitgaven voor aanleg en onderhoud van rijkswegen, 1965-1982

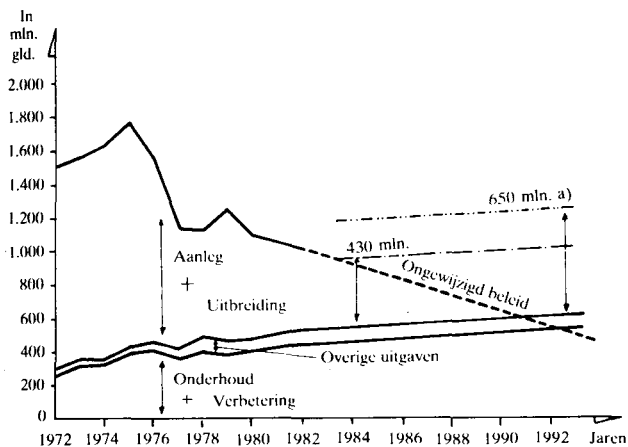


Bij de uitgaven voor wegeninfrastructuur moet een onderscheid worden gemaakt in uitgaven ten behoeve van aanleg en verbetering, en in die voor onderhoud. Daarbij gaat het om een optimalisatievraagstuk (zie figuur 2).

* Directeur van Koninklijke Volker Stevin en hoogleraar Verkeersbouwkunde aan de TH Delft.

1) *Wegen en Verkeer. Ontwikkelingen in planning en uitvoering van interlocale verbindingen*, Uitgave van de Vereniging „Het Nederlandse Wegencongres”, 's-Gravenhage, 1977; *Wegen en verkeer bij schaarse middelen*, idem, 1982; *Wegen, verkeer en zwa(arde)re voertuigen*, idem, in voorbereiding.

Figuur 2. Uitgaven met betrekking tot aanleg en onderhoud van wegen op prijspeil 1981, bij een jaarlijkse volumestijging van 2% voor onderhoud



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
a) Structuurschema verkeer en vervoer, 1977.

In de periode 1965–1975 is er in snel stijgende lijn geïnvesteerd in aanleg en verbetering van wegen die, met ca. 8 jaar naijfeffect, nu versneld onderhoudslastig worden. In die periode was de aandacht van politici en technici meer gericht op een toename van de verkeerscapaciteit in het licht van de verwachte economische groei, dan op constructieve versterking ter vermindering van toekomstige onderhoudskosten. Met andere woorden, in die periode zijn de financieringseffecten van vaste lasten en technisch onderhoud, op termijn gezien, onvoldoende onderkend.

De laatste jaren wordt door politici en bestuurders beter ingezien dat aanleg en (ver-)nieuwbouw van infrastructuur financiële en milieugevolgen op lange termijn hebben en wordt door technische beheerders erkend dat reconstructie en versterking van bestaande wegen minder rente- en lagere onderhoudslasten oproepen.

Ten slotte is van belang dat de verschuiving van nieuwbouw naar onderhoud budgettair aantrekkelijker en tegenover de weggebruiker politiek beter verdedigbaar is in een tijd van neergaande economie.

Al met al een terugval in investeringsvolume, die aanzienlijke aanpassing vergt van alle betrokkenen: bestuurder, ontwerper, bouwer en gebruiker.

Gevolgen voor de betrokkenen

De bestuurder en zijn ambtelijk apparaat zullen door verhoging van de efficiency, door het verbeteren van de organisatie en besluitvorming en door optimalisatie in het technische beheer, de onvermijdelijke verlaging van het budget moeten compenseren om het niveau van de infrastructuur en de verkeersvoorziening toch nog op een aanvaardbaar peil te houden.

