

Economische infrastructuur

Het aandeel van de overheidsinvesteringen in het nationale inkomen is sinds het begin van de jaren zeventig gedaald en ligt thans op een niveau dat in de afgelopen dertig jaar niet is bereikt. Dat is niet alleen het gevolg van bezuinigingen bij het rijk en de lagere overheden, maar wordt ook veroorzaakt door het ontbreken van een inhoudelijke visie op de economische infrastructuur. De Sociaal-Economische Raad heeft in een onlangs uitgebracht unaniem advies geprobeerd elementen voor een dergelijke visie aan te dragen. Daarbij signaleert de Raad een aantal maatschappelijke trends die voor het beleid ten aanzien van de economische infrastructuur van belang zijn. Ook wordt ingegaan op beleidsvragen met betrekking tot het beheer en de financiering van deze infrastructuur. Dit artikel bevat de voornaamste elementen uit het SER-advies.

**PROF. DR. P.B. BOORSMA – DRS. J.H.M. DONDEERS –
DRS. M. MEELES – DRS. P. DE VRIES***

Zeker in ons land zijn er infrastructurele werken, zoals zeekeringen en rivierdijken, die van vitaal belang zijn. Zij vormen, ook voor de economie, een *conditio sine qua non*. Daarnaast is er een infrastructuur die een directe invloed heeft op het productievermogen van de economie. Men denke aan voorzieningen ten behoeve van vervoersstromen van personen, goederen en informatie. Zij maken deel uit van de economische infrastructuur, die de onderbouw is van het maatschappelijk voortbrengingsvermogen van een land. De omvang en kwaliteit van deze onderbouw vormen belangrijke voorwaarden voor de prestaties van een economie.

Het belang van de economische infrastructuur komt evenwel niet steeds in het overheidsbeleid tot uitdrukking. Dit kan mede verklaard worden uit het feit dat de invloed van de infrastructuur op de economie niet of nauwelijks in kwantitatieve termen is aan te geven. Desalniettemin dient in het beleid aan de economische infrastructuur, zeker in een fase van economische en technologische overgang, in nauwe samenhang met de economische ontwikkeling, aandacht te worden besteed.

Er zijn aanwijzingen dat de Nederlandse economie zich in zo'n fase bevindt. Daarom zijn aanpassingen nodig in de economische infrastructuur, wil Nederland zijn functionele plaats in West-Europa en zijn internationale concurrentiepositie houden. Geconstateerd wordt dat bij de (rijks)overheid op dit moment geen inhoudelijke visie op de economische infrastructuur als totaliteit bestaat.

De SER wil in deze leemte voorzien. De Raad heeft daartoe een *Advies inzake de economische infrastructuur* uitgebracht. Overigens betekent dit niet dat het Advies een allesomvattende behandeling van de problematiek bevat; daarvoor is het probleemveld van de economische infrastructuur te breed en bovendien is de daarvoor benodigde kennis (nog) niet aanwezig en overigens te specifiek. Het Advies, dat de Raad op 20 maart 1987 unaniem aanvaardde, heeft een signalerende functie en beoogt de ontwikkeling van een beleid op gang te brengen en overwegingen voor de vormgeving daarvan aan te dragen.

Economische infrastructuur

Het begrip infrastructuur laat zich niet gemakkelijk definiëren. In de literatuur zijn verschillende benaderingen van het definitieprobleem terug te vinden. Het DHV-rapport *Investeren in infrastructuur* hanteert ter omschrijving van de infrastructuur een aantal categorieën 1). Hiertegenover tracht Frey door het opsommen van een aantal typerende kenmerken van de infrastructuur tot een nadere begripsafbakening te komen 2). Echter, het grote aantal technische, economische en institutionele kenmerken en de noodzakelijke bepaling van de onderlinge verhouding van deze kenmerken tot elkaar doen afbreuk aan de praktische hanteerbaarheid van de definitie.

Webley maakt onderscheid tussen de economische en de sociale infrastructuur 3). Webley's onderscheid heeft te maken met de verschillende doelstellingen die door middel van de beide soorten infrastructuur worden nagestreefd. De economische infrastructuur is gericht op het voortbrengingsproces van goederen en diensten en de sociale infrastructuur op het welzijn van de bevolking. Het gaat hier om een naar beoogde programma-effecten gemaakte indeling.

