

Een beleid voor de infrastructuur

H.N.J. Smits*

T*raditionele concurrentiewapens van overheden zoals fiscaal- en subsidiebeleid verdwijnen. Overheden zullen zich daarom moeten gaan richten op het creëren van een concurrerende aanbodstructuur. Daarvoor is het noodzakelijk meer te investeren in infrastructuur. Dit betekent dat circa 3% van het nationale inkomen voor deze investeringen moet worden gereserveerd, dat mogelijkheden voor publiek-private samenwerking zo goed mogelijk worden benut, dat de politieke besluitvorming slagvaardiger moet worden en dat het Tweede structuurschema verkeer en vervoer versneld moet worden uitgevoerd.*

In de afgelopen jaren is de aandacht voor infrastructuurvraagstukken sterk toegenomen, het onderwerp staat hoog op de politieke agenda. Men beseft dat een adequate infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde is voor een concurrerend Nederland, zoals bij voorbeeld blijkt uit een recent schrijven van VNO en NCW aan de minister-president. Het is nu zaak dit besef structureel te verankeren door het te vertalen in goede besluitvormingsprocessen, financiering en publieke-private samenwerkingsverbanden.

Willen we Nederland optimaal laten profiteren van de kansen die de Europese markt biedt, dan moeten keuzen worden gemaakt. Een goede bereikbaarheid wordt een steeds belangrijker concurrentiemotief, zeker na 1992. Recente onderzoeken tonen aan dat bereikbaarheid een zwaarwegend vestigingsmotief is voor het merendeel van de bedrijven¹. Nederland heeft een goede uitgangspositie. Om deze positie te behouden is het noodzakelijk de investeringsplannen zonder vertragingen te realiseren. Hierbij doen zich twee mogelijke bedreigingen voor van verschillende aard: onvoldoende financiering en trage besluitvormingsprocedures.

Doelstellingen

In de afgelopen decennia zijn de overheidsinvesteringen zeer fors en de overheidsconsumptie in mindere mate gedaald; de overdrachtsuitgaven zijn relatief sterk gestegen. Deze ontwikkeling valt onder meer te verklaren uit de samenstelling van de ombuigingen in de afgelopen jaren. Op korte termijn is deze keuze uit politiek oogpunt een begrijpelijke reactie, want de pijn van de bezuinigingen wordt minder hard gevoeld. Echter, het is de verkeerde weg als het gaat om het oplossen van een structureel scheef gegroeid pakket van overheidsfinanciën. Het is positief te noemen dat sinds enige jaren genuanceerder wordt gekeken naar de samenstelling van de overheidsuitgaven bij de verschillende be-

zuinigingsronden. Op tijd is het besef doorgedrongen dat het oplossen van de budgettaire problematiek niet blijvend kan worden afgewenteld op de overheidsinvesteringen. In de kabinetten Lubbers-I t/m III zijn, op ad hoc-basis, maatregelen genomen om de dalende trend in infrastructuurinvesteringen een halt toe te roepen. Voorbeelden zijn het Bereikbaarheidsplan voor de Randstad en de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van het Tweede structuurschema verkeer en vervoer (SVV).

Ook in de jongste Miljoenennota kiest het kabinet voor meer investeringen in onder meer de infrastructuur en tegelijk voor vermindering van subsidies. In oktober 1991 nam het kabinet het besluit om extra aardgasbaten beschikbaar te stellen voor de versterking van de infrastructuur². De middelen die hiermee zijn gemoeid zullen na 1994 beschikbaar komen en bij voorrang worden besteed aan de hoge-snelheidslijn en de Betuwelijn. Daarnaast wordt ook een gedeelte van de opbrengst van de 'common area'-afspraken met Duitsland voor infrastructuur benut. (Deze afspraken gaan over de verdeling van opbrengsten uit gasvelden die gedeeltematig Nederlands en gedeeltematig Duits zijn.) De extra inkomsten zullen worden ingezet voor de voornaamste infrastructurele knelpunten.

