

## Overheidsinvesteringen in verkeersinfrastructuur

*In de komende kabinetsperiode nemen de overheidsinvesteringen in verkeersinfrastructuur fors toe. Beoogd wordt zodoende de economische structuur van ons land te versterken. Deze beleidsoptiek wordt echter nog niet eenduidig door de theorie gestaafd.*

Het thema van de invloed van investeringen in verkeersinfrastructuur op ruimtelijke patronen van economische activiteiten ondervindt een toenemende belangstelling. Vanuit politiek oogpunt is het onderwerp interessant omdat in toenemende mate de overheid een afweging moet maken hoe haar schaarser wordende overheidsmiddelen aan te wenden. Het effect van de investeringen in de transportinfrastructuur dient te worden afgezet tegen de opbrengsten van andere toepassingen van de middelen, alvorens tot aanleg kan worden besloten.

Het beleid van nationale overheden is, als gevolg van de globalisering van de economie in zijn algemeenheid en het wegnemen van barrières in de Europese markt in het bijzonder, gericht op het ontwikkelen internationaal georiënteerde infrastructuur om de nationale bedrijvigheid de middelen te bieden de concurrentieslag op de Europese en de wereldmarkt aan te kunnen. Volgens deze beleidsoptiek zijn om als winnaar uit de strijd te komen niet alleen goede internationale verbindingen van belang, maar tevens hoogwaardige vestigingslocaties voor internationaal georiënteerde bedrijvigheid. In het beleid is dan ook een verschuiving van het regionale naar het lokale en internationale schaalniveau waarneembaar.

Wetenschappelijk is het een interessant vraagstuk dat reeds lang de nodige aandacht heeft gekregen zonder echter uit te groeien tot een hoofdaandachtveld binnen een wetenschappelijke discipline. Het vraagstuk heeft diverse invalshoeken en is dan ook vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines benaderd, te weten verkeerskunde, economie en

geografie. Tussen de drie disciplines heeft naar onze mening weinig uitwisseling van ideeën plaats gevonden. Dit heeft geresulteerd in een beperkte en gefragmenteerde theoretische onderbouwing van het vraagstuk. Desondanks kan aangetoond worden dat de beleidsoptiek nog niet eenduidig door de theorie gestaafd wordt.

### Infrastructuur en economische ontwikkeling

In het schema (blz. 874) wordt met behulp van de inzichten uit de drie bovenstaande disciplines getracht de complexe relatie tussen infrastructuur en economische ontwikkeling nader uit te werken<sup>1</sup>. In het besproken schema wordt uitgegaan van de ruimtelijk economische effecten van een verbetering van verkeersinfrastructuur. De ruimtelijke schaal waarop deze effecten waargenomen wordt zal afhangen van de functie van de betreffende infrastructuurverbetering.

In het schema beïnvloedt de aanleg van een nieuw c.q. verbeterd stuk transportinfrastructuur de gerealiseerde transportkosten (relatie 1) door middel van kortere afstanden en/of hogere snelheden. Deze veranderingen in het transportsysteem leiden tot reducties in brandstof, kapitaal en/of arbeidskosten. Op zijn beurt zal dit binnen het verkeerssysteem leiden tot wijzigingen in de keuze van transportmiddel, routekeuze, tijdstip van vertrek (in geval van congestie in netwerken) en de generatie en aantreking van ritten per zone (relatie 2).

De reductie in gerealiseerde transportkosten in combinatie met de veranderingen in verplaatsingsgedrag van zowel huishoudens als bedrijven leidt tot een toename van de produktiviteit in de betrokken regio's (relatie

3 en 4). Voor huishoudens is dit mogelijk daar de reductie in reistijd het mogelijk maakt hetzelfde produktie- en consumptiepatroon in een kortere tijdspanne te laten plaatsvinden.