Voor deze benadering is ook in het SER-advies gekozen. Tot de economische infrastructuur worden die categorieën gerekend, waarbij het zogeheten programma-

* P.B. Boorsma en P. de Vries zijn respectievelijk voorzitter en adviserend lid van de SER-werkgroep Infrastructurele (overheids)investeringen, ingesteld ten behoeve van de Commissie Economisch Structuurbeleid. J.H.M. Donders en M. Meeles zijn secretarissen van genoemde werkgroep. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.
1) DHV Raadgevende Ingenieurs/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Investeren in infrastructuur. Onderhoud aan infrastructuur*, 's-Gravenhage, 1985.
2) R.L. Frey, *Infrastruktur*, Basel, 1979.
3) Webley, *Stiffening the sinews of nations: Economic infrastructure in the United States, United Kingdom and Canada*, Londen, 1985.

effect van de voorziening primair gericht is op het scheppen van directe voorwaarden voor de verhoging van de bedrijfsinvesteringen en de produktiviteit van de produktiefactoren. De economische infrastructuur omvat aldus onroerende voorzieningen die de onderbouw van het maatschappelijke voortbrengingsvermogen vormen, waarbij omvang, prijs en kwaliteit van de output van de voorziening niet uitsluitend via het marktmechanisme tot stand komen. Deze voorzieningen hebben veelal een (quasi-) collectief karakter; bij infrastructurele goederen is veelal sprake van aanzienlijke externe effecten, hoge aanloopkosten en/of grote schaalvoordelen in geval van monopoliede aanbod. Daarom komen, ook op het gebied van de economische infrastructuur, voorzieningen meestal door overheidsbemoediging tot stand.

Er bestaan twijfelgevallen en mengvormen, in die zin dat een voorziening ook duidelijk andere programma-effecten kan hebben dan bovenbedoelde economische. Bovendien dient men er oog voor te hebben dat de samenstelling van de economische infrastructuur onderhevig is aan veranderingen als gevolg van technische en economische ontwikkelingen.

Tot de economische infrastructuur worden in dit advies de categorieën gerekend: transport, nutsvoorzieningen, waterbeheer, informatiebeheer en kennisontwikkeling, stedelijke inrichting en landinrichting. Voor bij voorbeeld de categorie transport gaat het onder andere om landwegen, railverbindingen, vaarwegen en informatietransmissie. Steeds gaat het om 'onroerende voorzieningen' en betreft het voorzieningen die een belangrijke invloed hebben op de produktiecapaciteit van een land. Zij kunnen niet of slechts tegen zeer hoge kosten door de deelnemers aan het productieproces worden voortgebracht, hetgeen ertoe leidt dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor een adequate economische infrastructuur zal moeten dragen.

De werking van de economische infrastructuur, de relatie tussen de economische infrastructuur en de economische ontwikkeling, wordt beschreven met behulp van de begrippen bestedingseffect en programma-effect. Onder het bestedingseffect van een bepaalde infrastructurele (overheids)investering worden alle macro-economische effecten verstaan die worden veroorzaakt door het feit dat deze investering een beslag legt op de produktiecapaciteit. De programma-effecten betreffen de gevolgen die de betrokken infrastructurele voorziening uit hoofde van haar functie in het maatschappelijk verkeer heeft. Een voorziening kan zowel economische als niet-economische programma-effecten genereren.

Het ligt in de lijn van de taak van de SER dat hij adviseert over de economische infrastructuur en derhalve die componenten van de infrastructuur centraal stelt welke vooral economische programma-effecten hebben. Deze effecten verwijzen naar de positieve invloed op de produktiviteit van de produktiefactoren en op de bedrijfsinvesteringen als gevolg van de voorziening, aangeduid met de term uitstralingseffecten.

Over de uitstralingseffecten kunnen in het algemeen slechts tentatieve uitspraken worden gedaan. Zouden op micro-economisch niveau deze effecten nog wel kunnen worden aangetoond – plausibel is dat de aanleg van een brug tot verhoging van de produktiviteit van de produktiefactoren leidt – op het macro-niveau is dit aanmerkelijk lastiger.

Hiervoor kunnen verschillende redenen worden aangegeven. Ten eerste is het moeilijk uitstralingseffecten van het bestedingseffect van overheidsinvesteringen te onderscheiden. In de tweede plaats hebben uitstralingseffecten veelal een aanzienlijk vertraagde werking. Vervolgens is er het probleem dat deze effecten sterk afhankelijk zijn van het type infrastructurele investeringen dat gedurende de meetperiode is verricht. Ten slotte rijzen er problemen bij de interpretatie van gevonden correlaties voor wat de richting van de causaliteit betreft.

