



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Nederlandse overheidsuitgaven en -inkomsten verkeer en vervoer

Sytze Rienstra

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM



Samenvatting

Tussen 2008 en 2019 stegen de totale uitgaven van Nederlandse overheden aan verkeer en vervoer van ruim € 11 naar ruim € 12 miljard. Deze stijging verliep niet geleidelijk. Tot 2010 stegen de uitgaven, waarna ze tot 2013 daalden en vervolgens weer stegen. Gecorrigeerd voor inflatie bedroeg de daling € 0,6 miljard, uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) is dat een afname van 1,7% naar 1,5%. Het aandeel van het Rijk in deze uitgaven daalde in deze periode van 59% naar 52%, het aandeel van de provincies en vervoerregio's steeg van 17% naar 22%, en dat van de gemeenten bleef ongeveer gelijk. De meeste uitgaven betroffen de weginfrastructuur, al daalde het aandeel daarvan van 61% naar 53%. Het aandeel spoor en openbaar vervoer steeg van 31% naar 36%, dat van waterwegen van 8% naar 10%.

De totale inkomsten uit specifieke belastingen, accijnzen en heffingen stegen in deze periode van ruim € 16 naar ruim € 17 miljard. Algemene belastingen (btw, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting) zijn daarbij niet meegerekend. Gecorrigeerd voor inflatie daalden de inkomsten met € 1 miljard, als percentage van het bbp daalden ze van 2,5% naar 2,1%. Voor het overgrote deel ging het hierbij om inkomsten uit het wegverkeer.

Het saldo van inkomsten en uitgaven bedroeg ongeveer € 5 miljard, zowel in 2008 als in 2019; in de tussenvallende jaren was het saldo veelal lager. Gecorrigeerd voor inflatie daalde dit saldo tussen 2008 en 2019 met ruim € 0,5 miljard. Het positieve saldo voor het wegverkeer schommelde over het algemeen tussen de € 7,5 en 10 miljard, voor openbaar vervoer (€ 3-4 miljard) en waterwegen (rond de € 1 miljard) was het saldo negatief. Niet meegenomen zijn de effecten op klimaat, verkeersveiligheid, leefomgeving en milieu; het verschil tussen de modaliteiten is hierbij groot. Het saldo levert daardoor onvoldoende beeld op voor de totale kosten en baten van verkeer en vervoer voor de samenleving.

Door de coronapandemie zijn na 2019 de (begrote) uitgaven hoger. Dit komt door beschikbaarheidsvergoedingen aan met name het openbaar vervoer, maar ook door hogere uitgaven van het Rijk aan infrastructuur. De inkomsten, zoals de aanschafbelasting op motorvoertuigen (bpm) en accijnzen, zijn lager. Het begrote saldo daalt daardoor fors, tot minder dan € 1 miljard in 2021.

Doel van de studie: trends in inkomsten en uitgaven overheden in Nederland in beeld brengen

De gezamenlijke overheden zijn beheerders van de infrastructuur voor de weg, het openbaar vervoer (ov) en de waterwegen en dragen onder meer bij aan de exploitatie van het ov. Ook zijn er diverse specifieke belastingen, accijnzen en heffingen. Door de wijze van administreren, wijzigingen in de financierings-systematiek en trendbreuken in datasets was er geen goed inzicht in de ontwikkelingen van de financiële inkomsten en uitgaven van overheden. Dit onderzoek corrigeert hiervoor en biedt een overzicht van deze trends vanaf 2008.

De bevindingen over de totale uitgaven en inkomsten en hun saldo staan hierboven, de overige bevindingen volgen hierna.

De uitgaven van het Rijk dalen ten opzichte van het bbp, het aandeel voor instandhouding stijgt

Het Rijk bekostigt de aanleg en instandhouding (beheer en onderhoud, vervanging, renovatie) van de infrastructuur via het Infrastructuurfonds (vanaf 2022: Mobiliteitsfonds). Daarnaast zijn er via de reguliere begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uitgaven aan subsidies, niet-infrastructurele maatregelen en andere bijdragen. Zowel in 2008 als in 2020 bedroegen de rijksuitgaven rond de € 6 miljard, in de begrotingen van 2021 en 2022 stijgen deze naar € 7 miljard. Uitgedrukt als percentage van het bbp daalden de uitgaven van het Infrastructuurfonds van 2,2% in 2008 naar 1,7% in 2020.

De uitgaven aan wegen, spoor en ov zijn, gecorrigeerd voor inflatie, licht gedaald, die voor waterwegen stegen juist. Per saldo is het aandeel van de uitgaven aan aanleg enkele procenten gedaald, en aan instandhouding licht gestegen. De begrote uitgaven voor 2021 en 2022 stijgen door de coronapandemie (met name de zogeheten beschikbaarheidsvergoedingen voor het ov), maar ook door hogere uitgaven vanuit het Infrastructuurfonds.

Ook de inkomsten nemen af ten opzichte van het bbp, met name de vaste autobelastingen

Het overgrote deel van de inkomsten is afkomstig van het wegverkeer. Per saldo zijn de inkomsten tussen 2008 en 2019 vrijwel gelijk gebleven: ruim € 14 miljard. Gecorrigeerd voor inflatie daalden ze met 15%. Uitgedrukt als percentage van het bbp is dit een daling van 2,2% naar 1,7%. Met name de inkomsten uit de aanschafbelasting op motorvoertuigen en in beperktere mate de motorrijtuigenbelasting zijn gedaald. De gebruikersheffingen voor spoorvervoerders zijn relatief sterk gestegen en bedroegen in 2020 ongeveer € 800 miljoen.

De uitgaven van provincies en vervoerregio's zijn gestegen, die van gemeenten zijn relatief stabiel

De uitgaven van provincies en vervoerregio's stegen van € 1,8 miljard in 2008 naar € 2,7 miljard in 2019. Gecorrigeerd voor inflatie stegen deze uitgaven met zo'n 40%. Uitgedrukt als percentage van het bbp was dit 0,35% in 2019, en 0,3% in 2008. De stijging heeft grotendeels te maken met de hogere uitgaven aan het ov.

De uitgaven van gemeenten aan infrastructuur zijn in absolute zin gestegen van € 2,8 naar ruim € 3,0 miljard. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het om een beperkte stijging (4%). Uitgedrukt als percentage van het bbp lag dit in 2008 iets boven en in 2019 iets onder de 0,4%. Het gaat hierbij voor het overgrote deel om uitgaven aan wegen en parkeren – dit is inclusief overige infrastructuur en maatregelen voor bijvoorbeeld fietsen en wandelen.

De inkomsten van provincies en gemeenten zijn gestegen, met name parkeerheffingen

Provincies innen zogeheten opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze stegen van € 1,3 miljard in 2008 naar € 1,7 miljard in 2019. De inkomsten van gemeenten uit parkeerheffingen zijn in deze periode bijna verdubbeld, van ruim € 500 miljoen naar bijna € 1 miljard. Ook gecorrigeerd voor inflatie stegen deze inkomsten.

De bijdrage van de EU is beperkt tot enkele tientallen miljoenen euro per jaar

De Europese Unie (EU) droeg in de jaren 2014-2020 jaarlijks voor gemiddeld bijna € 75 miljoen bij aan diverse mobiliteitgerelateerde projecten in Nederland (ook andere modaliteiten). Een groot deel van deze bijdragen ging niet naar overheden, maar naar overige partijen. De EU-bijdrage aan de IenW-projecten was jaarlijks gemiddeld ongeveer € 16 miljoen, die aan decentrale overheden enkele miljoenen per jaar.

Tabel S1 Mobiliteitsspecifieke inkomsten en uitgaven Nederlandse overheden aan verkeer en vervoer.¹

| | 2008 | 2019 | 2021 ² |
|---|------|------|-------------------|
| Uitgaven | | | |
| Bedrag (miljard €) | 11,1 | 12,0 | 16,3 |
| Index vast prijspeil | 100 | 95 | 125 |
| % Bbp | 1,7% | 1,5% | nb |
| % Overheidsuitgaven | 4,0% | 3,5% | nb |
| -% Rijk | 59% | 52% | 61% |
| -% Provincies en vervoerregio's | 17% | 22% | 19% |
| -% Gemeenten | 25% | 26% | 21% |
| -% Weg | 61% | 53% | 47% |
| -% Openbaar vervoer | 31% | 36% | 42% |
| -% Waterweg | 8% | 10% | 11% |
| Inkomsten | | | |
| Bedrag (miljard €) | 16,2 | 17,3 | 17,2 |
| Index vast prijspeil | 100 | 94 | 91 |
| % Bbp | 2,5% | 2,1% | nb |
| % Overheidsinkomsten | 5,8% | 4,9% | nb |
| -% Mrb Rijk | 23% | 19% | 25% |
| -% Bpm | 20% | 14% | 10% |
| -% Accijnzen | 45% | 49% | 46% |
| -% Gebruiksvergoedingen spoor | 1% | 3% | 3% |
| -% Opcenten mrb | 8% | 10% | 10% |
| -% Parkeerheffingen | 3% | 6% | 6% |
| Saldo | | | |
| Bedrag (miljard €) | 5,0 | 5,2 | 0,9 |
| Index vast prijspeil | 100 | 91 | 15 |
| - Weg (miljard €, prijspeil 2021) | 10,7 | 10,7 | 9,0 |
| - Openbaar vervoer (miljard €, prijspeil 2021) | -3,8 | -4,0 | -6,3 |
| - Waterweg (miljard €, prijspeil 2021) | -1,0 | -1,3 | -1,8 |

¹ Alleen mobiliteitsspecifieke inkomsten zijn meegenomen, geen algemene belastingen en heffingen als btw, inkomsten- en vennootschapsbelasting. En het betreft alleen inkomsten en uitgaven die via overheidsbegrotingen lopen – de modaliteiten verschillen van elkaar in de mate waarin zij publiek of privaat worden bekostigd. Daarnaast verschillen modaliteiten sterk wat betreft overige effecten (zoals klimaat, milieu, verkeersveiligheid, leefomgeving). Het saldo geeft dus geen totaal beeld weer.

² Begrote bedragen. Zowel inkomsten (lager) als uitgaven (hoger) worden beïnvloed door de coronapandemie.

Tot slot: bedragen geven een beperkt beeld

Financiële inkomsten en uitgaven vertellen niet het hele verhaal over beleidskeuzes. Overheden nemen tal van maatregelen die geen of een relatief beperkt effect hebben op hun uitgaven en inkomsten, maar wel van (grote) invloed kunnen zijn op de mobiliteit. Denk aan regelgeving op het gebied van uitstoot, geluid en verkeersveiligheid, het ruimtelijkeordeningsbeleid, maatregelen om de infrastructuur beter te benutten en gedrag te beïnvloeden.

De sector verkeer en vervoer heeft daarnaast ook veel niet-financiële effecten. Positief zijn de effecten op de economie en de mogelijkheden van mensen om activiteiten te ontplooiën. Negatief zijn de effecten op klimaat, verkeersveiligheid, leefomgeving en milieu – het verschil tussen de modaliteiten is hierbij groot. De financiële inkomsten en uitgaven geven in die zin een beperkt beeld van de totale kosten en baten voor de samenleving.

Inhoud

Samenvatting 2

Inhoud 6

1 Aanleiding, doel en aanpak 7

- 1.1 Aanleiding 7
- 1.2 Onderzoeksvragen 7
- 1.3 Aanpak en leeswijzer 8

2 Het Rijk 9

- 2.1 Het Infrastructuurfonds 9
 - 2.1.1 Ontwikkeling uitgaven van het fonds 9
 - 2.1.2 Uitgaven per modaliteit 11
- 2.2 Uitgaven begroting lenW per modaliteit 14
- 2.3 Belastingen Rijk 15
- 2.4 Bijdragen uit gebruiksvergoedingen en derden 17
- 2.5 Bijdrage Europese Unie 17

3 Decentrale overheden 19

- 3.1 Provincies en vervoerregio's 19
- 3.2 Gemeenten 21
- 3.3 Waterschappen 23
- 3.4 Opbrengsten: opcenten mrb en parkeerheffingen 23
- 3.5 Rijksbijdrage aan de regio 24

4 Totalen 26

- 4.1 Totale uitgaven 27
- 4.2 Totale uitgaven naar modaliteit 29
- 4.3 Totale mobiliteitsspecifieke inkomsten 30
- 4.4 Saldo 31

5 Tot slot 33

Summary 34

Bijlage Toelichting 38

Referenties 42

Colofon 43

1 Aanleiding, doel en aanpak

1.1 Aanleiding

Overheden beheren de infrastructuur voor weggebruikers, openbaar vervoer (ov) en scheepvaart, en dragen onder meer bij aan de exploitatie van het ov. Zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant gaat het hierbij om vele miljarden euro's. Door de wijze van administreren, wijzigingen in de structuur van financiële administraties en wijzigingen in de bijdrage van het Rijk aan andere overheden is er geen goed overzicht beschikbaar van de trends en ontwikkelingen op het gebied van de financiële uitgaven en inkomsten met betrekking tot verkeer en vervoer. Op verzoek van de Unit Strategie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) deze trends en ontwikkelingen in beeld gebracht vanaf het jaar 2008. Met deze kennis ontstaat een beeld van waar het geld voor verkeers- en vervoersbeleid naar toe gaat en of de uitgaven daaraan in de loop der jaren toe- of afnemen.

1.2 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag

Welke inkomsten en uitgaven hebben overheden ten behoeve van verkeer en vervoer en welke trends zijn er zichtbaar in de inkomsten en uitgaven op dat gebied?

Deelvragen

- 1 Welke trends zijn er in de uitgaven en inkomsten van het Rijk – zowel voor de totale inkomsten en uitgaven als voor die naar modaliteit en type uitgave (zoals instandhouding, aanleg)?
- 2 Welke trends zijn waarneembaar bij de inkomsten en uitgaven van de decentrale overheden?
- 3 Hoe ziet het totaalbeeld eruit en welke trends zijn daarin zichtbaar?

Afbakening

We beperken ons tot de overheidsbegroting. Hoewel tal van bedrijven en organisaties (zoals vervoerbedrijven, vervoerders) ook inkomsten en uitgaven hebben buiten de overheidsbegroting, analyseren we deze niet. Ook nemen we bijvoorbeeld de kosten van fiscale regelingen (zoals kortingen op bpm en bijtelling voor zuinige auto's) of van het niet heffen van belastingen (zoals accijns op kerosine) niet mee in de analyse. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de ov-studentenkaart en het doelgroepenvervoer, die vooral bedoeld zijn om de mobiliteit van specifieke groepen te faciliteren. Ook algemene belastingen zoals de btw, loon- en vennootschapsbelasting die passagiers, werknemers en bedrijven betalen, onderzoeken we niet, evenmin als boetes, winstuitkeringen en dividenden. Hetzelfde geldt voor de algemene uitgaven die voor alle sectoren gelden, zoals de coronasteunmaatregelen. De uitgaven presenteren we inclusief btw aangezien de begroting ook zo is opgebouwd.

1.3 Aanpak en leeswijzer

De financiële realisaties hebben we verzameld voor de periode 2008-2020. De begrotingen voor 2021 en bij het Rijk ook voor 2022 zijn hieraan toegevoegd – effecten van het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV zijn hierin overigens nog niet verwerkt. Via diverse aannames (zie de bijlage voor een onderbouwing daarvan) zijn opsplitsingen gemaakt en trendbreuken in data gecorrigeerd. Nadrukkelijk hebben we hierbij gekozen voor de '80-20 regel': het gaat erom trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken, niet om bedragen tot het laatste miljoen zo goed mogelijk in te schatten. De opzet en conceptresultaten van het onderzoek hebben we besproken met een klankbordgroep vanuit de Unit Strategie en de Directie Financiën & Integrale Bedrijfsvoering van IenW. Ook hebben we de conceptresultaten gepresenteerd in een interne IenW-sessie en doorgesproken in een interne KiM-review.

De uitgaven en inkomsten van het Rijk komen aan bod in hoofdstuk 2, evenals die van de EU. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de decentrale overheden. Hoofdstuk 4 geeft een totaalbeeld. En in hoofdstuk 5 geven we nog een korte reflectie.

