

3. Mobiliteit en water

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep	3. Mobiliteit en water
Bijlage(n)	10
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Beleidsonderzoek T 070-342 7335 e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—19

- 1.1 Taakopdracht—19
- 1.2 Budgettaire kenmerken beleidsterrein—19
- 1.3 Omvang en samenstelling Infrastructuurfonds—19
- 1.4 Spanning bij beheer en onderhoud—21
- 1.5 Feiten over autogebruik en het openbaar vervoer—21
- 1.6 Scenario's voor de ontwikkeling van de mobiliteit—22

2 Besparingsmogelijkheden—25

- 2.1 Hoe te besparen bij mobiliteit en water—25
- 2.2 Besparingscategorieën—26
- 2.3 Effectmeting van de besparingsmogelijkheden—33

3 Besparingsvarianten—35

- 3.1 Prijsbeleid—37
- 3.2 Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu—39
- 3.3 Geen prijsbeleid—39

4 Mogelijkheden voor verdere besparingen—41

- 4.1 Lessen van andere landen—41
- 4.2 Besluiten op basis van objectieve welvaartsriteria—41
- 4.3 Integrale besluitvorming aanleg en beheer & onderhoud—42
- 4.4 Expliciteren (deel)doelstellingen—42
- 4.5 Vereenvoudiging en stroomlijn omgevingsrecht—42

Bijlage 1 Taakopdracht—45

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—47

Bijlage 3 Groslijst—49

Bijlage 4 Besparingsopties—51

Bijlage 5 Bronnenlijst—113

Bijlage 6 Beleidsdoelen Mobiliteit en Water—115

Bijlage 8 Maatschappelijke kostenbaten analyse—121

Bijlage 9 Beprijzing modaliteiten—123

Bijlage 10 Bekostiging & financiering infra in andere landen—127

Samenvatting

Inleiding

Het kabinet heeft de werkgroep gevraagd besparingsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op het Infrafonds, waarbij ten minste één variant structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 (1,725 mld.) bespaart. De werkgroep heeft hiertoe een groot aantal besparingsopties in kaart gebracht (zie bijlage 4). Deze opties zijn verwerkt in drie besparingsvarianten (zie hoofdstuk 3). Daarnaast heeft de werkgroep ook gekeken naar besparingsmogelijkheden buiten het Infrastructuurfonds, vanwege de directe samenhang met de uitgaven uit het Infrastructuurfonds. Dit betreft bijdrage aan de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) en de uitgaven die waterschappen en gemeenten doen voor het watersysteem.

Het investeringskarakter van het beleidsterrein mobiliteit en water maakt het voor de verdere toekomst makkelijker om te besparen, aangezien besparingen (in elk geval op aanlegbudgetten) niet tot 'minder' maar tot 'minder meer' infrastructuur leiden. Besparen is op de kortere termijn lastiger, omdat budgetten voor de eerste jaren vaak (juridisch) vastliggen.

De werkgroep heeft gekeken of de crisis of andere externe omstandigheden aanleiding geven om de prognose voor mobiliteitsontwikkeling aan te passen. De planbureaus zien echter geen aanleiding om de lange termijnscenario's waarop infrastructuurbeslissingen worden genomen aan te passen. Dit betekent dat de bereikbaarheids- en mobiliteitsproblematiek niet 'verdampt' vanwege de crisisproblemen. Besparen betekent dus dat het laten vervallen van projecten gepaard zou moeten gaan met het aanpassen van de doelstellingen en het beleid.

Beprijzing

Veel mensen maken tegelijkertijd (tijdens de spits) gebruik van de beschikbare infrastructuur. De infrastructuur kan de vraag tijdens de spits niet aan. Hierdoor ontstaan files en zitten treinen overvol. Hierdoor besluiten sommigen om de spits te mijden. Deze wijze van "rantsoenering" is echter niet optimaal. Niemand staat graag in de file of in de trein. Beprijzing op verschillende tijdstippen is een manier om het gebruik van de infrastructuur beter te spreiden en de kosten eerlijker te verdelen op basis van het profijtbeginsel. Hierdoor worden kostbare effecten zoals files en overvolle treinen voorkomen. Mensen die de spits niet kunnen of willen ontwijken hoeven niet in de file of trein te staan. Zij moeten daar dan wel (extra) voor betalen. Beprijzing is vooral efficiënt als er sprake is van pieken en dalen in de vraag. Als er sprake is van een permanent hogere vraag dan de beschikbare capaciteit kan uitbreiding van de capaciteit efficiënter zijn.

Beprijzen van het gebruik van infrastructuur is een efficiënt instrument om de bereikbaarheid te vergroten. Het wetsvoorstel ABvM beoogt precies dit te doen voor automobilititeit. ABvM is een systeem dat gebaseerd is op het principe van gelijk oversteken, waarbij de bestaande vaste autobelastingen worden omgezet in een prijs per kilometer. De huidige vormgeving van ABvM is echter wel erg risicovol. Er is namelijk een systeem nodig waarbij alle voertuigkilometers geregistreerd en gefactureerd worden. Het betreft hiermee een uitzonderlijk groot ICT-project op basis van een satelliettechniek die niet eerder op deze schaal is toegepast. Om te voldoen aan de gebruikelijke (fiscale) eisen, moet het systeem worden ontworpen

en functioneren met een zeer grote mate van betrouwbaarheid. Dit maakt het systeem niet alleen kostbaar maar ook erg risicovol. Daarnaast zal de verwachte accijnsderving van 900 mln per jaar als gevolg van de afname van de automobility niet optreden.

Wordt er voor gekozen in het geheel geen prijsbeleid op de weg te voeren, dan leidt dat weliswaar tot een éénmalige besparing op het ABvM-aanlegbudget, maar niet tot structurele budgettaire besparingen. Sterker nog, door het uitblijven van een prijsprikkel zal het remmende en verschuivende effect op de mobiliteitsvraag uitblijven, terwijl er minder budget is voor nieuwe wegen. Niet kiezen voor beprijzing op de weg betekent dus meer en langere files en een fors welvaartsverlies. Daarom kan overwogen worden een alternatief systeem van beprijzing in te voeren dat de nadelen van ABvM niet kent.

Besparingsvarianten

De werkgroep heeft drie besparingsvarianten uitgewerkt:

1. prijsbeleid;
2. leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu;
3. geen prijsbeleid.

Elke variant bevat de besparingsopties op het gebied van efficiency en systeemwijzigingen (voor besparingsopties zie bijlage 4). Deze opties scoren goed op de 'welvaarts ladder' en zijn relatief eenvoudig te realiseren.

In alle varianten wordt er eveneens van uitgegaan dat Anders Betalen voor Mobiliteit niet in de voorgenomen vorm wordt gerealiseerd, gelet op de voorgenoemde risico's.

De varianten overziend is de grote onderscheidende maatregel het al dan niet inzetten van prijsbeleid. Prijsbeleid heeft een dubbel effect, omdat het enerzijds de mobiliteitsvraag remt en verschuift¹ (en daarmee de noodzaak van nieuwe aanleg) en anderzijds inkomsten kan realiseren. Consequentie van prijsbeleid is wel dat er verdelingseffecten optreden, waarbij sommige groepen gebruikers meer betalen en andere minder. Geconstateerd kan worden dat als gevolg van deze verdelingseffecten draagvlak voor (vormen van) prijsbeleid niet vanzelfsprekend is.

Om de totale besparingsopgave van 20% te kunnen realiseren is in alle drie de varianten uiteindelijk nodig om aanlegprojecten te laten vervallen. Bijvoorbeeld het Programma Hoogfrequent Spoor, waarvan onderdelen een negatieve MKBA laten zien. 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 laten vervallen van niet rendabele onderdelen van projecten, bijvoorbeeld de overkluizing bij Amstelveen in het project A1/A6/A9.

Hoewel het compensatiepakket voor het Noorden (voor het vervallen van de Zuiderzeelijn) maatschappelijk zeer onrendabel is, lijkt het juridisch niet mogelijk hierop te besparen. Vanuit welvaartsoogpunt verdient het aanbeveling om alsnog na te gaan of besparen niet toch mogelijk is.

¹ Overigens is de mobiliteitsvraag van vrachtovervoer zeer inelastisch.

Tabel 1 samenvatting varianten (x mln)

	Optie	Prijnsbeleid			Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu			Geen prijsbeleid			
		2011-2014	2015-2020	Structureel	2011-2014	2015-2020	Structureel	2011-2014	2015-2020	Structureel	
1	Efficiency / besparingen op beheer en onderhoud - zonder functieverlies - met functieverlies	1.1; 1.2 1.1	66 30	126 46	126 56	66 30	126 46	126 56	66 30	126 46	126 56
2	Besparingen door 'systeemwijzigingen' - Reglok - PPS efficiencywinst	2.1.3 2.3	23 10	95 50	168 50	23 10	95 50	168 50	23 10	95 50	168 50
3	Besparingen door prijsbeleid - schrappen ABVM - invoering congestieheffing - hogere gebruiksvergoeding spoor	3.2.1 3.2.2 3.3.1	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250
4	Besparingen op (ruimtelijke) kwaliteit	4.1-4.4	59	86	220				59	86	220
	Subtotaal		247	808	870	187	722	650	403	687	620
5a	Besparingen op investerings-programma's o.b.v. maatschappelijk rendement: - hoofwatersystemen - hoofwegennet - spoorwegen - hoofdvaarwegennet	5.1.1 5.3.1 5.4.1 5.2.1	7 228 221 51	2 312 281 100	10 460 302 65				7 114 221 51	2 156 281 100	10 230 302 65
	Subtotaal		753	1503	1707	187	722	650	795	1226	1227
5b	Besparingen op de investeringsprogramma's door (verder) bijstellen doelen - hoofwatersystemen (a) - hoofdvaarwegennet - hoofwegennet - spoorwegen	5.1.2-5.1.3 5.2.2-5.2.3 5.3.2-5.3.5 5.4.2-5.4.4		1 32 100 90	0 1 10 7				0 45 372 83	21 23 385 69	
5c	Besparingen op de investeringsprogramma's door schrappen minst duurzame projecten					501	1003	1075			
	Tot. besparing binnen grondslag		753	1725	1725	689	1725	1725	795	1725	1725
6	PPS: schrappen begrotingsregel 39		*	*	*	*	*	*	*	*	*
7	Besparingen buiten de grondslag - BDU - doelmatig waterbeheer (b) - heffing vrachtvervoer over de weg (c)	2.1.2 2.2 3.2.3	98 0 100	308 0 567	360 300 600	98 0 100	308 0 567	360 300 600	98 0 100	308 0 567	360 300 600
	Tot. besparing buiten grondslag		198	874	1260	198	874	1260	98	308	660

*) Zie paragraaf 2.2.6

a) Het Hoogwaterbeschermingsprogramma beschikt in de periode tot 2020 over onvoldoende middelen om de maatregelen die volgen uit de derde toetsing uit te voeren. Na 2020 is er meer budget in het Deltafonds. Overwogen kan worden maatregelen in de periode tot 2020 ter hoogte van 100 mln per jaar uit te laten voeren door de waterschappen via hun kapitaaldienst.

b) Er is geen relatie met de Rijksbegroting; relatie kan worden gelegd via Gemeentefonds, Provinciefonds en/of lastenkader.

c) Dit betreft een lastenmaatregel en telt daarom niet mee als besparing. Deze maatregel kan wel bijdragen aan een EMU-saldo verbetering. Door een (gedeelte van) deze middelen beschikbaar te houden voor onderhoud kan acceptatie van deze maatregel worden vergroot. Het vrachtverkeer is verantwoordelijk voor een groot deel van de slijtage van de wegen.

1. Variant Prijsbeleid

Het uitgangspunt is introductie van een systeem van beprijzing om Nederland bereikbaar te houden. Juist nu de overheidsfinanciën onder druk staan en er minder financiële ruimte is voor nieuwe infrastructuur is er een alternatief voor het omgaan met capaciteitsbeperkingen nodig.

Er wordt vanuit gegaan dat ABvM niet wordt ingevoerd. Structurele knelpunten op de weg worden aangepakt door een locatiegebonden systeem van congestieheffing, waarbij de inkomsten kunnen worden gebruikt voor de kosten van het systeem. Meeropbrengsten kunnen worden teruggegeven aan de automobilist via lagere autobelastingen. Dit systeem is goedkoper, kent veel minder risico's dan ABvM en is vanuit het oogpunt van welvaart beter dan alternatieve systemen om de bereikbaarheid te vergroten.²

Voor vrachtverkeer kan een systeem zoals het in Duitsland gebruikte beprijzingssysteem voor vrachtverkeer op het hoofdwegennet worden gehanteerd. Vrachtverkeer betaalt momenteel in Nederland gemiddeld ca 2,4 ct per gereden kilometer (onder ABvM zou dat gelijk blijven) zes keer minder dan in Duitsland (14,5 ct) en nog niet de helft van wat de gemiddelde personenauto onder ABvM zou betalen (6,8 ct). Dit terwijl vrachtverkeer verantwoordelijk is voor een groot deel van de slijtage aan wegen. Een beprijzingssysteem voor vrachtverkeer brengt de Nederlandse situatie in lijn met Duitsland, zal nauwelijks leiden tot minder vrachtwagenkilometers en kan jaarlijks ca 600 mln opleveren³. Beginnen met een systeem voor vrachtvervoer biedt bovendien de mogelijkheid om, op relatief kleine schaal, te leren. Deze lessen kunnen op termijn behulpzaam zijn indien er alsnog wordt overgegaan naar een systeem voor al het wegverkeer.

Prijsbeleid op het spoor betekent verhogen van de gebruikersvergoeding, die momenteel niet alle gebruiksafhankelijke onderhoudskosten dekt. Door een groter deel van de kosten in rekening te brengen zullen spoorvervoerders meer rekening houden met de slijtage die zij veroorzaken. De extra gebruikersvergoeding voor het personenvervoer betekent naar verwachting een extra tariefsverhoging in de orde van grootte van 10%. Deze kan in een aantal jaar ingroeien. Vervoerders kunnen de hogere gebruikersvergoeding doorberekenen aan hun klanten via duurdere treinkaartjes en hogere vervoerstarieven. Een hogere prijs beperkt de vraag en daarmee de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding.

Uiteindelijk is ook in deze variant het beperken van aanleg van nieuwe infrastructuur onontkoombaar. De bereikbaarheidsdoelstellingen moeten neerwaarts worden bijgesteld. Dit geldt te meer voor zelfstandige groeiambities zoals op het spoor. De negatieve effecten kunnen ten dele opgevangen worden door prijsbeleid. De genoemde congestieheffing zal daarbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast zal tariefdifferentiatie in het ov de overvolle spitsstreinen, -metro's, -trams en -bussen moeten ontlasten. De technologie van de ov-chipkaart kan hierbij helpen. Daarnaast kan er ook gedacht worden aan prijsdifferentiatie voor abonnementshouders en ov-studentenkaarthouders.

² Zie ook rapport Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit van de Commissie Nouwen (2005).

³ Deze opbrengst is gebaseerd op alle vrachtwagenkilometers. In Duitsland wordt alleen geheven op met hoofdwegennet. Er kan nog bezien worden of het Duitse voorbeeld volledig wordt gevolgd of dat het gebruik van het volledige wegennet wordt beprijsd. De geraamde opbrengst dient navenant te worden aangepast.

2. Variant Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu

In deze variant wordt extra gewicht gegeven aan de effecten op het gebied van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu. De inpassing van infrastructuur in de omgeving krijgt meer aandacht.

Deze invalshoek vertaalt zich in het schrappen van projecten die het grootste negatieve effect hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Maatregelen en projecten die relatief gunstig uitpakken hierop worden ontzien. Daarom wordt in deze variant niet bespaard op (ruimtelijke) kwaliteit. Evenals in variant 1 wordt uitgegaan van het invoeren van een systeem van beprijzing via invoering van een congestieheffing en een beprijzingssysteem voor vrachtverkeer op de weg. Omdat openbaar vervoer niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan duurzaamheid en leefbaarheid (zie paragraaf 1.5) wordt prijsbeleid ook hier geïntensiveerd. Investerings in ruimtelijke inpassing worden in deze variant ontzien.

Om de totale besparing van 1,725 mld te behalen zijn aanvullende besparingen op investeringsprogramma's noodzakelijk. In deze variant wordt voorgesteld projecten nadrukkelijk af te wegen op hun effecten op leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu (CO₂, Nox en/of geluid) in relatie tot hun effect op bereikbaarheid. Bij de keuze van de te schrappen projecten zal de focus liggen op optimalisatie van het bestaande netwerk en het zoveel mogelijk tegengaan van nieuwe doorsnijdingen.

Waar toch besloten wordt tot realisatie van doorsnijdende infrastructuur zal extra aandacht voor inpassing noodzakelijk zijn, ook om projecten maatschappelijk en bestuurlijk acceptabel te krijgen. Dat sluit aan op het advies van de commissie Elverding, die stelt dat onder andere door onduidelijkheid over de ruimtelijke inpassing vaak sprake is van onderschatting van de kosten. Aandacht aan de voorkant van planprocessen voor maatschappelijk draagvlak, inclusief de daaraan verbonden kosten, is per saldo goedkoper dan de kosten als gevolg van vertraging van projecten als gevolg van grote maatschappelijke weerstand.

De extra nadruk die in deze variant op inpassing e.d. wordt gelegd leidt tot hoger dan gemiddelde aanlegkosten en (nog) minder projecten.

3. Variant Geen prijsbeleid

Prijsbeleid leidt tot verdelingseffecten. Sommige groepen zullen door prijsbeleid meer gaan betalen, andere minder. De benadeelde groepen zijn bovendien meestal beter te definiëren en beter georganiseerd dan degenen die voordeel hebben van prijsbeleid. Gekozen kan worden om deze verdelingseffecten zwaarder te laten wegen dan de economische voordelen van beprijzing en volledig af te zien van prijsbeleid. Dit betekent natuurlijk wel dat op andere fronten bespaard moet worden. Het uitgangspunt van deze variant is dat prijsbeleid niet breder wordt ingezet. Hierbij gaat het zowel om het niet introduceren van nieuwe beprijzingssystemen (zoals ABvM) als om niet (reëel) verhogen van tarieven voor gebruik van modaliteiten waarvoor reeds wordt betaald (bijv. treinkaartjes).

De directe besparing bestaat primair uit de vrijval van het gereserveerde budget door niet invoeren van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). In de periode 2015 t/m 2020 is dit jaarlijks gemiddeld 285 mln; vanaf 2021 is er geen besparing. Verdere besparingen met maatregelen in de categorie prijsbeleid kunnen niet gevonden worden, omdat er verder geen budgetten zijn gereserveerd die vrijvallen en er geen extra inkomsten kunnen worden gegenereerd.

Van de totale jaarlijkse besparingsopgave van 1,725 mld moet ca 1 mld gevonden worden door het laten vervallen van aanlegprojecten. Dit komt doordat op prijsbeleid weinig bespaard wordt en de overige categorieën relatief klein zijn. Vanaf 2021 loopt de benodigde besparing op tot 1,1 mld. Deze bedragen komen overeen met bijna eenderde van het totale aanlegbudget in het Infrastructuurfonds. Met deze variant wordt het meest ingeleverd op welvaart en de bereikbaarheidsdoelstellingen.

4. Mogelijkheden voor verdere besparingen

In het heroverwegingonderzoek is de werkgroep geconfronteerd met een aantal aspecten binnen het beleidsterrein van mobiliteit en water, die minder doelmatig zijn. In het korte tijdbestek van de heroverweging ziet de werkgroep geen mogelijkheid om hier zelf nader onderzoek naar te doen en om besparingen in te boeken. In hoofdstuk 4 wordt op deze onderwerpen nader ingegaan.

1. De werkgroep beveelt aan nader onderzoek te doen naar de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen in het buitenland ten aanzien van de aanleg en beheer en onderhoud van infrastructuur (zie bijlage 10).
2. De werkgroep bepleit daar waar mogelijk en zinvol een MKBA op te stellen. In het besluitvormingsproces moet vervolgens een afweging worden gemaakt tussen het kosten-batensaldo, de verdelingseffecten en de niet monetariseerbare effecten.
3. De werkgroep beveelt aan bij de besluitvorming over de aanleg van projecten de gevolgen voor de budgetten voor beheer en onderhoud direct te betrekken en hiervoor reserveringen te maken. Daarnaast moeten bij de keuze tussen uitvoeringsvarianten de integrale kosten van aanleg, beheer en onderhoud en eventuele exploitatiekosten in beeld worden gebracht.
4. De werkgroep adviseert om bij besluitvorming expliciet aan te geven welk deel van het investeringsbedrag gekoppeld kan worden aan de primaire beleidsdoelen en welk deel aan andere doelen.
5. Geconstateerd wordt dat een *redesign* van het omgevingsrecht nodig is. In het rapport Leefomgeving en Natuur worden hiertoe voorstellen gedaan.

Thema 3 Mobiliteit en water

Beleidsvariant 1 Prijsbeleid

Besparingen in mld. euro's (gemiddeld per jaar)

	2011 - 2014	2015 - 2020	Structureel
Binnen grondslag	0,8	1,7	1,7
Buiten grondslag	0,2*	0,9*	1,3*

Omschrijving variant

- Uitgangspunt is de notie dat beprijzing van gebruik van infrastructuur noodzakelijk is om Nederland bereikbaar te houden, indien er minder financiële ruimte is voor nieuwe infrastructuur.
- Om de bereikbaarheid op de weg te vergroten wordt een systeem van congestieheffing ingevoerd. Een systeem van congestieheffing is fors goedkoper, kent veel minder budgettaire risico's dan ABvM en is vanuit oogpunt van welvaart beter dan alternatieve systemen.
- Voor vrachtverkeer wordt een beprijzingssysteem ingevoerd vergelijkbaar met Duitsland. Vrachtwagens betalen op dit moment per km nog niet de helft van wat personenauto's betalen. Deze maatregel valt buiten de grondslag en heeft zelfstandig slechts beperkt (welvaarts-)effect.
- Voor spoor wordt de gebruikersvergoeding verhoogd, waardoor de tarieven op termijn additioneel zullen stijgen in de orde van grootte van 10%, zodat een groter deel van de kosten van spoor in rekening wordt gebracht bij de gebruiker.
- De Akte van Mannheim uit 1864 staat introductie van een gebruiksvergoeding voor de binnenvaart in de weg. De binnenvaart betaalt momenteel niet voor gebruik van infrastructuur en betaalt ook geen dieselaccijns.
- Ook buiten de grondslag zijn besparingen te realiseren, op de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, door inkomsten vanuit het beprijzingssysteem voor vrachtverkeer op de weg en door efficiencywinst in de waterketen.

* Eveneens kan begrotingsregel 39 over PPS worden aangepast (zie paragraaf 2.2.6).

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Beprijzing in combinatie met tariefdifferentiatie is een manier om het gebruik van infrastructuur over tijd beter te spreiden en daarmee efficiënter te gebruiken. Om dezelfde bereikbaarheid te realiseren is minder aanleg nodig.
- Beprijzing betekent introductie van het profijtbeginnsel. Niet alleen de belastingbetaler betaalt voor de de kosten van infrastructuur. In plaats daarvan gaat de gebruiker (meer)

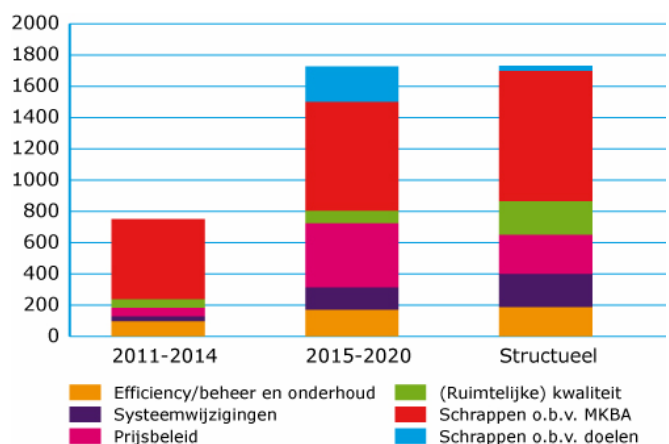
bijdragen. Verschuiven van lasten levert echter ook weerstand op.

- Deze bekostigingswijze leidt ertoe dat de mobiliteitsvraag verschuift en/of afneemt, waardoor met minder aanleg dezelfde bereikbaarheidsdoelen kunnen worden bereikt.
- Ook in deze variant zijn aanvullende besparingen nodig, waardoor extra aanlegprojecten moeten worden geschrapt. De doelen uit de Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak zullen neerwaarts moeten worden bijgesteld. Dit geldt temeer voor zelfstandige groeiambities zoals op het spoor. De effecten zijn echter substantieel beperkter dan in geval van geen beprijzing.

Implementatie

- Voor alle modaliteiten kunnen stappen worden gezet op weg naar een gebruiksvergoeding, behalve vooralsnog voor de binnenvaart.
- Voor beprijzing van weggebruik is een wetwijziging nodig. Bovendien moeten systemen worden aangeschaft en geïmplementeerd.
- Voor verdere beprijzing op het spoor is geen wijziging van systeem of wet noodzakelijk.
- Voor beprijzing van de binnenvaart is een verdragwijziging noodzakelijk.

Besparingen prijsbeleid in miljoenen euro's



Thema 3 Mobiliteit en water

Beleidsvariant 2 Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu

Besparingen in mln. euro's (gemiddeld per jaar)

	2011 - 2014	2015 - 2020	Structureel
Binnen grondslag	0,7	1,7	1,7
Buiten grondslag	0,2*	0,9*	1,2*

Omschrijving variant

- Deze variant onderscheidt zich doordat er meer waarde toegedicht wordt aan leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu dan aan de andere waarden bereikbaarheid en verkeersveiligheid.
- Er worden geen besparingen gerealiseerd op (ruimtelijke) kwaliteit.
- Er wordt bespaard door laten vervallen van aanlegprojecten. Bij de bepaling van deze projecten wordt extra gewicht gegeven aan leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu.
- Om de bereikbaarheid op de weg te vergroten wordt een systeem van congestieheffing ingevoerd. Een systeem van congestieheffing is fors goedkoper, kent veel minder budgettaire risico's dan ABvM en is vanuit oogpunt van welvaart beter dan alternatieve systemen.
- Voor vrachtverkeer wordt een beprijzingssysteem ingevoerd vergelijkbaar met Duitsland. Vrachtwagens betalen op dit moment per km nog niet de helft van wat personenauto's betalen. Deze maatregel valt buiten de grondslag en heeft zelfstandig slechts een beperkt (welvaarts-)effect.
- Omdat openbaar vervoer niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan de duurzaamheid wordt prijsbeleid ook hier geïntensiveerd.
- Ook buiten de grondslag worden besparingen gerealiseerd, op de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, door inkomsten vanuit het beprijzingssysteem voor vrachtverkeer op de weg, en door efficiencywinst in de waterketen.

* Eveneens kan begrotingsregel 39 over PPS worden aangepast (zie paragraaf 2.2.6).

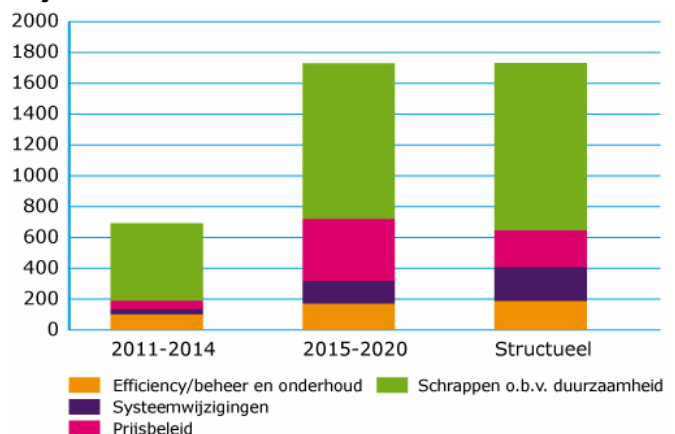
Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid bij het gemiddelde infrastructurele project wordt beter. Ook het milieu wordt gespaard.
- Omdat bij de bepaling van de projecten niet de welvaart centraal staat, betekent dit een lager welvaartseffect dan mogelijk.
- Door beprijzing en tariefdifferentiatie wordt efficiënter gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur.
- Ook in deze variant zijn aanvullende besparingen nodig, waardoor extra aanlegprojecten moeten worden geschrappt. De doelen uit de Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak zullen neerwaarts moeten worden bijgesteld. De negatieve effecten op de bereikbaarheid zijn beperkter dan in geval er geen beprijzingsmaatregelen worden genomen, maar groter dan wanneer een selectie wordt bepaald door de totale welvaartseffecten.

Implementatie

- Er zullen nadere criteria moeten worden ontwikkeld om projecten te selecteren.
- Voor alle modaliteiten kunnen stappen worden gezet op weg naar een gebruiksvergoeding, behalve vooralsnog voor binnenvaart.
- Voor beprijzing van weggebruik is een wetswijziging nodig. Bovendien moeten systemen worden aangeschaft en geïmplementeerd.
- Voor verdere beprijzing op het spoor is geen wijziging van systeem of wet noodzakelijk.
- Voor beprijzing van de binnenvaart is een verdragswijziging noodzakelijk.

Besparingen leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu in miljoenen euro's



Thema 3 Mobiliteit en water

Beleidsvariant 3 Geen prijsbeleid

Besparingen in mld. euro's (gemiddeld per jaar)

	2011 - 2014	2015 - 2020	Structureel
Binnen grondslag	0,8	1,7	1,7
Buiten grondslag	0,1*	0,3*	0,7*

Omschrijving variant

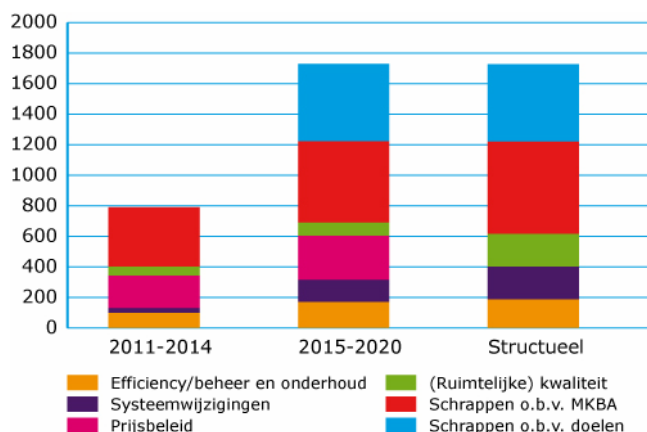
- Beprijzen kan maatschappelijk en politiek gevoelig liggen. Zie ook de discussies rond Anders Betalen voor Mobiliteit en bij voorstellen tot verhoging van de tarieven van treinkaartjes.
- Prijsbeleid leidt bovendien tot verdelingseffecten, waarbij sommige groepen meer betalen dan andere. Dit kan tot weerstand leiden.
- Het niet door laten gaan van ABvM levert een incidentele besparing op het investeringsbudget op van 285 mln in de periode tot en met 2020. Er zijn geen structurele besparingen.
- Het overgrote deel van de besparingen zal bij deze variant moeten worden gevonden bij het laten vervallen van aanlegprojecten, in de orde van grootte van ca 1 mld per jaar.

* Eveneens kan begrotingsregel 39 over PPS worden aangepast (zie paragraaf 2.2.6).

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Deze variant heeft een fors negatieve impact op de bereikbaarheid en de welvaart. Niet alleen blijft de bestaande druk op piekmomenten in de spits bestaan op de weg en in de trein, deze zal ook fors toenemen.
- Aanvankelijk levert schrappen van ABvM (en het niet instellen van een alternatief systeem van beprijzing op de weg) een besparing op het investeringsbudget op, waardoor er minder bespaard hoeft te worden op aanleg.
- In deze variant zijn aanzienlijke besparingen nodig op het aanlegbudget, waardoor (nog) meer projecten moeten worden geschrapt. De doelen uit de Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak zullen substantieel neerwaarts moeten worden bijgesteld.

Besparingen niet beprijsen in miljoenen euro's



1 Inleiding

1.1 Taakopdracht

Het kabinet heeft de werkgroep gevraagd besparingsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op het Infrafonds, waarbij ten minste één variant structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 (1,725 mld) bespaart. De werkgroep heeft hiertoe een groot aantal besparingsopties in kaart gebracht (zie bijlage 4). Deze opties zijn verwerkt in drie besparingsvarianten (zie hoofdstuk 3). Daarnaast heeft de werkgroep ook gekeken naar besparingsmogelijkheden buiten het Infrastructuurfonds, vanwege de directe samenhang met de uitgaven uit het Infrastructuurfonds. Dit betreft uitgaven voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU), de uitgaven voor het watersysteem die door de waterschappen en gemeenten gedaan worden en opbrengsten voor beprijzing vrachtvervoer.

1.2 Budgettaire kenmerken beleidsterrein

Het beleidsterrein mobiliteit en water kenmerkt zich doordat investeringen in infrastructuur een belangrijke rol spelen bij het realiseren van beleidsopgaven. De realisatie van investeringen kent een lange doorlooptijd, die vanaf de eerste planningsfase tot aan de uitvoering al snel 8 tot 12 jaar duurt. Voor de bekostiging van deze projecten is daarom een meerjarig budgettair plafond Infrastructuurfonds vastgesteld dat aanzienlijk langer is dan de gebruikelijke vier jaar bij andere begrotingen.

De programmering van investeringsprojecten staat opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (het MIRT), de uitvoeringsagenda van ministers van VenW, VROM, LNV en EZ. In het MIRT staat de samenhang tussen ruimtelijke projecten centraal. In het MIRT zijn ca. 150 projecten opgenomen die zich in verschillende stadia van ontwikkeling bevinden.

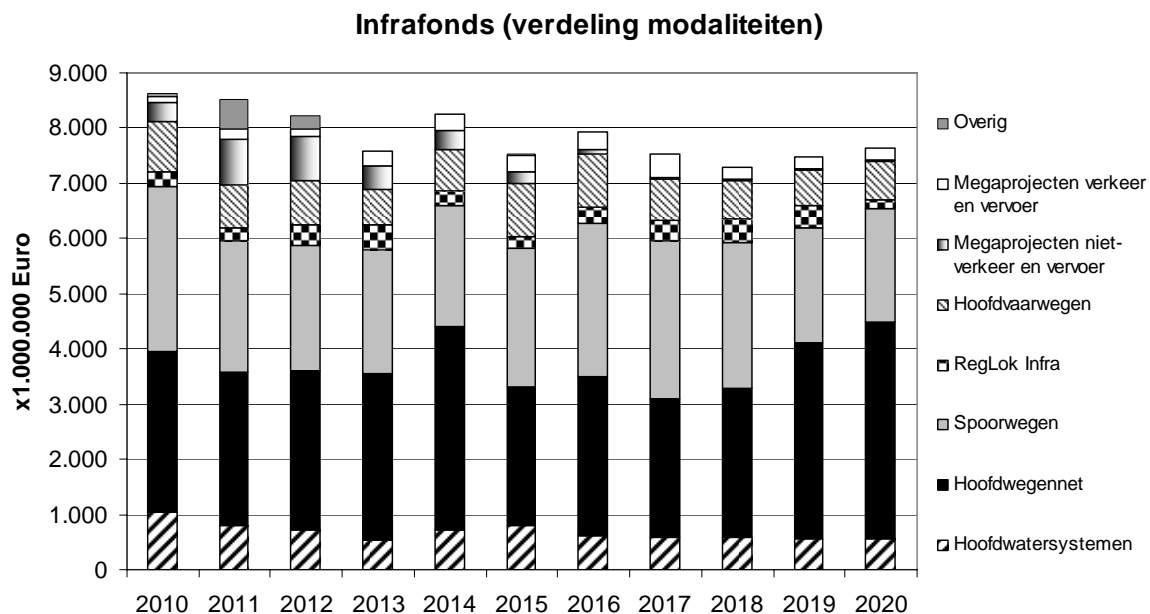
Het investeringskarakter van de heroverweging Mobiliteit en Water maakt het deels makkelijker om te besparen, aangezien besparingen (in elk geval op aanlegbudgetten) niet tot 'minder' maar tot 'minder meer' infrastructuur leiden. Besparen is echter ook lastiger, omdat budgetten voor de eerste jaren vaak vastliggen in contracten of bestuurlijke afspraken. Ook ligt met de aanleg van infrastructuur min of meer vast dat er uitgaven aan beheer en onderhoud volgen.

Omdat het merendeel van het meerjarige investeringskader Infrastructuurfonds tot en met 2020 belegd is met projecten, kunnen besparingen in deze periode alleen gerealiseerd worden door concrete projecten te schrappen. In het aanvullend beleidsakkoord is afgesproken dat de planperiode van het Infrastructuurfonds reëel constant wordt verlengd naar 2028. Er is momenteel nog geen programmering van projecten vanaf 2021, hoewel middelen wel gereserveerd zijn voor programma's (Mobiliteitsaanpak bij Mobiliteit, Deltaprogramma bij Water).

1.3 Omvang en samenstelling Infrastructuurfonds

Uitgaven aan infrastructuur worden bekostigd vanuit het Infrastructuurfonds. Grafiek 1 laat zien hoe de budgetten zijn verdeeld over de modaliteiten.

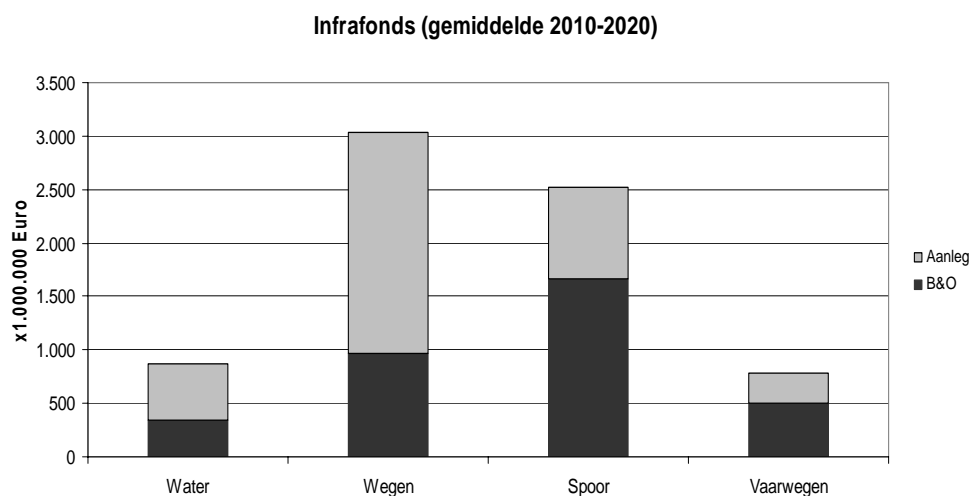
Grafiek 1 Omvang Infrastructuurfonds en verdeling over modaliteiten



In 2010 is ca 8,6 mld beschikbaar voor infrastructuur. Hiervan wordt ca 3 mld besteed aan wegen; nog eens 3 mld aan spoor; 900 mln een vaarwegen en 1 mld aan waterveiligheid.

Grafiek 2 laat per modaliteit zien welk deel van het budget gaat naar aanleg van nieuwe infrastructuur en welk deel naar het beheer en onderhoud.

Grafiek 2 Samenstelling budgetten modaliteiten naar aanleg en beheer & onderhoud



Hieruit blijkt dat bij waterbescherming en hoofdwegen het aanlegbudget hoger is dan het budget voor beheer en onderhoud. Bij spoor en binnenvaart gaat het merendeel van het budget daarentegen naar beheer en onderhoud.

1.4 Spanning bij beheer en onderhoud

Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat er jaarlijkse grote bedragen omgaan aan beheer en onderhoud. Maar dat wil niet zeggen dat er geen problemen zijn bij het beheer en onderhoud. De werkgroep constateert dat de focus van de besluitvorming lijkt te liggen op het creëren van de budgettaire ruimte voor aanleginvesteringen. Daarmee worden immers de beleidsdoelen geconcretiseerd. Dit gaat ten koste van het onderhoudsbudget. Dit blijkt uit terugkerende tekorten, bijvoorbeeld bij het vervangen van versleten bruggen en andere 'kunstwerken' waarvoor bij de aanlegbeslissing geen budget is gereserveerd. Te weinig investeren in beheer en onderhoud is als een 'sluipmoordenaar': het netwerk wordt onbetrouwbaar. Eerdere kabinetten hebben de noodzaak van een beter onderhoudsniveau al onderkend en zijn een inhaalslag gestart. Deze is nog niet afgerond. De werkgroep onderschrijft de noodzaak van adequaat beheer en onderhoud en heeft bij de samenstelling van de varianten de hoogte van onderhoudsniveaus niet meegenomen. De werkgroep realiseert zich dat daarmee in het kader van deze heroverweging een fors deel van het budget buiten beschouwing blijft.

De situatie rond het onderhoud is echter niet eenduidig. Zo is er ten aanzien van het wegbeheer geconstateerd dat er achterstanden ten opzichte van de normen die RWS heeft geformuleerd. Het is echter denkbaar dat deze normen niet altijd doelmatig zijn. De normen zijn gebaseerd op vaste technische grenzen en kunnen wellicht flexibeler en locatie-afhankelijker worden toegepast of aangepast dan nu het geval is. Ook bij het spoor was sprake van een aanzienlijke achterstandsproblematiek. De afgelopen jaren is een inhaalslag gemaakt.

In het algemeen is over onderhoud veel minder beleidsinformatie aanwezig is dan over aanleg. Daardoor heeft de werkgroep zich beperkt tot het presenteren van enkele bouwstenen en aanbevelingen om beheer en onderhoud efficiënter te maken, zonder hier verdergaande concrete besparingen op te baseren. In het gegeven tijdsbestek kon namelijk niet worden vastgesteld of per saldo extra uitgaven nodig zijn voor het wegwerken van achterstanden dan wel besparingen mogelijk zijn door doelmatiger normen. De werkgroep om met voortvarendheid uitvoering te geven aan de aanbevelingen zoals aangegeven in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Beheer en onderhoud uit 2004.

Daarnaast kan de besluitvorming over infrastructuur verbeterd worden door bij aanlegbeslissingen structureel rekening te houden met de consequenties van deze beslissing voor beheer en onderhoud.

