



Heffingen en de rijksbegroting

Auteur(s):

Kraan, D.J.

De auteur is werkzaam bij de oeso en bij de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

d.j.kraan@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4391, pagina D27, 21 december 2002

Rubriek:

Dossier: Duitsland

Trefwoord(en):

schatkist

Natuurlijk is het prettig voor de schatkist als deweggebruikers de kosten van de weg zelf betalen. Maar er is meer. Het profijtbeginsel geeft een goede indicatie van de betalingsbereidheid en voorkomt dat

verbindingen van niks naar nergens worden aangelegd.

Zoals bekend heeft het laatste paarse kabinet geprobeerd in Nederland congestieheffingen in te voeren door middel van elektronische tolheffing. De argumentatie was hierbij uitsluitend gericht op de bestrijding van congestie. De heffingsopbrengsten waren bestemd voor de schatkist en werden niet in verband gebracht met de kapitaalkosten van bestaande of nieuw aan te leggen wegcapaciteit. Deze poging is vastgelopen op weerstand van de Nederlandse automobilisten en hun pressiegroepen. Zij redeneerden dat zij moesten gaan betalen zonder er nieuwe wegcapaciteit voor terug te krijgen. Dit zou hoogstens kunnen dienen om de automobilist met de kleine beurs van de weg te drukken - een asociale doelstelling. Sommigen vreesden bovendien dat de prijselasticiteit van het weggebruik zo gering zou blijken dat iedereen betaald in de file zou staan.

De financieringsdiscussie

De vraag rijst wat er gebeurd zou zijn als het kabinet zich had gebaseerd had op de gedachtegang van het marktscenario in 'Weg voor je geld': congestieheffingen helpen natuurlijk tegen de congestie, maar dienen vooral om de kapitaalkosten van de infrastructuur te betalen. Ze dienen dan ook te worden opgezet als een bestemmingsheffing waarvan de opbrengst in een wegenfonds stroomt dat ten dele gebruikt kan worden om de kapitaalkosten van uitbreidingen te financieren. Dit was zeker ook geen gemakkelijke discussie geworden, maar wel een totaal andere. Het is niet moeilijk om te voorspellen wat dan het springende punt was geworden: waarom moet de automobilist in plaats van de overheid opdraaien voor de kapitaalkosten van de infrastructuur? En waarom is het redelijk dat de overheid niet alleen de kosten van nieuwe infrastructuur op de weggebruiker verhaalt, maar bovendien ook nog de kosten van de bestaande infrastructuur waarvoor in het verleden al belasting is betaald? Mijn antwoord is dat dit inderdaad redelijk is. Ik geef drie redenen.

Doelmatigheid

Een weg kan worden beschouwd als een lokaal collectief goed, dat gekenmerkt wordt door een schaal- en een capaciteitsdimensie. De schaal betreft het collectieve aspect (de omvang en fijnmazigheid van het netwerk), de capaciteit betreft het private aspect (het aantal gebruikseenheden dat het netwerk kan verwerken). Dit analysekader heeft in het geval van wegen mijn voorkeur boven het analysekader van de theorie van het natuurlijk monopolie, omdat het niet alleen inzicht verschaft in de optimale hoeveelheid en prijszetting van de capaciteit maar ook in die van de schaal. In het geval van de weginfrastructuur is dit van belang omdat wegen in het verleden altijd zijn opgevat als collectieve goederen. Uit de theorie van de collectieve goederen is bekend dat toegangsprijzen, als die technisch al mogelijk zijn (alleen bij exclusieve collectieve goederen of clubgoederen) bij niet rivaliserende goederen tot welvaartsverlies kunnen leiden omdat daardoor potentiële gebruikers worden uitgesloten die zonder maatschappelijke kosten toegelaten zouden kunnen worden. Door de aandacht te verleggen naar het capaciteits-aspect vindt als het ware een paradigmawisseling plaats: wegen worden opgevat als lokale collectieve goederen, die capaciteitsgrenzen kennen en wat betreft het capaciteitsaspect wel rivaliserend zijn (andere voorbeelden zijn vliegvelden en musea).