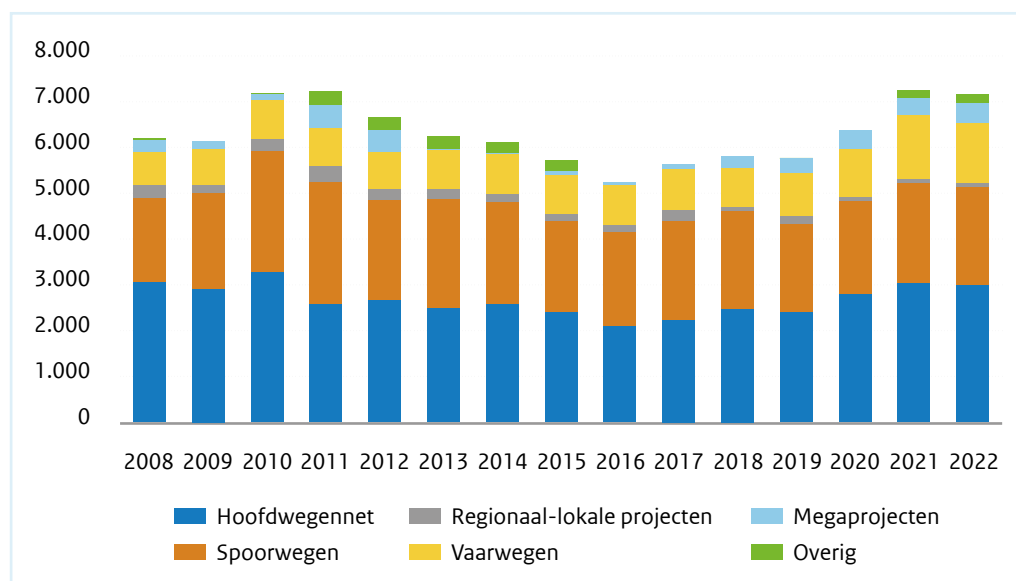
2 Het Rijk

De belangrijkste begrotingsartikelen die betrekking hebben op verkeer en vervoer, zijn het Infrastructuurfonds en de begroting van IenW. Aan de inkomstenkant zijn er de belangrijkste specifieke belastingen (accijnzen, mrb en bpm) en inkomsten van het Rijk om de infrastructuur te bekostigen. We lopen deze posten in de volgende paragrafen na. Een methodische verantwoording van de cijfers is opgenomen in de [bijlage](#).

2.1 Het Infrastructuurfonds

2.1.1 Ontwikkeling uitgaven van het fonds

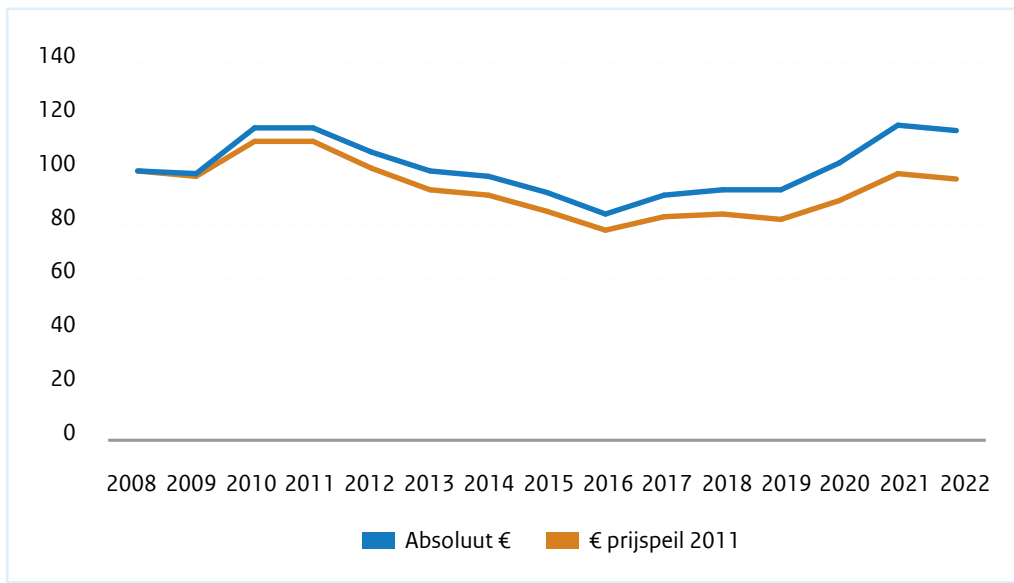
Via het Infrastructuurfonds (sinds medio 2021: Mobiliteitsfonds) wordt zowel de instandhouding (beheer, onderhoud, vervanging en renovatie) als de aanleg van nieuwe transportinfrastructuur van het Rijk bekostigd. Het fonds wordt gevoed uit de algemene middelen en in beperkte mate door ontvangsten van derden. Door de fondsstructuur worden middelen die in een jaar niet uitgegeven worden, meegenomen naar volgende jaren. Dit in tegenstelling tot de reguliere begrotingen, waar dit niet het geval is.



Figuur 2.1 Opbouw van het Infrastructuurfonds (miljoen €).

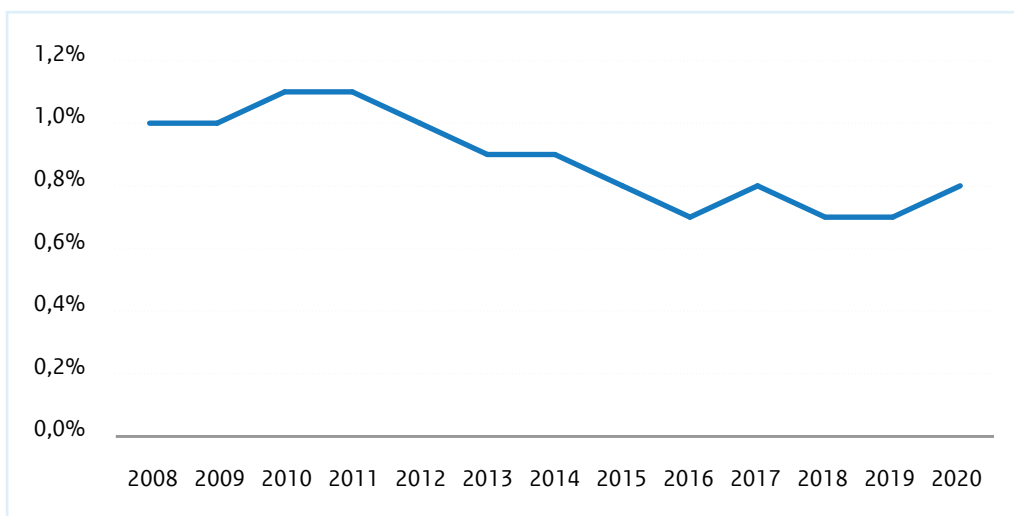
In 2008 gaf het Rijk via het Infrastructuurfonds ruim € 6 miljard uit aan transportinfrastructuur, en in 2020 is dit nog steeds het geval. In de jaren 2010-2011 waren de uitgaven meer dan € 7 miljard, in 2016 waren de uitgaven het laagst met ruim € 5 miljard. De begrote bedragen voor de jaren hierna zijn hoger. In het fonds wordt onderscheid gemaakt naar het hoofdwegennet, de spoorwegen, regionaal-lokale projecten, vaarwegen, megaprojecten (die de Tweede Kamer als 'groot' project heeft aangewezen) en overige uitgaven.

Als we de bedragen corrigeren voor inflatie, blijkt dat de uitgaven tot 2020 zijn afgenomen: in 2012 waren ze 13% gestegen ten opzichte van 2008, en in 2016 24% gedaald, waarna de uitgaven tot 2020 min of meer stabiel bleven. Na 2020 stijgen de uitgaven weer; in 2021 en 2022 zijn de begrote uitgaven, gecorrigeerd voor inflatie, bijna gelijk aan die in 2008.



Figuur 2.2 Ontwikkeling Infrastructuurfonds, absoluut en gecorrigeerd voor inflatie (index 2008 = 100).

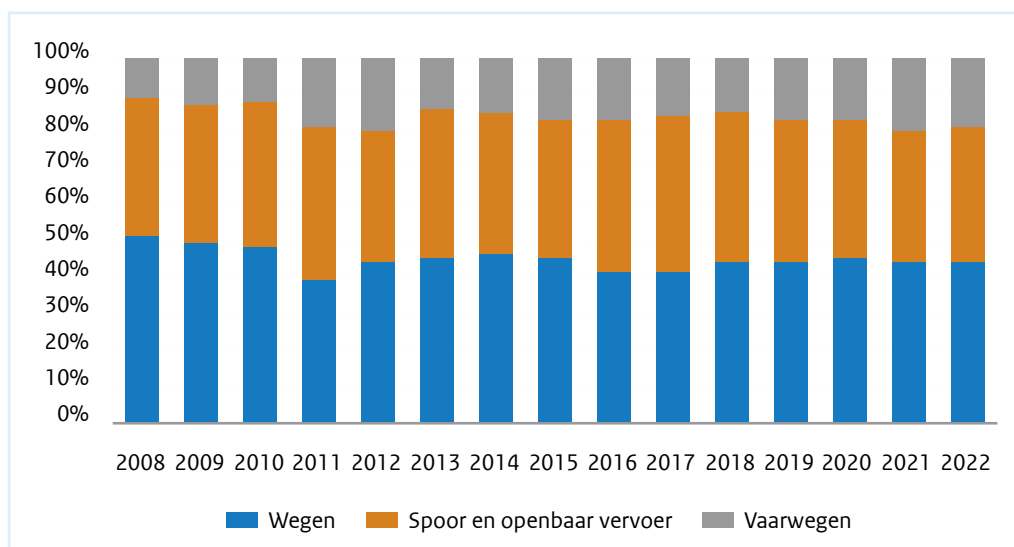
De uitgaven als percentage van het bbp zijn gedaald van rond de 1% in 2008 en 1,2% in 2009 en 2010 naar 0,7-0,8% sinds 2015.



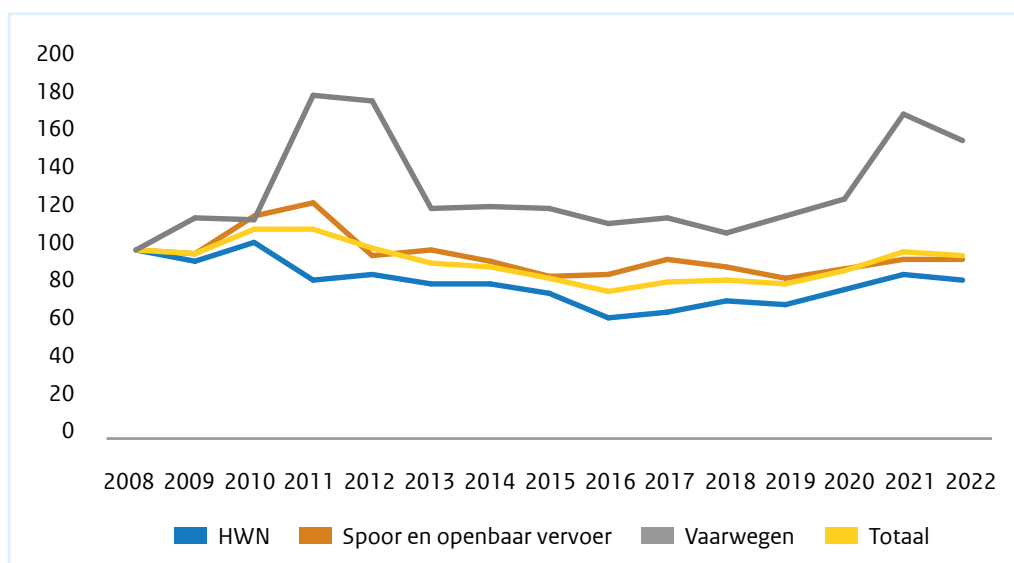
Figuur 2.3 Uitgaven Infrastructuurfonds als percentage van het bbp.

2.1.2 Uitgaven per modaliteit

Figuur 2.4 geeft de verdeling van de uitgaven naar modaliteit. Hierbij zijn de bijdragen aan de mega- en lokaal-regionale projecten opgesplitst en toegekeerd aan de desbetreffende modaliteiten – apparaatskosten van RWS zijn naar rato toegekend aan wegen en vaarwegen (zie de bijlage voor een verdere uitleg). De verhoudingen bij de modaliteiten zijn redelijk stabiel: de uitgaven aan wegen bedragen rond de 45%, die aan het spoor rond de 40% en die aan de vaarwegen rond de 15%. Door uitgaven aan grote projecten (zoals bij vaarwegen) zijn er soms wel uitschieters. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de uitgaven aan de waterwegen gestegen, en die voor de beide andere modaliteiten gedaald – voor wegen is die daling het sterkst.

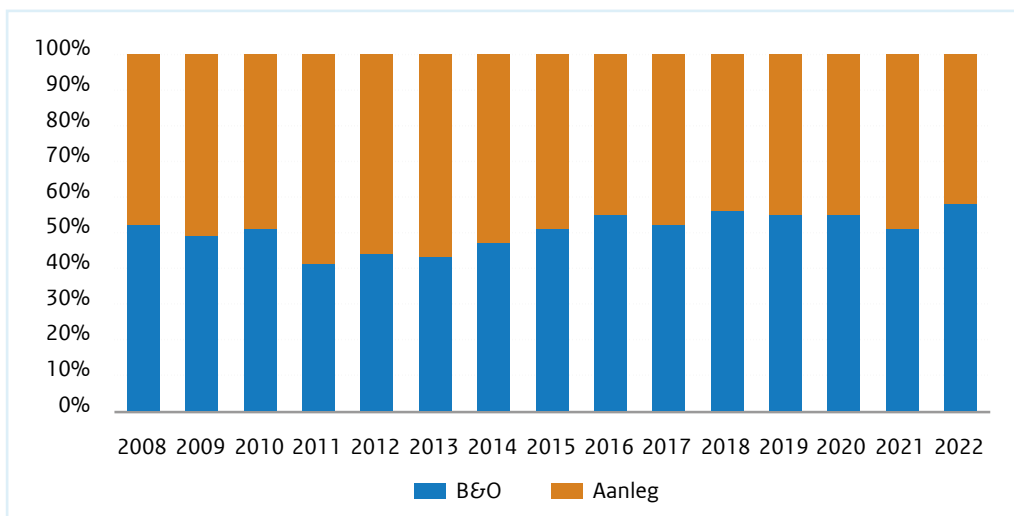


Figuur 2.4 Verdeling uitgaven Infrastructuurfonds naar modaliteit.



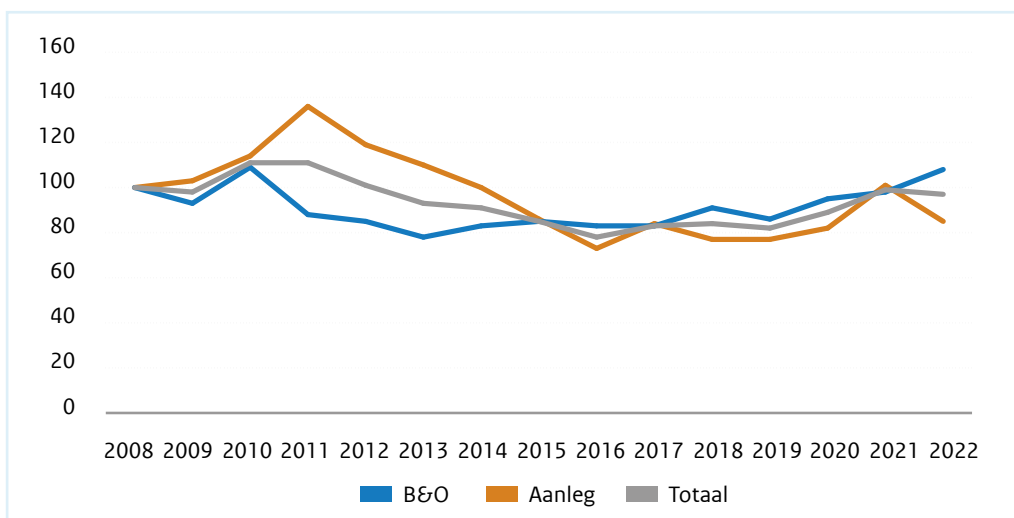
Figuur 2.5 Uitgaven per modaliteit gecorrigeerd voor inflatie (index 2008 = 100).

De uitgaven kunnen ook opgesplitst worden naar aanleg respectievelijk instandhouding. Bij alle modaliteiten geldt dat er ook projecten in een publiek-private samenwerking uitgevoerd worden. Hierbij betaalt het Rijk na gereedkomen voor een bepaald aantal jaren een beschikbaarheidsvergoeding aan de private partij, waaruit deze zowel de aanleg- als de instandhoudingskosten moet terugverdienen. Een opsplitsing naar aanleg respectievelijk instandhouding is niet bekend – hierover hebben we een aanname gedaan (zie de bijlage). In de onderzochte periode was de verdeling aanvankelijk ongeveer 50%-50%, het aandeel instandhouding nam daarna af naar ruim 40%, en de laatste jaren ligt dit rond de 55%. In de begroting voor 2022 stijgt dit aandeel naar 58%.



