

# Maatschappelijke ontwikkelingen en Rijkswaterstaat

DRS. J. KARS\*

**Overheidsinvesteringen, en met name investeringen in de grond-, weg- en waterbouw, worden beïnvloed door uiteenlopende ontwikkelingen in de samenleving. In dit artikel onderscheidt de auteur vier naoorlogse perioden die op de planning en evaluatie van grote overheidsprojecten van zeer verschillende invloed zijn geweest. Hij constateert dat momenteel weer meer het besef groeit dat overheidsinvesteringen van groot belang zijn voor de ontwikkeling van de economie, niet alleen wat betreft de werkgelegenheid die infrastructurele werken bieden, maar ook ter ondersteuning van de bedrijvigheid in de particuliere sector. Dat neemt niet weg dat de verschuiving die in de loop der tijd heeft plaatsgevonden naar een kritischer evaluatie van overheidsinvesteringen t.a.v. milieu-aspecten, veiligheid en ruimtelijke ordening, een grote rol blijft spelen bij de selectie van projecten. Ten slotte constateert de auteur dat mede door de financiële perikelen van de overheid de afweging steeds scherper moet worden.**

## Economie en infrastructuur

In de loop der jaren is de betekenis die aan infrastructurele werken is toegekend voor de economische ontwikkeling sterk veranderd. Daarbij zijn in de naoorlogse periode vier tijdvakken te onderscheiden, die geleidelijk in elkaar overgaan. Dit zijn: 1. de wederopbouw; 2. een periode van sterke welvaartsgroei; 3. een periode van selectieve groei, overgaand in 4. een periode van stagnatie. In dit artikel wordt globaal geschetst hoe de economische ontwikkelingen in deze perioden de infrastructurele investeringen beïnvloedde. Daarna wordt kort aangegeven hoe de perspectieven voor de nabije toekomst zijn.

### De wederopbouw

De wederopbouwperiode kenmerkte zich, mede dank zij de Marshall-hulp, door een voortvarende aanpak van het herstel van de oorlogsschade, en een snelle ontwikkeling van Nederland van een agrarische samenleving naar een geïndustrialiseerde maatschappij. Deze wederopbouw werd planmatig aangepakt. Zo verscheen een economisch herstelplan waarmee de basis voor deze ontwikkeling werd gelegd. Omstreeks 1950 kon reeds van een volledig herstel van datgene dat bij de oorlogshandelingen was vernield, worden gesproken. De productie in de nijverheid, die in 1945 nog maar 30% was van het niveau van 1938, bereikte reeds in 1950 1½ keer het niveau van 1938. De werkloosheid lag in 1948 op een historisch laag peil van 1,9% van de beroepsbevolking.

In het licht van deze ontwikkelingen groeide het verkeer en vervoer snel. Werd er bij voorbeeld in 1948 nog 43,8 miljoen ton aangevoerd in Rotterdam, in 1950 was dit reeds 76,9 miljoen ton geworden. De tijd van de massamotorisering was evenwel nog niet aangebroken. De infrastructuur was hiervoor ook nog niet toegerust. Het hoofdwegennet bij voorbeeld besloeg in 1950 ca. 100 km. Bij de afweging van nieuwe projecten telde vooral het economisch belang. Ondanks het toen ook al krappe overheidsbudget werden infrastructurele werken in een hoog tempo uitgevoerd.

Illustratief voor de bedrijvigheid in die periode was het hervatten van het in cultuur brengen van de Noordoostpolder, van de aanleg van de Fries-Groningse kanalen en de aanleg van de scheepvaartverbinding van Amsterdam met de Rijn, welke rond 1951/1952 gereedkwam. In Rotterdam werd gestart met de aanleg van de Botlek.