1.5 Feiten over autogebruik en het openbaar vervoer

In de markt voor verplaatsingen is de auto dominant: driekwart van het aantal verplaatsingen komt op conto van de auto⁴. Het ov komt niet verder dan 5%, waarvan 2% door trein en 3% door bus, tram of metro. De overige verplaatsingen zijn onder andere met de fiets en te voet. Als naar de reizigerskilometers wordt gekeken, dan valt het beeld voor het ov gunstiger uit. Het marktaandeel van de trein in het aantal reizigerskilometers bedraagt 8%. Voor bus, tram en metro lijft het aandeel beperkt tot 3%. Deze cijfers gelden gemiddeld voor heel Nederland. In sterk stedelijke gebieden is

⁴ Zie Kim en CPB - het Belang van openbaar vervoer (2009).

het aandeel van het ov veel hoger. Zo neemt het ov in bepaalde delen van de Randstad 40 tot 50% van het spitsverkeer voor zijn rekening.

De gemiddelde reizigerskilometer met het ov levert ongeveer half zoveel hinder op geeft voor de leefomgeving als de gemiddelde reizigerskilometer met de auto. Dit betekent niet automatisch dat leefbaarheid erop vooruit gaat bij nieuwe ov-projecten. Daarvoor is het relevant wat het nieuwe project betekent voor de bezettingsgraad (een afnemende bezettingsgraad betekent een minder dan gemiddelde of zelfs negatieve bijdrage aan de leefbaarheid) en voor het aantal autokilometers.

Ook als naar bredere welvaartseffecten wordt gekeken, dan valt het beeld voor het ov niet altijd positief uit. Een inventarisatie van maatschappelijke kostenbatenanalyses van ov-projecten laat zien dat ongeveer een derde van de projecten leidt tot een verbetering van de welvaart. Alleen investeringen gericht op 'dikke' vervoerstromen en ernstige knelpunten dragen bij aan de welvaart.

Het beeld dat subsidiëring van het spoor ten gunste komt van zwakkere doelgroepen blijkt niet te stoelen op feiten. Ouderen, mensen met een handicap of lage inkomens blijken namelijk niet meer dan gemiddeld van de trein gebruik te maken. Ook deze groepen maken primair gebruik van de auto. Vooral volwassenen zonder rijbewijs maken relatief veel gebruik van de trein. Voor het regionaal ov is het beeld minder eenduidig. Spoor is een relatief dure modaliteit voor de overheid. De kosten die de overheid per reizigerskilometer over het spoor maakt zijn vier keer hoger als die met een personenauto over de weg.

Vanuit welvaartsoptiek zijn kleinere investeringen in voor- en natransport vaak aantrekkelijker, bijvoorbeeld in fietsstallingen, fiets- en wandelpaden en parkeergelegenheid bij stations. De kwaliteit van het ov wordt door de reiziger vooral gemeten aan de reistijd. Ongeveer de helft van de reistijd gaat op aan voor- en natransport naar het station. Omdat investeringen hierin relatief klein zijn, zijn deze al gauw rendabel.

De trein is in veel gevallen nauwelijks een alternatief voor de auto: voor bijna 90 procent van de verplaatsingen duren reizen met het ov meer dan tweemaal zo lang als met de auto. Alleen op drukke trajecten in de Randstad kent de trein een substantieel marktaandeel: circa 40% in de ochtendspits. Dat de trein ook nauwelijks een alternatief kan vormen voor de auto blijkt uit het feit dat als 10% van de automobilisten in de trein zou willen stappen, hiervoor een verdubbeling van de spoorcapaciteit nodig is.

1.6 Scenario's voor de ontwikkeling van de mobiliteit

De werkgroep heeft de Planbureaus en het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd te onderzoeken of er nieuwe autonome ontwikkelingen zijn die tot een andere mobiliteitsbehoefte zullen leiden dan in de meest recente lange termijn scenario studie is voorzien. Immers, indien de economische crisis of een andere ontwikkeling tot gevolg heeft dat de mobiliteitsvraag structureel afneemt, dan is het mogelijk om de aanleg van infrastructuur te beperken zonder dat de bereikbaarheidsdoelstellingen hoeven te worden aangepast.

Er is voor de Nota Mobiliteit (NoMo) een aangepaste versie gebruikt van het *European Coordination* scenario van het CPB uit 1997. Dit NoMo-EC scenario kende in verhouding tot de beide andere scenario's uit de betreffende CPB-studie de hoogste groei van mobiliteit en congestie, zodat er infrastructuurinvesteringen gepland werden om deze groei op te vangen. Ook als dit scenario wordt vergeleken met de latere scenario's van

de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO) van CPB, RPB en MNP (2006) dan bevindt het zich aan de bovenkant van de bandbreedte. Het blijkt echter dat de congestie, een belangrijke indicator voor de behoefte aan infrastructuur, de laatste jaren sneller groeit dan al deze scenario's en inmiddels op het niveau zit dat volgens NoMo-EC pas in 2020 bereikt zou worden (zie bijlage 7). Daarom is er geen aanleiding om in het infrastructuurbeleid van een ander scenario uit te gaan. Wel is het verstandig om in het algemeen bij infrastructuurprogramma's zowel met hogere als met lagere scenario's rekening te houden.

2 Besparingsmogelijkheden

2.1 Hoe te besparen bij mobiliteit en water

De werkgroep merkt op dat besparingen in het domein van mobiliteit en water fundamentele keuzevraagstukken met zich mee brengen. Er is geen gemakkelijk route naar besparingen. Dat betekent dat bestaande ideeën over het faciliteren van mobiliteit en de wijze waarop de burger hiermee wordt geconfronteerd aan herziening toe zijn.

Een belangrijk hulpmiddel bij het maken van (fundamentele) keuzes is de welvaartsanalyse. De Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een systematische methode om de kosten en baten van overheidsbeleid voor de samenleving in kaart te brengen. Een MKBA drukt alle aspecten waaraan mensen waarde hechten (voor zover mogelijk) in geld uit en telt deze op. Dat geldt ook voor zaken zoals geluidshinder, vervuiling of tijdwinst voor consumenten. Een MKBA geeft als uitkomst veelal een baten-kostensaldo of baten-kostenverhouding en daarnaast vraagtekens (d.w.z. het effect is niet monetariseerbaar of onbekend) of PM-posten. In de praktijk leiden maatregelen voor sommigen tot baten en voor anderen tot kosten: de zogenoemde verdelingseffecten (zie ook bijlage 8).

De werkgroep heeft de opbouw van de besparingsvarianten vormgegeven vanuit de gedachte dat budgettaire besparingsmaatregelen zo min mogelijk negatieve impact op de welvaart zouden moeten hebben. In de opbouw weerspiegelt zich dus een soort welvaarts ladder, beginnend met categorieën maatregelen die geen welvaartsverlies kennen zoals efficiëncy maatregelen. Ook "systeemwijzigingen" zoals aanpassingen in wet- en regelgeving of organisatorische wijzigingen kunnen als relatief pijnloze ingrepen worden beschouwd omdat deze ook deels uit efficiëncy maatregelen bestaan.

In de besparingsmogelijkheden is door de werkgroep veel aandacht besteed aan het prijsbeleid. Dit is naast bouwen en benutten in het huidige beleid een noodzakelijk alternatief instrument voor het behalen van de huidige ambities op het gebied van mobiliteit en milieu. Indien afgezien wordt van verdergaande vormen van prijsbeleid, zullen budgettaire besparingen alleen gehaald kunnen worden door het laten vervallen van (nog meer) voorgenomen projecten. De bereikbaarheidsdoelstellingen zullen dan nog verder verlaagd moeten worden.

Ten slotte komen besparingsmogelijkheden in beeld die wel van invloed kunnen zijn op de welvaart. Bij het daadwerkelijke schrappen van aanlegprojecten kunnen verschillende selectiecriteria worden gehanteerd. Vanuit de MKBA-gedachte zullen in eerste instantie besparingen worden bereikt door die projecten te laten vervallen die de minste (of zelfs een negatieve) bijdrage leveren aan de welvaart. Naar de mate waarin dan nog aanvullende besparingen nodig zijn, kan gekeken worden naar projecten die niet of minder bijdragen aan één of meerdere mobiliteitsdoelstellingen en/of (verwachte) kosteneffectiviteit. Door deze aanpak kunnen ook welvaartsverhogende projecten vervallen.

Alleen in de variant "Leefomgeving, kwaliteit en milieu" worden projecten primair gezien op hun effecten op leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu (CO₂, Nox en/of geluid) wat ten koste gaat van andere welvaartseffecten zoals bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Bij de keuze van te schrappen projecten ligt de focus op het optimaliseren van het bestaand netwerk en het zoveel mogelijk tegengaan van nieuwe doorsnijdingen. De extra nadruk die in deze variant op inpassing e.d. wordt gelegd, leidt

tot hogere dan gemiddelde aanlegkosten en daardoor tot het schrappen van (nog) meer projecten.

2.2 Besparingscategorieën

De werkgroep heeft een groot aantal besparingsopties in kaart gebracht. Deze zijn gedetailleerd beschreven en onderbouwd in bijlage 4. Daarbij is niet alleen aandacht besteed aan de budgettaire effecten, maar ook aan de economische en maatschappelijk effecten en de benodigde implementatie. De opties zijn hierdoor individuele bouwstenen die kunnen worden ingezet voor de besparingsopgave.

De besparingsopties vallen onder te brengen in vijf categorieën. De categorieën met besparingsopties lopen min of meer op in de impact die ze hebben op de welvaart.

1. Besparen door verbeterde efficiency beheer en onderhoud;
2. Besparen door systeemwijzigingen;
3. Besparen door prijsbeleid;
4. Besparen op (ruimtelijke) kwaliteit;
5. Besparen op de investeringsprogramma's.

Daarnaast heeft de werkgroep de gevolgen in kaart gebracht van het schrappen van begrotingsregel 39 ten aanzien van PPS (zie paragraaf 2.2.6).

Ten slotte zijn mogelijke besparingen aangegeven die buiten de grondslag van deze heroverweging vallen. Dit betreft besparingen op uitgaven buiten het Infrastructuurfonds en verhogingen van lasten. De werkgroep heeft gemeend deze besparingsopties desalniettemin in beeld te moeten brengen, vanwege de directe samenhang met de uitgaven uit het Infrastructuurfonds.

De onderstaande bedragen zijn ontleend aan de besparingsopties die in bijlage 4 zijn opgenomen. In de toelichting wordt naar betreffende besparingsopties verwezen.

Tabel 2 Maximale besparingsmogelijkheden

	2011-2014 (gem.)	2015-2020 (gem.)	Structureel	Besparings- optie
1 Efficiency / besparingen op beheer en onderhoud				
- zonder functieverlies	66	126	126	1.1; 1.2
- met functieverlies	30	46	56	1.1
2 Besparingen door 'systeemwijzigingen'				
- Reglok	23	95	168	2.1.3
- PPS efficiencywinst	10	50	50	2.3
3 Besparingen door prijsbeleid				
- schrappen ABVM	215	285	0	3.2.1
- invoering congestieheffing	-156	-46	0	3.2.2
- hogere gebruiksvergoeding spoor	0	167	250	3.3.1
4 Besparingen op (ruimtelijke) kwaliteit	59	86	220	4.1-4.4
5a Besparingen op investerings-programma's o.b.v. maatschappelijk rendement:				
- hoofdwatersystemen	7	2	10	5.1.1
- hoofdwegennet	114/228	156/312	230/460	5.3.1
- spoorwegen	221	281	302	5.4.1
- hoofdvaarwegennet	51	100	65	5.2.1

5b	Besparingen op de investeringsprogramma's door (verder) bijstellen doelen				
	- hoofdwatersystemen	0	0	150	5.1.2-5.1.3
	- hoofdvaarwegennet	130	206	169	5.2.2-5.2.3
	- hoofdwegennet	942	1715	2799	5.3.2-5.3.5
	- spoorwegen	283	383	504	5.4.2-5.4.4
5c	Besparingen op de investeringsprogramma's door schrappen minst duurzame projecten	1354	2304	3622	
6	PPS: schrappen begrotingsregel 39	*	*	*	
7	Besparingen buiten de grondslag				
	- BDU	98	308	360	2.1.2
	- doelmatig waterbeheer	0	0	300	2.2
	- heffing vrachtvervoer over de weg	100	567	600	3.2.3

*) Zie paragraaf 2.2.6.

De tabel geeft de gemiddelde waarden weer van de te bereiken maximale besparingen in de periodes 2011-2014 en 2015-2020. De structurele besparing heeft betrekking op de periode na 2020. De bedragen hebben betrekking op het gedeelte van de budgetten die nog niet belegd zijn met juridische verplichtingen.

In het algemeen kan gesteld worden dat budgettaire verschillen tussen de tijdsperiodes verklaard moeten worden door de mate waarin juridische verplichtingen zijn aangegaan en het verloop van de projecten binnen het MIRT. Dit verklaart dat de programmering over de jaren niet constant is, maar pieken en dalen kent. Veel van de te bereiken besparingen volgen deze pieken en dalen.

Besparingsvarianten kunnen worden opgebouwd door categorieën van besparingsopties te combineren. In hoofdstuk 3 zijn drie varianten uitgewerkt.

In de onderstaande paragrafen wordt een toelichting gegeven op de verschillende categorieën (1 t/m 7). In de beschrijvingen wordt stilgestaan bij de budgettaire gevolgen van de structurele besparing.

2.2.1 *Besparen door verbeterde efficiency beheer en onderhoud*

Voor beheer en onderhoud hoofdwatersystemen heeft VenW binnen de termijn van de heroverweging geen gedetailleerde onderbouwing kunnen maken van mogelijke efficiencymaatregelen. Per modaliteit zijn mogelijkheden in kaart gebracht om deze efficiencybesparing te bereiken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar 1.1 en 1.2. Op deze categorie kan een maximale structurele besparing van 182 mln worden gerealiseerd. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met een geringe mate van functieverlies voor de gebruiker.⁵

2.2.2 *Besparen door "systeemwijzigingen"*

In eerste instantie heeft de werkgroep gekeken naar een breed scala aan institutionele wijzigingen. De uiteindelijke selectie van deze besparingsopties is bepaald door de mate waarin al op korte termijn reële besparingen kunnen worden gerealiseerd. Gekozen is voor aanpassing van de rijksbijdrage aan regionale en lokale infrastructuur, het zogeheten reg/lokbudget. Dit betreft een bijdrageregeling waarin decentrale overheden een projectsubsidie ontvangen waarvan de meest kosteneffectieve maatregel hoger is

⁵ Een onderdeel vormt de mogelijke vervanging van ZOAB door DAB. Hiervoor is een besparing ingeboekt.

dan de grenswaarden van de BDU. De grenswaarden zijn op dit moment 112,5 mln voor landelijke gebieden en 225 mln voor stedelijke gebieden. Er is een aantal nadelen verbonden aan de bestaande reg/lok-systematiek. Zo kent het een foutieve prikkel, doordat duurder projecten wel kunnen rekenen op ondersteuning door budget voor reg/lok en goedkopere, maar mogelijk doelmatigere alternatieven niet. Daarnaast scoren deze projecten historisch gezien voor de helft van de gevallen negatief in de MKBA-systematiek. Tevens leidt de bijdrageregeling tot bestuurlijke drukte (zie voor nadere toelichting besparingsoptie 2.1.3). Op het reg/lokbudget is structurele besparing mogelijk van 168 mln.

Daarnaast zijn structurele besparingen mogelijk door het breder toepassen van PPS bij aanlegprojecten. De hier gepresenteerde efficiencywinst is afgeleid van ervaringen in de afgelopen 10 jaar in het domein van mobiliteit en water. De mate waarin de besparing zich structureel voordoet is mede afhankelijk van het volume dat aan projecten wordt gerealiseerd en of de aard van de projecten zich leent voor PPS. Structureel heeft de werkgroep een besparing van 50 mln opgenomen.

2.2.3 *Besparen door prijsbeleid*

Toepassing van het profijtbeginsel is de essentie van beprijzing. Immers, waarom moet de belastingbetaler betalen voor de kosten van infrastructuur? Prijsbeleid heeft als gevolg dat de impliciete subsidiëring van gebruikers van infrastructuur komt te vervallen. Verschuiven van lasten levert echter ook weerstand op.

Een systeem van beprijzing blijft volgens de werkgroep noodzakelijk de om de mobiliteit in Nederland op peil te houden. Dit is des te klemmender juist nu de overheidsfinanciën onder druk staan en er minder financiële ruimte is voor nieuwe infrastructuur.

De werkgroep maakt een onderscheid tussen prijsbeleid op de weg en het spoor.

Beprijzing op de weg

Een bijzondere plaats wordt ingenomen door Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). De discussie over ABvM heeft eerder betrekking op de vormgeving en risico's van het systeem dan op het principe van beprijzen van weggebruik. Mede op grond van de risico's is uitgangspunt op dit moment niet tot invoering te besluiten (zie ook bijlage 4: paragraaf 3.2 en besparingsoptie 3.2.1).

Wel moet op korte termijn een alternatief systeem van wegbeprizing worden ingevoerd, gebaseerd op beproefde technieken. Met name een combinatie van een locatiegebonden systeem van congestieheffing (besparingsoptie 3.2.2) met een systeem voor beprijzing van vrachtvervoer (besparingsoptie 3.2.3) biedt perspectief. Een dergelijk systeem heeft een aantal gevolgen. Zo zullen de te realiseren milieudoelstellingen moeilijker gerealiseerd kunnen worden. Er zullen effecten kunnen optreden als sluipverkeer.

Besparingen door prijsbeleid leveren het volgende budgettaire plaatje op:

1. het niet invoeren van ABvM levert een relatief beperkte directe besparing op, omdat alleen investeringsbedragen vrijvallen. Echter, dit betekent ook dat forse budgettaire risico's zich niet kunnen manifesteren. Bovendien verbeteren de overheidsfinanciën met structureel ca 900 mln, omdat de verwachte accijnsderving zich niet voordoet. Het niet uitvoeren van ABvM heeft echter een grote impact op de mobiliteit. De mobiliteitsvraag zal niet afnemen door prijsbeleid waardoor de impact van de te schrappen projecten zeer groot zal zijn. Er zal welvaartsverlies gaan optreden door structurele files;
2. als gekozen wordt voor een alternatief systeem van congestieheffing (superieur vanuit welvaartsoogpunt, te bekostigen vanuit opbrengst, zie besparingsoptie 3.2.2) en een systeem van beprijzing van vrachtverkeer (besparingsoptie 3.2.3) dan kan

t/m 2020 jaarlijks 200 mln kan worden bespaard. Er zijn geen structurele besparingen binnen de grondslag (buiten de grondslag max 600 mln). Door het effect van het prijsbeleid zijn de gevolgen van het schrappen van projecten minder groot en kan de mobiliteit beter op peil blijven.

Beprijzen op het spoor

Een besparingsoptie is om de gebruikersvergoeding zodanig te verhogen van de kosten van het feitelijke gebruik van het spoor hieruit kunnen worden bekostigd. Deze maatregel kan structureel ongeveer 250 mln opleveren. De vervoerders kunnen de hogere gebruikersvergoeding doorberekenen in de treinkaartjes en in de vervoerstarieven. Via ProRail komt de hogere gebruikersvergoeding op de Rijksbegroting terecht (besparingsoptie 3.3.1).

2.2.4 Besparen op (ruimtelijke) kwaliteit

De werkgroep heeft in kaart gebracht in welke mate binnen de huidige programma's besparingen kunnen worden gerealiseerd door goedkopere projectalternatieven, lagere kosten van inpassing en technisch goedkopere uitvoering. De werkgroep meent dat deze aspecten bepalend zijn voor de (ruimtelijke) kwaliteit van projecten.

Bij grote projecten zou een separate beoordeling van de inpassingskosten op grond van de MKBA-systematiek wenselijk zijn. Daarbij moeten zowel de kosten van ruimtelijke doorsnijding, op de leefbaarheid en op het milieu als de kosten van de mitigerende maatregelen daarvoor (inpassingskosten) betrokken worden. Overigens heeft deze maatregel wel tot gevolg dat de realisatie van projecten, altijd afhankelijk van goede inpassing en samenwerking met lokale overheden, in gevallen zal worden bemoeilijkt.

De werkgroep stelt vast dat op grond van haar bekende gegevens de effecten van besparingen op de (ruimtelijke) kwaliteit in de periode 2015 t/m 2020, afgezet tegen het totale investeringsvolume, relatief beperkt is. Structureel kan er een besparing van 220 mln gerealiseerd worden. De nadere uitwerking is gegeven in de besparingsopties 4.1.1 t/m 4.1.4 van bijlage 4.

2.2.5 Besparen door aanpassen ambities en laten vervallen projecten

Het is niet realistisch om te veronderstellen dat een besparing van 20% op het Infrastructuurfonds gerealiseerd kan worden zonder dat dit de doelstellingen van beleid en daarmee de bouwprojecten raakt. Ook als alle andere besparingsopties maximaal worden toegepast, resteert een flink bedrag dat alleen gerealiseerd kan worden door te schrappen in infrastructurele projecten. De werkgroep heeft drie criteria ontwikkeld op basis waarvan projecten kunnen worden geselecteerd.

1. Baten/kostenratio

Het eerste criterium betreft de effecten vevat in een MKBA, waarbij de score van de meetbare zaken in een ratio wordt vevat (baten/kostenratio). Zoals aangegeven in 2.1 is de MKBA is een systematische methode om de kosten en baten van overheidsbeleid voor de samenleving in kaart te brengen. De werkgroep ziet de MKBA als belangrijkste criterium voor zijn opdracht, omdat het een objectief criterium betreft en de brede welvaart hier het meest mee gediend is. Op basis van dit criterium kan, afhankelijk van prijsbeleid, structureel tussen 607 en 837 mln op projecten bespaard worden. De werkgroep merkt op dat dit vooral een grote impact heeft op het investeringsniveau voor het spoor. Dit omdat deze projecten relatief slecht scoren in de MKBA-systematiek (besparingsopties 5.1.1, 5.2.1, 5.3.1 en 5.4.1).

2. Terugdraaien beleidsintensiveringen

Het tweede criterium betreft terugdraaien van beleidsintensiveringen. De werkgroep stelt vast dat de doelstellingen ten aanzien van mobiliteit ambitieus zijn. De werkgroep heeft een aantal besparingsmogelijkheden in kaart gebracht:

- terugdraaien van recente beleidsintensiveringen in de Mobiliteitsaanpak en het Nationaal Waterplan (onderdeel Deltaprogramma) (besparingsopties 5.1.3 en 5.3.3);
- reductie doelen uit de Nota Mobiliteit (optie 5.3.4);
- reductie aantal hoofdvaarwegen (optie 5.2.2);
- de meest ingrijpende stap is om voor geen enkele modaliteit nog te investeren in de uitbreiding van de capaciteit (opties 5.2.3, 5.3.5 en 5.4.2).

De budgettaire uitkomst van deze vergaande variant is in tabel 2 opgenomen.

3. Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu

Een derde criterium is naar projecten te kijken vanuit het oogpunt van duurzaamheid (leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu). Zo kunnen projecten die leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu in hoge mate aantasten worden geschrapt. Dit gaat ten koste van andere welvaartseffecten, zoals bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Dit kan afgemeten worden aan de mate waarin projecten bijdragen aan de reductie van de CO₂-uitstoot, de fijnstofproblematiek, aan landschappelijke doorsnijding etc. De werkgroep heeft geen kans gezien hierover budgettaire gegevens te verzamelen. In tabel 4 staan onder deze post bedragen opgenomen die als een besparingsopgave gezien moeten worden. Deze zijn (nog) niet te onderbouwen met concrete projecten.

2.2.6 *Schrappen begrotingsregel 39*

Efficiency

Het realiseren van projecten door een Publiek Private Samenwerking (PPS) kan meerwaarde opleveren. Ten eerste vergemakkelijkt PPS de integratie van verschillende activiteiten (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 worden verantwoordelijk 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. Hierdoor kunnen er efficiencywinsten optreden door uitvoering via PPS.

Ervaring met eerdere PPS-projecten leert dat een efficiencywinst van 10% goed 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. Hierdoor kunnen ook de komende jaren zonder problemen nieuwe PPS-contracten afgesloten worden. Een jaarlijkse verhoging van de omvang van PPS-contracten met (max.) 500 mln vanaf 2015 is denkbaar. De werkgroep is van mening dat PPS efficiencyvoordelen op kan leveren waarmee structurele besparingen kunnen worden gerealiseerd (op jaarbasis structureel 50 mln).

Hierbij moet wel aangetekend worden dat PPS ook daadwerkelijk "value for money" moet bieden. Het simpelweg plakken van het etiket "PPS" op een contract levert immers geen efficiencywinst op. Een dergelijke PPS-dwang moet voorkomen worden. Daarom moeten de toetsen naar 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. Bovendien moet het betreffende contract voldoen aan de eisen die Eurostat stelt aan de risico-overdracht om als PPS-contract te kunnen kwalificeren. Dit omdat risico-overdracht ten grondslag ligt aan de in potentie te behalen efficiencywinsten en Eurostat aan de hand van de risico-overdracht bepaalt of een pps-contract op de juiste wijze is verwerkt. Ook betekent deze ombuiging dat de efficiencywinst niet langer beschikbaar is voor additionele uitgaven aan het project (zoals nu veelal gebeurt), maar dat deze dient als invulling van de besparingsopgave.

Financiering

Hiernaast zit er een financieringskant aan PPS. Als er gekozen wordt voor PPS wordt de investering namelijk gefinancierd door de private uitvoerder. De overheid betaalt daardoor niet de investeringskosten die zich tijdens de bouw voordoen, maar een beschikbaarheidsvergoeding over een langere periode (20-30 jaar). Om PPS-projecten beter vergelijkbaar te maken met "reguliere" projecten en een gelijk speelveld tussen beide te creëren, is er een begrotingsregel afgesproken (artikel 39) die ervoor zorgt dat de IF-begroting ook in geval van PPS tijdens de bouw belast wordt op basis van de investeringen (i.p.v. de beschikbaarheidsvergoedingen). Met andere woorden: de hele investering wordt in 1 keer genomen conform de daarvoor beschikbare middelen en het Infrastructuurfonds wordt in de toekomst verhoogd met de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen die de overheid moet afdragen aan de private partij. Deze regel regelt dus dat er op termijn gegarandeerd ruimte op de begroting is voor betaling van de beschikbaarheidsvergoeding.

Als deze begrotingsregel zou worden afgeschaft, hetgeen niet in strijd is met Europese regelgeving, zou dat de mogelijkheid opleveren om op korte termijn meer projecten te laten uitvoeren vanuit het Infrastructuurfonds. Dit zou, in de context van een eventueel uit de heroverwegingen voortvloeiende taakstelling, op de korte termijn lucht kunnen geven. Dit, doordat als gevolg van de afschaffing van deze regel de vrijval als tijdelijke besparing wordt aangemerkt. Dit zou dan zodanig moeten worden uitgewerkt dat het effect beperkt wordt tot 2020. Immers, deze boekhoudkundige aanpassing heeft ook nadelen. Na 2020 zal de budgettaire ruimte in het Infrastructuurfonds nl. beperkt worden doordat de omvang van de te betalen beschikbaarheids-vergoedingen toeneemt maar niet de omvang van het Infrastructuurfonds zoals wanneer begrotingsregel 39 wordt toegepast. Dit belemmert de ruimte voor latere generaties om andere keuzes te maken. Hierdoor kan er, zoals de commissie Ruding constateert, druk ontstaan om het uitgavenkader van het Infrastructuurfonds te verhogen, waardoor er andere uitgaven elders op de Rijksbegroting worden weggedrukt. Hier tegenover kan worden gezet dat latere generaties ook gebruik kunnen maken van de betreffende infrastructuur. Een ander punt is dat de keuze voor PPS om de verkeerde reden aantrekkelijk kan worden: niet omdat het efficiënter is maar omdat de investeringskosten niet hoeven te worden ingepast.

Indien de omvang van de PPS-portefeuille toeneemt zoals nu is geraamd (500 mln), zou bij aanpassing van de begrotingsregel tussen 2015 en 2020 jaarlijks 500 mln ruimte ontstaan. Vanaf 2020 moet jaarlijks 300 mln aan beschikbaarheids-vergoedingen extra worden ingepast onder het plafond van het Infrastructuurfonds.

Een deel van de werkgroep acht het bespreekbaar en toelaatbaar om deze ruimte in te zetten als tijdelijke besparing voor de heroverweging (verschuiven van de ombuiging naar de toekomst door een verdere korting op het IF als gevolg van de afdracht van de beschikbaarheidsvergoedingen). 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.

2.2.7 *Besparingen buiten de grondslag*

De werkgroep heeft drie besparingsmogelijkheden geïdentificeerd die niet binnen de grondslag van deze heroverweging vallen:

1. BDU

De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) is een bijdrage van het Rijk aan 19 provincies en stadsregio's, die kan worden ingezet binnen het gehele domein van verkeer en vervoer. Hierover wordt beperkte financiële verantwoording afgelegd aan het Rijk. Circa 70% van de middelen komen ten gunste van de exploitatie van het regionaal ov. De overige 30% wordt ingezet voor investeringen in wegen, fietspaden, verkeersveiligheidsmaatregelen, ov infrastructuur (busbanen) e.d.

Alles overziend acht de werkgroep het reëel de BDU met 20% te verlagen dit levert een structurele besparing op van 360 mln. Hierbij kan de reële groeivoet van het budget van 1,1% per jaar in stand worden gehouden. Omdat de BDU niet in de grondslag van de taakopdracht zit, tellen besparingen overigens niet mee in de door het kabinet gevraagde besparingsvariant van 1,725 mld.

Met het doorvoeren van een dergelijke korting volgt de BDU de gemiddelde besparing op het Infrastructuurfonds. De effecten van de korting zouden gedeeltelijk kunnen worden gemitigeerd door verdere tariefdifferentiatie en aanbesteding.

2. Heffing vrachtvervoer over de weg

Indien beprijzing van vrachtvervoer op de weg aan de orde is kan gekozen worden voor het Duitse LKW-Mautsysteem. Dit is een stuk beperkter dan ABvM.

Dit systeem leidt tot hogere inkomsten. Een tarief van 15 ct/km zal jaarlijks maximaal 900 mln opbrengen. Hieruit moeten wel de systeemkosten en de verlaging van vaste belastingen voor vrachtwagens bekostigd worden (beide ca 150 mln), zodat de netto-opbrengst maximaal 600 mln/jaar bedraagt. Omdat dit een lastenverhoging betreft telt deze niet mee in de grondslag van de heroverweging. De ervaring in Duitsland leert dat er nauwelijks minder gereden gaat worden. Wel blijkt dat in Duitsland over het algemeen met schonere vrachtwagens gereden wordt.

Het vrachtverkeer is verantwoordelijk voor een groot deel van de slijtage van de wegen. Door een (gedeelte van) deze middelen beschikbaar te houden voor onderhoud kan acceptatie van deze maatregel worden vergroot.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar besparingsoptie 3.2.3.

3. Doelmatig waterbeheer

In het kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer (Kamerbrief 11 december 2009) is richting gegeven aan een samenhangend pakket van bestuurlijk-organisatorische maatregelen die moeten leiden tot doelmatigheid en efficiencywinst.

Het gaat op hoofdlijnen om de volgende zaken:

1. het in één hand leggen van aanleg, beheer en onderhoud en financiering van de primaire waterkeringen (aanleg wordt thans nog volledig gesubsidieerd door het Rijk);
2. het integreren van aanleg, beheer en onderhoud van waterzuivering; (waterschappen) en riolering (gemeenten) in de zogenoemde waterketen;
3. het stroomlijnen van de sturing tussen beleid en uitvoering en de planvorming door de betrokken bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen);
4. het vergroten van de efficiency door schaalvergroting (waterschappen) en het versterken van de functionele samenwerking in de uitvoering (gezamenlijke inkoop, gezamenlijke belastinginning, het rationaliseren van het beheer van keringen, waterwegen en vaarwegen tussen de betrokken beheerders).

De werkgroep verwacht de grootste efficiencywinst in de waterketen en in de schaalvergroting van de waterschappen. Zonder aanvullend beleid zullen de besparingen bij waterschappen en bij de gemeentelijke riolering verdisconteerd worden in de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de rioolbelasting. De verwachting is dat de lokale/regionale lasten hierdoor kunnen dalen. In het kabinetsvoornemen is vastgelegd dat de efficiencywinst ten goede komt aan het mitigeren van de lastendruk. Overigens, omdat er de komende jaren ook veel extra investeringen gedaan moeten worden, zal het voor de burger neer komen op "minder meer" lokale/regionale lasten. De werkgroep onderschrijft deze benadering.

Een schatting van de werkgroep is dat het gehele pakket in 2020 tot een maatschappelijke besparing van circa 400 mln per jaar leidt. Uit deze besparingen moeten de waterschappen hun aanbod uit de brief van 4 december 2009 om vanaf 2011 voor 100 mln de rijksbegroting te ontlasten, financieren.

De werkgroep stelt vast dat er op termijn nog additionele besparingen van 300 mln vanaf 2020 te realiseren zijn. Maar hierbij moet tevens vastgesteld worden dat een directe koppeling aan besparingen op de Rijksbegroting/Infrafonds niet of nauwelijks rechtstreeks is te leggen. De besparingen ten gevolge van efficiency in de werkwijze binnen en tussen de betrokken bestuurslagen kunnen in theorie voor een beperkt deel aan de rijksbegroting toegerekend worden, namelijk daar waar het om besparingen op apparaatskosten bij provincies (Provinciefonds), gemeenten (Gemeentefonds) en Rijk (bv RWS) gaat. Op dit moment bestaat echter nog geen inzicht in de omvang hiervan.

2.3 Effectmeting van de besparingsmogelijkheden

De werkgroep heeft er voor gekozen om niet alleen de directe financiële gevolgen in beeld te brengen, maar ook een inschatting te maken van de relevante maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen van de besparingsopties. Ook moeten besparingsopties uitvoerbaar zijn. De werkgroep geeft een expert judgement van de mogelijke effecten. Door de beperkte tijd voor deze heroverweging was een uitgebreide effectanalyse niet mogelijk. De scores van de individuele besparingsopties zijn in bijlage 4 opgenomen.

3 Besparingsvarianten

De varianten

De werkgroep heeft drie besparingsvarianten uitgewerkt. De wijze van samenstelling van de varianten is beschreven in hoofdstuk 2. Hier is beschreven dat de zogeheten welvaarts ladder het leidende principe is bij de opbouw van de varianten. Dit hoofdstuk beschrijft de samenhang van de drie varianten en de samenstellende besparingsopties.

De werkgroep onderscheidt de volgende varianten:

1. prijsbeleid;
2. leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu;
3. geen prijsbeleid.

Alle varianten bevatten de besparingsopties op het gebied van efficiency (inclusief beperkte versoering) en "systeemwijzigingen". Deze opties scoren goed op de welvaarts ladder.

In alle varianten wordt er eveneens van uitgegaan dat Anders Betalen voor Mobiliteit niet in de voorgenomen vorm wordt gerealiseerd. ABvM is een systeem dat gebaseerd is op het principe van gelijk oversteken, waarbij de bestaande vaste autobelastingen worden omgezet in een prijs per kilometer. Hiervoor is een systeem nodig waarbij alle voertuigkilometers geregistreerd en gefactureerd worden. Het betreft dus een uitzonderlijk groot ICT-project op basis van een satelliettechniek die niet eerder op deze schaal is toegepast. Om te voldoen aan de gebruikelijke (fiscale) eisen, moet het systeem worden ontworpen en functioneren met een zeer grote mate van betrouwbaarheid. Dit maakt het systeem niet alleen kostbaar maar ook erg risicovol. Daarnaast zal de verwachte accijnsderving van 900 mln per jaar als gevolg van de afname van de automobilititeit niet optreden.

De varianten overziend is de grote onderscheidende maatregel het al dan niet inzetten van prijsbeleid. Prijsbeleid heeft een dubbel effect, omdat het enerzijds de mobiliteitsvraag remt (en daarmee de noodzaak van nieuwe aanleg) en anderzijds inkomsten kan realiseren. Consequentie van prijsbeleid is wel dat er verdelingseffecten optreden, waarbij sommige groepen meer betalen en andere minder.

Om de totale besparingsopgave van 20% te kunnen realiseren is alle drie de varianten uiteindelijk nodig om aanlegprojecten te laten vervallen. Bijvoorbeeld het Programma Hoogfrequent Spoor, waarvan onderdelen een negatieve MKBA laten zien. 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 kan komen te vervallen. Ook kan gedacht worden zou kunnen vervallen van niet rendabele onderdelen van projecten, bijvoorbeeld de overkluizing bij Amstelveen in het project A1/A6/A9.

Hoewel het compensatiepakket voor het Noorden (voor vervallen Zuiderzeelijn) maatschappelijk onrendabel lijkt, is er vanuit gegaan dat het juridisch niet mogelijk is hierop te besparen. Vanuit welvaartsoogpunt verdient het aanbeveling om alsnog na te gaan of besparen hierop niet toch mogelijk is.

Tabel 3 besparingsvarianten (x mln euro)

	Optie	Prijnsbeleid			Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu			Geen prijsbeleid			
		2011-2014	2015-2020	Structureel	2011-2014	2015-2020	Structureel	2011-2014	2015-2020	Structureel	
1	Efficiency / besparingen op beheer en onderhoud - zonder functieverlies - met functieverlies	1.1; 1.2 1.1	66 30	126 46	126 56	66 30	126 46	126 56	66 30	126 46	126 56
2	Besparingen door 'systeemwijzigingen' - Reglok - PPS efficiencywinst	2.1.3 2.3	23 10	95 50	168 50	23 10	95 50	168 50	23 10	95 50	168 50
3	Besparingen door prijsbeleid - schrappen ABVM - invoering congestieheffing - hogere gebruiksvergoeding spoor	3.2.1 3.2.2 3.3.1	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250	215 -156 0	285 -46 167	0 0 250
4	Besparingen op (ruimtelijke) kwaliteit	4.1-4.4	59	86	220				59	86	220
	Subtotaal		247	808	870	187	722	650	403	687	620
5a	Besparingen op investeringsprogramma's o.b.v. maatschappelijk rendement: - hoofwatersystemen - hoofdwegenet - spoorwegen - hoofdvaarwegennet	5.1.1 5.3.1 5.4.1 5.2.1	7 228 221 51	2 312 281 100	10 460 302 65				7 114 221 51	2 156 281 100	10 230 302 65
	Subtotaal		753	1503	1707	187	722	650	795	1226	1227
5b	Besparingen op de investeringsprogramma's door (verder) bijstellen doelen - hoofwatersystemen (a) - hoofdvaarwegennet - hoofdwegenet - spoorwegen	5.1.2- 5.1.3 5.2.2- 5.2.3 5.3.2- 5.3.5 5.4.2- 5.4.4		1 32 100 90	0 1 10 7				0 45 372 83	21 23 385 69	
5c	Besparingen op de investeringsprogramma's door schrappen minst duurzame projecten					501	1003	1075			
	Tot. besparing binnen grondslag		753	1725	1725	689	1725	1725	795	1725	1725
6	PPS: aanpassing begrotingsregel 39		*	*	*	*	*	*	*	*	*
7	Besparingen buiten de grondslag - BDU - doelmatig waterbeheer (b) - heffing vrachtvervoer over de weg (c)	2.1.2 2.2 3.2.3	98 0 100	308 0 567	360 300 600	98 0 100	308 0 567	360 300 600	98 0 100	308 0 567	360 300 600
	Tot. besparing buiten grondslag		198	874	1260	198	874	1260	98	308	660

*) Zie paragraaf 2.2.6

a) Het Hoogwaterbeschermingsprogramma beschikt in de periode tot 2020 over onvoldoende middelen om de maatregelen die volgen uit de derde toetsing uit te voeren. Na 2020 is er meer budget in het Deltafonds. Overwogen kan worden maatregelen in de periode tot 2020 ter hoogte van 100 mln per jaar uit te laten voeren door de

waterschappen via hun kapitaaldienst.

b) Er is geen relatie met de Rijksbegroting; relatie kan worden gelegd via Gemeentefonds, Provinciefonds en/of lastenkader.

c) Dit betreft een lastenmaatregel en telt daarom niet mee als besparing. Deze maatregel kan wel bijdragen aan een EMU-saldo verbetering. Door een (gedeelte van) deze middelen beschikbaar te houden voor onderhoud kan acceptatie van deze maatregel worden vergroot. Het vrachtverkeer is verantwoordelijk voor een groot deel van de slijtage van de wegen.

3.1 Prijsbeleid

Achtergrond

Uitgangspunt is introductie van een systeem van beprijzing om Nederland bereikbaar te houden. Juist nu de overheidsfinanciën onder druk staan en er minder financiële ruimte is voor nieuwe infrastructuur kan prijsbeleid er toe leiden dat efficiënter wordt omgegaan met de bestaande capaciteit. Veel reizigers maken tijdens de spits tegelijkertijd gebruik van de beschikbare infrastructuur. De infrastructuur kan de vraag tijdens de spits daardoor niet aan. Hierdoor ontstaan er files en zitten treinen overvol. Anderen besluiten vervolgens om de spits te mijden. Deze wijze van "rantsoenering" is echter niet efficiënt. Reizen in de spits is nodeloos langzaam en pijnlijk.

Gedifferentieerd beprijsen is een manier om het gebruik van infrastructuur te remmen en over de tijd beter te spreiden en daarmee efficiënter te gebruiken. Reizigers worden met prijzen overgehaald om de spits te mijden. Reizigers die de spits niet kunnen of willen ontwijken hoeven niet in de file of trein te staan. Zij moeten daar dan wel (extra) voor betalen. Vanuit welvaartsoptiek is het efficiënt om niet alleen de kosten die de overheid maakt, maar ook externe effecten zoals CO₂-uitstoot in de prijs te verrekenen.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven is toepassen van het profijtbeginsel de essentie van beprijzing. Prijsbeleid betekent dat de impliciete subsidiëring van gebruikers van infrastructuur komt te vervallen. Verschuiven van lasten levert echter ook weerstand op.

Maatregelen en besparingen

Hoewel de uitgangssituatie verschilt, is een vorm van beprijzingsmaatregelen voor elke modaliteit denkbaar. Weggebruikers betalen op dit moment vaste belastingen en accijns, maar ervaren geen prikkel naar tijd en plaats. Treinreizigers hebben wel een dergelijke prijsprikkel, waarbij echter de opbrengst slechts een beperkt deel van de totale kosten goed maakt. De binnenvaart kent op dit moment om verdragsrechtelijke redenen geen enkele prijsprikkel voor het gebruik van de infrastructuur of bijdrage via accijns.

