



Tunnelvisie in plaats van gezond verstand

Auteur(s):

Rietveld, P.

Hoogleraar vervoerseconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage tot een RSA-symposium over de Westerscheldetunnel, oktober 2000, Terneuzen.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4327, pagina 760, 5 oktober 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

infrastructuur

Zeeuws Vlaanderen ligt tussen twee barrières: een fysieke barrière in het noorden (de Westerschelde) en een institutionele barrière in het zuiden (de staatsgrens). De vraag is van welke van deze twee barrières Zeeuws Vlaanderen het meest last heeft.

Tijdens de Belgische opstand (1830-1839) was het nog geen uitgemaakte zaak dat Zeeuws Vlaanderen bij Nederland zou gaan horen. De sympathie voor de Nederlandse zaak was er gering, met name in rooms-katholieke gemeenten. De groei van de rol van de nationale overheden in de twintigste eeuw heeft de betrokkenheid van perifere regio's zoals Zeeuws Vlaanderen op Nederland evenwel duidelijk versterkt. Tegelijkertijd leidde dit tot een zeker isolement van de grensregio's. Grensbewoners leven doorgaans 'met de rug naar de grens'. Uit empirisch onderzoek blijkt dat ruimtelijke interactie tussen regio's in aanzienlijke mate wordt afgeremd wanneer er een staatsgrens tussen ligt. Een evidente uitzondering is de smokkel die gedurende lange tijd tussen beide landen plaatsvond.

De ontwikkeling van de afgelopen decennia duidt op internationale integratie via de EU. Voor Nederland en België komt daar bij dat de taal geen belemmering uitoefent op de interacties.

De fysieke barrière tussen Zeeuws Vlaanderen en de rest van Nederland is enigszins geslecht door de bouw van de Liefkenshoektunnel bij Antwerpen. Met het minder worden van de institutionele barrière aan de zuidkant van Zeeuws Vlaanderen is het bovendien minder urgent geworden om de fysieke barrière van de Westerschelde aan de noordkant te verminderen.

Toch lijkt het er op dat de wens om Zeeuws Vlaanderen met Nederland te verbinden een rol heeft gespeeld bij de beslissing om tot aanleg over te gaan. Stel immers dat Zeeuws Vlaanderen tot België zou behoren, zouden we dan verwachten dat Nederland en België samen zouden besluiten tot aanleg? Het antwoord is duidelijk negatief. Dergelijke internationale projecten worden maar zeer zelden uitgevoerd en alleen als ze in het uitstralingsgebied liggen van steden zoals Parijs, Londen en Kopenhagen.

Verwacht gebruik

Bij een verbinding als deze zijn diverse ruimtelijke niveaus te onderscheiden: regionaal, nationaal, internationaal. De effecten zijn zeer verschillend op uiteenlopende ruimtelijke schaal. Op *regionaal* niveau gaat het om de onmiddellijke betekenis van de verbinding tussen beide delen van Zeeland voor de provincie. Gezien de geringe economische massa van de provincie Zeeland (370.000 inwoners) is de regionaal-economische betekenis ook tamelijk klein. De twee direct betrokken grootste kernen zijn Terneuzen (35.000 inwoners) en Middelburg-Vlissingen (ieder 45.000 inwoners). Wie op zoek is naar kernen met enigszins vergelijkbare omvang en afstanden komt uit op bijvoorbeeld Gorinchem (33.000 inwoners) en Gouda (71.000 inwoners). Wie nu van Gorinchem naar Gouda wil, moet een heel eind omrijden via Rotterdam of Utrecht. Of hij kan gebruik maken van de pont over de Lek bij Schoonhoven. Met alle respect voor deze laatste gemeenten, het ligt niet voor de hand om te investeren in verbetering van hun onderlinge bereikbaarheid middels een vaste oeververbinding door de Lek, zelfs niet als we noteren dat de Lek daar niet breed is zodat de kosten beperkt zouden zijn. In het vergelijkbare geval van Zeeuws Vlaanderen met een veel bredere rivier en daardoor een veel duurdere verbinding, is wel besloten tot aanleg. Er is blijkbaar met andere maatstaven gemeten dan doorgaans het geval is.