Een dergelijke heffing is allocatief efficiënt - maar daarin verschilt zij niet van de tolpoorten van minister Netelenbos. Het marktscenario verschilt wel van de kabinetsvoornemens van het paarse kabinet wat betreft de benadering van de schaaldimensie. Terwijl het paarse kabinet de opbrengst van de congestieheffing wilde teruggeven aan de burger in de vorm van verlaging van de motorrijtuigenbelasting (mrb), wordt deze heffing in het marktscenario van 'Weg voor je geld' gehandhaafd ter dekking van de kapitaalkosten van de niet aan congestie onderhevige ontsluitende wegen. Over de efficiëntie hiervan kan men van mening verschillen. De mrb zou mensen kunnen verhinderen een auto aan te schaffen die zonder maatschappelijke kosten gebruik zouden kunnen maken van het ontsluitende wegennet. In zoverre is deze heffing dan ook inefficiënt. Daar staat tegenover dat de heffing althans een indruk geeft van de betalingsbereidheid voor deze wegen.

Het billijkheidsargument

De beslisregel in 'Weg voor je geld' impliceert dat het aan congestie onderhevige deel van het wegennet een zelffinancierend systeem kan worden, waarbij de kosten van capaciteitsuitbreiding volledig gedragen worden door de weggebruikers. Uit een oogpunt van billijkheid is dit een groot voordeel. Onduidelijk is immers waarom mensen die geen gebruik maken van het wegennet zouden moeten meebetalen aan het clubgoed van de weggebruikers. De beslisregel laat zien dat de gebruikelijke tegenstelling die zich bij clubgoederen voordoet tussen billijkheid (de gebruikers betalen) en doelmatigheid (de overheid betaalt), zich niet behoeft voor te doen als het clubgoed tevens aan congestie onderhevig is (een lokaal publiek goed is). In dat geval is een toegangsprijs niet alleen billijk, maar ook efficiënt. Wat betreft de ontsluitende wegen kan de tegenstelling zich nog wel voordoen, maar aangezien de mrb sterk verlaagd kan worden als deze nog slechts op een deel wegennet betrekking heeft (met 75 procent volgens het rapport), is er veel voor te zeggen in dat geval aan het billijkheidsargument de voorrang te geven.

Dubbel incasseren door het Rijk?

Het meest controversiële aspect van de scenario's in 'Weg voor je geld' is ongetwijfeld het offer dat van de weggebruiker wordt gevraagd om de reële kapitaalkosten (opportunitetskosten) van de bestaande capaciteit te financieren. Het kapitaalbeslag van de bestaande capaciteit vergt immers geen rijksuitgaven meer. Toch is ook dit een redelijk voorstel. Ten eerste is het juist dat aan gebruikers een reële vergoeding ('capital charge') in rekening wordt gebracht (dat wil zeggen een vergoeding ter grootte van de kapitaalmarktrente van het kapitaalbeslag) en niet slechts een bijdrage in de historische kostprijs. Ten tweede is ook de historische kostprijs nooit betaald door de weggebruikers maar door de belastingbetalers - in soms ver vervlogen tijden. Het feit dat totnogtoe een dergelijke kapitaalkostenheffing achterwege is gebleven, is geen reden om er niet alsnog mee te beginnen. Dit is de grootste omslag in het denken over de financiering van infrastructuur die in het rapport wordt voorgesteld. Het voorstel is onlosmakelijk verbonden met de zelffinanciering van de capaciteitsuitbreidingen omdat het onmogelijk is om het optimale heffingsstarief alleen op uitbreidingen van toepassing te laten zijn en niet op bestaande capaciteit.

Er is in het bijzonder reden om het billijkheidsargument zwaar te laten wegen vanwege de samenhang met de financiering van het openbaar vervoer. In het verleden zijn pogingen om tot kostendekkende tarieven in het openbaar vervoer te komen altijd vastgelopen op de redenering dat van de gebruikers van het openbaar vervoer geen zwaardere offers mochten worden gevraagd dan van de weggebruikers. Weliswaar is het substitutieargument in deze redenering (duurder openbaar vervoer leidt tot meer congestie op de weg) door diverse onderzoeken ontzenuwd ¹, maar het argument van gelijke behandeling speelt nog steeds een belangrijke rol in de maatschappelijke discussie. Vanuit deze optiek is er veel voor te zeggen om bij de afbouw van de mobiliteitssubsidies nu eens te beginnen met het weggebruik en niet bij het openbaar vervoer.