Er wordt vanuit gegaan dat ABvM niet wordt ingevoerd gelet op de eerder beschreven risico's. Er zijn voldoende alternatieven op basis van bewezen technieken. Structurele knelpunten op de weg kunnen worden aangepakt door een locatiegebonden systeem van congestieheffing, waarbij de inkomsten kunnen worden gebruikt voor de kosten van het systeem. Meeropbrengsten kunnen worden teruggegeven aan de automobilist via lagere autobelastingen. Dit systeem is goedkoper, kent veel minder risico's en is vanuit het oogpunt van welvaart beter dan alternatieve systemen om de bereikbaarheid te vergroten.⁶

⁶ Zie ook rapport Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit van de Commissie Nouwen (2005).

Consequentie van prijsbeleid is wel dat er verdelingseffecten optreden, waarbij sommige groepen gebruikers meer betalen en andere minder. Geconstateerd kan worden dat als gevolg van deze verdelingseffecten draagvlak voor (vormen van) prijsbeleid niet vanzelfsprekend is.

Voor vrachtverkeer kan een systeem zoals het in Duitsland gebruikte beprijzingssysteem voor vrachtverkeer op het hoofdwegennet worden gehanteerd. Vrachtverkeer betaalt momenteel in Nederland gemiddeld ca 2,4 ct per gereden kilometer (onder ABvM zou dat gelijk blijven) zes keer minder dan in Duitsland (14,5 ct) en nog niet de helft van wat de gemiddelde personenauto onder ABvM zou betalen (6,8 ct). Dit terwijl vrachtverkeer verantwoordelijk is voor een groot deel van de slijtage van wegen. Een beprijzingssysteem voor vrachtverkeer brengt de Nederlandse situatie in lijn met Duitsland, zal nauwelijks leiden tot minder vrachtwagenkilometers en kan jaarlijks ca 600 mln opleveren.⁷ Beginnen met een systeem voor vrachtvervoer biedt bovendien de mogelijkheid om, op relatief kleine schaal, te leren. Deze lessen kunnen op termijn behulpzaam zijn indien er alsnog wordt overgegaan naar een systeem voor al het wegverkeer.

Prijsbeleid op het spoor betekent verhogen van de gebruikersvergoeding. De gebruikersvergoeding dekt op dit moment nog niet alle gebruiksafhankelijke onderhoudskosten. Door een groter deel van de kosten in rekening te brengen zullen spoorvervoerders meer rekening houden met de onderhoudskosten die zij veroorzaken. De extra gebruiksvergoeding voor het personenvervoer betekent naar verwachting een extra tariefsverhoging in de orde van grootte van 10%. Deze kan over meerdere jaren gespreid worden. Vervoerders kunnen de hogere gebruikersvergoeding vervolgens doorberekenen aan hun klanten via duurder treinkaartjes en hogere vervoerstarieven. Een hogere prijs beperkt de vraag en daarmee de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding.

Uiteindelijk is ook in deze variant beperken van aanleg van nieuwe infrastructuur onontkoombaar. De negatieve effecten op de bereikbaarheid hiervan kunnen ten dele opgevangen worden door prijsbeleid. De genoemde congestieheffing zal daarbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast zal tariefdifferentiatie in het ov de overvolle spitsstreinen, -metro's, -trams en -bussen moeten ontlasten. De technologie van de ov-chipkaart kan hierbij helpen. Daarnaast kan er ook gedacht worden aan prijsdifferentiatie voor abonnementshouders en ov-studentenkaarthouders.

Maatschappelijke effecten

Omdat er ook in deze variant fors op het aanlegbudget wordt bespaard is het onontkoombaar dat er druk komt te staan op de bereikbaarheidsdoelstellingen. Toepassing van beprijzingsmaatregelen heeft hierop een dempende effect. Dit geldt te meer voor zelfstandige groeiambities zoals op het spoor. Enerzijds doordat de prijsprikkel de vraag beter spreidt over de tijd en daarmee de noodzaak van extra capaciteit vermindert. Anderzijds doordat door extra inkomsten minder besparingen gevonden hoeven te worden bij het aanlegbudget.

⁷ Deze opbrengst is gebaseerd op alle vrachtwagenkilometers. In Duitsland wordt alleen geheven op met hoofdwegennet. Er kan nog bezien worden of het Duitse voorbeeld volledig wordt gevolgd of dat het gebruik van het volledige wegennet wordt beprijsd. De geraamde opbrengst dient navenant te worden aangepast.

3.2 Leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu

Achtergrond

In deze variant wordt extra gewicht gegeven aan de effecten op het gebied van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu. De inpassing van infrastructuur in de omgeving krijgt in deze variant daarom meer aandacht.

Maatregelen en besparingen

Deze invalshoek vertaalt zich in het schrappen van projecten die het grootste negatieve effect hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, en waarbij maatregelen die daaraan bijdragen worden ontzien, naast het invoeren van beprijzing. Daarom wordt in deze variant niet bespaard op (ruimtelijke) kwaliteit. Evenals in variant 1 wordt uitgegaan van het invoeren van een systeem van beprijzing via invoering van een congestieheffing en een beprijzingssysteem voor vrachtverkeer. Omdat openbaar vervoer niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan duurzaamheid en leefbaarheid (zie paragraaf 1.5) wordt prijsbeleid ook hier geïntensiveerd. Investerings in ruimtelijke inpassing worden in deze variant ontzien.

Om de totale besparing van 1,725 mld te behalen zijn aanvullende besparingen op investeringsprogramma's noodzakelijk. In deze variant wordt voorgesteld projecten nadrukkelijk af te wegen op hun effecten op leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en milieu (CO₂, NO_x en/of geluid) in relatie tot hun effect op bereikbaarheid. Bij de keuze van de te schrappen projecten zal de focus liggen op optimalisatie van het bestaande netwerk en het zoveel mogelijk tegengaan van nieuwe doorsnijdingen.

Waar toch besloten wordt tot realisatie van doorsnijdende infrastructuur zal extra aandacht voor inpassing noodzakelijk zijn, ook om projecten maatschappelijk en bestuurlijk acceptabel te krijgen. Dat sluit aan op het advies van de commissie Elverding, die stelt dat onder andere door onduidelijkheid over de ruimtelijke inpassing vaak sprake is van onderschatting van de kosten. Aandacht aan de voorkant van planprocessen voor maatschappelijk draagvlak, inclusief de daaraan verbonden kosten, is per saldo goedkoper dan de kosten als gevolg van vertraging van projecten als gevolg van grote maatschappelijke weerstand.

De extra nadruk die in deze variant op inpassing e.d. wordt gelegd leidt tot hoger dan gemiddelde aanlegkosten en (nog) minder projecten.

Maatschappelijke effecten

Omdat ook in deze variant beprijzen wordt ingevoerd, zijn de effecten op de bereikbaarheid vergelijkbaar. Wel pakt de bereikbaarheid slechter uit, ten gunste van de leefbaarheid.

3.3 Geen prijsbeleid

Achtergrond

Prijsbeleid leidt tot verdelingseffecten. Sommige groepen zullen door prijsbeleid meer gaan betalen, andere minder. De benadeelde groepen zijn bovendien meestal beter te definiëren en beter georganiseerd dan degenen die voordeel hebben van prijsbeleid. Gekozen kan worden om deze verdelingseffecten zwaarder te laten wegen dan de economische voordelen van beprijzing en volledig af te zien van nieuw prijsbeleid. Hierbij gaat het zowel om het niet introduceren van nieuwe beprijzingssystemen (zoals ABvM) als om het niet (reëel) verhogen van de treinkaartjes.

Maatregelen en besparingen

De directe besparing bestaat primair uit de vrijval van het gereserveerde budget door niet invoeren van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). In de periode 2015 t/m 2020 is dit jaarlijks gemiddeld 285 mln; vanaf 2021 is er geen besparing. Verdere besparingen met maatregelen in de categorie prijsbeleid kunnen niet gevonden worden, omdat er verder geen budgetten zijn gereserveerd die vrijvallen en er geen extra inkomsten kunnen worden gegenereerd.

Van de totale jaarlijkse besparingsopgave van 1,725 mld moet ca 1 mld gevonden worden door het laten vervallen van aanlegprojecten. Dit komt doordat op prijsbeleid weinig bespaard wordt en de overige categorieën relatief klein zijn. Vanaf 2021 loopt de benodigde besparing op tot 1,1 mld. Deze bedragen komen overeen met ongeveer bijna eenderde van het totale aanlegbudget in het Infrastructuurfonds.

Maatschappelijke effecten

De negatieve impact op de nationale bereikbaarheid en welvaart is zeer fors. Niet alleen blijft de bestaande druk op piekmomenten in de spits bestaan op weg en in trein, deze zal zelfs aanzienlijk toenemen. Met deze variant wordt hiermee het meest ingeleverd op de bereikbaarheidsdoelstellingen.

4 Mogelijkheden voor verdere besparingen

De werkgroep ziet meer ondoelmatigheden op het terrein van mobiliteit en water. In het korte tijdsbestek van de heroverweging heeft de werkgroep geen mogelijkheid gezien om hier zelf nader onderzoek naar te doen en om hierop nu al mogelijke besparingen aan te reiken. In een aantal gevallen zijn ingrijpende wijzigingen in besluitvorming, wetgeving of organisaties noodzakelijk. De implementatie hiervan zal bovendien geruime tijd zal vergen. Zodoende beschouwt de werkgroep de onderstaande punten als kansrijke mogelijkheden voor toekomstige besparingen.

4.1 Lessen van andere landen

Allereerst kan relevant zijn de ordening van en samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties in internationaal perspectief nog eens te onderzoeken. Daarnaast zie je ook in andere landen een continue zoektocht naar de optimale organisatorische en institutionele inbedding van de aanleg en het beheer en onderhoud van infrastructuur. Uit de internationale vergelijking blijkt dat er grote verschillen bestaan binnen Europa (zie bijlage 10).

Een van de belangrijkste 'lessen' is om de uitvoeringsorganisatie prikkels te geven om een diensten te leveren conform de door de opdrachtgever en/of gebruikers gewenste kwaliteit. Onderzocht kan worden er mogelijkheden zijn deze organisatie (deels) te bekostigen uit private middelen (zoals in Oostenrijk) en meer eigen verantwoordelijkheid gegeven worden voor budgetoverschrijdingen (zoals in Zweden).

Aanbeveling

De werkgroep beveelt aan nader onderzoek te doen naar de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen in het buitenland ten aanzien van de aanleg en beheer en onderhoud van infrastructuur (zie bijlage 10).

4.2 Besluiten op basis van objectieve welvaartsriteria

De werkgroep signaleert dat er tot investeringen wordt besloten waarvan niet bekend is of deze bijdragen aan de beleidsdoelen en/of verhogen van de welvaart. Een groot deel van de projecten die in uitvoering zijn in het MIRT beschikken niet over een MKBA. Binnen de MKBA-systematiek wordt in een aantal gevallen nog gewerkt met PM-posten waarin de effecten niet zijn gemonetariseerd.

Aanbeveling

De werkgroep bepleit daar waar mogelijk en zinvol een MKBA op te stellen. In het besluitvormingsproces moet vervolgens een afweging worden gemaakt tussen het kosten-batensaldo, de verdelingseffecten en de niet monetariseerbare effecten.

Verder is aan te bevelen niet alleen de maatschappelijke baten en kosten voor een project als geheel in beeld te brengen. Maar ook om separaat een MKBA voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen op te stellen. Zo zijn er projecten die maatschappelijk wel rendabel zijn, maar waarvan de kosten voor inpassing fors hoger zijn dan de maatschappelijke baten. Of andersom.

4.3 Integrale besluitvorming aanleg en beheer & onderhoud

De werkgroep stelt vast dat bij besluitvorming over infrastructuur in de regel alleen rekening wordt gehouden met de investeringskosten en niet met de kosten voor beheer en onderhoud. In het algemeen wordt alleen budget gereserveerd voor de aanleg en niet voor de stijgende kosten voor beheer, onderhoud en eventuele exploitatiekosten als gevolg van het toegenomen areaal. Dit geldt niet alleen voor klein onderhoud, maar ook voor vervangingsinvesteringen. Als voorbeeld kan gewezen worden op de ervaringen rond de Maeslantkering. Maar ook bij de kostenschattning van het Deltaprogramma is nog geen rekening gehouden met de kosten voor beheer en onderhoud. Daarnaast meent de werkgroep dat er bij aanlegbeslissingen naar de integrale kosten van aanleg, beheer en onderhoud dient te worden gekeken. Deze praktijk is thans slechts standaard aan de orde bij het afsluiten van DBFM-contracten. Pas als er een integrale kijk is wordt duidelijk wat de hoogte van het investeringsniveau is voor de hoogte van de kosten voor beheer en onderhoud in de toekomst. Dit impliceert ook dat de besluitvorming over aanleg, beheer en onderhoud in één hand moet liggen.

Aanbeveling

De werkgroep beveelt aan bij de besluitvorming over de aanleg van projecten de gevolgen voor de budgetten voor beheer en onderhoud en eventuele exploitatiekosten direct te betrekken en de hiervoor reserveringen te maken. Daarnaast moet bij de keuze tussen uitvoeringsvarianten de integrale kosten van aanleg, beheer en onderhoud in beeld worden gebracht.

4.4 Expliciteren (deel)doelstellingen

De werkgroep signaleert dat bij meerdere programma's bij de besluitvorming geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen kosten om de primaire beleidsdoelstelling te realiseren en kosten die verbonden zijn aan het realiseren van secundaire doelstellingen. In de praktijk lopen de secundaire doelen min of meer onopgemerkt mee in de besluitvorming. De werkgroep meent dat dit de doelmatigheid niet ten goede komt. Zo is het voor de kwaliteit van de besluitvorming beter als er zicht is op de mate waarin doelen worden nagestreefd en welke budgettaire belangen hiermee gemoeid zijn. Tevens kan dan duidelijk worden of en in welke mate er positieve synergie-effecten zijn door meerdere doelen na te streven. Dit laat onverlet dat besloten kan worden meerdere doelstellingen integraal te realiseren. Een voorbeeld waar doelen verweven zijn is het waterbeleid. Hier is een sterke wisselwerking tussen veiligheid en natuurbeheer.

Aanbeveling

De werkgroep adviseert om bij besluitvorming expliciet aan te geven welk deel van het investeringsbedrag gekoppeld kan worden aan de primaire beleidsdoelen en welk deel aan andere doelen.

4.5 Vereenvoudiging en stroomlijn omgevingsrecht

De afgelopen decennia is een complex en kostbaar bouwwerk van regels ontstaan om duurzaam gebruik van de schaarse ruimte in goede banen te leiden. Het stelsel is inmiddels dusdanig gefragmenteerd en complex dat het aanzienlijke kosten met zich meebrengt voor overheid, ondernemers en burgers. Verfijning biedt nauwelijks nog een oplossing, er is een *redesign* van het omgevingsrecht nodig.

Er zijn al belangrijke initiatieven genomen om dit aan te pakken. Het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling, de integratie van natuurwetgeving in een Wet natuur, de Wabo en de Waterwet, de versnelling van ruimtelijke en infrastructurele besluitvorming met de Spoedwet, de wijziging Tracéwet, Randstad

Urgent, de programmatische aanpak van stikstof, de programmatische aanpak van luchtkwaliteit NSL in de Wet milieubeheer, het justitieproject versnelling besluitvorming ruimtelijk domein en de Crisis- en herstelwet.

In het rapport Leefomgeving en natuur worden voorstellen gedaan voor vereenvoudiging en stroomlijning van het omgevingsrecht.

Bijlage 1 Taakopdracht

Deze heroverweging betreft de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud, gebruik en bediening van infrastructuur over de volle breedte van bouwen, beprijzen en benutten. In 2010 gaat het om een bedrag van circa 8,6 mld (hoogte infrastructuurfonds 2010).⁸

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen (voor kader en EMU-saldo) op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. De jaarlijkse groei van 2,8% per jaar heeft als resultaat dat het Infrastructuurfonds circa 12,1 mld aan extra middelen beschikbaar heeft in de jaren 2009-2020 ten opzichte van een situatie zonder groei. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verder gaan dan 20%.

De beschrijving van de besparingsvarianten besteedt niet alleen aandacht aan de doelmatigheid, beheersbaarheid en uitvoerbaarheid, maar gaat ook in op de gevolgen van de besparingsvarianten voor de beleidsdoelstellingen uit bijvoorbeeld de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak. Zowel de hoogte van de doelstellingen als het moment waarop deze worden bereikt kunnen kritisch worden gezien. De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging mobiliteit en water betreft minimaal de uitgaven zoals opgenomen in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Infrastructuurfonds (mln euro)⁹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aanleg	4920	4681	4945	4886	4533	5106
Beheer en Onderhoud	2804	3948	3574	3352	3057	3155
Totaal¹⁰	7724	8630	8520	8238	7590	8261

⁸ In 2004 is afgesproken dat de voeding van het Infrastructuurfonds jaarlijks met 2,8% reëel zou groeien. De jaarlijkse toename met 2,8 % is overigens als gevolg van intertemporele kasschuiven nu niet meer zichtbaar in het meerjarige uitgavenpatroon (tabel 1.1). In het Aanvullend Beleidsakkoord is de groeiafspraak beperkt tot de periode tot en met 2020. Vanaf 2020 wordt de genoemde voeding (ongerekend evt. bijdragen uit het FES) op een reëel constant niveau doorgetrokken.

⁹ Cijfers op basis van ontwerpbegroting 2010.

¹⁰ Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep in principe deze apparaatsuitgaven alsnog meenemen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. M.A. Ruys	ministerie van BZK, ABD
Leden:	drs. A.M. Gielen drs. W. van Goudoever prof. dr. C. Koopmans ir. C. Lever drs. J.W. Lintsen drs. L.M.C. Ongering H.W.J. Ovink ir. E.D. Wiebes MBA	ministerie van Algemene Zaken ministerie van Financiën Vrije Universiteit ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ministerie van Verkeer en Waterstaat ministerie van Verkeer en Waterstaat ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu ministerie van Economische Zaken
Externe deskundigen:		
	drs. J. Schuur dr. P.J. Zwaneveld	Planbureau voor de Leefomgeving Centraal Planbureau
Secretariaat:	drs. J.W. Bongers drs. S.W.R. Strzelczyk drs. J.Y. Baeten ir. D.A. Henstra	ministerie van Financiën ministerie van Verkeer en Waterstaat ministerie van Financiën ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlage 3 Groslijst

Besparingen door efficiency/beheer en onderhoud

Optie		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011-2014	2015-2020	Structureel
1.1	Efficiency beheer en onderhoud Hoofdwatersystemen	10	13	15	18	20	20	20	20	20	20	14	20	20
1.1	Efficiency beheer en onderhoud Hoofdvaarwegen	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1.1	Efficiency BenO Hoofdwegen zonder functieverlies	14	14	21	21	38	38	38	38	38	38	18	38	38
1.1	Efficiency BenO Hoofdwegen met functieverlies	19	31	33	36	39	43	45	48	51	53	30	46	56
1.1	Efficiency beheer en instandhouding Spoorwegen	10	20	30	40	40	40	40	40	40	40	25	40	40
1.2	Apparaatsbudget RWS/Prorail	0	0	0	0	18	18	18	18	18	18	0	18	18
	Totaal zonder functieverlies	44	57	76	89	126	126	126	126	126	126	66	126	126
	Totaal met functieverlies	19	31	33	36	39	43	45	48	51	53	30	46	56

Besparingen door systeemwijzigingen

2.1.1	Aanbesteden Hoofdrailnet	0	0	0	0	160	160	160	160	160	160	0	160	160
2.1.2	20% besparen BDU (buiten grondslag)	38	77	115	161	207	253	306	360	360	360	98	308	360
2.1.2	20% op alleen investeringsdeel BDU (buiten grondslag)	10	20	30	42	54	66	80	94	94	94	26	80	94
2.1.3	Volledig schrappen Rijksbijdrage aan regionale en lokale projecten	0	50	38	3	0	0	153	201	179	35	23	95	168
2.1.3	Alleen een bijdrage toekennen bij een positieve MKBA en halvering van het reg/lokbudget	0	25	19	1	0	0	76	100	89	18	11	47	84
2.1.3	Optrekken BDU-grens en verlaging reg/lokbudget met 20%	0	10	8	1	0	0	31	40	36	7	5	19	34
2.1.3	Schrappen compensatie ZZL	45	155	149	180	179	279	234	214	214	133	132	209	0
2.2	Doelmatig waterbeheer (buiten grondslag)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	300
2.3	Efficiencyverhoging door PPS	0	0	10	30	50	50	50	50	50	50	10	50	50

Besparingen door prijsbeleid

3.1.1	Gebruiksheffing binnenvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41
3.2.1	Nu niet invoeren ABvM	148	153	274	285	305	305	423	225	225	225	215	285	0
3.2.2	Invoeren congestieheffing	-125	-150	-175	-175	-175	-100	0	0	0	0	-156	-46	0
3.2.3	Invoeren beprijzingssysteem voor vrachtwagens	-125	25	175	325	475	525	600	600	600	600	100	567	600
3.3.1	Hogere gebruikersvergoeding spoor	0	0	0	0	50	100	150	200	250	250	0	167	250

Besparingen op ruimtelijke kwaliteit

4.1.1	Verlagen (ruimtelijke) kwaliteit Hoofdwegen	18	35	53	70	70	70	70	70	70	70	44	70	200
4.1.2	Verlagen (ruimtelijke) kwaliteit Hoofdvaarwegen	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	10	20
4.1.3	Verlagen (ruimtelijke) kwaliteit Spoorwegen	0	6	11	10	10	10	8	5	0	0	7	6	0

Besparingen op de investeringsprogramma's

... o.b.v. maatschappelijk rendement

5.1.1	Afzien onrendabele projecten Hoofdwatersystemen	6	12	5	5	7	4	2	1	0	0	7	2	10
5.2.1	Afzien onrendabele projecten Hoofdvaarwegen	52	50	42	59	137	152	112	76	57	65	51	100	65
5.3.1	Afzien onrendabele projecten Hoofdwegen (zonder prijsbeleid)	82	114	97	164	98	151	134	150	186	218	114	156	230
5.3.1	Afzien onrendabele projecten Hoofdwegen (met	164	229	193	327	196	302	267	299	371	437	228	312	460

	prijnsbeleid)													
5.4.1	Afzien onrendabele projecten Spoor	105	188	256	333	305	341	351	301	181	205	221	281	302

... door bijstellen doelen

Hoofdwatersystemen

5.1.2	Later voldoen aan huidige veiligheidsnormen (2e toetsing)	0	0	0	0	3	5	6	8	8	7	0	6	-4
5.1.3	Aanpassing deltaprogramma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150

Vaarwegen

5.2.2A	Terugbrengen aantal (beperkter bevaren) vaarwegen	14	27	61	70	111	125	118	129	123	126	43	122	126
5.2.2B	Sluiten overige vaarwegen	9	12	15	18	18	18	18	18	18	18	14	18	18
5.2.3	Geen functieverbetering huidige vaarwegennetwerk	118	145	108	149	294	268	191	165	149	169	130	206	169

Wegen

5.3.2	Afzien van realisatie projecten die weinig bijdragen aan beleidsdoelstellingen	56	129	237	119	46	96	258	365	385	384	135	256	384
5.3.3	Loslaten Mobiliteitsaanpak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Zie optie
5.3.3	Loslaten Mobiliteitsaanpak buiten grondslag	0	0	2	65	100	100	68	25	0	0	17	49	0
5.3.4	Beperken doelstellingen NoMo (zonder basisheffing)	43	80	153	109	123	211	113	145	156	130	96	146	130
5.3.4	Beperken doelstellingen NoMo (met basisheffing)	77	126	215	201	254	305	267	410	356	542	155	356	542
5.3.5	Geen functieverbetering huidige netwerk	419	744	967	1636	978	1511	1335	1495	2316	2656	942	1715	2799

Spoor

5.4.2A	Aanpassen groeiambitie: PHS schrappen	9	42	209	310	339	459	479	374	205	196	142	342	196
5.4.2B	Aanpassen groeiambitie : geen uitbreiding netwerk	91	228	342	470	423	484	499	417	216	256	283	383	504
5.4.3	Afstoten gedecentraliseerde lijnen en stations	0	0	0	0	230	233	237	236	224	242	0	234	242
5.4.4	Uitstel invoering ERTMS	13	25	38	50	50	50	50	50	50	50	31	50	100

Bijlage 4 Besparingsopties

1.1 Besparingen door vergroting efficiency

1.1.1 Efficiency/besparingen op beheer en onderhoud

Voor beheer en onderhoud hoofdwatersystemen heeft VenW binnen de termijn van de heroverweging geen gedetailleerde onderbouwing kunnen maken van mogelijke efficiencymaatregelen.

Voor hoofdvaarwegen kan door een groot aantal kleinere maatregelen efficiencywinst behaald worden zonder verlies aan kwaliteit. Voorbeelden zijn scherper levenscyclusmanagement (rekening houden met onderhoud bij aanlegbeslissingen), bundeling met andere projecten, anders aanbesteden en prestatiecontracten.

Voor beheer en onderhoud van hoofdwegen kan een pakket aan maatregelen leiden tot besparingen. Hierbij kan gedacht worden aan tegengaan overbelading vrachtwagens, versoberen onderhoud etc. Deze mogelijke besparingen zijn opgenomen aan het eind van deze bijlage. Een deel van deze besparingen heeft een (beperkt) functieverlies tot gevolg voor de gebruiker.

Bezien is of een meer doelmatig beheer van wegen, vaarwegen en watersysteem tot besparingen kan leiden. Op het gebied van waterbeheer/waterveiligheid worden door betrokken partijen (Waterschappen, Provincies en Rijk) reeds diverse opties uitgewerkt. Door een betere samenwerking kunnen besparingen worden gerealiseerd.

Uit een recente audit blijkt dat voor spoor een efficiencywinst van ca 40 mln behaald kan worden bovenop de openstaande taakstellingen. Dit kan door onder meer de volgende maatregelen:

- contracteren via Tijd Ruimte Slots en andere innovatieve contractvormen;
- optimaliseren van het asset management resulterend in langere levensduren en lagere life cycle costs;
- beperken aantal wissels. Het aantal wissels bepaalt sterk de onderhoudslasten. Uit een expert meeting beheer en onderhoud is gebleken dat het aandeel van onderhoudskosten als gevolg van wissels ca 35% bedraagt. Halvering van het aantal wissels kan derhalve leiden tot een structurele besparing van 17,5%.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Besparingen op B&O hoofdwatersysteem ¹¹	10	13	15	18	20	20	20	20	20	20	20
Besparingen op B&O BenO, vaarwegen	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Besparingen op B&O hoofdwegen zonder aantasting performance/functionaliiteit	14	14	21	21	38	38	38	38	38	38	38
Besparingen op B&O hoofdwegen met aantasting performance/functionaliiteit	19	31	33	36	39	43	45	48	51	53	56
Besparingen op BenI Spoorwegen	10	20	30	40	40	40	40	40	40	40	40

Inschatting effecten

Besparingen met behoud van functionaliteit zijn altijd welvaartsverhogend. De besparingen met aantasting van de functionaliteit kan leiden tot (beperkte) negatieve effecten voor de bereikbaarheid en leefbaarheid.

1.1.2 Besparingen apparaatsbudget

Uitvoeringsorganisaties ontvangen voor de uitvoering van projecten een standaard toeslag op de projectkosten als apparaatsbudget. Dit betekent dat het apparaatsbudget automatisch stijgt als een project een kostenoverschrijding kent. Het betreft hierbij Rijkswaterstaat en Prorail.

Om zowel de apparaatskosten als de projectkosten beter te kunnen beheersen, is het van belang dat de bekostigingssystematiek wordt verbeterd zodanig dat er een prikkel is om te streven naar een efficiënte en kostenbewuste projectuitvoering.

De werkgroep acht het wenselijk dat voor de langere termijn een bekostigingssystematiek wordt ontwikkeld waarbij de organisatie wordt geprikkeld om te streven naar efficiëntie en kostenbewuste projectuitvoering.

Wat levert het op?

Op de langere termijn zijn substantiële besparingen mogelijk op zowel project- als apparaatsbudget. Voor de korte termijn ziet de werkgroep wel mogelijkheden om een efficiencybesparing van 5% op het apparaatsbudget te realiseren.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
apparaatskosten	0	0	0	0	0	18	18	18	18	18	18	18

Inschatting effecten

Besparingen met behoud van functionaliteit zijn altijd welvaartsverhogend.

¹¹ De efficiencywinst van 5% komt bovenop eerder gerealiseerde en ingeboekte efficiëncymogelijkheden bij de audit Hoofdwatersystemen.

2 Besparingen door systeemwijzigingen

2.1 Aanpassing wet- en regelgeving

2.1.1 Aanbesteden Hoofdrailnet

Tot nu toe is de exploitatie van het hoofdrailnet (HRN) onderhands gegund aan de NS. Ervaringen met het regionaal ov laten zien dat forse efficiencywinst mogelijk is door aanbesteding. De werkgroep ziet als besparingsoptie om de concessie voor de periode vanaf 2015 voor exploitatie van het HRN openbaar aan te besteden.

Wat levert het op?

Aanbesteding van lokaal openbaar vervoer heeft tot aanzienlijke efficiency verbeteringen geleid (ca. 40%¹²). Het ligt voor de hand dat aanbesteding van het HRN ook tot een aanzienlijke efficiencywinst leidt. Deze efficiencywinst kan ten goede komen aan de Rijksbegroting via een hogere concessievergoeding, omdat de bidders hierop concurreren tijdens de aanbesteding. Er wordt vanuit gegaan dat een efficiencywinst van 10%¹³ haalbaar is.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Additionele ontv.					160	160	160	160	160	160	160
Concessie											

Inschatting effecten

2.1.1	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten

Besparingen met behoud van functionaliteit zijn per definitie welvaartsverhogend.

¹² Ter onderbouwing drie concrete gevallen:

1. Aanbesteding gebied Waterland door ROA in 2005: resultaat: 50% meer busvervoer (en nieuwe bussen e.d.) bij een reductie van het budget van 10%.(bron: persbericht ROA)
2. Aanbesteding door provincie Zuid-Holland van gebied Duin en Bollenstreek, Leidse Regio en Midden Holland in 2005: resultaat 19% extra busvervoer, bij een reductie van het budget van 22% (bron: Nota ov, prov. Zuid-Holland)
3. Aanbesteding gebied Drechtsteden, Alblasserwaard, Vijfheerenlanden (incl. treindienst Dordrecht - Geldermalsen) in 2007: resultaat: +40% busvervoer en +57% treinvervoer bij een gelijkblijvend budget (bron: Verkeerskunde).
Conclusie: alhoewel bovenstaande voorbeelden niet representatief hoeven te zijn, lijkt een aanzienlijke efficiencywinst mogelijk. De genoemde efficiencywinst van 10% lijkt, op basis van deze drie voorbeelden, eerder te conservatief dan te positief

2.1.2 Beperken bijdrage aan Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer

De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) is een bijdrage van het Rijk aan 19 provincies en stadsregio's, die kan worden ingezet binnen het gehele domein van verkeer en vervoer. Hierover wordt beperkte financiële verantwoording afgelegd aan het Rijk. Circa 70% van de middelen komen ten gunste van de exploitatie van het regionaal ov. De overige 30% wordt ingezet voor investeringen in wegen, fietspaden, verkeersveiligheidsmaatregelen, ov infrastructuur (busbanen) e.d.

De werkgroep ziet aanleiding en mogelijkheden om besparingen te realiseren op de BDU:

1. Heroverweging middelen en ambities
Nu de budgetten van de rijksoverheid onder druk staan is meer nadruk op efficiency en heroverweging van de ambities aan de orde. Dit raakt de budgetten die rechtstreeks onder aansturing van de rijksoverheid staan en zal tot verlagingen leiden. Maar het ligt ook in de rede de gedecentraliseerde budgetten hierin te betrekken. Deze worden immers ook ingezet voor het realiseren van doelen op het terrein van mobiliteit en veiligheid.
2. Samen trap op en trap af
Een tweede overweging is dat het gebruikelijk is dat budgetten voor decentrale overheden worden aangepast aan de ontwikkeling van de Rijksbegroting. Dit onder de noemer samen trap op, samen trap af zoals bij het Gemeente- en Provinciefonds.
3. Efficiencywinst aanbesteding ov
Een derde overweging is dat, na de eenmalige efficiencywinst van de eerste aanbesteding van het openbaar vervoer, er nog additionele mogelijkheden zijn voor decentrale overheden om verdere besparingen te realiseren. De afgelopen jaren hebben regionale overheden door aanbestedingen aanmerkelijk betere voorwaarden kunnen afdwingen bij vervoersmaatschappijen. Dit heeft geleid tot gelijktijdig meer kwaliteit en minder subsidies. Besparingsmogelijkheden aan de kant van de aanbestedende overheden doen zich thans nog voor bij nieuwe concessies door beperking van het gevraagde aanbod en op minder inzet op kwaliteitsverbetering. Dat zal mogelijk wel zal gaan leiden tot minder gebruik.
4. Tariefdifferentiatie
Extra doelmatigheidswinst kan bovendien gerealiseerd worden door vervoersmaatschappijen meer toe te staan te differentiëren in de tarieven. Met verdergaande tariefdifferentiatie kan de benuttingsgraad van het ov worden opgeschroefd. Omdat de kosten voor ov in substantiële mate bepaald worden door de piekcapaciteit, kan een spreiding van de spitspiek in de tijd leiden tot een aanmerkelijke verhoging van de benuttingsgraad. Dit onder de voorwaarde van gelijkoplopende verhoging van de auto-spitskosten en rekening houdend met overstap naar de fiets. Met de ov-chipkaart is het technisch gezien goed mogelijk om een dergelijke tariefdifferentiatie in te voeren. Aparte aandacht verdienen de abonneementhouders. Deze hebben nu geen enkele prikkel om (net) buiten het piekmoment te reizen. Ook hiervoor kan met behulp van de ov-chipkaart gedifferentieerd worden, bijvoorbeeld goedkopere bedrijfsabonnementen die niet gelden rond het piekmoment. Concessieverleners (medeoverheden) zijn overigens vrij om te bepalen wat de hoogte van de tarieven in hun concessiegebied is via de ov-chipkaart.
5. Ook aanbesteden door stadsregio's
Openbare aanbesteding van het stadsvervoer in deze stadsregio's kan tot een aanzienlijke doelmatigheidswinst leiden, omdat dit nog niet gebeurd is tot nu toe. In andere aanbestede gebieden wordt gemiddeld 10% extra kostenbesparing gerealiseerd per dienstregelingsuur t.o.v. daar waar onderhands

gegrond wordt¹⁴. Aanbesteding voor stadsvervoer in de G3-stadsregio's kan leiden tot een besparing van structureel 47,5 mln per jaar¹⁵ (exclusief het reeds aanbestede streekvervoer). Het moment van de besparing is afhankelijk van de start van het ingaan van nieuwe concessieperiodes. In de drie steden lopen de meeste concessies af in 2011/2012. Uitzondering hierop zijn de concessies voor de tram, metro en Randstadrail in en tussen Den Haag en Rotterdam (t/m 2015/2016)¹⁶. Het moment van de besparing treedt op vanaf 2012 (stadsvervoer en multimodaal) resp. 2017 (tram, metro), wanneer de aanbestedingsverplichting volgens de huidige WP2000 ook voor deze concessies gaat gelden. Oorspronkelijk zou als gevolg van de motie Roefs de aanbestedingsplicht voor het stadsvervoer in de G3-stadsregio's niet ingaan in 2012 en 2017. Inmiddels heeft de Tweede Kamer de wetwijziging echter controversieel verklaard, waardoor de aanbestedingsplicht mogelijk toch ook voor de G3 zal gelden.

6. De BDU (1.8 mld in 2010 reguliere taken) kent een reële groei van 1,1% per jaar. Dat betekent dat het budget jaarlijks bovenop de compensatie voor prijsontwikkeling een volumegroei kent van 1,1%. Door de groei op nul te stellen kan een verdere structurele besparing gerealiseerd worden die elk jaar verder oploopt door 'groei op groei'. Het budgettaire effect tot 2020 bedraagt 208 mln. In het Coalitieakkoord is de automatische reële groei van de BDU al verlaagd van 2,1 naar 1,1%.

Een verlaging van het BDU-budget met 20% lijkt haalbaar. Omdat de BDU niet in de grondslag van de taakopdracht zit, tellen besparingen overigens niet mee in de door het kabinet gevraagde besparingsvariant van 1,725 mld.

Wat levert het op?

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Afstromen reële groei	20	40	60	81	101	122	143	165	186	208	230
20% totaal BDU	38	77	115	161	207	253	306	360	360	360	360
20% op investeringsdeel BDU	10	20	30	42	54	66	80	94	94	94	94

Dit betreft eventuele besparingen op de bijdrage van de BDU. De BDU is geen onderdeel van de taakopdracht en kan daarom niet bijdragen aan de besparingsvariant van tenminste 20%.

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken, Onderzoek Marktwerkingbeleid, 2007.

¹⁵ In 2009 ontvingen de 3G-regio's gezamenlijk 51,3% van de totale BDU-gelden. Omdat circa 70% van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van het Regionaal ov en het streekvervoer in de G3-stadsregio's al is aanbesteed, leidt een kostenbesparing van 10% tot circa 47,5 mln per jaar.

¹⁶ http://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_concessiegebieden_in_het_Nederlandse_openbaar_vervoer

Inschatting effecten

2.1.2	Totaal welvaartssaldo	+/?
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Zo'n 70% van het BDU-budget wordt besteed aan ov-exploitatiebijdragen. Het verlagen van het BDU budget kan, afhankelijk van de keuzes van decentrale overheden, leiden tot minder aanbod van regionaal openbaar vervoer. Op welke termijn deze bezuiniging kan worden doorgevoerd in de contracten met ov-exploitanten, hangt af van de eerstkomende aanbesteding en of decentrale overheden een optie in bestaande contracten hebben opgenomen om bezuinigingen van "rijkswege" door te kunnen geven aan de exploitant. Het formuleren van deze contracten is een eigenstandige verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Dat leidt op kortere of langere termijn logischer wijze tot een minder grote bereikbaarheid per openbaar vervoer. Minder aanbod betekent minder gebruik. Voor een deel zal dit leiden tot extra auto- en meer fietsgebruik en lopen. Het effect op de leefbaarheid is vermoedelijk neutraal. De uitgespaarde milieubelasting van de ov-voertuigen wordt teniet gedaan door een (zeer geringe) toename van het autogebruik. Er is wel een licht negatief effect op de verkeersveiligheid denkbaar, gezien de zeer gunstige score op verkeersveiligheid van het ov vergeleken met de auto en met name met de fiets. Een verlaagd BDU-budget kan ook, wederom afhankelijk van de keuze van de decentrale overheden, leiden tot hogere tarieven voor de reizigers om zo alsnog de kosten te dekken. Het confronteren van de reizigers met de kosten van zijn reisgedrag, is waarschijnlijk welvaartsverhogend. Het zorgt ervoor dat mensen bewuster hun keuze maken. Het zorgt dan wel voor een (beperkt?) koopkrachtverlies.

Een deel van de BDU-gelden wordt ingezet voor verkeersveiligheidsprojecten. Het schrappen daarvan zal ook een negatief veiligheidseffect hebben. Juist die verkeersveiligheidseffecten zijn vanuit welvaartsoogpunt vaak zeer rendabel, veel meer dan de meeste ov-investeringen. Ook wegprojecten kunnen worden geschrapt. De KBA-saldi van die projecten zijn ons onbekend. Daardoor is niet zeker dat het verlagen van het BDU-budget welvaartsverhogend is.

2.1.3 Aanpassen systematiek en budget voor regionaal-/lokale infrastructuur

In de huidige systematiek kunnen decentrale overheden een bijdrage ontvangen voor een projectsubsidie als zij een project indienen waarvan de meest kosteneffectieve maatregel hoger is dan de grenswaarden van de BDU. De grenswaarden zijn op dit moment 112,5 mln voor landelijke gebieden en 225 mln voor stedelijke gebieden. Er is een aantal nadelen verbonden aan de bestaande

reg/lok-systematiek. Zo kent het een foutieve prikkel, doordat duurdere projecten worden wel kunnen rekenen op ondersteuning door budget voor reg/lok en goedkopere, mogelijk doelmatigere alternatieven niet. Maatschappelijke kosten en baten lijken geen rol te spelen bij de besluitvorming over regionale en lokale projecten. Het KiM (2008) heeft gevonden dat van alle onderzochte reg/lok-projecten ongeveer de helft per saldo verlies aan welvaart tot gevolg heeft. Desondanks hebben in de onderzochte periode alle projecten met een negatieve KBA een go-beslissing gekregen. Ook leidt het tot de nodige bestuurlijke drukte.

Er is een aantal alternatieve mogelijkheden om op korte termijn besparingen te realiseren en de negatieve elementen van de huidige reg/lok-systematiek te verbeteren:

1. *Volledig schrappen Rijksbijdragen aan regionale en lokale projecten.* Dit betekent dat alle investeringen in regionale en lokale infrastructuur voortaan volledig voor rekening van de betreffende decentrale overheid komen via bekostiging vanuit de BDU en andere bronnen (PF/GF/overige eigen middelen).
2. *Alleen een bijdrage toekennen bij een positieve MKBA en halvering van het budget.*
Ongeveer de helft van de investeringen die bekostigd worden uit het reg/lok-budget kennen een positief maatschappelijk rendement. Als besparingsoptie kan het reg/lok-budget in de toekomst alleen nog worden ingezet voor projecten met een positief maatschappelijk rendement, onder gelijktijdig aanpassen van het budget. Dit impliceert een reductie van 50% van het reg/lok-budget.
3. *Optrekken BDU-grens en verlagen reg/lokbudget met 20%.*
In de huidige systematiek kunnen decentrale overheden een bijdrage ontvangen voor een projectsubsidie als de kosten hoger liggen dan 112,5 mln voor landelijke gebieden en 225 mln voor stedelijke gebieden. Ophoging van deze grens leidt ertoe dat voortaan een kleiner aantal (grotere) projecten kan putten uit de subsidieregeling. Het budget kan hierdoor worden beperkt met 20%.

Wat levert het op?

