

Toll

De ministerraad heeft minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat gemachtigd een stuurgroep in te stellen die de mogelijkheden moet bestuderen om op nieuw aan te leggen rijks-wegen, in casu bij bruggen en tunnels, tol te heffen. Daardoor wordt de mogelijkheid geschapen particuliere investeerders te interesseren voor deelneming in de financiering van kostbare investeringen in weg-infrastructuur. Dat zou ertoe kunnen bijdragen dat knelpunten in het wegennet, die nu wegens chronisch geldgebrek van het rijk oponthoud en kosten blijven veroorzaken, versneld worden aangepakt. Het is tevens een aanzet om te komen tot de veelgeprezen, ook door het kabinet ondersteunde, vormen van samenwerking tussen collectieve en particuliere sector, de z.g. 'public-private partnerships'.

Het staat buiten kijf dat met het opheffen van knelpunten in de economische infrastructuur een groot economisch belang is gediend. Met uitzondering van minister Ruding, die op dienstreizen door het land nogal wat braakliggend industrieterrein ziet, is vrijwel iedereen ervan overtuigd dat de overheid te weinig investeert in het in stand houden en verbeteren van de economische infrastructuur. Volgens de SER moet de regering meer aandacht schenken aan de economische infrastructuur en extra middelen mobiliseren voor beter onderhoud en voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen 1). Volgens de WRR moet het kabinet oppassen dat gebreken in de infrastructuur geen belemmering gaan vormen voor het realiseren van hogere groeicijfers 2). Volgens McKinsey bedragen de maatschappelijke kosten van de dagelijkse files f. 700 mln. per jaar en zullen die kosten bij ongewijzigd beleid nog verder oplopen 3). Alleen de minister van Financiën zwaait met het regeerakkoord en wijst erop dat vermindering van het financieringstekort en verlaging van de collectieve lastendruk voorrang hebben en dat er derhalve geen geld beschikbaar is voor versnelde aanpassing van de infrastructuur aan technische en economische ontwikkelingen.

Het is zonneklaar dat het peil van de infrastructurele voorzieningen van grote invloed is op de economische ontwikkeling in een land. Zonder de aanleg van wegen en telefoonlijnen en zonder de ontwikkeling van zee- en luchthavens was de economische groei, zoals die in de jaren vijftig en zestig tot stand kwam, nooit bereikt. Zo ook zal in de jaren negentig de economische groei geremd worden als de infrastructuur ontbreekt die benodigd is om te voldoen aan de eisen die dan worden gesteld aan het vervoer van personen en goederen en aan de mogelijkheden tot uitwisseling van informatie. Omvangrijke investeringen zijn hiervoor noodzakelijk. De financiering daarvan stuit echter op problemen. Wat zou er op tegen zijn om in voorkomende gevallen te proberen particuliere beleggers te interesseren voor investeringen in de economische infrastructuur?

Om te onderzoeken of er in ons land rendabele infrastructuurprojecten zijn die wegens geldgebrek bij de overheid niet of te traag van de grond komen en of er mogelijkheden zijn de verwezenlijking van die projecten door middel van particuliere (mede)financiering dichterbij te brengen, hebben VNO en NCW een halfjaar geleden twee commissies Infrastructuur in het leven geroepen: de commissies-Oele en -Le Blanc. Hun rapporten zijn vorige week verschenen 4). De resultaten zijn echter nogal teleurstellend. De commissie-Oele moet tot haar spijt constateren dat er nauwelijks projecten zijn die aanbestedingsrijp zijn en alleen op de financiering vastzitten. De commissie-Le Blanc stelt vast dat particuliere investeerders in beginsel bereid zijn f. 1 mrd. per jaar voor infrastructuurprojecten beschikbaar te stellen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden komen er in hoofdzaak op neer dat de overheid wel randvoorwaarden mag stellen, maar daarna haar handen van de projecten moet aftrekken. Dat stuit echter op problemen bij de betrokken departementen. De commissie is er niet in geslaagd een soort modelcontract uit te werken dat voor de verschillende partijen aanvaardbaar zou zijn. Uiteindelijk komen de commissies Infrastructuur dan niet veel verder dan de aanbeveling om de bouw van een paar tunnels te versnellen en bij die tunnels tol te heffen om op die manier middelen vrij te maken voor de financiering van andere infrastructuurprojecten.