Een en ander kan verklaren dat kwantitatief onderzoek van het CPB de hypothese dat de overheidsinvesteringen in de sector grond-, weg- en waterwerken invloed zouden hebben op de 'disembodied' technische ontwikkeling, niet

kan bevestigen op bedrijfstakniveau 4). Onderzoek van het CPB naar het 'capital widening'-effect van overheidsinvesteringen lijkt enige ondersteuning van de uitstralingshypothese te geven. Het CPB concludeert echter dat de hypothese geenszins onmisbaar is om de verkregen resultaten te verklaren.

Het voorgaande wil niet zeggen dat infrastructurele investeringen geen invloed zouden hebben op de produktiviteit van de produktiefactoren dan wel geen bedrijfsinvesteringen zouden induceren. Zo komt in veel kwalitatieve theorieën ter verklaring van de sociaal-economische ontwikkeling van regio's het voorwaardenscheppende karakter van de (economische) infrastructuur tot uitdrukking 5).

Daling overheidsinvesteringen

Geconstateerd moet worden dat het aandeel van de overheidsinvesteringen in het nationale inkomen sinds het begin van de jaren zeventig is gedaald en thans op een niveau ligt dat in de afgelopen dertig jaar niet eerder is bereikt. Omdat de investeringen in de economische infrastructuur vooral van overheidswege worden ondernomen, mag worden aangenomen dat ook de economische infrastructuur door deze daling van de overheidsinvesteringen is beïnvloed. Tegen deze achtergrond worden enkele beleidsthema's uitgewerkt.

Zo wordt de aandacht gericht op de vraag of de bestaande kapitaalgoederenvoorraad die deze infrastructuur vormt voldoende op peil wordt gehouden en of er waarborgen zijn die zulks in de toekomst veiligstellen. Ook is aandacht geschonken aan de noodzakelijke aanpassing en de gewenste uitbreiding van de economische infrastructuur. Er is aanpassing noodzakelijk, indien blijkt dat de economische infrastructuur niet op de huidige en voorzienbare eisen van economische en technologische ontwikkelingen in binnenland en vooral ook buitenland is berekend. Daarnaast is uitbreiding van de economische infrastructuur gewenst indien er terreinen zijn waarop het zinvol is een meer 'trendzettend' beleid te voeren, gericht op de bevordering van een ook in kwalitatief opzicht hoogwaardige economische groei en de creatie van bestendige werkgelegenheid.

In dit verband signaleert de Raad een aantal economische, technologische en ook demografische ontwikkelingen die enerzijds vragen om aanpassing van de economische infrastructuur aan die ontwikkelingen en anderzijds mogelijkheden bieden om door middel van een beleid gericht op uitbreiding van de infrastructuur accenten te leggen, bij voorbeeld voor de versterking van de economische structuur.

De gesignaleerde maatschappelijke trends zijn de volgende:

- er is sprake van een internationalisering van economische activiteiten die gepaard gaat met een zeer grote samenhang tussen logistiek en fabricage. Het toenemend belang van de logistieke functie stelt steeds grotere eisen aan de infrastructuur van een land;
- in de komende jaren zullen grote verschuivingen in wereldmarkten optreden (verdere opkomst Pacific). Ook binnen Europa is er een verschuiving van economische zwaartepunten in zuidelijke richting aan de gang;
- in samenhang met het voorgaande vinden thans ingrijpende veranderingen plaats in de transportinfrastructuur buiten Nederland. Ons land zal hier alert op moeten reageren om zijn concurrentiepositie veilig te stellen;
- sinds 1982 is er weer sprake van een toenemende mobiliteit;
- de 'leeftijd' van veel onderdelen van de economische

4) Het beleid inzake (overheids)investeringen, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 869, nr. 1, bijlage 2.

5) C.P.A. Bartels en J.J. van Duijn, *Regionaal economisch beleid in Nederland*, Assen, blz. 52 en verder.

infrastructuur is zodanig dat onderhoud en vervanging noodzakelijk zijn;

- in samenhang met de technische mogelijkheden op het gebied van de telematiek (samenwerking tussen computer en telecommunicatie) ontstaat de behoefte aan een reeks nieuwe diensten;
- als gevolg van de demografische ontwikkeling kunnen in de toekomst met betrekking tot sommige infrastructurele categorieën problemen bij de bekostiging van onderhoud en vervanging ontstaan;
- er zijn technische en economische ontwikkelingen gaande die een kwaliteitsverbetering van de bestaande infrastructuur gewenst maken.

