

## Zonder prijs geen kwaliteit: de heroverwegingen bij mobiliteit en leefomgeving

C.C. Koopmans\*

### Samenvatting

De heroverwegingen Mobiliteit & Water en Leefomgeving & Natuur laten zien dat er veel mogelijkheden zijn om te bezuinigen. Daarmee kan tevens de welvaart worden vergroot omdat veel geplande projecten maatschappelijk onrendabel zijn, zoals de verlenging van de A15, hoogfrequent spoor en de compensatieprojecten voor de Zuiderzeelijn in het Noorden. Prijsbeleid is noodzakelijk om beleidsdoelen na te streven met minder investeringen en subsidies. Zo zal een congestieheffing de files verminderen; en een kilometerprijs voor vrachtwagens en hogere brandstofaccijnzen zijn goed voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast kan flink worden bespaard door het hoofdrailnet en het openbaar vervoer in de grote steden aan te besteden. Publiek private samenwerking levert efficiencywinst op, maar verschuift de rijksuitgaven naar de toekomst en houdt daardoor het risico in dat besparingen worden uitgesteld.

Trefwoorden: heroverweging, rijksuitgaven, mobiliteit, leefomgeving

### 1 Inleiding

In 2009/2010 hebben twintig werkgroepen zich op verzoek van het kabinet gebogen over mogelijke besparingen op rijksuitgaven. Bij deze 'brede heroverwegingen' waren er volgens de opdracht geen taboes: alle mogelijkheden mochten op tafel komen. Elke werkgroep kreeg een deel van de totale overheidsuitgaven toegewezen, met de vraag om bij deze uitgaven mogelijke besparingen van 20% in 2015 te presenteren. Dit artikel beschrijft de resultaten van de Werkgroep Mobiliteit & Water (2010) en de Werkgroep Leefomgeving & Natuur (2010)<sup>1</sup>.

Hieronder worden eerst de uitgaven op deze twee terreinen geschetst. Daarna wordt een samenvatting gegeven van de voorstellen van de twee werkgroepen. Daarbij wordt weinig aandacht besteed aan de wijze waarop de werkgroepen de maatregelen hebben gebundeld in besparingsvarianten. De auteur ziet de afzonderlijke maatregelen als een menu waaruit 'de politiek' eigen keuzes zal maken. Tot slot wordt gereflecteerd op de resultaten. Daarbij wordt onder meer getracht om uit de heroverwegingen lessen te trekken voor toekomstig nieuw beleid.

### 2 Uitgaven

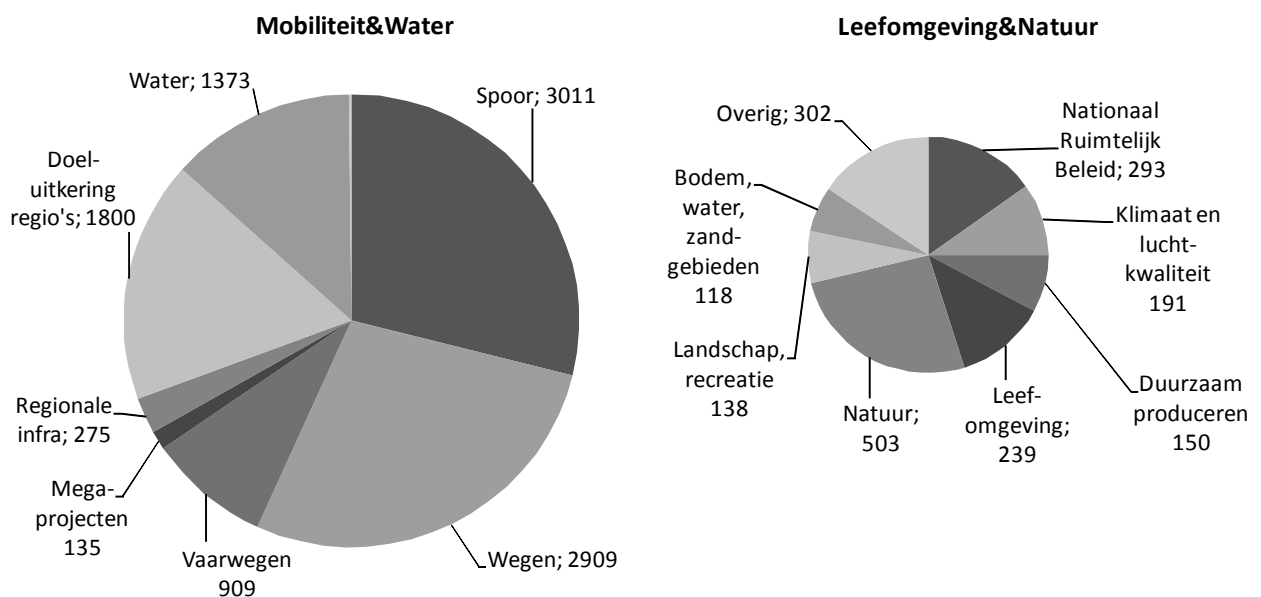
Figuur 1 geeft aan hoe de rijksuitgaven op de twee terreinen zijn verdeeld. In totaal gaat het om € 12,4 miljard per jaar. Dit komt overeen met ongeveer 2% van het bruto binnenlands product en ongeveer 4½% van de totale rijksuitgaven. Het valt op dat de