* De auteur is secretaris-generaal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het artikel is in nauwe samenwerking geschreven met M.W. Toen-Gout en andere medewerkers van het ministerie.

1. Buck Consultants International, *De aantrekkingskracht van de Randstad in internationaal perspectief: markt en concurrentieanalyse*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 1991.

2. Tweede Kamer 1991-1992, *Financiering extra infrastructuur*, Brief van de minister president, 22 300, nr. 31, 22 oktober 1991.

Infrastructuur en economische groei

Er lijkt een brede consensus te bestaan over de positieve effecten van infrastructuurinvesteringen op de economische groei. Zoals in de inleiding werd opgemerkt wijst onderzoek uit dat een goede bereikbaarheid een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven is³. Distributiebedrijven zien Nederland als gunstige vestigingsplaats; 40% van de Amerikaanse distributiecentra in Europa en 35% van de Japanse zijn hier gevestigd. Naast de centrale ligging zijn de twee 'mainports' in elkaars nabijheid van belang. Echter, toenemende congestie wordt wel als een bedreiging gezien; aansluiting op Europese hoofdtransportassen en zorg voor goede achterlandverbindingen van de 'mainports' is een voorwaarde voor het behoud van de huidige goede positie van Nederland als distributieland. De voltooiing van de interne markt zal bereikbaarheid als concurrentiefactor in belang doen toenemen, zeker naarmate het economische beleid van de EG-landen meer convergeert.

Infrastructuur is, behalve een vestigingsfactor, ook een produktiefactor. Een goede infrastructuur draagt bij aan een efficiënte produktie en een verhoging van de produktiviteit. Wachtijdverliezen als gevolg van filevorming bij voorbeeld, worden in ons land geschat op ruim een miljard gulden per jaar. Het is opvallend dat in het macro-economisch onderzoek in Nederland de afgelopen jaren relatief weinig aandacht is besteed aan de invloed van investeringen in infrastructuur op economische groei⁴. Het Centraal Planbureau heeft enkele studies verricht waarin veel nadruk ligt op bestedingseffecten. De resultaten daarvan vielen tegen: door het optreden van verdringingseffecten via het rentemechanisme leidt een verhoging van de overheidsinvesteringen op de lange termijn tot een daling van de bedrijfsinvesteringen. Bij de veronderstelde stijging van de rente kan, gezien het internationale karakter van de kapitaalmarkt, overigens een vraagteken worden geplaatst. In deze studies is nauwelijks rekening gehouden met aanbodeffecten. Een recent gepubliceerd model dat meer aanbodgeoriënteerd is, laat zien dat de overheidsinvesteringen ook zeker van belang zijn voor een sterke produktiestructuur⁵. Dit model toont aan dat extra overheidsinvesteringen een positieve invloed op economische groei op de lange termijn doen gelden.

In de VS staat het modelmatig onderzoek naar effecten van overheidsinvesteringen in de infrastructuur wat meer in de belangstelling. Hoewel niet onomstreden is een opvallend resultaat van dit onderzoek dat de gevolgen voor economische groei van één extra dollar voor overheidsinvesteringen twee tot vijf keer zo hoog zijn als die van private investeringen⁶. De daling van de publieke kapitaalvoorraad wordt door onderzoekers als een belangrijke oorzaak gezien van de dalende rentabiliteit van het bedrijfsleven in de VS de afgelopen jaren.

De behoefte aan financiering

Omvangrijke infrastructurele projecten vergen lange voorbereidings- en bouw tijden. Goede planning en continuïteit van de beschikbare middelen is daarom een eerste eis voor goed infrastructuurbeleid. Duidelijkheid over de structurele financiële ruimte voor het beleid maakt evenwichtige planning mogelijk. Op dit moment bestaan echter rond de financiering