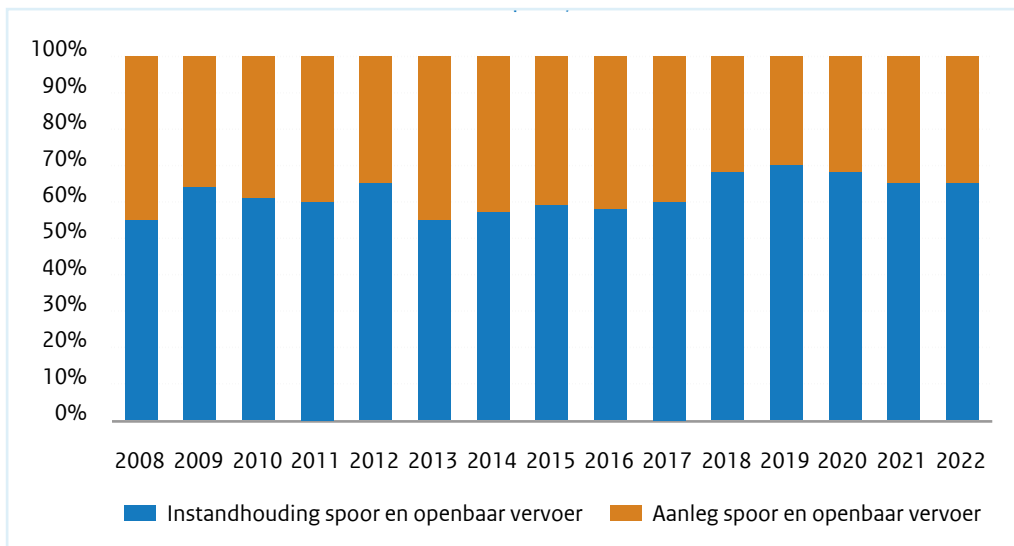
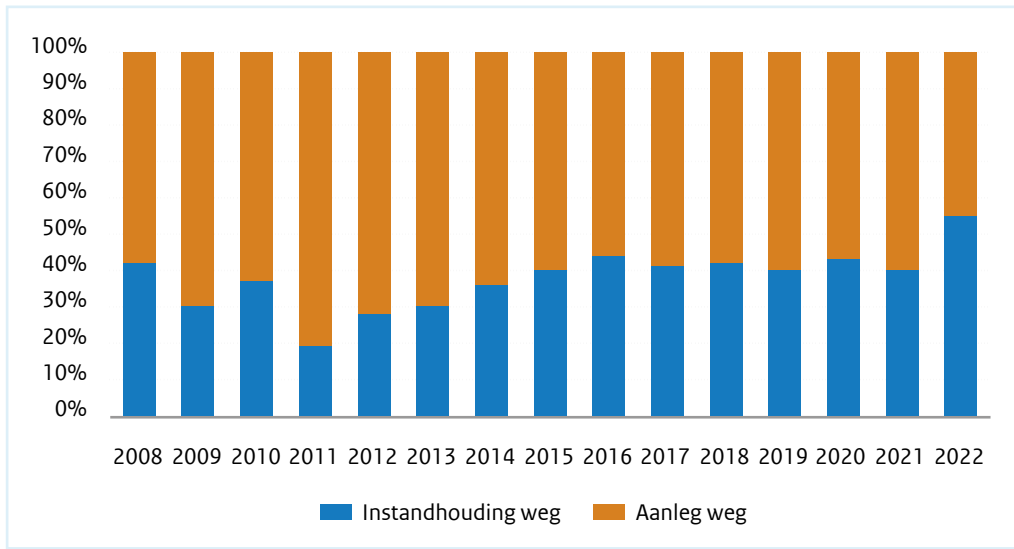
Figuur 2.6 Verdeling uitgaven Infrastructuurfonds naar instandhouding versus aanleg.

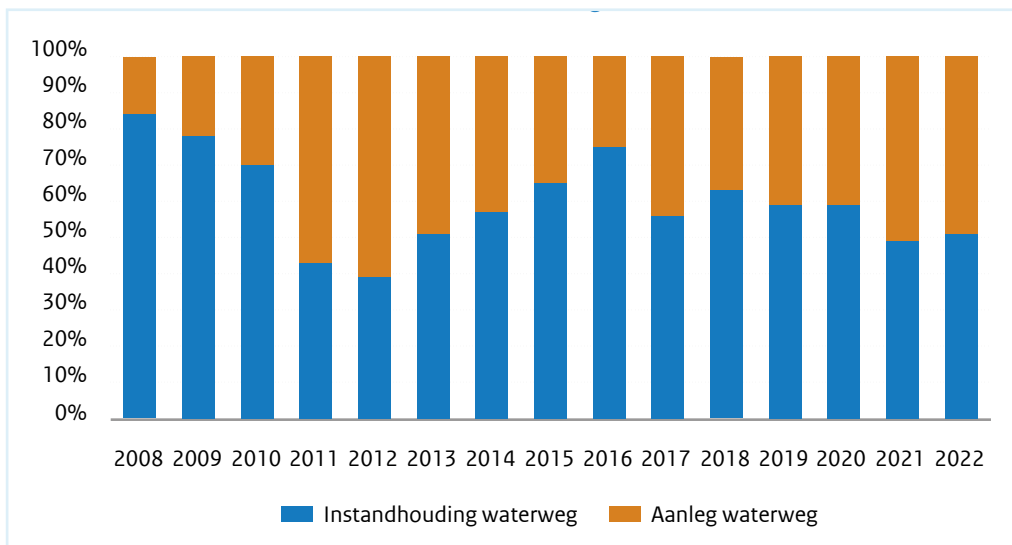
Gecorrigeerd voor inflatie namen de uitgaven voor de aanleg van infrastructuur tot 2011 relatief toe en die aan instandhouding af. Daarna daalden de uitgaven voor aanleg en namen die voor instandhouding toe.



Figuur 2.7 Uitgaven instandhouding en aanleg na prijscorrectie (index 2008 = 100).

Kijken we naar de verdeling per modaliteit, dan valt op dat bij wegen rond de 40% van de uitgaven aan instandhouding besteed wordt, en bij het spoor rond de 60%. De uitgaven aan instandhouding zijn bij het spoor dan ook substantieel hoger dan bij de weg, voor die aan aanleg geldt het omgekeerde. Bij waterwegen is er een grotere variatie; gemiddeld is het aandeel dat aan instandhouding besteed wordt ook rond de 60%.

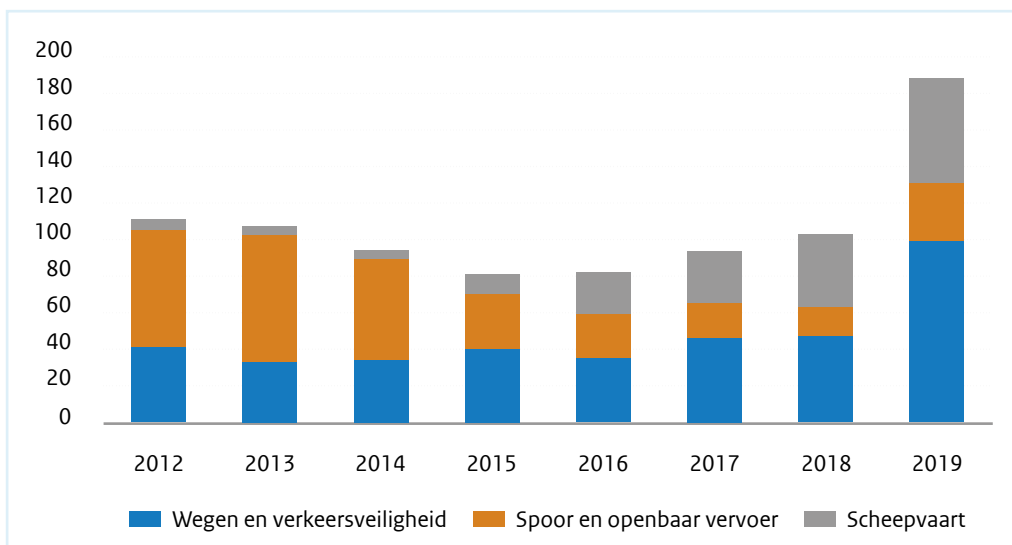




Figuur 2.8 Verdeling instandhouding en aanleg naar modaliteit.

2.2 Uitgaven begroting IenW per modaliteit

In de begroting van IenW staan sinds 2012 3 artikelen die betrekking hebben op de afzonderlijke modaliteiten. Omdat de begroting voor die tijd een geheel andere indeling had, hebben we niet verder teruggekeken. Figuur 2.9 laat daarom de uitgaven zien voor de jaren 2012-2019. Om dubbel telling te voorkomen is hierin de uitkering van de zogeheten Brede Doeluitkering (BDU) niet meegenomen (deze komt in het volgende hoofdstuk aan bod).



Figuur 2.9 Uitgaven per modaliteit IenW (miljoen €).

De uitgaven voor de afzonderlijke modaliteiten betreffen over het algemeen niet-infrastructuurbijdragen, -subsidies en -programma's. Het gaat om duidelijk lagere bedragen dan bij de in paragraaf 2.1 gepresenteerde uitgaven in het kader van het Infrastructuurfonds. Aanvankelijk waren de uitgaven voor ov en spoor het hoogst, de laatste jaren geldt dit voor wegen en verkeersveiligheid, onder meer door hogere subsidies voor duurzame mobiliteit. De uitgaven voor de scheepvaart zijn in de loop der jaren gestegen. In 2020 en 2021 zijn de uitgaven substantieel hoger dan daarvoor (zie tabel 2.1). Dit heeft te maken met de coronapandemie. Zo hebben NS en andere ov-bedrijven beschikbaarheidsvergoedingen ontvangen. Ook in 2022 is een (weliswaar lagere) vergoeding begroot.

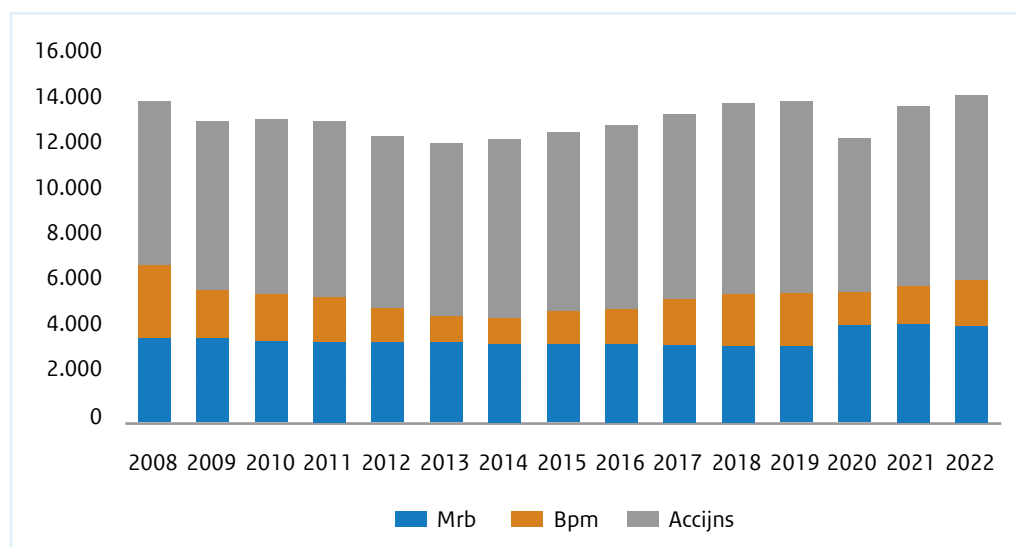
Tabel 2.1 lenW-realiserie 2020 en -begroting 2021 en 2022 (miljoen €).

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------|--------------|--------------|------------|
| Wegen en verkeersveiligheid | 191 | 209 | 179 |
| Spoor en openbaar vervoer | 1.000 | 2.039 | 152 |
| Scheepvaart | 81 | 43 | 39 |
| | 1.272 | 2.291 | 370 |

Overigens heeft lenW enkele eigen inkomsten op de begroting op deze artikelen (bijdragen van derden bijvoorbeeld). Deze bedragen zijn de laatste jaren relatief marginaal (begroting 2021: 8 miljoen) en worden daarom hier niet verder gerapporteerd.

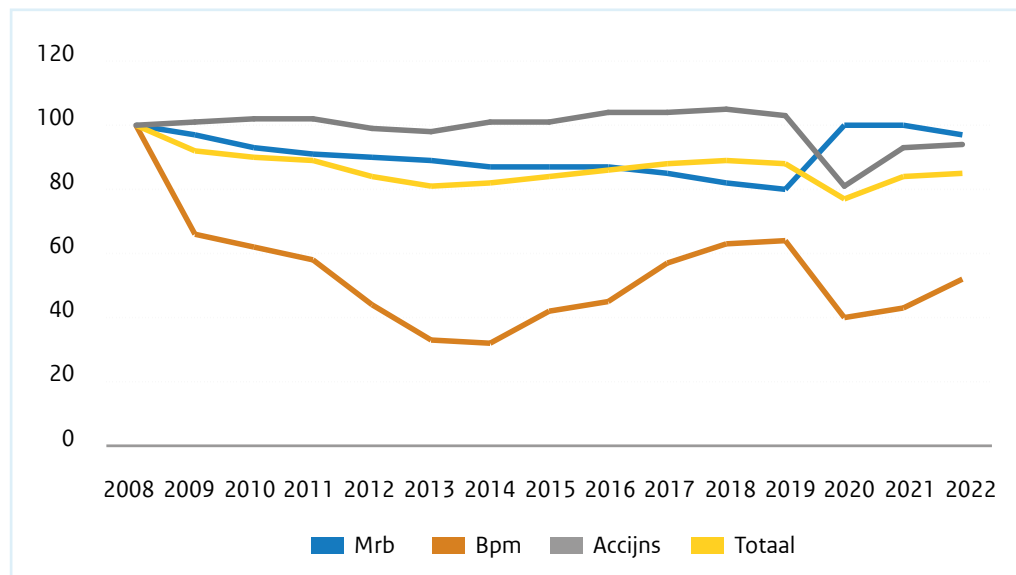
2.3 Belastingen Rijk

Het Rijk int 3 (grote) typen specifieke belastingen: aanschafbelastingen op voertuigen (bpm), de motorrijtuigenbelastingen (mrb – zonder opcenten van provincies; zie daarvoor het volgende hoofdstuk) en accijnzen op brandstoffen. Figuur 2.10 laat de ontwikkeling van deze 3 belastingen zien.



Figuur 2.10 Belastinginkomsten verkeer en vervoer Rijk (miljoen €).

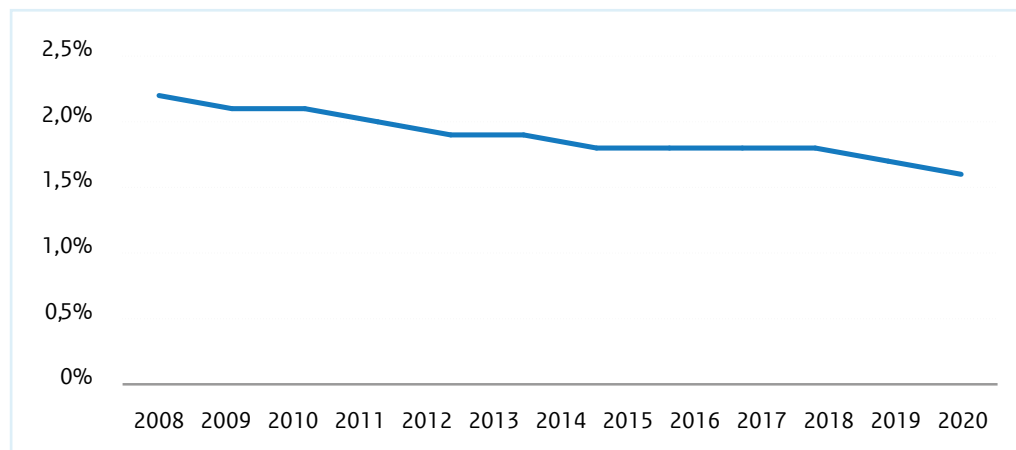
Het totaal aan belastingen was in 2008 € 14 miljard, daalde vervolgens, en steeg na 2014 weer naar ongeveer hetzelfde bedrag als in 2008. In 2020 waren de inkomsten als gevolg van de coronapandemie lager. Als we deze bedragen corrigeren voor het prijspeil en indexeren, ontstaat het beeld uit figuur 2.11.



Figuur 2.11 Index hoogte belastinginkomsten Rijk in een vast prijspeil (2008 = 100).

Gecorrigeerd voor het prijspeil, zijn de accijnsinkomsten grofweg gelijk gebleven, terwijl de inkomsten uit de mrb en, in nog sterkere mate, de bpm zijn gedaald. Verklaringen hiervoor zijn de forse daling van de autoverkopen na 2009 door de economische crisis en een verlaging van de tarieven en vrijstellingen voor zuinige auto's. In totaal liggen de belastingen, gecorrigeerd voor inflatie, sinds 2017 ongeveer 10% onder het niveau van 2008. Door de coronapandemie waren de accijnsinkomsten in 2020 lager.

Als percentage van het bbp zijn de belastinginkomsten van het Rijk dan ook gedaald van 2,2% rond 2008 naar 1,7% rond 2019.



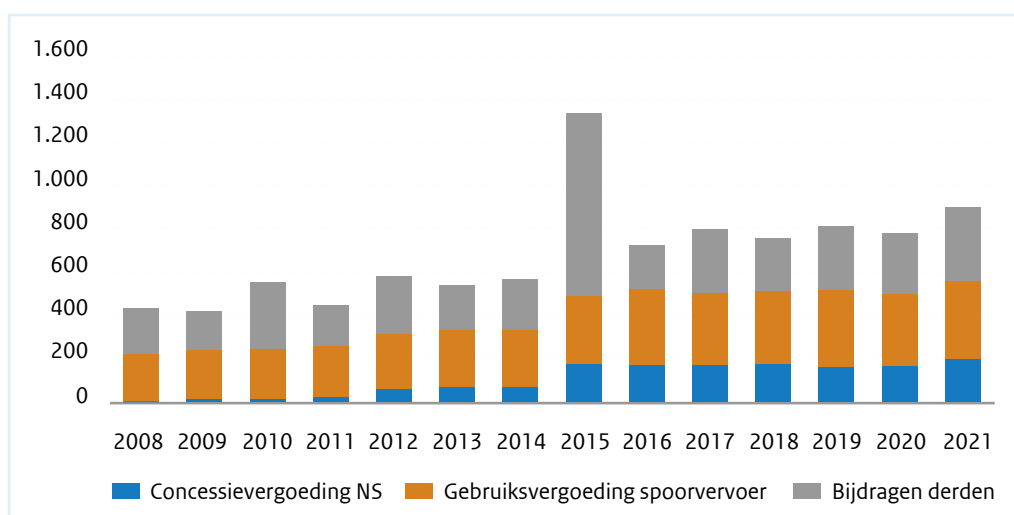
Figuur 2.12 Specifieke belastingen als percentage van het bbp.