---

<sup>1</sup> De auteur was lid van de heroverwegingswerkgroep Mobiliteit & Water. Delen van dit artikel zijn geschreven door passages uit de twee rapporten te citeren en te parafraseren. Het ambtelijk jargon van de werkgroepen is hier en daar vervangen door andere termen die hopelijk voor een breder publiek helder zijn.

uitgaven voor mobiliteit veel groter zijn dan voor water, leefomgeving en natuur. Spoor en wegen zijn de grootste uitgavenposten met elk een omvang van circa € 3 miljard per jaar. Aan de Brede Doeluitkering voor regionaal verkeer- en vervoersbeleid wordt € 1,8 miljard uitgegeven, ongeveer evenveel als aan Leefomgeving & Natuur als geheel: € 1,9 miljard. Binnen de uitgaven voor Leefomgeving & Natuur vormt natuuraanleg de grootste post met een omvang van € 0,5 miljard. Het gaat daarbij vooral om uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur, een netwerk van aaneengesloten natuurgebieden. De rijksuitgaven voor Mobiliteit & Water betreffen vooral het Infrastructuurfonds, waaruit het grootste deel van de rijksinfrastructuur in Nederland wordt betaald. Daarbij gaat het niet alleen om nieuwe investeringen, maar ook om prijsbeleid en benutting, beheer en onderhoud, gebruik en bediening. In 2010 zijn de totale uitgaven circa € 8,6 miljard. 55 à 60% daarvan wordt besteed aan investeringen; de andere uitgaven betreffen beheer en onderhoud. Naast het Infrastructuurfonds is er de Brede Doeluitkering (BDU) voor regionaal en lokaal verkeer- en vervoersbeleid. Dit is een bijdrage aan 19 provincies en stadsregio's, die kan worden ingezet binnen het gehele domein van verkeer en vervoer. Circa 70% van het BDU geld wordt besteed aan de exploitatie van regionaal openbaar vervoer; de overige 30% wordt gebruikt voor wegen, fietspaden, verkeersveiligheid, busbanen e.d. Op de wijze waarop dit geld precies wordt besteed bestaat voor het overige weinig zicht.

Figuur 1. Veel geld naar mobiliteit<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Verdeling rijksuitgaven Mobiliteit & Water en Leefomgeving & Natuur naar soort, miljoenen euro's in 2010

Bron: Koopmans op basis van Werkgroep Mobiliteit & Water (2010), Werkgroep Leefomgeving & Natuur (2010)

De doelstellingen voor verkeer en vervoer zijn vastgelegd in de *Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, 2008). Deze doelen betreffen onder meer de doorstroming op snelwegen, de kwaliteit van het openbaar vervoer, betrouwbare reistijden voor de binnenvaart en daling van het aantal verkeersslachtoffers. Het Nationaal Waterplan richt zich op veiligheid tegen overstromingen, een adequate zoetwatervoorziening en schoon water (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Bij leefomgeving en natuur gaat het vooral om klimaatverandering, gezondheidsrisico's, landschappen en biodiversiteit.

