



## Een NV Infra voor het hoofdwegennet

**Auteur(s):**

Vries, P. de

*De auteur is werkzaam als universitair docent aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente. Met dank aan Christiaan Logtmeijer, student-assistent, voor verleende hand- en spandiensten.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D22, 15 november 2002

**Rubriek:**

Dossier: Nieuw e wegen verkend

**Trefwoord(en):**

privaat, beheer

*De gedachte is wel geopperd de aanleg, het beheer en onderhoud van alle wegen in één grote nv onder te brengen. Wat pleit er voor zo een tamelijk drastische wijziging in de organisatie van de weginfrastructuur? Zijn er ook bezwaren tegenin te brengen?*

**Niet langer zijn vermindering van mobiliteitsgroei en verschuiving tussen vervoerswijzen doeleinden van beleid. Kernboodschap van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (nvvp) - dat overigens niet door de Tweede Kamer is geaccordeerd - is: "mobiliteit mag... en de overheid wil deze accommoderen" <sup>1</sup>. Het uitgangspunt daarbij is "respect voor de keuzes van burgers en bedrijven". Deze dienen dan echter wel voor hun keuzes te betalen. De gedachte was dat aldus een "maatschappelijk verantwoord evenwicht in vraag en aanbod op het gebied van verkeer en vervoer ontstaat" <sup>2</sup>. Dit alles uiteraard binnen de gestelde randvoorwaarden inzake veiligheid, ruimtelijke ordening, en milieu.**

### *De marktprijs als sturingsinstrument*

Het nvvp formuleerde de condities voor een verantwoord (markt)evenwicht als volgt:

» de gebruiker betaalt de kosten van mobiliteit, zoveel mogelijk variabel, naar rato van het gebruik;

» schaarste heeft een prijs <sup>3</sup>.

De overheid bepleit in het nvvp de ontwikkeling van een mobiliteitsmarkt. Het ser-advies over het plan onderscheidt de mobiliteitsmarkt in een aantal deelmarkten, waaronder een voor het gebruik van infrastructuur als vervoersdienst en een voor de infrastructuur als zodanig <sup>4</sup>. Bij de ontwikkeling van de deelmarkt vervoersdiensten gaat het onder andere om het laten betalen voor het gebruik van infrastructuur, waarbij de maatschappelijke kosten in de prijs tot uitdrukking komen. Private bekostiging door de vragers maakt het vervolgens aantrekkelijk om in het aanbod privaat te laten voorzien; het overheidsbudget is niet langer nodig, en de private bekostiging legt het risico bij de private aanbieder(s). De idee van privaat aanbod sluit ook aan bij het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, Meer markt, andere overheid, om de overheid minder zelf te laten doen' <sup>5</sup>. Deze beleidsplannen en adviezen kunnen worden samengevat als privatisering in de zin van "het (meer) inschakelen van het marktmechanisme, waarbij het voorzieningenniveau bepaald wordt door de werking van vraag en aanbod" <sup>6</sup>.

Hieronder wordt deze privatisering nader uitgewerkt voor de hoofdinfrastructuur van wegen, het hoofdwegennet, waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat de verantwoordelijkheid draagt. Gelet op het voorgaande, gaat het in de behandeling van dit scenario om twee hoofdvragen:

» in hoeverre wint in dit scenario het aanbod van de hoofdinfrastructuur aan bedrijfseconomische doelmatigheid?

» en, ten tweede, in hoeverre worden hierdoor vraag en aanbod in een maatschappelijk verantwoord evenwicht gebracht? Oftewel, wordt de allocatieve doelmatigheid bevorderd?

Hieronder wordt het scenario van een nv Infra voor de rijkswegen nader belicht, en beoordeeld op de twee genoemde punten.