### De periode van sterke welvaartsgroei

In de daaropvolgende periode kwam een sterke economische

groei tot stand. Een belangrijke voorttrekkende rol werd daarin vervuld door de sterke groei van de wereldhandel. Ons land heeft van deze groei behoorlijk kunnen profiteren door het open karakter van de Nederlandse economie, door de sterke industrialisatie, maar ook door de gunstige geografische ligging. De economische groei was de spil waar alles om draaide: deze zorgde voor voldoende werkgelegenheid en toeneming van de welvaart. Deze politiek kwam tot uitdrukking in een aantal tussen 1949 en 1963 geschreven industrialisatienota's. Een weerspiegeling van de sterke industriële groei is terug te vinden bij het goederenvervoer. Zo steeg het goederenvervoer over de weg in de periode 1963 tot 1970 van 125,6 miljoen ton naar 338,2 miljoen ton.

In die tijd verscheen ook de *Tweede nota ruimtelijke ordening*. Uitgangspunt bij de totstandkoming hiervan was een groei van de bevolking naar 20 miljoen personen in 2000. Gebundelde deconcentratie en de spreiding naar de verschillende landsdelen waren de kernwoorden van deze tijd. Ten behoeve van de economische ontwikkeling werden de meest grootschalige plannen ontwikkeld. Zo ging het *Plan 2000+* uit van een hoefijzervormige havenontwikkeling geïnitieerd vanuit Rotterdam. De Hoekse Waard zou moeten worden opgeofferd aan een groot havenindustriële complex met daarop aansluitend woongebieden. In die tijd kwam de Europoort tot ontwikkeling met een sterke groei van de petrochemische industrie. Te zamen met de ontwikkeling van de hoogovens in Duitsland — nodig om het „Wirtschaftswunder“ draaiend te houden — zorgde deze er voor dat Rotterdam zijn positie als eerste haven ter wereld verder verstevigde. In 1970 was de aan- en afvoer in Rotterdam al gegroeid tot 414,6 miljoen ton (exclusief vervoer naar België).

De toegenomen welvaart uitte zich in een explosieve ontwikkeling van het personenautobezit en -gebruik, zoals tabel 1 illustreert.

Tabel 1. Autobezit en -gebruik

	Autobezit	Auto-intensiteit (1 auto per .... inwoners)	Voertuigkilometers (in miljoenen)
1960 .....	522.000	22	9.240
1965 .....	1.272.000	9,7	21.490
1970 .....	2.465.000	5,3	42.100

\* De auteur is hoofd-directeur van de hoofdafdeling Financieel-Economische en Planologische Zaken van de Hoofdirectie van Rijkswaterstaat.

Tevens deed zich een verschuiving van het openbaar vervoer naar het particulier vervoer voor. Vanaf 1963 tot 1973 was er bij de spoorwegen zelfs sprake van een absolute daling van het aantal reizigerskilometers.

Beide ontwikkelingen — verkeersgroei en schaalvergroting — noopten op hun beurt tot omvangrijke investeringen, nodig voor de aanpassing van de infrastructuur. Het wegenbeleid werd vastgelegd in het *Rijkswegenplan 1968*. Het geplande hoofdwegenet omvatte 3.700 km. Gegeven de wens tot snelle realisering en de enorme kosten werd in 1966 tot de instelling van het Rijkswegenfonds besloten, aanvankelijk alleen voor de nieuwe investeringen. In de periode 1950–1970 werd ca. 800 km toegevoegd aan het hoofdwegenet. In dezelfde periode werd de toegangseul tot de haven van Rotterdam enkele malen verdiept, werd gestart met de Schelde-Rijnverbinding en kwam de Europoort gereed. De werkzaamheden aan de droogmaking van de IJsselmeerpolders werden voortgezet en van de Deltawerken kwamen de eerste onderdelen gereed.