### 3 Besparingen

Tabel 1 laat de grootste besparingsmaatregelen zien die de werkgroepen hebben gepresenteerd. De meeste grote besparingen zijn te vinden bij de mobiliteit. Het achterwege laten van nieuwe investeringen in snelwegen, vooral wegverbredingen, levert in 2015 maximaal bijna een miljard euro per jaar op. Bij spoorwegen kunnen honderden miljoenen worden bespaard door het netwerk niet uit te breiden of door geen onrendabele projecten zoals hoogfrequent spoor te realiseren. Het afstoten van decentrale spoorlijnen en het aanbesteden van het hoofdrailnet kunnen eveneens leiden tot flinke besparingen (en tot extra reizigers, zie Van Ooststroom en Savelberg, 2008). Een andere optie is het achterwege laten van de compensatie voor het Noorden voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn<sup>2</sup>. Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om te besparen op de BDU, zoals aanbesteden van het openbaar vervoer in de grote steden en tariefdifferentiatie tussen spits en dal. Met doelmatig waterbeheer kan volgens de werkgroep vanaf 2021 € 300 miljoen per jaar worden bespaard. De werkgroep geeft geen besparingen aan op de onderhoudsbudgetten, omdat daar sprake lijkt te zijn van tekorten. Wel wordt aanbevolen om bij aanlegbeslissingen structureel rekening te houden met de consequenties voor beheer en onderhoud.

De grootste 'besparingen' bij de werkgroep Leefomgeving & Natuur zijn geen beperkingen van uitgaven, maar verhogingen van inkomsten. Zo levert invoering van een kilometerprijs voor vrachtwagens volgens de werkgroep een opbrengst van € 1,6 miljard per jaar op<sup>3</sup>. Verhoging van LPG-accijns leidt tot extra inkomsten van € 100 miljoen per jaar. Een verhoging van de accijns op 'rode diesel' kent een opbrengst van € 236 miljoen. Financiering van het Afvalfonds door het bedrijfsleven in plaats van het rijk geeft een besparing van ruim € 100 miljoen. Opvallend is dat op natuuraanleg geen besparing wordt gepresenteerd. De werkgroep stelt voor de om de budgetten voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) tot 2018 te bevriezen en in deze periode een nieuwe strategie voor de EHS te ontwikkelen.

---

<sup>2</sup> Aan deze compensatie wordt in totaal € 1,8 miljard besteed.

<sup>3</sup> Het is onduidelijk waarom dit afwijkt van de werkgroep Mobiliteit & Water (€ 475 miljoen in 2015).

Tabel 1. De grootste besparingsmaatregelen per werkgroep

Mobiliteit & Water	Besparing	Leefomgeving & Natuur	Besparing
Maatregelen > € 150 miljoen	mln €, 2015	Maatregelen > € 20 miljoen	mln €, 2015
<i>Wegen</i>		<i>Wegen</i>	
Geen verbetering snelwegen	978	Kilometerprijs voor vrachtwagens <sup>a</sup>	1600
Kilometerprijs voor vrachtwagens <sup>a</sup>	475	Accijnsverhoging 'rode diesel' <sup>a</sup>	236
Nu niet invoeren kilometerprijs	305	Accijnsverhoging LPG <sup>a</sup>	100
Beperken doelstellingen snelwegen	254		
Geen onrendabele wegenprojecten	196	<i>Afval</i>	
		Bedrijfsleven financiert Afvalfonds	115
<i>Spoorwegen</i>		<i>Bodem</i>	
Geen uitbreiding spoornetwerk	423	Gebruiker betaalt bij bodemsanering	68
Geen hoogfrequent spoorvervoer	339		
Geen onrendabele spoorprojecten	305	<i>Gebiedsgericht beleid</i>	
Afstoten decentrale spoorlijnen	230	Geen subsidie voor (zand)gebieden	35
Aanbesteden hoofdralnet	160	Recentralisatie budget landelijk gebied	33
		Samenhangend beleid groene gebieden	31
<i>Vaarwegen</i>		Gebiedsconcessies natuurgebieden	25
Geen verbetering vaarwegen	294		
<i>Regionaal</i>			
20% minder voor regionale mobiliteit	207		
Geen compensatie Zuiderzeelijn	179		
<i>Water</i>			
Doelmatig waterbeheer	300 <sup>b</sup>		
Totaal van deze maatregelen	3890 <sup>c</sup>	Totaal van deze maatregelen	2243
Besparing 20% komt overeen met	1730	Besparing 20% komt overeen met	387