	Lopende planning	Versnelling SVV
Benodigd		
Aangepast SVV deel D	77	88
Hoge-snelheidslijn en Betuwelijn	11	11
Tunnels	2	2
Infra overslagcapaciteit Maasvlakte	1,5 à 2,5	1,5 à 2,5
Stadsgewestelijk openbaar vervoer	3 à 5	3 à 5
Luchthavens	1 à 1,5	1 à 1,5
Totaal	96 à 99	107 à 110
Financiering		
Algemene middelen ^a	66	idem
Private financiering	4	
Prijsmechanische maatregelen ^a	6	
Extra aardgasbaten ^b	5 à 19	
Compensatie wegvervoer	7	
Diversen ^c	5	
Totaal	93 à 107	
Tekort ^d	max. 6	max. 17

a. Inclusief opbrengst van verhoging van accijns en motorrijtuigenbelasting uit Tussenbalanspakket. Indien V&W moet bijdragen aan de compensatie voor de verhoging van de collectieve-lastendruk, is vanaf 1994 circa f 770 mln. per jaar extra nodig, bij voorbeeld uit tolopbrengsten.

b. Exclusief z.g. 'Common Area'-middelen ten behoeve van infrastructuur.

c. Onder meer afschaffing investeringspremieregeling zeescheepvaart, verlenging tijdelijke verhoging motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het Mobiliteitsfonds.

d. Mogelijke financieringsbronnen: algemene middelen, 'Common Area'-middelen, opbrengst verkoop staatsdeelnemingen.

van het voorgenomen investeringsprogramma nog grote onzekerheden. De uitgaven zijn tot en met 1994 gedekt, maar daarna doen zich in de periode 1995-2010 problemen voor; de tabel geeft hiervan een indicatie. In de lopende planning zal een deel van het SVV, vooral investeringen in spoor- en weginfrastructuur, om budgettaire redenen na 2010 worden uitgevoerd. De tabel laat zien dat, indien het gepresenteerde financieringspakket wordt gerealiseerd, de lopende planning financieel krap haalbaar lijkt. Hierbij is geen rekening gehouden met kostenoverschrijdingen van projecten ten gevolge van onder andere steeds stringenter milieueisen. De uitvoering van het gehele SVV vóór 2010 (hoofdtransportassen rail en weg), zoals aanvankelijk was voorzien, vraagt om aanvullende maatregelen om de omvangrijke financieringsbehoefte op te lossen. De behoefte aan meer zekerheid rond de benodigde financiële middelen was een van de redenen om het Infrastructuurfonds vorm te geven. Het fonds is bestemd voor de financiering van alle vormen van fysieke infrastructuur met uitzondering van telecom-

Tabel. Globale indicatie van de financiering van investeringen in infrastructuur 1991-2010 (in mrd. gld.)

3. Buck Consultants International, op.cit., 1991.

4. H.N.J. Smits, Het infrastructuurbeleid in de jaren '80 en de beleidsvragen voor de jaren '90, in: *Het sociaal-economisch beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw. Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W. Rutten*, 1990; P. Rietveld, De economische uitstraling van infrastructuur, *Openbare Uitgaven*, nr. 2, 1991.

5. J. van Sinderen, *Belastingheffing, economische groei en belastingopbrengst. Een evaluatie van aanbodeconomie*, 1990.

6. D. A. Aschauer, *The economic benefits of reducing America's 'third deficit'*, Economic Policy Institute, 1990.

municatienetwerken. Door de beschikbare middelen en de relevante uitgavensoorten in één fonds onder te brengen is een betere integrale afweging van de uitgaven mogelijk en zal er sprake zijn van een grotere flexibiliteit. Het recente kabinetsbesluit om de eerder genoemde extra aardgasbaten in een Gasbatenfonds te storten en vervolgens door te sluizen naar onder andere het Infrastructuurfonds verhoogt de zekerheid dat deze middelen niet voor andere doeleinden worden ingezet⁷.