De ontwerper zal de veranderde omstandigheden en de gevolgen daarvan voor de weggebruiker, met vindbaarheid moeten vertalen in projecten, onder toepassing van nieuwe verkeersregeltechnische en verkeersbouwkundige systemen van aanpassingsvoorzieningen. Daarbij zal ten aanzien van de „zachtere” eisen van milieu, esthetica, verlichting e.d. met meer terughoudendheid moeten worden gehandeld.

De bouwer zal de vermindering van het werkvolume en de wijziging in het karakter van het werk moeten verwerken in een beleidsvisie ten aanzien het verhogen van de efficiency bij het inzetten van mankracht en produktiemiddelen, geografische spreiding en vaktechnische specialisatie bij zich verschuivende werkterreinen, de effecten van verscherpte concurrentie en samenwerkingsverbanden, alsook een verschuiving van het werkterrein naar compenserende activiteiten.

De weggebruiker ten slotte zal de onvermijdelijke lastenverzwaring, in opcenten en in hogere exploitatie- en transportkosten van transport, als verkeersdeelnemer ondergaan en via maatschappelijke organisaties blijven hameren op een zo effectief mogelijke besteding daarvan.

De moeilijk te beantwoorden vraag blijft natuurlijk of het bij deze aanpassingen blijft en wat op termijn de economische en maatschappelijke gevolgen zullen zijn voor het ambtelijk apparaat, voor de ondernemers in de GWW-branche en voor de verkeers- en vervoersdeelnemers, mede in het licht van hun potentiële bijdrage tot het economische herstel van ons land.

Ik laat deze vragen graag aan anderen over. Hier zal slechts worden gepoogd het aspect van de bouwondernemers in de GWW-branche iets nader te analyseren in het licht van de ontstane situatie die een nieuwe benadering vraagt ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud van (wegen-)infrastructuren.

Verschuivingen in het beleid

Zoals reeds gememoreerd is de weggebouwer als ondernemer voor ongeveer 90% afhankelijk van overheidsopdrachten van het rijk, de provincies en de gemeenten, waarbij beide laatsten weer, via bijdragen uit rijksfondsen voor verkeersvoorzieningen, grotendeels afhankelijk zijn van het door de centrale overheid op dit gebied gevoerde beleid. Welke conclusies kunnen nu worden getrokken uit een globale analyse van het tot heden uitgestippelde en in ontwikkeling zijnde kabinetsbeleid, zoals dat tot uitdrukking komt in de bevestiging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

1. In de eerste plaats tekent zich een wijziging af in het investeringspatroon ten behoeve van verkeersinfrastructuur, door verlaging van nieuwbouwactiviteiten en opvoering van onderhoudsmaatregelen, inclusief reconstructie ter opheffing van knelpunten. Per saldo ligt het op continuïteit gerichte en gestabiliseerde investeringsniveau echter aanzienlijk lager (voor nieuwbouw zelfs 40%!) dan werd voorzien in de ambitieuze meerjarenprogramma's en toekomstscenario's van het eind van de jaren zeventig, zoals het *Structuurschema verkeer en vervoer* en het *Meerjarenplan personenvervoer*, die beoogden inhoud te geven aan concrete beleidsmaatregelen inzake wegenplanning en -financiering.
2. De nieuwbouw concentreert zich op het wegwerken van knelpunten in de verstedelijkingsgebieden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, ten einde kostbare reistijdverliezen te beperken. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van verkeersbeheersingssystemen. In het wegennet van de meer landelijke gebieden in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland beperkt de nieuwbouw zich tot het dichten van gaten in het grofmazige hoofdwegennet.
3. Er wordt voorrang verleend aan technische werken die erop gericht zijn de lokale negatieve effecten van verkeersgroei voor het leefmilieu te verminderen, b.v. geluidwerende wanden, snelheidsbeperkende maatregelen door verkeersstroomregulering, en aanleg van parallelwegen en fietspaden.
4. Er vindt een verschuiving plaats van de beheersverantwoordelijkheid van het wegennet tussen rijk, provincies en gemeenten. Deze verschuiving betreft ca. 15.000 km weg (ruim 15% van het totale Nederlandse wegennet!). Dit beleidsvoornemen strookt met de in voorbereiding zijnde Wet reorganisatie binnenlands bestuur, die lagere overheden met meer taken en verantwoordelijkheden wil belasten in combinatie met meer eigen beleidsvrijheid ten aanzien van de bestemming van middelen.
5. Tevens vindt een herziening van de financieringsstructuur voor wegbeheer en onderhoud plaats vanuit de centrale overheid naar de lagere overheden. Doel is instandhouding van een verkeerskwaliteit die is afgestemd op de lokale vervoersbehoefte. Met andere woorden, minder gereguleerde doelbestemming via Rijkswegenfonds en Wet uitkering wegen, doch meer vrije bestemming naar eigen lokaal inzicht via extra voeding van het Provinciefonds en het Gemeentefonds.

