



Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Tolvrije Westerscheldetunnel d.d. 3 juni 2021

Dr. Evert J. Meijers (Sociale geografie & Planologie, Universiteit Utrecht; e.j.meijers@uu.nl)

Mijns inziens concentreert de discussie over tolheffing voor de Westerscheldetunnel zich op drie elementen en deze elementen structureren ook dit paper: 1) ruimtelijk-economische impact en leefbaarheidseffecten van wel/niet tol heffen; 2) de financiering van infrastructuur/afschaffing tolheffing; en, 3) de rechtvaardigheid van tolheffing. Daarnaast ga ik in op 4) de veranderende context waarin tol geheven wordt en sluit af met de 'slotsom' (5). Ik baseer mij in dit paper grotendeels op eerder wetenschappelijk werk:

- a) een scenariostudie ('Tolweg of tol weg?') samen met ZB |Planbureau voor Zeeland uitgevoerd i.o.v. de gemeente Terneuzen (Meijers et al., 2018)
- b) een studie i.o.v. de provincie Zeeland naar de ruimtelijk-structurende effecten van de Westerscheldetunnel (Meijers et al., 2011)
- c) Aanvullende analyses verschenen in internationale wetenschappelijke tijdschriften waarin de casus Zeeland/Westerscheldetunnel gebruikt wordt (Journal of Transport Geography, 2012; Transport Policy, 2013; Geografisk Tidsskrift, 2013; Journal of Rural Studies, 2019).

1) Ruimtelijk-economische impact en leefbaarheidseffecten van wel/niet tol heffen

De studie van Ecorys 'Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel' bevestigt grotendeels de analyses door mij en collega's gedaan in de studie 'Tolweg of tol weg?' (2018). Beide studies concluderen dat de tolheffing als een barrière werkt voor de integratie van de arbeidsmarkt en de woningmarkt en sociale relaties over en weer beperkt en dat opheffing ervan voor integratie en welvaartseffecten zal zorgen.

De berekeningen van Ecorys gaan met name over de directe effecten (zoals ontwikkeling verkeer, reiskosten, accijnzen) en er wordt geen poging gedaan om de kosten en baten van genoemde veel belangrijkere indirecte effecten (op leefbaarheid, arbeidsmarkt, woningmarkt, sociaal-recreatieve integratie, voorzieningen, gevoel van rechtvaardigheid) te preciseren. In plaats daarvan wordt, conform de gangbare MKBA methodiek, gerekend met een standaard opslagpercentage van de makkelijker meetbare directe effecten. Deze opslag is standaard ingesteld op 15% (minimum) of 30% (maximum) van de directe effecten. Naar mijn overtuiging is dit een grove onderschatting van de indirecte effecten.

De MKBA methode is immers gericht op de standaardsituatie waarin sprake is van toevoegingen van infrastructuur aan een reeds bestaand en tamelijk volgroeid netwerk waarin een extra schakel weinig verschil maakt. De Westerscheldetunnel is van een totaal andere orde: het is namelijk de enige verbindende schakel tussen bestaande netwerken. In tegenstelling tot infrastructuurprojecten elders waar de indirecte effecten tamelijk marginaal zijn, geldt voor de Westerscheldetunnel dat de integratie van arbeidsmarkten, woningmarkten, markten voor voorzieningen, sociale contacten etc. staat of valt met deze ene verbinding. Daardoor zijn indirecte effecten van wel/niet tolheffen vele malen groter. De barrière die de tol vormt op tal van terreinen zoals door Ecorys en eerder door ons geconstateerd kan in één klap worden opgeheven. De door Ecorys voorspelde 50% toename van verkeer toont de enorme latente vraag naar integratie die kunstmatig onderdrukt wordt. De baten van de opheffing van de tol zijn dan ook groter dan reeds geconstateerd.

2) Financiering van de Westerscheldetunnel

In Nederland wordt infrastructuur betaald uit de algemene middelen en is het niet toegestaan om tol te heffen voor het gebruik van publiek gefinancierde wegen. Een speciale tunnelwet voor de Westerscheldetunnel omzeilt dit principe. Het rapport van Rebel kijkt, conform de uitvraag, naar bekostigingsmodellen voor afschaffing. Daarmee wordt weinig aandacht besteed aan de financiële geschiedenis van de tolheffing en de ideeën erachter. Dit is een omissie want het lijkt mij cruciaal voor het parlement om de volgende zaken helder te hebben:

