



De NV Infra zal niet zorgen voor bereikbaarheid

Auteur(s):

Vries, P. de
Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4162, pagina 585, 31 juli 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

publieke-private, samenwerking, verkeer, vervoer

Private financiering van infrastructuur is wenselijk, omdat het zo mogelijk is om infrastructuur aan te leggen zonder dat de financiële situatie van het Rijk hiervoor een beperking vormt. Toch is de toepassing van private financiering voor infrastructuurprojecten tot nu toe beperkt gebleven tot enkele oeververbindingen. De vraag dient zich aan waarom private financiering maar niet op grote schaal tot stand wil komen.

Private financiering van infrastructuur is wenselijk, omdat het zo mogelijk is om infrastructuur aan te leggen zonder dat de financiële situatie van het Rijk hiervoor een beperking vormt. Toch is de toepassing van private financiering voor infrastructuurprojecten tot nu toe beperkt gebleven tot enkele oeververbindingen. De vraag dient zich aan waarom private financiering maar niet op grote schaal tot stand wil komen.

Opvallend is dat in ons land de private financiering van infrastructuur beperkt blijft tot een paar oeververbindingen, terwijl in landen zoals Frankrijk, Spanje en Italië de hoofdinfrastructuur voor een substantieel deel privaat wordt gefinancierd en beheerd. Beter dan te wijzen op de buitenlandse toepassingen is het, om te bezien of dit voor ons land wenselijk of mogelijk is. Een en ander wordt in onderhavig artikel uitgewerkt.

Hiertoe dient zich een drietal clusters van vragen aan. Ten eerste is er de vraag naar het waarom: welke argumenten keren steeds weer terug in pleidooien voor private financiering? Ten tweede is er de vraag naar de mogelijkheid, het wat van de private financiering. Ten derde dient zich de vraag aan naar van de toepasbaarheid, het hoe van de private financiering. Uit onderstaande analyse zal blijken dat private financiering in het algemeen gesproken wenselijk is, maar lang niet in alle - gepropageerde - situaties toepasbaar.

De wenselijkheid

De nota *Een beleidskader voor private financiering* geeft twee motieven voor private financiering van infrastructuur¹. Hoofdmotief is de behoefte aan additionele financieringsbronnen. Daarnaast is er de wens tot vergroting van de doelmatigheid bij de realisatie en exploitatie van infrastructurele projecten.

De behoefte aan additionele middelen is een tamelijk plausibel motief. In de periode 1965-1974 tot 1990 dalen de overheidsinvesteringen in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector (GWW), als indicator voor infrastructurele investeringen, van 2,9 tot 1,4% van het bbp². Daartegenover staat dat sinds het midden van de jaren tachtig de behoefte aan extra infrastructurele investeringen in steeds bredere kring wordt onderkend. Recentelijk is door ABN-Amro onderzoek verricht naar de financieringsbehoefte en de beschikbaarheid van middelen voor infrastructuur. Deze inventarisatie levert voor de periode 1998-2020 een verschil tussen uitgaven en middelen op van ruim zestig miljard gulden³. Private financiering zou in belangrijke mate in een dergelijke behoefte aan additionele middelen kunnen voorzien.

Ten tweede zijn er doelmatigheidsoverwegingen die voor private financiering pleiten. Enerzijds betreffen deze overwegingen de doelmatigheid van aanleg, onderhoud en beheer van de infrastructuur. Zo zal de private sector de bouwrente bij de realisatie van een project in acht nemen, en derhalve de opleveringstermijn zo kort mogelijk houden. Meer algemeen gesteld, biedt de marktsector ruimere mogelijkheden voor optimale aanwending van productiemiddelen dan het budgetmechanisme van de overheid veelal toelaat. Anderzijds gaat het om de allocatieve efficiëntie van het gebruik van infrastructuur. Voorzover private financiering samen gaat met het heffen van een gebruikersbijdrage, bevordert deze een efficiënt gebruik van (door congestie geplaagde) infrastructuur. De transactiekosten van een dergelijke heffing zijn door technische ontwikkelingen (elektronisch rekeningrijden) sterk afgenomen.