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
1. Schrappen reg/lok	0	50	38	3	0	0	153	201	179	35	168
2. Halveren reg/lok	0	25	19	1	0	0	76	100	89	18	84
3. 20% reg/lok	0	10	8	1	0	0	31	40	36	7	34

Reservering Zuiderzeelijn schrappen

Opgemerkt wordt dat in het huidige reg/lok-budget, naast de bovengenoemde reeksen, juridisch gebonden middelen zijn gereserveerd voor de noordelijke provincies als gevolg van het schrappen van de Zuiderzeelijn. Dit betreft de volgende reeks. VenW schat in dat op dit compensatiepakket voor het vervallen van de Zuiderzeelijn juridisch gezien niet bespaard kan worden. Het betreft de onderstaande middelen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
schrappen compensatiepakket ZZL	45	155	149	180	177	279	235	214	214	133	0

Inschatting effecten

2.1.3		1	2
	Totaal welvaartssaldo	+	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0	0
	Lastendruk	0	0
	Koopkracht	0	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee	Nee
Relaties	Versterkt opties		
	Verzwakt opties		
	Conflicteert met opties		

Toelichting effecten:

Het afschaffen van het reg/lok-budget zal leiden tot een verslechtering van de bereikbaarheid. De reg/lokprojecten betreffen zowel regionale weg- als ov-projecten. De MKBA's van deze projecten (RijnGouweLijn west, Noord-Zuidlijn, N201, Trekvliettracé) zijn deels (nog) onbekend. Het schrappen kan daardoor per saldo welvaartsverhogend zijn.

Het schrappen van het budget voor de niet rendabele reg/lok-projecten zal leiden tot minder investeringen en zo tot een verslechtering van de bereikbaarheid. Het schrappen zal per saldo welvaartsverhogend zijn. Het kan mogelijk ook leiden tot

betere voorstellen. Daardoor wordt de besparing minder, maar het welvaartseffect positiever, omdat er dan meer in rendabele projecten wordt geïnvesteerd.

2.2 Doelmatig waterbeheer

In het kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer (brief 11 december 2009) is richting gegeven aan een samenhangend pakket van bestuurlijk-organisatorische maatregelen die moeten leiden tot doelmatigheid en efficiencywinst.

Het gaat op hoofdlijnen om de volgende zaken:

1. het in één hand leggen van aanleg, beheer en onderhoud en financiering van de primaire waterkeringen (aanleg wordt thans nog volledig gesubsidieerd door het Rijk);
2. het integreren van aanleg, beheer en onderhoud van waterzuivering; (waterschappen) en riolering (gemeenten) in de zogenoemde waterketen;
3. het stroomlijnen van de sturing tussen beleid en uitvoering en de planvorming door de betrokken bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen);
4. het vergroten van de efficiency door schaalvergroting (waterschappen) en het versterken van de functionele samenwerking in de uitvoering (gezamenlijke inkoop, gezamenlijke belastinginning, het rationaliseren van het beheer van keringen, waterwegen en vaarwegen tussen de betrokken beheerders).

Deze maatregelen vormen een concrete agenda richting 2020. Daarbij is sprake van een geleidelijke ingroei. Er is namelijk tijd nodig voor de benodigde aanpassing van wet- en regelgeving. De in het kabinetsvoornemen vastgelegde principes en uitgangspunten zullen op korte termijn moeten worden omgezet in uitvoeringsgerichte besluiten.

De grootste efficiencywinst wordt verwacht in punt 2 de waterketen en punt 4 schaalvergroting van de waterschappen. Zonder aanvullend beleid zullen de besparingen bij waterschappen en bij de gemeentelijke riolering verdisconteerd worden in de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de rioolbelasting, die daardoor kunnen dalen. In het kabinetsvoornemen is vastgelegd dat de efficiencywinst ten goede komt aan het mitigeren van de lastendruk. Overigens, omdat er de komende jaren ook veel extra investeringen gedaan moeten worden, zal het voor de burger neer komen op "minder meer" lokale/regionale lasten.

Wat levert het op?

Een schatting is dat het gehele pakket in 2020 tot een maatschappelijke besparing van circa 400 mln per jaar leidt. Uit deze besparingen moeten de waterschappen hun aanbod uit de brief van 4 december 2009 om vanaf 2011 voor 100 mln de rijksbegroting te ontlasten, kunnen financieren. Momenteel wordt onderzocht hoe dit kan vorm gegeven kan worden.

Zoende kan vastgesteld worden dat er op termijn nog additionele besparingen van 300 mln te realiseren zijn. Maar hierbij moet tevens geconstateerd worden dat een directe koppeling aan besparingen op de Rijksbegroting/Infrafonds niet of nauwelijks rechtstreeks is te leggen. De besparingen ten gevolge van efficiency in de werkwijze binnen en tussen de betrokken bestuurslagen kunnen in theorie voor een beperkt deel aan de rijksbegroting toegerekend worden, namelijk daar waar het om besparingen op apparaatskosten bij provincies (Provinciefonds), gemeenten (Gemeentefonds) en Rijk (bijv RWS) gaat. Op dit moment bestaat echter nog geen inzicht in de omvang hiervan.

Besparingen op de Rijksbegroting zijn in beginsel ook mogelijk daar waar taken gefinancierd gaan worden uit heffingen in plaats vanuit algemene middelen. Een eerste stap wordt hier gezet door het aanbod van de waterschappen om vanaf 2011 100 mln aan taken te financieren, die thans via de rijksbegroting lopen. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat hiervoor een deel van de verwachte efficiencywinst in het waterbeheer benut kan worden, zodat het niet leidt tot lokale lastenstijgingen. Streven is de financiering van het gehele regionale deel van de bescherming tegen hoog water in handen te leggen van de waterschappen, waardoor dit op termijn niet meer via de Rijksbegroting hoeft te lopen (zie bij nadere uitwerking).

Bepalend voor de efficiencywinst zijn de "systeem-aanpassingen" zoals de overdracht van de taak van het verbeteren van de primaire dijken en de organisatorische koppeling van afvalwaterzuivering en rioolbeheer. De financiering van beide zou geheel buiten de rijksbegroting om moeten lopen.

Dit soort institutionele besparingen kennen een relatief lange aanlooptijd, zeker wanneer deze niet rechtstreeks via de begroting kunnen worden gerealiseerd. Tegen die achtergrond is in deze optie geen besparing tot 2020 voorgesteld. Wel kan vanaf 2021 een structurele besparing opgenomen worden om druk te houden op de voortgang van het proces om te komen tot toekomstige efficiencywinsten.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	300

Inschatting effecten

2.2	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	n.v.t.
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	n.v.t.
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0/+
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Ja
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

2.3 Efficiencyverhoging door PPS

Het realiseren van projecten door Publiek- Private Samenwerking (PPS) levert meerwaarde op. Ten eerste vergemakkelijkt PPS de integratie van verschillende activiteiten (ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel exploitatie), waardoor er geoptimaliseerd wordt over de hele levenscyclus van een project. Dit betekent dat:

- bij aanleg al rekening wordt gehouden met de kosten voor onderhoud en beheer;
- risico's worden bij partijen neergelegd die deze het beste kunnen beheersen; soms is dat de overheid zelf, maar vaak ook private partijen;
- private partijen worden verantwoordelijk voor een groot en geïntegreerd project; zij beschikken vaker dan de overheid de kwaliteiten om een dergelijk

project tot een goed einde te brengen. Hierdoor kunnen er efficiencywinsten optreden door uitvoering via PPS.

Ervaring met eerdere PPS-projecten leert dat een efficiencywinst van 10% goed haalbaar is. Om beter te profiteren van de voordelen van PPS stelt de werkgroep voor om de toegestane uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen te verhogen van 10% naar 20% van het Infrafonds. Hierdoor kunnen ook de komende jaren zonder problemen nieuwe PPS-contracten afgesloten worden. De werkgroep acht een verhoging van de omvang van PPS-contracten tot gemiddeld 500 mln per jaar haalbaar. Hierbij moet wel aangetekend worden dat PPS ook daadwerkelijk "value for money" moet bieden. Het simpelweg plakken van het etiket "PPS" op een contract levert immers geen efficiencywinst op. Daarom moeten de toetsen naar 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. Ook betekent deze ombuiging dat de efficiencywinst niet langer ingezet kan worden voor additionele uitgaven aan het project (zoals nu veelal gebeurt), maar dat deze echt ingezet moeten worden voor kostenverlaging. Tot slot wordt opgemerkt dat 500 mln een gemiddelde is en dat er in de praktijk een grilliger patroon van afgesloten PPS-contracten zal ontstaan.

Wat levert het op?

Aangezien er een efficiency winst van 10% behaald kan worden door meer te "PPS-en" en een jaarlijkse omvang van PPS-contracten van 500 mln haalbaar wordt geacht, kan er jaarlijks 50 mln bespaard worden. Gerekend wordt op een ingroei vanaf 2013.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
0	0	10	30	50	50	50	50	50	50	50

3 Besparingen door prijsbeleid

3.1 Beprijzen hoofdvaarwegen

3.1.1 Gebruikersheffing binnenvaart

Invoering van een gebruikersheffing bij de beroeps- en pleziervaart zou leiden tot extra ontvangsten voor het rijk en anderzijds tot vraaguitval en daarmee tot (beperkt) lagere kosten voor investeringen en onderhoud. Het tarief kan worden vastgesteld op het niveau waarbij de gebruikersafhankelijke kosten voor beheer en onderhoud worden opgebracht door de gebruikers¹⁷. Het doel van beprijzen is dat de gebruiker de kosten van zijn gebruik meeweegt in zijn vervoersbeslissing.

Wat levert het op?

- De gebruiksafhankelijke kosten van de binnenvaart bedragen bij benadering 41 mln (2010).¹⁸
- Beprijzingsmaatregelen die de variabele kosten voor alle binnenvaartschepen verhogen hebben nauwelijks een negatief effect op de rentabiliteit in de sector, aangezien alle schippers hier mee worden geconfronteerd en deze kunnen worden doorberekend aan de verladers.
- De systeem- en inningskosten kunnen relatief beperkt blijven bijvoorbeeld door aan te sluiten op reeds bestaande systemen of ABvM of een eventueel

¹⁷ Zie IBO Gebruikersvergoedingen (2004).

¹⁸ De B&O-kosten voor vaarwegen bedragen in de periode 2010-2020 gemiddeld 412 mln. In het IBO gebruikersvergoedingen is geconstateerd dat ca 10% hiervan afhankelijk is van gebruik door de binnenvaart.

beprijzingssysteem voor vrachtvervoer over de weg (zie 3.2.3). Maar ook dan kunnen de systeemkosten aanzienlijk blijken in verhouding tot de geïnde bedragen.

Juridisch gezien zijn er grote beperkingen, met name door de Akte van Mannheim (AvM). In dit verdrag tussen de Rijnsoeverstaten uit 1868 is het principe van een vrije Rijnvaart vastgelegd. In dat kader is o.m. afgesproken dat geen rechten worden geheven die uitsluitend op het uitoefenen van de scheepvaart gegrond zijn.

In een verdrag uit 1952 is een vrijstelling van brandstofaccijns afgesproken voor schepen die op de Rijn varen. Deze juridische beperkingen gelden overigens niet voor de vaarwegen die niet behoren tot de Rijn en haar zijtakken.

In het IBO is geconcludeerd dat het instellen van een gebruiksvergoeding voor de Aktewateren strijdt met de (huidige) internationale interpretatie van de bepalingen van de AvM. De heroverweging kan aanleiding zijn om de discussie met de overige Rijnstaten te starten. Omdat Nederland zowel in absolute als in relatieve zin een grote binnenvaartsector kent, is gelijktijdige invoering van beprijzing met andere landen van belang om concurrentienadeel te vermijden.

Omdat collectieve lastenverhogingen zoals beprijzing van de binnenvaart niet in de grondslag van de taakopdracht zit, tellen besparingen niet mee in de door het kabinet gevraagde besparingsvariant van 1,725 mld.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Inkomsten gebruiksvergoeding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41

Inschatting effecten

3.1.1	Totaal welvaartssaldo	-/?
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.2.3, 3.3.1
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Beprijzing kan door vraaguitval leiden tot iets minder vaarverkeer. De wachttijd bij de sluisen zou licht kunnen afnemen, maar er wordt geen meetbare afname van de bereikbaarheid verwacht. De invoering is niet gemakkelijk in verband met de Akte van Mannheim. De verwachte opbrengst is beperkt (41 mln euro per jaar) en daarmee mogelijk zelfs lager dan de systeemkosten. Dit verklaart het waarschijnlijke negatieve effect op de totale welvaart. Door het ABvM systeem te

hanteren zouden die systeemkosten mogelijk relatief beperkt kunnen blijven, maar ook dan geldt dat de systeemkosten mogelijk hoger zijn dan de opbrengsten. Voor de Nederlandse economie is het wel een voordeel dat een deel van de gebruikersvergoeding betaald wordt door het buitenland. Het koopkrachteffect is zeer beperkt gezien het beperkte deel van de transportkosten in de totale productiekosten. Deze besparingsoptie is goed te combineren met besparingsopties 3.2.3 en 3.3.1, verhoging van de gebruikersvergoedingen van goederenvervoer over de weg en het spoor.

3.2 Beprijzen Hoofdwegen (incl. alternatieven voor ABvM)

Prijsbeleid is een belangrijk instrument om de ambities op het gebied van mobiliteit en milieu te behalen. Om de bereikbaarheidsdoelstellingen uit de Nota Mobiliteit te halen is zowel bouwen van infrastructuur als beprijzen van weggebruik nodig. Heroverweging van ABvM kan alleen een budgettaire besparing opleveren als óf de bereikbaarheidsdoelstellingen worden verlaagd of er een alternatief systeem van beprijzing wordt ingevoerd.¹⁹

Heroverweging van ABvM zal consequenties hebben voor de luchtkwaliteit en CO₂-emissies. In de berekeningen ten behoeve van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en Schoon en Zuinig is rekening gehouden met een afname van de verkeersintensiteiten en een verbetering van de doorstroming in 2015 door ABvM. Ook heeft een eventuele vertraging effect op de emissies, omdat er meer kilometers gereden zullen worden. Het niet halen van de doelen voor luchtkwaliteit betekent dat er alternatieve instrumenten nodig zijn om die te halen of dat de doelstellingen aangepast moeten worden.

Desalniettemin is er aanleiding om ABvM kritisch te bezien. Immers, het budgettaire belang is met een geraamd investeringsbedrag van 3,8 mld substantieel. Bovendien is de invoering van de kilometerprijs risicovol, omdat het een uitzonderlijk groot ICT-project is en de gebruikte satelliettechniek bovendien op deze schaal niet beproefd is. Hoewel er is in het genoemde investeringsbudget, conform de regeling grote projecten, een risico-opslag opgenomen is, zijn exogene risico's en inkomstenrisico's daarin niet opgenomen. Daarnaast vallen de exploitatiekosten volgens de huidige verwachtingen hoger uit dan de 5% die door het tarief worden gedekt. Deze zijn net als de exploitatiekosten in de ingroefase niet op andere wijze gedekt.

Echter, juist nu de overheidsfinanciën onder druk staan blijft een systeem van beprijzing van weggebruik noodzakelijk om files aan te pakken. Immers, de mogelijkheden om nieuwe infrastructuur aan te leggen zijn als gevolg van de budgettaire krapte juist beperkter. In paragraaf 5.3 (bijstellen investeringsprogramma en ambities hoofdwegen) worden de nadere effecten hiervan beschreven.

Er is een aantal mogelijkheden om zicht te houden op een systeem van beprijzing met beperking van het budgettaire beslag en risico's. Voor al deze wijzigingen is aanpassing van het Wetsvoorstel op de kilometerprijs die in november 2009 naar de Tweede Kamer is gestuurd noodzakelijk. Voor de verschillende alternatieven wordt het staande beleid (dus incl. ABvM) als referentiescenario gehanteerd.

¹⁹ Om de bereikbaarheidsdoelstellingen overeind te kunnen houden zou fors meer budget voor wegaanleg nodig zijn dan vrijvalt indien gestopt wordt met ABvM.

3.2.1 Nu niet invoeren ABvM

Een mogelijkheid om kosten en risico's te beperken is om ABvM voorlopig af te blazen en tot na 2020 te wachten met het nemen van een beslissing. Immers, zowel de kosten als de risico's hangen samen met het feit dat een dergelijk systeem nog nergens op deze schaal is ingevoerd. Wachten zou daarom een oplossing kunnen bieden.

Naarmate de autonome technologische ontwikkeling voortschrijdt, is de verwachting dat zowel de kosten als de risico's lager uitvallen. Dit zou budgettaire besparingen kunnen opleveren, zowel voor de investeringen als voor de exploitatie.

Niet invoeren van ABvM zou grote gevolgen hebben voor het bereiken van de bereikbaarheidsdoelstellingen. Om deze betaalbaar te houden zouden de doelstellingen verlaagd moeten worden. Keuze tot uitstel van een beslissing betekent bovendien uitstel van de reeds ingezette afbouw van de BPM stopgezet moeten worden. Bovendien zullen de doelstellingen voor verkeersveiligheid en doelstellingen in het kader van NSL en Schoon en Zuinig bijgesteld moeten worden of zullen er compenserende maatregelen genomen moeten worden.

Wat levert het op?

Het gereserveerde budget voor ABvM kan vrijvallen. Wanneer later alsnog tot implementatie zou worden besloten, moet een nieuwe kostenraming opgevoerd worden.

ABvM is een systeem dat gebaseerd is op het principe van gelijk oversteken, waarbij de bestaande vaste autobelastingen worden omgezet in een prijs per kilometer. Hiervoor is een systeem nodig waarbij alle voertuigkilometers geregistreerd en gefactureerd worden. Het betreft dus een uitzonderlijk groot ICT-project op basis van een satelliettechniek die niet eerder op deze schaal is toegepast. Om te voldoen aan de gebruikelijke (fiscale) eisen, moet het systeem worden ontworpen en functioneren met een zeer grote mate van betrouwbaarheid. Dit maakt het systeem niet alleen kostbaar maar ook erg risicovol.

Bijkomende voordelen zijn dat de problematiek rond de niet gedekte exploitatiekosten en de verwachte accijnsderving ad 900 mln als gevolg van ABvM ook naar achteren worden geschoven. Ook zal de 1 mld die voor ABvM in het FES gereserveerd is voorlopig niet uitgegeven hoeven worden. Het vooruitschuiven van de beslissing over ABvM betekent verder een lastenverlichting omdat burgers pas later de 5% opslag op het tarief (voor exploitatiekosten) hoeven te betalen.

De implicatie van later besluiten is dat op dat moment alsnog binnen de dan beschikbare middelen van het Infrastructuurfonds ruimte gevonden moeten worden. Dit zal, zoals gebruikelijk binnen het Infrastructuurfonds, moeten gebeuren in het licht van de dan bestaande prioriteiten.

Gezien alle onzekerheden en risico's ligt het voor de hand om voordat een implementatiebesluit wordt genomen sowieso een nieuwe MKBA uit te voeren²⁰. De oorspronkelijke MKBA stamt uit 2007. Sindsdien is er veel gebeurd waardoor er inmiddels een beter beeld bestaat van de verwachte kosten en gevolgen (en dus de opbrengsten) van het project, waardoor de MKBA-uitkomst veranderd kan zijn.

²⁰ Ook als ABvM volgens de huidige planning doorgaat lijkt een nieuwe MKBA geen overbodige luxe.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Begroting	148	153	274	285	305	305	423	225	225	225	0
IF*											
FES**	0	0	0	0	(250)	(250)	(250)	(250)	0	0	0

* Voor 2011 wordt het ABvM-budget in het IF niet volledig geschrapt. Voor mobiliteitsprojecten, die niet meer afgesteld kunnen worden, blijft in 2011 50 mln beschikbaar.

** Het voor ABvM gereserveerde FES-budget valt buiten de grondslag.

Inschatting effecten

3.2.1		
	Totaal welvaartssaldo	?
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	+
	Koopkracht	?
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0/-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	-
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.2.2, 3.2.1
	Verzwakt opties	5.1.1- 5.1.5
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Zoals ABvM leidt tot minder autoverkeer, minder files, en positieve effecten op de leefbaarheid en de veiligheid, zo leidt afstel van ABvM tot het omgekeerde. Aangezien de weggebruikers de kosten van het systeem betalen, leidt uitstel tot een positief koopkrachteffect. Doordat de vaste kilometersheffing later wordt ingevoerd, dalen de variabele kosten van autobezit en zullen burgers er waarschijnlijk voor kiezen om meer met de auto te rijden. Alhoewel de prijs dus daalt, kunnen de autogerelateerde uitgaven (incl. betaalde accijnzen) mogelijk stijgen. De automobilist hoeft de exploitatiekosten van het systeem niet meer te betalen, waardoor er initieel een positief koopkrachteffect is.

De koopkrachteffecten worden als onzeker benoemd, mede omdat er grote flexibiliteit (dus: onzekerheid) bestaat met betrekking tot het te hanteren kilometertarief. Volgens de tot nu toe gemaakte prognoses is ABvM vanuit welvaartsoptiek rendabel. De kosten van het systeem blijven echter nog in grote mate onzeker en de gedragseffecten staan ook niet geheel vast. Daarnaast zijn de geschatte kosten van ABvM gestegen ten opzichte van het moment waarop destijds de KBA is gemaakt. Door later te beslissen over de invoering van ABvM dalen de hieraan verbonden risico's. Daardoor is ook niet zeker of uitstel van ABvM vanuit welvaartsoogpunt negatief zou zijn.

De extra files door het later invoeren van ABvM verzwakken de opties met het schrappen van weguitbreidingen (5.1.1-5.1.5).

3.2.2 Alleen congestieheffing (met regionale initiatieven)

In deze optie gaat het beprijzen door, maar wordt er gekozen voor een andere techniek en strategie. Dit impliceert dat de afbouw van de BPM en andere vaste autobelastingen wordt stopgezet.

Er bestaat een alternatief systeem dat relatief snel ingevoerd kan worden tegen relatief beperkte kosten en risico's²¹: een congestieheffing. Dit betreft een systeem waarbij op specifieke locaties tijdens de spits een prijs in rekening wordt gebracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een bestaande techniek die sterk lijkt op die van de ov-chipkaart. Dit systeem (Dedicated Short Range Communication; DSRC) werkt als volgt. Een klein elektronisch label ('tag') in de voertuigen communiceert met DSRC-bakens aan portalen langs de weg. De bakens herkennen de elektronisch labels in de voertuigen. Deze techniek wordt ook toegepast voor automatische passage op tolpleinen in Frankrijk en Oostenrijk. Een dergelijk systeem is in een eerder stadium al overwogen als tussenstap en scoorde goed in de kosten-baten analyse²². Dit systeem wordt alleen ingezet op knelpunten tijdens de spits.

De positieve milieueffecten van ABvM kunnen gedeeltelijk worden bereikt door behoud van de BPM op CO₂-basis in combinatie met een verhoging van de dieselaccijns.²³ Dit zal echter niet voldoende zijn om de doelstellingen op het gebied van milieu en verkeersveiligheid te behalen. Hiervoor zullen of aanvullende maatregelen moeten worden genomen of doelstellingen moeten worden aangepast.

Een beperking van een systeem van congestieheffing met DSRC is de mate waarin de privacy kan worden geborgd. In tegenstelling tot bij ABvM wordt informatie over het verplaatsingsgedrag bij deze systemen centraal opgeslagen. Daar staat tegenover dat het aantal meetpunten beperkt is.

Deze optie zou ook als tussenstap naar ABvM gebruikt kunnen worden. Dat betekent een combinatie met besparingsoptie 3.2.1.²⁴

Binnen dit systeem kan er ook voor gekozen worden niet over te gaan tot een landelijke uitrol, maar regio's met grote knelpunten zelf de ruimte te geven om het systeem van congestieheffing in te voeren. Alleen op die plaatsen waar de lokale overheden dit initiatief nemen, wordt een congestieheffing geïnd door regionale systemen. Er zijn wel grote kanttekeningen te plaatsen bij decentrale regie. Decentrale overheden kunnen suboptimale beslissingen nemen, waarbij lasten worden verschoven van ingezetenen naar niet-ingezetenen. Ook kunnen er verschillende systemen en tarieven ontstaan. Ook kunnen er negatieve effecten zijn voor het Hoofdwegennet.

²¹ De mate waarin de kosten worden gereduceerd door het kiezen voor een bewezen techniek zijn sterk afhankelijk van het aantal locaties waarop de 'portalen' gebouwd moeten worden. Hoe groter de schaal hoe hoger de kosten.

²² Er wordt gebruik gemaakt van component 2 uit Ecorys (2007, "Kosten-batenanalyse varianten eerste stap ABvM"). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de kilometerprijs wordt ingevoerd aan het eind van de levensduur van het congestiesysteem.

²³ Overigens kunnen brandstofaccijnzen niet klakkeloos verhoogd worden. Nederlandse accijnzen zijn al relatief hoog. Alleen Duitsland heeft 4 cent hogere dieselaccijns. Accijnsverhogingen zullen grenseffecten versterken.

²⁴ Hierbij dient aangetekend te worden dat de optie als tussenstap in combinatie met DSRC leidt tot forse desinvesteringen indien doorgroei naar ABvM plaatsvindt voor het einde van de levensduur van het systeem. Doorgroei naar het eindbeeld van ABvM maakt nieuwe investeringen noodzakelijk in GPS-kastjes. Portalen zijn wel deels herbruikbaar voor de handhaving.

Wat levert het op?

Ad I.

Besparingen

Deze maatregel levert zowel een besparing in investeringskosten als in exploitatiekosten van ABvM op. De investeringskosten van het alternatieve systeem worden ingeschat op ongeveer 750 mln. Dit bedrag is gebaseerd op de kosten van component 2 uit Ecorys (2007)²⁵. Verder moet er rekening gehouden worden met organisatiekosten van 25 mln per jaar in zes jaar en de kosten van de niet meer af te stellen mobiliteitsprojecten (100 mln).

De exploitatiekosten zullen neerkomen op 120 mln per jaar en vervangingsinvesteringen van 90 mln jaar²⁶. Deze kosten zullen, net als de exploitatiekosten van ABvM, uit de opbrengst van de heffing bekostigd worden. Als de opbrengsten hoger uitvallen dan nodig is om deze kosten te dekken²⁷, wordt de overtollige opbrengst teruggesluisd via een verlaging van de vaste autobelastingen. Het verschil in systeemkosten van zo'n 400 mln (604 mln -/- 210 mln) slaat daardoor als lastenverlichting neer bij de burger.

Hoewel de exploitatiekosten in euro's flink lager zijn dan bij ABvM, zullen zij afgezet tegen de opbrengst fors hoger zijn dan 5%. Dit komt doordat de totale opbrengst nog veel meer daalt dan de exploitatiekosten (een zogeheten noemereffect). Het percentage exploitatiekosten zegt meer over de totale opbrengst die gegenereerd wordt met het systeem dan over de doelmatigheid van het systeem. Voor de doelmatigheid moeten de kosten van het systeem vergeleken worden met de verkeerseffecten.

Daarnaast reduceert de beperking van ABvM tot een congestieheffing het risicoprofiel en de kans op tegenvallers en vertraging aanzienlijk. Hoewel ook een congestieheffing te maken heeft met exogene en inkomstenrisico's, zijn deze door de beperktere schaal en veel lagere opbrengst veel kleiner dan onder ABvM. Bijkomende voordelen zijn dat de problematiek rond de niet gedekte exploitatiekosten en de verwachte accijnsderving ad 900 mln vervallen. Ook zal de 1 mld die voor ABvM in het FES gereserveerd is niet uitgegeven hoeven worden.

Er zijn wel nadelige effecten op de CO2-uitstoot en op luchtkwaliteit. Deze kunnen gedeeltelijk worden ondervangen door respectievelijk BPM op CO2 basis en een verhoging van de dieselaccijns. Een congestieheffing op basis van DSRC kan leiden tot forse omrijdeffecten, zeker in stedelijk gebied. In tegenstelling tot een GPS gestuurd systeem, zoals ABvM, is het relatief lastig om op het onderliggende wegennet ook een congestietarief in te stellen. Tot slot zal de congestiereductie kleiner zijn dan voorzien in ABvM, waardoor de bereikbaarheidsdoelstellingen overeenkomstig aangepast moeten worden.

²⁵ Ecorys schat de investeringskosten op 300 mln. Deze worden verhoogd met 100 mln voor 4 mln extra tags (ad 25) en 100 mln voor extra terminals om sluipverkeer te voorkomen. Daar bovenop komt 250 mln voor aanpassing voor het prijspeil, BTW en de post onvoorzien.

²⁶ Dit bedrag heeft betrekking op vervanging van de portals. Als tags vervangen moeten worden zullen burgers deze zelf moeten betalen. De kosten daarvan zijn zo'n 60 mln/jaar. ABvM houdt overigens geen rekening met vervangingsinvesteringen.

²⁷ De hoogte van de congestieheffing wordt bepaald op basis van de gewenste verkeerseffecten.

Implementatie

Voor deze variant is een herziening van het ingediende wetsvoorstel kilometerprijs, een aanpassing van bestaande wetgeving of een volledig nieuw wetsvoorstel noodzakelijk. Het zal snel enkele jaren duren voordat een dergelijk systeem operationeel kan zijn.

De voor deze optie gebruikte cijfers zijn gebaseerd op berekeningen uit 2007 en betreffen een grove schatting van de kosten. Indien er voor deze optie wordt gekozen, moet goed gekeken worden hoe deze optie het meest efficiënt ingevuld kan worden. Een MKBA is daarbij onontbeerlijk. Dit laat uiteraard onverlet dat dit momenteel de meest reële inschatting is van de kosten van een dergelijk systeem en de gevolgen (kwalitatief) accuraat omschreven zijn.

Ad II.

De ontvangsten komen in deze variant ten goede aan de regio. Een mogelijk nadeel van deze optie dat er in verschillende regio's verschillende systemen en tarieven gehanteerd zullen worden. Ook is de Rijksoverheid de sturing kwijt over de te behalen congestiereductiedoelstellingen. Verder gelden dezelfde voor- en nadelen als bij variant I.

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
I Congestieheffing	Momenteel in begroting IF*	148	153	274	285	305	305	423	225	225	225	0
	Personeelskosten	-25	-25	-25	-25	-25	-25	0	0	0	0	0
	Investering in congestieheffing	-100	-125	-150	-150	-150	-75	0	0	0	0	0
	Besparing IF	23	3	99	110	130	205	423	225	225	225	0
	Besparing FES**	0	0	0	0	250	250	250	250	0	0	0
II Ruimte regionale initiatieven	Besparing IF***	138	143	264	275	295	295	423	225	225	225	0
	Besparing FES**	0	0	0	0	250	250	250	250	0	0	0

* Voor 2011 kan het ABvM-budget in het IF niet volledig worden geschrapt. Voor mobiliteitsprojecten, die niet meer afgesteld kunnen worden, moet in 2011 50 mln beschikbaar blijven. Hiervoor is gecorrigeerd in de bovenstaande tabel.

** Het voor ABvM gereserveerde FES-budget valt buiten de grondslag.

*** Voor 2011 wordt het ABvM-budget in het IF niet volledig geschrapt. Voor mobiliteitsprojecten blijft 50 mln over en voor organisatiekosten 60 mln om de regio's te ondersteunen.

Inschatting effecten

3.2.2		
	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	+
	Koopkracht	?
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0/-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0/-
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.2.1
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

In deze optie wordt de vlakke heffing geschrapt en alleen een congestieheffing ingevoerd. De congestieheffing is effectief in het beperken van de files, maar leidt tot een veel minder grote afname van het autogebruik en derhalve ook tot een minder grote afname van de verkeersonveiligheid, emissies en energiegebruik. Vanuit welvaartsoogpunt is een congestieheffing zonder omzetting van de BPM beter dan de vlakke heffing.

Ook de gedragseffecten staan nog niet geheel vast: de vlakke heffing leidt vooral tot minder autoverkeer; de voorgestelde sterke differentiatie van de heffing maakt uitwijken naar andere (goedkopere) autotypes mogelijk waardoor dit effect wordt gedempt.

Er zijn wel nadelige effecten op de CO₂-uitstoot en op luchtkwaliteit. Deze kunnen gedeeltelijk worden ondervangen door respectievelijk BPM op CO₂ basis en een verhoging van de dieselaccijns. Een congestieheffing op basis van DSRC kan leiden tot forse omrijdefecten, zeker in stedelijk gebied. In tegenstelling tot een GPS gestuurd systeem, zoals ABvM, is het lastig om op het onderliggende wegennet ook een congestietarief in te stellen. Tot slot zal de congestiereductie kleiner zijn dan voorzien in ABvM, waardoor de bereikbaarheidsdoelstellingen overeenkomstig aangepast moeten worden.

3.2.3 Kiezen voor een beprijzingssysteem voor vrachtwagens of hoger tarief binnen ABvM

Met ABvM worden voor in principe alle auto's alle afgelegde kilometers beprijd. Bovendien is het tarief gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken. Door al deze kenmerken is ABvM een zeer omvangrijk en complex systeem.

Het Duitse LKW-Mautsysteem is een stuk beperkter²⁸. Dit geldt alleen voor vrachtwagens en op het hoofdwegennet. Bovendien zijn de tarieven flink hoger dan in Nederland (ca 15 ipv 2,4 ct per kilometer). Deze optie valt goed te combineren met de optie tot uitstel (3.2.1). Het ligt overigens voor de hand om dit systeem voor vrachtwagens (in tegenstelling tot het Duitse systeem) op alle wegen te laten gelden. De ervaringen van het Nederlandse vrachtsysteem kunnen gebruikt worden

²⁸ Het Duitse Maut systeem is in essentie het ABvM systeem. Alle twee op basis van GPS. In dit voorstel doe je dus ABvM, maar dan alleen voor vracht.

voor een verdere uitrol van het beprijzingssysteem als het vrachtsysteem naar behoren functioneert.

Wat levert het op?

Besparingen

Het invoeren van een systeem dat alle gereden kilometers van vrachtwagens in Nederland registreert vraagt om een voertuiggebonden systeem o.b.v. GPS.

De totale investeringskosten zullen waarschijnlijk uitkomen op 550 mln. Daarbij komen nog de kosten van de lopende mobiliteitsprojecten en de organisatiekosten, respectievelijk 100 en 150 mln (verspreid over zes jaar). Ook zullen de innings- en handhavingskosten in absolute zin lager uitvallen. De exploitatiekosten van het systeem zijn 100 mln volgens de meest recente raming van deze variant²⁹. Daarbovenop zouden vervangingsinvesteringen van 50 mln/jaar komen. Beide worden uit het tarief bekostigd. Bovendien worden de vaste lasten voor vrachtwagens overeenkomstig ABvM (150 mln/jaar) verlaagd. De afbouw van de BPM en andere vaste autobelastingen voor andere voertuigen wordt uiteraard stopgezet.

Naast tot besparingen zal beprijzing van het vrachtverkeer leiden tot hogere inkomsten. Een tarief van 15 ct/km zal jaarlijks 900 mln opbrengen. Hieruit moeten wel de systeemkosten en de verlaging van vaste belastingen voor vrachtwagens bekostigd worden (beide ca 150 mln), zodat de netto-opbrengst 600 mln/jaar bedraagt. Omdat dit een lastenverhoging is kan deze niet meetellen in de 20%-variant. Besparingen op het beheer en onderhoud budget van het rijk zullen niet groot zijn. De ervaring in Duitsland leert dat er nauwelijks minder gereden gaat worden. Wel blijkt dat, daar waar de Maut van toepassing is, over het algemeen met schonere vrachtwagens gereden wordt.

Daarnaast reduceert de beperking van ABvM tot vrachtwagens het risicoprofiel en de kans op tegenvallers en vertraging aanzienlijk. Hoewel ook een systeem voor vrachtwagens te maken heeft met exogene en inkomstenrisico's, zijn deze door de beperktere schaal en lagere opbrengst veel kleiner dan onder ABvM. Bijkomende voordelen zijn dat de problematiek rond de niet gedekte exploitatiekosten en de verwachte accijnsderving ad 900 mln vervallen. Ook zal de 1 mld die voor ABvM in het FES gereserveerd is niet uitgegeven hoeven worden. Tot slot zal deze maatregel leiden tot een lastenverlichting omdat burgers niet langer de 5% opslag op het tarief (voor exploitatiekosten) hoeven te betalen.

²⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), Starten met de kilometerprijs: Overzicht van voorbereidend onderzoek bij het kabinetsbesluit over de kilometerprijs.

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct
Beprijzing vrachtvervoer	Momenteel in begroting IF*	148	153	274	285	305	305	423	225	225	225	0
	Personeelskosten	-25	-25	-25	-25	-25	-25	0	0	0	0	0
	Investering systeem vrachtvervoer	-100	-100	-100	-100	-100	-50	0	0	0	0	0
	Besparing IF	23	28	149	160	180	230	423	225	225	225	0
	Besparing FES **	0	0	0	0	250	250	250	250	0	0	0
	Extra opbrengst (minus systeemkosten)***	0	150	300	450	600	600	600	600	600	600	600

* Voor 2011 kan het ABvM-budget in het IF niet volledig worden geschrapd. Voor mobiliteitsprojecten, die niet meer afgesteld kunnen worden, moet in 2011 50 mln beschikbaar blijven. Hiervoor is gecorrigeerd in de bovenstaande tabel.

** Het voor ABvM gereserveerde FES-budget valt buiten de grondslag.

*** Voor 2011 wordt het ABvM-budget in het IF niet volledig geschrapd. Voor mobiliteitsprojecten blijft 50 mln over en voor organisatiekosten 60 mln om de regio's te ondersteunen.

Inschatting effecten

		I	II
3.2.2	Totaal welvaartssaldo	-	+ / 0
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0	0
	Lastendruk	+	0
	Koopkracht	?	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0/-	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0	+ / 0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja	Ja
	Regeldruk bedrijven	ja	Ja
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.1.1, 3.2.1, 3.3.1	
	Verzwakt opties	5.3.1 - 5.3.5	
	Conflicteert met opties		3.2.1, 3.2.2

Toelichting effecten:

Een beprijzing van alleen het vrachtverkeer zal veel minder impact hebben dan ABvM. Het zal een bescheiden effect hebben op de omvang van het vrachtverkeer, maar het effect op bereikbaarheid zal negatief zijn ten opzichte van ABvM. Bij voldoende differentiatie van het tarief op milieukeurmerken kan het positief doorwerken op milieu en leefomgeving. Voor de lastendruk is het relevant dat een deel wordt opgebracht door het buitenland, al is het grootste deel van het vrachtvervoer over de weg binnenlands vervoer.

De sterk concurrerende transportsector zal deze kostenstijging grotendeels afwentelen op de consument, maar omdat transportkosten maar een klein deel van de consumptieprijs uitmaken zal de consument er weinig van voelen. De koopkracht zal daarom niet substantieel veranderen. Het in rekening brengen van de "externe kosten" (o.a. onderhoud en milieu) van goederenvervoer zorgt ervoor dat de maatschappelijke kosten en baten beter worden afgewogen bij een vervoersbeslissing. Mogelijk kiezen bedrijven ervoor om meer activiteiten te laten plaatsvinden in de Rotterdamse haven in plaats van de spullen te vervoeren naar Duitsland en daar te laten verwerken. De Nederlandse geconcentreerde afzetmarkt en arbeidsmarkt blijven hun aantrekkingskracht behouden. Verder zal deze maatregel prikkelen tot een meer innovatieve logistieke organisatie van de transportmarkt. Per saldo zal het effect op de concurrentiepositie van Nederland beperkt zijn.

Zoals ABvM leidt tot minder autoverkeer, minder files en positieve effecten op de leefbaarheid en de verkeersveiligheid, zo leidt vervanging van ABvM door beprijzing van het vrachtverkeer tot het omgekeerde. Volgens de tot nu toe gemaakte prognoses is ABvM vanuit welvaartsoptiek rendabel. De kosten van het systeem blijven echter nog in behoorlijke mate onzeker en de gedragseffecten staan niet geheel vast. De vervanging van ABvM door dit systeem zal vanuit welvaartsoogpunt waarschijnlijk toch negatief zijn.

De extra files door het vervangen van ABvM door een beprijzing van vrachtverkeer verzwakken de besparingsopties met het schrappen van wegbreidingen (5.1.1-5.1.5). Een verhoogd vrachttarief binnen het systeem van ABvM zal een bescheiden effect hebben op de omvang van het vrachtverkeer. Bij voldoende differentiatie van het tarief op milieukeurmerken kan het positief doorwerken op milieu en leefomgeving. Voor de lastendruk is het relevant dat een deel wordt opgebracht door het buitenland, al is het grootste deel van het vrachtvervoer over de weg binnenlands. Het welvaartseffect van variant is vermoedelijk licht positief.

Deze besparingsoptie is goed te combineren met besparingsopties 3.1.1 en 3.3.1; het verhoging van de gebruikersvergoedingen voor binnenvaart en spoorvervoer.

3.3 Beprijzen spoorwegen

3.3.1 Hogere gebruikersvergoeding

Een besparingsoptie is om de gebruikersvergoeding zodanig te verhogen dat de kosten van het feitelijke gebruik van het spoor hieruit kunnen worden bekostigd. Deze maatregel kan vanaf 2015 ongeveer 50 mln opleveren³⁰. De vervoerders kunnen de hogere gebruikersvergoeding doorberekenen in de treinkaartjes en in de vervoerstarieven. Doordat ProRail hogere gebruikersvergoedingen ontvangt, hoeven er middelen vanuit de Rijksbegroting beschikbaar gesteld te worden.

Aanvullende besparingen kunnen worden gerealiseerd door verdergaande tariefdifferentiatie dan de huidige dalurenkorting. Hierdoor kan de benuttingsgraad worden verhoogd en kan de overcapaciteit in de daluren beter worden benut. Investerings in extra piekcapaciteit in de spits (met name PHS) kunnen hierdoor achterwege blijven. Ook kan het tarief voor het "slot" dat beschikbaar is voor treinverkeer naar plaats en tijd gedifferentieerd worden, naar analogie van het

³⁰ Van de totale B&O-kosten voor het spoor is ca 31% afhankelijk van het gebruik. Hiervan kan ca 12% worden toegerekend aan het goederenvervoer en ca 88% aan het personenvervoer (Bron: IBO Gebruikersvergoedingen, 2004).

spitstarief. Omdat de reizigersgroei per saldo kan afnemen is het nodig om groeidoelstellingen voor het ov los te laten.

Met de ov-chipkaart is het technisch gezien goed mogelijk om een dergelijke tariefdifferentiatie in te voeren. Aparte aandacht verdienen de abonneementhouders. Zij hebben nu geen enkele prikkel om (net) buiten het piekmoment te reizen. Ook hiervoor kan met behulp van de ov-chipkaart gedifferentieerd worden, bijvoorbeeld goedkopere bedrijfsabonnementen die niet gelden rond het piekmoment.

De extra gebruiksvergoeding voor het personenvervoer betekent naar verwachting een extra tariefsverhoging in de orde van grootte van 10%. Als deze maatregel over een periode van vijf jaar ingevoerd wordt, betekent dat een jaarlijkse additionele tariefverhoging van 2%. Hierbij is geen rekening gehouden met vraaguitval.

