

Economie en infrastructuur

Sinds het midden van de jaren zeventig zijn de investeringen van de overheid in de grond-, weg- en waterbouw sterk gedaald. Bij de rijksoverheid is het investeringsvolume reëel gezien ongeveer met een kwart verminderd, bij de provincies en gemeenten zijn de kapitaaluitgaven ten behoeve van wegen, bruggen, waterwegen, rioleringen e.d. nog sterker teruggelopen. Dit zou er op kunnen wijzen dat de noodzakelijk geachte infrastructuur in Nederland haar voltooiing begint te naderen. Misschien is na enkele decennia bouwen de inrichting van ons land globaal gesproken „klaar” en kan de netto investeringsquote van de overheid blijvend naar een lager niveau worden teruggebracht.

Ongetwijfeld geldt voor sommige onderdelen van de infrastructuurle inrichting van het land dat het verzadigingsniveau naderbij komt. Na de voltooiing van de pijlerdam in de Oosterschelde komt het einde van de Deltawerken in zicht; het grootste deel van de Nederlandse woningvoorraad is inmiddels op een riolering aangesloten, en het heeft ook geen zin om met het aanleggen van nieuwe autosnelwegen door te blijven gaan als al een groot deel van het land is geasfalteerd. Toch lijkt het optreden van een zekere verzadiging niet de voornaamste oorzaak van het terugvallen van de overheidsinvesteringen op civiel-technisch gebied. De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat ook allerlei investeringen die nog wel noodzakelijk worden geacht, op de lange baan zijn geschoven of geheel achterwege gelaten. De overheidsinvesteringen zijn een uiterst kwetsbare bestedingscategorie gebleken in het totale uitgavenpakket van de overheid. Terwijl als gevolg van wettelijke verplichtingen, politieke pressie en gegroeide verwachtingspatronen het grootste deel van de collectieve uitgaven niet of nauwelijks op korte termijn kan worden verlaagd, kunnen geplande investeringsprojecten wel relatief eenvoudig worden geschrapt of naar de toekomst verschoven, en er bestaat geen krachtige lobby die voor instandhouding of verbetering van de infrastructuur in ons land opkomt. De investeringsartikelen vormen daarom een gemakkelijke prooi in de opeenvolgende bezuinigingsronden.

Het bekribbelen op infrastructuurle investeringen kan misschien een aantal jaren zonder al te veel merkbare gevolgen voor de economie worden volgehouden, het is duidelijk dat het ontstaan van een achterstand in de kwaliteit van de infrastructuur een land op den duur bijzonder veel schade kan berokkenen. Goede verbindingen voor het verkeer over land, over het water en door de lucht, goede faciliteiten op het gebied van de telecommunicatie, toegankelijke en goed geoutilleerde (zee)havens, een efficiënte ruimtelijke ordening en een goede beheersing van de waterhuishouding vormen essentiële voorwaarden voor het goed functioneren van een ontwikkelde economie. En zeker voor de Nederlandse economie, waarin de landbouw en de handels- en distributie-activiteiten zo'n voorname plaats innemen en die bovendien wordt gekenmerkt door een grote openheid ten opzichte van het buitenland, geldt dat een bijzonder groot risico wordt genomen als de infrastructuur wordt verwaarloosd. Daarom is het niet verbaasd dat er de laatste tijd steeds meer bezorgde geluiden zijn te horen over het voortdurend dalende peil van de overheidsinvesteringen in ons land. Zijn we niet onverantwoord bezig als de kwaliteit van de infrastructuurle voorzieningen, die zo belangrijk is voor de productiecapaciteit op lange termijn, aan het korte-termijnbezuinigingsbeleid wordt opgeofferd?

In dit nummer van *ESB* wordt nader op de problematiek van de achterblijvende investeringen in infrastructuur ingegaan 1). Naast algemene beschouwingen over de relatie economie-infrastructuur zijn bijdragen opgenomen over de situatie in verschillende sectoren, zoals in de wegenbouw, bij de spoorwegen, in het havenbeheer en bij Rijkswaterstaat. Als uit de verschillende artikelen één gemeenschappelijke conclusie valt te trekken, is het wel dat ook in tijden van budgettaire krapte de investeringen op een redelijk niveau dienen te worden gehandhaafd om geen onaanvaardbare wissel op de toekomst te trekken. Maar hoe weten we welke investeringsinspanningen daarvoor noodzakelijk zijn? Gezien het zeer-lange-termijnkarakter van veel infra-