Voor transportbedrijven betekent een verbetering in het transportsysteem in het algemeen dat minder chauffeurs en vrachtwagens ingezet kunnen worden om dezelfde produktiviteit te realiseren. Andere effecten betreffen een verhoogde betrouwbaarheid van leveringstijdstippen (door verminderde kans op congestie) en een vergroting van het geografisch arbeidsmarktgebied.

De afname van de transportkosten leidt tevens tot een toename in de bereikbaarheid van de betreffende zone c.q. regio (relatie 5). De bereikbaarheid hangt af van de inspanningen in brede zin die men zich moet getroosten om een zone te bezoeken of weer te verlaten. De toename in de produktiviteit en de bereikbaarheid in de betreffende zone c.q. regio kan een expansie van economische activiteiten en/of bevolking tot gevolg hebben (relatie 6 en 7).

Nadrukkelijk dient gesteld te worden dat met name de interregionale handelstheorie aangeeft dat een positief effect voor werkgelegenheid of bevolking geenszins gegarandeerd kan worden. Het omgekeerde is namelijk ook mogelijk. De daling van de interregionale transportkosten heeft een toenemende interregionale concurrentie tot gevolg waarbij bedrijven die voor de lokale en regionale markt produceren verdrongen kunnen worden door importen uit concurrerende regio's.

In het schema worden een aantal terugkoppelingsmechanismen opgenomen. Een eerste terugkoppeling is dat de relocatie van economische activiteiten veranderingen in de massa van de verschillende locaties tot gevolg heeft, welke op haar beurt de bereikbaarheid van locaties wijzigt (relatie 8). Overeenkomstig wijzigen de veranderingen in de locatie van activiteiten het aantal verplaatsingen van vracht en passagiers (relatie 9). In geval van congestie leidt deze verandering in het aantal verplaatsingen van vracht en passagiers tot een wijziging in de transportkosten (relatie 10).

1. Zie voor een uitgebreide analyse: F.R. Bruinsma en P. Rietveld, *De structurerende werking van infrastructuur*, Projectbureau IVVS, Den Haag, 1992.

Transportinfrastructuur kan niet als volledig exogeen beschouwd worden, aangezien het door de overheid ontwikkeld wordt. De overheid laat zich hierbij leiden door veranderingen in het transportsysteem. Infrastructuurbeleid kan er op gericht zijn een aanvaardbaar niveau van bereikbaarheid voor alle zones te handhaven (relatie 11 en 12). Daarnaast kan het beleid gericht zijn op het ontwikkelen van additionele infrastructuur in zones welke een snelle economische groei kennen om hiermee de congestie zoveel mogelijk te beperken. Deze twee doelstellingen van het beleid leiden tot de conclusie dat vanuit beleidsoptiek infrastructuur niet alleen als oorzaak maar tevens als gevolg van economische ontwikkeling in bepaalde regio's beschouwd kan worden.

Ten slotte zijn er naast infrastructuur uiteraard nog andere factoren die een belangrijke invloed uitoefenen op de ontwikkeling van verkeersstromen en ruimtelijke patronen van economische activiteiten. Daarbij kunnen onder meer genoemd worden: technologie, demografie, economie en overheidsbeleid (relatie 13). Niet alleen plaatsen deze factoren de invloed van transportinfrastructuur op ruimtelijke patronen van economische activiteiten in een breder kader, maar tevens is het van belang te onderkennen dat deze factoren medebepalend zijn voor de mate waarin transportinfrastructuur ruimtelijke patronen van activiteiten kan beïnvloeden. Dit heeft echter tot gevolg dat de waargenomen effecten in ruimtelijke patronen van economische activiteiten als gevolg van een verandering in transportinfrastructuur slechts gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan deze verandering (Hierbij is van belang of het waargenomen effect distributief dan wel generatief van aard is.)