### **Een NV voor het hoofdwegennet**

Stichting van een nv voor de verzelfstandiging van de uitvoering en het beheer van infrastructuur is een idee dat nu en dan wordt geopperd. Zo opperde Nederland Distributieland, in navolging van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, in 1993 de stichting van een Infrafonds nv, waardoor "een bedrijfsmatige aanpak van aanleg en beheer van de infrastructuur" wordt bewerkstelligd <sup>7</sup>. abn-amro kwam in 1997 met een vergelijkbaar voorstel <sup>8</sup>. Op dit moment ligt bij het ministerie van VenW een voorstel van de Stichting HogeSnelWeg voor de bouw van een wegennetwerk bóven de bestaande rijkswegen, aangelegd en beheerd door een nv <sup>9</sup>. Door de infrastructuur in een nv onder te brengen, in combinatie met tolheffing, wordt de meest vergaande vorm van privatisering bereikt. Het prijsmechanisme

accommodeert vraag en aanbod en is bepalend voor het voorzieningsniveau van de hoofdinfrastructuur. De overheid bepaalt zich tot haar randvoorwaardelijke rol.

### *Eén NV Infra*

Wanneer we de optie privaat beheer van het hoofdwegenet bezien, ligt het voor de hand dat één nv Infra het gehele netwerk van hoofdwegen bezit en exploiteert. Verschillende argumenten pleiten voor één onderneming. Uit het netwerkarakter vloeien coördinatievraagstukken voort, die gemakkelijker binnen één onderneming afgehandeld kunnen worden. Gelet op de verschillen in rentabiliteit tussen de kern van het netwerk en de uiteinden ervan, kan er binnen één onderneming kruissubsidiëring plaatsvinden. Bovendien is de prijsstelling van de onderdelen wederzijds van invloed op de rentabiliteit ervan. Wanneer bijvoorbeeld een laag tarief wordt vastgesteld voor het traject Groningen-Amersfoort genereert dit relatief veel extra auto-aanbod vanaf knooppunt Hoevelaken. Zou het hoofdwegenet in delen zijn opgesplitst, dan creëert dit soort effecten afstemmingskosten tussen de beheerders van de aparte onderdelen.

### *Gebruik van de kapitaalmarkt*

De nv draagt verantwoordelijkheid voor zowel aanleg als onderhoud en beheer van het rijkswegennet. Om haar voornaamste kapitaalgoed, het wegennet, te financieren, dient de nv Infra een aandelenkapitaal te emitteren en leningen aan te gaan op de kapitaalmarkt. Gelet op de omvang van de emissie zal de overheid in eerste aanleg zeker bij de financiering betrokken zijn. In het licht van het streven naar het stellen van een prijs voor weggebruik, is het echter niet de bedoeling dat de overheid bij de bekostiging, door subsidies en dergelijke, is betrokken. De voornaamste vorm van bekostiging volgt uit de exploitatie, via inning van tolgelden, variabel naar tijdstip en plaats. De cash-flow dient zodanig te zijn dat er voor onderhoud en beheer een financieel-economisch gezonde basis is, en dat de kapitaalmarkt verleid kan worden tot financiering van aanpassing en uitbreiding van de infrastructuur. Dit impliceert dat de nv niet alleen door vragers, maar ook door de kapitaalmarkt geprikkeld wordt te zorgen voor een optimaal gebruik van de weg en een congestieniveau dat geen gebruikers afschrikt.

### **Economische doelmatigheid**

#### *Bedrijfsmatige aanpak creëert voordeel...*

Het is vooral de bedrijfsmatige aanpak die maakt dat een nv Infra als een aantrekkelijk alternatief wordt gezien voor publieke voorziening in infrastructuur. Deze aanpak wordt bij de overheid vaak node gemist. De naar winst strevende onderneming die de verschaffers van risicodragend vermogen tevreden moet stellen, wordt gedreven door een beheersing van kosten die de overheid niet in die mate zal kennen. Mede daardoor zal een nv Infra naar efficiënte oplossingen zoeken in de combinatie van ontwerp, bouw, financiering en exploitatie. Verder is er een prikkel om te komen tot snelle realisatie van nieuwbouw, vanwege het verlies aan bouwrente en tolopbrengsten bij vertraging. De overschrijding van budgetten zal tot het verleden behoren. Tenslotte prikkelt het streven naar aandeelhouderswaarde innovatie en creativiteit bij het voorzien in infrastructuur, teneinde de rentabiliteit te maximaliseren.