Wat levert het op?

Deze maatregel kan structureel ca 250 mln opleveren.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Gebruiks-afhankelijk	0	0	0	0	50	100	150	200	250	250	250

Inschatting effecten

3.3.1	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.1.1, 3.2.3, 3.3.3, 5.4.1
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het doorberekenen van de maatschappelijke kosten aan de vervoerder en de reiziger verhoogt de welvaart. Een hogere gebruikersvergoeding voor het spoorvervoer zal het gebruik verminderen en, indien gevolgd door een capaciteitsreductie, de bereikbaarheid verminderen en een positief effect hebben op het milieu. Dit milieueffect wordt echter gecompenseerd door de toename van het autogebruik. Er is een negatief koopkrachteffect voor de treinreiziger, dat voor de forens waarschijnlijk deels gecompenseerd wordt door de werkgever.

Dit is in feite een congestieheffing voor het openbaar vervoer. In het openbaar vervoer is de verhouding tussen het gebruik in spits en in de dal nog minder gunstig dan bij de auto. In principe wordt de spits duurder en de dal goedkoper, waardoor per saldo het gemiddelde tarief gelijk blijft. Deze optie is goed te combineren met 5.4.1. Het kan leiden tot frequentieverlaging in de spits en mogelijk frequentie verhoging in de daluren. Het maakt mogelijk het Programma Hoogfrequent Spoor overbodig.

Door de betere benutting van de daluren en de hiermee te bepalen kostenbesparing bij de vervoerder is het welvaartssaldo positief. Bij gelijkblijvende auto-spits-kosten zullen enkelen mogelijk kiezen voor de auto. Dit effect op wegverkeer in de spits lijkt echter zeer beperkt. Forensen zullen van hun werkgever waarschijnlijk een gedeeltelijke compensatie van de extra spitskosten krijgen. Het gemiddeld meer in rekening brengen van de kosten van vervoer aan de reizigers zal per saldo welvaartsverhogend werken: mensen maken dan bewuster een afweging om wel of niet te reizen (op een bepaald tijdstip).

Deze besparingsoptie is goed te combineren met besparingsopties 3.1.1 en 3.2.3; het verhoging van de gebruikersvergoedingen voor binnenvaart en vrachtvervoer over de weg.

3.3.2 Inperken of afschaffen ov-studentenkaart

Een fors deel van de capaciteit in de ochtendspits wordt ingezet om studenten te vervoeren. Ca 30% van het aantal treinreizigers in de spits is student. Dit is het dubbele van het aandeel van voor de introductie van de ov-studentenkaart. Uitbreiding van spitscapaciteit is erg kostbaar. Bovendien is er substantiële overcapaciteit vlak voor en vlak na de spitspiek. Door een prijsprikkel³¹ bij de ov-studentenkaart kunnen deze uitbreidingen en bijbehorende onderhoudskosten achterwege blijven. Een alternatief voor een eigen bijdrage in de spits kan het volledig afschaffen van de ov-studentenkaart zijn.

Wat levert het op?

De budgettaire winst zit voornamelijk bij het kunnen laten vervallen van het Programma Hoogfrequent Spoor zie 5.4.2. Beperken van de mogelijkheden van de ov-studentenkaart leiden ook tot besparingen op de begroting van OCW. Deze besparingen vallen buiten het domein van de heroverweging Mobiliteit en Water.

³¹ Hierbij kan worden gedacht aan een korting van 40% op het tarief in de spitsperiode en gratis reizen daarbuiten.

Inschatting effecten

3.3.2	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	5.4.1
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

In het openbaar vervoer is de verhouding tussen het gebruik in spits en in de dal nog minder gunstig dan bij de auto. Juist in de spits zijn de studenten een grote groep. Zonder ov-studentenkaart kan het reizigersaanbod in de spits mogelijk zo'n 14% lager zijn. Vanwege een verschuiving van reizen in de spits naar de gratis daluren zou het effect wellicht groter kunnen zijn. Minder reizigers (in de spits) vergroot de zitplaatskans. Als gevolg hiervan kan er soms voor worden gekozen de frequentie in de spits te verlagen en in de dal te verhogen. Het maakt mogelijk dat een deel van het Programma Hoogfrequent Spoor overbodig wordt.

Er is minder geld nodig voor subsidie aan ov-bedrijven om studenten te vervoeren. De effecten op onderwijsrendement en woningmarkt zijn onbekend. Doordat studenten duidelijker dan voorheen worden geconfronteerd met de kosten van hun reisgedrag in combinatie met de verschuiving van de daluren, is het welvaartseffect waarschijnlijk positief. Doordat de studenten een deel van de vergoeding van de ov-studentenkaart terugkrijgen, is het effect op de koopkracht klein.

3.3.3 Verdergaande tariefdifferentiatie en tariefsverhoging in de gebruiksvergoeding

In plaats van het huidige tarief per tonkilometer wordt de prijs die spoorvervoerders betalen gedifferentieerd³². Ook kan er rekening worden gehouden met verschillen in milieukeurmerken (bv. diesel of elektrisch), snelheid, plaats en tijd. Hierbij hoort ook dat vervoerders gaan betalen voor gereserveerde "slots", ook als zij die niet gebruiken.

Wat levert het op?

- Minder onderhoud omdat vervoerders meer rekening houden met de schade die ze veroorzaken (gewicht en snelheid).
- Minder milieuschade (geen budgettaire winst).
- Efficiëntere verdeling van slots, omdat degene die het meest hechten aan bepaalde slots deze ook krijgen (door daarvoor te betalen)(Geen budgettaire winst).
- Extra inkomsten ProRail. De Rijksbijdrage aan ProRail kan met datzelfde bedrag verlaagd worden.

³² Omdat de NS veruit de belangrijkste gebruiker van het spoor is en met name met zich zelf concurreert om gebruik van het spoor, lijkt het niet voor de hand te liggen ook de tarieven voor de NS te differentiëren.

Inschatting effecten

3.3.2		
	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	+
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+ / 0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	3.3.1
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het toepassen van Verdergaande tariefdifferentiatie goederenvervoerders op basis van aslast kan leiden tot minder onderhoudskosten, maar wel tot langere treinen. Langere treinen hebben doorgaans een lagere snelheid. Naar verwachting zal de differentiatie naar milieukeurmerken leiden tot inzet van schonere treintoestellen, hetgeen positief uitwerkt op milieu. Differentiatie naar route en tijdstip kan ruimte bieden aan het personenvervoer en daardoor de bereikbaarheid voor het personenvervoer per spoor verbeteren. Het welvaartssaldo zal positief zijn.

4 Besparingen op (ruimtelijke) kwaliteit

4.1.1 Verlagen kwaliteit hoofdwegen

Besparen op projecten is mogelijk door deze soberder uit te voeren. Versoberen kan o.a. door te kiezen voor goedkopere alternatieven, vermindering van inpassingsmaatregelen en door het technisch soberder uitvoeren van projecten. Projecten kunnen binnen het vigerende wettelijk kader worden versoberd. Daarnaast kan worden geopteerd voor verandering van het wettelijke kader, zodat verdergaand kan worden versoberd.

In deze besparingsoptie wordt uitgegaan van versobering binnen de bestaande wetgeving. De mogelijkheden om te versoberen zijn op kortere termijn beperkter dan op lange termijn. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen versoberingen tot 2020 en de periode daarna.

1. Goedkopere alternatieven

Besparingen moeten gelezen worden als het verlagen van de totale kosten van het project. Dit is niet één op één hetzelfde als het verlagen van de gereserveerde bedragen in het Infrastructuurfonds. De huidige gereserveerde bedragen op het Infrastructuurfonds voor de planstudieprojecten voor alternatiefkeuze gaan uit van relatief sobere alternatieven welke bepaald zijn gedurende de verkenningen fase. Pas in de fase van het Ontwerptractébesluit komt er een dermate nauwkeurige raming beschikbaar dat er een directe koppeling gemaakt kan worden tussen besparingen op het ontwerp en het kunnen verminderen van het beschikbare projectbudget op het Infrastructuurfonds.

- In de planstudiefase zijn twee fases waarin aanzienlijke besparingen mogelijk zijn:
- a. tijdens het bestuurlijke proces rondom de alternatiefkeuze;
 - b. bij de uitwerking van een voorkeursalternatief in een Ontwerp-Tracébesluit.

Ad a.

Tijdens het bestuurlijke proces rondom de alternatiefkeuze zijn de grootste kostenbesparingen mogelijk omdat dan op hoofdlijnen een alternatief gekozen wordt welke gedurende het vervolgproces verder uitgewerkt wordt. De keuzes die hierbij gemaakt worden bepalen grotendeels de ordegrrootte kosten voor het project. Denk hierbij aan keuzes zoals wordt het een brug of een tunnel, 2x3 of 2x4 rijstroken en wat wordt het tracé? Het in deze fase centraal stellen van kosteneffectiviteit en doelmatigheid, kan een grote besparing in de uitwerking opleveren. De kostenverschillen tussen het goedkoopste en duurste alternatief, kunnen tot factor 2 uiteenlopen. Indien in deze fase bij beide processen doelmatigheid en kosteneffectiviteit centraal staan, kan er beter bij de oorspronkelijke raming worden gebleven.

Er zijn de afgelopen jaren bij een aantal projecten alternatieven gekozen die meer bevatten dan een puur functionele oplossing voor de bereikbaarheidsdoelstelling. Deze extra functionaliteiten zijn met name toegevoegd om een betere bescherming en/of leefkwaliteit voor omwonenden te kunnen realiseren. Op basis van een inschatting is bepaald dat bij een aantal projecten een besparing van 15-30% mogelijk zou zijn geweest als er voor een sober en vanuit mobiliteitsperspectief puur functioneel alternatief gekozen zou worden. Hierbij moet aangetekend worden dat de extra functionaliteiten van belang kunnen zijn voor het draagvlak voor het gehele project. De commissie Elverding heeft ook al aangetoond dat maatschappelijk draagvlak processen kan versnellen waarbij de kosten van dit maatschappelijk draagvlak kleiner zijn dan de kosten van vertraging.”

Ad b.

Gedurende de uitwerkingsfase van het alternatief (het opstellen van het Ontwerp-Tracébesluit) vinden allerlei onderhandelingen met regionale partijen plaats over projectonderdelen en tegelijkertijd gaat de technische uitwerking verder. Indien in deze fase bij beide processen een sobere en doelmatige oplossingen gekozen wordt kan bij de oorspronkelijke raming worden gebleven.

De planstudieprojecten welke in de uitwerkingsfase van het Ontwerp-Tracébesluit zitten kunnen generiek gezien 5 tot 10% goedkoper zonder dat de functionaliteit verminderd hoeft te worden. Wel betekent dat dat in bepaalde gevallen (bestuurlijke) afspraken over specifieke projectonderdelen opengebroken moeten worden en de technische uitwerking daarvan moet worden overgedaan. Denk hierbij aan reeds gemaakte afspraken over extra fietsbruggen, beplanting, design extra's (geluidsschermen, viaducten, verlichting) en technische oplossingen.

2. Lagere inpassingskosten

Omdat inpassingskosten vaak worden afgedwongen door decentrale overheden vereist dit een hardere opstelling in de onderhandeling en vaker gebruik maken van de in de Tracéwet geregelde doorzettingsmacht.

Een steekproef van RWS (2009) wees uit dat bij de meeste wegprojecten sprake is van 10-15% inpassingskosten, waarvan ongeveer de helft nodig is om aan de wettelijke normen te voldoen.

In RWS (2009) worden de volgende bovenwettelijke maatregelen onderscheiden:

- maatregelen gericht op uitbreiding of verfraaiing van wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld verfraaien van geluidsschermen of extra natuurmaatregelen rondom een faunapassage;
- maatregelen om de negatieve consequenties van een weg te vermijden, bijvoorbeeld het tegengaan van barrièrewerking, of doorstromingsmaatregelen tijdens werkzaamheden;
- maatregelen puur gericht op draagvlak die weinig te maken hebben met de weg of de inpassing, maar meer met de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Voorbeelden zijn de inpassing van niet-rijkswegen en herinrichting van recreatie en sportgebieden.

3. Technische soberder uitvoering

Herziening van richtlijnen van Rijkswaterstaat op het terrein van dimensionering van autosnelwegen kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid en de doorstroming en heeft beperkte invloed op plan- en uitvoeringskosten van Rijkswaterstaat. Toch zijn er besparingen te realiseren. Belangrijkste voorbeelden hiervan zijn, smallere rijbanen, kleinere boogstralen en gebruik van goedkoper materiaal.

De huidige dimensionering van autosnelwegen en materiaalgebruik in projecten is ontleend aan beleidsregels op het gebied van snelheid, veiligheid en milieu. Het aanpassen van deze beleidsregels zal leiden tot wijzigingen in de dimensionering en het materiaalgebruik in projecten. Hieronder volgt per genoemd voorbeeld een nadere uitwerking van de opbrengsten en consequenties.

Smallere rijstroken

Invoeren van smalle rijstroken bij aanleg projecten reduceert de aanlegkosten aangezien er minder materiaal en grond aangekocht hoeven te worden. Bij de bepaling van de huidige rijstrookbreedte is rekening gehouden met de maximumsnelheden, rijcomfort en verkeersveiligheid. Indien de rijstrookbreedte wordt aangepast heeft dat dus een negatief effect op deze genoemde kenmerken. Tevens is het van belang op te merken dat het versmallen van rijbanen de kosten van asfaltonderhoud doet stijgen, doordat het niet meer mogelijk is alle verkeer over één rijbaan af te wikkelen.

Kleinere boogstralen

Gebruikmaken van kleine boogstralen in verbindingen tussen twee snelwegen reduceert de aanlegkosten aangezien minder grond en materiaal aangekocht hoeven te worden. In Duitsland worden kleinere boogstralen gehanteerd dan in Nederland. Kleinere boogstralen hebben consequenties voor de doorstroomsnelheid en de verkeersveiligheid.

Materiaalgebruik

Kostenreducties door het toepassen van goedkoper materiaal is mogelijk.

Wat levert het op?

Inschatting is dat in de periode tot 2020 jaarlijks 70 mln kan worden bezuinigd, uitgaande van een 5% bezuiniging op het planstudiebudget vóór Ontwerp-Tracébesluit. De maatregelen waaraan gedacht kan worden om dit in te vullen zijn bijvoorbeeld het standaardiseren/uniformeren van voorzieningen zoals geluids- en luchtschermen en het versoberen van kunstwerken. Per project zal moeten worden gezien welke versoeringen van toepassing zijn.

Uitgaande van een aanlegbudget voor wegen van ca. 2,6 mld per jaar na 2020, en de aanname dat 7,5% van de kosten binnenwettelijke inpassingskosten betreft, is structureel 200 mln te besparen door binnenwettelijk te versoberen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Versoberen binnenwettelijk	18	35	53	70	70	70	70	70	70	70	200

Inschatting effecten

4.1.1	Totaal welvaartssaldo	+/-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	-
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen alternatiefkeuze (wel/geen tunnel) en inpassingskosten. De meerkosten van inpassing worden veelal door regionale overheden en private partijen betaald en leveren dus slechts weinig besparing op. Als bij de alternatiefkeuze voor een tunnel wordt gekozen, zijn de meerkosten fors en vaak voor het Rijk. Het schrappen van de tunnels is nadelig voor de ruimtelijke kwaliteit en de leefomgeving. Het maatschappelijk rendement van deze tunnels varieert sterk. Het welvaartseffect van het schrappen van de tunnels zal daardoor soms negatief, soms positief uitvallen. De genoemde besparingen (smallere rijstroken en kleinere boogstralen) zullen waarschijnlijk de verkeersveiligheid negatief beïnvloeden.

4.1.2 Verlagen kwaliteit hoofdvaarwegen

Voor vaarwegen geldt - net als voor hoofdwegen - dat de besparingen op korte termijn lager zijn dan op de langere termijn. De inpassingskosten voor vaarwegen zijn naar schatting lager dan die voor wegen, maar gegevens over de omvang van de kosten ontbreken.

Wat levert het op?

Aangenomen wordt dat een bezuiniging op het planstudiebudget vóór Ontwerp-Tracébesluit van 5% voor 2015-2020 mogelijk is. Voor de periode na 2020 wordt uitgegaan van een mogelijke besparing van 20 mln/jaar. Hieruit volgt de volgende budgettaire besparingsreeks:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Versoberen aanleg	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	20

Inschatting effecten

4.1.2	Totaal welvaartssaldo	0
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0/-
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

De bovenwettelijke maatregelen voor inpassing zijn vermoedelijk beperkt. Een meer sobere inpassing zal licht ongunstig uitpakken voor de ruimtelijke kwaliteit. Het welvaartseffect is verwaarloosbaar.

4.1.3 Verlagen kwaliteit spoorwegen

Recent heeft geen evaluatie / analyse van (onderdelen van) deze ontwerpvoorschriften plaatsgevonden op basis waarvan een indicatie kan worden gegeven van mogelijke verlaging van de ontwerpkosten. Verlaging van de ontwerpvoorschriften moet in directe relatie gezien worden met de te hanteren rijsnelheden. De huidige maximumsnelheid is 140 km/u, op enkele trajecten 160 km/u. Worden hogere snelheden gewenst dan komen de ontwerpvoorschriften aan de orde, omdat deze voorschrijven dat bij deze snelheid onder andere sporen verder uit elkaar moeten liggen, bovenleidingen moeten worden aangepast en overwegen ongelijkvloers moeten worden gemaakt.

Voor snelheidsverbetering staat voor de periode 2015 en verder echter geen budget in de begroting, dat nog niet is verplicht. In totaal gaat het om een beperkt budget van ca 75 mln uit een amendement van de Tweede Kamer.

De vraag of er andere besparingen mogelijk zijn door aanpassen van ontwerpvoorschriften kan nu niet worden beantwoord, daarvoor zou een meer uitgebreide analyse nodig zijn.

De enige resterende besparingsmogelijkheid vormt het schrappen van de kosten voor 'ontsnippering'. Dit reduceert de gevolgen van doorsnijdingen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Wat levert het op?

Voor 'ontsnippering' staan de volgende bedragen gereserveerd.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
0	6	11	10	10	10	8	5	0	0	0

Inschatting effecten

4.1.3.	Totaal welvaartssaldo	+/-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	-
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Bovenwettelijke inpassingskosten worden haast niet gemaakt. Er zijn geen voorbeelden in de planning van gekozen projectalternatieven met hoge inpassingskosten. Echter, in het verleden waren die ook niet voorzien, maar toch tijdens het proces ingepast (tunnels Best, Rijswijk en Delft). Dat zou ook in de toekomst weer kunnen optreden. Dergelijke tunnels zijn goed voor de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid, maar niet allemaal maatschappelijk rendabel gezien de hoge kosten.

5 Besparingen op de investeringsprogramma's

5.1 Bijstellen ambities en investeringsprogramma hoofdwatersysteem

Belangrijkste externe ontwikkelingen voor de komende jaren zijn de verwachte klimaatverandering, die zal leiden een zeespiegelstijging en tot hogere rivierafvoeren in de winter en lagere in de zomer, de economische groei, waardoor de schade als gevolg van een eventuele overstroming toe zal nemen. Verder speelt de bodemdaling, waardoor de kwetsbaarheid (voor overstromingen en voor zout water) van de Randstad toe zal nemen.

5.1.1 Afzien realiseren maatschappelijk onrendabele hoofdwatersysteem projecten
Besparen op projecten kan vanuit maatschappelijk oogpunt het beste gebeuren door projecten die geen bijdrage leveren aan de nationale welvaart in brede zin niet te realiseren. Het meest geëigende instrument voor de bepaling van deze bijdrage is de maatschappelijke kostenbatenanalyse, aangezien hiermee geprobeerd wordt alle effecten die onze welvaart beïnvloeden (zowel de positieve als de negatieve effecten) in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Projecten waarvan de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de baten betekenen een verlies aan welvaart. De MKBA baten/kostenverhouding is dan minder dan 1.

MKBA als criterium is voor het waterdomein minder eenvoudig toepasbaar dan in het mobiliteitsdomein. Voor water geldt dat MKBA's op (deel)systeemniveau worden uitgevoerd, vanwege de onderlinge afhankelijkheden in het watersysteem. Op basis van deze "systeem -MKBA's" worden normen en doelstellingen afgeleid. Voor de meeste projecten worden geen aparte MKBA gemaakt. Als er verschillende uitvoeringsvarianten zijn wordt wel een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) gemaakt om na te gaan welke variant het meest kosteneffectief is.

Voor grote, "integrale" projecten waarin water een belangrijke rol speelt worden wel aparte MKBA's gemaakt. Hierbij is het vaak lastig om een baten/kosten ratio te vinden, omdat de belangrijke baten liggen in waterkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en natuur en deze lastig te moneteriseren zijn.

Waterveiligheidsprojecten worden uitgevoerd om wettelijk vastgestelde normen voor de dijkringen na te leven. Momenteel worden de wettelijke normen beoordeeld op efficiëntie in de MKBA WV21. In 2008 is een Kengetallen MKBA uitgevoerd. Hieruit bleek dat de optimale veiligheidsniveaus voor de meeste dijkringen duidelijk hoger liggen dan besloten in de huidige normen.

Waterbeheren gaat budgettair vooral over waterkwaliteit en in mindere mate over waterkwantiteit (wateroverlast en -tekort). Voor de implementatie van de Kader Richtlijn Water (KRW) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een ex ante evaluatie uitgevoerd naar de nationale doelstellingen en de fasering voor waterkwaliteit. Ook hiervoor geldt dat baten lastig te moneteriseren zijn.

Wat levert het op?

Om de mogelijke besparing te schatten is het volgende gedaan:

1. die projecten waarvan er een KBA resultaat is, zijn geïnventariseerd. Het niet-juridisch verplichte deel van de budgetten is als uitgangspunt genomen. Gecorrigeerd is voor projecten die gericht zijn op het behalen van wettelijke normen, m.n. veiligheid;

2. van de projecten waarvan geen KBA is uitgevoerd of waarvan de score niet bekend is wordt aangenomen dat 25% een negatieve KBA heeft. Dit is gebaseerd op de conclusie van KIM (2008)³³ dat van de waterprojecten waarvoor een "go besluit" is genomen ca 25% een negatieve KBA kent. Het beeld voor water wordt vertekend door het omvangrijke maatregelenpakket Kaderrichtlijn Water, dat een verplicht is op basis van de Europese Regelgeving. (waarbij een no-go besluit dus niet mogelijk is);
3. voor de structurele besparing is aangenomen dat 20% van de projecten niet-veiligheidsprojecten betreft en dat daarvan 25% maatschappelijk onrendabel is.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Besparing aanleg	6	12	5	5	7	4	2	1	0	0	10

5.1.2. Later voldoen aan de huidige veiligheidsnormen

De huidige normen op het gebied van waterveiligheid zijn vastgelegd in de Waterwet. Momenteel nadert de derde toetsing haar voltooiing.

De volgende besparingsopties zijn denkbaar:

- A Er kan voor worden gekozen om de realisatie van de maatregelen die volgen uit de tweede toetsing uit te stellen.
- B Er kan voor worden gekozen om de maatregelen die volgen uit de derde toetsing plaats te laten vinden na 2020, en daarmee te dekken vanuit het Deltafonds. Dit kan de druk op het nog niet gereserveerde budget tót 2020 verlichten; voor de maatregelen uit de derde toetsing is geen budget gereserveerd in het IF. De reservering in het FES en op de Aanvullende Post is noodzakelijk voor de uitvoering van maatregelen die volgen uit de Tweede Toetsing (2006). Deze maatregelen zijn noodzakelijk omdat sinds 2006 op bijna 100 plaatsen de waterkering niet hoog en/of sterk genoeg zijn. Dat geldt ook voor de in de Tweede Toetsing afgekeurde Afsluitdijk. Hiervoor is 750 mln gereserveerd.
- C Voor 2020 zijn er mogelijkwerwijs tekorten binnen het HWBP. Hoewel er hierover nog definitief beeld is, moet nu al geconstateerd worden dat er vanaf 2015 weinig middelen beschikbaar zijn in het IF. In deze periode kent het binnen het IF gereserveerde budget een scherpe daling en lopen de huidige investeringsprogramma's af. Hoewel niet aan te duiden als concrete besparing zijn er wellicht mogelijkheden voor alternatieve financiering van het HWBP in de periode 2015-2020. Wellicht zijn er mogelijkheden in het kader van Doelmatig Waterbeheer een gedeeltelijke financiering van het HWBP te realiseren via de waterschappen (zie 2.2).

Wat levert het op?

Het verschuiven van maatregelen volgend uit de tweede toetsing tot de periode na 2020 kan op korte termijn een besparing opleveren op het HWBP. Het betreft verschuiving van de uitgaven na 2020.

Overigens moet opgemerkt worden dat er een forse financiële spanning dreigt bij het lopende HWBP.

³³ Het KIM-rapport betreffende de KBA's is gebaseerd op een beperkte selectie projecten. Het betrof alle projecten die na 2000 zijn uitgevoerd en over een KBA-saldo beschikten. VenW is direct betrokken geweest bij de besluitvorming of de financiering van het project.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Uitstel 2 ^e toetsing					2,5	5,3	5,6	7,7	8,3	6,7	-3,6
Uitstel 3 ^e toetsing					0	0	0	0	0	0	PM

Inschatting effecten

5.1.2	Totaal welvaartssaldo	-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	n.v.t.
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	n.v.t.
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het uitstellen van maatregelen in het kader van HWBP betekent dat de investeringen over een langere periode uitgesmeerd kunnen worden. Nu al is een derde deel van de keringen afgekeurd. Het betekent dat er gedurende een langere periode een hogere kans op overstroming bestaat. De kans dat die overstroming daadwerkelijk optreedt, is niet zo groot, maar de economische en persoonlijke schade die dan geleden wordt, kan erg groot zijn.

De normen zijn gebaseerd op de afweging tussen die kans en de omvang van die schade. Als die afweging goed is gebeurd, is investeren om aan die normen te voldoen vanuit welvaartsoogpunt rendabel. De normen dateren echter uit 1953. De sterke economische groei sindsdien maakt dat de normen eerder te laag dan te hoog zijn. Het later voldoen aan die normen scoort vanuit welvaartsoogpunt negatief.

5.1.3 Aanpassing Deltaprogramma

Voor het uitvoeren van het Deltaprogramma is door de Deltacommissie 1,6 à 1,7 mld per jaar is geschat.

Geconstateerd moet worden dat de ambities zoals verwoord in de door de Deltacommissie opgestelde raming met grote onzekerheden is omgeven. Het kabinet heeft bij de besluitvorming rond het Aanvullend Beleidsakkoord rekening gehouden met een lager ambitieniveau. Het door het kabinet voorgestelde Deltafonds kent een structurele voeding van 1 mld per jaar (vanaf 2020). Van groot belang is de gedachte dat de uitvoering van het Deltaprogramma een kwestie van de lange adem is en dat dit programma gebat is met een structurele voeding die in een fonds wordt gestort.

De werkgroep wil het dit principe van een structurele voeding in combinatie met een begrotingsfonds niet ter discussie stellen. Wel kan kritisch gekeken worden naar de hoogte van de jaarlijkse bijdragen aan dit fonds.

Problematisch, maar begrijpelijk, is het dat er nog geen Deltaprogramma op projectniveau voorhanden is. Dat betekent dat de geen bottom-up bezuinigingen kunnen worden aangegeven. Er ligt een financiële houtskoolschets. In de oorspronkelijke schatting de Deltacommissie zijn elementen zijn opgenomen die een grote invloed kunnen hebben op de definitieve programmakosten. De volgende onderdelen verdienen een kritische blik:

A. De veiligheidsnormen

De Commissie Veerman bepleit de veiligheidsnormen over de hele linie met een factor 10 te verhogen. Hoewel dit niet alle dijkringen raakt is dit relatief zeer kostbaar. Een doelmatiger alternatief is om alleen op die plaatsen de normen aan te scherpen waar sprake is van een positieve kosten-baten verhouding. In 2011 neemt het kabinet een besluit over de nieuwe normeringssystematiek. Denkbaar is om, nog meer dan nu het geval als is, de normen selectiever te verhogen.

B. De strategie t.a.v. de verwachte zeespiegelstijging

De Deltacommissie heeft in haar advies aangegeven dat rekening moet worden gehouden met 0,65 tot 1,30 meter zeespiegelstijging in 2100 en 2 tot 4 meter in 2200. In deze schatting is het effect van bodemdaling meegenomen.

In het Nationaal Waterplan is uitgegaan van een stijging van 75 cm in 2100. Door VenW wordt uitgegaan van eerdere modelberekeningen van het KNMI.

Denkbaar is om voorlopig een 'adaptieve strategie' te hanteren. Dit houdt in dat:

- grootschalige investeringen gebaseerd op modelmatige benaderingen vooralsnog achterwege blijven;
- gemonitord wordt hoe de zeespiegel zich daadwerkelijk ontwikkelt;
- investeringen in waterbescherming gebaseerd worden op daadwerkelijk gemeten zeespiegelstijging, rekeninghoudend met de doorlooptijd van de ingrepen.

Rond 2020 kunnen klimaatscenario's worden herijkt.

C. Kostenelementen uit het Deltaprogramma

Met name de geschatte kosten voor kustuitbreiding en de peilverhoging IJsselmeer zijn erg hoog. De noodzaak hiertoe moet kritisch bezien worden.

Wat levert het op?

Op dit moment zijn nog geen gegevens voorhanden om bottom-up (op projectbasis) een besparingsreeks in te boeken in het Deltaprogramma.

Op arbitraire gronden kiest de werkgroep vooralsnog een structurele jaarlijkse korting van 150 mln op het Deltafonds vanaf 2021.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150

5.2 Bijstellen ambities en investeringsprogramma hoofdvaarwegen

5.2.1 Afzien van realiseren maatschappelijk onrendabele vaarwegprojecten

De werkgroep ziet mogelijkheden te besparen op het aanlegbudget door af te zien van het realiseren van maatschappelijk onrendabele projecten. Besparen op vaarwegprojecten kan vanuit maatschappelijk oogpunt het beste gebeuren door projecten die geen bijdrage leveren aan de nationale welvaart in brede zin niet te realiseren. Het meest geëigende instrument voor de bepaling van deze bijdrage is de maatschappelijke kostenbatenanalyse, aangezien hiermee geprobeerd wordt alle effecten die onze welvaart beïnvloeden (zowel de positieve als de negatieve effecten) in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Projecten waarvan de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de baten betekenen een verlies aan welvaart. De MKBA baten/kostenverhouding is dan minder dan 1.

Een mogelijkheid is te besparen door af te zien van de realisatie van projecten met een baten/kostenverhouding < 1 .

Deze pragmatische rekenregel impliceert dat eventuele effecten die niet of nauwelijks te kwantificeren zijn buiten beeld blijven (vaak effecten op leefomgeving).

Hieronder enkele KBA's voor vaarwegprojecten (met bandbreedte als gevolg van scenario's en varianten):

- Bovenloop-IJssel, 95 -172 mln positief saldo in NCW
- Westerschelde, in alle varianten 2,4 mrd positief saldo
- Beatrixsluis, baten-kostenratio: 1,3-3,7
- Twentekanal (fase 2), baten-kostenratio: 3,9-4,7
- Wilhelminakanaal: negatief

De grote bandbreedtes kan worden verklaard doordat deze zowel verschillende projectvarianten als scenario's bevatten.

Om de mogelijke besparing te kwantificeren zijn de volgende stappen doorlopen:

1. uitgangspunt zijn de niet-juridisch verplichte budgetten. Deze zijn gecorrigeerd voor projecten die gericht zijn op veiligheid en voor bijdragen van derden;
2. die projecten waarvan er een KBA resultaat is, zijn geïnventariseerd. Onrendabele projecten die nog niet in de uitvoering zijn komen te vervallen en het bijbehorende budget kan vrijvallen;
3. van projecten waarvan geen KBA is uitgevoerd of waarvan de score niet bekend is wordt aangenomen dat het aandeel onrendabele projecten gelijk is als in het verleden. Het KiM heeft in 2008 geïnventariseerd welk percentage van de projecten vanaf 2000 waarvoor een go-beslissing is genomen een negatieve MKBA-score had. Op basis hiervan wordt geschat dat 40% van de vaarwegprojecten waarvoor een go-beslissing is genomen een negatieve bijdrage aan de welvaart levert;

Opgemerkt moet worden dat de investeringen in het domein Hoofdvaarwegen voor 25% bestaan uit het verrichten van vervangingsinvesteringen gericht op functiebehoud. Ook deze investeringen zouden met een MKBA onderzocht kunnen worden op hun rendement en bij een onvoldoende maatschappelijke rendement kunnen vervallen. Hiervoor is echter niet gekozen, waardoor de huidige functionaliteit behouden blijft.

Wat levert het op?

Op basis van de bovenstaande toepassing van MKBA-waarden kan de volgende besparingsreeks worden gereconstrueerd:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
besparing aanleg	52	50	42	59	137	152	112	76	57	65	65

Inschatting effecten

5.2.1	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-/0
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.2.2
	Conflicteert met opties	5.2.3

Toelichting effecten:

Niet alle investeringen in het hoofdvaarwegennet hebben een positieve MKBA. Het schrappen van de niet rendabele projecten zal de bereikbaarheid verslechteren maar is wel welvaartsverhogend. Het kan daarbij gaan om het verbreden en/of omleggen van vaarwegen of het verhogen van bruggen, en het verbreden en/of verdiepen van sluisen. Deze projecten schrappen zal geen effect hebben op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Verondersteld is dat de te schrappen vaarwegenprojecten geen substantiële veiligheidseffecten zal hebben op de vaarwegen. Omdat de huidige functionaliteit behouden blijft, zijn er geen noemenswaardige effecten te verwachten op de modal shift.

5.2.2 Terugbrengen aantal vaarwegen

Er zijn twee varianten verkend voor het terugbrengen van het aantal vaarwegen. Dit heeft gevolgen voor de beroepsgoederenvaart, de beroepspersonenvaart en de recreatievaart.

- Variant A is vergaand en gaat uit van het afstoten van vaarwegen met minder dan 20.0000 binnenvaartpassages.
- Variant B is minder ingrijpend en betreft het afstoten van de categorie overige vaarwegen.

A. Sluiten (hoofd-)vaarwegen met minder dan 20.000 binnenvaartpassages per jaar als rijksvaarweg (inclusief Lemmer-Delfzijl).

Gekeken is naar een besparingsoptie waarbij vaarwegen met minder dan 20.000 binnenvaartpassages per jaar als rijksvaarweg worden afgestoten. Hiermee kan bespaard worden op zowel het aanleg- als het beheer en onderhoudsbudget.

De maatregel leidt er in eerste instantie toe dat de onderstaande vaarwegen in (financieel) beheer van het rijk direct komen te vervallen:

- corridor Amsterdam-NNL: Fries-Groningse kanalen, vaargeul IJsselmeer-Meppel, vrijwel alle vaargeulen IJsselmeer en randmeren;
- corridor Rijn-ONL: Lek ten oosten van Lekkanaal, Pannerdensch kanaal, Twentekanal, Ketelmeer, Zwolle-IJsselkanaal, Zwartewater;
- corridor Maasroute: oost-westtak Maas;
- Brabantse kanalen: Wilhelminakanaal, Zuid-Willemsvaart, Mark, Markkanaal en kanaal Wesseem-Nederweert.

Wegvallen van deze vaarwegen heeft tweede orde effecten op enkele aansluitende hoofdvaarwegen, waardoor ook de hoofdvaarwegen Amsterdam-Lemmer, IJssel en de Maasroute onder het criterium van 20.000 binnenvaartpassages komen en zouden komen te vervallen (Domino-effect). Deze maatregel leidt er volgens VenW toe dat uiteindelijk alleen de hoofdtransportassen naar Duitsland en België in stand zullen blijven.

B. Sluiten van overige vaarwegen (of om niet overdragen aan provincies of waterschappen).

De variant betreft het stoppen met onderhoud van enkele Brabantse en Limburgse kanalen, Zeeuwse wateren, randmeren IJsselmeergebied, en gekanaliseerde Hollandse IJssel. Deze optie is minder ingrijpend voor de beroepsgoederenvaart.

Wat levert het op?

Variant A: vaarwegen met minder dan 20.000 binnenvaartpassages per jaar afstoten

- De begrote aanlegkosten van verbeteringen op deze vaarwegen kunnen volledig worden bespaard. De directe besparing op aanlegkosten van vaarwegen die onder het criterium vallen, betreft dan ca. 532 mln in de periode 2011-2020. Als de 'domino-vaarwegen' (144 mln) worden meegenomen dan is de besparing op aanlegkosten 676 mln.
- De begrote onderhoudskosten kunnen slechts worden bespaard voor dat deel waarbij het gaat om de vaarwegfunctie. Er moet immers nog steeds onderhoud worden gepleegd om de waterhuishoudkundige functies te behouden. Verwachte besparingen op onderhoud ten behoeve van de scheepvaartfunctie in de periode 2011-2020 betreffen ca 184 mln als alleen de vaarwegen worden opgeheven die direct onder het criterium zitten. Als ook het domino-effect wordt meegenomen (vaarwegen Amsterdam-Lemmer, IJssel en Maasroute) dan komt daar nog eens ca 43 mln bij.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct
Totale directe besparingen op aanlegkosten vaarwegen < 20.000	5	10	22	19	73	89	90	83	65	77	77
Totale extra besparingen op aanlegkosten door domino-effect	2	6	13	25	12	10	2	20	32	23	23
Totale directe besparingen op onderhoudskosten vaarwegen < 20.000	6	10	22	21	21	21	21	21	21	21	21
Totale extra besparingen op onderhoudskosten door domino-effect	2	2	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Compensatiekosten	PM										

N.B. Niet meegenomen zijn eenmalige compensatiekosten van sluiting. Het gaat hier om afkoop van onderhoudscontracten, versnelde afschrijving van (recente)investeringen, omscholen/ afvloeien/verplaatsen van bedienend personeel, schadeclaims van watergebonden bedrijven.

Variant B: Sluiten van de categorie Overige vaarwegen

De budgettaire besparing van deze variant bedraagt 9 tot 18 per jaar.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Besparing	9	12	15	18	18	18	18	18	18	18	18

Inschatting effecten

- Schadeclaims komen van bedrijven langs de betreffende vaarwegen, zowel industrie als recreatiesector. Deze zullen waarschijnlijk de besparingen overtreffen.
- Negatieve gevolgen voor beroepsgoederenvaart, het beroepspersonenvervoer en de recreatievaart.
- Desinvesteringen rijks- en regionale vaarwegen en binnenhavens waar net op grote schaal is geïnvesteerd.
- Er komt meer vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg.

5.2.2	Totaal welvaartssaldo	+/-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0/-
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0/-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.2.1
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Als alle minder gebruikte vaarwegen (< 20.000 passages per jaar) worden gesloten voor het scheepvaartverkeer vermindert dit de bereikbaarheid voor de scheepvaart. Tevens betekent dit dat ook het netwerk voor de recreatievaart kleiner wordt.

De verwachting is, dat sluiting van de Overige Vaarwegen negatief uitpakt voor de leefomgeving. De gedwongen verschuiving van vervoer naar spoor en de weg is voor milieu en externe en verkeersveiligheid een verslechtering.

Een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijke stoffen zal van water naar de weg gaan en daarmee de externe veiligheid verslechteren. Ook is er door meer vrachtwagens een negatief effect op de verkeersveiligheid over de weg te verwachten. Deze negatieve modal shift zal bovendien zorgen voor aanzienlijk hogere onderhoudskosten aan de weg. De betreffende goederenstroom wel effect op de totale belasting van het wegennetwerk, maar heeft naar verwachting geen meetbaar effect op de files. Het zijn goederenstromen buiten de Randstad die niet geboden zijn aan de spitsperiodes. Het toeristisch vaarverkeer krijgt wel te lijden. Of deze maatregel per saldo welvaartsverhogend werkt, is onduidelijk.

5.2.3 Geen functieverbetering van huidige netwerk

Een mogelijke besparing is om de beleidsdoelen gericht op het versnellen van reistijden (m.n. uitbreiden sluis capaciteit) op efficiënte belading (hogere bruggen, diepere vaargeulen) en verkeersveiligheid (bredere vaarwegen) los te laten. De nadruk komt dan te liggen op het in stand houden van het bestaande vaarwegennetwerk.

Wat levert het op?

Een deel van het aanlegbudget kan hierdoor vrij komen te vallen. Het deel van het aanlegbudget dat nodig is voor vervanging van infrastructuur blijft benodigd.

Ongeveer 25% van de aanleginvesteringen heeft betrekking heeft op vervangingsonderhoud. Het deel dat bedoeld is voor knelpuntgerichte capaciteitsverhoging van het bestaande netwerk kan vrijvallen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Totaal aanleg	118	145	108	149	294	268	191	165	149	169	169

Inschatting effecten

5.2.3	Totaal welvaartssaldo	0
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	5.2.1

Toelichting effecten:

Het bestaande netwerk wordt in stand gehouden, maar niet meer uitgebreid en toekomstige groei kan beperkter gefaciliteerd worden. Dat is niet goed voor de bereikbaarheid, maar is minder ingrijpend dan 5.2.2. De betreffende goederenstroom heeft geen meetbaar effect op de files. Het zijn goederenstromen buiten de Randstad die niet geboden zijn aan de spitsperiodes. Het recreatievaartnetwerk zal intact blijven. Wel kunnen meer gevaarlijke stoffen op de weg komen.

Er worden geen meetbare effecten voor andere modaliteiten verwacht. Bij de meeste projecten gaat het om het verbeteren van sluizen. Die projecten schrappen zal geen effect hebben op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Zowel rendabele als niet rendabele projecten worden geschrapt. Het welvaartseffect zal klein zijn.

5.3 Bijstellen ambities en investeringsprogramma hoofdwegen

5.3.1. Afzien van realiseren maatschappelijk onrendabele wegprojecten

De werkgroep ziet mogelijkheden te besparen op het aanlegbudget door af te zien van het realiseren van maatschappelijk onrendabele projecten. Het meest geëigende instrument hiervoor is de maatschappelijke kostenbatenanalyse, aangezien hiermee geprobeerd wordt alle effecten die onze welvaart beïnvloeden (zowel de positieve als de negatieve effecten) in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Projecten waarvan de kosten hoger zijn dan de baten betekenen een verlies aan welvaart en kosten daarmee de samenleving geld. Een besparingsoptie is om af te zien van projecten die een negatieve welvaartsbijdrage leveren, dat is het geval bij een baten/kostenverhouding van minder dan 1.