Samengevat kan worden gesteld dat het eenvoudig lijkt aannemelijk te maken dat transportinfrastructuur een stimulerend effect heeft op ruimtelijke patronen van economische activiteiten. Immers, aanleg van een verbinding leidt tot een reductie in reistijd c.q. transportkosten. Echter, zoals uit het schema blijkt, hebben tal van intermediaire factoren hun invloed op de mate waarin dit effect waarneembaar is. Daarnaast spelen dynamische aspecten een rol. In de tijd zal het effect verschillen. Kort na aanleg zal het effect sterk zijn en daarna wel-

licht in sterkte afnemen. Ook hier is de tijdsperiode van het proces onderhevig aan de invloed van tal van intermediaire factoren. Er zijn dan ook gereede argumenten aan te voeren om enige terughoudendheid in acht te nemen ten aanzien van de te verwachten effecten van met name internationaal georiënteerde infrastructuurplannen.

### Investerings in Nederlandse verkeersinfrastructuur

Bij het beoordelen van de ontwikkeling van de investeringen in verkeersinfrastructuur wordt meestal gekeken naar de begrotingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze geven echter een onvolledig beeld<sup>2</sup>. Immers, de investeringen verricht door onder meer Schiphol, de haven van Rotterdam, de PTT, de NAM, de NS, en de gemeentelijke vervoerbedrijven worden niet tot de overheidsinvesteringen gerekend, terwijl juist de luchtvaart, de telecommunicatie en telematica een sterke groei tegemoetgaan<sup>3</sup>.

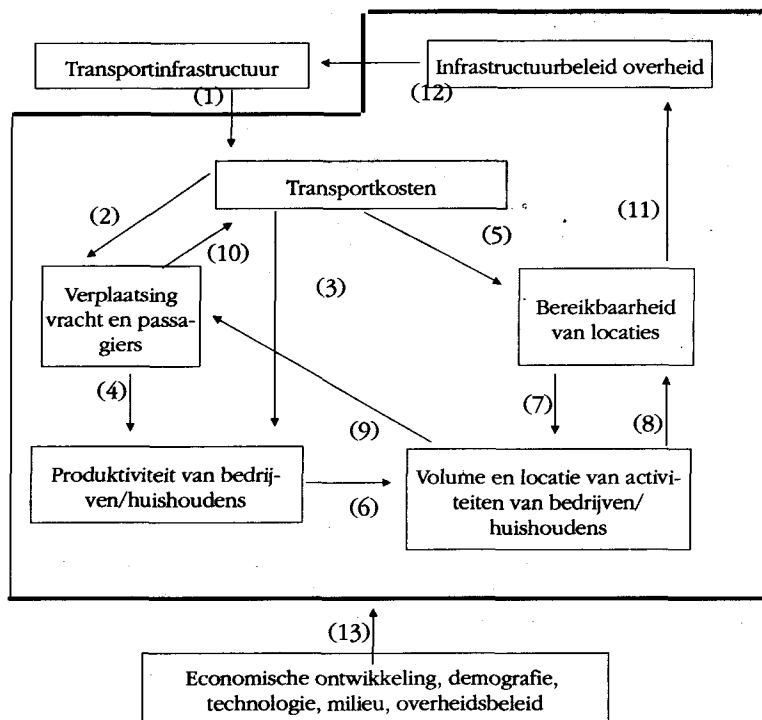
Wanneer bij voorbeeld wordt gedacht dat uitvoering van het Rotterdamse "Havenplan 2010" 30 à 35 mrd gulden zal vergen, dan wordt duidelijk dat het overheidsaandeel in de infrastructuurinvesteringen zal dalen en dat de begroting van Verkeer en Waterstaat steeds minder indicatief

wordt voor de feitelijke investeringsinspanningen.

Deze laatste ontwikkeling is nog versterkt door enerzijds de intrekking van de Wet Uitkering Wegen met ingang van 1993 (vanaf dit jaar krijgen provincies uitkeringen voor de aanleg en het onderhoud van secundaire en tertiaire wegen via het Provinciefonds) en anderzijds door het voornemen van de rijksoverheid om grootschalige infrastructuurprojecten via publiek-private partnership te financieren (bij voorbeeld Wijkertunnel, Betuwelijn).

