

Bouwbeleid en saldobeleid

MR. C.A. VAN WALRÉ DE BORDES*

In *ESB* van 17 april 1985 concludeert drs. A.A. van Oosterhout in zijn artikel „Bouwbeleid: een evaluatie” dat de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikt om de doelstellingen van het bouwbeleid – een gelijkmatige, zoveel mogelijk conjunctuurvrije ontwikkeling van de bouwmarkt – te realiseren; een z.g. saldobeleid zou de rijksoverheid deze mogelijkheid bieden zowel voor de grond-, weg- en waterbouw (gww) als voor de woning- en utiliteitsbouw.

Deze stelling lijkt me, in ieder geval voor de gww-sector, slechts van theoretische waarde, en op verkeerde veronderstellingen gebaseerd. De auteur stelt ook zelf: „Op grond van deze constateringen mag worden gesteld dat achteraf gezien de rijksoverheid in de beschouwde perioden theoretisch in staat zou zijn geweest de conjuncturele schommelingen (...) op te vangen. Noodzakelijk was dan geweest dat de rijksoverheid haar (...) investeringen in grond-, weg- en waterbouw volgtijdelijk anders gepland had”. Hij constateert vervolgens „dat door een betere planning en programmering van de rijksinvesteringen in de grond-, weg- en waterbouw voor deze sector een *gelijkmatige, licht stijgende ontwikkeling* had kunnen worden gerealiseerd als de rijksoverheid de omvang van haar investeringen had afgestemd op de ontwikkelingen van de investeringen van de overi-

ge opdrachtgevers. Men zou dit een saldobeleid kunnen noemen”.

De verkeerde veronderstellingen van de auteur zijn:

- het rijk zou zijn gww-opdrachtenbeleid zó kunnen sturen, dat pas wordt aanbesteed nadat is geconstateerd hoeveel werk van andere opdrachtgevers in een gegeven jaar tot betalingen leidt, en dat de rijksopdrachten dan toch in datzelfde jaar tot betalingen leiden, zodat een bepaald saldo wordt bereikt. Gezien het naijlen van de statistische berichtgeving ter zake, de tijd die verstrijkt tussen aanbesteding en de (eerste) betaling wegens verricht werk, en het feit dat zeer veel rijksopdrachten voor deze sector meer jaren van uitvoering vergen, is dit volstrekt onmogelijk;
- de uitvoering van gww-werken in rijksopdracht zou ondergeschikt zijn te maken aan een conjunctuurvrij saldobeleid als door de auteur voorgestaan.

Daarmee miskent de auteur het karakter en de waarde van het proces dat vooraf gaat aan die uitvoering. Het programma

* Werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De reactie is op persoonlijke titel geschreven.

van gww-opdrachten van het rijk in een bepaald jaar vloeit voort uit de in de begroting neergelegde resultante van o.a. technische noodzakelijkheden, politieke verlangens t.a.v. de gww-sector en de afweging van die verlangens tegen verlangens op andere terreinen binnen de beschikbare financiële ruimte. Het stopzetten van rijkswerken ten behoeve van een betere doorstroming of veiligheid van het wegverkeer of het openbaar vervoer, dan wel een betere beveiliging van het land tegen het water – louter en alleen omdat andere opdrachtgevers al voldoende opdrachten gaven voor een saldobeleid – lijkt mij onrealistisch. Terecht zou dan in de Tweede Kamer aan de minister van Verkeer en Waterstaat worden gevraagd waarom het gevoteerde geld niet werd besteed voor de goedgekeurde doeleinden.

C.A. van Walré de Bordes

Naschrift

De opmerkingen van mr. C.A. van Walré de Bordes geven mij de gelegenheid om enerzijds een misvatting recht te zetten en anderzijds het door mij voorgestelde saldobeleid te adstrueren. Hoewel de kritiek van mijn opponent zich uitsluitend toespitst op de mogelijkheid van een saldobeleid voor de sector grond-, weg- en waterbouw, wil ik mijn weerwoord meer algemeen houden omdat de tegenwerpingen van de auteur mutatis mutandis ook tegen een saldobeleid voor de woning- en utiliteitssector zouden kunnen worden gemaakt.

Ten aanzien van het punt van de verkeerde vooronderstellingen die door mij zouden zijn gemaakt, wil ik er eerst op wijzen dat in mijn artikel nog een noodzakelijke voorwaarde is genoemd, wil een saldobeleid, zoals ik voorstel mogelijk zijn. Die voorwaarde betreft een in brede kring aangehangen visie op de ontwikkeling van de bouwnijverheid op lange termijn (bij voorbeeld 10 jaar). Zo'n visie in combinatie met een raming van de te verwachten effectieve koopkrachtige vraag naar bouwproducten op korte en middellange termijn maakt het mogelijk de omvang van het saldo vooraf – en niet zoals de auteur stelt

achteraf – te benaderen. De beschikbaarheid van statistische gegevens en de gebruikelijke betalings- en aanbestedingstermijnen zijn dan niet van belang.