Deze overwegingen zijn van toepassing op het Rijk. Immers, het gaat om toepassing van private financiering op de (weg) hoofdinfrastructuur, waarvoor het rijk verantwoordelijk is. Bovendien gaat het hier om private financiering als alternatief voor het financieringsvraagstuk van de overheid. Deze overheid moet wel de rijksoverheid betreffen, daar gegeven de kapitaaldienst van de overige publiekrechtelijke lichamen het aantrekken van financieringsmiddelen voor deze overheden principieel niet het eerste probleem is.

De vorm

Voor een goed begrip van de mogelijkheden van private financiering is het conceptuele onderscheid tussen financiering en bekostiging

van belang. Financiering betreft het aantrekken van eigen of vreemd vermogen voor het doen van een investering. Bekostiging betreft de vergoeding voor de productiemiddelen door middel van opbrengsten. Als beide in handen zijn van de overheid, dan wordt de aanleg van bijvoorbeeld een tunnel gefinancierd via de overheidsbegroting, en hoeven gebruikers niet bij te dragen in de kosten. Deze situatie is de momenteel gebruikelijke, en weergegeven als cel I in [tabel 1](#).

Tabel 1. De vreschillende combinaties van financiering en bekostiging

Financiering	Bekostiging	
	Overheid	private sector
Overheid	I à fonds perdu	II profijtbeginsel
Private sector	III Toepassing Debudgetteringsregel	IV Debudgetteringsregel niet van toepassing

Het is in principe mogelijk om de bekostiging te privatiseren. De overheid blijft in dat geval infrastructuur aanleggen, maar laat de gebruikers bijdragen (cel II van [tabel 1](#)). Dit is in feite de discussie over tolheffing of rekeningrijden.

In dit artikel staat echter de private financiering van infrastructuur centraal. Die is denkbaar met bekostiging door de rijksoverheid: in dat geval financiert een privaat bedrijf de tunnel en betaalt de overheid daar een gebruikers-vergoeding voor. Echter, volgens de begrotingsnormen van Financiën moet met privaat vermogen gefinancierde infrastructuur volledig door private opbrengsten worden bekostigd. Indien dat niet het geval is, dient de betreffende (private) financiering bij het financieringstekort te worden opgeteld (toepassen van de debudgetteringsregel). Immers, indien de privaat gefinancierde infrastructuur door de overheid wordt bekostigd, is dit niet anders dan, zij het via een omweg, een beroep doen op de kapitaalmarkt, waarbij de overheid voor een reeks van jaren uitgavenverplichtingen aangaat. In het licht van deze begrotingsnormering is derhalve prijsstelling bij de exploitatie van privaat gefinancierde infrastructuur onontbeerlijk; de verantwoorde optie wordt weergegeven door cel IV van [tabel 1](#).

Private financiering als 'grand design'

Private financiering kan in principe voor verschillende vormen van infrastructuur toegepast worden. Naast de toepassing voor specifieke projecten, zoals oeververbindingen of een nieuwe spoorlijn, wordt private financiering nogal eens naar voren geschoven als generiek alternatief voor de huidige, publieke financiering van de (weg)hoofdinfrastructuur. De vraag is dan, hoe dat vorm zou kunnen krijgen.

Een vennootschap voor infrastructuur

In de pleidooien voor grootschalige toepassing van private financiering neemt de vorming van een vennootschap ten behoeve van de infrastructuur een voornamelijk plaats in. De commissie Le Blanc stelt een financieringsinstituut van infrastructuur voor⁴, Nederland Distributieland bepleit een verzelfstandiging van het Infrastructuurfonds tot een Infrafonds NV⁵, en ABN-Amro zou willen kiezen voor een Infra Beheer Nederland NV⁶. Door zo een verzelfstandiging ontstaat een "beter inzicht in de kosten van de projecten in de exploitatiefase", "standaardisatie [...] van de financiële organisatie van de projecten", en "reductie van de kans op tegenvallers en overschrijdingen...", aldus het ABN-Amro rapport. De rijksmiddelen voor de infrastructuur, met name die van het Infrastructuurfonds, worden beschikbaar gesteld aan bedoelde NV die zorg draagt voor aanleg en beheer van de infrastructuur. Daarnaast kan de NV uiteraard ook private financieringsmiddelen aantrekken.