<sup>a</sup> Dit is geen beperking van uitgaven maar een verhoging van inkomsten.

<sup>b</sup> Vanaf 2021; in 2015 is deze besparing nul

<sup>c</sup> Niet meegeteld: "Beperken doelstellingen snelwegen" en "Geen onrendabele wegenprojecten" wegens overlap met "Geen verbetering snelwegen"; "Geen onrendabele spoorprojecten" wegens overlap met "Geen uitbreiding spoornetwerk".

Bron: Koopmans op basis van Werkgroep Mobiliteit & Water en Werkgroep Leefomgeving & Natuur.

#### 4 Prijsbeleid

De werkgroep Mobiliteit & Water benadrukt het belang van het verbinden van een prijs aan het gebruik van infrastructuur. Prijsbeleid remt en verschuift niet alleen de mobiliteitsvraag, maar het genereert ook inkomsten. Bovendien kan het de noodzaak van nieuwe aanleg verminderen, waardoor nog extra besparingen optreden. Een consequentie van prijsbeleid is wel dat er verdelingseffecten optreden, waarbij sommige groepen gebruikers meer betalen en andere minder. Daardoor is draagvlak voor

prijsbeleid niet vanzelfsprekend. Indien echter wordt afgezien van prijsbeleid, zullen besparingen alleen gehaald kunnen worden door het laten vervallen van nog meer voorgenomen projecten. De bereikbaarheidsdoelstellingen zullen dan nog verder verlaagd moeten worden.

De huidige plannen voor prijsbeleid op de weg worden door de werkgroep risicovol genoemd, omdat daarvoor een systeem nodig is waarbij alle voertuigkilometers geregistreerd en gefactureerd worden. Het betreft een uitzonderlijk groot ICT-project op basis van een satelliettechniek die niet eerder op deze schaal is toegepast. Daarom suggereert de werkgroep om de kilometerprijs te vervangen door een congestieheffing die alleen op specifieke plaatsen en tijden geldt. Daarnaast kan een kilometerprijs voor vrachtwagens worden ingevoerd. Ook presenteert de werkgroep een verhoging van de gebruikersvergoeding die spoorvervoerders betalen voor infrastructuur, met een prijsverhoging van treinkaartjes in de orde van grootte van 10% als gevolg. Een hogere prijs beperkt ook hier de vraag en daarmee de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding. De OV-chipkaart maakt verschillende tarieven per tijdstip mogelijk. Daarnaast kan gedacht worden aan prijsdifferentiatie voor abonneementhouders en studenten met een OV-kaart. Ook de werkgroep Leefomgeving & Natuur pleit voor het internaliseren van externe effecten en toepassen van het profijtbeginsel. Net als de werkgroep Mobiliteit & Water stelt de werkgroep Leefomgeving & Natuur een kilometerprijs voor vrachtwagens voor. Daarnaast noemt de werkgroep afschaffing van de lagere accijns voor LPG en 'rode diesel' (dieselolie voor landbouwwerktuigen, kranen etc.). Ook stelt de werkgroep voor om een (hogere) prijs te rekenen voor milieuvergunningen, afvalbeschikkingen en advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