Er is in beginsel wat voor te zeggen particulieren te belasten voor het gebruik dat zij van overheidsvoorzieningen maken. Veel infrastructurele voorzieningen zijn geen zuiver collectieve goederen die niet aan individuele gebruikers zijn toe te rekenen, maar quasi-collectieve goederen waarvan de gebruikers aanwijsbaar zijn. Naar de mate waarin burgers gebruik maken van de voorziening kan hun een prijs in rekening worden gebracht (het profijtbeginsel). Het profijtbeginsel is echter niet bij alle quasi-collectieve goederen toepasbaar. Onverenigbaar hoge inningskosten kunnen toepassing in de weg staan. Zo is b.v. het Nederlandse wegennet, dat wordt gekenmerkt door een zeer groot aantal op- en afritten, niet erg geschikt voor het heffen van tol. Collectieve financiering is dan efficiënter.

Zoals gezegd, komen de commissies-Oele en -Le Blanc niettemin met het idee van tolheffing op de proppen. Die tol moet dan geheven worden bij tunnels en bruggen, waar sluiproutes ontbreken. De tolheffing mag de doorgang van het verkeer onder geen beding belemmeren omdat anders slechts een verplaatsing van files optreedt. Geopteerd wordt voor een 'elektronisch accounting systeem', waarbij aan de hand van een elektronisch kenteken het aantal passages van individuele voertuigen wordt geregistreerd. De kentekenhouder kan dan eens per kwartaal een acceptgirokaart verwachten. Dit systeem zou binnen drie jaar operationeel kunnen zijn. Ook in het *Rapport van de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad* van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt van een dergelijk systeem melding gemaakt; in dat rapport wordt echter invoering voor 1995 praktisch niet haalbaar geacht.

Maar ook als we afzien van de technische problemen en de privacy-, controle- en fraudebezwaren die aan een dergelijk systeem kleven, vraagt men zich af waar we mee bezig zijn. Beschikken we in Nederland niet reeds over een organisatie die op doeltreffende wijze infrastructuur-investeringen met lange looptijd kan verrichten en die daar grote ervaring mee heeft? Een organisatie bovendien die over een bijzonder doelmatig invorderingsapparaat beschikt om die investeringen te financieren? We hebben toch een overheid! Die is bij uitstek geschikt om lange-termijninvesteringsprojecten met belangrijke positieve externe effecten te verrichten. Zij doet dat al jaren. De zorg voor een goede kwaliteit van de infrastructuur behoort tot de oudste staatstaken. Als de overheid dat nu niet meer klaarspeelt, moeten we kijken wat er dan met die overheid aan de hand is.

Dan stuiten we op een probleem dat al dikwijls is gesignaleerd 5), maar waar ook de commissie-Le Blanc weer tegenop is gelopen: de boekhoudkunde van het Ministerie van Financiën. De budgettaire regels van het rijk houden in dat investeringen en consumptieve uitgaven op één hoop worden geveegd en vervolgens onder de doem van het financieringstekort worden gebracht. Wat in geen enkele bedrijfsboekhouding voorkomt – dat investeringen en lopende uitgaven bij elkaar worden opgeteld – is bij het rijk de norm. Het politieke besluitvormingsproces zorgt er daarna voor dat de overheidsinvesteringen door consumptieve uitgaven worden verdrongen. Daar ligt het grootste knelpunt voor de economische infrastructuur. Niet bij het gebrek aan middelen, maar bij de uitzonderlijke wijze van boekhouden. Und das ist zu toll.

L. van der Geest

1) SER, *Advies economische infrastructuur*, 's-Gravenhage, maart 1987.

2) WRR, *Ruimte voor groei*, 's-Gravenhage, 1987.

3) McKinsey & Company, *Afrekenen met files*, Amsterdam, 1986.

4) Commissies Infrastructuur, *Rapport van de Commissie-Oele en Rapport van de Commissie-Le Blanc*, 's-Gravenhage, 1987.

5) Zie o.m. de Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Rapport tekorten en schulden van de publieke sector*, 's-Gravenhage, 1985.