Evenwel, voorstellen om het Infrastructuurfonds over te doen gaan in een privaatrechtelijke onderneming zijn om juridische en bestuurlijke redenen bezwaarlijk. Ten eerste komt de ministeriële verantwoordelijkheid in gevaar door de op voorhand ongewisse bijdrage die de overheid moet leveren aan het rendabel maken van principieel private investeringen. Hiermee samenhangend is er het tweede bezwaar dat de creatie van een Infrastructuur NV de creatie van een monopolist is. Dat is een probleem omdat, gelet op de complexiteit van veel (grote) infrastructuurprojecten, er ongetwijfeld velerlei situaties van informatie-asymmetrie zullen ontstaan die door de naar financieel-economisch rendement strevende NV zullen worden uitgebaat. Het derde bezwaar betreft de, eerder genoemde, begrotingsnormen. Het is tamelijk verwonderlijk dat het ABN-Amro rapport voorstelt het Infrastructuurfonds om te vormen "tot een fonds dat de projecten voorziet van publieke cashflow in de exploitatiefase van de projecten" (cel III in [tabel 1](#) dus), zonder ook maar melding te maken van de huidige begrotingsnormen, die zich daartegen verzetten.

Er dient zich de vraag aan of de infrastructuur in haar geheel, waarover het bij zo'n NV toch ongeveer gaat, niet zozeer een maatschappelijke dimensie is verbonden, dat deze zich moeilijk laat vatten in bedrijfseconomische termen als cashflow, en dat derhalve het beter is deze in principe door de overheid zelf te laten financieren.

Tolheffing

De tolheffing voor autosnelwegen is een tweede kwestie bij private financiering als grand design. Door de mogelijkheid van elektronisch rekeningrijden komt private bekostiging binnen bereik, en daarmee ook private financiering van wegen. Echter, tolheffing zal wijzigingen in de verkeersstromen genereren. Hiertegen zullen aanvullende verkeers- en infrastructurele maatregelen moeten worden genomen. Meer

algemeen kan worden gesteld dat toepassing van private bekostiging meer ondoelmatige effecten genereert naarmate het wegnen meer fijnmazig is. Tolheffing genereert, vooral buiten de congestieperioden en/of -delen, bij de weggebruikers (extra) kosten, namelijk die van het vermijden van de tolwegen. Hierbij gaat het uiteraard om de kwestie dat tolheffing de welvaartstheoretische regel negeert dat het tot aan de capaciteitsgrens van de weg ondoelmatig is tol te heffen, omdat tot dat punt de marginale kosten bijna nihil zijn en de marginale opbrengsten steeds positief. De tolheffing maakt het profijtelijk extra kosten te maken. Aldus zou de hoogte van de tol dienen te worden bepaald door de kosten van vermijdingsgedrag. Dit kan dan tegengesteld zijn aan de vereiste financieel-economische rentabiliteit van de privaat gefinancierde infrastructuur. Daarbij zullen de omrijkosten lager zijn naarmate voor de private hoofdinfrastructuur meer goede alternatieve infrastructuur aanwezig is.

Al met al is het discutabel of rekeningrijden een geschikt middel is om de zo gewenste variabilisatie van de autokosten te bewerkstelligen. Rekeningrijden is een goed middel om congestie tegen te gaan. Echter, indien alleen dan gebruikt, zullen de (constante) kosten van het systeem relatief hoog zijn, zal rekeningrijden onvoldoende opbrengen om private financiering rendabel te maken en zal een gedifferentieerde en steeds partiële toepassing van tolheffing een ruimtelijke deconcentratie van bedrijvigheid genereren, die beleidsmatig ongewenst kan zijn ⁷.