Op grond hiervan zijn 2 besparingsopties geformuleerd:

- A. zie af van de realisatie van alle onrendabele projecten uit het MIRT door de projecten met MKBA score < 1 te schrappen dan wel aan te passen totdat die 1 of hoger is;

- B. schrap alle niet rendabele projecten uit het MIRT in het geval er prijsbeleid wordt toegepast. Bekijk hiertoe alle projecten met MKBA score < 2 opnieuw³⁴. Projecten met een MKBA score van 2 of hoger zullen waarschijnlijk ook met prijsbeleid rendabel zijn.

Aangegeven moet worden dat een prijsbeleid op de weg een alternatief instrument is om de bereikbaarheid te bevorderen zonder dat hiertoe bouwprojecten noodzakelijk blijven.

Wat levert het op?

Ad A. onrendabele projecten zonder prijsbeleid

De volgende stappen zijn genomen om tot een schatting van de mogelijke besparing te komen:

1. de projecten op IF-Aanleg Wegen waarvoor een MKBA gemaakt is, zijn geïnventariseerd;
2. van projecten waarvan geen MKBA is uitgevoerd of waarvan de score niet bekend is wordt aangenomen dat het aandeel onrendabele projecten gelijk is aan de geïnventariseerde populatie;
3. vanuit het overzicht met MKBA's voor de wegenprojecten zijn de investeringsbedragen voor de projecten met een negatieve MKBA bij elkaar opgeteld;
4. dit bedrag is afgezet tegen het totale investeringsbedrag van alle projecten waarvoor een MKBA is gemaakt;
5. op basis van deze vergelijking is geconcludeerd dat 10% van het totale investeringsbedrag voor wegprojecten met een MKBA wordt geïnvesteerd in projecten met een negatieve MKBA;
6. aangenomen is dat deze 10% representatief is voor het aanlegbudget voor wegen, en dus geëxtrapoleerd mag worden voor het gehele bestuurlijke- en beleidsmatig verplichte deel van het aanlegprogramma;
7. voor het aandeel maatschappelijk onrendabele projecten mét prijsbeleid is de bovengenoemde rekenregel toegepast op het overzicht. Hieruit is geconcludeerd dat mét prijsbeleid nog eens 10% van het aanlegbudget zou vrijvallen als niet zou worden geïnvesteerd in maatschappelijk onrendabele projecten in een situatie mét prijsbeleid.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
A. Onrendabel zonder prijsbeleid	82	114	97	164	98	151	134	150	186	218	230
B. Onrendabel met prijsbeleid	164	229	193	327	196	302	267	299	371	437	460

³⁴ In de expert meeting prijsbeleid is geconstateerd dat in plaats van nieuwe MKBA's ook een vuistregel kan worden gebruikt voor de bijdrage die een basisheffing én congestieheffing leveren aan het reduceren van congestie. Bij benadering reduceren de basisheffing en de spitsheffing congestie met ca 50%. Dit betekent dat projecten met een baten-kostenverhouding onder de 2 mogelijk niet meer rendabel zijn bij invoering van een basisheffing en spitsheffing. Deze projecten zou je dus opnieuw moeten beoordelen onder de veronderstelling dat prijsbeleid wordt ingevoerd.

Inschatting effecten

5.3.1	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	
	Koopkracht	
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+/-
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.3.2- 5.3.4
	Conflicteert met opties	5.3.5

Toelichting effecten:

Dit zijn zowel projecten met beperkte bereikbaarheidsbaten (in regio's met weinig congestie) als projecten die meer vanuit veiligheid of leefomgeving zijn voorgesteld. Bij deze laatste groep zijn vooral tunnels vaak erg kostbaar en daardoor niet rendabel. Bij het schrappen van deze projecten zal de bereikbaarheid verslechteren. Ook niet rendabele projecten leiden immers vaak wel tot een zekere bereikbaarheidswinst. Het effect op de ruimtelijke kwaliteit en de leefomgeving is gemengd. De verkeersaantrekkende werking is slecht voor leefomgeving, maar tunnels beperken de overlast. Omdat de bereikbaarheid nauwelijks verslechtert, zal het effect op het internationaal vestigingsklimaat verwaarloosbaar zijn. Wel zal het leiden tot lokale of regionale verschuivingen, maar deze verdelingseffecten zullen internationaal gezien geen rol van betekenis spelen.

Het schrappen van niet rendabele projecten is per definitie welvaartsverhogend. Mocht ABvM komen te vervallen, dan zal het aantal niet rendabele projecten kleiner worden. Andersom zal bij systematische invoering van een congestieheffing wordt de lijst met niet rendabele projecten juist groter, waardoor beprijzing een alternatief instrument voor bouwen kan zijn om bereikbaarheid te bevorderen.

5.3.2 Afzien van realisatie projecten die weinig bijdragen aan beleidsdoelstellingen

Alle projecten opgenomen dragen bij aan één of meerdere NoMo-doelstellingen (bereikbaarheid, leefbaarheid, verkeersveiligheid). Vervolgens is een expert judgement gemaakt en een ranking aangebracht over de mate waarin projecten op bepaalde criteria scoren en hoe kosteneffectief zij daarin zijn. Op basis hiervan is een aantal projecten benoemd die minder scoren op de bijdrage aan één of meerdere NoMo-doelstellingen en/of (verwachte) kosteneffectiviteit. Dit betreft de volgende:

- A1 Apeldoorn;
- A10 Zuidas;
- A12/15 Bereikbaarheid regio Arnhem-Nijmegen;
- A13/16 Rotterdam;
- A13/16/20 Rotterdam (Doenkade);
- A2 Maasbracht-Geleen 2^e fase;
- N33 Assen-Z;

- N50 Kampen-Kampen Zuid;
- N31 Leeuwarden;
- N35 Zwolle-Wijthmen;
- N61 Hoek-Schoondijke.

Voor de projecten A13/A16 en de doortrekking A12/A15 geldt dat zij weliswaar substantieel bijdragen aan de NoMo doelstellingen, maar gezien het feit dat de gewenste voorkeursalternatieven de beschikbare budgetten sterk overstijgen, neemt de kosteneffectiviteit van deze projecten sterk af. Daar bovenop worden in beide projecten aanzienlijke toelinkomsten verondersteld die mogelijk niet realiseerbaar zijn, wat de haalbaarheid verder onder druk zet.

Verder zou een deel van de volgende programma's kunnen worden heroverwogen:

- Programma Benutting;
- Programma Lucht – weg.

Ten slotte zijn er projecten waarbij onderdelen van het project minder bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen. Deze onderdelen zouden kunnen worden heroverwogen. Het gaat om de volgende projecten:

- A27 Lunetten-Hooipolder;
- A27/A1 knpt Hoevelaken;
- A27/A1 Utrecht-Eemnes-Amersfoort;
- A1 Apeldoorn Z-Beekbergen.

Wat levert het op?

In onderstaande tabel zijn de mogelijke besparingen weergegeven indien bovenstaande projecten en programma's komen te vervallen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
	56	129	237	119	46	96	258	365	385	384	384

** Gecorrigeerd is voor ontvangsten van derden en toelobbrengsten.*

Inschatting effecten

5.3.2	Totaal welvaartssaldo	+/-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0/-
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0/-
Overige	Aanpassing wetgeving	Ja
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.3.1, 5.3.3, 5.3.4
	Conflicteert met opties	5.3.5

Toelichting effecten:

De MKBA's scores van deze projecten zijn wisselend. Het totale welvaartseffect van het schrappen van deze maatregelen kunnen daarom positief of negatief zijn, afhankelijk van het desbetreffende project.

Het schrappen van het programma Lucht-weg zal problemen met de EU geven. De EU had toestemming gegeven om tijdelijk de normen voor luchtkwaliteit te overschrijden op voorwaarde dat het programma zouden worden genomen. Het schrappen van het geluidssaneringsprogramma vereist Nationale wetwijziging (besparingsoptie 612).

5.3.3 Loslaten Mobiliteitsaanpak

De werkgroep heeft onderzocht welke besparingen kunnen worden gerealiseerd indien de recente beleidsintensiveringen uit de Mobiliteitsaanpak worden losgelaten.

De MobiliteitsAanpak (2008) is een beleidsintensivering bovenop de doelstellingen uit Nota Mobiliteit (2005). De doelstelling van de doorstroming in de spits uit de Nota Mobiliteit van 67 km/h op de hoofdverbindingssassen is verhoogd tot 80 km/h.

De Mobiliteitsaanpak heeft als doelstellingen en ambities voor 2028:

- ontvlechting van regionaal en doorgaand verkeer – of van goederen- en personenvervoer – waar dat voor de doorstroming zinvol is;
- een streefwaarde op de hoofdverbindingssassen van gemiddeld 80 km/h in de spits (aanscherping van NoMo-doelstelling 67 km/h);
- minimaal 2x4 rijstroken op de belangrijkste verbindingen tussen de steden in de Randstad;
- inzetten van N-wegen in een robuust wegensysteem.

De werkgroep ziet als eerste besparingsoptie om de beleidsintensivering los te laten en om tot en met 2028 vast te houden aan de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit.

Wat levert het op?

Doordat vrijwel alle maatregelen tevens gericht zijn op het oplossen van NoMo knelpunten, zal het schrappen van deze bedragen ook het bereiken van doelstellingen van de NoMo schade doen.

Twee projecten uit de Mobiliteitsaanpak zijn te beschouwen als projecten die als eerste doelstelling hebben het bijdragen aan een duurzaam en robuust mobiliteitssysteem (Mobiliteitsaanpak doel). Dit zijn de T-structuur Eindhoven en de Rijnlandroute (als onderdeel van de totale A4 Zone). Voor de Rijnlandroute is echter de verwachting is dat met de aanleg van de nieuwe woonwijk Valkenburg aanvullende maatregelen nodig zijn om de doelen uit de Nota Mobiliteit te behalen.

Het budget dat vrij valt bij het laten vallen van de ambities uit de Mobiliteitsaanpak bedraagt hiermee circa 360 mln. Opgemerkt dient te worden dat deze middelen niet in de grondslag van de Heroverweging zitten, aangezien deze nog in het FES zijn gereserveerd.

In de periode 2020-2028 is het aanlegbudget nog niet geprogrammeerd noch verdeeld over de modaliteiten. In deze periode moet wel gerekend worden met de uitgaven voor de doorlopende DBFM-contracten, voor beheer en onderhoud en een reservering voor vervangingsinvesteringen. Tevens zullen er, gezien de geprognosticeerde mobiliteitsgroei in met name de stedelijke gebieden, investeringen in aanleg nodig blijven om minimaal de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit na 2020 te handhaven.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Binnen grondslag*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**
Buiten grondslag	0	0	2	65	100	100	68	25	0	0	0

**) De besparingen in de periode tot en met 2020 zijn afgerond op nul. Achtergrond hiervan is dat de Mobiliteitsaanpak in de planning van VenW zich pas vanaf 2021 vertaalt in programma-uitgaven.*

****) Het totale aanlegbudget vanaf 2021 bedraagt op basis van extrapolatie ongeveer 3,6 mld. Dit is nog niet verdeeld naar de modaliteiten. Rekening houdend met andere verplichtingen (o.a. Deltafonds) resteert een onverdeelde ruimte van ca. 2,5 miljard. Een aanzienlijk deel hiervan zal worden ingezet voor realisatie van Mobiliteitsaanpak-doelstellingen. Als deze doelstellingen worden losgelaten, valt dit deel vrij.*

Inschatting effecten

5.3.3	Totaal welvaartssaldo	-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	-/0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.3.1, 5.3.2, 5.3.4
	Conflicteert met opties	5.3.5

Toelichting effecten:

Het schrappen van de Mobiliteitsaanpak leidt tot minder wegverbredingen, een minder goede bereikbaarheid en tot minder automobilititeit, en kan het vestigingsklimaat aantasten. Deze afname van de automobilititeit is gunstig voor de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Aangezien de meeste weginvesteringen een positieve MKBA kennen, zal het schrappen van de mobiliteitsaanpak welvaartsverlagend zijn.

Er is een relatie met de alternatieven voor ABvM. Met een forse toepassing van de congestieheffing wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de Mobiliteitsaanpak minder groot. Zonder invoering van ABvM wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de Mobiliteitsaanpak juist groter.

5.3.4 Beperken doelstellingen NoMo

Naast de in optie 5.3.3 beschreven mogelijkheden zijn er additionele besparingsmogelijkheden door de huidige NoMo-doelstellingen te reduceren met bijvoorbeeld 10%.

Hierbij gaat het om de doelstellingen ten aanzien van betrouwbaarheid reistijden, verhouding reistijdverhouding spits/dal en terugdringen congestie op het hoofdwegennet in 2020, gemeten in voertuigverliesuren in files, tot op het niveau van 1992. En gelijktijdig projecten die gericht zijn op het behalen van deze doelstellingen niet langer te realiseren. Deze besparingsoptie is aanmerkelijk ingrijpender dan alleen het loslaten van de Mobiliteitsaanpak.

Nomo doelen	Doelen in berekening
Betrouwbare reistijd op het hoofdwegennet. Hierbij geldt de streefwaarde dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is.	Betrouwbare reistijd op het hoofdwegennet. Hierbij geldt de streefwaarde dat men in 2020 bij 85% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is.
Streefwaarden voor een acceptabele reistijd. Hierbij gelden de volgende streefwaarden: Voor stedelijke (ring)wegen en niet autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 2 keer zo lang als de reistijd buiten de spits. Voor overige autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 1,5 keer zo lang als de reistijd buiten de spits.	Streefwaarden voor een acceptabele reistijd. Hierbij gelden de volgende streefwaarden: <ul style="list-style-type: none"> • Voor stedelijke (ring)wegen en niet autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 2,2 keer zo lang als de reistijd buiten de spits. • Voor overige autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 1,65 keer zo lang als de reistijd buiten de spits.
Congestie op het hoofdwegennet in 2020, gemeten in voertuigverliesuren in files, terugbrengen op niveau van 1992.	Congestie op het hoofdwegennet in 2020, gemeten in voertuigverliesuren in files, terugbrengen op 110% van niveau van 1992

Wat levert het op?

Een aantal planstudies van aanlegprojecten kan worden getemporeerd/geschrapd:

Planstudieprojecten voor Tracébesluit	NoMo- streef- waarde	reistijd factor	nieuwe streefwaarde bij	nieuwe streefwaarde bij
			10% verlagen	10% verlagen + basisheffing
<i>ringwegen</i>	2		2,2	2,4
Ring Utrecht	2	2,4		
A10 Zuidas *	2	nnp	*	*
A13/A16/A20 Rotterdam *	2	2,7	*	*
<i>overige hoofdwegen</i>	1,5		1,65	1,85
A1/A6/A9 Schiphol/A'dam/Almere	1,5	2,1		
A12 Ede – Duits grens	1,5	1,6		
A12 Zoetermeer - Z'meer Centrum	1,5	nnp		
A12/A15 Bereikbaarheid regio Arnh-N.	1,5	nnp		
A15 Maasvlakte Vaanplein	1,5	1,8		
A2 A'dam-Utrecht 2x5	1,5	nnp		
A2 Oudenrijn – Everdingen	1,5	nnp		
A27 Lunetten Hoopolder	1,5	1,6		
A27/1 Utr.-knp.pnt Eemnes-A'foort	1,5	1,8		
A27/1/28 Driehoek Utr.-H'sum-A'foort	1,5	1,8		
A4 Delft-Schiedam	1,5	2,5		
A4/A9 Badhoevedorp *	1,5	1,9	*	*
A50 Ewijk – Valburg	1,5	1,7		
A9 Alkmaar – Uitgeest	1,5	nnp		
<i>N-wegen</i>	2		1,65	1,85
N18 Varsseveld *	2	1,4	*	*
N50 Kampen – Kampen Zuid	2	nnp		
N61 Hoek – Schoondijke *	2	1,4	*	*

nnp: nog niet beschikbaar (meestal nog niet aan gerekend)

reistijdfactor: maatgevend, autonoom (zonder project),
2020

rood: bij verhoging reistijdfactor vervalt het project

groen: bij verhoging reistijdfactor blijft waarde boven de norm

NB: de projecten met een sterretje hebben (zoals ook aangegeven bij vraag 3b) niet bereikbaarheid als hoofddoel.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
bij 10% reductie	43	80	153	109	123	211	113	145	156	130	130
bij 10% en basisheffing	77	126	215	201	254	305	267	410	356	542	542

Inschatting effecten

5.3.4	Totaal welvaartssaldo	-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	-/0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+/0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.3.1- 5.3.3
	Conflicteert met opties	5.3.5

Toelichting effecten:

Deze optie zal tot een grotere afname leiden van de bereikbaarheid. Het internationaal vestigingsklimaat komt enigszins onder druk. Een deel van de projecten uit het NoMo pakket was ook gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en verkeersveiligheid. Echter door de afname van het verkeer wordt het negatieve effect op de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en veiligheid geneutraliseerd eventueel gecompenseerd.

Aangezien de meeste weginvesteringen een positieve MKBA kennen, zal het schrappen van de Mobiliteitsaanpak en het beperken van de doelstellingen van NoMo welvaartsverlagend zijn.

Er is een relatie met de alternatieven voor ABvM. Met een forse toepassing van de congestieheffing wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de Mobiliteitsaanpak minder groot. Zonder invoering van ABvM wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de Mobiliteitsaanpak juist groter.

5.3.5 Geen functieverbetering huidige netwerk

De focus van het huidige beleid ligt bij de aanleg van nieuwe wegcapaciteit. Een alternatieve benadering kan zijn om de focus te verschuiven naar het behoud van het bestaande wegennet. Wel moet hierbij gerealiseerd worden dat dit een sterke reductie betekent van de mobiliteitsdoelen. Een combinatie met prijsbeleid is noodzakelijk om de bereikbaarheid op peil te houden, temeer daar de prognoses van een stijgende mobiliteit tot 2030 uitgaan. Overigens zal ondanks de bevolkingskrimp in bepaalde gebieden ook daar de (auto)mobiliteit blijven toenemen door toename van het aantal huishoudens, de toename van het aantal auto's per huishoudens en toename van mobiliteit van ouderen.

Alleen nog in het netwerk onderhouden levert een besparing op het aanlegbudget op; bovendien hoeven deze wegen niet beheerd en onderhouden te worden. In deze filosofie kan er nog wel voor worden gekozen om enkele knelpunten weg te nemen, aanleg vormt echter niet meer het brandpunt van het beleid en van de budgettaire allocatie.

Hoewel deze benadering vanuit budgettair oogpunt winst op kan leveren, is dat vanuit welvaartsoogpunt niet altijd het geval. Een groot deel van de wegen projecten heeft namelijk een positief maatschappelijk rendement. Deze optie moet in combinatie gezien worden met de in paragraaf 3.2 beschreven alternatieven voor beprijzing.

Wat levert het op?

Van een groot aantal aanlegprojecten kan worden afgezien. Voor een indicatie wordt hier het niet-juridisch verplichte deel van het aanlegprogramma weergegeven.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
419	744	967	1636	978	1511	1335	1495	2316	2656	2799

Inschatting effecten

5.3.5	Totaal welvaartsaldo	-
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0/-
	Internationaal vestigingsklimaat	-
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	5.3.1- 5.3.4

Toelichting effecten:

In deze optie wordt uitgegaan van geen vergroting van de capaciteit van het wegennet. Het negatieve effect op de bereikbaarheid is evident. Het internationaal vestigingsklimaat komt onder druk en er zal enige verschuiving optreden naar het ov. De zo afgedwongen beperking van de automobilititeit zal per saldo leiden tot minder energiegebruik en is daarmee positief voor de duurzaamheid.

Er is een relatie met de alternatieven voor ABvM. Met een forse toepassing van de congestieheffing wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de vergroting van de wegcapaciteit minder groot. Zonder invoering van ABvM wordt het welvaartsverlies van het schrappen van de vergroting van de wegcapaciteit juist groter.

5.4 Bijstellen ambities en investeringsprogramma spoorwegen

5.4.1. Niet realiseren maatschappelijk onrendabele spoorprojecten

De werkgroep ziet mogelijkheden te besparen op het aanlegbudget door af te zien van het realiseren van maatschappelijk onrendabele projecten. Besparen op spoorprojecten kan vanuit maatschappelijk oogpunt het beste gebeuren door projecten die geen bijdrage leveren aan de nationale welvaart in brede zin niet te realiseren. Het meest geëigende instrument voor de bepaling van deze bijdrage is de maatschappelijke kostenbatenanalyse, aangezien hiermee geprobeerd wordt alle effecten die onze welvaart beïnvloeden (zowel de positieve als de negatieve effecten) in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Projecten waarvan de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de baten betekenen een verlies aan welvaart. De MKBA baten/kostenverhouding is dan minder dan 1.

Een mogelijkheid om te besparen is om af te zien van de realisatie van projecten met een baten/kostenverhouding < 1 . Deze pragmatische rekenregel impliceert dat eventuele effecten die niet of nauwelijks te kwantificeren zijn buiten beeld blijven (vaak effecten op leefomgeving).

Wat levert het op?

Getracht is op basis van een substantieel aantal MKBA-scores van spoorprojecten tot een representatieve rekenregel te komen om zo een berekening te maken van het toekomstige investeringsbudget voor spoorwegen. Dit bleek door het beperkte aantal MKBA-scores echter niet mogelijk.

Uit een overzicht van spoorprojecten overlegd met MKBA-scores, blijken er bij drie spoorprojecten MKBA-scores te zijn. In de planstudietabel van het MIRT zijn 10 spoorprojecten opgenomen.

Vervolgens is een schatting gemaakt van de mogelijke besparing op basis van een onderzoek door het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid³⁵. Hiertoe zijn de volgende stappen doorlopen:

1. aangenomen wordt dat het aandeel onrendabele projecten gelijk is als in het verleden. Het KiM heeft in 2008 geïnventariseerd welk percentage van de projecten vanaf 2000 waarvoor een go-beslissing is genomen een negatieve MKBA-score had. Hieruit blijkt dat ca 60% van de spoorprojecten waarvoor een go-beslissing is genomen een negatieve bijdrage aan de welvaart levert. Aangenomen mag worden dat deze 60% waarschijnlijk nog een onderschatting is voor het budgettaire belang dat met ondoelmatige projecten is gemoeid, aangezien grote projecten gemiddeld slechter scoren dan kleine³⁶;
2. rekenend met een percentage van 60% op het aanlegbudget, gecorrigeerd voor juridische verplichte projecten, ontstaat de onderstaande besparingsreeks.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
105	188	256	333	305	341	351	301	181	205	302

³⁵ KiM rapport: De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming, Sytze Rienstra december 2008

³⁶ KiM / CPB Het belang van openbaar vervoer – de maatschappelijke effecten op een rij(2009)

Inschatting effecten

5.4.1	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+ / 0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.4.2
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het schrappen van maatschappelijk niet rendabele projecten zal logischerwijze welvaartsverhogend zijn.

Wel zal het effect op de bereikbaarheid negatief zijn, maar beperkt in omvang. Er zijn ook spoorprojecten die de bereikbaarheid niet verbeteren, als het reistijdverlies voor een grote groep doorgaande reizigers niet opweegt tegen de winst voor de lokale in- en uitstappers, of als vanwege het project sterk gesneden wordt in overige ov-net.

Als voorbeeld kan genoemd worden het spoorproject ov-SAAL Middenlange termijn. Het onderzochte project had een negatief KBA-saldo. Daarnaast zou het aantal reizigers door het voorgestelde project (in alle onderzochte varianten) verminderen. Dit duidt per saldo op een verminderde ov-kwaliteit.³⁷

Verbeterd openbaar vervoer leidt tot meer openbaar vervoergebruik. Van het extra gebruik is gemiddeld slecht 5 tot 25% bespaarde automobiliteit. De rest is afkomstig van de fiets of is extra mobiliteit. Dientengevolge is het effect op de leefomgeving naar verwachting beperkt. Aan de ene kant is er een bespaarde milieulast van de geschrapte verbetering van het ov. Aan de andere kant is er extra milieulast van het extra autogebruik. Extra ov-infra zelf kan ook tot ruimtebeslag en doorsnijding leiden. Het saldo is niet te zeggen, maar omdat het om een beperkt aantal gevallen gaat, is het naar waarschijnlijkheid klein.

5.4.2 Aanpassen groeiambitie

De ambitie uit het Coalitieakkoord is om een jaarlijkse groei van 5% van het reizigersvervoer per spoor te realiseren in de kabinetsperiode. In de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak is daarnaast de doelstelling opgenomen om de groei van het reizigers- en goederenvervoer per spoor te faciliteren. De doelstelling 'faciliteren van groei' is uitgewerkt in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS), met de volgende speerpunten:

- hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad;

³⁷ Zie rapport "Kwaliteitssprong Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad. Stand van zaken na tweede fase Planstudie ov SAAL (2008/2009)" op website ov-SAAL.

- een toekomstvaste routing van goederentreinen;
 - samenhangende regionale ov-systemen, waarvan het spoorvervoer de ruggengraat vormt; en
 - goede en betrouwbare reistijden tussen de landsdelen en de Randstad.
- Vastgesteld moet worden dat deze groeiambities vooral aanbod gedreven zijn.

De volgende spoortrajecten vallen onder het PHS programma:

1. ov SAAL korte + middellange termijn;
2. Utrecht – Arnhem;
3. Utrecht - Den Bosch;
4. Den Haag – Rotterdam;
5. toekomstvaste goederenrouting.

Schrappen binnen het aanlegprogramma spoor kan op twee manieren vorm gegeven worden:

- Grotendeels schrappen van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS);
- Schrappen van het niet-juridisch verplichte deel van het aanlegprogramma spoor.

Opgemerkt moet worden dat het opvangen van de autonome reizigersgroei en de verwachte groei van het railgoederenvervoer via prijsdifferentiatie (spits duurder maken) gerealiseerd worden (zie hoofdstuk 3). Een andere maatregel is het (gedeeltelijk) afschaffen van de ov studentenkaart.

Wat levert het op?

Voor PHS is in totaal een investeringsbudget beschikbaar van 4,5 mld in de periode tot en met 2020. Gecorrigeerd voor FES/AP middelen en leenfaciliteit is de besparingreeks als volgt:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Aanpassen groeiambitie: PHS schrappen	9	42	209	310	339	459	479	374	205	196	196
Aanpassen groeiambitie: geen uitbreiding netwerk	91	228	342	470	423	484	499	417	216	256	504

Inschatting effecten

5.4.2	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	5.4.1
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het effect op de bereikbaarheid zal negatief zijn. Het effect op deur-tot-deur reistijden is beperkt. Verbeterd openbaar vervoer leidt tot meer openbaar vervoergebruik. Van het extra gebruik is gemiddeld slechts 5 tot 25% bespaarde automobilititeit. De rest is afkomstig van de fiets, van ander ov of extra mobiliteit. Dien ten gevolge is het effect op de leefomgeving beperkt. De bespaarde milieulast van de geschrapte verbetering van het ov is vergelijkbaar met de milieulast van het extra autogebruik. Per saldo kan het schrappen van de groeiambities ov neutraal zijn voor de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid

Harde cijfers ontbreken, maar de verwachting is dat PHS vanuit MKBA-perspectief niet rendabel is. Het aanbod aan hoogwaardig openbaar vervoer neemt tussen 2000 en 2020 al met 60% toe en het verder verhogen van de frequenties heeft maar een beperkt effect op de bereikbaarheidskwaliteit. Het schrappen van de groeiambities ov zal waarschijnlijk een positief welvaartseffect hebben.

5.4.3 Afstoten gedecentraliseerde lijnen en stations

Nagegaan is welke mogelijkheden er zijn om regionale lijnen af te stoten door overdracht zonder middelen aan regionale overheden of door buitendienststelling.

Afstoting van onrendabele lijnen heeft langs twee sporen budgettaire effecten:

- via exploitatiesubsidies; en
- via instandhoudingskosten.

Exploitatiesubsidies

Exploitatiesubsidies worden sinds 1 januari 2009 niet meer afzonderlijk in de BDU zichtbaar gemaakt, maar maken sindsdien deel uit van de BDU. Volgens een inschatting bedraagt het bedrag dat hiermee jaarlijks is gemoeid 57 mln.

De vervoeromvang op deze lijnen varieert van ca 1400 reizigers per dag per richting tot ca 20.000 reizigers per dag per richting. Ook wordt opgemerkt dat decentrale overheden voor de exploitatie van deze treindiensten vaak langdurige concessies

hebben afgesloten, sommige, zoals in Noord Nederland, tot 2020. Bovendien vindt er op tal van deze baanvakken niet alleen personenvervoer maar ook goederenvervoer plaats.

Daarnaast verleent het ministerie nog een subsidie aan NS voor het aanbieden van een aantal onrendabele treindiensten op het hoofdrailnet. De bijdrage aan NS voor de exploitatie van de vermelde diensten bedraagt per 1 januari 2010 29 mln, maar wordt in de periode tot 2015 afgebouwd tot 0.

Voor deze 9 NS-lijnen (Haarlem-Zandvoort, Haarlem-Uitgeest, Hoorn-Alkmaar(-Uitgeest), Zwolle-Almelo(-Enschede), Den Helder-Alkmaar, Utrecht- Baarn, Utrecht-Rhenen, Lelystad-Hoofddorp alsmede tussen Enkhuizen-Amsterdam) is daarbij het volgende verloop van de rijksbijdrage afgesproken:

2011	2012	2013	2014
27	25	23	10

In totaal bedraagt de exploitatiebijdrage van het ministerie aan al de vermelde treindiensten tezamen voor 2010 ca 86 mln (57 + 29) en voor 2015 e.v. circa 57 mln (prijsspeil 2010). Nogmaals: deze post staat op Hoofdstuk XII en zit niet in de grondslag van de heroverweging.

Instandhoudingskosten

Dit onderdeel beperkt zich tot de kosten van instandhouding, beheer en vervanging van de aangegeven gesubsidieerde spoorlijnen.

Voor een groot aantal spoorlijnen waar gesubsidieerd spoorvervoer plaatsvindt, geldt dat er sprake is van samengebruik met vervoersdiensten uit het hoofdrailnet (HRN) of samengebruik met goederenvervoer. Belangrijke kanttekening hierbij is dat het opheffen van deze spoorlijnen tevens principiële beleidskeuzes vergt t.a.v. de reikwijdte van het hoofdrailnet en van de reikwijdte van goederenvervoer per spoor. Door het opheffen van bepaalde spoorlijnen in het HRN zouden immers delen van het netwerk geïsoleerd van elkaar kunnen komen te liggen. Als een spoorlijn buiten gebruik wordt genomen en eventueel gesaneerd wordt, dan zitten daar kosten aan vast. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor het aanpassen van beveiligings- en verkeersmanagementsystemen van de rest van het netwerk en kosten van eventuele sloop en bodemsanering.

In onderstaande tabel zijn de geraamde kosten van beheer en instandhouding in kaart gebracht voor de periode 2011-2020 van de spoorlijnen waar gesubsidieerd *gedecentraliseerd* personenvervoer plaatsvindt (excl. samenloop HRN, incl. evt. samengebruik met goederenvervoer).

Pas op basis van rentabiliteit is een verdere uitsnede van af te stoten spoorlijnen op te stellen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Kosten B&I alle gedecentraliseerde spoorlijnen met gesubsidieerd personenvervoer (excl. Samenloop HRN, incl. evt. samengebruik goederen)	227	225	224	213	230	233	237	236	224	242	242

In deze tabel zijn de volgende zaken niet meegenomen:

- besparing op B&I op de HRN-baanvakken waar samenloop is van gedecentraliseerd vervoer en HRN vervoer, door het minder aantal treinen en evt. mogelijkheden om voorzien investeringen uit te sparen en het spoor anders te configureren;
- evt. besparing op kosten van vervangingen i.h.k.v. Mistral;
- evt. besparing op kosten van functiewijzigingsprojecten op deze lijnen (MIRT en/of geormerkte projecten);
- kosten van buiten gebruik nemen en of saneren van de lijnen (sloopkosten, evt. bodemsanering, aanpassing (beveiligings-)systemen van de rest van het net, etc.);
- eventuele kosten van afkoop lopende (onderhouds-)contracten met aannemers.

Inschatting effecten

5.4.3	Totaal welvaartssaldo	+
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	0
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	+ / 0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Toelichting effecten:

Het schrappen van maatschappelijk niet rendabele lijnen zal logischer wijze welvaartsverhogend zijn. Het effect op de bereikbaarheid zal normaal gesproken negatief zijn, al zal dit effect veelal beperkt zijn omdat er waarschijnlijk vervangende bussen zullen worden ingezet. Wel kan het schrappen van stations met weinig in- en uitstappers per saldo positief zijn, omdat de veel grotere groep doorgaande reizigers tijdswinst boekt. De milieuwinst die het gevolg is spoorvervoer gaat deels weer verloren door het vervangend busvervoer, dat weliswaar minder en

efficiënter zal zijn, maar voor meer verkeersonveiligheid zorgt. Het landschapseffect blijft grotendeels intact.

5.4.4 Uitstel invoering ERTMS

In deze optie is gekeken naar de mogelijkheden van levensduurverlenging van het bestaande beveiligingssysteem en één-op-één vervanging met conventionele beveiligingstechnologie in plaats van overstappen op Mistral. Tot nu toe is het uitgangspunt dat op afzienbare termijn landelijk wordt overgestapt naar nieuwe beveiligingstechnologie (ERTMS). Budgettaire krapte en het tempo van uitrol in andere Europese landen, nopen tot heroverweging van de vraag of, waar en wanneer ERTMS in Nederland wordt uitgerold. Het antwoord is mede afhankelijk van de vraag of op het gehele net goederenvervoer blijft rijden. Zolang die overstap niet is gemaakt, dient het bestaande systeem in goede conditie te blijven. Tot nu toe wordt uitgegaan van integrale, toekomstvast vervangingsinvesteringen met voorinvestering in ERTMS. Uitstel (en eventueel deels afzien) van ERTMS betekent dat voor de middellange termijn kan worden ingezet op conserverend onderhoud en vervangen van onderdelen. Dan zijn wel investeringen aan de orde in het oude systeem om daarin veiligheidswinst (ingrepen onder 40 km/u, als gevolg van ongeluk bij Barendrecht) en capaciteitswinst (seinverplaatsingen, blokverdichting, opvolgtijden op emplacementen) te realiseren.

Wat levert het op?

Afhankelijk van die keuzen kunnen uitgaven worden uitgesteld van 50 mln per jaar, mogelijk oplopend tot 100 mln per jaar. Op de termijn na 2020/2030 dient wel rekening te worden gehouden met vervangingskosten of kosten van nieuwe ERTMS-beveiliging.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Struct.
Uitstel ERTMS	13	25	38	50	50	50	50	50	50	50	100

Inschatting effecten

5.4.4.	Totaal welvaartssaldo	?
Economie	Bereikbaarheid eigen modaliteit (sneller)	0/-
	Bereikbaarheid andere modaliteiten (sneller)	0
	Internationaal vestigingsklimaat	0
	Lastendruk	0
	Koopkracht	0
Kwaliteit	Veiligheid (verkeer - en water-)	?
	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid	0
Overige	Aanpassing wetgeving	Nee
	Regeldruk bedrijven	Nee
	Structuuraanpassing van organisaties/ bestuurslagen	Nee
Relaties	Versterkt opties	
	Verzwakt opties	
	Conflicteert met opties	

Er is onvoldoende bekend van de welvaartseffecten van ERTMS om er een uitspraak over te doen. Gezien de investeringsbedragen wordt geadviseerd op zo kort mogelijk termijn een MKBA op te stellen van het ERTMS systeem.

A. Technische toelichting

Mogelijke besparingen op beheer en onderhoud hoofdwegen

Tegengaan overbelading vrachtverkeer	8 - 11 p/j	Daling van het aandeel vrachtwagens dat te zwaar is beladen van 14% naar 10%. Deze bezuiniging kan alleen worden gerealiseerd indien de handhaving verbetert. Van de besparing is 4 mln per jaar afgetrokken voor de kosten van de handhaving. Effecten op veiligheid, omgevingskwaliteit en milieu zijn beperkt positief; op bereikbaarheid nihil.
Scherpere sturing op 'calamiteitenbestekken'	4 - 5 p/j	Het beter opboksen van acties en daardoor minder snel gebruiken van het 'calamiteitenbestek' (het bestek voor snelle ad hoc reparatie van kleine schades) kan leiden tot een besparing.
Standaardisatie wegkant-systemen	6 - 8 p/j	Het vervangen van "wegkantsystemen" (kastje langs de weg dat borden boven de weg aanstuurt) door systemen waarin gestandaardiseerde software wordt gebruikt zal leiden tot een besparing. Start realisatie in 2013 mogelijk. Hiervoor is een eenmalige investering 6 mln nodig.
Intensieve samenwerking tussen de verschillende wegbeheerders	16,5 p/j	<p>Tegen de achtergrond van voorgaande opties wordt in deze optie voorgesteld om in de Heroverweging zowel een besparing in het beheer als een verbeterde mobiliteit voor de weggebruiker te bieden door intensieve samenwerking tussen wegbeheerders.</p> <p>Op initiatief van RWS is in 2006 een samenwerkingsverband tussen beheerders gestart: Wegbeheerders Ontmoeten Wegbeheerders (WOW). Hierin wordt gesproken over samenwerking in beheer teneinde de weggebruiker beter van dienst te kunnen zijn en kosten te besparen. De eerste concrete samenwerkingsresultaten zijn al geboekt, bijvoorbeeld gezamenlijk organiseren van bergingsdiensten, gezamenlijke contracten voor bewegwijzering, gezamenlijke inspecties en niet in de laatste plaats in het NDW het inwinnen en verstrekken van verkeersinformatie.</p> <p>In deze besparingsoptie blijven de huidige bestuurlijke verhoudingen in tact. Onderhavige voorstellen betreffen de uitvoeringsaspecten van beheer van wegen. Hiervoor zijn geen institutionele veranderingen nodig. Dit vanuit de gedachte dat de uitvoering kan samenwerken over verschillende bestuurslagen heen.</p>

Besparingen met aantasting performance/functionaliiteit:

DAB in plaats van ZOAB	5 olopend naar 50 na 17 jaar vanaf invoer maatregel	Deze bezuiniging levert financieel echt op in de tweede vervangingscyclus, omdat DAB rechtstreeks op oud DAB kan worden aangebracht. Qua bereikbaarheid leidt DAB tijdens regen tot meer files (ca 3% minder capaciteit). Door meer spat- en stuifwater (dus lager comfort) houden mensen grotere rijafstanden, ter compensatie van de verlaagde veiligheid. Qua milieu leidt DAB tot verhoogde geluidsniveaus. Dit betekent: óf extra hoge geluidsschermen (kosten geschat op 2-3 mrd investering, jaarlijks 70 mln onderhoud), óf lagere snelheid (50 km/u) met goede handhaving, óf een aanpassing van de wet/normen ten aanzien van toegestane geluidsemmissie. De kosten voor compensatie zijn dus aanzienlijk hoger dan de besparing van 50 mln/jaar die vanaf 2028 optreedt.
Beperken verlichting	5 - 7 p/j	De verlichting op knooppunten, ringwegen en tunnels (ca 50% van het verlichte areaal) blijft aan, vanwege de hogere intensiteiten, hoger niveau van omgevingslicht, complexe situaties. Op de overige delen gaat de verlichting uit, waardoor de veiligheid afneemt (verlichting heeft effecten van ca 20% op de veiligheid), de bereikbaarheid licht verslechtert en het comfort afneemt; daarentegen daalt de milieubelasting.
Versoberen vast onderhoud	5 - 10 p/j	Vast onderhoud kan worden versoberd door: - minder frequent te maaien (1 i.p.v. 2 maal/jr) en grote oppervlakken (brede berm, e.d.) helemaal niet meer te maaien. onderhoud aan gesloten beplanting te schrappen - keursloten niet 2x per jaar schoon te maken - zwerfvuil en onkruidbestrijding te verminderen - minder en goedkoper zout te strooien, door de contractgrootte te beperken en het strooimanagementsysteem in eigen beheer te nemen. Effecten van deze versobering liggen vooral in het comfort en wellicht het veiligheidsgevoel van de weggebruiker
Verminderen signaalgevers buiten de Randstad.	2 - 3 p/j	Wanneer buiten de Randstad signaalgevers (elektronische borden boven en langs de weg voor filebeveiliging en bediening spitsstroken) aan vervanging toe zijn kan er versoberd worden door deze systemen niet te vervangen op de doorgaande wegen en dit alleen rond de steden te doen. Deze bezuiniging heeft met name effect op de doorstroming en de veiligheid van de weggebruiker doordat deze niet meer gewaarschuwd wordt voor een file en een rijstrook bij een incident niet meer kan worden af gekruist. Ook zullen er alternatieve maatregelen ingezet moeten worden om het verkeer langs het werk aan de weg te leiden. Start realisatie in per 2012 mogelijk
Omzetten spits en plusstroken naar gewone rijstroken buiten de Randstad.	1 - 2 p/j	Wanneer signaleringssystemen van spitsstroken, buiten de Randstad, aan vervanging toe zijn wordt de spits of plusstrook omgezet in een reguliere rijstrook. Deze maatregel zal met name een effect hebben op de doorstroming. Wanneer er een incident zal plaatsvinden op het betreffende wegvak is er geen vluchtstrook beschikbaar waardoor het aantal voertuigverliesuren kan toenemen. Verder is een Tracé Besluit noodzakelijk. Start mogelijk per 2016

<p>Vergroten afstanden tussen signaalgevers boven de weg.</p>	<p>6 - 8 p/j</p>	<p>Wanneer signaalgevers op portalen boven de weg aan vervanging toe zijn kan er voor gekozen worden de afstand tussen de signaalgevers te vergroten. De weggebruiker krijgt dan (maximaal) om de 1,5 km een signaal i.p.v. 800 meter.</p> <p>Deze maatregel heeft met name een effect op het aantal km rijstrook wat buiten dienst gesteld wordt bij calamiteiten en onderhoudswerkzaamheden en daarmee op de doorstroming. Door signaalgevers verder van elkaar te plaatsen neemt de nauwkeurigheid af van incidentdetectie hetgeen de kans op kop-staart ongevallen licht doet toenemen. Realisatie start per 2012 mogelijk.</p>
---	------------------	---

Bijlage 5 Bronnenlijst

Aanvullend beleidsakkoord	Maart 2009
Advies Ecorys Anders Organiseren van Wegbeheer	November 2007
Advies RVW Van Wegbeheer naar netwerkbeheer	November 2007
Begroting Infrastructuurfonds 2010	September 2009
Beleidsbrief Netwerkaanpak	November 2007
Coalitieakkoord	Februari 2007
De prijs van een reis (CE)	September 2004
De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming (KiM)	December 2008
Effecten beleidsinstrumenten van de Nota Mobiliteit	November 2005
Het belang van openbaar vervoer (KiM en CPB)	Januari 2009
IBO Beheer en onderhoud	2003
IBO Bekostiging waterbeheer	2002
IBO Benuttingsmaatregelen spoor	2001
IBO Decentralisatie exploitatiesubsidies ov	2000
IBO Gebruiksvergoedingen	2003
IBO Innovatief aanbesteden bij RWS	1998
IBO Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur	1999
Kabinetbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit	November 2007
Kabinetsreactie advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten	Mei 2008
Kabinetsreactie Op de goede weg en het juiste spoor	Oktober 2008
Kosten van inpassing Rijkswegen	Maart 2009
Kosten-batenanalyse varianten Eerste Stap ABvM	November 2007
Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse regionaal ov	November 2007
Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor	November 2007
Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Vaarwegen	November 2007
Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Wegen	November 2007
MIRT-projectenboek	September 2009
MIRT-spelregelkader 2009	Januari 2009
Mobiliteitsbalans 2009 (KiM)	Juni 2009
Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit	Mei 2005
Nota Mobiliteit	September 2004
Nota Mobiliteitsaanpak	Oktober 2008
Nota Ruimte (PKB 4)	Januari 2006
Ontwerp Nationaal Waterplan (incl. Deltaprogramma)	December 2008
Op de goede weg en het juiste spoor (Commissie Ruding)	Mei 2008
Sneller en beter, advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten	April 2008
Starten met de kilometerprijs	December 2007
Welvaart en leefomgeving: WLO-studies mobiliteit	September 2005

Bijlage 6 Beleidsdoelen Mobiliteit en Water

Hoofdwatersystemen

Beleidsdoelen hoogwatersystemen

In Nederland wordt ongeveer 65% van het BNP verdiend beneden NAP. Ongeveer 9 miljoen mensen wonen beneden NAP. De afgelopen decennia is zowel het aantal inwoners als het BNP beneden NAP sterk toegenomen. Verwachting is de "trek naar de Randstad" zal aanhouden. Mede daarom heeft de Deltacommissie (2008) gepleit voor een verhoging van de waterveiligheidsnormen met een factor 10.