De hoge prioriteit die de politiek momenteel toekent aan de infrastructuur zou moeten resulteren in het tenminste vrijwaren van het Infrastructuurfonds en Gasbatenfonds voor mogelijke toekomstige bezuinigingsronden. Het zou denkbaar zijn te komen tot een concrete richtlijn voor de omvang van infrastructuurinvesteringen, een zogenaamde 'infra-norm', bij voorbeeld een normering uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen. De jaren negentig en het eerste decennium in de volgende eeuw laten zich vergelijken met de jaren zestig en zeventig. Een dergelijke opbouwperiode van Nederland zal zich moeten herhalen om onze positie in het nieuwe Europa veilig te stellen. Vanuit die gedachtegang ware een infra-norm van circa 3% van het nationale inkomen na te streven.

Het verdient voorts overweging om opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen te bestemmen voor infrastructuurinvesteringen. Dit zou de beleidslijn om binnen de overheidsuitgaven prioriteit aan infrastructuur te geven, versterken.

Publiek-private financiering

De eerder genoemde brief van de minister-president over de financiering van infrastructuurprojecten bevat criteria en uitgangspunten voor private of publiek-private financiering. Projecten die naar verwachting een marktconform rendement kunnen behalen komen in aanmerking voor volledig private financiering. Publiek-private financiering kan voor projecten worden ingezet die naar verwachting wel een positief, maar geen marktconform rendement hebben.

De private (mede-) financiering dient op commerciële basis plaats te vinden; er dient geen sprake te zijn van volledige risico-afdekking door de overheid. Het kabinet overlegt met het bedrijfsleven onder welke voorwaarden marktconforme inpassing van infrastructuurprojecten mogelijk is. Bij private (mede-) financiering moet de overheid haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de economische infrastructuur kunnen blijven waarmaken.

Voorts moet de overheid afstand doen van gedetailleerde bemoei- en regelzucht. Als eenmaal de voorwaarden voor private (mede-) financiering zijn vastgesteld moet de overheid zich een betrouwbare contractpartij tonen. Niets is zo fnuikend bij de ontwikkeling en uitvoering van infrastructuurprojecten als het voortdurend oproepen van onzekerheden door de politiek. Dit is overigens ook van toepassing op projecten die uit de algemene middelen worden gefinancierd. De inschatting door de private financiers van het rendement van een project enerzijds en het commerciële risico anderzijds kan ernstig worden doorkruist indien de overheid om politieke redenen terugkomt op gemaakte afspraken. Over de achtergrond van de huidige inzet van het kabinet om met institutionele beleggers te probe-

ren concrete projecten voor private financiering te selecteren moeten we open kaart spelen. Naast alle voor- en nadelen die aan private financiering vastzitten speelt de komende jaren de ontoereikende ruimte in de rijksbegroting om voor de Nederlandse concurrentiepositie belangrijke projecten te financieren, een grote rol. Dit gezet naast de, ook internationaal gezien, relatief omvangrijke collectieve besparingen door verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen maakt dat de inzet van het kabinet om met beleggers tot concrete projectfinanciering te komen, een realistische beleidskeuze is. De vraag of ook bij voldoende begrotingsmiddelen private financiering een te overwegen optie is moet positief worden beantwoord. Naast de noodzaak die voortvloeit uit de budgettaire situatie, kan de inzet van private financiering tot efficiëntere allocatie en exploitatie leiden alsmede tot tijdswinst bij de realisering van projecten.

Om de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking zo goed mogelijk te benutten zal de overheid het monopolie op infrastructuur gedeeltelijk moeten loslaten. Binnen de politieke verantwoordelijkheid van de overheid moet het bedrijfsleven ruimte krijgen zelf met initiatieven te komen en invloed hebben bij het tot stand komen van infrastructuur. Op deze wijze kunnen de kennis en creativiteit van het bedrijfsleven goed worden benut. Het concept dat is toegepast bij de privatisering van de telecommunicatiesector, te weten het scheiden van bouw en beheer van de infrastructuur enerzijds en het gebruik ervan anderzijds, zal ook voor projecten als de hoge-snelheidslijn (HSL) en de Betuwelijn het uitgangspunt zijn.