Men kan zich tenslotte afvragen hoe het milieuscenario van het rapport in de voorgaande argumentatie past ². Hierbij wordt de congestieheffing immers afgestemd op de bestaande capaciteit, wordt de opbrengst zelfs hoger dan in het marktscenario en wordt niets meer bijgebouwd na voltooiing van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (mit). Zijn wij dan niet terug bij de congestieheffing van het paarse kabinet? Feitelijk wel, maar de argumentatie is anders: de hoogte van de heffing wordt in het milieuscenario niet alleen gemotiveerd door de congestiebestrijding, maar ook door de milieunadelen van capaciteitsuitbreiding. Deze worden in het marktscenario immers geheel buiten beschouwing gelaten (in tegenstelling tot de milieunadelen van het weggebruik). Gelet op de schade die de wegeaanleg reeds heeft toegebracht en in het marktscenario nog zal toebrengen aan het Nederlandse landschap, is dit eigenlijk moeilijk te rechtvaardigen.

Overheidsfalen

In relatie tot de besluitvorming over de weginfrastructuur lijkt mij het probleem van de minderheids-coalities het belangrijkste. Uit de Amerikaanse literatuur is bekend dat de Verenigde Staten vol liggen met wegen die nauwelijks worden gebruikt omdat geen senator of afgevaardigde de verkiezingen kan winnen, zonder voldoende federale investeringen in het eigen kiesdistrict in de wacht te slepen. Weliswaar wijkt het besluitvormingsproces in Nederland sterk af van dat in de vs, onder meer vanwege staatsrechtelijke verschillen en de hier bestaande mit- en oeei-procedures, toch lijkt het gevaar niet denkbeeldig dat ook hier regionale lobbies invloed kunnen uitoefenen die weinig te maken heeft met doelmatigheid of billijkheid. Toepassing van het profijtbeginsel heeft het voordeel dat een bovengrens wordt gesteld aan het investeringsvolume. Bij de uitwerking van het Wegenfonds waarin de opbrengst van de congestieheffingen wordt gestort, zouden tevens regels kunnen worden opgesteld die waarborgen scheppen voor doelmatigheid en billijkheid bij de regionale verdeling. Dit zou een ontlasting betekenen voor het omvangrijke ambtelijke apparaat dat zich thans bezighoudt met de voorbereiding van de besluitvorming.

Tot slot

In deze bijdrage heb ik drie argumenten besproken die pleiten voor de toepassing van het profijtbeginsel bij de financiering van infrastructuur. Dit veronderstelt wel dat tijdig duidelijkheid ontstaat over de toltechnologie en de kosten daarvan, waarop ik in deze bijdrage niet ben ingegaan. Over deze kwestie is ook na de Mobi-miles van Pieper het laatste woord nog niet gezegd. Dit is bij uitstek een onderwerp voor nader onderzoek.

Dossier Weg voor je geld

P.J.C.M. van den Berg: [Weg voor je geld?](#)

P.D. Groot: [De cultuur van het heffen](#)

E.T. Verhoef: [Zelffinanciering en beslisregel](#)

J.W.M. Dings: [Hoe prikkelbaar is de automobilist?](#)

P. Rietveld: [Heffen zonder wegaanleg](#)

E. Pommer, L. Ruitenbergh: [Weglekkend inkomen?](#)

C.C. Koopmans: [Kosten-batenanalyse blijft nodig](#)

G.P. van Wee: [Congestie weg?](#)

J. Rouwendal: [Zelffinanciering: praktisch mogelijk?](#)

G.A. Marlet, J.P. Poort: [Tol toereikend](#)

S.A. Rienstra, F. Rosenberg, E. Schol: [Weg besluitvorming?](#)

D.J. Kraan: [Heffingen en de rijksbegroting](#)

J. de Vries: [Geen Weginfra bv!](#)

F.E. Smith: [Draagvlak door transpiratie](#)

A.P. Mesker: [Waar voor je geld](#)

W. Jonkhoff: [Theorie en praktijk](#)

1 Zie bijvoorbeeld P.H.L. Bovy, A. Baanders en J. van der Waard, Hoe kan dat nauw? De discussie over de substitutiemogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer, in: J.M. Jager (red.), Meten, modelleren, monitoren.

2 Zie de bijdrage van Piet Rietveld op bladzijde 12 van dit dossier