#### De periode van selectieve groei

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig kwam er een kentering in het denken over economische groei. De voordelen van economische groei moesten worden afgewogen tegen de nadelen ervan. In het overheidsbeleid kwam dit het duidelijkst naar voren in de *Nota inzake de selectieve groei* van de toenmalige minister van Economische Zaken Lubbers. Dit betekende een nevenschikking van verschillende beleidsdoelstellingen, waaronder die van economische groei. Die verbreding van de doelstelling bleek ook in het in 1977 uitgebrachte *Structuurschema verkeer en vervoer*, waarin werd gesproken over het tegemoet komen aan de vraag naar vervoer onder restrictie van een groot aantal randvoorwaarden. Het economische aspect was slechts één van deze. Daarnaast was het beleid gericht op bevordering van het openbaar vervoer, omdat men van mening was dat aan dit systeem minder nadelen kleefden. De weerstand tegen autoverkeersvoorzieningen groeide sterk. Werde vroeger aanleg van nieuwe infrastructuur onlosmakelijk verbonden met economische groei, thans werd daar genuanceerder over gedacht. Wegaanleg was geen vanzelfsprekendheid meer. Inspraak had een wezenlijke invloed op de besluitvorming. De beleidsvoorbereiders ontwikkelden verschillende tracévarianten hielden met steeds meer aspecten rekening. De *Tracénota* groeide van een boekje van 20 pagina's tot een lijvig boekwerk.

Begrotingstechnisch kenmerkte deze tijd zich door een afnemende politieke interesse voor infrastructuur. Vanwege de ook toen reeds aanwezige bezuinigingsdwang werden steeds weer nieuwe aanslagen op de investeringsdepartementen uitgevoerd. Eén van de eerste stappen daarbij was dat uit het Rijkswegenfonds niet alleen de investeringen moesten worden betaald, maar ook het onderhoud en de exploitatie. Door de groei van de onderhoudslast leidde dit tot een schaarbeweging, waarbij de investeringsuitgaven steeds meer in de verdrinking kwamen (zie tabel 2).

Tabel 2. Rijkswegenfonds 1968–1983, in mln. gld.

	Lopende prijzen		Prijspeil 1983	
	aanleg	onderhoud	aanleg	onderhoud
1968 .....	513	—	1.410	—
1973 .....	677	184	1.313	357
1978 .....	502	310	683	423
1983 .....	459	521	459	521

Ook andere investeringsprojecten werden onder schot genomen. Het besef dat goede infrastructurele voorzieningen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor economisch herstel was nog niet voldoende doorgedrongen. Niettemin kwam in die periode een aantal belangrijke infrastructurele voorzieningen gereed, zoals de Maasvlakte en de Schelde-Rijnverbinding. Het hoofdwegenet werd in een relatief kort periode (1970–1975) met zo'n 600 km uitgebreid.

#### De periode van stagnatie

Mede onder invloed van twee oliecrises, ging de „selectieve” groei vrij abrupt over in „geen groei”. De neergaande fase in de golf van voorspoed was ingetreden. Een situatie die met een hoge werkloosheid gepaard ging. De infrastructurele investeringen kwamen

sterk onder druk te staan. Thans echter groeit het besef dat overheidsinvesteringen van belang zijn voor onze nationale economie. Dit belang wordt in het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers als volgt verwoord: „Daartoe is ook een actief economisch structuurbeleid onontbeerlijk. Het industrialisatiebeleid zal worden geïntensiveerd, waarbij een projectmatige aanpak van investeringen door middel van een gecoördineerd optreden van bedrijfsleven en overheid een belangrijke plaats zal innemen. Ook zullen die produktieve overheidsinvesteringen die duidelijk bijdragen aan de versterking van onze economie, worden gestimuleerd”. Voor infrastructuurvoorzieningen wordt dus een belangrijke plaats gezien in het beleid dat moet leiden tot herstel van de marktsector en van de economie. Niet alleen vanwege het voorwaardenscheppende karakter ervan maar ook vanwege de directe impuls voor de economie. Maar met deze constatering zijn we er nog niet. Want zoals uit de recente Miljoenennota blijkt is er nog geen ruimte gevonden om een verschuiving aan te brengen van consumptieve overheidsbestedingen naar investeringsuitgaven.

