



## Weg besluitvorming?

**Auteur(s):**

Rienstra, S.A.,  
Rosenberg, F.  
Schol, E.

*Erna Schol is opdrachtgever Mobiliteit en Economie bij de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Sytze Rienstra en Freddie Rosenberg zijn vanuit Ecorys gedetacheerd bij de avv [sytze.rienstra@ecorys.com](mailto:sytze.rienstra@ecorys.com)*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4391, pagina D25, 21 december 2002

**Rubriek:**

Dossier: Weg voor je geld

**Trefwoord(en):**

politiek

*Infrastructuur aanleggen via een vaste beslisregel en zelffinanciering: het klinkt bijna te mooi om waar te zijn. De politieke besluitvorming duurt nu meestal lang. Vaak is er maatschappelijke weerstand. Biedt het systeem een realistische oplossing? Hiervoor is het belangrijk te kijken naar de praktische aannames en te toetsen in hoeverre het systeem voldoet aan aspecten die meegenomen worden in de huidige besluitvorming.*

**'De gebruiker betaalt' is een belangrijk principe in de meeste markten. Bij infrastructuur is deze relatie deels losgelaten. De financiering vindt plaats via de rijksbegroting, terwijl er anderzijds allerlei heffingen geheven worden zonder dat er een directe relatie is tussen consumeren en betalen. 'Weg voor je geld' past op de infrastructuurvraag en -aanbod deze meer algemene principes toe, zodat het profijtbeginsel veel meer geldt. De gebruiker betaalt een prijs al naar gelang zijn kosten. Als de vraag en de bereidheid te betalen groot genoeg is, wordt infrastructuur uitgebreid.**

Het voorgestelde systeem brengt consumeren en betalen dichter bij elkaar, waardoor de beslissing om al dan niet te reizen beter wordt afgewogen. Ook het draagvlak voor heffingen wordt zo groter. Het op deze wijze bevorderen van de werking van de mobiliteitsmarkt is daarom aantrekkelijk en leidt tot een beter maatschappelijk optimum. Door de rechtstreekse relatie met financiering op wegvakniveau bevordert het een zakelijke afweging bij de aanleg. In die zin past het systeem in het huidige beleid, dat zakelijke besluitvorming en agentschapvorming van Rijkswaterstaat voorstaat.

Als we even afzien van de precieze uitwerking van het systeem, behelst 'Weg voor je geld' vier elementen:

- » de invoering van een variabele congestieheffing die differentieert naar tijd en plaats;
- » de politieke besluitvorming over aanleg of uitbreiding wordt vervangen door een 'beslisregel';
- » er wordt een directe koppeling gerealiseerd tussen prijzen heffen en de kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur per wegvak;
- » invoering van een 'platte' kilometerheffing ter betaling van onderhoud van wegen en externe effecten als emissies, geluidhinder en veiligheid.

We beseffen dat het doel van deze studie niet was om een uitgewerkt voorstel te doen. Er zijn echter nogal wat aspecten die in de besluitvorming wel, maar in de beslisregel geen rol spelen. Dit betreft een aantal praktische aannames en cruciale politieke aspecten.

### Praktische problemen

De studie gaat er impliciet vanuit dat de invoering van het systeem geen investeringen en onderhoud met zich meebrengt. Er wordt dan ook aangegeven dat er een positief maatschappelijk saldo ontstaat bij invoering. De kosten van een gedifferentieerd (fraudebestendig!) heffingsstelsel, met voorzieningen in alle auto's, bakens of satellieten en een inningsystematiek, moeten niet onderschat worden, zoals studies naar rekeningrijden en kilometerheffing laten zien. Het is meer dan waarschijnlijk dat de kosten veel hoger zijn dan de maatschappelijke baten van € 700 miljoen die berekend zijn in de studie. Hoewel er wordt gesuggereerd dat de kosten-batenanalyse van nieuwe infrastructuur vervangen kan worden, lijkt een goede kosten-batenanalyse om de maatschappelijke haalbaarheid van dit systeem te bepalen meer dan wenselijk!