2.4 Bijdragen uit gebruiksvergoedingen en derden

Het Rijk en ProRail kennen 3 typen grote inkomstenposten om de infrastructuur te bekostigen:

- 1 De concessievergoeding die NS betaalt – er is een vergoeding voor het gebruik van het Hoofdrailnet en van de HSL-Zuid. In het Infrastructuurfonds wordt deze vergoeding als inkomsten geboekt.
- 2 Gebruiksvergoeding spoorvervoerders – dit zijn de infrastructuurheffingen die spoorvervoerders (naast NS ook goederenvervoerders en regionale bedrijven) aan ProRail betalen. Tegenover deze inkomsten staan ook uitgaven door ProRail aan de spoorinfrastructuur. Via de IenW-begroting ontvangen spoorgoederenvervoerders overigens een tijdelijke subsidie, waarmee de gebruiksvergoeding voor hen in de praktijk lager uitvalt.
- 3 Bijdragen van derden – zowel decentrale overheden als de EU betalen mee aan de infrastructuurprojecten van het Rijk. Deze bijdragen worden in het Infrastructuurfonds als inkomsten geboekt. Het is op basis van de realisaties en begrotingen niet mogelijk een onderscheid te maken naar de herkomst van de bijdragen.

Figuur 2.13 geeft de bedragen voor deze 3 typen inkomsten.



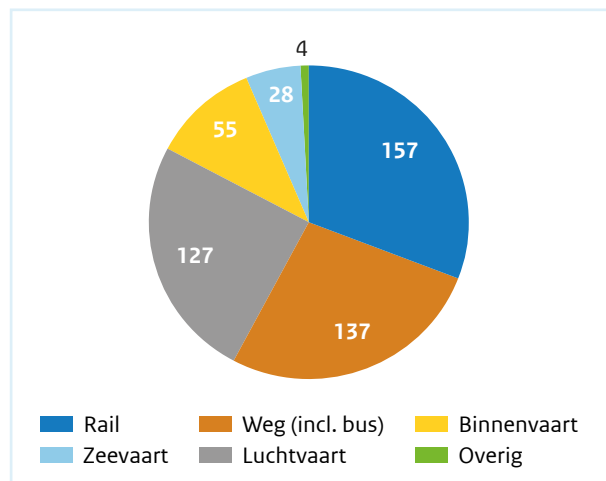
Figuur 2.13 Bijdragen aan infrastructuur, spoorvervoerders en overige derden (miljoen €).

De concessievergoedingen zijn begonnen in 2009 en zijn opgelopen van € 10 miljoen in 2009 naar € 164 miljoen in 2020 (begroting 2021: € 198 miljoen). De gebruiksvergoedingen zijn eveneens toegenomen: van ruim € 219 miljoen in 2008 naar € 334 miljoen in 2020 (begroot in 2021: € 359 miljoen). De bijdragen van derden wisselen per jaar en liggen meestal tussen de € 200 en € 300 miljoen, met een uitschieter in 2015 – dit betrof een bijdrage aan wegen.

2.5 Bijdrage Europese Unie

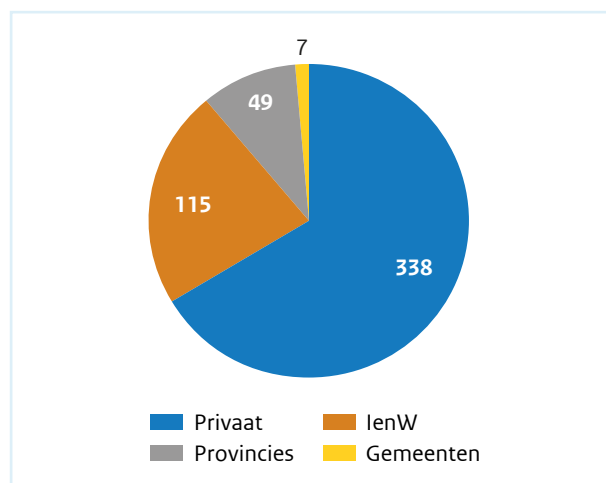
Uit de begroting is geen opsplitsing te maken naar wie welke middelen bijdraagt. Op basis van andere bronnen is wel een globale inschatting te geven van de gemiddelde bijdrage van de EU. De begrotingen kennen een 7-jaarscyclus, de meest recente periode liep van 2014-2020. In deze periode liepen de bijdragen via het zogeheten Connecting Europe Facility-programma (CEF). Dit is altijd in een co-financieringsconstructie. Voor die tijd was er een vergelijkbaar programma (TEN-T); hierover hebben we onvoldoende toegankelijke informatie gevonden.

In totaal bedroeg de CEF-bijdrage aan Nederlandse projecten € 508 miljoen (EC, 2021), oftewel gemiddeld € 72,5 miljoen per jaar. Figuur 2.14 geeft de onderverdeling naar modaliteiten. Aan railprojecten heeft de EU het meest bijgedragen, gevolgd door weg- en luchtvaartprojecten.



Figuur 2.14 EU-bijdrage via het CEF aan Nederlandse transportprojecten, 2014-2020 (miljoen €).

Per project is vervolgens via informatie op internet nagegaan wie de bijdrage ontvangt: een private partij (ook ProRail, vervoerbedrijven) of een overheid (IenW, provincie, gemeente). Figuur 2.15 vat de resultaten samen.



Figuur 2.15 Inschatting EU-bijdrage aan Nederland via het CEF per begunstigde, 2014-2020 (miljoen €).

Tweederde van de bijdragen gaat naar organisaties die buiten de overheidsbegrotingen vallen. Het gaat hierbij om vrijwel alle bijdragen aan luchtvaart- en maritieme projecten, maar ook om het grootste deel van de rail- en wegbijdragen. Alleen bij de binnenvaart is het overheidsdeel het grootst. De EU-bijdrage aan IenW is in totaal € 115 miljoen in 7 jaar tijd, oftewel gemiddeld ruim € 16 miljoen per jaar. Aan provincies en gemeenten is de bijdrage gemiddeld enkele miljoenen per jaar.

3 Decentrale overheden

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks de realisaties van provincies, gemeenten en vervoerregio's. Deze statistiek omvat alleen de zogeheten baten en lasten – middelen die niet besteed worden, mogen worden meegenomen naar een volgend jaar. Hier nemen we aan dat deze baten en lasten op nationaal niveau een goede inschatting zijn van de uitgaven en inkomsten – bij individuele provincies en gemeenten kan er wel sprake zijn van incidenteel grote uitgaven waarvoor 'gespaard' is (zie de toelichting in de [bijlage](#)).

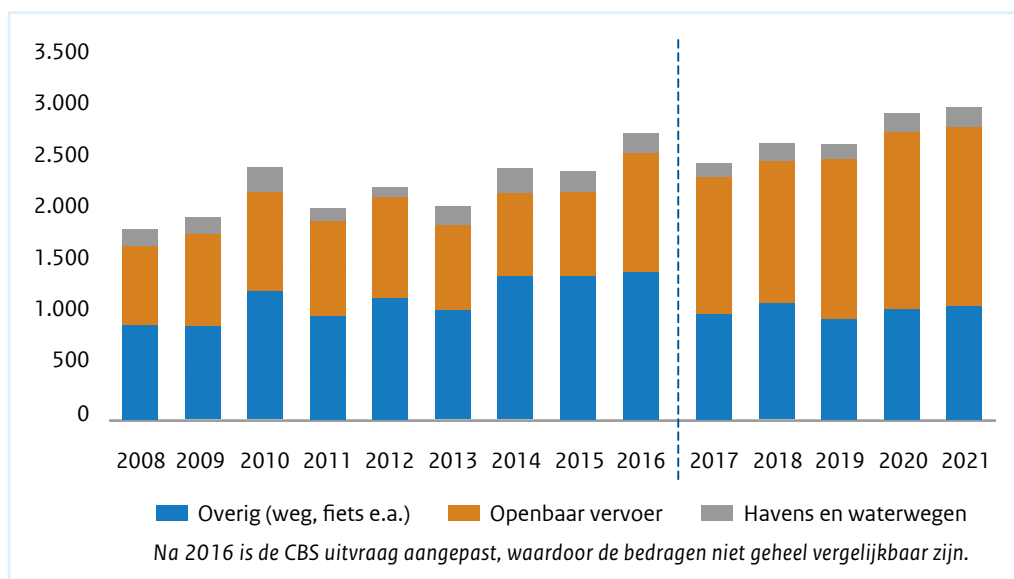
We gaan eerst in op de uitgaven van provincies en vervoerregio's (hierna veelal: 'provincies'); deze nemen we samen omdat een uitsplitsing niet goed mogelijk is. Vervolgens gaan we in op de uitgaven van gemeenten en kort op die van waterschappen. Daarna gaan we in op de inkomsten uit belastingen en heffingen en de hoogte van de BDU.

3.1 Provincies en vervoerregio's

In 2016 zijn de meeste vervoerregio's (kaderwetgebieden) opgeheven en lopen de uitgaven via de provincies, afgezien van de vervoerregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag (zie paragraaf 3.5). Verder hebben geen grote verschuivingen in de verantwoordelijkheden plaatsgevonden. Wel is in 2016 de zogeheten Brede Doeluitkering (BDU) voor provincies vervangen door een hogere algemene uitkering uit het Provinciefonds. De verplichting om in elk geval dat bedrag aan verkeer en vervoer te besteden, is toen vervallen.

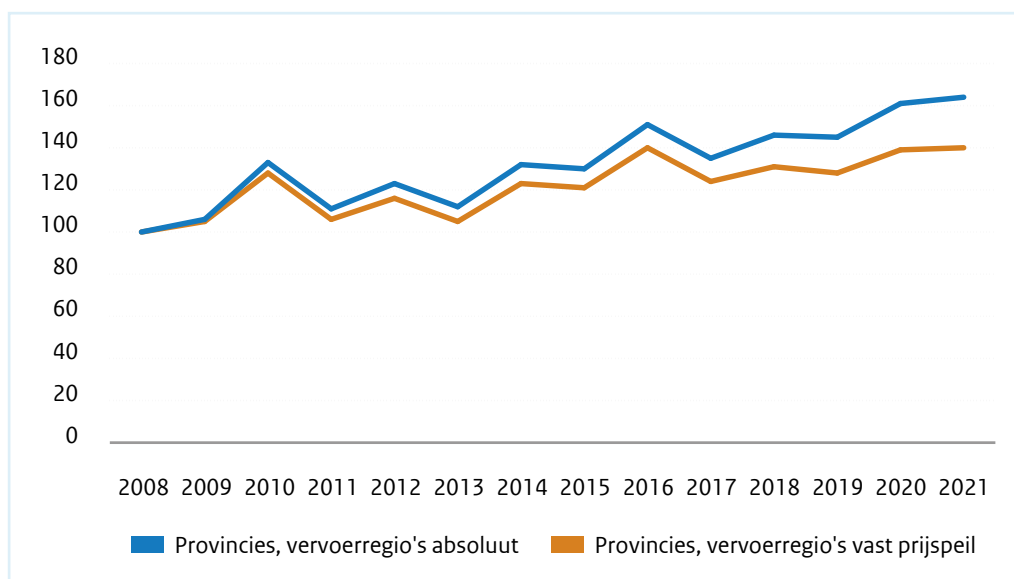
Provincies beheren de provinciale wegen en waterwegen en de lokale en regionale ov-infrastructuur. Verder besteden zij ov-concessies aan, voeren ze allerhande overige maatregelen uit en verstrekken ze subsidies. Ook dragen de provincies bij aan projecten van gemeenten en het Rijk.

Provincies geven het meest uit aan wegen en hieraan gerelateerde uitgaven. Voor een deel gaat het hierbij om uitgaven via gemeenten (co-financiering). De periode voor en na 2016 is hierbij overigens niet geheel vergelijkbaar. Dit komt doordat de CBS-data in 2016 een trendbreuk vertonen. Enkele definities en vragen of indelingen in de enquête waarop deze statistiek gebaseerd is, zijn namelijk deels veranderd.

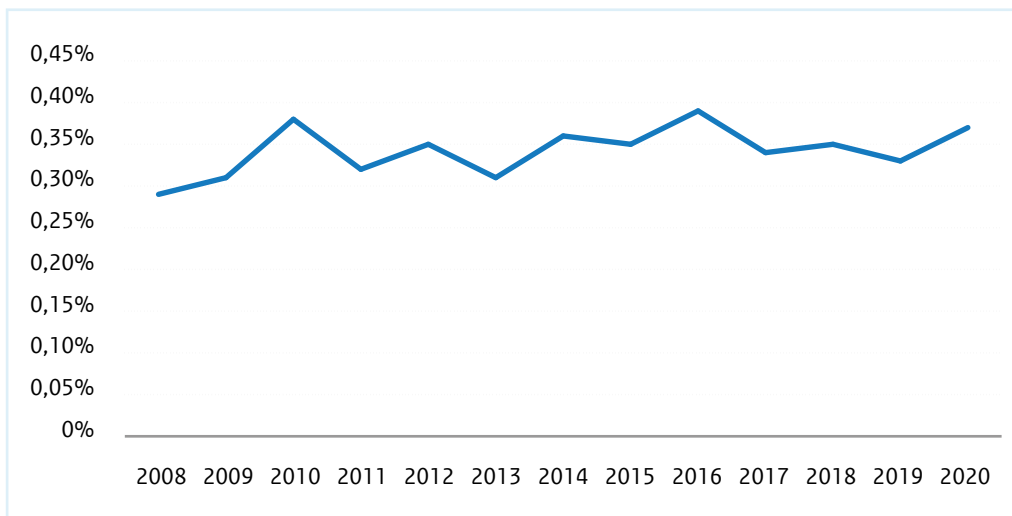


Figuur 3.1 Uitgaven provincies en vervoerregio's (miljoen €).

De uitgaven van provincies waren € 1,8 miljard in 2008, en liepen daarna op tot € 2,7 miljard in 2019. De hogere uitgaven in 2020 en 2021 worden waarschijnlijk mede veroorzaakt door de coronapandemie. Uit een inventarisatie van begrotingen en realisaties van diverse provincies blijkt dat deze verschillend ingeboekt worden. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de uitgaven na 2008 vrij snel gestegen en vervolgens in 2010 iets teruggelopen. Per saldo lagen de uitgaven in 2019 zo'n 30% hoger dan in 2008 – sinds 2010 zijn de uitgaven redelijk stabiel.



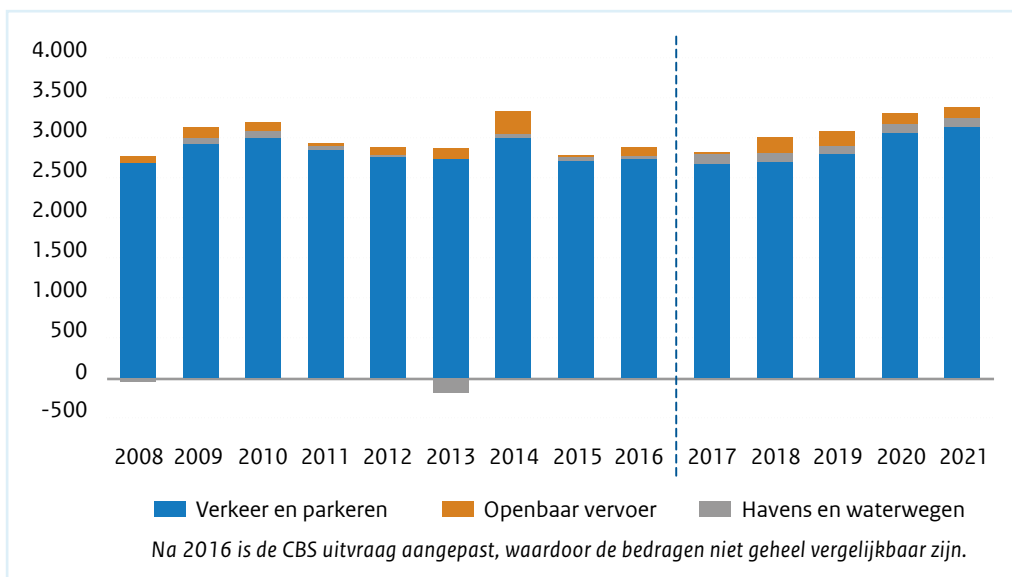
Figuur 3.2 Uitgaven provincies en vervoerregio's (index 2008 = 100).