- 1) Het Rijk heeft geen kosten gehad aan de Westerscheldetunnel, en, sterker nog, er forse winst op gemaakt. Het Rijk was eind jaren negentig bereid om als investeerder in eerste instantie de aanlegkosten te financieren, maar alleen op basis van een bijzondere aanpak gebaseerd op tolheffing, een constructie die privatisering mogelijk maakt, waarbij ten minste 7,5% rendement voor de aandeelhouder (voor ruim 95% het Rijk, de rest Provincie Zeeland) in het vooruitzicht werd gesteld. Alle aanlegkosten voor rekening van het Rijk (731 miljoen) zijn door het Rijk terugverdiend, deels via de tol, en deels door een lucratieve verkoop van de aandelen van het Rijk aan de provincie Zeeland in 2009 waarop het Rijk 543 miljoen euro rendement heeft behaald (dus na aftrek resterende aanlegkosten).¹ Tel daarbij op de binnengekomen BTW en besparingen op eerder toegezegde bijdragen (voortzetting van bijdrage van de veren), dan loopt de winst/besparingen voor het Rijk op tot 1 miljard euro indien er tot 2033 tol wordt geheven.
- 2) De constructie die met de Tunnelwet en de oprichting van de NV Westerscheldetunnel werd opgezet is dus nooit bedoeld geweest om alleen en snel de aanlegkosten terug te verdienen, maar om winstgevend te zijn voor de aandeelhouder (de facto het Rijk). Indien de gebruikers enkel de kostprijs van de tunnel zouden afbetalen, dan was deze al in 2019 afbetaald. Naast de aanlegkosten worden ook de beheers-, onderhouds- en exploitatiekosten afgewenteld op de gebruiker. Dit komt nergens anders voor.
- 3) De gekozen constructie met een privaatrechtelijke NV i.p.v. publiekrechtelijk orgaan leidt er toe dat er 21% BTW wordt geheven op iedere passage, terwijl er sprake is van een publieke dienst en de NV Westerscheldetunnel volledig in publieke handen is. Deze voor de gebruiker nadelige keuze heeft het Rijk reeds ca. 100 miljoen euro aan BTW opgeleverd en dit zal nog grofweg verdubbelen tot 2033.
- 4) Tolopbrengsten zijn de afgelopen jaren (na overname aandelen door de provincie Zeeland) niet alleen aangewend voor aflossing van de kosten van de Westerscheldetunnel, maar hieruit zijn ook de aanleg van de Sloeweg (N62) en de Sluiskiltunnel gefinancierd.² Of dit rechtmatig is, dus conform Tunnelwet, staat ter discussie.
- 5) De aanleg van deze andere infrastructuur, maar bovenal de door het Rijk geëiste/gerealiseerde overwinst van 543 miljoen bij de verkoop in 2009 aan de provincie Zeeland hebben de terugverdienopgave alleen maar vergroot. De rekening is, wederom, neer gelegd bij de gebruikers van de Westerscheldetunnel.

Veel van bovenstaande berekeningen zijn gebaseerd op uitzoekwerk van accountants van de Stichting Zeeland Tolvrij maar afkomstig uit openbare bronnen zoals de jaarverslagen van de NV Westerscheldetunnel en parlementaire documenten. Het is duidelijk dat veel van de gemaakte keuzen steeds weer tot grote financiële voordelen voor de overheid hebben geleid, terwijl de rekening steevast bij de gebruikers (waaronder relatief veel Zeeuws-Vlamingen) is gelegd. De gebruikers van de Westerscheldetunnel betalen nog altijd de tol voor het al lang achterhaalde en afgezworen privatiseringsdenken en deelnemingenbeleid van de jaren negentig. Het lijkt mij dat deze informatie niet mag ontbreken wanneer er gesproken wordt over bekostigingsmodellen voor een tolvrije Westerscheldetunnel.

3) Rechtvaardigheid van tolheffing

Wanneer je de Westerscheldetunnel bestudeert duurt het nooit lang tot het rechtvaardigheidsvraagstuk op tafel komt, met name wanneer men Zeeuws-Vlamingen spreekt. Er is een diepgeworteld gevoel dat het oneerlijk is dat zij voor hun enige en cruciale verbinding tol moeten betalen terwijl het ene na het andere additionele infrastructuurproject wordt gerealiseerd elders in het land, betaald uit de algemene belastingmiddelen waar diezelfde Zeeuwen net zo goed aan bijdragen.

¹ In ruil zegde het Rijk toe een rijksbijdrage aan de Sluiskiltunnel te leveren (de helft; 137,5 miljoen). Het is moeilijk om dit anders te zien dan een 'sigaar uit eigen doos'. Ook de provinciale bijdrage is volledig op de gebruiker van de Westerscheldetunnel afgewenteld.

² Sterker nog, gebruikers van de Westerscheldetunnel hebben waarschijnlijk tientallen miljoenen meebetaald aan de Victory Boogiewoogietunnel in Den Haag doordat de door hen volledig gefinancierde tunnelboor voor de Sluiskiltunnel als 'tweedehandsje' kon worden ingezet voor het graven van deze tunnel in de 'Rotterdamsebaan', wat een aanzienlijke besparing op dit project inhield.