structurele investeringsprojecten zijn de onzekerheden buitengewoon groot. Het kan best zijn dat door nu nog onvoldoende onderkende technische en economische ontwikkelingen de toekomstige behoeften aan b.v. landbouwgronden of verkeersinfrastructuur geheel verkeerd worden geraamd. Als we alleen al zien hoe snel de bevolkingsprognoses voor het jaar 2000 naar beneden zijn bijgesteld, hoezeer de groeivoorspellingen fluctueren en hoe de verkeers- en vervoersprognoses telkens veranderen, is het gevaar van infrastructuurle „missers” buitengewoon groot. De directeur van het Rotterdamse Havenbedrijf, ir. H. Molenaar, geeft in dit nummer het voorbeeld hoe overspannen groeiverwachtingen in de jaren zestig tot een overschot aan zeehaventerrein hebben geleid waardoor nu nog duizenden hectaren braak liggen en een maatschappelijk kapitaal van ettelijke miljarden guldens wellicht tot het eind van de eeuw renteloos is vastgezet. Toch mag de conclusie niet zijn dat het beter is maar helemaal niet te investeren, want ook op het gebied van de infrastructuurle is stilstand achteruitgang. Economische en technische ontwikkelingen stellen telkens nieuwe eisen en niets doen is de zekerste weg naar afbraak van het productiepotentieel.

Wat moet er dan gebeuren? Waarschijnlijk is een macronorm voor de investeringsquote van de overheid niet te geven; het enige houvast voor het nemen van investeringsbeslissingen is dat per project wordt bekeken of het gaat om een maatschappelijk rendabele investering. Met behulp van maatschappelijke kosten-batenanalyse en andere projectevaluatiemethoden kan worden geprobeerd tot een zo betrouwbaar mogelijke raming van de financiële en niet-financiële kosten en baten te komen, waarna een afweging en beslissing kunnen plaatsvinden. Uiteraard geldt ook voor deze methoden dat de betrouwbaarheid ervan lijdt onder het beperkte inzicht in toekomstige ontwikkelingen en het wisselvallige belang dat aan de verschillende maatschappelijke doelstellingen wordt gehecht. Maar wanneer op basis van de nu beschikbare kennis en de nu geldende politieke voorkeuren een positief maatschappelijk rendement wordt voorzien, zou niet moeten worden gearzeld de investering te verrichten. Dit geldt te meer nu in een onderbezette economie nieuwe investeringen uiterst welkom zouden zijn. Het zou zelfs kunnen zijn, zoals in de bijdrage van ir. M. Bijl in deze *ESB* wordt gesuggereerd, dat overheidsinvesteringen een voorttrekkersrol bij het economische herstel en de toekomstige groei kunnen vervullen. Als dat inderdaad het geval is — het verband tussen overheidsinvesteringen en economische groei zou nader moeten worden onderzocht — is dat een reden te meer om het huidige interingsbeleid op het gebied van de infrastructuur 180 graden om te gooien.

Natuurlijk kunnen alle positieve capaciteits- en bestedings-effecten die van overheidsinvesteringen zijn te verwachten, de knellende financiële problematiek op de diverse overheidsniveaus niet wegpoetsen. Maar wanneer het gaat om rendabele projecten moet er voor de financieringsproblemen een oplossing te vinden zijn. Zoals in verschillende bijdragen in dit nummer wordt bepleit, verdient het aanbeveling te onderzoeken in hoeverre allerlei infrastructuurle werken zich lenen voor (mede)financiering door particuliere investeerders. Hier liggen mogelijkheden tot toepassing van privatisering en het profijtbeginsel die nog onvoldoende worden benut. Wanneer bedrijven en particulieren een rechtstreeks belang hebben bij de aanwezigheid van een goede infrastructuurle is er niets op tegen om ze in de gevallen waarin dat mogelijk is, in de kosten te laten bijdragen. Dat komt alleen de afweging maar ten goede.

Met die afweging is nu iets mis, want als financiële schaarste het doen van verantwoorde investeringen verhindert, dan is er verkeerde zuinigheid in het spel. Zuinigheid die de wijsheid bedriegt.

L. van der Geest

1) Dit nummer verschijnt mede naar aanleiding van het congres „Civiele techniek in de (economische) branding”, dat is gehouden op 12 oktober 1983 te Delft.