Belangrijkste externe ontwikkelingen voor de komende jaren zijn de verwachte klimaatverandering, die zal leiden een zeespiegelstijging en tot hogere rivierafvoeren in de winter en lagere in de zomer, de economische groei, waardoor de schade als gevolg van een eventuele overstroming toe zal nemen. Verder speelt de bodemdaling, waardoor de kwetsbaarheid (voor overstromingen en voor zout water) van de Randstad toe zal nemen.

In het advies van de Deltacommissie (2008) zijn deze ontwikkelingen beschreven en is aangegeven dat deze nopen tot maatregelen in de komende 100 jaar. Deze maatregelen zijn wel urgent, maar niet acuut volgens de Deltacommissie. In het Nationaal Waterplan, het Deltaprogramma en de Deltawet, zijn de voorstellen van de Commissie vertaald in doelen en acties.

Op het gebied van Waterkwaliteit is de Europese Richtlijn uit 2000 de basis, de te treffen maatregelen zijn vastgelegd in de Stroomgebied Beheersplannen.

Doelen waterveiligheid

Algemeen beleidsdoel is het beschermen van Nederland tegen overstromingen. Daartoe zijn in de Waterwet normen opgenomen voor de primaire waterkeringen. Periodiek (eens per 5 jaar) worden de waterkeringen getoetst. De keringen die niet voldoen, worden op orde gebracht door uitvoering van de programma's Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, Zwakke schakels en het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Het herzien van de huidige normering, waarbij gekeken wordt naar met name de ruimtelijke consequenties en slachtoffers bij veiligheidsnormen. Omdat absolute veiligheid niet bestaat, wordt uitgegaan van overstromingsrisicozonering en rampenbeheersing. Definitieve besluitvorming over de nieuwe normering vindt plaats in 2017.

Doelen waterkwaliteit

Algemeen beleidsdoel is het bereiken van een goede waterkwaliteit, waarbij een goede ecologische toestand als richtwaarde wordt gebruikt voor de verschillende maatregelen.

In 2027 moet de waterkwaliteit voldoen aan de eisen zoals vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze zijn vervolgens vertaald in Nederlandse wetgeving via de Waterwet en de Wet Milieubeheer. De normen om te komen tot de gewenste kwaliteitsdoelstellingen zijn neergelegd in het Besluit Kwaliteitseisen en

Monitoring Water (BKMW). Uitvoering vindt plaats via de Stroomgebied Beheersplannen (2009- 2015).

Hoofdwegen

Nota Mobiliteit

In de Nota Mobiliteit zijn tot 2020 de volgende doelen opgenomen.

- Betrouwbare reistijd op het hoofdwegennet. Hierbij geldt de streefwaarde dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is.
- Streefwaarden voor een acceptabele reistijd. Hierbij gelden de volgende streefwaarden:
 - voor stedelijke (ring)wegen en niet autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 2 keer zo lang als de reistijd buiten de spits;
 - voor overige autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal 1,5 keer zo lang als de reistijd buiten de spits.
- Alleen door de combinatie van benutten én bouwen én beprijzen kunnen deze doelen gerealiseerd worden.
- Voor verkeersveiligheid gelden de volgende nationale streefwaarden voor 2020 (voor hoofd- en onderliggend netwerk): maximaal 500 doden en 12.250 ziekenhuisgewonden.
- Geluid: het aanpakken van de geluidsknelpunten boven de 65 dB(A) voor rijkswegen met bronmaatregelen zoals stille wegdekken en met geluidschermen. Het voorkomen van toename van geluid bij verkeersgroei en bij infra-uitbreidingen door geluidproductieplafonds.
- Luchtkwaliteit: het voldoen aan de normen uit de Europese Luchtkwaliteit Richtlijnen en de NEC plafonds.

Mobiliteitsaanpak

De Mobiliteitsaanpak heeft als doelstellingen voor 2028:

- Ontvlechting van regionaal en doorgaand verkeer – of van goederen- en personenvervoer – waar dat voor de doorstroming zinvol is.
- Een streefwaarde op de hoofdverbindingssassen van gemiddeld 80 km/h in de spits.
- Minimaal 2x4 rijstroken op de belangrijkste verbindingen tussen de steden in de Randstad.
- Inzetten van N-wegen in een robuust wegensysteem.

Spoorwegen

Beleidsdoelen Spoorwegen

De doelen in de Nota Mobiliteit met een concreet benoemde streefwaarde betreffen:

- punctualiteit (streefwaarde 89-91% peildatum 2012); en
- beschikbaarheid (streefwaarde 99,47% 2011 en verder);
- in de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak is daarnaast de doelstelling opgenomen om de groei van het reizigers- en goederenvervoer per spoor te faciliteren.

Voor het *personenvervoer* is in de Nota Mobiliteit uitgegaan van een groeiverwachting van 1% per jaar. Op basis van de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor (2007) is in de Mobiliteitsaanpak deze groeiverwachting verhoogd naar 3% per jaar. Hiernaast heeft de LMCA Spoor (2007) inzicht gegeven in de kansen en mogelijkheden van hogere frequenties op het spoor en het verwerken van het groeiende goederenvervoer.

Ook voor het *goederenvervoer* worden de hoogste prognoses uit de NoMo bevestigd. Afhankelijk van het scenario bedraagt het volume 66 tot 120 miljoen ton in 2020. In 2040 bedraagt dit 81 tot 162 miljoen ton.

De doelstelling 'faciliteren van groei' is conform de Beleidsbrief LMCA uitgewerkt in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, met de volgende speerpunten:

- hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad;
- een toekomstvastе routing van goederentreinen;
- samenhangende regionale ov-systemen, waarvan het spoorvervoer de ruggengraat vormt; en
- goede en betrouwbare reistijden tussen de landsdelen en de Randstad;
- ten slotte geldt specifiek voor de huidige kabinetsperiode de ambitie uit het Coalitieakkoord: 5% groei per jaar van het reizigersvervoer per spoor. Hiervoor is een Actieprogramma 'Groeï op het spoor' in uitvoering met korte termijn maatregelen.

Regionaal lokale infra

Beleidsdoelen decentraal ov en BDU

De nationale doelen voor decentraal ov zijn opgenomen in deel D van de PKB Nota Mobiliteit, de zogeheten essentiële onderdelen van beleid. Voor wat betreft het decentraal ov zijn dit belangrijkste:

- provincies en stadsregio's dragen zorg voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP's, RVVP's en in gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd;
- provincies en stadsregio's formuleren streefcijfers voor de verbetering van de sociale veiligheid in het regionale openbaar vervoer voor waardering veiligheidsgevoel, onveiligheidsincidenten en zwartrijden.

De voortgang van doelen en essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit wordt gemonitord in de jaarlijkse Mobiliteitsmonitor. Deze mobiliteitsmonitor komt tot stand in samenwerking met de betrokken decentrale overheden.

De BDU is een brede doeluitkering, waarvan de bestedingsrichting is 'verkeer en vervoer', dus inclusief ov, maar ook wegen, verkeersveiligheid en mobiliteitsmanagement. De middelen op artikel 14 Infrastructuurfonds (Regionaal/Lokaal) zijn te beschouwen als een aanvullende rijksbijdrage bestemd voor grote regionale infrastructuur (wegen en ov).

Decentrale overheden geven een regionale invulling van het gedecentraliseerde verkeer en vervoerbeleid en verkeersveiligheid, inclusief regionaal ov-beleid (ambities en realisatie) met inachtneming van de nationale doelen. De decentrale overheden halen de daarvoor benodigde middelen uit de BDU, (in geval van grote projecten (boven de 112,5 respectievelijk 225 mln) uit de rijkssubsidiebijdrage van artikel 14 Infrastructuurfonds, dan wel uit andere beschikbare bronnen (Gemeentefonds, Provinciefonds, eigen belastinginkomsten, of andere eigen inkomsten of middelen). Een en ander vloeit voort uit het decentralisatiedrieluik Planwet verkeer en vervoer, WP2000 en Wet BDU. De BDU kent een reële groei van het budget van jaarlijks 1,1%.

De Mobiliteitsaanpak legt focus bij versterking van stedelijke netwerken inclusief ov en het inzetten van N-wegen in een robuust wegensysteem. Tevens wordt ingezet op de ontvlechting van regionaal en doorgaand verkeer waar dat voor de doorstroming zinvol is. Uitwerking van de versterking van de stedelijke netwerken inclusief ov is onder andere het Actieprogramma Regionaal ov, dat via de BDU loopt.

Hoofdvaarwegen

Beleidsdoelen Hoofdvaarwegen

De Nota Mobiliteit richt zich voor aanleg vaarwegen op betrouwbare reistijden en efficiënte, veilige scheepvaart. Dat vertaalt zich in:

- Reistijd: het beperken van wachttijden bij sluisen die het voornaamste knelpunt vormen in de reistijd, mede vanwege de lange duur van het schutproces.³⁸ Streven is dus om wachttijden van meer dan 30 minuten te voorkomen;
- Efficiënte scheepvaart: het zorgen voor een vaarweg die het mogelijk maakt om goed beladen te varen met het meest concurrerende schip qua omvang (schaalvoordelen leveren immers kostenverlaging per ton op). Dat wil zeggen voldoende diepgang en breedte voor grote schepen en voldoende hoogte voor containervaart. Op basis van het belang en grootte van huidige vaarwegen is het streefbeeld gedifferentieerd naar toegankelijkheid in grootte (scheepsklasse) en hoogte (3 of 4-laags containervaart) van schepen;
- Veiligheid: het zorgen voor voldoende manoeuvreerruimte in bochten van vaarwegen en bij passage van bruggen/sluizen en het zorgen voor voldoende ligplaatsen om te voldoen aan de regelgeving voor rusttijden.

Op basis van bovenstaande doelen zijn in de Nota Mobiliteit specifieke knelpunten benoemd en wordt het aanlegbudget ingezet voor capaciteitsuitbreiding van sluisen, verdieping van vaarwegen, ophoging van bruggen en aanleg van ligplaatsen.

³⁸ De ervaring leert dat als de wachttijd bij een sluis gemiddeld meer dan 30 minuten bedraagt, er capaciteitsproblemen ontstaan. Het duurt door de schutcyclus (vol- en leeg laten lopen van sluis en in- en uitvaren) immers lang voor een schip om een sluis te passeren en het aantal wachtende schepen kan snel oplopen.

Bijlage 7 Scenario's voor de ontwikkeling van de mobiliteit

De scenario's van de planbureaus vormen een set die samen de onzekerheid rond de toekomstige beleidsopgaven beschrijven. Binnen de onzekerheidsmarges die deze scenario's aangeven kiezen politici hun ambitie: de kwantitatieve opgave die ze willen realiseren. Dat kan iedere ambitie zijn, maar vaak wordt daarbij gekozen voor één van de planbureauscenario's.

In de Nota Mobiliteit is op deze manier gekozen voor het European Coordination (EC) scenario van het CPB (1997). Dit was van de toenmalige EFO³⁹-scenario's een scenario met een gemiddelde economische groei maar met de hoogste demografische groei tot 2020 en kende daarmee de hoogste mobiliteitsgroei. Met de keuze voor het EC-scenario besloot het kabinet dus de mobiliteitsgroei te accommoderen die bij dit hoge scenario voorzien werd. Dit had onder andere gevolgen voor de geplande infrastructuur en dus voor de omvang van het Infrafonds.

De mobiliteitsontwikkelingen volgens dit EC scenario uit 1997 bleek al snel te laag in verhouding tot de feitelijke ontwikkelingen, hetgeen in 2000 heeft geleid tot een bijgesteld EC-scenario, met name ten aanzien van het wegverkeer in 2020. In september 2004 is het zogeheten NoMo-EC-scenario opgesteld waarbij men rekening heeft gehouden met deze eerdere bijstelling. In het NoMo-EC-scenario⁴⁰ is uitgegaan van de realisatie van het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT) 2004, de uitvoering van het fileplan Zichtbaar, Slim en Meetbaar (ZSM) en van de realisatie van de besluiten op mobiliteitsterrein uit het Belastingplan 2004. Verwacht mag worden dat projectstudies die nadien zijn opgestart gebruik hebben gemaakt van dit NoMo-EC-scenario.

In de latere scenariostudie WLO van CPB, RPB en MNP (2006) heeft een herijking plaatsgevonden van de toekomstverwachtingen. De ontwikkeling van de automobilititeit en de congestie op het hoofdwegennet in het NoMo-EC-scenario bleek globaal te sporen met het hoogste scenario van de WLO, het Global Economy scenario en bleek ook bij de nieuwe inzichten dus nog steeds gebaseerd op een hoge groei van de mobiliteit en de congestie.

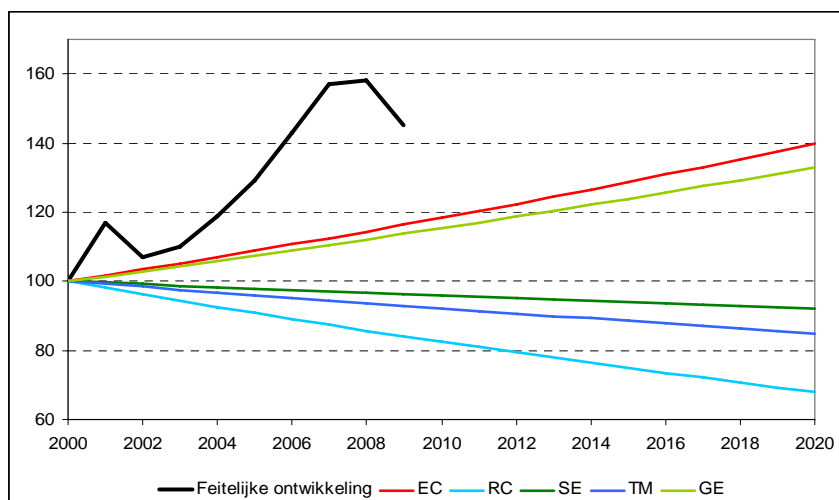
Onderzoek van PBL en CPB⁴¹ en van het KiM bevestigt dat de WLO scenario's ook nu nog steeds actueel zijn, op één uitzondering na. De congestie (uitgedrukt in voertuigverliesuren op het Hoofdwegennet) is veel sterker toegenomen dan volgens de WLO-scenario's en het NoMo-EC-scenario werd verwacht. De congestie ligt nu al op het niveau dat pas in 2020 bij het hoogste groeiscenario werd verwacht (zie grafiek 7.1). Het terugdringen van congestie is een belangrijke doelstelling van het mobiliteitsbeleid en sterk bepalend voor de behoefte aan infrastructuur.

Grafiek 7.1: Ontwikkeling reistijdverlies in files op het hoofdwegennetⁱ

³⁹ Economie en Fysieke Omgeving. De titel van het rapport waarin het verschillende scenario's waaronder het EC-scenario zijn gepubliceerd. Zie CPB, 1997, Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020, Den Haag.

⁴⁰ zie CPB document 65 van september 2004.

⁴¹ J. Schuur en E. Verkade, 2010, De financiële crisis en de beleidsopgaven volgens de WLO. CPB Memorandum 235, 19 januari 2010.



Bronnen: LMSruns voor WLO, 4cast, december 2005; pag 84.; Nota mobiliteit, dec 2004; pag 45; Nationale mobiliteitsmonitor 2009; pag 20; Kwartaalrapportage bereikbaarheidsontwikkeling Hoofdwegennet, 4^e kwartaal 2009. Bewerking PBL.

Een mogelijke verklaring voor de sterke groei van de congestie is dat er minder wegcapaciteit is aangelegd dan oorspronkelijk werd gedacht. Nader onderzoek moet aangeven of dit inderdaad een (gedeeltelijke) verklaring is. Een andere verklaring voor de sterkere groei van de congestie op het hoofdwegennet kan zijn de sterke groei van de automobilititeit op trajecten en tijdstippen met congestie. Verder zou ook het gebruikte rekenmodel een rol kunnen spelen, dat mogelijk de aantrekkelijkheid van uitwijkroutes overschat⁴².

Conclusie

Het oorspronkelijke EC-scenario uit 1997 zat aan de onderkant van de bandbreedte van de mobiliteitsgroei van de WLO-scenario's. Het NoMo-EC scenario, dat in 2004 is opgesteld, ligt qua mobiliteitsgroei aan de bovenkant. De werkelijke ontwikkeling van de congestie op het Hoofdwegennet blijkt echter hoger dan alle eerdere WLO-, EFO-EC- en NoMo-EC-scenario's voorspelden. Gezien de snelle groei van de congestie doet de commissie geen besparingsvoorstel waarin het referentiescenario voor de NoMo (het NoMo-EC-scenario) wordt bijgesteld. Wel adviseert de commissie conform het advies van de planbureaus⁴³ om investeringen in infrastructuur zowel tegen de achtergrond van de hogere als van de lagere groeiscenario's te beoordelen.

⁴² M. de Jong en J.A. Annema, 2010, De geschiedenis van de toekomst, verkeer- en vervoersscenario's geanalyseerd, KiM-rapport,, februari 2010.

⁴³ zie CPB Memorandum 235 van 19 januari 2010.

Bijlage 8 Maatschappelijke kostenbaten analyse

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) vormt het sluitstuk van een economische analyse van de wenselijkheid van overheidsingrijpen. Eerst moet in een dergelijke analyse worden nagegaan of er sprake is van een markt die niet goed werkt, en waarom dat zo is. Als de markt niet goed werkt, kan er reden zijn voor overheidsingrijpen. Maar als dat ingrijpen erg duur of weinig effectief is, kan het middel erger zijn dan de kwaal. Een MKBA gaat na of de voordelen van ingrijpen opwegen tegen de nadelen. De toepassing van MKBA heeft in Nederland een hoge vlucht genomen. Sinds 2000 worden infrastructuurprojecten volgens vaste richtlijnen met een MKBA onderzocht. Ook op andere beleidsterreinen worden soms kosten-batenanalyses uitgevoerd.

Een MKBA is een systematische methode om de kosten en baten van overheidsbeleid voor de samenleving in kaart te brengen. Als bij uitvoering van een beleidsmaatregel de totale baten voor de maatschappij groter zijn dan de totale kosten, is het resultaat dat de samenleving als geheel erop vooruitgaat. Door alle kosten van de baten af te trekken, wordt een baten-kostensaldo verkregen. Een positief saldo duidt op een project dat de welvaart verhoogt. Een negatief saldo duidt op een project dat de welvaart verlaagt. Ook is het gebruikelijk om de baten te delen door de kosten: de baten-kostenverhouding. Een verhouding groter dan 1 duidt dan op welvaartswinst.

In de praktijk leiden maatregelen voor sommigen tot baten en voor anderen tot kosten. Zo kunnen bepaalde effecten op nationale schaal niet relevant zijn, maar wel voor bepaalde regio's of bepaalde groepen in de samenleving: de zogenoemde verdelingseffecten. De MKBA moet deze verdelingseffecten zichtbaar maken, ook al gebeurt dit in de praktijk mondjesmaat. De weging van verdelingseffecten is een politieke beslissing.

Een MKBA drukt alle aspecten waaraan mensen waarde hechten (voor zover mogelijk) in geld uit en telt deze op. Dat geldt ook voor zaken die meestal niet in geld worden gewaardeerd zoals geluidshinder, vervuiling of tijdwinst voor consumenten. Verschillende effecten zoveel mogelijk onder één noemer brengen zodat ze vergelijkbaar worden, dat is de achterliggende gedachte. Zo wordt reistijdwinst (in minuten) in geld gewaardeerd door deze te vermenigvuldigen met een reistijdwaardering (euro per minuut). Deze reistijdwaardering wordt achterhaald via enquêtes onder reizigers. Ook de waardering van geluid wordt doorgaans ontleend aan enquêtes. Men vraagt dan naar de betalingsbereidheid voor geluidsreductie. Ook de onzekerheden en risico's die met een project samenhangen inventariseert een MKBA. Meestal zijn er grote onzekerheden, zowel over de werking van het project zelf als over de omgeving waarin het project gaat functioneren. Door de onzekerheden weer te geven met marges (bandbreedtes), ontstaat een systematisch overzicht van alle kosten en baten.

Een MKBA vergelijkt twee toekomstbeelden: een toekomstbeeld met het overheidsbeleid (beleidsalternatief) en een toekomstbeeld zonder het overheidsbeleid (nulalternatief). De verschillen tussen deze beelden leiden tot kosten en baten. Stel: files groeien naar verwachting zonder een spitsheffing sterk, maar blijven met een spitsheffing stabiel. Dan leidt een spitsheffing tot veel

tijdwinst, ook al ervaren mensen slechts dat de files hetzelfde blijven. In een MKBA kunnen ook meerdere beleidsopties met elkaar worden vergeleken zoals wegverbredingen, extra rijstroken op bestaand asfalt of informatiepanelen. Door van elk alternatief de kosten en baten in beeld te brengen, wordt duidelijk welk beleid het beste 'scoort'.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse is verankerd in de economische wetenschap, in het bijzonder de welvaartseconomie, en wordt veelvuldig toegepast in de praktijk. Veel landen kennen leidraden voor de wijze waarop een KBA moet worden uitgevoerd. Ook Nederland kent een dergelijke leidraad: de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)⁴⁴. De methode is breed toepasbaar op projecten op uiteenlopende beleidsterreinen en kan bijdragen aan een verzakelijking van het beleid.

In een Overzicht Effecten Infrastructuur is er naast de in geld uitgedrukte effecten ruimte om ook andere effecten mee te nemen. Dit zijn zaken die de nationale welvaart wel beïnvloeden, maar die moeilijk of niet in geld zijn uit te drukken: vraagtekens of PM-posten. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om natuurwaarden, bijvoorbeeld aantasting van landschap, maar ook om zaken waaraan de opstellers van de KBA, veelal door tijdgebrek, niet toe zijn gekomen. Dit heeft als consequentie dat in een baten-kostensaldo niet steeds alle (welvaarts-)effecten zijn gerepresenteerd. Een MKBA geeft als output veelal een baten-kostensaldo of baten-kostenverhouding en daarnaast vraagtekens/PM-posten. Indien alleen gekeken zou worden naar het baten-kostensaldo of de baten-kosten-verhouding, dan worden de vraagtekens/PM-posten ten onrechte buiten beschouwing gelaten. Om een uitspraak te doen over het maatschappelijk rendement van het project dient het MKBA-saldo in samenhang met de vraagtekens/PM-posten te worden beschouwd. Het is uiteraard onderdeel van de politieke besluitvorming om de verschillende elementen in een MKBA te wegen om tot een afgewogen besluit te komen.

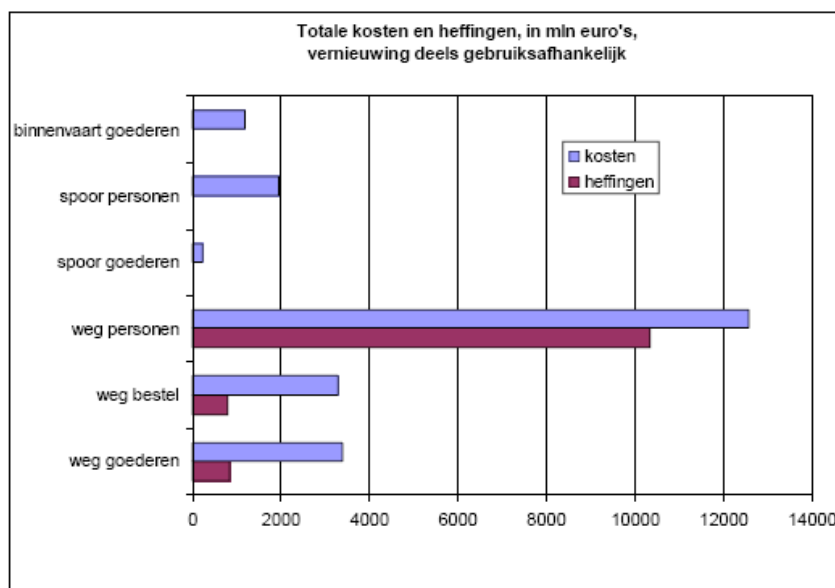
⁴⁴ Zie Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang & A.C.P. Verster, Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse, Sdu, Den Haag, 2000.

Bijlage 9 Beprijzing modaliteiten

Uit grafiek 9.1 blijkt dat geen enkele modaliteit zijn totale maatschappelijke kosten betaalt. Alleen personenauto's betalen een substantieel deel.

Grafiek 9.1 totale kosten en heffingen modaliteiten (in mln euro's)

Totale maatschappelijke kosten en heffingen voor verschillende segmenten van het personen- en goederenvervoer in mln. Euro's per jaar



Vrachtauto's betalen ruwweg een kwart van hun maatschappelijke niet-private kosten. De kosten bestaan vooral uit gebruikersafhankelijke B&O-kosten, verkeersongevallen, luchtverontreiniging en CO₂-uitstoot. De betaalde heffingen bestaan vooral uit accijnzen.

Op het *spoor* betalen zowel personenvervoer als goederenvervoer een beperkt deel (ca 20%) van de gebruikersafhankelijke niet-private kosten. De bulk van deze kosten bestaat uit B&O-kosten. Verkeersongelukken en geluidshinder brengen ook kosten met zich mee, hoewel samen slechts ongeveer eenderde van de B&O-kosten. De betaalde heffingen bestaan voornamelijk uit een beperkte gebruikersvergoeding en accijns en regulerende energiebelasting.

Ook voor de *binnenvaart* geldt dat slechts ca 2% van de niet-private kosten via heffingen wordt betaald. De kosten bestaan vooral uit luchtverontreiniging en klimaat. De post B&O-kosten is zeer beperkt, omdat deze kostenpost vrijwel niet gerelateerd is aan de mate van gebruik. Als vanuit het profijtbeginsel de totale B&O-kosten (dus ook de niet gebruikersafhankelijke B&O-kosten) wel in kaart zouden worden gebracht, dan zouden de totale maatschappelijke kosten van de binnenvaart fors hoger uitvallen. De binnenvaart betaalt geen accijns en ook geen gebruikersvergoeding. De heffingen bestaan uit betaalde havengelden.

In het IBO *Beprijzing van het gebruik van rijksinfrastructuur door het goederenvervoer* (2004) zijn de gebruikersheffingen die in Nederland in rekening

worden gebracht vergeleken met die in andere landen. In tabel 1 en 2 wordt een overzicht gegeven van de tarieven in andere landen.

Weg

In tabel 9.1 zijn de gebruikersheffingen in kaart gebracht die het vrachtvervoer over de weg moeten betalen. Hieruit blijkt dat de heffingen fors uiteen lopen tussen landen. Met name doorvoerlanden als Zwitserland en Oostenrijk kennen relatief hoge tarieven. In Duitsland en Frankrijk zijn deze lager. De tarieven voor Nederland waarmee ten tijde van het IBO rekening is gehouden zijn lager dan dat van alle landen waarmee is vergeleken.

Tabel 9.1 gebruikersheffingen wegvervoer in verschillende landen

	Naam heffing	Doel	Grondslag	Tarief	Inningskosten (% opbrengst)
Duitsland	LKW-MAUT (sinds 2005)	1. dekking infra-kosten 2. reductie goederen-vervoer ivm schade infra 3. buitenlandse voertuigen laten betalen (35% van vtgkm's)	Vast bedrag per km, diff. naar milieuklasse en aantal assen	€ 0,09 à € 0,14 per km gem € 0,124	20 à 25%
Oostenrijk	Nutzfahrzeuge-Maut (sinds 2004)	1. middelen genereren 2. ook transitverkeer laten betalen	bedrag per km, diff. naar assen	gem € 0,22 per km	15 à 20%
Zwitserland	LSVA (sinds 2001)	1. beïnvloeding modal split 2. emissiebeleid 3. laten betalen transitverkeer	bedrag per tonkm, differentiatie naar gewicht, Euroklasse	€ 0,33 à € 0,46 per km; gem. € 0,01 per tonkm.	15 à 20%
Frankrijk	Tolwegen	1. infra te betalen door gebruiker 2. ook buitenlandse voertuigen laten betalen	tol	gem € 0,15 per km	?
Ver. Koninkrijk	Lorry Road User Charging (LRUC) (vanaf 2007/2008)	1. rechtvaardigheid tussen weggebruikers 2. concurrentie nadeel VK-bedrijven tov buitenland	km-heffing	n.b.	?
(Nederland)	IBO-variant 1 (GA)	dekking GA-infrakosten	Bedrag per km, diff. naar	€ 0,004 à € 0,052	42%
	(eindbeeld)		vtg categorie en Euroklasse	per km; gem € 0,040	
(Nederland)	IBO variant 2 (GAO) (eindbeeld)	dekking GAO-infrakosten	Bedrag per km, diff. naar vtg categorie en Euroklasse	€ 0,013 à € 0,091 per km; gem € 0,058	29%

Bron: Prijsbeleid, een internationaal overzicht, Ministerie VenW

Spoor

In de tabel 9.2 zijn de gebruikersheffingen in kaart gebracht die het vrachtvervoer over het spoor moet betalen. Het beeld is vergelijkbaar met het wegvervoer: fors uiteenlopende tarieven; hoge tarieven bij doorvoerlanden Zwitserland en Oostenrijk en lage tarieven in Nederland. Zo is het tarief voor bulktreinen in Oostenrijk ruim tien keer hoger dan in Nederland. Bovendien wordt in Nederland in tegenstelling tot bij andere landen geen tariefdifferentiatie toegepast naar gewicht.

Tabel 9.2 gebruikersheffingen spoor in verschillende landen

	Intermodale trein (1500 ton bruto treingewicht)	Bulktrein (3000 ton bruto treingewicht)
Meest recente cijfer:		
Duitsland (2001/2)	€ 3,05	€ 3,87
Oostenrijk (2001/2)	€ 5,76	€ 9,51
Zwitserland (2001/2)	€ 2,88	€ 5,43
Frankrijk (2005)	€ 0,80	€ 1,10
Ver. Koninkrijk (2001/2)	€ 3,75	€ 8,70
België (2001/2)	€ 1,20	€ 2,00
Denemarken (2001/2)	€ 0,58	€ 0,58
Zweden (2001/2)	€ 0,49	€ 0,93
Nederland ProRail 2005	€ 0,86	€ 0,86
Cijfers 2007		
(Nederland ProRail 2007)	€ 3,3 (basistarief)	nog niet bekend
Eindbeeld IBO		
(Nederland) IBO GA	€ 4,27 (€ 1,71) ²⁾	€ 6,70 (€ 2,68) ²⁾
(Nederland) IBO GAO	€ 10,93 (€ 5,47) ²⁾	€ 13,37 (€ 6,69) ²⁾

1) internationale vergelijking van de gemiddelde gebruiksvergoeding berekend per treinkm, voor 100 km spoorgebruik, voor twee representatieve treinsoorten (bron: Ministerie van VW, bewerking informatie TransCare 2003 en CEMT 2005).

2) Bron: Deelrapport 3, tabel 2.3 en 2.4. Tussen haken: gebruiksvergoeding Betuweroute.

Binnenvaart

In *Duitsland* gelden voor de niet-Aktewateren tarieven per kilometer. De tarieven variëren van 0,1 tot 1 ct/tonkm. Voor beladen containers wordt een tarief per TEU/km berekend van 2,5 tot 7 ct. Leegvaart en vervoer van lege containers is gratis. De Rijn en haar vertakkingen vallen onder de Akte van Mannheim (1868). In dit internationale verdrag tussen de Rijnstaten is de vrije Rijnvaart vastgelegd, waardoor geen rechten mogen worden geheven die uitsluitend zijn gegrond in het uitoefenen van de scheepvaart.

Frankrijk berekent een vast bedrag per reis (variërend met grootteklasse schip) plus een heffing per tonkilometer (niet bij leegvaart). Ook in Frankrijk is het stroomgebied van de Rijn (Aktewateren) uitgezonderd van heffingen.

In *Nederland* wordt door het Rijk niet of nauwelijks geheven op niet-Aktewateren. Een infrastructuurheffing zoals bijvoorbeeld een kilometerheffing, bestaat niet in Nederland. Andere landen kennen wel zo'n heffing.

In Nederland, België, Duitsland en Zwitserland is de binnenvaart vrijgesteld van een brandstofaccijns. In Frankrijk geldt een gereduceerd tarief en een vrijstelling voor de Rijn.

Bijlage 10 Bekostiging & financiering infra in andere landen

Deze bijlage geeft een internationale vergelijking van wegeautoriteiten in verschillende landen teneinde gier lessen uit te kunnen trekken voor de Nederlandse situatie. Het is lastig een 1-op-1 vergelijking tussen Rijkswaterstaat (RWS) en andere wegeautoriteiten binnen Europa te maken doordat de inrichting afhankelijk is van verschillende factoren zoals grootte, bevolkingsdichtheid, staatsvorm etc. Vanwege de korte tijdspanne waarin het onderzoek plaats heeft gevonden betreft het een algemene beschrijving van wegeautoriteiten.

Werkwijze

Gevraagd is een beeld te schetsen van de bekostiging en financiering in vergelijkbare landen. Hierbij is een vergelijking van de bestaande situatie in de betreffende landen gemaakt. Het is echter niet alleen interessant te kijken naar de bestaande situatie in vergelijkbare landen, maar ook wat nodig is om RWS gereed te maken voor de toekomst. Vandaar dat eerst, op basis van het rapport "Infrastructure to 2030", de lange termijn visie van de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) voor infrastructuur en de mogelijke business modellen beschreven wordt. Vervolgens wordt beschreven hoe het business model van RWS past in deze visie. Daarna volgt de beschrijving van vijf Europese wegeautoriteiten. Tot slot worden de bruikbare aspecten uit de internationale vergelijking en de rapportage van de OECD gedestilleerd en lessen voor Nederland beschreven.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van jaarverslagen en rapporten van de onderzochte wegeautoriteiten. Daarnaast is een aantal telefonische interviews afgenomen met in de betrokken landen gedetacheerde medewerkers van RWS en Verkeer en Waterstaat.

OECD: lange termijn visie op business models voor infrastructuur

In het rapport uit 2007 "Infrastructure to 2030" wordt door de OECD ingegaan op een lange termijn visie voor infrastructuur, daarbij wordt veel aandacht besteed aan de financiering van infrastructuur.

Centraal staat de boodschap dat er een kloof ontstaat tussen de investeringen in infrastructuur die voor de toekomst nodig zijn en de capaciteit van de publieke sector om aan deze eisen te voldoen met gebruik van traditionele middelen. De verwachting is dat de rol van infrastructuur in de maatschappij in de toekomst alleen maar zal toenemen. Overheidsbudgetten zullen als bron van bekostiging en financiering echter onder druk komen te staan. De OECD onderscheidt daarbij een aantal ontwikkelingen:

- demografische ontwikkelingen (zoals de vergrijzing, urbanisatie of juist bevolking die richting rurale gebieden trekt);
- toenemende beperkingen op overheidsfinanciën als gevolg van de vergrijzing, investeringen in veiligheid etc.;
- milieu factoren, zoals klimaatverandering en hogere kwaliteitsstandaarden;
- technologische vooruitgang, in het bijzonder in informatie- en communicatie technologie;
- trends die wijzen op decentralisatie en groeiende lokale publieke betrokkenheid;
- de ontwikkeling van de rol van de private sector.

Specifiek voor infrastructuur worden de volgende ontwikkelingen geschetst: Toenemende vraag, terwijl daar geen toenemend aanbod tegenover gesteld kan worden. Dit heeft onder meer te maken met de kosten van de aanleg van infrastructuur en beperkte budgetten, en milieu aspecten.

Ontwikkelingen op het gebied van beprijzing.

In Europa ligt al een grotendeels voltooid wegennetwerk. De nadruk zal komende periode niet liggen op uitbreiding van het hoofdwegennet met nieuwe hoofdwegen. Het belang, van het aanpassen en onderhouden, van bestaande infrastructuur zal toenemen.

Door de combinatie van deze ontwikkelingen, bijvoorbeeld vergrijzing versus hogere kwaliteitseisen, stelt de OECD dat de financiering en bekostiging niet volledig ondervangen kan worden door de overheidsuitgaven te vergroten. De OECD doet enkele aanbevelingen om voorbereid te zijn op de hiervoor genoemde ontwikkelingen. Aanbevelingen die in het rapport worden gedaan zijn gericht op:

- innovatief benaderen van financiering van infrastructuur;
- het verbeteren van de regelgevende en institutionele randvoorwaarden;
- het versterken van de besturing en de strategische planning;
- het ontwikkelen en integreren van de technologie;
- het uitbreiden en verbeteren van de *toolkit* van de wegenautoriteiten (gericht op een solide basis van informatie, gegevens, onderzoek en analyse).

Het grootste deel van de aanbevelingen richt zich op een innovatieve benadering van financiering en op het verbeteren van de regelgevende en institutionele randvoorwaarden. De aanbevelingen gericht op financiering en bekostiging zijn:

- de bevordering van publiek private samenwerking;
- het stimuleren van financiering door pensioenfondsen en andere grote institutionele beleggers (bijvoorbeeld verzekeraars);
- het gebruik maken van gebruikersvergoedingen.

De aanbevelingen betrekking hebbend op de regelgevende en institutionele randvoorwaarden zijn:

- onderzoek of er juridische belemmeringen zijn binnen de organisatie om op andere manieren kapitaal aan te trekken;
- bevorder de opkomst van nieuwe spelers en business modellen om meer concurrentie toe te laten op en/of om de markt (en daardoor ook efficiënter te werken);
- leg meer nadruk op de betrouwbaarheid van het functioneren van infrastructuur;
- versterk het kader van standaarden en verken de mogelijkheden voor nieuwe institutionele regelingen die kunnen zorgen voor meer effectieve en efficiënte financiering, bekostiging en / of levering van de infrastructuur.

Om nieuwe – innovatieve – vormen van financiering aan te gaan, zijn het juridische kader en de institutionele inrichting waarbinnen wordt geopereerd van wezenlijk belang.

Hiermee biedt het onderzoek van de OECD interessante invalshoeken voor de structurele besparingen in Nederland. Immers een structurele besparing betekent dat er door de overheid jaarlijks een bepaald bedrag minder hoeft te worden uitgegeven aan infrastructuur.

Toekomstig business model van OECD voor organisaties die wegen aanleggen

OECD beschrijft dat het voor de toekomst het van belang is dat wegenautoriteiten de mogelijkheid krijgen om private financiering aan te trekken, de effectiviteit en efficiëntie verbeterd moet worden en de nadruk op dienstverlening moet komen te liggen. Dit kan bewerkstelligd worden door meer concurrentie en betrokkenheid van de private sector. De vraag is welk business model hierbij past.

De OECD beschrijft in het onderzoek verschillende business modellen welke variëren van 100% publiek tot 100% privaat. Interessant is dat:

OECD aangeeft dat het business model waarbij de staat geheel of gedeeltelijk aandeelhouder is van een deelneming of sprake is van een agentschap, ook voor de toekomst interessant is omdat binnen dit model ruimte is voor een effectieve toepassing van private financiering en expertise. RWS is een agentschap en dus zouden er mogelijkheden zijn om private financiering aan te trekken. De vraag is of verzelfstandiging deze mogelijkheden nog zou verbeteren. Dit zou onderzocht kunnen worden door te kijken naar bijvoorbeeld Prorail, maar ook naar de staatsdeelneming TenneT⁴⁵.

De OECD benadrukt ten aanzien van publieke private samenwerking (PPS) dat PPS niet het wondermiddel is ten aanzien van besparingen op het gebied van infrastructuur. Publieke betrokkenheid blijft noodzakelijk. Belangrijk is om uit te werken welke werkzaamheden beter kunnen worden uitbesteed aan de private sector, omdat dan meer kostenefficiëntie kan worden bereikt. De PPS modellen, zoals DBFM, bieden volgens de OECD veel mogelijkheden en flexibiliteit. Voordelen zitten in het gebruik van private expertise en mogelijkheden tot een *life cycle* benadering en het inbouwen van prikkels. Dit model lijkt volgens de OECD levensvatbaar op de lange termijn.

Compleet private modellen, waarbij zowel financiering als bekostiging privaat worden betaald, zijn alleen mogelijk voor wegen waarbij de financiële analyse positief uitvalt. Deze zijn relatief klein in aantal en lijken de OECD niet erg toekomst bestendig. Toch heeft het Verenigd Koninkrijk reeds in de jaren '90 haar watervoorziening geprivatiseerd. Duidelijk is dat privatisering vanuit het oogpunt van het realiseren van structurele bezuinigingen een goede optie is. Zoals gezegd gaat het niet alleen om het realiseren van financiële resultaten, maar zijn ook de maatschappelijke effecten van wezenlijk belang.