Figuur 3.3 Uitgaven provincies en vervoerregio's als percentage bbp.

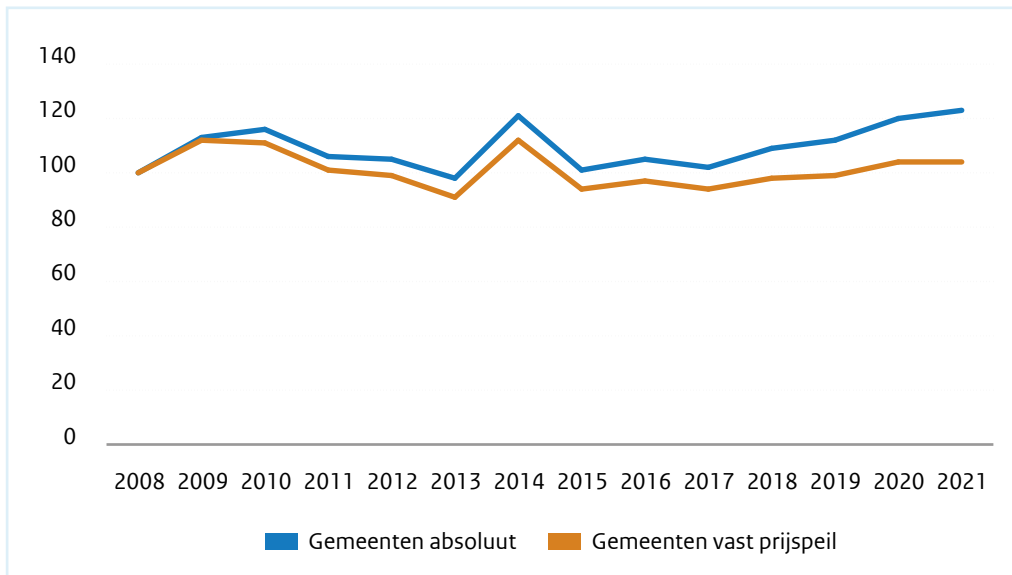
3.2 Gemeenten

Figuur 3.4 geeft een beeld van de gemeentelijke uitgaven (eveneens het saldo van baten en lasten). Het overgrote deel van deze uitgaven gaat naar wegen (inclusief parkeren, fiets, gedragsmaatregelen, enzovoort). De uitgaven aan ov zijn beperkt, wat logisch is omdat de provincies en vervoerregio's de concessies beheren. In 2008 waren de totale uitgaven rond de € 2,8 miljard, en in 2021 zijn deze opgelopen tot € 3,4 miljard.



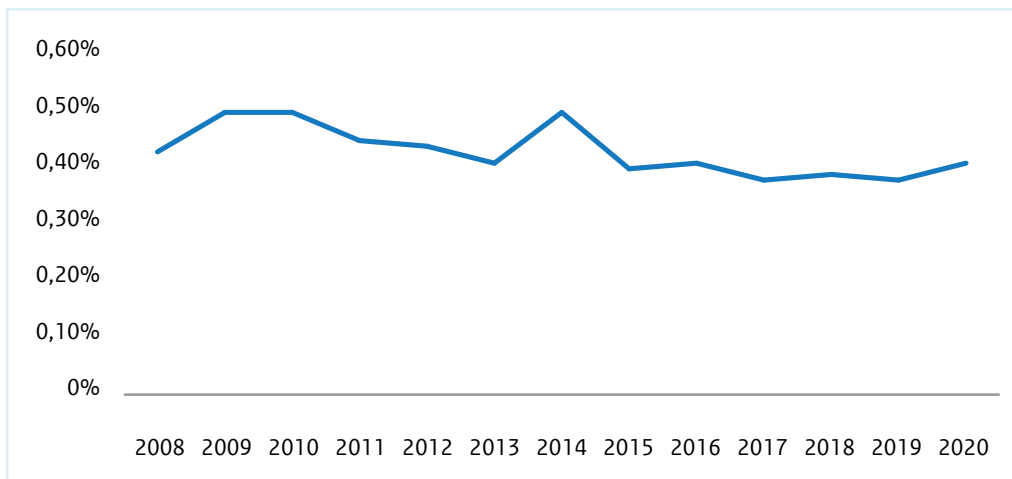
Figuur 3.4 Uitgaven gemeenten (miljoen €).

In absolute bedragen zijn de uitgaven van gemeenten sinds 2008 eerst gestegen en daarna gedaald. Sinds 2015 stijgen de uitgaven weer geleidelijk. Als we corrigeren voor inflatie, liggen de uitgaven in 2021 rond de 5% hoger dan in 2008.



Figuur 3.5 Uitgaven gemeenten (index 2008 = 100).

Drukken we de gemeentelijke uitgaven uit als percentage van het bbp, dan stijgen deze vanaf 2008 eerst om vervolgens te dalen. Per saldo zijn deze uitgaven redelijk stabiel rond de 0,4% gebleven.



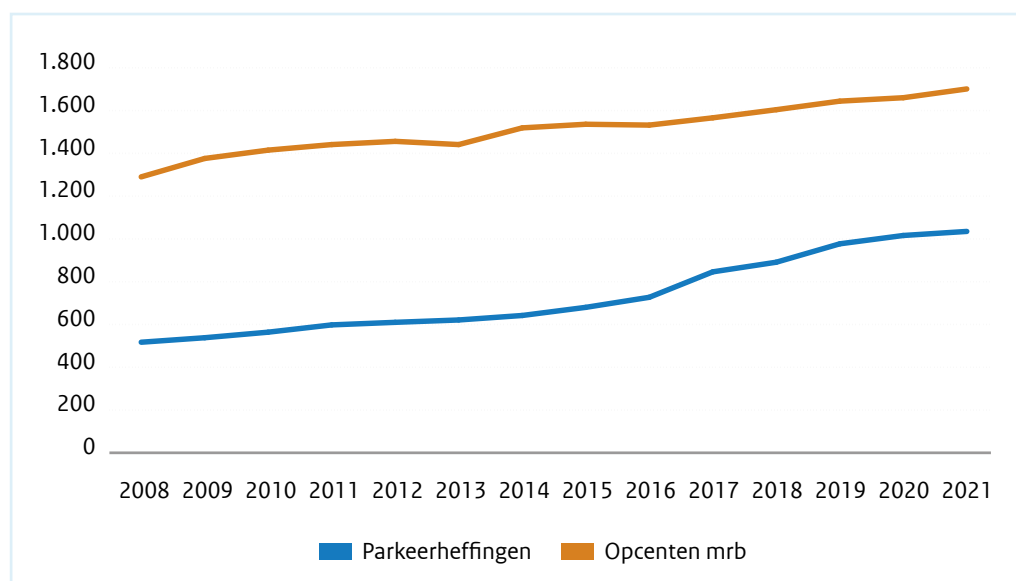
Figuur 3.6 Uitgaven gemeenten aan verkeer en vervoer als percentage bbp.

3.3 Waterschappen

Ook de waterschappen beheren enkele wegen. CBS Statline geeft deze uitgaven niet. De database live-waves.databank.nl geeft wel een overzicht van de 'bruto-uitgaven' aan wegen. Hierbij wordt vermeld dat er soms bijdragen voor projecten van andere overheden ontvangen zijn. Tussen 2009 en 2020 variëren de bedragen tussen de € 10 en € 34 miljoen. Vergeleken met de uitgaven van andere overheden is dit een laag bedrag – we hebben er daarom voor gekozen de waterschappen niet verder mee te nemen.

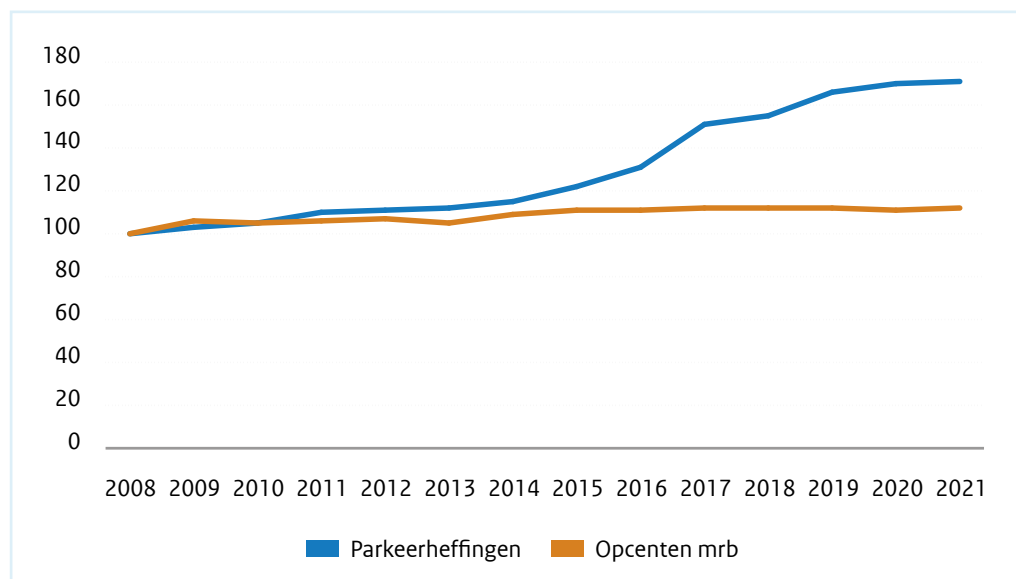
3.4 Inkomsten: opcenten mrb en parkeerheffingen

De zogeheten opcenten op de mrb komen ten goede aan de provincies – iedere provincie hanteert een ander percentage (zie CBS-Statline). In 2008 bedroegen de opcenten € 1,3 miljard, in 2021 is het begrote bedrag € 1,7 miljard. Gecorrigeerd voor inflatie is de stijging 12%. In absolute bedragen zijn de opcenten gestegen met 31%; dit is een substantieel hogere stijging dan de toename met 18% van de mrb-inkomsten van het Rijk.



Figuur 3.7 Opcenten mrb en inkomsten parkeerheffingen (miljoen €).

Met name gemeenten innen daarnaast parkeerheffingen: parkeergelden, maar ook vergunningen en naheffingen ('boetes'). Deze laatste zijn formeel belastingen, en worden in de CBS-statistieken daarom als belastinginkomsten meegenomen (en niet uitgesplitst). De inkomsten hiervan zijn in de loop van de onderzochte periode verdubbeld van € 520 miljoen in 2008 naar ruim € 1 miljard in 2021. In een vast prijspeil bedraagt de stijging 71%.

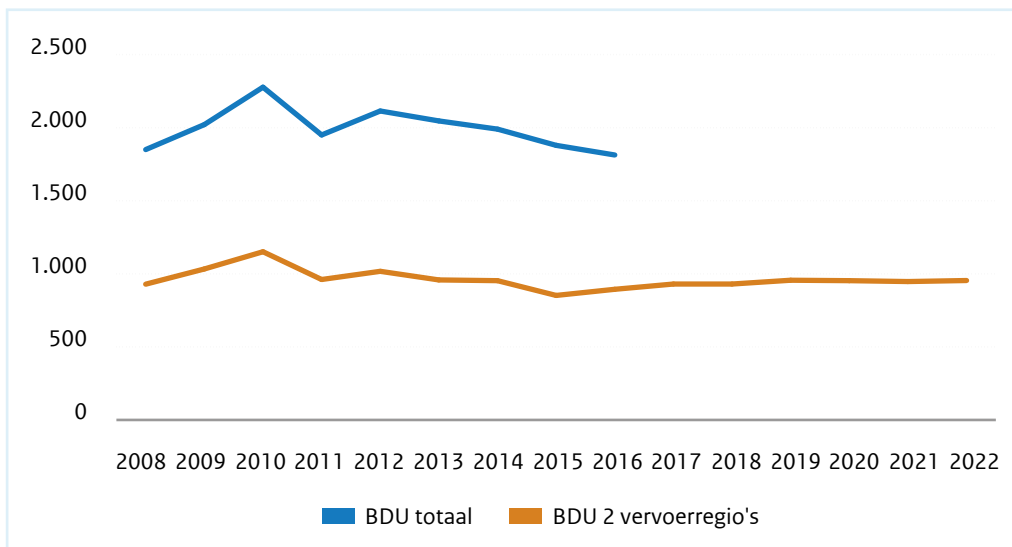


Figuur 3.8 Inkomsten uit parkeerheffingen en -belastingen gemeenten (vast prijspeil, index 2008 = 100).

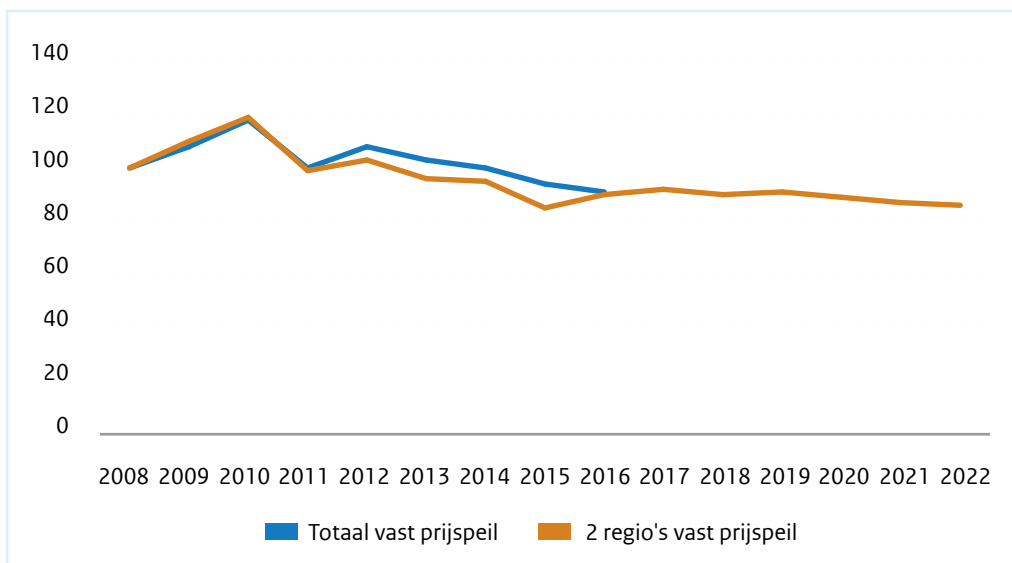
3.5 Rijksbijdrage aan de regio

Voor 2005 ontvingen provincies en zogeheten kaderwetgebieden (als voorganger van de vervoerregio's) tal van specifieke en algemene uitkeringen van het Rijk. In 2005 werden deze bijdragen vervangen door een zogeheten Brede Doeluitkering (BDU). Deze mocht vrij besteed worden aan verkeers- en vervoersdoeleinden. Sinds 2016 ontvangen alleen de 2 toen gevormde vervoerregio's, Amsterdam en Rotterdam-Den Haag, een BDU. In dat jaar kregen de provincies nog een geoormerkte zogeheten decentralisatiebijdrage, die daarna is opgegaan in een algemene bijdrage uit het Provinciefonds (Ecorys & Van Berkel advies, 2019).

In 2008 bedroeg de BDU bijna € 2 miljard, en steeg naar € 2,2 miljard om vervolgens te dalen naar € 1,8 miljard in 2016. Ruwweg de helft van dat bedrag werd in dat jaar uitgekeerd aan de beide huidige vervoerregio's. Na 2016 halveerde de BDU dan ook. In absolute bedragen was de BDU in 2016 ongeveer gelijk aan die in 2008; na correctie voor inflatie was deze 11% lager. De BDU voor de beide huidige vervoerregio's was gecorrigeerd voor inflatie in 2021 bijna 15% lager dan in 2008.



Figuur 3.9 Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (miljoen €).