Onderhoud en vervanging

Ter beoordeling van de onderhoudssituatie van de economische infrastructuur is uitgegaan van bestaande onderzoeken. De beschikbare gegevens leveren indicaties op die door de Raad niet op betrouwbaarheid en relevantie zijn gecontroleerd. Voor het beleidsthema onderhoud en vervanging wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het inhalen van achterstallig onderhoud en anderzijds de structurering van het onderhoud in de toekomst.

Onderzoeken naar de onderhoudssituatie van de economische infrastructuur wijzen op achterstallig onderhoud in bepaalde categorieën (6). In het onderzoek van DHV, *Investeren in infrastructuur; onderhoud aan infrastructuur* is bij negen categorieën van lagere publiekrechtelijke organen achterstalligheid in onderhoud geconstateerd. Enige daarvan, waarvoor aanzienlijke 'inhaalmanoeuvres' nodig zijn, worden hier genoemd. Over de berekening van de kosten van het inhalen van de achterstand in onderhoud zij nog het volgende opgemerkt. De vertaling in financiële termen van achterstanden in onderhoud is geenszins een eenduidige aangelegenheid. Verschillende benaderingen zijn mogelijk. Ten behoeve van de hier te noemen achterstallige onderhoudssituaties zijn door DHV twee benaderingen gebruikt. De eerste benadering inventariseert hetgeen als noodzakelijk uitgavenniveau door de beheerders wordt gezien. Het verschil tussen dit noodzakelijke niveau en de werkelijke uitgaven in het verleden wordt in dat verband aangeduid met de term 'bezuiniging'. De tweede manier is te kijken naar de gewenste kwaliteitstoestand van de verschillende categorieën. Dit 'aspiratieniveau' heeft betrekking op de als zeer slecht en slecht gekarakteriseerde delen van de infrastructuur. De 'inhaalmanoeuvre' betreft het vereiste bedrag om ineens de componenten 'zeer slecht' en 'slecht' te verbeteren.

Bij de landwegen bestaat er een opvallend verschil tussen het kwaliteitsniveau van de diverse beheerders. Op provinciaal niveau is het onderhoud van de wegen in het algemeen goed, terwijl de kwalificatie 'zeer slecht' het meest bij de gemeenten voorkomt. De jaarlijkse 'bezuiniging' op het onderhoud van landwegen bedraagt circa f. 165 mln. Uitgaande van de tweede berekeningsmethode, is f. 3,6 mrd. nodig om het aspiratieniveau te realiseren.

Voor de rioleringen is het aspiratieniveau geschat op f. 4 mrd. In termen van 'bezuinigingen' is een bedrag van f. 210 mln. per jaar nodig. In een onderzoek over de financieringsproblematiek van de rioleringen wordt overigens geconstateerd dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de noodzakelijke en de geplande vervangingsinvesteringen (7). Voor de periode 1986-1990 komt dat verschil uit op f. 2,2 mrd., uitgaande van een bedrag van f. 4,5 mrd. voor de noodzakelijke vervangingsinvesteringen.

Bij vaarwegen die in het beheer zijn van de lagere publiekrechtelijke lichamen bedraagt de inhaalmanoeuvre, om op het aspiratieniveau van onderhoud uit te komen, f. 535 mln.

Voor de negen categorieën te zamen, waarin achterstallig onderhoud is vastgesteld, acht het DHV-rapport een inhaalmanoeuvre van circa f. 8,5 mrd. nodig. Hiervan zal verreweg het grootste deel aan rioleringen en landwegen



De overheidsinvesteringen bevinden zich op een bijzonder laag niveau... (foto ANP)

moeten worden besteed.

Uitstel van het wegwerken van deze gesignaleerde achterstanden leidt, hoewel verschillend per infrastructurele categorie, ongetwijfeld tot meer dan evenredige kostenstijgingen bij later herstel. Bovendien moet worden geveesd dat de additionele maatschappelijke kosten die gepaard gaan met uitstel zeer hoog zijn.