Verder wordt ervan uitgegaan dat de kosten en opbrengsten van weginfrastructuuruitbreiding vaststaan. In de praktijk zal er eerst uitgebreid gestudeerd moet worden op bijvoorbeeld de investeringskosten: die verschillen zeer sterk per locatie. Bovendien zijn de risico's op kostenoverschrijdingen groot en zullen er in praktijk alternatieve oplossingen zijn: gaan we een weg verbreden, ergens anders een nieuwe weg aanleggen of het openbaar vervoer verbeteren? De beslisregel gaat automatisch uit van de eerste oplossing. Toch is

bijvoorbeeld in Amsterdam de keuze gemaakt om de A5 aan te leggen in plaats van de A10 te verbreden. Verder spelen netwerkeffecten op wegen elders (verschuiven van knelpunten!), het effect op het openbaar vervoer en bijvoorbeeld het genereren van nieuwe mobiliteit een belangrijke rol die nu niet in de beslisregel opgenomen is. Het bestuderen van alternatieven en dus besluiten is nog steeds nodig. Dit kan in de praktijk niet vervangen worden door de regel.

Een volgende impliciete resultante van het systeem is dat er geen inspraak nodig is, maar dat op basis van objectieve beslisregels besloten zou kunnen worden. Hoewel de spoedwet Weguitbreiding de inspraakprocedures verkort, is het alleen al juridisch gezien niet mogelijk om over wegwitbreidingen 'zomaar' te beslissen (zie bijvoorbeeld de milieu-effectrapportage). Juist vanwege de grote impact van infrastructuur op de leefbaarheid kunnen besluitvormingsprocedures niet zomaar vervangen worden.

## **Elementen in de besluitvorming**

De overheid besluit infrastructuur aan te leggen om tal van redenen. Congestie en de financiële kosten en baten zijn daarbij belangrijk, maar in de politieke besluitvorming spelen ook heel andere aspecten een rol. Het gaat hierbij om zaken als marktfalen, sociale redenen, indirecte effecten, de externe effecten en strategische aspecten. 'Weg voor je geld' lost het marktfalen grotendeels op - er wordt een prijs voor infrastructuur betaald, zodat de markt zijn werk kan doen. De overige redenen blijven echter bestaan.

### *Sociale effecten*

Infrastructuur heeft een sociale functie vanuit het rechtvaardigheidsprincipe. De overheid garandeert groepen in de samenleving en perifere regio's een bepaald niveau van bereikbaarheid, ook als dat niet rendabel is. Bovendien wordt infrastructuur aangelegd om economische activiteiten te herverdelen: door de aanleg verplaatsen activiteiten zich, waardoor bepaalde regio's kunnen profiteren. Dit kan de aanleg of uitbreiding rechtvaardigen, ook als er geen voldoende betalingsbereid is. Dit is een politieke keuze waarvoor de beslisregel geen oplossing biedt.

Het voorgestelde systeem zal waarschijnlijk onrechtvaardig aanvoelen. Als de vraag net niet groot genoeg is om nieuwe infrastructuur aan te leggen, is de heffing zeer hoog. Als de uitbreiding plaats heeft gevonden, wordt de heffing laag of zelfs nihil. Pas als er nieuwe congestie dreigt te ontstaan, stijgt de heffing weer. Er wordt gevoelsmatig betaald voordat de infrastructuur er ligt, en niet na de uitbreiding. De vraag is of dit eerlijk is, of belangrijker nog: eerlijk gevonden wordt.