Technische ontwikkelingen

Welke technische ontwikkelingen in het vlak van beheer, recon-

structie en onderhoud zijn in het licht van het voorgaande nu van belang?

1. In de eerste plaats is er een snelle toename van de bereidheid tot het invoeren van systemen van rationeel weg(verhardings)-beheer, zoals onder meer ontwikkeld door het Studie Centrum Wegenbouw en het Laboratorium Wegen en Spoorwegen van de TH Delft. Deze systemen kunnen dienen als onderbouwing van een operationeel beheersbeleid en budgetplanning.
2. Toenemende acceptatie van meettechnieken en modeltechnieken m.b.t. het voorspellen van het gedrag van wegdekken bij zich wijzigende verkeersbelastingpatronen. Deze technieken kunnen dienen als hulpmiddel voor het opstellen van een middellange-termijnbeleid van wegenonderhoud.
3. Verbetering van de reken- en gedragsmodellen om voor bestaande wegen de levensduur te verlengen door het aanbrengen van nieuwe deklagen. Deze technieken dragen bij tot het hergebruik van de aanwezige infrastructuur in het kader van een beheersbeleid gericht op de lange termijn.
4. Effectieve toepassing van vrijkomend materiaal bij reconstructie van wegen, dat voor hergebruik in de vernieuwbouw is te verwerken. Dit uit overwegingen van grondstofbesparing en ontlasting van het milieu.
5. Relatief geringe wijzigingen in onderhoudstechnieken en uitvoering, afgezien van het streven naar optimaal gebruik van automatisering bij productie, verwerking en controle, alsook bij organisatorische planningstechnieken en kostenbeheersing.

Reacties bij de wegenbouwers

Globale inventarisatie van het gedrag van de wegenbouwer, die als ondernemer in de GWW-sector reageert op beleidsmatige en technische ontwikkelingen, levert het volgende beeld.

1. Eerst zien we een overinvestering in productie- en verwerkingscapaciteit op grond van verwachtingspatronen die door overheden zijn opgewekt in de jaren zestig en zeventig, in samenhang met een ondoordacht, ambitieuze expansie in het licht van de concurrentieverhoudingen en groeiverwachtingen. Deze situatie werkt remmend op de besluitvorming ten aanzien van vervanging na economische veroudering.
2. Vervolgens een voorzichtige sanering in latere jaren ter verbetering van het rendement, niet in eerste instantie door vermindering van de productiecapaciteit, maar door modernisering en au-

Goede wegen dragen de economische ontwikkelingen. (Drechtunnel bij Dordrecht) (foto: Aerocamera - Bart Hofmeester B.V.).



tomatisering bij partiële vernieuwingsinvesteringen. Wel is het aantal productie-eenheden speciaal voor asfaltmenginstallaties sterk gereduceerd en is het beleid meer gericht op het uitbouwen van vaste vestigingsplaatsen mede op grond van milieuvorschriften en -voorzieningen.