Afgezien van de vraag of er voor het geconstateerde en eventueel nog te constateren achterstallig onderhoud voldoende financiële middelen zijn vrij te maken om dit weg te werken, acht de Raad het van belang de vraag te stellen of er ook structureel voldoende middelen voor het onderhoud bestemd worden. Immers, door de aanleg van infrastructurele voorzieningen wordt onvermijdelijk beslag op de toekomstige publieke middelen gelegd. Op korte termijn in de vorm van een verhoging van de lopende onderhoudsuitgaven en op langere termijn in een stijging van de vervangingsinvesteringen. Het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) heeft getracht om van het structurele onderhoudsniveau van de economische infrastructuur een totaalbeeld te schetsen (8). Het AVBB trekt de conclusie dat het onderhoudsniveau bij het rijk in de komende jaren voldoende lijkt, maar dat bij de lagere publiekrechtelijke lichamen tussen 1986 en 1990 per jaar voor f. 2,2 mrd. te weinig voor herstel wordt uitgetrokken. De Raad is van mening dat het rijk, binnen verantwoorde sociaal-economische kaders, extra financiële middelen ter beschikking moet stellen ten einde deze ontwikkeling af te wenden.

In het Advies wordt in dit verband ook aandacht gevraagd voor systematisering van de inkomensstromen voor beheer door bij voorbeeld oormerking van (rijks)middelen en intensievere toepassing van het profijtbeginsel. Hierbij wordt erop gewezen dat met name bij de categorieën die met eigen en/of geoordeelde inkomstenbron wer-

6) DHV Raadgevende Ingenieurs/Ministerie VROM, op. cit.; P.B. Boorsma, P. de Vries, *De financieringsproblematiek van het Nederlandse rioelstelsel*, Universiteit Twente, 1986.

7) P.B. Boorsma, P. de Vries, op. cit., blz. 5.

8) AVBB, *Infrastructurele bouwbehoefte 1986-1990*, Den Haag.

ken (bij voorbeeld waterleidingbedrijven, Gasunie) de onderhoudstoestand bevredigend is.

De Raad acht het voorts van belang dat bij alle beheersinstanties de ontwikkeling en toepassing van zelfregulerende mechanismen voor het op peil houden van de kapitaalgoederenvoorraad van de economische infrastructuur worden bevorderd. Hierbij kan gedacht worden aan een onderhoudsnormering voor de verschillende infrastructuurele categorieën en aan het activeren van de verschillende infrastructuurele categorieën waardoor het mogelijk wordt de kwaliteitstoestand min of meer objectief te meten. Het op tijd onderhouden en vervangen is niet alleen uit een oogpunt van efficiënte bedrijfsvoering van belang, maar ook geboden indien men aan het principe wenst vast te houden dat de kosten van het gebruik ook worden gedragen door de gebruiker zelf. Dit beginsel zou zeer zeker als leidraad moeten dienen wanneer zoals in dit geval de toekomstige generaties met de meerkosten van het uitstel worden geconfronteerd.

Aanpassing en uitbreiding

De beleidsthema's aanpassing en uitbreiding van de infrastructuur komen overeen met het onderscheid 'trendvolgend' en 'trendzettend'. De boven beschreven maatschappelijke trends lijken vooral om een volgend en aanpassingsgericht beleid te vragen. Zo vraagt de toenemende mobiliteit om aanpassingen van het wegennet en van de railverbindingen. Zij kunnen evenwel ook een uitdaging vormen voor het ondernemen van stuwende investeringen in nieuwe en nieuwsoortige projecten waarvoor een substantiële impuls op de economie uitgaat.

In het Advies wordt niet nauwkeurig aangegeven op welke terreinen, hoeveel moet worden geïnvesteerd; daarvoor hangt een investering te zeer af van een groot aantal, vaak ook projectgebonden, factoren. Het gaat om de richtingen waarin investeringen op grond van maatschappelijke ontwikkelingen gewenst zijn. Voor een deel zullen deze investeringen kleinschalig zijn en/of het karakter van efficiencybevordering en kwaliteitsverbetering hebben.