De staat zal in goede samenspraak met de NS voor beide projecten een aanlegconcessie en een exploitatieconcessie uitgeven aan respectievelijk een infrastructuur-exploitatiemaatschappij en een vervoers-exploitatiemaatschappij. Het benodigde vermogen voor de infrastructuur-exploitatiemaatschappij bestaat uit initiële financiering van de staat en uit inbreng van vreemd vermogen door private investeerders. De vervoers-exploitatiemaatschappij betaalt een vergoeding aan de infrastructuur-exploitatiemaatschappij voor het gebruik van de infrastructuur. Het Rijk moet voor zichzelf nagaan welke randvoorwaarden het wil stellen aan dit soort projecten, bij voorbeeld ten aanzien van de meest wenselijke contractvorm en de te stellen concessievoorwaarden. Al deze zaken worden nu binnen Verkeer en Waterstaat voor de hoge-snelheidslijn en de Betuwelijn uitgewerkt in een document op basis waarvan in de loop van dit jaar, vermoedelijk na de zomer, de eerste gesprekken met de financiers worden aangegaan.

Bestuurlijke knelpunten

De jaren negentig en de eerste decennia in de 21ste eeuw zullen worden gekenmerkt door forse inhaaloperaties van investeringen in transport-, telecommunicatie en overige infrastructuur. In omliggende landen zijn specifieke programma's al van start gegaan. Het is voor het behouden van onze nog goe-

7. Voortgangsnota Infrastructuur van de minister van Economische Zaken, 4 februari 1992.

de positie als distributieland noodzakelijk om over besluitvormingsprocedures te beschikken die doorzichtig zijn en zich lenen voor slagvaardige actie. Tegelijkertijd moeten de procedures zo zijn vormgegeven dat een verantwoorde afweging mogelijk is tussen de relevante, zeer uiteenlopende belangen zoals bereikbaarheid, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid. De huidige besluitvormingsstructuur voldoet wel aan laatstgenoemde eis, maar kan zeker niet als slagvaardig en doorzichtig worden betiteld. Bovendien worden de milieu-eisen die aan projecten worden gesteld gedurende het besluitvormingsproces steeds naar boven bijgesteld. Dit is het resultaat van het volgtijdelijke karakter van de huidige wijze van besluitvorming.

Het is niet overdreven te stellen dat momenteel niet alleen de financiële situatie maar vooral ook de lange duur van besluitvormingsprocedures de termijn bepalen voor het realiseren van projecten. Een gemiddelde duur van procedures is niet aan te geven, maar er zijn gevallen bekend van projecten met een proceduretijd van vijftien jaar of langer. Het kabinet heeft verschillende initiatieven genomen om door stroomlijning en betere afstemming tot een aanzienlijke verkorting van de proceduretijd te komen. Zo is vorig jaar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gevraagd advies uit te brengen over mogelijkheden tot het verkorten van proceduretijd. Het resultaat komt in de loop van dit jaar beschikbaar. Verder dienen de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM binnenkort een voorstel voor een Tracéwet in bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt een betere en snellere besluitvorming voor de aanleg en aanpassing van de hoofdtransportinfrastructuur te bewerkstelligen. Er komt één procedure met termijnen voor iedere fase in de besluitvorming. Hiermee wordt bereikt dat de tijd van de besluitvorming ongeveer wordt gehalveerd en dat de procedure in de tijd beheersbaar wordt. Eindeloos rekken is er nu niet meer bij. Er vindt in deze procedure een integrale afweging plaats van alle belangen. Er is één instantie (het Rijk) met de besluitvorming belast. Rechtsbescherming wordt geboden tegen het tracébesluit waardoor belanghebbenden veel eerder hun recht kunnen halen. Bovendien wordt de rechtsbescherming tot het tracébesluit beperkt zodat traineren door steeds opnieuw beroep in te stellen (bij voorbeeld tegen aanlegvergunningen) onmogelijk wordt. Ook heeft het kabinet besloten dat de minister van VROM een voorontwerp van de zogenoemde Nimby (not in my backyard)-wet indient. Deze wet geeft de minister van VROM de mogelijkheid een project van nationaal belang door te zetten indien één partij, bij voorbeeld een gemeente, zich blijft verzetten.