### *Indirecte effecten*

Naast directe effecten op gebruikers die voor een deel in de rest van de economie doorgegeven worden, treden er door aanleg van infrastructuur ook indirecte effecten op. Door de verlaging van transportkosten kunnen markten die onvolkomen zijn beter functioneren. Het bekendste voorbeeld is de arbeidsmarkt. Door verbetering van de infrastructuur wordt de actieradius van personen en het wervingsgebied van bedrijven groter, waardoor vacatures meer, beter en sneller vervuld worden. Ook verbetert de internationale concurrentiepositie, waardoor extra internationale bedrijven aangetrokken kunnen worden. In de besluitvorming speelde bijvoorbeeld de ontsluiting van de mainports Schiphol en Rotterdam een belangrijke rol. Deze indirecte effecten spelen een belangrijke rol in de besluitvorming. 'Weg voor je geld' houdt hiermee geen rekening.

### *Externe effecten*

In het voorgestelde systeem wordt er voor de niet congestiegerelateerde externe effecten (leefbaarheid, broeikasgassen, veiligheid) een 'platte' kilometerheffing geïnd, die hiervoor compenseert. In praktijk treedt echter een deel van de effecten sterk lokaal op, zoals geluidsoverlast, lokale emissies, stankoverlast en barrièrewerking. Juist deze aspecten spelen een grote rol in de besluitvorming, mede omdat deze vaak een relatief kleine groep belanghebbenden treffen, die veel druk kunnen uitoefenen.

Bovendien structureert infrastructuur de ruimtelijke spreiding van activiteiten. Wegen zijn zo een middel om gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Deze structurerende werking is van belang voor de leefbaarheid van binnensteden, de ontwikkeling van steden en soms ook de clustervoordelen die hiermee behaald kunnen worden.

### *Strategische aspecten*

Strategische aspecten spelen daarnaast een belangrijke rol in de besluitvorming. Zo kan infrastructuur aangelegd worden om mainports verder te ontwikkelen, internationale contacten en sociale cohesie te stimuleren of het imago van een regio te verbeteren. Hoewel economische studies de baten vaak niet direct kunnen aantonen, speelt in de politieke besluitvorming visie een belangrijke rol.

### *Alternatieve aanwending*

Besteden we geld aan infrastructuur, zorg, onderwijs of veiligheid? De politiek houdt graag keuzevrijheid en neemt mede besluiten op basis van kiezersvoorkeuren, zeker gezien de zeer grote bedragen die met infrastructuur gemoeid zijn. Het voorgestelde systeem zorgt ervoor dat de politiek deze keuze niet meer kan maken.

## **Tot slot**

Het uitgewerkte systeem is veelbelovend en verdient verdere uitwerking. Logischerwijs zijn veel aspecten nog niet uitgewerkt en uitgedacht. Het systeem biedt evenwel goede aanknopingspunten voor een rationelere besluitvorming, maar ook voor een andere inrichting van de wijze waarop infrastructuur beheerd en gefinancierd wordt. Bij een eventuele verdere uitwerking dient in de beslisregel echter rekening gehouden te worden met een bredere afweging dan puur de betalingsbereidheid van automobilisten. De voorgestelde methode biedt derhalve vooral mogelijkheden om besluitvorming rond het oplossen van congestieknelpunten op te lossen, maar dit is slechts één (belangrijke) reden om infrastructuur uit te breiden.

Het voorgestelde systeem houdt slechts in beperkte mate rekening met afwegingen die in de politieke besluitvorming meestal een grote rol spelen.

Bovendien zou er meer aandacht moeten zijn voor de kostenkant, inpassingvraagstukken en alternatieven. Een bredere afweging á la oe (e)i blijft nodig om de studie naar alternatieven te verbreden en de besluitvorming te ondersteunen. Bij een eventuele verdere uitwerking zijn de lessen die daar getrokken zijn, daarom relevant<sup>1</sup>. Het is in ieder geval essentieel dat er ruimte blijft voor politieke besluitvorming, die breder kijkt dan puur financieel-economische aspecten.

---

## 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. Ruitenber: [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](#)

---

<sup>1</sup> BCI, Evaluatie OEEI-leidraad, Den Haag, 2002. Zie ook de bijdrage van Carl Koopmans in dit dossier