In onze scenariostudie hebben we geprobeerd dit al snel normatieve vraagstuk zo analytisch mogelijk te beschouwen door de belangrijkste politiek-filosofische definities van rechtvaardigheid (het utilitarisme, het egalitarisme van Rawls en de capability approach van Sen en Nussbaum) toe te passen op de specifieke situatie van tolheffing in Zeeland.

Ten tijde van de besluitvorming over de tolheffing was het utilitaristisch perspectief blijkbaar nog dominant, tenminste anders kan ik de simpele constatering dat de Westerscheldetunnel 'geen prioriteit' had en dat het Rijk niet financieel wenste bij te dragen niet interpreteren. Het utilitarisme meet rechtvaardigheid af aan de bijdrage die een handeling levert aan het algemeen nut. Niet iedereen hoeft er op vooruit te gaan, als er per saldo maar sprake is van meer 'winst' dan 'verlies' – een perspectief dat er al snel toe leidt dat infrastructuur vooral in dichtbevolkte gebieden zal worden gerealiseerd.

Afgaande op beginselprogramma's van politieke partijen is het utilitarisme echter al lang afgezworen en zijn de interpretaties van rechtvaardigheid zoals Rawls en in het verlengde nobelprijswinnaar Sen en Nussbaum die formuleerden de standaard geworden. Hier draait het kort gezegd om 'gelijke rechten en vrijheden' en 'gelijke kansen voor iedereen'. Vanuit deze perspectieven is het duidelijk dat de tolheffing voor de Westerscheldetunnel onrechtvaardig is. Zoals ik en collega's in de scenariostudie constateerden:

"Tolheffing belemmert Zeeuwen, en Zeeuws-Vlamingen in het bijzonder, om zich optimaal te kunnen ontplooiën qua opleiding en werk. Het belemmert het participeren in de sociale gemeenschap, belemmert de toegang tot de mogelijkheden en kansen die elders in Zeeland of in de omliggende metropolitane regio's worden geboden, en die door opschaling en concentratie van werk en voorzieningen steeds vaker alleen elders te vinden zijn. Bovendien zorgt de tolheffing voor ongelijke behandeling doordat het alleen in Zeeland wordt toegepast, terwijl gebruik maken van de tunnel helemaal geen keuze is in de zin dat er geen alternatieven zijn en in de zin dat er steeds minder werk en voorzieningen in de nabijheid georganiseerd is. Men *moet* steeds vaker gebruik maken van de tunnel om toegang te houden tot die condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken. Juist de groep die met die ontplooiingsmogelijkheden het minst bedeed is, en zich daardoor al qua afstand en reistijd ver bovengemiddeld moet inspannen om de toegang ertoe te behouden, wordt geconfronteerd met een extra belasting in de vorm van tol." (Meijers et al., 2018:p.7)

4) De context voor tolheffing is drastisch veranderd

In onze eerdere scenariostudie is ook een analyse gemaakt van de impact van het afschaffen van tolheffing voor diverse casussen in het buitenland (met name Verenigd Koninkrijk en Noorwegen) en eerder in Nederland (Haringvlietbrug, Zeelandbrug, Beneluxtunnel, Prins Willem-Alexander Brug). Daaruit bleek dat geen enkele tolheffing in beton gegoten is, maar altijd eerder (na zo'n 10-15 jaar) is afgeschaft dan aanvankelijk voorzien. Alleen voor de Zeelandbrug is men bijna dertig jaar tol blijven heffen.

Het toont dat veranderende omstandigheden vaak aanleiding geven om tolheffing te herzien. Ook m.b.t. de Westerscheldetunnel is sprake van veranderde omstandigheden die tot een heroverweging kunnen leiden:

- Politieke opvattingen over situaties waarin tolheffing mogelijk is zijn veranderd. Huidige beleidskaders stellen dat er sprake moet zijn van gratis alternatieven en dat tolheffing alleen gericht moet zijn op de bekostiging (dus niet op winst, en ook niet voor andere kosten dan de aanleg), en bovendien tijdelijk van aard is totdat de tologave is bereikt. Binnen huidige kaders zou er niet gekozen zijn voor tolheffing voor de Westerscheldetunnel.
- Het voorzieningenniveau, met name publieke voorzieningen, in Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen is sterk gedaald sinds de opening van de tunnel (het aantal rijksbanen nam met 22% af sinds 2006, geen enkele andere provincie kende zo'n grote daling). Lokale arbeidsmarktperspectieven zijn geslonken binnen Zeeland. Men *moet* daardoor steeds vaker gebruik maken van de tunnel in plaats van dat er sprake is van een vrije keuze. Dit maakt tolheffing steeds onrechtvaardiger;