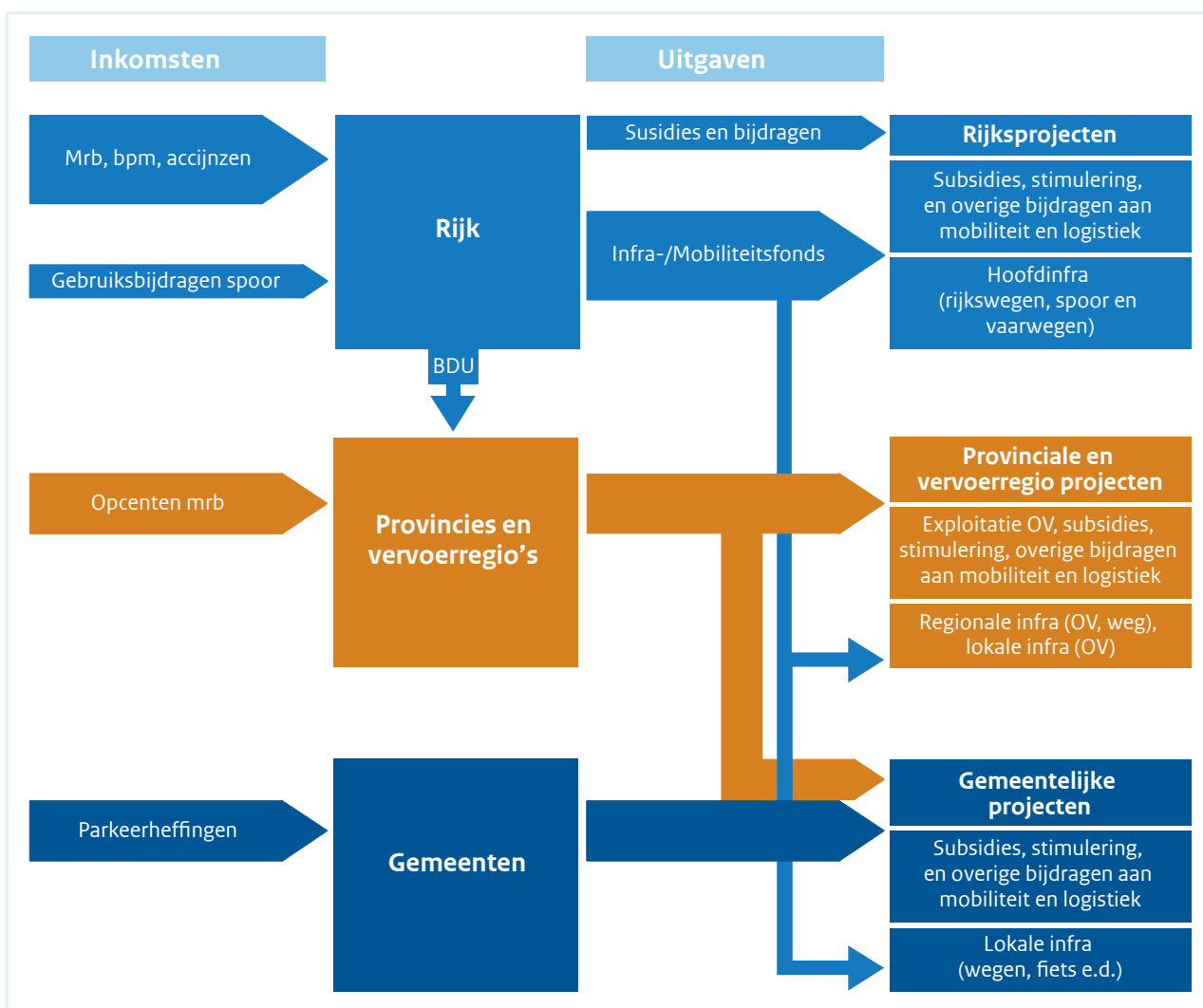


Figuur 3.10 Brede Doeluitkering (index 2008 = 100, vast prijspeil).

4 Totalen

In dit hoofdstuk presenteren we de totale inkomsten en uitgaven die samenhangen met verkeer en vervoer. Hierbij zijn dubbel tellingen voorkomen (de BDU is bijvoorbeeld gerekend als een uitgave van de provincies – zie de bijlage). Eerst komt het totaal aan bod, opgesplitst naar de afzonderlijke overheden. Vervolgens kijken we naar de totale uitgaven per modaliteit. De inkomsten komen daarna aan bod, en we eindigen met het financiële saldo.

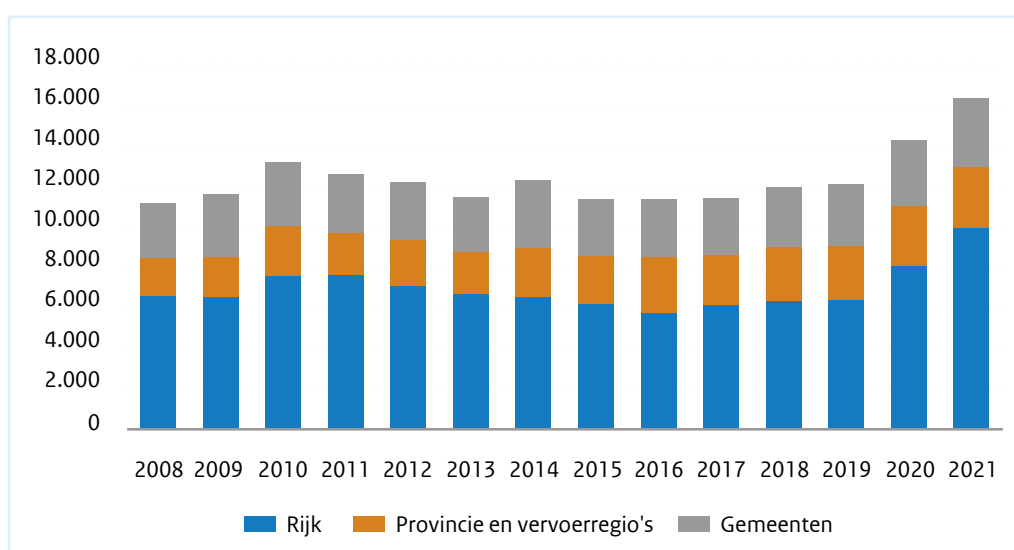
Figuur 4.1 vat de belangrijkste reguliere inkomsten en uitgaven samen die samenhangen met het verkeer en vervoer. Dit betreft de reguliere stromen; overheden dragen op ad-hoc basis bij aan elkaars projecten. De dikte van de pijlen geeft een globale indicatie van de grootte van de bedragen.



Figuur 4.1 Overzicht van de belangrijkste overheidsinkomsten en -uitgaven aan verkeer en vervoer.

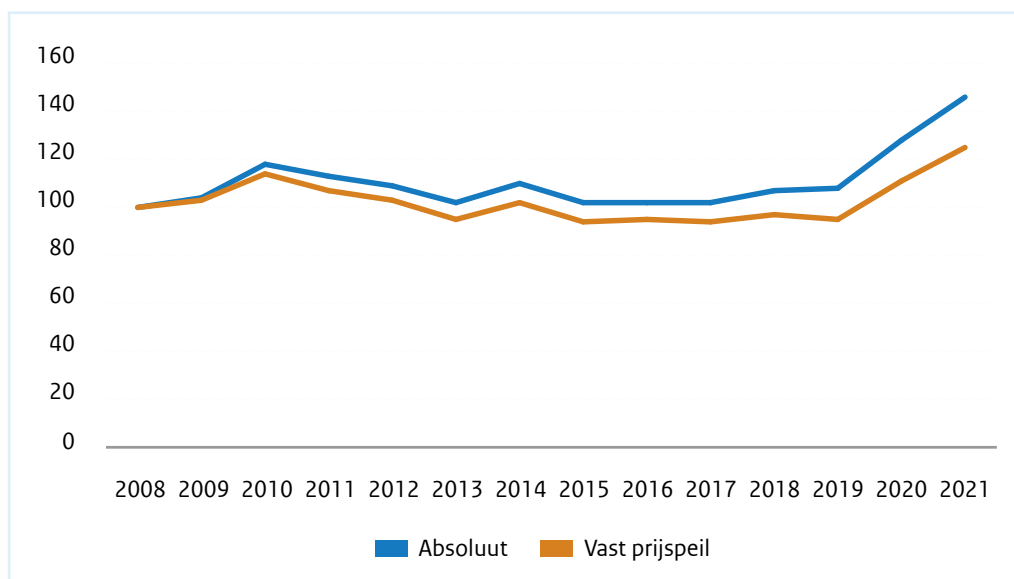
4.1 Totale uitgaven

De totale uitgaven aan verkeer en vervoer van de diverse overheden bedroegen ruim € 11 miljard in 2008, en liepen met diverse schommelingen op tot € 12 miljard in 2019. Het aandeel van het Rijk daalde van 59% in 2008 naar 52% in 2019, en dat van de provincies steeg van 17% naar 22%. Het aandeel van de gemeenten was in deze periode vrij stabiel (van 25% naar 26%). In 2020 en 2021 zijn de uitgaven van het Rijk aan verkeer en vervoer substantieel hoger, die van de provincies in beperktere mate. Een belangrijke reden hiervoor zijn de niet-structurele uitgaven in verband met de coronapandemie (met name beschikbaarheidsvergoedingen voor het ov), maar ook de begrote uitgaven van het Infrastructuurfonds zijn hoger.



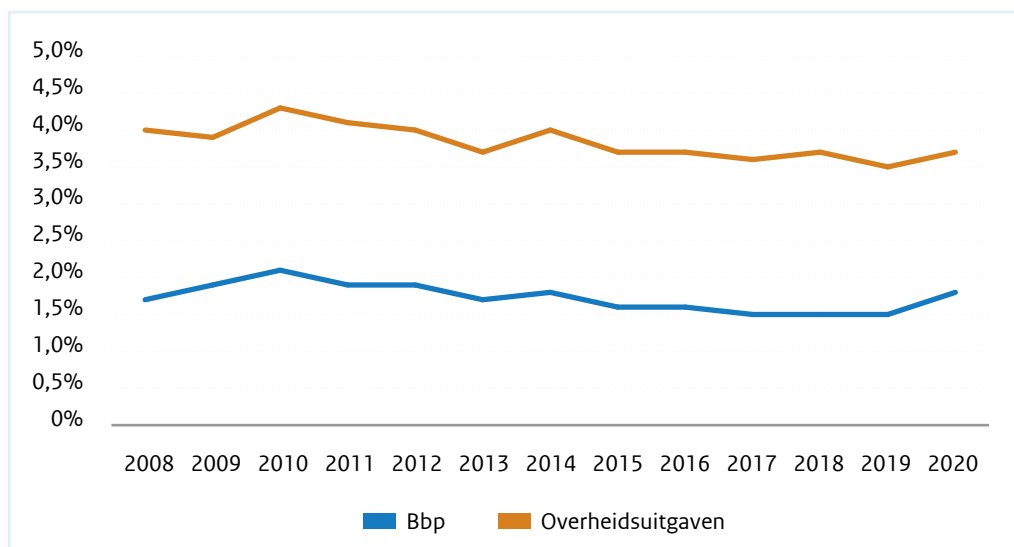
Figuur 4.2 Totaal aan uitgaven naar de afzonderlijke overheidslagen.

In absolute zin zijn de uitgaven sinds 2008 dus gestegen. Corrigeren we voor het prijspeil, dan zijn de uitgaven in 2019 echter 5% lager dan in 2008 (zie figuur 4.3). De daarop volgende stijging wordt deels veroorzaakt door de coronapandemie.



Figuur 4.3 Uitgaven alle overheidslagen (index 2008 = 100).

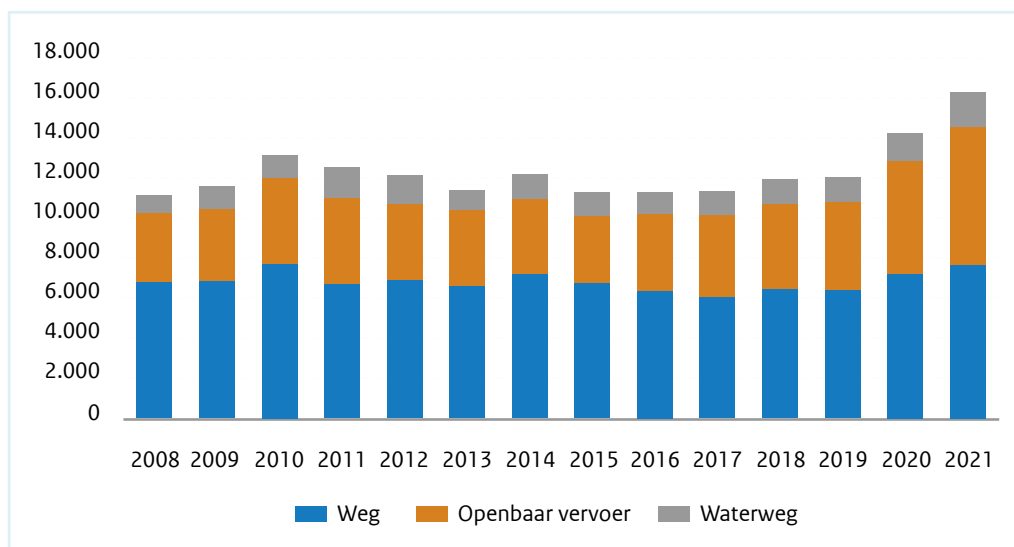
Zetten we de totale uitgaven af tegen het bbp, dan stegen deze tot 2,1% in 2010, om vervolgens te dalen tot 1,5% in 2019. In 2020 stegen de totale uitgaven tot 1,8%, door hogere uitgaven en de daling van het bbp. Het aandeel in de totale overheidsuitgaven daalde van 4% in 2008 naar 3,5% in 2019; in 2021 is dit op 3,7% begroot.



Figuur 4.4 Totaal uitgaven als % bbp en % overheidsuitgaven.

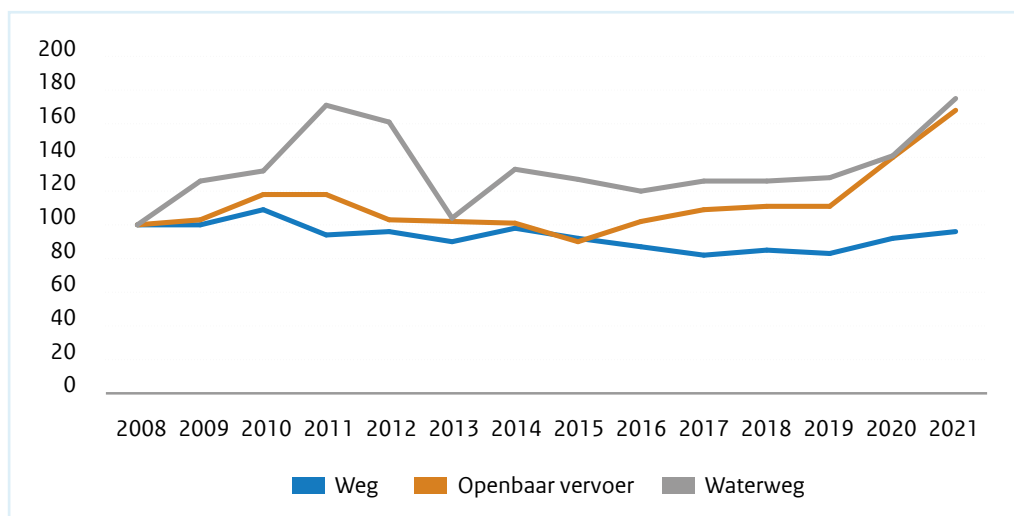
4.2 Totale uitgaven naar modaliteit

Figuur 4.5 geeft een optelling van de uitgaven aan verkeer en vervoer van de gezamenlijke overheden naar modaliteit. De uitgaven aan wegen daalden tussen 2008 en 2019 met enkele honderden miljoenen, terwijl de uitgaven aan ov en waterwegen enkele honderden miljoenen stegen. Het aandeel van de weguitgaven daalde van 61% naar 53%, dat van het ov steeg van 31% naar 36% en dat van de waterwegen van 8% naar 10%. Hierna zijn de (in 2021 begrote) uitgaven aan met name het ov hoger, onder meer door de coronapandemie.



Figuur 4.5 Totaal uitgaven naar modaliteit (miljoen €).

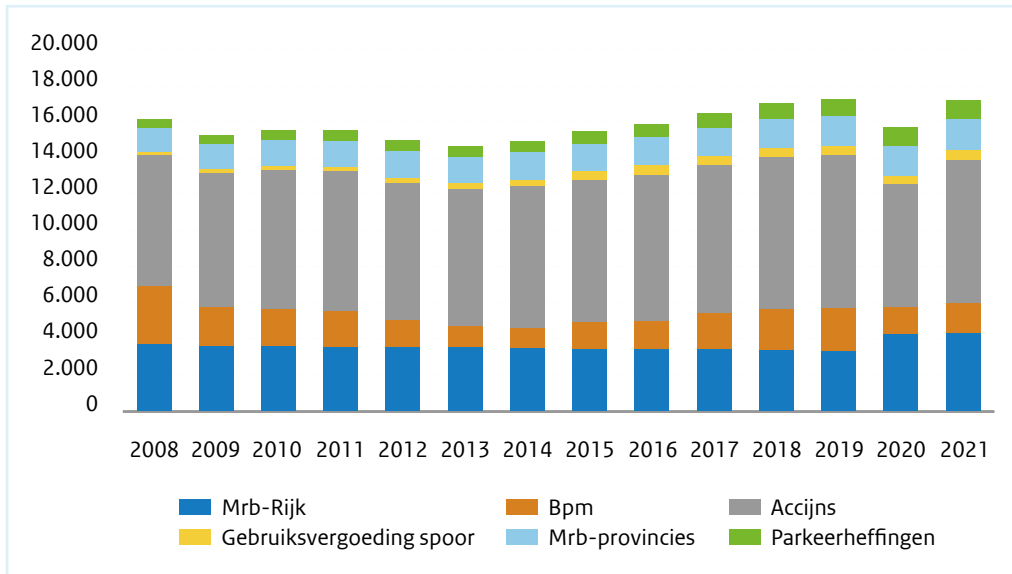
Gecorrigeerd voor inflatie blijkt dat de totale uitgaven voor de weginfrastructuur zijn gedaald, terwijl die voor de andere twee modaliteiten stegen.



Figuur 4.6 Index uitgaven naar modaliteit in vast prijspeil (2008 = 100).