Tot slot moet bij de beoordeling van de rol van de overheid in investeringen in verkeersinfrastructuur nog worden gewezen op het probleem dat in de achterliggende periode niet steeds duidelijk was of er sprake is van uitbreidingsinvesteringen dan wel van onderhoudsuitgaven.

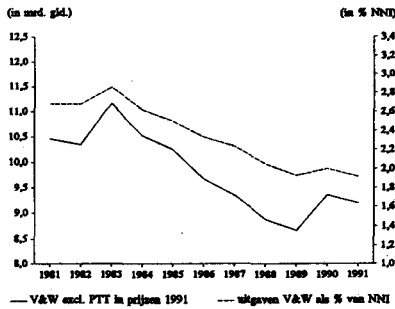
Om toch een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het uitgavenpatroon, zal voor de lange termijn de



2. Conform de SER-definitie wordt onder verkeersinfrastructuur verstaan: landwegen, railverbindingen, vaarwegen, luchtvaartterreinen, havens, informatietransmissie en buisleidingstraten. Sociaal Economische Raad, *Advies economische infrastructuur*, Den Haag, 1987.

3. Indien het advies van de commissie-Wijffels wordt overgenomen, zal de rijksoverheid de aanleg en het onderhoud van de railinfrastructuur voor haar rekening nemen.

**Figuur 1. Uitgaven min. V&W, in prijzen 1991 en % nni**



Bron: IOO, *Jaarboek Overheidsuitgaven 1993*.

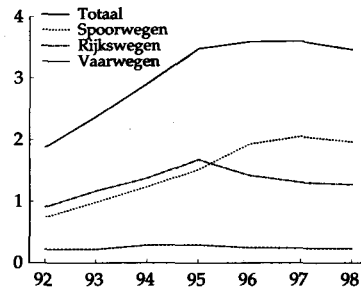
ontwikkeling in de investeringen in de grond- weg en waterbouwsector (GWW), die deel uitmaken van de verkeersinfrastructuur, toegelicht worden. Vervolgens wordt voor het laatste decennium de begroting van het Ministerie van V&W toegelicht. Ten slotte zal de ontwikkeling in de investeringen in het weg-, rail- en waterinfrastructuurnetwerk in een Europese context geplaatst worden.

Voor de oorlog bedroegen de overheidsinvesteringen in de GWW-sector nog 35 à 40% van de totale overheidsuitgaven, terwijl dat percentage in de jaren tachtig is gedaald tot circa 13% (mede als gevolg van het aflopen van de Deltawerken). Het aandeel van de overheid in de totale investeringen zakte in dezelfde periode van 25 à 30% tot 11%. De overheidsinvesteringen in procenten van het bnp daalden van circa 5% tot 2,5%.

In figuur 1 zijn de totale uitgaven van het ministerie van V en W voor het recente verleden weergegeven. In deze begroting zijn naast de investeringen in verkeersinfrastructuur tevens onderhoudsinvesteringen, subsidies aan het openbaar vervoer en alle personeelsuitgaven opgenomen. De figuur zegt dan ook weinig over de hoogte van de investeringen in verkeersinfrastructuur, echter het figuur maakt wel duidelijk dat het budget van het ministerie, als investeringsministerie, in de afgelopen periode niet ongeschonden door de diverse bezuinigingsronden is heengekomen.

De publieke uitgaven vertonen een anti-cyclisch patroon<sup>4</sup>. In tijden van economische stagnatie waren ze relatief hoog, terwijl er een daling optrad in jaren van economisch herstel. Private investeringen vertonen echter een cyclisch patroon. Deze asymme-

**Figuur 2. Investerings in infrastructuur, f mrd.**



Bron: Begroting Infrastructuurfonds 1994.

trie leidt tot de conclusie dat de private en publieke investeringen in het vorige decennium uit de pas zijn gaan lopen. In een periode waarin private investeringen plaatsvinden, ontstaan in toenemende mate knelpunten in de verkeersinfrastructuur. Deze knelpunten vormen een dreigende aantasting voor de Nederlandse concurrentiepositie in Europa. De vraag rijst dan ook welke investeringen andere Europese overheden gepleegd hebben in de weg-, rail- en vaarwegeninfrastructuur.