Voor Rijkswaterstaat betekent deze kentering in het denken wellicht dat de investeringsartikelen bij komende bezuinigingsronden zoveel mogelijk worden ontzien en dat sommige ervan mogelijk anderszins na afloop van de Oosterscheldewerken enige verhoging mogen ondergaan. Voorop dient daarbij te staan dat met name de produktieve investeringen een impuls behoeven. Recent is door de wetswijziging van de Motorrijtuigenbelasting de hoogte van de opcenten geïndexeerd waardoor naar verwachting het investeringsvolume (f. 463 mln. in 1984) van het Rijkswegenfonds op een constant niveau kan worden gehouden. Gegeven het voorgaande is het plaatje voor de overige investeringsartikelen nog onzeker. Wat wél zeker is, is dat de tijden van weleer, zoals aan het eind van de jaren zestig, nooit zullen terugkeren.

#### Toekomstperspectieven

Hoe ziet het beeld er nu voor de toekomst uit. Ons land is nog lang niet afgebouwd. Er bestaat nog steeds een zekere spanning tussen de beleidsvoornemens zoals die bij voorbeeld zijn neergelegd in structuurschema's en de daarvoor beschikbare middelen. De behoefte aan nieuwe infrastructurele voorzieningen is evident. Wel wordt, bij voorbeeld in de wegensector, onderkend dat de behoefte aan nieuwe hoofdverbindingen kleiner is dan voorzien in het *Rijkswegenplan 1968*. Hieraan zijn de gewijzigde inzichten in de bevolkingsgroei, de ruimtelijke ordening, maar ook het zwaarder laten wegen van aspecten als leefmilieu en natuur en landschap debet. Het *Rijkswegenplan 1983* gaat uit van een hoofdwegenet van 3.281 km, ten opzichte van het vorige plan een vermindering van ruim 400 km.

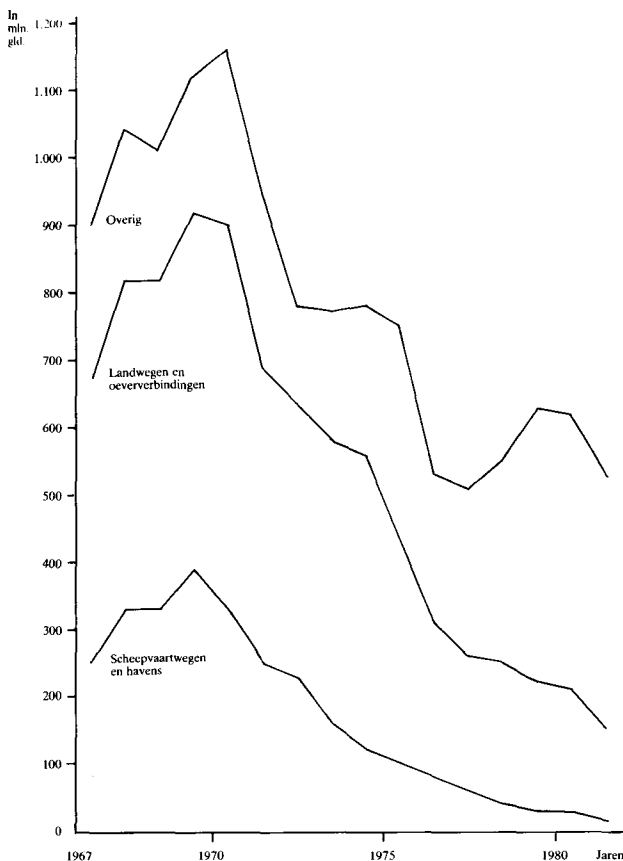
Financieel gezien staat Rijkswaterstaat er, zoals ook uit het voorgaande is gebleken, niet rooskleurig voor. Het aandeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de totale rijksbegroting, in 1971 nog 11,2%, zal volgens de meerjarenramingen nog verder afnemen van 7,3% in 1984 naar 6,2% in 1988. Ook in volume gemeten is er in laatstgenoemde periode sprake van een verdere achteruitgang met ca. 6%. Voor Rijkswaterstaat is het beeld nog minder rooskleurig en neemt het aandeel af met 12%, zij het dat hierin is verdisconteerd de afloop, in 1986, van de Oosterscheldewerken. Laten we deze buiten beschouwing, dan groeien de uitgaven met ca. 8%.