- De grensoverschrijdende haven North Sea Port is ontstaan, qua toegevoegde waarde de derde haven van Europa (12,5 miljard euro). De tolheffing doorsnijdt dit havengebied en belemmert daarmee het functioneren van dit havengebied, met name qua logistiek en arbeidsmarkt;
- Toeleidende wegen zijn sterk opgewaardeerd waardoor de tunnel steeds meer deel uit maakt van het internationale wegennetwerk en het predikaat 'slechts van regionaal belang' nog moeilijker vol te houden is;
- Een groot deel van de vrijkomende huizen in Zeeuws-Vlaanderen wordt opgekocht door Belgen en deze snelle Vervlaamsing van Zeeuws-Vlaanderen holt het toch al geslonken draagvlak voor voorzieningen (met name scholen, gezondheidszorg en detailhandel) verder uit omdat men op België georiënteerd blijft. Er vloeit steeds meer koopkracht weg naar België. De huizenprijzen zijn zo aantrekkelijk voor Vlamingen omdat men mede door de tolheffing nauwelijks concurrentie heeft van Nederlandse huizenkopers;
- Zeeland heeft reeds een kleine en krappe arbeidsmarkt. De tolheffing maakt die arbeidsmarkt ook nog eens kunstmatig veel kleiner, waardoor er een minder goede arbeidsmarktmatching is, wat tot een lagere arbeidsproductiviteit leidt. Deze arbeidsmarkt wordt steeds krappere; vacatures worden moeilijker vervuld mede doordat de aard van het werk verandert (bijv. steeds meer kennisintensieve banen in de industriële sector) en de omvang van de beroepsbevolking daalt. Personeel komt steeds vaker van elders.
- Ten opzichte van 20 jaar geleden is Zeeland verder aan het vergrijzen, ontgroenen en het PBL voorspelt bevolkingskrimp op termijn in Zeeuws-Vlaanderen. De tolheffing maakt wonen in met name Zeeuws-Vlaanderen onaantrekkelijker en is daarmee krimp bevorderend.

6) Slotsom

De uitkomst van mijn eerdere analyses waren voor mij tamelijk ontluisterend. De casus Westerscheldetunnel lijkt een perfecte illustratie van de recente bevinding van de Raad voor Openbaar Bestuur (2021) dat het Rijk 'te weinig blijk [geeft] van intrinsieke belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's'.

Het nadeel van een tolvrije tunnel is het aantrekken van meer (vracht)verkeer zonder bestemming in de regio. Maar dat lijkt in het niet te vallen bij de argumenten voor tolvrij. Ik kan niet anders dan begrip voelen voor Zeeuwen en Zeeuws-Vlamingen in het bijzonder die zich onrechtvaardig behandeld voelen. Vanuit het perspectief van regionale ontwikkeling lijkt de tolheffing ronduit 'pennywise, poundfoolish'. En vanuit financieel oogpunt is het schokkend dat het Rijk niet alleen geweigerd heeft om mee te betalen aan de meest essentiële en basale wegeninfrastructuur in dit deel van Nederland, maar er bewust aan heeft willen verdienen (ook nog eens in schril contrast tot andere regio's). Ik kan slechts constateren dat de inkomsten voor het Rijk (veel) meer dan voldoende zijn om de gecijferde kosten van het zo spoedig mogelijk tolvrij maken van de Westerscheldetunnel te dragen.

Zowel uit rechtvaardigheidsoogpunt, uit het oogpunt van regionale ontwikkeling/leefbaarheid, als vanuit financieel oogpunt zijn er zodoende vele argumenten om tolheffing te heroverwegen.

Dr. Evert J. Meijers

Referenties

Louw, E., Leijten, M., & Meijers, E. (2013). Changes subsequent to infrastructure investments: Forecasts, expectations and ex-post situation. *Transport Policy*, 29, 107-117. | Meijers, E., Louw, E., Spaans, M. en M. Leijten (2011) Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel. Integrale samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen. Delft: TU Delft. (+deelrapporten). | Meijers, E., Hoekstra, J., Leijten, M., Louw, E., & Spaans, M. (2012). Connecting the periphery: Distributive effects of new infrastructure. *Journal of Transport Geography*, 22, 187-198. | Meijers, E., Hoekstra, J., & Spaans, M. (2013). Fixed link, fixed effects? housing market outcomes of new infrastructure development in the Dutch delta area. *Geografisk Tidsskrift*, 113(1), 11-24. | Meijers, E., Van der wou, D., Louw, E. en M. Spaans (2018) Tolweg of tol weg? Continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel – een scenariostudie. Delft: TU Delft & ZB Planbureau van Zeeland. | Meijers, E., & van der Wou, D. (2019). Struggles and strategies of rural regions in the age of the 'urban triumph'. *Journal of Rural Studies*, 66, 21-29. | Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven*. Den Haag: ROB.