Naast deze goede stappen is het zeer wenselijk de huidige MER-procedures en de sterk uitgegroeide 'familie' van vier soorten MER's, te weten strategische, integrale, beleids- en uitvoerings-MER's aan een zeer kritische evaluatie te onderwerpen. Gedacht kan worden aan inkorting van tijdsperioden, uitdunning van soorten van MER's, terugdringen van veel te grote gedetailleerdheid, en dergelijke. Waarom geen integrale infrastructuurwet en integrale procedures in plaats van gescheiden tracé-nota's, MER-nota's en Economische Effectenrapportages met parallelle inspraak- en adviescircuits?

Conclusies

De eenwording van Europa leidt tot grotere concurrentie, niet alleen tussen ondernemingen maar ook tussen overheden. Door het verdwijnen van een aantal traditionele 'concurrentiewapens' van overheden, zoals een nationaal fiscaal- en subsidiestelsel, gaan overheden hun aandacht in grotere mate richten op de zorg voor een concurrerende aanbodstructuur. Voor Nederland moet dit leiden tot een forse herijking van de overheidsuitgaven. Het valt daarom te overwegen om in de volgende kabinetsperiode een zogenaamde 'infra-norm' te bepalen, gemeten in procenten van het nationale inkomen. Deze norm zal, ook bij tegenvallende economische groei, een adequaat investeringsniveau moeten waarborgen. Uit de tabel bleek dat de realisatie van het SVV deel D (inclusief hoge-snelheidslijn, Betuwelijn en tunnels) en van overige investeringen in infrastructuur op de Maasvlakte en het stadsgewestelijke openbaar vervoer volgens de lopende planning krap haalbaar is (exclusief projectkostenstijgingen). Het gepresenteerde financieringspakket gaat ervan uit dat de vrijvallende middelen uit de post compensatie wegvervoer voor transportinfrastructuur worden ingezet. Ook wordt de tijdelijke verhoging van de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het Mobiliteitsfonds verlengd en worden de opbrengsten van het fiscale Tussenbalanspakket (à f 770 miljoen per jaar) structureel aangewend voor infrastructuur. Tevens wordt verondersteld dat medio jaren negentig een systeem van prijsmechanisch rijden in werking zal zijn. De financiering van de hoge-snelheidslijn en de Betuwelijn is door de opbrengsten van extra aardgasbaten gewaarborgd. Ook kan zodoende een belangrijke impuls naar de Randstad en de grote steden uitgaan wanneer enkele grote stadsgewestelijke openbaar-vervoerprojecten (IJ-boulevard, metro Rotterdam) en een Randstad-openbaarvervoersysteem worden zeker gesteld die niet in de afspraken omtrent de Vierde nota ruimtelijke ordening extra konden worden ingepast.

Het grote belang van infrastructuur maakt een volledige versnelde uitvoering van het SVV deel D vóór 2010 zeer wenselijk, mede met het oog op onze 'mainports' Rotterdam en Schiphol. De financieringsproblematiek is dan, op grond van de huidige globale inzichten, omvangrijk en zal mogelijk zo'n f 17 miljard bedragen. De extra aardgasbaten dienen vóór 2010 volledig voor investeringen in infrastructuur te worden gereserveerd. Ook de opbrengsten van de eventuele verkoop van staatsdeelnemingen zullen voor dit doel moeten worden aangewend. Voorts zal het bedrijfsleven een belangrijkere rol moeten gaan spelen. Publiek-private financiering zal een structureel onderdeel van het infrastructuurbeleid gaan uitmaken.

Een concurrerend infrastructuurbeleid heeft niet alleen een financiële dimensie. Besluitvormingsstructuren op het gebied van ruimtelijke ordening en milieuhygiëne, zullen moeten worden aangepast aan nieuwe eisen. Naast het waarborgen van een evenwichtige afweging van de belangen op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid, moeten deze structuren doorzichtig en slagvaardig zijn. Snelle politieke besluitvorming is geboden.

H.N.J. Smits