3. Daarnaast aanpassing van het investeringspatroon aan nieuwe technologieën in machines, veelal samenhangend met recycling; onder meer breek- en sorteerinstallaties, aangepaste productieprocessen en verwerkingsapparatuur.
4. Inspelen op het marktverwachtingspatroon door hetzij geografische concentratie of soms meer specialisatie, hetzij juist uitbreiding van het werkterrein naar aanpalende activiteiten alsmede geografische uitwaaiing. Slechts een enkeling met een sterk financieel thuisfront waagt daarbij de riskante overstap naar het (verre) buitenland of naar geheel nieuwe arbeidsvelden van milieutechnische aard.
5. Actief beleid van de brancheverenigingen, zoals de Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers, in de vorm van positieve en gerichte benadering van de centrale en lagere overheden. Deze organisaties leveren een eigen bijdrage tot de politieke meningsvorming onder meer door het uitbouwen van eigen faciliteiten zoals een wegmeedienst en regionale laboratoria, alsook door onderzoekopdrachten aan TNO/IWIS en TH Delft.

Slot

Al met al heeft de recente bezuinigingsdrijf in de wegenbouw nogal wat besluiteloosheid opgeroepen, hoe actief, realistisch en zakelijk kan worden gereageerd op de klappen van de economische recessie, o.m. door het bijstellen van historische verwachtingspatronen ten aanzien van planning en financiering van wegaanleg en onderhoud.

De centrale overheid kan wel flexibel willen inspelen op de maatschappelijke vraag naar zelfregulering, onder meer door hervervakeling van wegbeheer, maar zij ontmoet daarbij lagere overheden die worstelen om de begrotingen sluitend te krijgen waarbij het onderhoud van wegen maar al te graag wordt doorgeschoven naar later. Voor deze lagere overheden zijn de financiële bronnen van wegenbelastingen en benzine-accijns niet toegankelijk, dus zij zijn voor de financiering van het wegbeheer aangewezen op voeding uit centrale fondsen.

De rijks- en provinciale overheid willen, daarbij gesteund door een ambtelijk apparaat, het samenspel tussen ruimtelijke ordening en verkeersbeleid bevorderen, maar een versnipperd en niet consistent wegbeheer leidt tot zwakke schakels in landelijke wegennetten, hetgeen ten koste gaat van de bereikbaarheid en de mobiliteit en dwingt tot het gebruik van ongewenste sluiproutes. Ditzelfde kan gesteld worden voor het wegennet op gemeentelijk niveau.

De wegenbouwer, die zit met zijn grote pakket van financiële verplichtingen als gevolg van verrichte investeringen en met een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de directe en indirecte medewerkers, vraagt om continuïteit en planning van werkvolume en werksystemen, ook al ter instandhouding van kennis en kunde en wervingskracht voor jongeren.

De weggebruiker met zijn economisch belang van „vlug, veilig en voordelig” vreest het effect van de teruggang in de onderhoudstoestand van het wegdek en transportcapaciteitsproblemen in de totale infrastructuur, wanneer onvoldoende middelen voor wegbeheer beschikbaar komen.

De ontstane impasse vraagt een structurele aanpak in de vorm van overleg tussen de betrokkenen als gelijkwaardige partners met elk een eigen verantwoordelijkheid. Dit overleg zou zoveel mogelijk moeten worden ingebed in reeds gevestigde overlegstructuren. Dit lijkt de enige weg om het onoverzichtelijke en gecompliceerde patroon van financiering dat allerwegen tot grote onzekerheden leidt, om te vormen tot een passend systeem van jaarlijkse begrotingen voor concrete programma's op verschillende overheidsniveaus ter instandhouding van een adequaat wegennet. Het is te hopen dat de politieke wil zal worden opgebracht om een dergelijke aanpak van de grond te krijgen. Het is een noodzaak om de wegeninfrastructuur haar rol te doen vervullen in de ontwikkelingen die moeten voeren tot economisch herstel.

H. J. Th. Span