Het eerste thema betreft de distributiefunctie van ons land. De belangrijkste knooppunten hierin zijn de Rotterdamse haven en Schiphol. Door de internationalisering en de integratie van economische activiteiten, verschuiving in de wereldmarkten en de veranderingen in de transportinfrastructuur in West-Europa wordt die functionele plaats van ons land bedreigd. Om afbrokkeling van onze distributiefunctie te voorkomen zijn er ten minste twee beleidslijnen die moeten worden gevolgd. De ene lijn sluit aan bij de introductie van de telematiek in het logistiek proces; de andere richt zich op de aanpassing en de uitbouw van de gebouwde voorzieningen. Bij de introductie van de telematiek in het logistiek proces gaat het erom dat door systeembinding de fysieke vervoersstromen aan het informatienetwerk van de vervoermiddelen en knooppunten (bij voorbeeld haven) worden gebonden 9). Omdat met dergelijke systemen de nieuwe concurrentievoordelen voor de distributie-activiteiten kunnen worden behaald, is een 'trendzettende' houding van de overheid hier zeer gewenst.

De tweede lijn heeft op alle vervoerswijzen betrekking. Voor de gehele vervoersketen moet een meer integratieve benadering worden gekozen, waarbij het logistieke proces bij industriële bedrijven als een belangrijk oriëntatiepunt wordt gehanteerd. Een belangrijk onderdeel in dit logistieke proces van de komende jaren zal het luchtvervoer vormen. Daarom moeten in aanvulling op de investeringsplannen van de N.V. Luchthaven Schiphol initiatieven op infrastructuureel terrein worden ondernomen. De Commissie-Van der Zwan wijst bij voorbeeld op knelpunten in het wegenstelsel rond Schiphol 10).

Een tweede thema betreft de traditionele verkeers- en vervoersinfrastructuur. Onder meer spelen hierbij de genoemde toenemende mobiliteit en de veranderingen in de transportinfrastructuur in het buitenland een rol. Het on-

derzoeksbureau McKinsey heeft in een onderzoek naar de knelpunten in het wegverkeer berekend dat de kosten van de files op het hoofdwegennet f. 700 mln. per jaar bedragen 11). Voor oplossing van deze knelpunten moet een integratieve benadering van uitbreiding van wegennet en maatregelen ter verhoging van het gebruik van openbaar vervoer worden gekozen.

Frans en Duitse initiatieven op het gebied van hogesnelheidslijnen dreigen Nederland buiten nieuwe belangrijke vervoersstromen te houden. De Raad acht het in beginsel van groot belang dat Nederland verbonden wordt met bij voorbeeld het TGV-project Parijs-Keulen.

Vervolgens is er het thema informatie-infrastructuur. Ondanks vele activiteiten op communicatiegebied zijn bepaalde belemmeringen te bespeuren daar waar voor de PTT mogelijkheden bestaan om een voorwaardenschepend beleid te voeren. De kennelijke beperkingen van het investeringsbeleid van de PTT liggen voor een belangrijk deel bij het rijk, omdat jaarlijks de investeringsruimte van de PTT binnen de rijksbegroting wordt bepaald. Voor zover bovenbedoelde beperkingen gelden, wordt aanbevolen de PTT reeds nu toegang tot de kapitaalmarkt te verlenen.

Ten slotte wordt aandacht geschonken aan het thema kwaliteitsverbetering. Bij vrijwel alle infrastructuurele voorzieningen nemen de eisen op dit punt toe. Bij wijze van voorbeeld wordt opgemerkt, dat de voorraad bedrijfsterreinen groot is maar veelal niet goed op de huidige vestigingseisen afgestemd en dat de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening in toenemende mate een essentiële rol zal spelen.

Over het tijdpad van de realisering van de verschillende beleidsthema's merkt het Advies op dat dit afhankelijk dient te zijn van de positieve bijdrage die de projecten aan de versterking van de Nederlandse economische structuur kunnen geven, dan wel van de negatieve bijdrage die kan optreden bij het achterwege laten daarvan. Overigens kan in het Advies geen afweging plaats vinden omdat een compleet beeld van het totale behoeftepakket ontbreekt.

Beheer en financiering

De situatie van achterstallig onderhoud en afnemende investeringen van overheidswege in de economische infrastructuur is vooral veroorzaakt door de budgettaire problematiek. Vooral op gemeentelijk niveau is er het signaal dat de budgettaire problemen gevolgen hebben voor de omvang van de overheidsinvesteringen. Door de verslechtering van de financiële positie van de gemeenten is de beschikbare ruimte op de gewone dienst voor rente en afschrijvingen sterk verminderd. Gegeven de in het voorgaande behandelde beleidsthema's, acht de Raad een substantiële toeneming van de betreffende uitgaven gewenst.