## 5 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

De werkgroep Mobiliteit & Water signaleert dat een deel van de projecten die in uitvoering zijn niet beschikt over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De werkgroep bepleit daar waar mogelijk en zinvol een MKBA van beleid op te stellen. Vanuit de MKBA-gedachte zullen in eerste instantie besparingen worden bereikt door die projecten te laten vervallen die waarschijnlijk een negatieve bijdrage leveren aan de welvaart. Een voorbeeld is het Programma Hoogfrequent Spoor. Op de weg geldt dit voor de verlenging van de A15 bij de Duitse grens en voor de N50. Prijsbeleid verbetert de doorstroming op de A28/A1 knooppunt Hoevelaken dusdanig dat dit project vanuit welvaartsoogpunt niet langer nodig is en zou kunnen vervallen. Ook kan gedacht worden aan het laten vervallen van niet rendabele onderdelen van projecten, bijvoorbeeld de overkluizing bij Amstelveen in het project A1/A6/A9. Naar de mate waarin dan nog aanvullende besparingen nodig zijn, kan gekeken worden naar projecten die niet of minder bijdragen aan één of meermobiliteitsdoelstellingen en/of minder kosteneffectief zijn.

Bij de werkgroep Leefomgeving & Natuur krijgt MKBA veel minder nadruk. De kern is daar subsidiariteit: de rijksinzet moet zich beperken tot die doelen waarvan de baten nationaal of internationaal genoten worden en niet in een specifieke regio of stad. Andere aspecten die meewegen zijn de welvaartstheoretische legitimatie voor overheidshandelen (marktfalen, externe effecten, collectief goed, kosten lager dan maatschappelijke baten), de effecten op de financiën van andere bestuurslagen, in- en uitvoeringskosten en handavingskosten, effecten op beleidsdoelen, effecten op de economie, effecten op de

lastendruk en de realiseerbaarheid. Hoe deze verscheidenheid aan criteria is gewogen, is overigens niet volledig duidelijk.

### 6 Effecten van de besparingsopties

De werkgroep Mobiliteit & Water geeft een *expert judgement* over de effecten van de verschillende besparingsopties. Tabel 2 geeft de resultaten weer. De belangrijkste kolom is "Totaal welvaart", omdat deze een integraal beeld geeft van het totaal van de deelaspecten in de andere kolommen<sup>4</sup>. Het blijkt dat er twee opties zijn die goed zijn voor de welvaart en verder geen nadelen hebben: een kilometerprijs voor vrachtwagens en het aanbesteden van het hoofdrailnet. Veel opties hebben beperkte nadelen voor de snelheid van het verkeer, maar zijn goed voor de welvaart, zoals onrendabele wegenprojecten schrappen, geen of minder investeringen in het spoor en het afstoten van decentrale spoorlijnen. De effecten van minder geld voor regionale mobiliteit (Brede Doeluitkering) zijn voor een deel onduidelijk omdat niet bekend is welke uitgaven van regio's hierdoor zouden dalen. Het achterwege laten van compensatieprojecten voor de Zuiderzeelijn, ten slotte, is minder gunstig voor de bereikbaarheid in het Noorden – al zijn de bereikbaarheidsproblemen daar niet zeer groot – maar goed voor de welvaart. De werkgroep stelt dat het juridisch niet mogelijk lijkt om op de afspraken met het Noorden terug te komen, hoewel het compensatiepakket maatschappelijk zeer onrendabel is. Het verdient volgens de werkgroep aanbeveling om na te gaan of besparen toch mogelijk is.

De werkgroep Leefomgeving & Natuur heeft de effecten van de besparingsopties laten inschatten door het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau (werkgroeprapport, bijlage 9). Bij de grote besparingen in tabel 1 blijkt dat de kilometerprijs voor vrachtwagens (net als bij Mobiliteit & Water) en accijnsverhogingen voor LPG en 'rode diesel' geen zichtbare nadelen hebben. De financiering van het Afvalfonds door het bedrijfsleven wordt beoordeeld als minder gunstig voor de economie. Dat geldt ook voor de optie dat de gebruiker gaat betalen voor bodemsanering; dit zou bovendien minder gunstig zijn voor de ruimtelijke kwaliteit.