Uit gegevens van de ECMT blijkt dat, afgezien van Italië en Ierland, de overige EG-landen in reële bedragen eveneens minder in deze infrastructuurnetwerken zijn gaan investeren<sup>5</sup>. Vergeleken met België (de voornaamste concurrent wat betreft de transitofunctie) scoort Nederland beter, maar vergeleken met Duitsland en Frankrijk slechter. Indien de genoemde investeringen worden uitgedrukt als percentage van het bnp, dan neemt Nederland een middenpositie in, maar ten opzichte van de buurlanden is het niveau lager.

### Begroting 1994

Een analyse van de begroting 1994 van Verkeer en Waterstaat wordt vergemakkelijkt door de per 1 januari 1994 in werking tredende wet op het infrastructuurfonds, onder gelijktijdige intrekking van de wet op het rijkswegfondsen en het mobiliteitsfonds. De voornemens ten aanzien van aanleg en onderhoud van land-, rail- en vaarwegen kunnen voortaan worden ontleend aan één begroting, die van het infrastructuurfonds.

Na het lage investeringsniveau van de jaren tachtig zullen de jaren negen-

tig een aanzienlijke opleving te zien geven, zoals blijkt uit figuur 2. Naast de investeringen welke de overheid aan wil wenden ter oplossing van de bestaande knelpunten (vraagvolgende investeringen), heeft de overheid extra gelden vrijgemaakt om door middel van de aanleg van verkeersinfrastructuur actief economische ontwikkeling te gaan initiëren (sturende ofwel impulsinvesteringen).

De impulsinvesteringen in het vervoer en verkeer bedragen voor de genoemde periode f 4,25 mrd en f 1,5 mrd voor de periode daarna. De impulsinvesteringen hebben niet alleen betrekking op grootschalige projecten als de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn, die de levenscyclus van bestaande infrastructuurnetwerken nieuw leven in dienen te blazen, maar tevens op minder omvangrijke infrastructuurprojecten ter stimulering van de regionale economie. Wat opvalt is dat de totale investeringen zich vanaf 1995 stabiliseren rond het bedrag van circa f 3,5 mrd per jaar, hetgeen voor de gehele getoende periode desondanks leidt tot een jaarlijkse gemiddelde groei van circa 11%.

De begrote uitgaven van het infrastructuurfonds bedragen voor 1994 bijna f 5,7 mrd, waarvan 52% zal worden aangewend voor investeringen in de aanleg van nieuwe infrastructuur (f 2,9 mrd) en 44% voor het onderhoud ervan (f 2,5 mrd).

Voor de eerste helft van de jaren negentig kan worden geconcludeerd dat het anti-cyclische patroon uit de jaren tachtig wordt gecontinueerd. De hernieuwde investeringsinspanningen komen deels voort uit impulsinvesteringen, waaruit blijkt dat de overheid een vertrouwen heeft in de structurerende werking van verkeersinfrastructuur, hetgeen uit de theorie niet eenduidig valt af te leiden.

**F.R. Bruinsma**  
**H.A. van Gent**

De auteurs zijn werkzaam bij de vakgroep Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit

4. H.A. van Gent en P. Rietveld, Verkeer en Waterstaat, *Jaarboek overheidsuitgaven*, IOO, Den Haag, 1993.

5. European Council of Ministers of Transport, *Investment in transportation infrastructure in ECMT countries*, 1988 en *Statistical trends in transport 1965-1988*, 1992. Voor een bewerking zie Bruinsma en Rietveld, op.cit., 1992.