Geconcludeerd moet worden dat het op grote schaal privaat financieren van de weginfrastructuur flankerend overheidsbeleid behoeft, een publieke financiële betrokkenheid vereist die de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding brengt, en een tolheffing noodzakelijk maakt die tal van onbedoelde effecten genereert.

Private financiering als partiële oplossing

De problemen bij de uitwerking van grootschalige private financiering bieden handvatten voor de benadering van private financiering van concrete infrastructurele projecten. Zo kenmerkt de private financiering van de weginfrastructuur zich door effecten die een 'verspreid' karakter hebben, terwijl specifieke onderdelen van de infrastructuur juist gekenmerkt kunnen zijn door beslotenheid en overzichtelijkheid. Vervolgens is dit verschil bepalend voor het succes van private financiering.

De oeververbinding als casus

De Zeelandbrug en de Beneluxtunnel zijn succesvolle voorbeelden van private financieringsprojecten, omdat er geen concurrerende alternatieven voorhanden waren. Hiertegenover staat het beleidsmatige falen bij de private financiering van de Wijkertunnel. De financieel-economische rentabiliteit zou hier vereisen dat ook voor (de) andere Noordzeekanaaltunnels tolheffing zou worden ingevoerd ⁸. Private bekostiging is eerst mogelijk als de betreffende infrastructuur een monopolioïde positie inneemt, omdat er geen alternatieve verbinding is, of door uitbreiding van de private bekostiging naar bestaande infrastructurele alternatieven dan wel andere maatregelen die ontwijking ontmoedigen. De kans van slagen van de private financiering van de Vaste Oeververbinding Westerschelde wordt dan ook mede beïnvloed door de overheveling van de rijksbijdrage aan de huidige pontverbindingen naar dit private project. Deze overheveling draagt niet alleen bij tot de financiële rentabiliteit, maar breekt ook eventuele concurrentie af. De oeververbindingen laten zien dat private financiering een kansrijke optie is indien er geen concurrerende alternatieven zijn.

De Betuweroute als casus

In de besluitvorming in 1993 hebben budgettaire overwegingen tot het voornemen geleid de Betuweroute ten dele, voor f 1,5 à 2 miljard, door de private sector te laten financieren. Kern van het, reeds in het kabinetsstandpunt inzake de Betuweroute vermoede, vraagstuk is hoe de vereiste private bekostiging vorm moet krijgen bij zo'n partiële private financiering ⁹. Een concessieverlening lijkt het meest voor de hand liggend, maar zover is het nog niet gekomen ¹⁰.

Wat zich hier voordoet, kan goed in het licht van het voorgaande worden begrepen. De Betuweroute is een investering die vooralsnog in hoge mate is ingegeven door overwegingen waarvoor de markt geen oog kan hebben. Voor de Betuweroute is in 1993 een bedrag van f 6,2 miljard geraamd. Ten eerste wordt hierin bedoelde maatschappelijke wenselijkheid tot uitdrukking gebracht. Ten tweede is dit bedrag mede het resultaat van een extra-eisenpakket ter vergroting van de (politieke) acceptatie. Tenslotte is politiek besloten dat de private sector ongeveer een vierde deel zal financieren.

Vanuit deze positie zal het voor de overheid moeilijk zijn voor deze overheidsinvesteringen marktpartijen te vinden zonder dat de debudgetteringsregel relevant wordt. Indien zij daarin slaagt, is vervolgens de vraag opportuun in hoeverre de overheid enige zekerheid over de doelmatigheid van deze gedeeltelijke private financiering kan verkrijgen. Is er bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure voor projecten van deze omvang te ontwikkelen? Daarbij komt de vraag welke opbrengsten de overheid zelf mist indien de spoorlijn wel commercieel exploitabel is. Geldt dan nog steeds de overweging dat de private sector in beginsel efficiënter produceert? Wellicht genereert het contract met de overheid zoveel organisational slack dat ook bij private exploitatie inefficiëntie moet worden gevreesd. Kortom, de overheid wenst een voorziening waarvoor vooralsnog geen markt is. Het achteraf erbij betrekken van de private sector voor financiering en in de exploitatiefase, is niet zonder risico voor de begrotingsdiscipline, noch voor de doelmatigheid die zij nastreeft. Een gedeeltelijk private financiering van grote projecten, zoals Betuweroute en Hogesnelheidslijn, is voor de overheid vanuit een oogpunt van doelmatigheid uiterst risicovol. A fortiori geldt dit wanneer deze betrokkenheid de uitkomst is van het spel der politieke besluitvorming.