Daarmee kom ik op het tweede kritiekpunt van de auteur. Het ex ante benaderde saldo kan er toe leiden dat de rijksoverheid haar bouwinvesteringen moet versnellen of temporiseren. Deze handelwijze zou alleen een miskenning van „het karakter en de waarde van het proces dat voorafgaat aan de uitvoering” impliceren als bouwwerken daardoor niet zouden worden uitgevoerd. Uit mijn statistische analyse blijkt dat alle bouwwerken waarop de rijksoverheid een min of meer directe invloed heeft, – ook in de gedachte van een saldobeleid – zouden zijn uitgevoerd. Het verschil betreft alleen het tijdstip waarop dit gebeurt. Ter adstructie heb ik in de tabel aangegeven hoe een saldobeleid voor de sector grond-, weg- en waterbouw er voor de periode 1977 – 1983 theoretisch had kunnen uitzien.

De cijfers uit deze tabel tonen dat de totale investeringen met ca. 2,5% per jaar hadden kunnen toenemen. Voorts blijkt dat in geval van een saldobeleid de investeringen van de rijksoverheid nooit lager zouden zijn geweest dan f. 934 mln. en dat deze investeringen geleidelijk zouden zijn opgelopen tot f. 1.844 mln. in 1983. Ten opzichte van de werkelijke investeringen van de rijksoverheid waren de investeringen in geval van een saldobeleid in de jaren 1977 t/m 1979 nagenoeg hetzelfde geweest. Pas in de jaren daarna zouden belangrijke budgettaire verschuivingen noodzakelijk zijn geweest. Naar de mening van de auteur zou dit onmogelijk zijn geweest omdat de prioriteiten, zoals deze uiteindelijk in de rijksbegroting hun weerslag krijgen, absolute prioriteiten zouden zijn, die om welke reden dan ook geen uitstel zouden kunnen dulden. De praktijk leert echter dat deze stelling niet algemeen geldig is. Eens vastgelegde prioriteiten blijken onder invloed van bij voorbeeld de overschrijding op de Oosterscheldewerken of heroverwegingen tot posterioriteiten te verworden. Voorbeelden zijn ook de bouwstop in de gezondheidszorg en de scholenbouw. Ook in een saldobeleid kan de rijksoverheid – zoals uit de tabel voor de grond-, weg- en waterbouwsector blijkt – bouwinvesteringen blijven genereren

ten behoeve van reeds langlopende werken en werken die een absolute prioriteit hebben. Als mocht blijken dat het absoluut nodig is om op grond van deze werken af te wijken van het saldo, dan moet dat overigens mogelijk zijn. Het is en kan niet mijn bedoeling zijn de verkeersveiligheid of de veiligheid van het land ondergeschikt te maken aan het bouwbeleid. Ik ben er echter van overtuigd dat afwijkingen, zoals hiervoor bedoeld, nooit omvangrijk zullen zijn.

Tot slot wil ik nog opmerken dat een saldobeleid, zoals door mij voorgestaan, waarschijnlijk niet probleemloos zal kunnen worden uitgevoerd. De problemen zijn naar mijn mening echter kleiner dan door de auteur geschetst en bovendien zijn de voordelen van een saldobeleid zo groot dat het naar mijn mening meer de moeite loont de inspanning te richten op het oplossen dan op het opsommen van de problemen. Stel dat het in de tabel opgenomen geleidelijk stijgende investeringsverloop in de grond-, weg- en waterbouwsector had kunnen worden gerealiseerd, hoeveel beter was dan niet de situatie voor de bedrijven en werknemers in deze sector en de Nederlandse economie geweest.

A.A. van Oosterhout

Tabel. Illustratie saldobeleid t.a.v. investeringen in grond-, weg- en waterbouw (in mln. gld.)

Jaar	Totale investeringen (realisatie)	Verondersteld investeringsverloop	Niet-rijksinvesteringen (realisatie)	Rijksinvesteringen in geval van saldobeleid (2-3)	Werkelijke rijksinvesteringen	Verschuivingen in geval van saldobeleid (4-5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1977	4.970	4.970	4.020	950	950	+ 0
1978	5.170	5.094	4.160	934	1.010	- 76
1979	5.220	5.227	4.030	1.197	1.190	+ 7
1980	5.870	5.364	4.410	954	1.460	- 506
1981	5.820	5.504	4.300	1.204	1.520	- 316
1982	5.360	5.647	4.140	1.507	1.220	+ 287
1983	5.190	5.794	3.950	1.844	1.240	+ 604
Totaal	37.600	37.600		8.590	8.590	