---

4 Hierbij is uitgegaan van een brede definitie van welvaart die ook milieu, ruimte en veiligheid omvat.

Tabel 2. Effecten van de grootste besparingen bij Mobiliteit &amp; Water

	Totaal welvaart	Snelheid	Snelheid andere vervoerswijzen	Internationaal vestigingsklimaat	Lastendruk	Koopkracht	Veiligheid	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid
<i>Wegen</i>								
Geen verbetering snelwegen	-	-	0/-	-	0	0	0	+
Kilometerprijs voor vrachtwagens	+/0	0	0	0	0	0	0	+/0
Nu niet invoeren kilometerprijs	?	-	0	0	+	?	0/-	-
Beperken doelstellingen wegen	-	-	0	-/0	0	0	0	+/0
Geen onrendabele wegenprojecten	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
<i>Spoorwegen</i>								
Geen uitbreiding spoornetwerk	+	0/-	0	0	0	0	0	0
Geen hoogfrequent spoorvervoer	+	0/-	0	0	0	0	0	0
Geen onrendabele spoorprojecten	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
Afstoten decentrale spoorlijnen	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
Aanbesteden hoofdrailnet	+	0	0	0	0	0	0	0
<i>Vaarwegen</i>								
Geen verbetering vaarwegen	0	0/-	0	0	0	0	0	0
<i>Regionaal</i>								
20% minder voor regionale mobiliteit	+/?	-	0	0	0	0	-	0
Geen compensatie Zuiderzeelijn	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0

Bron: Werkgroep Mobiliteit & Water (2010); effecten "Geen compensatie Zuiderzeelijn" ingeschat door Koopmans.

## 7 Publiek private samenwerking

Het realiseren van projecten door publiek private samenwerking (PPS) kan volgens de werkgroep Mobiliteit & Water meerwaarde opleveren. PPS vergemakkelijkt de integratie van ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel exploitatie, waardoor er geoptimaliseerd wordt over de hele levenscyclus van een project. Dit betekent dat:

- bij aanleg al rekening gehouden wordt met de onderhoudskosten;
- risico's beter bij partijen neergelegd worden die deze het beste kunnen beheersen. Soms is dat de overheid zelf, maar vaak ook private partijen;
- private partijen verantwoordelijk worden voor een groot en geïntegreerd project;

- door de integratie van activiteiten en de overdracht van verantwoordelijkheden daarvoor, zijn zij beter dan de overheid in staat om een dergelijk project tot een goed einde te brengen.

Ervaring met eerdere PPS-projecten leert dat een efficiencywinst van 10% haalbaar is. Om te profiteren van de voordelen van PPS kan overwogen worden de toegestane uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen te verhogen van 10% naar 20% van het Infrastructuurfonds. Hiermee kunnen besparingen worden gerealiseerd van € 50 miljoen per jaar. Hierbij moet volgens de werkgroep wel worden aangetekend dat PPS ook daadwerkelijk *value for money* moet bieden. Daarom moeten de toetsen van de meerwaarde van PPS voor specifieke projecten, de Public Private Comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC), een centrale rol blijven spelen in de besluitvorming. PPS leidt niet alleen tot efficiencywinst, maar ook tot verschuiving van uitgaven in de tijd. Bij PPS wordt de investering namelijk gefinancierd door de private uitvoerder. De overheid betaalt niet de investeringskosten tijdens de bouw, maar een beschikbaarheidsvergoeding over 20 tot 30 jaar. Om PPS-projecten beter vergelijkbaar te maken met reguliere projecten en een gelijk speelveld tussen beide te creëren, is er een begrotingsregel (artikel 39) die ervoor zorgt dat de begroting in geval van PPS tijdens de bouw verlaagd wordt met de vermeden investeringen en in de toekomst verhoogd met de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen (Begrotingsregels 2007-2011, Ministerie van Financiën (2007), paragraaf 3.4 en bijlage 8). Deze regel garandeert dat er op termijn ruimte op de begroting is voor betaling van de beschikbaarheidsvergoeding. Als deze begrotingsregel zou worden afgeschaft zou dat de mogelijkheid opleveren om op korte termijn meer projecten uit te voeren, maar zou op langere termijn minder ruimte op de begroting bestaan omdat deze al is belegd met beschikbaarheidsvergoedingen.