Op *nationaal* niveau is de verbinding van minder belang, want de bestaande tunnel bij Antwerpen voorziet hier al in. Op *internationaal* niveau zou de tunnel wellicht van belang kunnen zijn omdat deze een extra verbinding via de Kanaaltunnel biedt vanuit de regio Rotterdam. Maar hiervoor zou een goede verbinding tussen de tunnel en het Zeeuws-Vlaamse en Belgische hoofdwegennet moeten worden gemaakt. Vooralsnog blijft het belang van de tunnel beperkt tot een intern Zeeuwse aangelegenheid.

Kritische succesfactoren

Het succes van infrastructuurprojecten hangt niet alleen af van de plaats van het project in transportnetwerken, maar ook van macro-economische ontwikkelingen en complementair beleid. De macro-economische aspecten zien er thans gunstig uit. Het flankerende beleid van de overheid is een andere factor. Aan de zuidkant van de tunnel is adequate aansluiting op het Belgische wegennet nog niet in zicht.

Een andere dimensie is de economische stimulering van de regio door provincie en gemeenten. Gezien de vele initiatieven zal het aan de regionale overheid niet liggen. Maar waarom gewacht op de bouw van de tunnel bij zaken die op zichzelf ook al nuttig zijn? De aanleg lijkt te fungeren om een aantal zaken op de agenda te krijgen die toch al uitgevoerd zouden moeten worden.

Wat de tariefstelling betreft leren de ervaringen met de tunnel tussen Denemarken en Zweden dat een hoog tarief een sterk afschrikkende werking kan hebben op gebruikers van de verbinding. Met name als Zeeuws Vlaamse bewoners geen korting krijgen - zoals nu wel het geval is met de ponten - zullen velen erop achteruit gaan door de tunnel. Ga bijvoorbeeld uit van een reistijdwaardering van ongeveer achttien gulden per uur, die in Nederland veelal wordt gehanteerd, en een tarief van twaalf gulden. Dan blijkt dat de tijdswinst minstens veertig minuten moet zijn, willen de huidige gebruikers van de ponten profiteren. Wil de tunnel leiden tot groei in het Noord-Zuidverkeer, dan zou het tarief een stuk lager moeten zijn.

Verliezers niet alert

Wie zijn de winnaars en wie de verliezers? Een eerste categorie verliezers bestaat uit het personeel van de veerponten dat nu zijn baan verliest. Een tweede groep bestaat uit de Nederlandse belastingbetalers: het ziet er niet naar uit dat de verbinding kan worden gefinancierd door de heffing op het gebruik, zodat een aanvulling vanuit de schatkist nodig is. De derde groep verliezers bestaat uit degenen met een lage reistijdwaardering die nu zoveel moeten gaan betalen dat ze er in termen van gegeneraliseerde kosten op achteruit gaan.

Daar staan winnaars tegenover met een hogere tijdswaardering, voor wie het betalen van de heffing niet zo'n probleem is. Ook het regionale bedrijfsleven behoort hiertoe omdat de reistijdwaardering van zakelijk verkeer en goederenvervoer relatief hoog is.

Speciale aandacht verdient de ruimtelijke neerslag. Het westelijk deel van Zeeuws Vlaanderen, dat voorheen sterk op Vlissingen georiënteerd was via het veer Vlissingen-Breskens, gaat erop achteruit omdat er nu fors omgedreden moet worden. Gezien het bestaan van de Liefkenshoektunnel zou een meer westelijke variant meer voor de hand hebben gelegen.

Het basisidee achter de kosten-baten analyse is dat een project in principe voor uitvoering in aanmerking komt als de winnaars de verliezers minstens zouden kunnen compenseren. Een probleem is dat zulke compensatie in werkelijkheid niet plaatsvindt, waardoor verliezers aanleiding kunnen zien zich dermate tegen een project te verzetten dat draagvlak voor uitvoering ontbreekt. Maar in het geval van de vaste oeververbinding is helemaal geen kosten-baten analyse uitgevoerd, zodat ook niet duidelijk is of de verliezers in principe zouden kunnen worden gecompenseerd. Gezien het geringe belang van de verbinding ligt het niet voor de hand dat kosten-baten analyse een voldoende positief resultaat oplevert. Het is in een geval als dit jammer dat de verliezers onvoldoende alert waren. Dit levert een weinig opwekkend beeld van de besluitvorming over infra-structuur in Nederland.