Conclusies

Aan het streven naar private financiering liggen twee motieven ten grondslag. Het hoofdmotief is de financieringsbehoefte van het Rijk. Ten tweede zou er een doelmatigheidsbevordering van private financiering uitgaan. Voor de private voorziening in de financieringsbehoefte is op grond van de begrotingsnormen private bekostiging een eerste vereiste. Daaraan wordt echter vaak niet voldaan, zodat de validiteit van het motief van financieringsbehoefte moet worden betwijfeld. Ook de verschillende overwegingen bij het doelmatigheidsmotief van private financiering zijn discutabel. Indien een volledig private bekostiging niet is gegarandeerd, zoals bij 'grand design' en Betuweroute, ontstaat een situatie waarin de overheid afhankelijk wordt van de private partij. Informatie-asymmetrie en een monopolioïde situatie ten faveure van de private partij kunnen dan de doelmatigheid van de (publiek)-private voorziening nadelig

beïnvloeden. Een tweede doelmatigheidsoverweging is dat de aan private financiering inherente private bekostiging de doelmatigheid van het gebruik kan bevorderen. Bij het 'grand design'-voorstel ten behoeve van de (weg)hoofdinfrastructuur is dan grootschalige invoering van elektronisch rekeningrijden aan de orde. Hiervan gaan bijvoorbeeld vermijdingseffecten uit die bedoelde doelmatigheid nadelig beïnvloeden. Naarmate de infrastructurale voorziening minder specifiek is, c.q. de infrastructuur meer fijnmazig is, worden deze effecten uiteraard sterker. Een en ander geldt ook bij afzonderlijke projecten, zoals oeververbindingen.

Private financiering van infrastructuur is goed toepasbaar indien flankerend overheidsbeleid beperkt kan zijn, private bekostiging gemakkelijk uitvoerbaar, en de infrastructurale voorziening specifiek is en derhalve concurrerend kan zijn. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, zijn zowel grootschalige toepassing als de private financiering en exploitatie van een enkele tunnel, georganiseerd in privaatrechtelijke, door de markt bekostigde rechtspersonen, doelmatige opties die een aanvulling vormen op het infrastructuurbeleid van de overheid

1 *Een beleidskader voor private financiering van infrastructuur*, ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën, 2 maart 1993, blz. 4.

2 CBS, *Nationale Rekeningen*.

3 ABN-AMRO, *Een toekomstschets van de infrastructuur in Nederland*, december 1997, blz. 22.

4 P.B. Boorsma en P. de Vries, *De commissies-Oele en -Le Blanc*, *ESB*, 22 juli 1987, blz. 682.

5 Nederland Distributieland, *Naar een doorbraak in financiering en organisatie van infrastructuur*, Den Haag, 1993, blz. 3.

6 ABN-AMRO Bank, *Nieuwe wegen, andere bronnen*, december 1997,

7 M.W. de Jong en P.A. de Ruijter (red.), *Logistiek, infrastructuur en de grote stad*, Sdu, 's-Gravenhage, 1990, blz. 46.

8 Nu is dat niet gebeurd, en betaalt het rijk een passagevergoeding. Integere toepassing van de begrotingsnormen zou inhouden de financiering van dit project als debudgettering te beschouwen. Zij wordt immers met publieke middelen bekostigd. Zie R. Giebels, *Private financiering van infrastructuur, Openbare Uitgaven*, 1993, blz. 168.

9 Tweede Kamer, 1992-1993, 22 589, nrs. 4-5, Betuweroute, blz. 87.

10 Zo schreef *NRC Handelsblad* op 15 januari, dat er vooralsnog van de aanbesteding van de concessie in de verste verte nog geen sprake is.