Deze uitgavenstijging kan op verschillende manieren worden bereikt. Sommige houden een beroep op (mede)financiering door de particuliere sector in. Het is van belang bij de bespreking van de financieringswijzen voor de economische infrastructuur onderscheid te maken tussen de volgende twee categorieën:

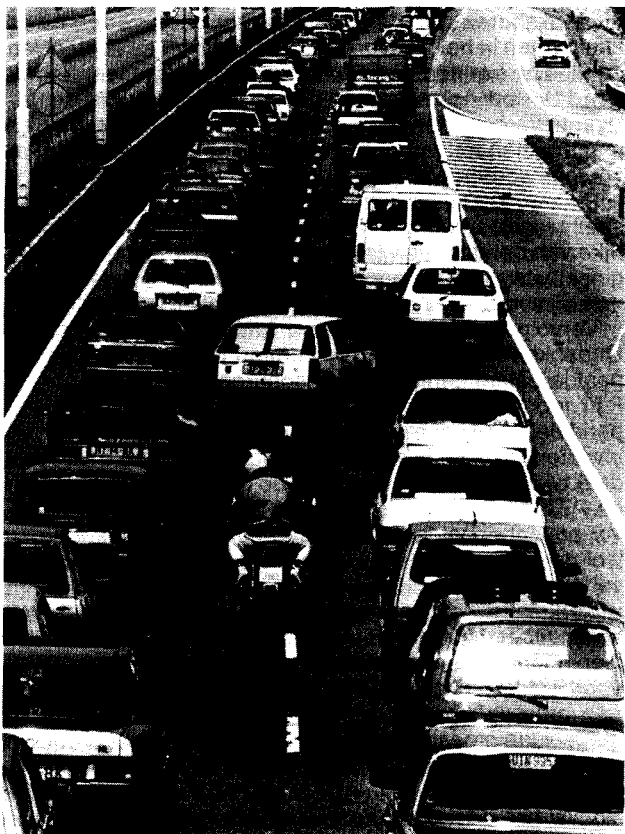
- financieel rendabele projecten;
- maatschappelijk productieve investeringen.

Financieel rendabele projecten kunnen door de overheid door een vergroting van haar financieringsstekort worden gefinancierd, omdat zij per definitie een inkomensstroom genereren waaruit rente en afschrijvingen kunnen

9) G.G.J.M. Poeth en H.J. van Dongen, *Rotterdam, of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie*, Interfaculteit Bedrijfskunde, Rotterdam, 1985.

10) Commissie-Van der Zwan, *Schiphol naar het jaar 2000*, Schiphol, 1986.

11) McKinsey & Company/Ministerie Verkeer en Waterstaat, *Afrekenen met files*, Amsterdam, 1986.



...en er zit niet veel vaart meer in

(foto ANP)

worden bekostigd. Dergelijke investeringen kunnen ook aan het particuliere initiatief worden overgelaten. In dat geval wordt er een identiek beroep gedaan op de kapitaalmarkt middelen en is er geen sprake van debudgettering.

De maatschappelijk produktieve investeringen hebben via hun programma-effect een blijvende positieve invloed op economische groei en werkgelegenheid. Binnen het huidige sociaal-economische kader, moet naast het verlenen van een hogere prioriteit aan deze uitgaven vooral ook aan ruimere toepassing van het profijtbeginsel worden gedacht. Hierdoor kunnen investeringen financieel rendabel worden geëxploiteerd.

Daarnaast is in het Advies gekeken naar de mogelijkheden om de private sector bij het beheer en bij de financiering te betrekken. Zoals opgemerkt, kunnen financieel rendabele investeringen in beginsel ook door de particuliere sector worden ondernomen. Voor de maatschappelijk produktieve investeringen bespreekt het Advies overigens zonder te kiezen vijf opties, waarbij het al dan niet dragen van risico door de particuliere sector een centrale rol speelt.