De OECD geeft aan dat altijd een rol voor de overheid gewenst zal zijn. Overigens sluit OECD private exploitatie, zoals concessies, niet uit. Bij het model van private exploitatie moet echter een duidelijke relatie zijn tussen de kosten en de service, anders zal het, volgens de OECD, tot veel weerstand leiden.

Samenvattend stelt de OECD dat er sprake moet zijn van een balans tussen publiek en privaat en de reikwijdte van business modellen in het licht van economische, sociale en technische trends. Dit sluit aan bij de opdracht van de werkgroep: structurele bezuinigingen zijn noodzakelijk, maar naast de te behalen financiële resultaten zijn ook de maatschappelijke effecten belangrijk.

Concreet dienen volgens de OECD de volgende taken altijd overheidstakenstaak te blijven.

⁴⁵ TenneT is verantwoordelijk voor de aanleg, beheer en onderhoud van het hoogspanningsnet in Nederland. De Energiekamer houdt toezicht op TenneT en bepaalt het reguleringskader en maximale tarieven.

- Het ter beschikking stellen van het wegennetwerk. Dit betekent overigens niet dat private partijen op dit punt geen rol kunnen spelen. Private partijen kunnen verantwoordelijk zijn voor het onderhouden of plannen van het wegennetwerk.
- Het vaststellen dan wel reguleren van prijzen en belastingen.
- De planning van nieuwe wegecapaciteit.

In volgende paragraaf wordt beschreven welke werkzaamheden RWS verricht en of het business model van RWS duurzaam is.

Beschrijving Nederland - huidige organisatie RWS

Institutionele Setting

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Onder de Minister van Verkeer en Waterstaat valt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) waar Rijkswaterstaat (RWS) deel van uitmaakt. Binnen VenW neemt RWS echter een bijzondere positie in, aangezien RWS een agentschap⁴⁶ is. RWS opereert zelfstandig maar valt wel onder de ministeriële verantwoording van de Minister van VenW.

De voornaamste taak van RWS is het onderhouden van het wegen –en waternetwerk van Nederland, en het investeren hierin, namens het Ministerie van VenW. In totaal gaat het om bijna 4.000 kilometer aan wegen, wat ongeveer 3% van het totale wegennetwerk bedraagt. Het waternetwerk van RWS zal hier niet besproken worden aangezien de focus op wegen ligt.

De taken ten aanzien van het wegennet bestaan uit wegenontwikkeling, verkeersmanagement, incidentenmanagement, onderhoud en vergunningverlening. Het toewijzen van locaties gebeurt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenspraak met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De uitwerking en bouw wordt gedaan door RWS waarbij de Minister de beslissingen neemt.

RWS bestaat uit vijf landelijke diensten, welke RWS van technische en wetenschappelijke kennis ondersteunt, tien regionale diensten die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, het beheer en aanleg van (water) wegen en, op heden moment, drie projectdiensten welke opgericht zijn voor grote projecten i.e. HSL-zuid.

Financiële setting

RWS is een uitvoeringsorganisatie die valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). RWS is een baten/lastendienst en moet daardoor via een jaarverslag verantwoording afleggen over haar kosten en baten. RWS krijgt het grootste deel van zijn inkomsten via de agentschapsbijdrage van VenW. Als er geld in het budget overblijft wordt dit zichtbaar via het eigen vermogen op de balans. Indien middelen ontoereikend zijn richt RWS zich tot Verkeer en Waterstaat. De Minister van Verkeer en Waterstaat moet hierover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer.

RWS is de uitvoeringsorganisatie van VenW en is daarmee rechtstreeks gekoppeld aan de begroting van het Infrastructuurfonds. Bij elk (groot) project wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd. Aan de hand daarvan wordt er een beslissing genomen over de wijze waarop het project kan worden gerealiseerd.

46 Een agentschap is een zelfstandig onderdeel van een [ministerie](#). Een agentschap heeft een eigen directie, een eigen begroting en een eigen financiële administratie die los staan van de begrotingsadministratie van het ministerie waartoe het behoort. De minister is de hoogste baas en is ministerieel verantwoordelijk

Niet in alle gevallen worden aanleg en beheer en onderhoud van het budget gezamenlijk aanbesteed. Door dit meer te doen zouden er eventueel efficiencywinsten behaald kunnen worden.

Doel van het agentschapmodel is om zo efficiënt en bedrijfsmatig te werken als mogelijk is. Verder is het streven om die taken aan de markt uit te besteden welke de markt beter kan. Op dit moment zijn bij ons geen prestatie-indicatoren bekend waarbij een prikkel verbonden is in de vorm van kortingen op het budget.

RWS wordt in principe publiek bekostigd en gefinancierd. Er zijn een aantal uitzonderingen zoals bijvoorbeeld het DBFM-project Tweede Coentunnel en de Westerscheldetunnel. Als laatste, doordat RWS een agentschap is van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is het een rijksonderdeel en wordt deze dan ook volledig meegenomen in de berekening van het EMU saldo.

Externe setting

Andere overheden

Doordat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is waarbij veel verantwoordelijkheden op provinciaal en lokaal niveau zijn belegd spreekt het voor zich dat RWS veel samenwerkt met externe partijen zoals de gemeentes en provincies. Met provincies en gemeentes wordt samengewerkt op tal van gebieden zoals ruimtelijke ordening en milieu.

Private sector

De samenwerking met private partijen bestaat met name op het vlak van uitbesteden. Veel onderhoud is langjarig uitbesteed is aan de private sector waarbij de nadruk ligt op output wat ervoor zorgt dat het bedrijven vrijlaat in hun manier van werken. Het betreft de zogenaamde *Design&Build* contracten. Er wordt getracht zoveel mogelijk aan de markt uit te besteden behalve als het echt niet kan ('De markt tenzij'). RWS vervult hierin bij voorkeur de rol van netwerkmanager.

Op dit moment zijn er een aantal PPS-projecten in Nederland. Bij DBFM-projecten⁴⁷ wordt het ontwerp, bouwen, financieren en onderhouden van wegen langjarig uitbesteed aan private partijen. Hierbij worden bijbehorende risico's overgedragen aan private partijen, voor zover deze het best door private partijen beheerst kunnen worden.

Burgers

In Nederland worden wegen overwegend publiek gefinancierd en bekostigd. Verder kent Nederland wettelijke inspraakprocedures met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Weggebruikers en belangengroepen hebben hierdoor formeel inspraak op plannen voor het wegennetwerk.

Ten aanzien van zaken zoals onderhoud hebben burgers geen formele inspraakbevoegdheden. RWS kan deze groepen echter wel voor advies raadplegen of informeren. Tevens vindt er ook overleg plaats tussen RWS en de transport sector. Dergelijke overleggen hebben met name een draagvlakfunctie en de functie om informatie van klanten te verkrijgen.

⁴⁷ Design Build Finance Maintain

Daarnaast wordt feedback van het publiek steeds belangrijker. RWS houdt enquêtes en er bestaat een telefoonnummer voor klachten. Als overheidsorgaan heeft RWS ook de plicht om een klachtenprocedure te hebben. Klanttevredenheid is ook één van de prestatie-indicatoren van RWS. Hier is echter geen prikkel aan verbonden in de vorm van budget.

Lessons learned

Als de huidige organisatie van RWS in het licht van het rapport van de OECD wordt gezien, dan levert dat een aantal vragen op:

Is de focus van RWS juist? Op basis van het rapport van OECD kan gesteld worden dat de komende periode meer aandacht moet komen voor het verbeteren van het bestaande hoofdnèt, door het aanpassen, beheren en onderhouden van dit net. Dit zou betekenen dat RWS zich nog meer zou moeten focussen op klantvriendelijkheid, doorstroming en congestie op bestaande wegen.

Kan er meer geleerd worden van de private sector? OECD adviseert gebruik te maken van private expertise door private samenwerking. Onderzocht kan worden welke lessen worden getrokken uit DBFM-projecten, waarbij marktpartijen er in slagen besparingen te realiseren. Een concreet voorbeeld is het toepassen van de levenscyclus benadering, ook voor andere contractvormen.

Heeft RWS (voldoende) mogelijkheden om private financiering aan te trekken? De OECD geeft aan dat het van belang is dat wegeautoriteiten minder afhankelijk worden van publieke financiering. Het agentschapmodel biedt volgens OECD ruimte om private financiering te realiseren. Er wordt echter ook gewezen op een model waarbij de overheid aandeelhouder is van wegeautoriteit. Onderzocht kan worden wat verzelfstandiging zou kunnen betekenen voor de mogelijkheden voor RWS om private financiering aan te trekken.

Voert RWS de taken uit die een wegeautoriteit moet uitvoeren? De OECD geeft aan een aantal taken specifiek door de overheid moeten worden vervuld en welke overheidsorgaan dit moet doen. Andere taken kunnen bij private partijen worden belegd. De OECD stelt immers ook dat private expertise maximaal benut moet worden.

Hoe kan RWS effectiever en efficiënter worden? De OECD geeft aan dat de effectiviteit en efficiëntie van wegeautoriteiten verbeterd moet worden. Dit kan bewerkstelligd worden door meer concurrentie en betrokkenheid van de private sector. RWS is een monopolist en concurrentie vergroten is lastig. Wel kan gezien worden of het mogelijk is om de prikkels voor RWS te verbeteren. Indien RWS bijvoorbeeld deels bekostigd wordt uit gebruikersvergoedingen, zoals tol, kan dit leiden tot een grotere prikkel om de beschikbaarheid van wegen te vergroten.

Verder kunnen ideeën worden opgedaan door te kijken naar regulering van netwerkbedrijven. De afgelopen periode zijn in de energiesector nuttige ervaringen opgedaan. De energienetwerk bedrijven zijn voormalige overheidsorganen. Inmiddels zijn het verzelfstandigde overheidsbedrijven waarvan verschillende overheden aandeelhouder zijn. Deze bedrijven kunnen vreemd vermogen van private partijen aantrekken. Het eigen vermogen is volledig publiek gefinancierd. De Energiekamer tracht door regulering de efficiëntie van deze sector te verbeteren en heeft prikkels geïntroduceerd om de netwerkbeheerders efficiënter te laten opereren.

Voorbeelden zijn:

- energiebedrijven krijgen een bonus of een aftrek in de voor netbeheerders vastgestelde tariefinkomsten op grond van hun kwaliteitsprestaties (de kwaliteit wordt gemeten in het aantal storingsminuten);
- de compensatieregeling: afnemers hebben automatisch recht op een vergoeding van de netbeheerder bij langdurig uitval van het net;
- technische codes ten aanzien van de inrichting en het beheer van het net;
- verplicht kwaliteitsmanagement.

Overwogen kan worden vergelijkbare prikkels bij RWS te introduceren.

Beschrijving Engeland, Zweden, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk

In dit hoofdstuk worden een vijftal wegenautoriteiten beschreven. Het betreft de wegenautoriteiten van Engeland, Zweden, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. Beschreven wordt in hoeverre infrastructuur in deze landen publiek dan wel privaat wordt bekostigd en/of gefinancierd wordt. Daarnaast wordt beschreven hoe de wegenautoriteiten institutioneel verankerd zijn en welke taken deze autoriteiten hebben.

UK Highways Agency (HA)

Institutionele setting

Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Groot-Brittannië omvat drie gebiedsdelen, te weten Engeland, Schotland en Wales. Een deel van de bevoegdheden van de Britse regering, is uitbesteed aan deze gebiedsdelen. Infrastructuur is een van de bevoegdheden die in de regio ligt. In het kader van dit onderzoek is alleen aandacht besteed aan de organisatie van infrastructuur in Engeland.

De *Secretary of State for Transport* van het *Departement of Transport* is verantwoordelijk voor het totale regeringsbeleid ten aanzien van auto- en snelwegen in Engeland. De *Highways Agency* (HA) is een van de zes uitvoerende organisaties van het Departement of Transport en is een agentschap. Het strategische kader en de financiële middelen waarbinnen de HA opereert, worden door het Departement of Transport bepaald. De HA is namens de *Secretary of State for Transport* verantwoordelijk voor het onderhoud, beheer en het verbeteren van het netwerk. Het gaat om ongeveer 8.000 km aan snelwegen, dit is ongeveer 2,70% van het totale wegennetwerk. De HA focust zich primair op het wegennetwerk.

De HA opereert als een netwerkorganisatie. Ook verkeersmanagementtaken die voorheen bij de politie lagen, zijn neergelegd bij de HA. Daarnaast heeft de HA taken op het gebied van veiligheid en betrouwbaarheid. Belangrijk aandachtsgebied van de HA is duurzame ontwikkeling (om klimaatverandering tegen te gaan).

De HA werkt met prestatieafspraken, zoals veiligheid, betrouwbaarheid van de wegen, value for money, milieu, tevredenheid van de weggebruiker etc. Deze worden door het Departement for Transport vastgesteld. Deze prestatieafspraken worden jaarlijks vastgelegd in het Business Plan en komen in het jaarverslag terug. Opvallend is dat de tevredenheid van de gebruiker ook een van de prestatie indicatoren is.

Financiële setting

Projecten die de HA uitvoert worden publiek gefinancierd en bekostigd. Een groot deel van de inkomsten is afkomstig van de Treasury, het Britse Ministerie van Financiën. Voor elk nieuw project, ook voor wat betreft onderhoud, (ongeacht de kosten) moet een business case worden gemaakt. In Engeland wordt door autobezitters wegenbelasting betaald.

In Engeland zijn een groot aantal Private Finance Initiatives (PFI's). Hierbij wordt gewerkt met contracten die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse DBFM-contracten. De keuze tussen publieke en private financiering worden gemaakt op basis van 'value for money'. Deze contracten zijn aanvankelijk veel toegepast om off-balance te bekostigen. Tegenwoordig gebeurt dit ook on-balance (zoals bij het recent gesloten pps-contract M25). Bekostiging door middel van tol wordt in Engeland beperkt toegepast. Een bekend voorbeeld is de infrastructuur rondom Londen: daar wordt wel congestiecharge betaald.

Een groot deel van de werkzaamheden van de HA zal binnen het EMU-saldo vallen. Voor de DBFM-contracten die off balance⁴⁸ zijn, geldt dit niet aangezien deze voorgefinancierd worden door private partijen. Deze projecten zijn alleen op de korte termijn off balance. Middels de bekostigingsvergoedingen komen uitgaven weer on balance.

Externe setting

Andere overheden

De HA werkt samen met lokale en regionale autoriteiten. Om deze samenwerking te optimaliseren is door de HA de *Network Operations Directorate* (NOD) opgericht. De NOD is actief in 7 regio's, en richt zich op coördinatie van de projecten in de regio en de relatie met klanten.

Private sector

In Engeland zijn, en worden, veel DBFM-contracten gesloten. De betrokkenheid van de private sector is groot. De private partijen dragen ook een groot deel van de risico's. Om een DBFM-contract te sluiten, moet in ieder geval aan 2 voorwaarden worden voldaan:

Er moet sprake zijn van value for money.

Een deel van de risico's moet worden overgenomen door de private partij.

Door de toetsing op 'value for money' en de jaarlijkse prestatieafspraken is door de HA voor een flink bedrag aan efficiencywinst gerealiseerd. In maart 2008 was dit een bedrag van £238 miljoen.

De contacten met de private partijen worden onderhouden door de HA.

Burgers

Alleen in Londen is sprake van private bekostiging en worden de burgers middels een *congestion charge* direct met kosten geconfronteerd.

Voor de stad Londen is op het lokale niveau iets bijzonders geregeld: Transport for London (TfL). TfL is een overheidsorganisatie, die zorgt voor vrijwel al het verkeer rond Londen: de bussen, metro, het spoor, rivierboten en de wegen. Daarbij is de TfL ook verantwoordelijk voor het managen van de *congestion charge*, het

⁴⁸ Indien voldoende risico's worden overgedragen aan marktpartijen zijn projecten niet relevant voor het EMU-saldo.

onderhoud, en de strategie voor al het infrastructuur in en rondom Londen. Onder de TfL vallen een groot aantal andere organisaties.

Ter financiering daarvan krijgt de TfL in ieder geval alle gelden van de *congestion charge* en de opbrengsten van de kaartverkoop. De *congestion charge* is een bedrag wat – op werkdagen - betaald moet worden door automobilisten bij binnenkomst in het centrum van Londen. De opbrengsten van de *congestion charge* moeten volgens de wet direct worden geïnvesteerd in infrastructuur in Londen (in het jaar 2007/2008 was dit een bedrag van rond £137m. Sinds de invoering ervan is het autoverkeer in het centrum rond de 20 procent gedaald (dat is zo'n 70.000 auto's minder per dag). Daarnaast is het vervoer per bus met 6 procent toegenomen gedurende de *charging* uren.

De TfL heeft als doelstelling om in 9 jaar tijd (de looptijd van het business plan van TfL) £2.4 mld te besparen. Om aan deze doelstelling bij te dragen is een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. De structuur is slanker en meer gericht op de transport prioriteiten en op het leveren van 'value for money' voor de belastingbetaler en de kaartjeskopers. De TfL heeft in haar jaarverslag een (groot) aantal doelstellingen geformuleerd om het niveau van de organisatie op peil te houden.

Zweden - Vägverket (Swedish Road Administration - SRA)

Institutionele omgeving

Zweden is een eenheidsstaat. De Vägverket (*Swedish Road Administration - SRA*) valt onder het Ministerie van Ondernemingen, Energie en Communicatie van de Zweedse overheid. Binnen dit ministerie handelt de SRA zelfstandig. De SRA handelt voor het Ministerie alle zaken gerelateerd aan het wegennetwerk af. Het ministerie controleert dit niet. Het parlement roept de SRA soms op om zaken te verklaren of om nieuwe focus aan te dragen. De SRA wordt bestuurd door een bestuur, bestaande uit onder andere vertegenwoordigers van het parlement en het bedrijfsleven. De rolverdeling is hetzelfde als bij een privaat bedrijf. Het bestuur wordt benoemd door het Ministerie.

De verantwoordelijkheden bestaan uit de planning, bouw, onderhoud en beheren van de wegen in Zweden. Hiernaast is SRA ook verantwoordelijk voor het bedenken en naleven van de regelgeving omtrent de wegen alsmede geeft het advies op het gebied van intelligente transportsystemen, publieke vervoer, toegankelijkheid voor o.a. gehandicapten etc. Als laatste geeft de SRA ook rijbewijzen en kentekenplaten uit, het is de enige wegbeheerder in Europa die zich hiermee bezig houdt. In totaal beheert de SRA bijna 5.000 kilometer aan wegen in Zweden, wat 3,60% is van het totale wegennetwerk in Zweden. De SRA is alleen verantwoordelijk voor de wegen.

Om de kwaliteit te waarborgen worden er elk jaar nieuwe doelen gesteld. Dit varieert van veiligheid, toegankelijkheid en kwaliteit tot milieu en omgeving. De SRA kan zelfstandig deze taken bepalen en uitvoeren. Hierbij worden maatschappelijke doelen nagestreefd. Zo worden er ook voetpaden en fietspaden aangelegd, wordt er subsidie betaald aan openbaar vervoerbedrijven om het openbare vervoer meer toegankelijker en aantrekkelijker te maken en probeert de SRA culturele en natuurlijke gebieden te ontzien. De input van weggebruikers is ook erg belangrijk voor de SRA, weggebruikers zijn vertegenwoordigd in panels waar ze inspraak hebben. Ook wordt er regelmatig input gevraagd van deze weggebruikers.

Financiële setting

Doordat de SRA onderdeel is van het Ministerie van Ondernemingen, Energie en Communicatie maken zij onderdeel uit van de begroting en krijgen dan ook een vast budget per jaar. Hiernaast is er de mogelijkheid om leningen af te sluiten bij het National Debt Office, de interne bank van de Zweedse overheid. Deze leningen worden gebruikt om vaste activa aan te schaffen en te investeren in infrastructuur. Hiernaast zijn er nog inkomsten door afgifte van rijbewijzen e.d. en als laatste bestaat er een "congestion" belasting in Stockholm om de verkeersdruk tegen te gaan en het milieu te sparen. Het idee is dat, net als in Londen, automobilisten belasting betalen bij het binnengaan van het centrum van Stockholm. De bedoeling is om vervuiling en congestie tegen te gaan. Tot op heden is er een reductie van auto's van 25% gerealiseerd en een vermindering in CO2 uitstoot van 14%. In 2007 is deze belasting permanent geworden na een proef en een referendum onder de burgers. De inkomsten worden gebruikt om de wegen om Stockholm te verbeteren.

Doordat de SRA een agentschap is van het Ministerie van Ondernemingen, Energie en Communicatie is het een rijksonderdeel en wordt deze meegenomen in de berekening van het EMU saldo.

Externe setting

Andere overheden

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale wegennetwerk. De SRA werkt met name samen met de gemeenten die in de dichtbevolkte gebieden liggen. Samenwerking vindt plaats ten aanzien van verkeer, beheer en onderhoud.

Private partijen

Het onderhoud van de wegen besteedt de SRA uit aan private partijen, vroeger gebeurde dit door partijen binnen de SRA zelf. Hiernaast is er ook een trend om in het contract alleen het doel te formuleren waarin vroeger ook de manier om het doel te bereiken beschreven werd. Hierdoor kan de private partij zelf bepalen hoe men het doel wil bereiken. Dit lijkt aan te sluiten bij de *Design&Build*-contracten die RWS hanteert. Een deel van de Zweedse wegennet is in private handen, grotendeels in die van houtbedrijven. Het onderhoud van een aantal van deze wegen wordt gesubsidieerd door SRA met het oog op de beschikbaarheid ervan voor het publiek vervoer.

Hiernaast heeft het contact met gemeentes over onderhoud van de wegen en verkeersmanagement, dit gebeurt op een *need-be* basis en alleen voor de drukbevolkte gebieden. In 2007 zijn er enkele PPP projecten gestart, de resultaten hiervan zijn nog onbekend.

Burgers

De SRA wordt publiek bekostigd.

Duitsland - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Institutionele Setting

Duitsland is een federale parlementaire republiek bestaande uit 16 deelstaten, dit is een staatsvorm waarbij de macht in handen is van het Parlement. In Duitsland is de Federale overheid eigenaar van de hoofdinfrastructuur en verantwoordelijk voor aanleg, onderhoud en financiering ervan. De *Bundesländer* (deelstaten) beheren met

eigen verkeerinstellingen de autosnelwegen en het eigen onderliggende netwerk en zijn verantwoordelijk voor planning, bouwmanagement en beheer. De *Bundesfernstraßen* (de wegen waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is) bestaan uit snelwegen (*Bundesautobahnen*, ongeveer 12.000 km) en niet-autosnelwegen (*Bundesstraßen*, ongeveer 45.000 km). Doordat de deelstaten deze wegen onderhouden kan een groot wegennetwerk worden beheerd (ter vergelijking, de RWS in Nederland beheert ongeveer 4.000 kilometer aan weg). In totaal gaat het hier om 57.000 kilometer aan weg, wat 9% van het totale wegennetwerk bedraagt. Binnen de BMVBS is er een speciale afdeling die zich primair focust op de wegen.

Het "*Bundesverkehrswegeplan* (BMVP) 2003-2015" is het kader voor de lange termijn planning van spoor, wegen en waterwegen infrastructuur. Het BMVP wordt in functie van de beschikbaar staande financiële middelen gerealiseerd, waarbij sommige projecten aan de hand van bepaalde criteria voorrang hebben.

Hiernaast wordt het ministerie geadviseerd door de *Bundesanstalt für das Strassenwesen* (BAST). Dit is het technisch wetenschappelijke onderzoeksinstituut van het BMVBS die adviseert over alle facetten inzake wegenbouw.

Financiële setting

De kosten worden gefinancierd door het *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (BMVBS), dit gebeurt uit algemene middelen en infrastructuurgebruik afdrachten, zoals de LKW-Maut (tol heffing voor vrachtwagens). De LKW-Maut opbrengsten worden beheerd door de *Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft* (VIFG) (staatseigendom) welke de inkomsten gebruikt voor de financiering van wegen, vaarwegen en spoor. De LKW-Maut wet schrijft voor dat het merendeel van de inkomsten aan weginfrastructuur ten goede moeten komen. In 2008 was de verdeling 58% wegen, spoor 30% en waterwegen 12%.

Hiernaast krijgen de deelstaten subsidie voor het bekostigen van het onderhoud aan de wegen. De verdeling wordt vastgesteld aan de hand van de oppervlakte en toestand van de wegen. Prioriteit wordt gegeven aan het voormalige Oost-Duitsland.

In de coalitieovereenkomst (2009) is de mogelijkheid opgenomen voor een leningsfaciliteit voor de VIFG, om zo de investeringen die nodig zijn te kunnen betalen.

Met uitzondering van enkele PPS projecten, waarbij tol geheven wordt, moeten alle infrastructuuruitgaven aan het Duitse EMU-saldo worden toegerekend.

Externe setting

Andere overheden

Het beheer van het grootste deel van het wegennetwerk ligt bij de deelstaten (namens de federale overheid). De deelstaten hebben ook wegen in eigen beheer, de zogenaamde *Landesstraßen*. De deelstaten werken ook samen met de districten en steden in hun deelstaat ten aanzien van de planning van regionale wegen.

Private partijen

Het onderhoud en de bouw van de wegen wordt door de deelstaten volledig uitbesteed aan private partijen. Deze private partijen dragen zorg voor het beheer

en onderhoud van de wegen. Ook PPS speelt een rol in Duitsland. Hiervoor zijn twee modellen ontwikkeld. Het ene model maakt de bouw en beheer van in de wet gedefinieerde weginfrastructuur (voornamelijk tunnels, bruggen en pasovergangen) mogelijk door private partijen welke in ruil tol mochten heffen.

Het andere model is een soort van DBFMO-contract waarbij een private partij de verbreding c.q. verbetering van een autosnelweg op zich neemt en in ruil hiervoor tijdens de concessielooptijd de LKW-Maut inkomsten op het traject verkrijgt. De overheid kan dit met een start-up financiering aanvullen. Een vijftal pilotprojecten zijn geïnitieerd. Na de concessie perioden vervalt het weggedeelte aan de overheid.

Burgers

De burgers worden alleen direct geconfronteerd met de kosten voor infrastructuur bij PPS projecten die via het F model worden ontwikkeld.

Oostenrijk -Autobahnen und Schnellstraßen Finanzierungs Aktiengesellschaft (ASFINAG)

Institutionele Setting

Oostenrijk is een bondsstaat, waarbij het zwaartepunt bij de bond ligt en niet bij de deelstaten. In 1997 heeft ASFINAG het recht gekregen van de Oostenrijkse overheid om het primaire wegennetwerk te exploiteren. In ruil daarvoor heeft ASFINAG de verplichting om nieuwe wegen aan te leggen en deze te onderhouden. In totaal gaat het om ongeveer 2.000 kilometer aan wegen wat 6% van het totale wegennetwerk bedraagt. ASFINAG focust zich primair op het wegennetwerk.

ASFINAG is een Naamloos Venootschap waarvan alle aandelen in handen van de staat zijn, wat het een staatsdeelneming maakt. De aandeelhouders, in wezen een raad van toezicht, zijn samengesteld uit twee afgevaardigden van het Oostenrijkse Ministerie, vier vertegenwoordigers uit de private sector en twee medewerkers van ASFINAG.

In Oostenrijk beheert ASFINAG de bouw, onderhoud, tol, bediening en verkeersmanagement van het wegennetwerk. ASFINAG kan onder andere tol innen van weggebruikers en tevens de wettelijke taak overnemen van de politie ingeval de tol niet betaald wordt. Hiernaast is ASFINAG verantwoordelijk voor een efficiënte doorstroom van verkeer (wat inhoudt dat er getracht wordt onderhoud aan wegen e.d. op geschikte tijden en plekken plaats te laten vinden) en dat er continue getracht wordt efficiënte (of nieuwe) methodes toe te passen om het verkeer in goede banen te leiden. Hiernaast wordt veel aandacht besteed aan het optimaliseren van veiligheid en duurzaamheid.

ASFINAG heeft zelf de *drive* om efficiency voordelen te willen behalen. De taken van ASFINAG zijn wettelijk vastgesteld, de te behalen prestaties zijn alleen algemeen beschreven. Er zijn geen echte prestatie voorwaarden. De drive naar efficiency komt voornamelijk doordat ASFINAG afhankelijk is van tolinkomsten waardoor inkomsten afhankelijk zijn van geleverde prestaties.

Financiële setting

ASFINAG is een financieel onafhankelijk bedrijf waarvan de staat aandeelhouder is. Dit betekent dat ASFINAG qua inkomsten afhankelijk is van:

- tol (gebruikersvergoeding);
- betalingen voor diensten voor de overheid;

- uitgifte van obligaties waarvoor de Oostenrijkse Staat garant staat.

Bovendien bestaat er de mogelijkheid tot lenen, waarbij de Oostenrijkse Staat garant staat voor de lening.

Doordat er geen vaste gegarandeerde bron van inkomsten is, wordt ASFINAG gedwongen zo efficiënt mogelijk te opereren om zo de kosten te verlagen. Het is niet mogelijk extra inkomsten te verkrijgen door de gebruikersvergoeding te verhogen, aangezien de gebruikersvergoeding door de BMVIT wordt vastgesteld. Om meer inkomsten te genereren exporteert ASFINAG zijn kennis naar het buitenland. Hiernaast zijn ze nog bezig andere mogelijkheden te verkennen, zoals een wegwacht beginnen of het volledig overnemen van de taken van de politie op de wegen van ASFINAG (i.e. snelheidsovertredingen).

Aparte aandacht verdient het EMU saldo. Door de ingewikkelde constructie die sinds 1997 bestaat, waarbij het onduidelijk is wat de Oostenrijkse overheid voor invloed heeft en of het controle uitoefent, valt ASFINAG buiten het EMU saldo. De financiering lijkt op het eerste gezicht privaat, maar de overheid staat wel volledig garant voor de uitgekeerde obligaties en voor de leningen. De kans bestaat dat de EC erop zal aandringen dat er meer transparantie komt. De verwachting is dat ASFINAG dan relevant voor het EMU-saldo van Oostenrijk wordt.

Externe setting

Andere overheden

Het BMVIT bepaald de planning van het wegennetwerk. Hiernaast bepaalt het BMVIT de technische normen waar wegen aan moeten voldoen (in samenwerking met ASFINAG), zoals de kwaliteit en grootte, en bepaalt het BMVIT de hoogte van de tol. Het plannen van een weg wordt gedaan nadat de lagere overheden zijn geraadpleegd. Hierna gaat ASFINAG, in overleg met de lagere overheden, de weg aanleggen en onderhouden. Dit om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken. ASFINAG wordt aangestuurd door het BMVIT.

Private partijen

Onderhoud wordt gedaan door vier door ASFINAG opgerichte NV's die elk hun eigen regio in beheer hebben. Sommige diensten van ASFINAG worden uitbesteed aan marktpartijen waarbij de eindverantwoordelijkheid bij ASFINAG ligt. Dit wordt op de traditionele manier gedaan.

In 2007 is er een PPS proef gedaan waarbij een private partij een weg gaat ontwikkelen en deze voor een periode van 30 jaar exploiteert. Inmiddels is er een nieuw PPS project gestart waarvoor de aanbesteding bezig is.

Formeel is ASFINAG een private onderneming die risico loopt. Door de 100% garantie van de staat bij de uitgifte van obligaties, de vrij zekere tolopbrengsten en de opbrengsten uit overheidsdiensten wordt het risicoprofiel sterk beperkt.

Burgers

Weggebruikers hebben relatief weinig inspraak in ASFINAG. Aangezien de weggebruikers de klanten zijn, wordt wel gepoogd inspraak te vergroten. Tevens is ASFINAG bezig zijn imago te verbeteren door het aanbieden van diensten, zoals het uitdelen van drinken en dekens bij ongelukken.

Frankrijk - direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DIT)

Institutionele setting

Frankrijk is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, verdeeld in 22 regio's. Veel wordt wel centraal geregeld. De uitvoerende macht in Frankrijk wordt gedeeld door de president en de premier (en zijn ministers). Infrastructuur valt onder het grote *Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat*. De *direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* (DIT) is het verantwoordelijk onderdeel voor transport en infrastructuur binnen dit ministerie. Beslissingen omtrent de uitbreiding van het wegennetwerk en omtrent regelgeving worden genomen door het parlement. De DIT is verantwoordelijk voor de uitvoeringen ervan en focust zich derhalve alleen op het wegennetwerk.

In Frankrijk ligt ongeveer 15.000 km aan snelweg. Hiervan is 8.500 km is door middel van concessies aan de markt uitbesteed als gedelegeerd opdrachtgeverschap. In totaal bedraagt dit 1,55% van het totale wegennetwerk. Op dit moment zijn er 15 concessiehouders van snelwegen in Frankrijk. De regie ten aanzien van de concessies ligt in handen van de DIT. De DIT is verantwoordelijk voor de regulering van de concessies en de toezicht op de concessiehouders (t.a.v. technische, juridische en financiële kwesties). Voor de exploitatie van de overige 6.500 km is de DIT verantwoordelijk. Overige taken van de DIT zijn gericht op onder andere veiligheid.

De input van weggebruikers wordt vooralsnog alleen gebruikt om de kwaliteit van het verkeersmanagement te verbeteren.

Financiële setting

Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden voor het snelwegdeel waar de DIT verantwoordelijk is en voor het deel van de concessiehouders. Het niet geconcedeerde (waar de concessiehouders niet actief zijn) netwerk wordt in beginsel publiek gefinancierd en bekostigd. Dit gebeurt uit algemene middelen (i.e. belastinginkomsten), ook in samenwerking met de regionale onderdelen.

Het geconcedeerde netwerk dat in handen is van de 15 concessiehouders wordt volledig privaat bekostigd en gefinancierd. Alle risico's worden ook overgedragen aan de concessiehouder (overigens is de laatste tijd een discussie ontstaan of alle risico's, waaronder ook milieueisen, wel bij de concessiehouder moeten liggen). Over een groot deel van deze wegen wordt tol geheven; de opbrengsten hiervan worden gebruikt voor de bekostiging. Overigens zijn niet alle wegen van concessiehouders voorzien van tol, alleen die wegen waar ook een gratis alternatief voor dient⁴⁹. De prijzen van de tolwegen worden vastgesteld door het Ministerie. Elk concessiehouder maakt afspraken over de hoogte van de tol. De prijzen hebben onder andere te maken met risico ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud op het traject.

Frankrijk kent dus een combinatie van publieke en private financiering en bekostiging.

Dat deel van het wegennetwerk waar de DIT verantwoordelijk voor is wordt meegenomen in het EMU-saldo.

⁴⁹ Ook indien dan blijft het volledig privaat bekostigd.

Externe setting

Andere overheden

Voor het deel van het netwerk waar de DIT verantwoordelijk is voor het beheer is ook veel contact met regionale snelwegonderdelen, die verantwoordelijk zijn voor delen van het netwerk.

Private partijen

De DIT voert een sterke regie op de concessiehouders. Daar is ook de overkoepelende organisatie van de concessiehouders bij betrokken (de ASFA). Er zijn vaak lange termijn contract afgesloten met de concessiehouders.

Aan overkoepelend verkeersmanagement wordt in Frankrijk nauwelijks aandacht besteed. De concessiehouders onderling en de DIT werken daarin niet tot nauwelijks samen. Verkeersmanagement treft men wel aan bij belangrijke knooppunten zoals Ile-de-France (Parijs) en Lyon.

Overigens worden deze concessies in Frankrijk niet beschouwd als PPS. Het gaat volgens de Fransen om een delegering van opdrachtgeverschap. Concessiehouders hebben een prikkel om zo efficiënt mogelijk te werken, omdat de tolopbrengsten afhangen van de geleverde kwaliteit en de gemaakte kosten volledig ten koste gaan van de winst. Als bijvoorbeeld een weg wordt afgesloten, dan betekent dit geen inkomsten voor de concessiehouder. De DIT kent niet van dit soort prikkels.

De tijd van weg-concessies lijkt in Frankrijk voorbij, aangezien er een sterke roep is om meer aandacht te besteden aan de publieke snelwegen, onder meer door toepassing van DBFM-contracten. De concessiehouders dragen 100% van de risico's.

Burgers

In Frankrijk wordt de burger geconfronteerd met zowel publieke als private bekostiging. Voorwaarde is wel dat er altijd een gratis alternatief moet zijn.

Lessons learned

In deze paragraaf wordt bevindingen ten aanzien van de vergelijking van wegenautoriteiten beschreven. Hierbij wordt met name aangegeven op welke punten wegenautoriteiten interessante verschillen ten opzichte van RWS vertonen.

Ten eerste blijkt dat een aantal wegenautoriteiten een veel diverser takenpakket hebben dan RWS.

- De Engelse Highways Agency heeft taken van de politie overgenomen. Concreet zou dit kunnen betekenen dat RWS bijvoorbeeld volledig verantwoordelijk worden voor de wegen, waarbij alleen de dodelijke ongelukken aan de politie overgelaten worden.
- In Oostenrijk wordt overwogen ASFINAG verantwoordelijk te maken voor het handhaven van snelheidswetten. Door hier een grote organisatie van te maken zou deze mogelijk efficiënter kunnen functioneren en schaalvoordelen bieden ten opzichte van het politieapparaat.
- In Zweden is de SRA ook verantwoordelijk is voor het bedenken en implementeren van beleid. RWS zou in dat geval bepaalde taken kunnen overnemen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook uitvoerende

taken zoals vergunningen en kentekenbewijzen kunnen dan onder RWS ondergebracht worden.

Een ander interessant punt is het feit dat Duitsland gekozen heeft voor schaalvergroting, waarbij wegen van gemeenten en provincies bij één organisatie zijn onder gebracht. Nederland is een relatief klein land is met 3 overheidslagen (rijk, provincies en gemeenten). RWS is een uitvoeringsorganisatie van het rijk en kent 10 regio's. Er kan verkend worden of het mogelijk is om het aantal regio's te verminderen en/of er voordelen te behalen zijn door bijvoorbeeld provinciale wegen aan het areaal van RWS toe te voegen.

Als we van de institutionele setting wegkijken en ons richtten op de financiële setting zien we twee situaties. Aan de ene kant is er Frankrijk waarbij de wegenautoriteit een kleinere rol vervult en waar private partijen de rol hebben overgenomen. Aan de andere kant Oostenrijk waar ASFINAG is losgesneden van de overheid en zijn eigen begroting dient te vullen.

Beide situaties zouden in Nederland een kostenvoordeel kunnen opleveren. Enerzijds gezien de Oostenrijkse variant, doordat de bekostiging van RWS af zouden hangen van de geleverde prestaties waardoor er meer prikkels zijn om efficiënt te werken. Anderzijds bij de Franse variant, waarbij de private partijen al efficiënt werken aangezien deze partijen marktgedreven zijn en zich hierin hebben gespecialiseerd.

Al met al valt er genoeg te leren vanuit het buitenland. De verschillende mogelijkheden dienen echter nader onderzocht te worden. Iets wat in het buitenland werkt hoeft niet per definitie ook in Nederland te werken, aangezien de context in Nederland anders is.

Conclusies

Op dit moment is in Nederland de financiering, en bekostiging, geregeld via het Infrastructuurfonds en is RWS de uitvoeringsorganisatie. Private financiering is alleen bij DBFM-projecten aan de orde. Volgens de OECD moeten wegenautoriteiten, zoals de RWS, in de toekomst efficiënter en beter gaan functioneren en nieuwe manieren van (private) financieringen en bekostiging zien te ontdekken. Door prikkels in te bouwen kan men ervoor zorgen dat een instantie als RWS zich efficiënter gaat gedragen. Internationale voorbeelden zijn:

- ASFINAG in Oostenrijk, waarvan het budget afhangt van beschikbaarheidsvergoedingen;
- Frankrijk, waar is gekozen voor het uitbesteden van een deel van het netwerk aan private partijen, welke sowieso al zorg dragen voor hun eigen budget;
- Zweden waar de SRA zelfstandiger opereert en een grotere verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van budgetoverschrijdingen.

Een voorbeeld in Nederland zou, naast Prorail, TenneT kunnen zijn. TenneT is een staatsdeelneming die verantwoordelijk is voor landelijke hoogspanningsnet. Een stap verder zou het onderzoeken van de mogelijkheden voor privatisering zijn. Het Verenigd Koninkrijk heeft in het verleden de watervoorziening geprivatiseerd. Hier zou naar gekeken kunnen worden. De OECD heeft overigens bedenkingen bij geheel private bedrijfsmodellen.

De OECD geeft verder aan dat de overheid altijd een rol zal vervullen ten aanzien van regulering en planning van wegen. Ook de bepaling van de tarieven en belastingen zal een taak blijven van de overheid. Daarnaast heeft de overheid de

maatschappelijke verplichting dat er een wegennetwerk is. Dit betekent overigens niet dat het beheer van wegen niet bij private partijen kan liggen.

De vraag is op welke wijze het meest effectief en efficiënt de taken tussen private en publieke partijen kunnen worden verdeeld. Daarbij is ook de verdeling van taken tussen verschillende overheden van belang. In omliggende landen hebben wegenautoriteiten meer uitlopende taken dan RWS heeft. Als RWS met de staatsdeelneming TenneT wordt vergeleken lijkt juist specialisatie eerder aan de orde.

Een andere ontwikkeling is dat landen als Duitsland kiezen voor schaalvergroting. Er is gekozen voor het centraliseren van het beheer van het hoofdwegennet. Dat zou kunnen betekenen dat RWS verantwoordelijk wordt voor een groter areaal door bijvoorbeeld provinciale wegen toe te voegen. Een andere mogelijkheid is vervolgens om RWS in minder regio's te verdelen

Tot slot stelt OECD dat komende periode meer aandacht moet komen voor het verbeteren van het bestaande hoofdnet, door het aanpassen, beheren en onderhouden van dit net. Dit zou betekenen dat RWS zich nog meer zou moeten focussen op de gebruikers in plaats van de aanleg van wegen.

Lessen voor Nederland

Bovenstaande leidt tot de volgende lessen. Om RWS prikkels te geven om een dienst te leveren conform de door gebruikers gewenste kwaliteit. Dit kan onder andere door RWS:

- (deels) te bekostigen uit private middelen, zoals in Oostenrijk het geval is;
- nog meer eigen verantwoordelijkheid voor RWS ten aanzien van bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen, zoals in Zweden het geval is;
- formuleren van bonus en malus regeling voor kwaliteit van geleverde prestaties.