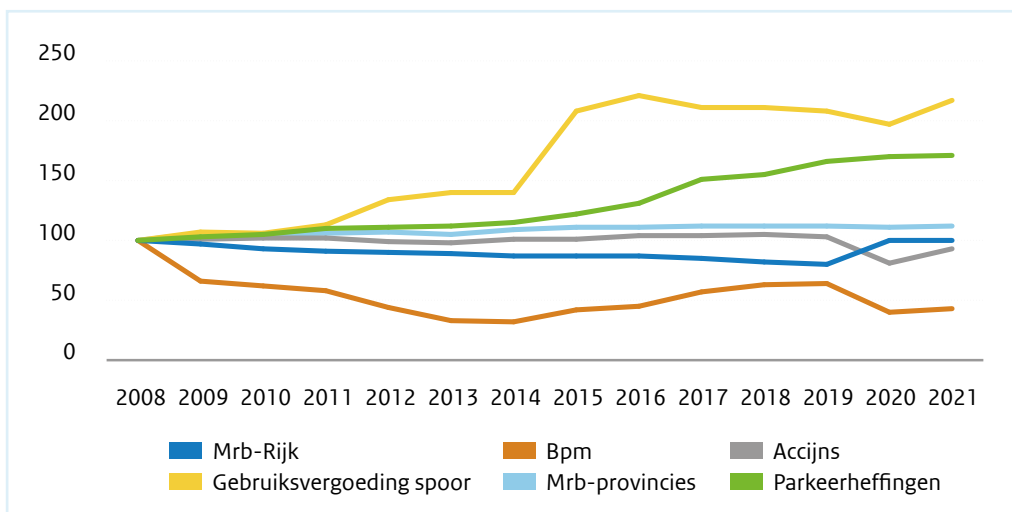
4.3 Totale mobiliteitsspecifieke inkomsten

Figuur 4.7 presenteert het totaal aan inkomsten uit de eerder besproken specifieke belastingen en gebruiksvergoedingen. Het totaal bedroeg in 2008 € 16 miljard, en was in 2019 opgelopen tot bijna € 18 miljard. Door de coronapandemie daalden de inkomsten in 2020.



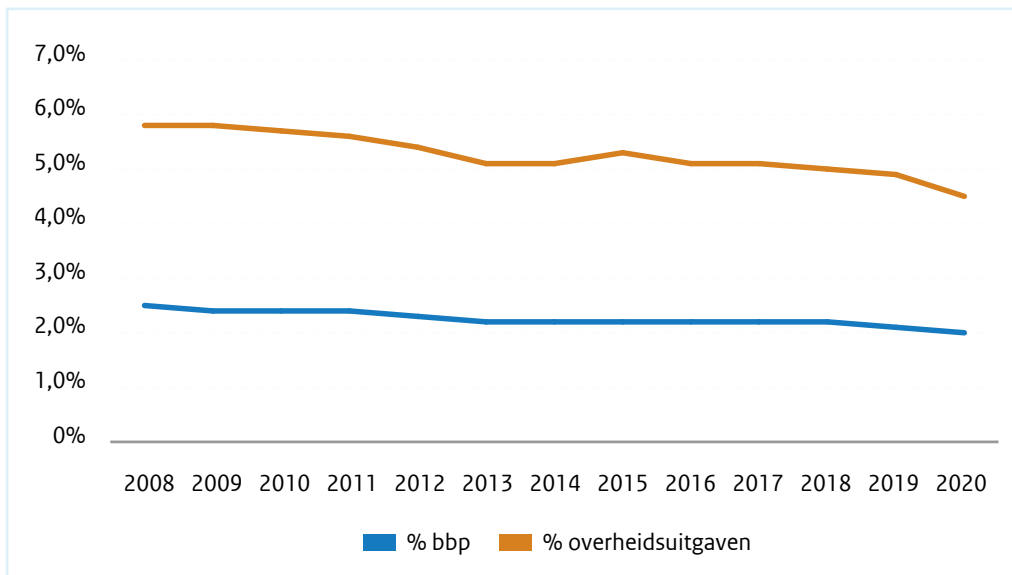
Figuur 4.7 Totaal mobiliteitsspecifieke belastingen en gebruiksvergoedingen (miljoen €).

De totale inkomsten gecorrigeerd voor het prijspeil zijn tussen 2008 en 2019 met zo'n 6% gedaald. Vooral inkomsten uit de bpm daalden relatief fors, die uit de mrb daalden minder sterk. De gebruiksvergoedingen voor het spoor en de parkeerheffingen stegen daarentegen relatief fors, de procenten op de mrb stegen licht. De accijnsinkomsten voor het Rijk zijn per saldo ongeveer gelijk gebleven.



Figuur 4.8 Mobiliteitsspecifieke inkomsten vast prijspeil (index 2008 = 100).

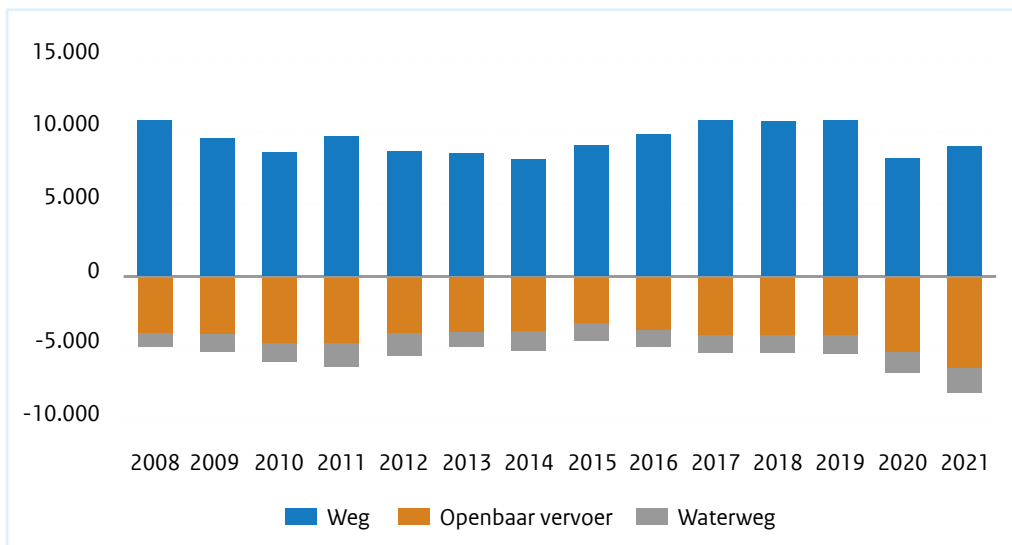
Als we de totale inkomsten uitdrukken als percentage van het bbp, dan blijkt dat dit geleidelijk is gedaald van 2,5% in 2008 naar 2,1% in 2019 en 2% in 2020. Als percentage van de overheidsinkomsten daalden de totale inkomsten van 5,8% in 2008 naar 4,9% in 2019; in 2020 daalden ze verder naar 4,5%.



Figuur 4.9 Inkomsten uitgedrukt als percentage van het bbp en van de overheidsuitgaven.

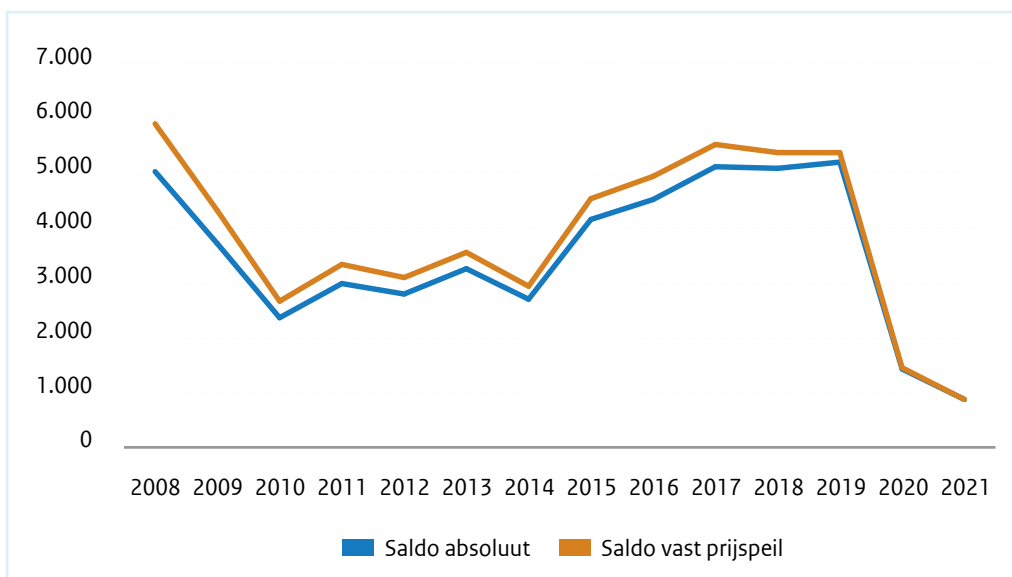
4.4 Saldo

Voor de uitgaven aan de weginfrastructuur is het saldo in de periode 2008-2019 positief, variërend van (afgerond, prijspeil 2021) € 8 tot € 10,5 miljard; voor het ov is er een negatief saldo van € 3 tot € 4 miljard en voor de waterwegen van rond de € 1 miljard. Door de coronapandemie geven de jaren na 2019 een ander beeld: een lager positief saldo voor de weg en een hoger negatief saldo voor het ov. Dit saldo heeft betrekking op de overheidsbegrotingen, de marktordening verschilt per modaliteit. Verder is van belang dat bij de inkomsten geen algemene belastingen (zoals btw, loon- en inkomsten- en vennootschapsbelasting) zijn meegenomen.



Figuur 4.10 Financieel saldo uitgaven en specifieke inkomsten per modaliteit (vast prijspeil).

Als we tot slot het totale financiële saldo van de modaliteiten gezamenlijk bepalen, ontstaat het beeld uit figuur 4.11. In de eerste jaren na 2008 nam het financiële saldo af, om na 2015 weer uit te komen op min of meer hetzelfde saldo als in 2008, namelijk rond de € 5 miljard. De afgelopen jaren is het saldo door de coronapandemie sterk afgenomen.



Figuur 4.11 Financieel saldo- uitgaven en specifieke inkomsten verkeer en vervoer (miljoen €).

5 Tot slot

De bedragen uit de voorgaande hoofdstukken zijn een weergave van de inkomsten en uitgaven aan verkeer en vervoer in Nederland in de periode 2008-2021, waarbij de tijdreeksen via diverse aannames zo goed mogelijk zijn opgesteld. De uitgaven en inkomsten, zowel in het totaal als in de opsplitsingen, zijn uiteindelijk het resultaat van beleidskeuzes van de afzonderlijke overheden die hier verder niet geanalyseerd zijn.

De financiële inkomsten en uitgaven vertellen daarbij niet het hele verhaal. Naast de specifieke belastingen en heffingen zijn er ook algemene belastingen en heffingen die we niet meegenomen hebben. Ook zijn alle modaliteiten anders georganiseerd: soms zijn er vervoersbedrijven en (semi-) publieke organisaties waarvan de inkomsten en uitgaven niet via overheidsbegrotingen lopen. Ook worden er tal van maatregelen genomen die geen of een relatief beperkt effect hebben op de uitgaven en inkomsten van overheden, maar wel een (grote) invloed kunnen hebben op de mobiliteit. Hierbij kan het gaan om regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van uitstoot, geluid en verkeersveiligheid, het ruimtelijke-orderingsbeleid, maatregelen om de infrastructuur beter te benutten en maatregelen om het gedrag te beïnvloeden.

Verkeer en vervoer hebben verder tal van effecten op de samenleving – waarmee overheden ook rekening houden. Positief zijn de effecten op de economie en de mogelijkheden voor mensen om activiteiten te ontplooiën. Negatief zijn de effecten op klimaat, leefomgeving en milieu – deze verschillen bovendien sterk tussen de afzonderlijke modaliteiten. Het wegverkeer heeft relatief grote negatieve effecten, het ov en de binnenvaart hebben die veel minder. De financiële inkomsten en uitgaven geven in die zin geen beeld van de totale maatschappelijke kosten en baten voor de samenleving.

Summary

From 2008 to 2019 the Dutch government's total expenditure for traffic and transport increased from approximately € 11 billion to € 12 billion. This increase was not gradual: expenditures increased until 2010, then decreased until 2013, before increasing again. Adjusted for inflation, the decrease amounted to € 0.6 billion, which, when expressed as a percentage of gross domestic product (GDP), is a decrease from 1.7% to 1.5%. The national government's share in this expenditure fell from 59% to 52% during this period; the share for the provinces and transport regions increased from 17 to 22%; and the municipalities' share remained largely the same. Most expenditures pertained to road infrastructure, although its share fell from 61% to 53%. The share for rail and public transport increased from 31% to 36%, and that of waterways from 8% to 10%.

Total revenues from specific taxes, excise duties and levies increased from approximately € 16 billion to € 17 billion during this period, general taxes (as VAT, income tax, corporate tax) excluded. When adjusted for inflation, revenues fell by € 1 billion, from 2.5% to 2.1% of GDP, and this largely pertained to revenue from road transport.

The balance for revenues and expenditures was approximately € 5 billion in both 2008 and 2019; the balance was often lower in the intervening years. When adjusted for inflation, this balance decreased by more than € 0.5 billion from 2008 to 2019. The positive balance for road traffic generally fluctuated between € 7.5 and € 10 billion, while public transport (€ 3-4 billion) and waterways (around € 1 billion) had negative balances. The impact on climate, road safety, the environment and living environment are excluded; moreover, there are large differences between the modalities here. Consequently, the balance does not provide a satisfactory picture of the total costs and benefits of traffic and transport for society.

Due to the corona pandemic, (budgeted) expenditures are higher after 2019, which is owing to so-called availability fees for public transport, but also due to higher government expenditure on infrastructure. Revenues – such as motor vehicle sales taxes and excise duties – are lower. Consequently, the budgeted balance is budgeted to decrease sharply to less than € 1 billion in 2021.

Research study objective: to map trends in government revenues and expenditures in the Netherlands

The collective authorities are the managers of infrastructure for roads, public transport (PT) and waterways, contributing to the operation of public transport. There are also various specific taxes, excise duties and levies. Owing to the method of administration, changes to the financing system and trends in datasets, no satisfactory insights were available into how the government's financial revenues and expenditures have developed. This study corrects for that fact while providing an overview of these trends from 2008 onwards.

The findings for the total expenditure and revenue and their balance are detailed above, the other findings below.

National government expenditures decrease in relation to GDP, the share for maintenance increases

The national government pays for the construction and maintenance of infrastructure through the Infrastructure Fund (from 2022: Mobility Fund). Additionally, the Ministry of Infrastructure and Water Management's (IenW) regular budget includes expenditures for subsidies, non-infrastructure measures and other contributions. Government expenditure amounted to approximately € 6 billion in both 2008 and 2020; this figure rises to € 7 billion in the 2021 and 2022 budgets. Expressed as a percentage of GDP, the Infrastructure Fund expenditure decreased from 2.2% in 2008 to 1.7% in 2020.

Adjusted for inflation, expenditure on roads, rail and public transport decreased slightly, while expenditure on waterways increased. On balance, the share of expenditure for construction decreased by a few percentage points, and increased slightly for maintenance. The budgeted expenditure for 2021 and 2022 will increase as a result of the coronavirus pandemic (particularly the so-called availability fees for public transport), but also due to higher expenditure from the Infrastructure Fund.

Revenues are also decreasing relative to GDP, especially fixed car taxes

Road transport accounts for the vast majority of revenues. On balance, revenues remained virtually unchanged from 2008 to 2019: approximately € 14 billion. Adjusted for inflation, they fell by 15%. Expressed as a percentage of GDP, this is a decrease from 2.2% to 1.7%. In particular, revenues from motor vehicle purchase taxes and, to a lesser extent motor vehicle taxes, decreased. Rail operator user fees rose relatively sharply, amounting to approximately € 800 million in 2020.

The provinces and transport regions' expenditures increased, while the municipalities' remained relatively stable

The provinces and transport regions' expenditures increased from € 1.8 billion in 2008 to € 2.7 billion in 2019. Adjusted for inflation, these expenditures increased by some 40%. Expressed as a percentage of GDP, this amounted to 0.35% in 2019 and 0.3% in 2008. The increase is primarily due to higher expenditure on public transport.

The municipalities' expenditure on infrastructure increased in absolute terms from € 2.8 to over € 3.0 billion. Adjusted for inflation, this is a modest increase (4%). Expressed as a percentage of GDP, this was slightly higher than 0.4% in 2008, and slightly lower in 2019. This primarily pertained to expenditures on roads and parking – this includes other infrastructure and measures for cycling and walking, for example.

Provincial and municipal revenues increased, particularly parking fees

The provinces collect surcharges on motor vehicle taxes (MVT): these increased from € 1.3 billion in 2008 to € 1.7 billion in 2019. The municipalities' revenues from parking fees nearly doubled during that period, from approximately € 500 million to nearly € 1 billion. These revenues also increased when adjusted for inflation.

The EU's contribution is limited to several tens of millions of euros per year

During the years 2014-2020, the European Union contributed an average of some € 75 million annually to various mobility-related projects in the Netherlands (including other modalities). A large part of these contributions did not go to governments, however, but rather to other parties. The EU's contribution to IenW projects averaged approximately € 16 million per year, and the contributions to local governments several million per year.