1. De particuliere sector financiert een project, terwijl de overheid rente en aflossing betaalt. Hier is slechts een optisch verschil met het doen van beroep op de kapitaalmarkt door de overheid zelfve.
2. De particuliere sector financiert een project en dekt de kosten door toepassing van het profijtbeginsel op de gebruikers. De overheid stelt zich garant; de particuliere sector draagt geen risico.
3. Als onder 1 en 2, maar nu geeft de overheid geen garantie, maar een subsidie, die onafhankelijk van het exploitatieresultaat is. Nu draagt de particuliere sector een ondernemersrisico.
4. Het is ook mogelijk dat de particuliere sector en de overheid te zamen, ieder voor een deel, de investeringsuitgaven dekken. Vervolgens zijn dan de varianten 1 t/m 3 mogelijkwerwijs van toepassing.
5. Ten slotte vormt leasing een mogelijkheid. Als het om operationele leasing gaat draagt het leasebedrijf het economische risico. Indien er sprake is van financiële leasing, draagt het leasebedrijf dit risico niet.

Voor zover er in de gevallen geen sprake is van risico voor de particuliere sector zal de overheid volgens de huidige begrotingsnormering de investeringsom optellen bij het feitelijke overheidstekort.

Een andere gedragslijn, die evenwel afwijkt van de huidige begrotingsnormering, is de volgende. De overheid beschouwt de initiële investeringsuitgaven van de particuliere sector niet als gedebudgetteerde uitgaven, maar laat de jaarlijkse lasten uit hoofde van rente en aflossing op de begroting drukken. Zodoende worden dus de aflossingen, betaald aan de particuliere financier, door de overheid tot de relevante uitgaven gerekend. Indien bij toetsing van het tekort, ook bij deze gedragslijn, het investeringsbedrag zou worden meegeteld, zou er sprake zijn van dubbele toetsing.

Overigens past deze alternatieve gedragslijn niet zozeer in het stelsel van normering van het feitelijke financieringstekort, doch eerder in een stelsel van normering van de gewone dienst, zoals bij gemeenten en provincies wordt toegepast. In deze toetsing worden de rente en afschrijvingen betrokken terwijl de kapitaaluitgaven buiten de normering blijven.

Toepassing profijtbeginsel

Het is evident dat de mogelijkheden van verdere toepassing van het profijtbeginsel bij infrastructurele voorzieningen beperkt zijn. Veel infrastructurele voorzieningen hebben een quasi-collectief karakter. Het kan zinvol zijn de bekostiging van deze quasi-collectieve goederen uit de algemene middelen te heroverwegen.

Buiten de toepassingsmogelijkheden van het profijtbeginsel die liggen in de sfeer van tolheffing voor bruggen en tunnels, kan worden gedacht aan doorberekening van de kosten van infrastructurele voorzieningen aan bedrijven en particulieren die daarvan bijzonder voordeel hebben.

Omdat er voor grote delen van de infrastructuur sprake is van niet of nauwelijks te internaliseren externe effecten, kan het investeringsbeleid geenszins afhankelijk worden gesteld van de opbrengst van mogelijke profijtheffingen. Wel kan toepassing van het profijtbeginsel tot een beter beheer aanleiding geven. Er zijn aanwijzingen dat infrastructurele kapitaalgoederen beter beheerd worden indien een zelfstandige beheersorganisatie beschikt over geormerkte middelen dan wel door toepassing van het profijtbeginsel verkregen inkomsten. Zo kunnen wellicht de gesignaleerde problemen bij het rioleringsstelsel voor een deel uit de beheersvorm worden verklaard. In dit verband is wel gepleit voor het verzelfstandigen van het rioleringsbedrijf dan wel onderbrengen ervan bij op te richten 'waterboards', openbare lichamen die alle watertaken uitvoeren, waarbij in de verkoopprijs van het water de kosten van riolering en waterzuivering zijn opgenomen 12).

Bij verzelfstandiging van een infrastructurele voorziening in een aparte beheersorganisatie en ook bij oormerking van financiële middelen gaat het er niet om de politieke controle uit de weg te gaan, maar om bedrijfseconomisch verantwoord beheer te vrijwaren van (korte-termijn) problemen in andere sectoren. In feite gaat het om het toepassen van een vorm van contractmanagement. Aan oormerking van middelen is overigens als nadeel verbonden dat zij een integrale afweging van uitgaven verhindert.

Tevens beveelt de Raad aan, om voor een systematisch beheer van de voorraad economische infrastructuur een groep deskundigen (vijfjaarlijks) de bestaande infrastructuur te laten inventariseren en te laten bepalen welke uitbreidingsinvesteringen gewenst zijn.

**P.B. Boorsma
J.H.M. Donders
M. Meeles
P. de Vries**

12) P.B. Boorsma, P. de Vries, op. cit.