Over deze aanpassing van de begrotingsregels bestond onenigheid in de werkgroep. Een deel van de werkgroep acht het toelaatbaar om de ruimte die op korte termijn ontstaat in te zetten als tijdelijke besparing voor de heroverweging. Een ander deel acht dit niet passend binnen de opdracht van de werkgroep en dus niet toelaatbaar, aangezien het niet gaat om een daadwerkelijke bezuiniging. De besparingsopgave wordt immers naar de toekomst verschoven.

## 8 Reflectie

De werkgroep Mobiliteit & Water constateert *en passant* dat 40% van de geplande vaarwegen, minstens 60% van de spoorprojecten en 25% van de waterprojecten maatschappelijk onrendabel is. Deze cijfers komen uit een rapport waaruit ook blijkt dat bij wegen en havens een derde van de projecten negatief scoort (Rienstra, 2008). Dit roept de vraag op waarom de overheid zo hard trekt aan projecten die ons land armer maken. Mogelijke verklaringen zijn dominante deelbelangen, succesvolle lobby's, politici en ambtenaren die willen 'scoren', misvattingen over de merites van het openbaar vervoer (zie Bakker en Zwaneveld, 2008) en het feit dat de baten van infrastructuur beter zichtbaar zijn dan de kosten voor belastingbetalers. De auteur wil niet pleiten voor technocratische besluitvorming waarin kosten en baten het enige richtsnoer zijn, maar wel voor een betere balans tussen inhoud en politiek.



Het is opvallend dat de BDU-budgetten zo sterk zijn gedecentraliseerd, dat er zelfs geen verantwoordingsplicht bestaat ten aanzien van de besteding van dit geld. Het Rijk geeft geld, maar weet niet of het nuttig wordt besteed. Dit in contrast met de verplichting die bij rijksprojecten bestaat om kosten-batenanalyses uit te voeren. Dit contrast kan worden verminderd zonder de decentralisatiegedachte los te laten, door proceseisen aan de BDU te verbinden. De vervoersregio beslist dan nog steeds over de besteding, maar is wel verplicht om getoetste MKBA's openbaar te maken. Dit geeft niet alleen het rijk meer zicht op de mate waarin de budgetten zinvol worden besteed. Het kan ook het publieke debat over regionale bestedingen voor verkeer en vervoer voeden met inhoudelijke informatie.

Dat een deel van de Werkgroep Mobiliteit & Water voorstander was van het veranderen van begrotingsregels bij het toepassen van Publiek Private Samenwerking (PPS), was voor de auteur van dit artikel een surrealistische ervaring. Naar zijn mening staat het oprekken van de financiële ruimte op korte termijn ten koste van de lange termijn, haaks op het doel van heroverwegingen om juist voor de lange termijn meer financiële mogelijkheden te creëren door de uitgaven te beperken. Het argument dat aanpassing van de begrotingsregels 'meer lucht geeft' op de korte termijn zou men ook kunnen gebruiken om de heroverwegingen volledig achterwege te laten; dat geeft immers 'nog meer lucht' op korte termijn. Aanpassing van regels om minder te hoeven bezuinigen zonder dat dit goed zichtbaar wordt, is een truc die doet denken aan de manier waarop Griekenland zijn overheidsuitgaven jarenlang verkeerd heeft voorgesteld. Hopelijk zullen de heroverwegingen Griekse toestanden in Nederland voorkomen in plaats van bevorderen.