De ontwikkeling van de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector) is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van het investeringsvolume. De laatste 15 jaren ontwikkelde het investeringsvolume zich zoals weergegeven in de figuur.

In reële termen is er sprake van een sterke achteruitgang. Hetzelfde geldt voor de investeringen van de lagere overheden in de GWW-sector. Ook in de werkgelegenheidsontwikkeling komt de terugloop tot uitdrukking. De werkgelegenheid in de GWW-sector, in 1979 72.000 arbeidsjaren, bedroeg in 1983 nog slechts 53.000 arbeidsjaren. Voor de toekomst moet er rekening mee worden gehouden dat de werkgelegenheid verder zal afnemen. Hier speelt niet alleen de financiële positie van rijk en lagere overheden een rol, maar ook de nog immer voortschrijdende technische vooruitgang, resulterend in produktiviteitsverhoging.

Ook de transportsector is, als een belangrijke sector in onze economie, direct gebaat bij een hoog investeringsvolume en het daaruit

**Figuur.** Investerings van de overheid in de grond-, weg- en waterbouwsector, in mln. gld. van 1967



resultierende geheel van infrastructurele voorzieningen. De transportsector draagt de laatste 20 jaar gemiddeld zo'n 7,5% bij aan het nationale inkomen. De bijdrage van de transportsector aan de bedrijfsinvesteringen is nog groter, zo'n 10% in 1980. De sector is ook van groot belang voor de werkgelegenheid; in 1980 waren zo'n 500.000 personen direct en indirect bij het verkeer en vervoer betrokken. Dit omvat de werkgelegenheid in het openbaar vervoer, het beroeps- en eigen vervoer en de direct verwante werkgelegenheid zoals die bij garages, in de grond-, weg- en waterbouwsector, bij de politie e.d.

### Evaluatie

Resumerend kan worden gesteld dat de geschetste ontwikkelingen het in de eerste jaren na de oorlog alom aanvaardbaar maakten dat het wegennet werd vergroot, rivieren en kanalen werden verbeterd en dat havens dienden te worden uitgebreid. Een duidelijke wanklank was er tot in de jaren zestig dan ook nauwelijks te beluisteren. Met het oog gericht op economische groei was een eenvoudige afweging van economische kosten en baten meestal voldoende om een beleidsbeslissing op het gebied van de infrastructuur te onderbouwen.

Eind jaren zestig en zeventig kwam er een duidelijke ommekeer in de beoordeling van omvangrijke infrastructurele werken. De nadelen van de economische groei begonnen steeds duidelijker voelbaar te worden. Het toenemend ruimtebeslag en de omgevingsaspecten van industrialisatie en verkeer brachten reacties teweeg in de samenleving, die noopten tot veranderingen in de beleidsdoelstellingen, en daardoor nieuwe eisen stelden aan de beleidsvoorbereiding. De eenvoudige economische kosten-batenanalyse maakte in toenemende mate plaats voor beleidsanalyses waarin de effecten van het beleid worden getoetst op verscheidene aspecten. Er ontstond behoefte aan een genuanceerde benadering waarin de voordelen van nieuwe infrastructuur nadrukkelijk werden vergeleken met de nadelen. Een bekend voorbeeld is de analyse die is uitgevoerd ten behoeve van de beleidsbeslissingen voor de afsluiting van de Oosterschelde.