Werkgelegenheidseffecten

Veel onderzoek naar de gevolgen van verbetering van infrastructuur richt zich op de werkgelegenheidseffecten. Dat was te begrijpen tot ongeveer 1995, toen er nog sprake was van aanzienlijke chronische werkloosheid. Maar de laatste jaren is werkloosheid steeds minder een probleem geworden. Omgekeerd betekent dit dat de arbeidsmarkt diverse tegenwerkende krachten kent, waardoor oorspronkelijke effecten uiteindelijk tegenvallen. Zo kan er sprake zijn van verdringing. Maar al te vaak worden distributieve effecten op lokaal niveau gehouden voor generatieve effecten.

Een andere manier waarop de werkgelegenheidsontwikkeling zich kan manifesteren is dat deze gerealiseerd wordt door het aantrekken van buitenlanders. In het geval van Zeeuws Vlaanderen kunnen dat Belgen zijn. Hoe Europees gezind de Nederlander ook mag zijn, het ligt niet voor de hand dat hij dit een aansprekend effect van de aanwending van zijn belastinggeld zal vinden.

Op langere termijn...

Bij infrastructuurprojecten gaat het om effecten waarbij het wel tien of twintig jaar kan duren voor ze geheel zijn gerealiseerd. Daardoor zijn ze moeilijk vast te stellen. Maar er is een analytische uitweg. Als economische actoren inderdaad denken op termijn te kunnen profiteren van de aanleg, zullen de gevolgen op de grondmarkt voelbaar zijn. Er mag een verhoging verwacht worden van de prijs van bouwgrond. Een dergelijk effect kan zich al voordoen vanaf het moment dat het project een serieuze kans lijkt te maken in de politieke discussie. Zeker nadat het besluit tot aanleg is genomen kan men prijsstijgingen verwachten. Ik ben echter geen gegevens tegengekomen die wijzen op substantiële prijseffecten na het besluit tot aanleg van de Westerscheldetunnel.

Onderzoek kan beter

Soms is het moeilijk om wens en reële verwachting te onderscheiden. Boeckhout en Holt hebben studie gedaan naar de effecten van de tunnelaanleg ¹. Van deze studie moet gezegd worden dat de werkgelegenheidsprognoses toch wel fors uitvallen. De onderbouwing van de cijfers is niet dwingend. De mogelijkheid van verdringing komt onvoldoende aan de orde.

Een andere zwakte is dat het onderzoek gekenmerkt wordt door enige bijziendheid. De focus is op de effecten voor Terneuzen en omgeving. Op zich is dit legitiem, maar het risico bestaat dat zo verondersteld wordt dat de majeure effecten juist daar zullen plaats vinden. De mogelijke dynamiek in de rest van Zeeland en de mate waarin deze ten koste kan gaan van de situatie in Zeeuws Vlaanderen blijft buiten beeld. Diverse elementen uit het bestudeerde programma zouden ook zonder tunnel heel goed kunnen worden uitgevoerd. De effecten ervan kunnen dan ook niet altijd aan de tunnel worden toegeschreven.

Overigens moet worden benadrukt dat de economische wetenschap op dit terrein nog niet veel eclatante successen heeft behaald. Het is blijkbaar intrinsiek zeer moeilijk om de lange termijn aanpassingen van regionale economieën aan infrastructuur verbeteringen te voorspellen.

Conclusie

Nu de bouw van de tunnel een feit is, is het zaak om er het beste van te maken. Dit impliceert onder meer een hoge prioriteit om de aansluiting op de grotere wegennetwerken op orde te krijgen. Ook ligt het voor de hand om de heffing voor het gebruik laag te houden.

De marginale kosten van het gebruik van de tunnel zijn laag. Dat impliceert wel dat de balans tussen winnaars en verliezers in ongunstige richting verschuift. De belastingbetaler moet meer betalen. Maar het totaal van baten en lasten verbetert. We hebben weinig aan een tunnel alleen voor de elite

¹ Zie hun bijdrage in: F. Boekema en E. Kuijpers (red.), *Westerscheldetunnel; op weg naar nieuwe economische dynamiek in een Nederlands-vlaamse grensregio?*, Shaker, Maastricht, 2001.