De Zuiderzeelijn was een zeer onrendabel project. Vanuit dat oogpunt is het goed dat deze investering van € 3,6 tot 8,5 miljard (Ecorys, 2006, blz. v.) is afgeblazen. Het Noorden heeft echter een compensatiepakket gekregen met een omvang van € 1,8 miljard, waarvan de baten twijfelachtig zijn<sup>5</sup>. Dit lijkt een voorbeeld van de 'wet van behoud van ellende' in de politiek: als men eenmaal op een onverstandig pad zit, is het moeilijk om er weer volledig van af te komen. Het lijkt in een tijd van forse bezuinigingen redelijk om te verlangen dat de projecten in het compensatiepakket worden getoetst met een MKBA; en dat zij alleen bij hoge uitzondering doorgaan als ze niet rendabel zijn. Als het Noorden hiertoe niet bereid is en er bovendien dwingende juridische verplichtingen zouden bestaan om het compensatiepakket te handhaven, valt te overwegen om andere financiële stromen naar het Noorden te beperken.

## 9 Slot

Toen het economisch beter ging, werd gekozen voor ambitieuze doelen en extra uitgaven. Deze besluiten worden nu naar alle waarschijnlijkheid voor een deel teruggedraaid. Beleid dat aantrekkelijk was in goede tijden, doet nu extra pijn omdat het verdwijnt. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om in de toekomst te kiezen voor beleid dat robuust is tegen economische teruggang. Daarbij valt te denken aan meer prijsbeleid, minder dure projecten, andere subsidies en een benadering gebaseerd op bewezen succes. Bij prijsbeleid kan het gaan om hogere prijzen, maar ook om

---

5 Gebaseerd op betrokkenheid van de auteur bij expertsessies waarin alternatieven voor de Zuiderzeelijn werden beoordeeld.

tariefdifferentiatie bij gelijkblijvende gemiddelde prijzen. Andere subsidies houdt in dat subsidies niet worden verstrekt waar zij politiek aantrekkelijk zijn, maar waar zij effectief zijn. En bewezen succes betekent dat een verplichting wordt ingevoerd om beleid te evalueren na invoering. Met deze ingrediënten is beleid mogelijk dat ons door de volgende crisis helpt.

Een opvallend kenmerk van de heroverwegingen is het ontbreken van politieke sturing. In de ervaring van de auteur hebben bewindslieden bij ambtelijke commissies nogal eens de neiging om via hun ambtenaren blokkades op te werpen of via de media de publieke opinie te bespelen. Bij de heroverweging Mobiliteit & Water – en voor zover de auteur weet ook bij de andere heroverwegingen – is dat niet gebeurd. In hoeverre dat samenhangt met de val van het kabinet voordat de heroverwegingen voltooid waren, is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de heroverwegingen een niet politiek gekleurd overzicht hebben opgeleverd van mogelijkheden om te besparen op rijksuitgaven. En ook is duidelijk dat de politiek nu nadrukkelijk wel aan zet is.

Carl Koopmans

\* Onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Infrastructuur en Mobiliteit aan de Vrije Universiteit.

## Literatuur

- Bakker, P. en P. Zwaneveld (2009), *Het belang van openbaar vervoer*, Centraal Planbureau en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Ecorys (2006), *KBA Openbaar Vervoeralternatieven Zuiderzeelijn*. Onderzoek in het kader van de Structuurvisie.
- Ministerie van Financiën (2007), *Miljoenennota 2008*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Nota Mobiliteit*, Deel 3 Kabinetsstandpunt.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Mobiliteitsaanpak*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Nationaal Waterplan*.
- Ooststroom, H. van en F. Savelberg (2008), *Decentraal Spoor Centraal*. Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Rienstra, S. (2008), *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid,.
- Wergroep Leefomgeving & Natuur (2010), *Ruimte voor leven*, Rapport 2, Brede heroverwegingen.
- Wergroep Mobiliteit & Water (2010), *Rapport 3, Brede heroverwegingen*.