Wat de wegaanleg betreft wordt in de wens naar een multidisciplinaire afweging voorzien door de volgende aspecten in beschouwing te nemen:

- bereikbaarheid;
- verkeersveiligheid;
- sociaal-economische ontwikkeling;
- culturele ontwikkeling;
- ruimtelijke ontwikkeling;
- voor- en nadelen voor het woon- en leefmilieu;
- landbouwaspecten;
- landschap en natuurlijk milieu;
- recreatieve functie;
- de financiële aspecten.

Ook in de periode direct na de oorlog werd aan deze aspecten aandacht besteed — veelal werden ze impliciet en globaal meegenomen. Het verschil met de jaren zeventig is echter dat deze aspecten in de latere periode een explicieter en steeds groter gewicht in de schaal legden bij de uiteindelijke beleidsbeslissing. De periode dat de aanleg van infrastructuur de vraag volgt, was voorbij.

Wat hebben deze maatschappelijke ontwikkelingen aan organisatorische wijzigingen bij de Rijkswaterstaat teweeggebracht? Vanwege de multidisciplinaire aanpak werd de organisatie ingrijpend gewijzigd. De „know how” werd uitgebreid met deskundigheid op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, landschap en milieu. Zo groeide het aantal milieumedewerkers voor het onderzoek naar de gevolgen van de aanleg en het beheer van infrastructurele zaken van praktisch nul naar zo'n 130 man thans. In de externe sfeer werd er, conform het totale overheidsbeleid, in toenemende mate ruimte geschapen voor overleg-, advies- en inspraakprocedures. Het presenteren van de plannen op een manier die het mogelijk maakt mee te denken en in te spreken vergt een grote mate van deskundigheid, veelzijdigheid en organisatorisch talent.

De vele jaren van investeren hebben er toe geleid dat Rijkswaterstaat steeds meer infrastructuur in beheer kreeg. Het in goede staat houden van dit kapitaalgoed is van groot belang voor onze economie. Daar in dezelfde periode de voor Rijkswaterstaat beschikbare middelen niet groeiden betekende dit dat geleidelijk aan een steeds groter deel van het budget moest worden besteed aan beheer en bestuur. Gegeven de voortschrijdende veroudering van de infrastructuur zal deze taak een steeds grotere inspanning vergen. Een rationele, systematische en planmatige aanpak is hiervoor een eerste vereiste.

Daarnaast moet de infrastructuur uit economische, sociale en veiligheidsoverwegingen verder worden uitgebouwd. Hier ligt niet alleen een taak voor de centrale overheid maar ook voor lagere bestuursniveaus. Net als bij onderhoudswerken het geval is, zijn voor een doelmatig beleid kosten-batenanalyses, bedrijfsanalyses en planprocedures onmisbaar.

### Conclusie

Het is duidelijk dat de produktie in de bouw in ruime zin, maar ook in de GWW-sector, in de toekomst op een lager niveau zal blijven dan we in de jaren zestig en zeventig gewend waren. Zoals gezegd dient een herwaardering van het belang van overheidsinvesteringen in overweging te worden genomen. Vooral het economische belang, met daarachter de bevordering van de werkgelegenheid, speelt daarbij een belangrijke rol.

Afsluitend kom ik tot de conclusie dat wij, meer dan ooit, inventief en creatief bezig moeten zijn met de infrastructuur van Nederland. De projecten zullen moeten worden beoordeeld op een breed scala van positieve en negatieve effecten. Een multidisciplinaire aanpak is hiervoor een eerste vereiste, waarbij het economisch belang zwaarder mag wegen dan tot op heden het geval was. Ik acht het van groot belang dat de door de regering gewenste verschuiving in het overheidsbudget ten gunste van de investeringsuitgaven tot stand komt. Hoewel geen onderwerp van mijn betoog, verdient het aanbeveling te onderzoeken in hoeverre hiervoor particuliere financieringsmiddelen kunnen worden ingezet. Wel zal, gegeven de enorme hoeveelheid kapitaal die besloten ligt in de huidige infrastructuur de hoogste prioriteit aan de instandhouding ervan moeten worden gegeven.

J. Kars