Table S1 The Dutch government's mobility-specific revenues and expenditures for traffic and transport.³

| | 2008 | 2019 | 2021 ⁴ |
|---|------|------|-------------------|
| Expenditures | | | |
| Amount (billion €) | 11.1 | 12.0 | 16.3 |
| Fixed price level index | 100 | 95 | 125 |
| % GDP | 1.7% | 1.5% | nb |
| % Government expenditure | 4.0% | 3.5% | nb |
| -% National government | 59% | 52% | 61% |
| -% Provinces + transport regions | 17% | 22% | 19% |
| -% Municipalities | 25% | 26% | 21% |
| -% Roads | 61% | 53% | 47% |
| -% Public transport | 31% | 36% | 42% |
| -% Waterways | 8% | 10% | 11% |
| Revenues | | | |
| Amount (billion €) | 16.2 | 17.3 | 17.2 |
| Fixed price level index | 100 | 94 | 91 |
| % GDP | 2.5% | 2.1% | nb |
| % Government revenue | 5.8% | 4.9% | nb |
| -% MVT National Government | 23% | 19% | 25% |
| -% GDP | 20% | 14% | 10% |
| -% Excises | 45% | 49% | 46% |
| -% User fees rail | 1% | 3% | 3% |
| -% Surcharges MVT Provinces | 8% | 10% | 10% |
| -% Parking fees | 3% | 6% | 6% |
| Balance | | | |
| Amount (billion €) | 5.0 | 5.2 | 0.9 |
| Fixed price level index | 100 | 91 | 15 |
| - Roads (billion €, price level 2021) | 10.7 | 10.7 | 9.0 |
| - Public Transport (billion €, price level 2021) | -3.8 | -4.0 | -6.3 |
| - Waterways (billion €, price level 2021) | -1.0 | -1.3 | -1.8 |

³ Only mobility-specific revenue is included; general taxes and levies, such as VAT, income and corporation taxes, are excluded. And it only pertains to revenues and expenditures that flow through government budgets – the various modalities differ from one another in the extent to which they are publicly or privately funded. Additionally, the modalities differ greatly in terms of other effects (such as climate, road safety, the environment and living environment). The balance therefore does not provide the total picture.

⁴ Budgeted amounts. The coronavirus impacted both revenues (lower) and expenditures (higher).

In conclusion: amounts provide a limited picture

Financial revenues and expenditures do not tell the whole story about policy choices. Governments implement numerous measures that have no or a relatively minor impact on their expenditures and revenues, but which can have a (major) impact on mobility. Examples include regulations pertaining to emissions, noise and road safety, spatial planning policy, and measures focused on making better use of infrastructure and influencing behaviour.

The traffic and transport sector also has many non-financial effects. The effects on the economy and peoples' ability to pursue activities are positive. Negative are the effects on the climate, road safety, the environment and living environment, for which large differences exist between the modalities. In this respect, financial revenues and expenditures provide a limited picture of the total costs and benefits for society.

Bijlage

Toelichting

Figuur 2.1 *Opbouw Infrastructuurfonds*

- De absolute bedragen zijn overgenomen uit de jaarverslagen en de slotwet van de desbetreffende jaren, zoals gepubliceerd op www.rijksfinancien.nl. De bedragen in 2021 zijn de bedragen uit de 'eerste supplementaire', voor 2022 komen ze uit de begroting. Dit geldt tenzij anders vermeld ook voor de bedragen in de volgende figuren.
- In de jaren 2008-2012 zijn de begrotingsartikelen 11 en 16, die later overgegaan zijn naar het Deltafonds, niet meegenomen.
- In de jaren 2009-2011 waren hoge uitgaven voor Railinfrabeheer opgenomen, die ook als ontvangsten geboekt zijn. Hiervoor is gecorrigeerd.
- In 2021 is door de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan eenmalig een hoog bedrag (ruim € 7 miljard) opgenomen bij rente en aflossing. Door uitstel is dit in de begroting van 2022 opnieuw het geval. Hier is voor gecorrigeerd.

Figuur 2.2 *Ontwikkeling Infrastructuurfonds absoluut en gecorrigeerd voor inflatie*

- Als 'inflatie' is de index van bruto-overheidsinvesteringen (iboi) gebruikt. Hoewel er in afzonderlijke jaren verschillen zijn, is de totale prijsontwikkeling in de periode 2008-2020 overigens vrijwel gelijk aan de inflatie berekend via de consumentenprijzen. Bron: 2008-2020: CBS-Statline. Voor 2021 en 2022 is de raming van het CPB (2021) gebruikt. Ook in de andere figuren die cijfers in een vast prijspeil presenteren, is de iboi toegepast.

Figuur 2.3 *Uitgaven Infrastructuurfonds als percentage van het bbp*

- Bron BBP: CBS Statline. Voor 2021 en 2022 is logischerwijs nog geen bbp bekend.

Figuur 2.4 *Verdeling over modaliteiten*

- Als basis zijn de uitgaven aan het hoofdwegennet, het spoor en de vaarwegen genomen.
- De Tweede Kamer wijst zogeheten grote of megaprojecten aan, die afzonderlijk worden begroot en via voortgangsrapportages aan het parlement worden verantwoord. Deze worden in de begroting van het Infrastructuurfonds als een gezamenlijk apart artikel opgenomen. Daarom is per jaar een handmatige opsplitsing naar modaliteiten gemaakt. Alleen ZuidasDok is een gecombineerd spoor- en wegproject. De verdeling van deze uitgaven is gedaan op basis van de uitgaven aan het weg- versus ov-deel. De overige kosten zijn naar rato toegedeeld.
- Het Rijk kan ook bijdragen aan grote regionale projecten. In het kader van het MIRT kan dit bij projecten groter dan € 112,5 miljoen, bij beide vervoerregio's is de grens € 225 miljoen. De uitgaven aan lokaal-regionale projecten zijn ook afzonderlijk bij de modaliteiten opgeteld. Ov-projecten zijn hierbij opgeteld bij het spoor. Daarnaast is er een afzonderlijke bijdrage aan overheden in het noorden, de zogeheten Zuiderzeelijngelden. De begrotingen geven geen uitsplitsing naar modaliteit. Aangenomen is dat dit ov-projecten betreffen, op basis van een gevonden omschrijving in één specifiek jaar.

- In de periode 2011-2015 is onder overige kosten een substantieel bedrag aan apparaatskosten RWS opgenomen die modaliteitoverstijgend zijn. Blijkens de toelichtingen werden deze kosten voor en na die tijd via een verdeelsleutel verdeeld over de modaliteiten weg en vaarweg. Hier zijn deze kosten verdeeld naar rato van de overige uitgaven. Hetzelfde geldt voor de post 'overig' (in 2021 en 2022 heeft die betrekking op het nieuwe begrotingsartikel over brede verkenningen).

Figuur 2.6 Opsplitsing instandhouding en aanleg

- Als basis zijn de gerapporteerde bedragen genomen over kosten voor instandhouding (beheer, onderhoud, vervanging, renovatie) en aanleg.
- Bij de PPS-projecten is op basis van algemene kengetallen die veelal in MKBA's gebruikt worden, aangenomen dat de instandhoudingskosten van spoorprojecten 2,5% per jaar zijn; bij wegen en vaarwegen is 1,5% aangenomen. Uitgaande van een termijn van 25 jaar betekent dit dat bij spoor 27% van de beschikbaarheidsvergoeding besteed wordt aan instandhouding, bij (vaar)wegen is dit 18%. Deze percentages zijn gebruikt om de uitgaven aan beide categorieën toe te delen.
- De in 2011-2015 apart opgenomen apparaatskosten RWS die opgenomen waren bij de overige kosten, zijn naar rato verdeeld. Hetzelfde geldt voor de post 'overig'.

Figuur 2.9 en tabel 2.1 Uitgaven IenW

- Het betreft Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting. Tussen 2012 en 2022 zijn er artikelen opgesplitst naar modaliteit. Voor 2012 had de begroting een geheel andere indeling – daarom is dit niet meegenomen in deze figuur.
- In 2020, 2021 en 2022 zijn er hoge uitgaven in verband met de coronapandemie (met name beschikbaarheidsvergoedingen voor het ov). Daarom is dit in een aparte tabel opgenomen – de figuur wordt anders moeilijk leesbaar.
- De kosten van de beleidskern van het ministerie zijn niet toegedeeld aan de modaliteiten. Hier is voor gekozen omdat die toedeling bij de decentrale overheden niet goed mogelijk is.

Figuur 2.10 Belastinginkomsten verkeer en vervoer Rijk

- Bron: 2008-2020 CBS Statline. 2021 en 2022: 1e supplementaire en begroting.

Figuur 2.13 Bijdragen aan infrastructuur, spoorvervoerders en overige derden

- Vanaf 2012 is de hoogte van de concessievergoeding overgenomen uit de verantwoording van het Infrastructuurfonds. In de jaren daarvoor is dit niet uitgesplitst. De bedragen (€ 0 miljoen in 2008, € 10 miljoen in 2009 en 2010, € 20 miljoen in 2011) zijn overgenomen uit de vervoerconcessie en worden ook genoemd in het NS-jaarverslag van 2011.

Figuur 2.15 Inschatting EU-bijdrage via het CEF per begunstigde, 2014-2020

- De CEF-bijdragen per project en de partijen die de bijdrage ontvangen, zijn bekend via projectfiches op het internet of de websites van de individuele projecten. De bedragen per partij zijn dat echter niet. Hier is aangenomen dat de bijdragen gelijk verdeeld zijn over de betrokken partijen.

Figuur 3.1 *Uitgaven provincies en vervoerregio's*

- CBS Statline geeft de baten en lasten van de provincies en zogeheten gemeenschappelijke regelingen. Er is aangenomen dat gemiddeld genomen de baten inkomsten zijn en de lasten uitgaven – grote incidentele posten kunnen dit beeld in een specifiek jaar wel beïnvloeden.
- De opcenten voor de mrb gaan op in de algemene middelen van de provincie, en zijn dus niet opgenomen in de baten van de provincie. Hier is dus niet voor gecorrigeerd.
- Uit de onderliggende uitsplitsingen die op CBS Statline te vinden zijn, blijkt dat in de CBS-statistiek voor alle jaren onder gemeenschappelijke regelingen alleen de Vervoerregio Amsterdam en MRDH (en voorgangers) vallen, en niet de andere kaderwetgebieden zoals die voor 2016 bestonden. Ook is er geen grote trendbreuk in 2016 waarneembaar. Aangenomen is dat deze in de statistiek onder de provincies vallen.
- In 2016 stopt de aanvankelijke statistiek en start een nieuwe op CBS Statline. In dit jaar zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd in de financieringssystematiek (onderdeel daarvan was het opheffen van de BDU voor de meeste kaderwetgebieden). Blijkens de toelichting zijn ook de enquêtes waarop de statistiek gebaseerd is, veranderd. De jaren voor 2016 zijn daardoor niet geheel vergelijkbaar met de jaren erna. Omdat er bij het onderdeel verkeer en vervoer geen grote trendbreuk is te zien, hebben we ervoor gekozen beide statistieken te combineren.
- Bij provincies bevat de oude statistiek tot 2016 een post 'algemeen' naast de gepresenteerde modaliteiten. Deze post is naar rato over de genoemde modaliteiten verdeeld. In de eerste jaren was er nog een aparte (kleine) post 'boot- en veerdiensten'. Die is opgeteld bij waterwegen.
- Bij ov zitten ook de uitgaven aan regionale luchthavens. Dit is niet gemeld bij de figuur (het overgrote deel zal immers betrekking hebben op ov).
- Bij de uitgaven is de BDU van het Rijk voor beide vervoerregio's opgenomen – in de statistiek is te zien dat er een vergelijkbaar bedrag als inkomensoverdracht van het Rijk is, waardoor de baten en lasten per saldo vrijwel op '0' uitkomen. De verdeling van de BDU naar modaliteiten is gedaan conform de baten zoals ze in de statistiek staan. Uit de statistiek blijkt dat er bij de post 'verkeer en vervoer' bij de provincies in de statistiek geen overdracht van het Rijk opgenomen is. Er is in 2016 ook geen trendbreuk waarneembaar. Daarom is bij de provincies de ontvangen BDU niet opgeteld bij de uitgaven.

Figuur 3.4 *Uitgaven gemeenten*

- CBS Statline presenteert de baten en lasten van het totaal aan gemeenten in relatie tot verkeer en vervoer. Aangenomen is dat gemiddeld genomen de baten betrekking hebben op de inkomsten en de lasten op de uitgaven.
- De parkeerheffingen gaan naar de algemene middelen en zijn niet opgenomen bij de baten – hier is dus niet voor gecorrigeerd.
- De figuur presenteert het saldo aan baten en lasten – de baten zullen voor een groot deel betrekking hebben op bijdragen van de provincie of vervoerregio's. Die uitgaven zijn daar opgenomen.
- Evenals bij de provincies start CBS Statline in 2016 een nieuwe reeks onder dezelfde naam, omdat veel zaken veranderd zijn. Bij verkeer en vervoer is geen trendbreuk waarneembaar in de cijfers – aangenomen is daarom dat er in de nieuwe statistiek geen grote wijzigingen zijn opgetreden.

Figuur 3.7 en 3.8 *Opcenten mrb en parkeerheffingen gemeenten*

- Bron: CBS Statline. Voor 2021 is het begrote bedrag opgenomen. Zoals eerder aangegeven, komen deze inkomsten ten goede aan de algemene middelen.
- Bij de parkeerheffingen zijn ook de zogeheten naheffingen opgenomen. Het gaat hierbij formeel gezien niet om boetes, daarom worden deze geadministreerd als belastinginkomsten.

Figuur 3.9 BDU

- In 2016 zijn de BDU uit de vervoerregio's (begroting IenM) en de Decentralisatiebijdrage Verkeer en Vervoer (begroting Provinciefonds) bij elkaar opgeteld.
- Na 2016 is de BDU alleen voor 2 vervoerregio's voortgezet, de rest is opgegaan in de algemene uitkering van het Provinciefonds.
- De BDU-uitkering aan specifieke provincies en regio's is niet in een openbare bron gevonden. Deze zijn daarom gebaseerd op de BDU-uitgaven per regio of provincie zoals de directie FenI die uit de SAP-administratie heeft aangeleverd. Er is in de meeste jaren een kleine afwijking doordat er uit de BDU ook middelen voor overkoepelende activiteiten (zoals KpVV) worden bekostigd. Deze zijn naar rato toegedeeld.
- NB. De BDU is niet meegenomen bij de uitgaven van het Rijk in hoofdstuk 4. Dit omdat het om ontvangsten gaat van de provincies en regio's en vervolgens weer om uitgaven. Het ook meenemen van de BDU bij de uitgaven Rijk zou dus tot een dubbeltelling leiden.

Figuur 4.1 Totale uitgaven per overheid

- Het bedrag bij het Rijk is de optelsom van de uitgaven van het Infrastructuurfonds, de eerder gepresenteerde artikelen van de IenW-realisatie en de gebruiksvergoeding voor het spoor. Deze laatste wordt door de vervoerders aan ProRail betaald, die dit geldt weer besteedt aan de infrastructuur. De overige kosten van ProRail zijn opgenomen als uitgaven in het Infrastructuurfonds.
- Zoals eerder vermeld, is de BDU niet meegenomen bij de uitgaven van het Rijk, omdat dit tot een dubbeltelling met de uitgaven van provincies en vervoerregio's zou leiden.
- De uitgaven van de voorgangers van IenW in de jaren 2008 en 2011 zijn niet bekend doordat de begrotingsopbouw toen geheel anders was dan in de jaren daarna. Om de uitgaven in deze jaren te benaderen is het bedrag van 2012 gebruikt, gecorrigeerd voor het prijspeil. Omdat het een relatief klein bedrag betreft ten opzichte van de uitgaven via het Infrastructuurfonds, is het effect op de totaaluitkomst naar verwachting klein.

Figuur 4.3 Totaal uitgaven als % bbp en % overheidsuitgaven

- Bron overheidsuitgaven (en in een latere figuur overheidsinkomsten): CBS Statline.

Referenties

CPB (2021). *Augustusraming 2021-2022*. Den Haag: Centraal Planbureau.

European Commission (EC) (2021). *Connecting Europe Facility (CEF) – Transport grants 2014-2020*. Brussel: Europese Unie.

Ecorys & Van Berkel Professionals (2019). *De financiering van lokale verkeer en vervoertaken door provincies en vervoerregio's*. Rotterdam: Ecorys.

KiM (2014). *Mobiliteitsbeeld 2014*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

KiM (2020). *Kerncijfers Mobiliteit 2020*. Den Haag Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Nederlandse overheidsuitgaven en -inkomsten verkeer en vervoer

Januari 2022

ISBN/EAN: 978-90-8902-262-2
KiM-22-A001

Auteur

Sytze Rienstra

Vormgeving

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

*De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de conclusies van deze publicatie
ligt volledig bij het KiM.*

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon: 070 456 19 65

Website: www.kimnet.nl
E-mail: info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl
U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid en in de samenleving. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

www.kimnet.nl

ISBN 978-90-8902-262-2
Januari 2022 | KiM-22-A001