#### *...maar monopolie is lastig controleerbaar en holt voordeel uit*

Echter, er is een belangrijke reden om te betwijfelen dat de nv Infra per saldo de bedrijfseconomische doelmatigheid vergroot. Deze ligt in het feit dat een monopolist in het leven wordt geroepen. Is er in de relatie met de vragers nog enige concurrentie van het onderliggende wegennet te duchten, tussen de overheid en de nv Infra is er een bilateraal contact en zal de overheid bij het stellen van de randvoorwaarden tegelijkertijd afhankelijk zijn van de nv. De evidente informatie-asymmetrie tussen de overheid en de nv zal zich wreken op alle terreinen waar de overheid meent grenzen aan de macht van de nv te moeten stellen, en waar zij randvoorwaarden aangeeft. Bedrijfseconomische calculaties, gewenst om de redelijkheid van tarieven te bepalen, bieden tegenover een monopolist weinig houvast. Het Averch-Johnson effect zal optreden als de overheid haar tanden laat zien door aan de winst een bovengrens te stellen. Volgens dit effect kan de nv de winst binnen de normering laten blijven door inefficiënte investeringen, zonder dat de overheid die inefficiëntie kan aantonen <sup>10</sup>. Tenslotte blijkt het heel moeilijk eenduidige en operationaliseerbare functionele eisen voor onderhoud en beheer te formuleren <sup>11</sup>. De toezichthouder die de concurrentie vervangt en namens de consument controleert, heeft vervolgens niet meer dan vage functionele eisen waarop moet worden gecontroleerd.

### **Allocatief doelmatig?**

De nv Infra lijkt zeker enig perspectief te bieden op het in evenwicht brengen van vraag en aanbod ten aanzien van de automobiliteit op het hoofdwegenet. De afhankelijkheid van de nv van de tolrevenue zal het aanpassen en uitbreiden van de infrastructuur zodanig sturen dat de vraag zo goed mogelijk wordt bediend. De vragers worden geconfronteerd met de door hen veroorzaakte kosten. Daarbij geven de tolopbrengsten een direct inzicht in de preferenties. De uitbreiding is slechts binnen het ruimtelijk orderingsbeslag mogelijk, maar wordt in ieder geval niet langer gehinderd door budgettaire kaders. Voldoende vraag garandeert een dekkende exploitatie, waarna er alle reden is om het aanbod daarop af te stemmen. Hierdoor wordt het in het nvpv bedoelde marktevenwicht dichtbij gebracht. Aldus lijken (markt)prijsstelling en privatisering hier hand in hand te gaan om de door de overheid zo gewenste mobiliteitsmarkt op allocatief doelmatige wijze gestalte te geven.

Nader bezien, is echter ook op het punt van de allocatieve doelmatigheid de nv Infra weinig hoopgevend. De idee dat de nv als van nature de gebruiker met de door hem gemaakte kosten zou confronteren, is een misvatting. De toerekening van kosten aan de gebruiker van infrastructuur is nogal willekeurig. Vooral indien er geen congestie is. Dan zal tolheffing zijn gebaseerd op 'gemiddelde' kosten, en maatschappelijke inefficiëntie veroorzaken <sup>12</sup>. Immers, op momenten of plekken waar geen congestie is, zijn de marginale kosten van extra weggebruik ongeveer nihil, terwijl de tolheffing het gebruik ontmoedigt, en de marginale opbrengst voor de betrokken gebruikers wel degelijk positief kan zijn.

Subsidiëring of betaling via een vastrecht moeten dan worden ingezet om tegemoet te komen aan zowel deze maatschappelijke inefficiëntie als aan de noodzaak tot kostendekking.

Anderzijds is tolheffing wanneer er wél congestie is, wel efficiëntieverhogend. Echter, ook dan is er het probleem dat de monopolist naar een omzet zoekt die zijn winst maximaliseert. En de prijsstelling die daarbij hoort, resulteert in een evenwicht dat niet hoeft samen te vallen met het maatschappelijk verantwoord evenwicht zoals de overheid dat percipieert. Hierbij komt nog dat de effecten van de tolheffingen op het gebruik van het onderliggende (provinciale) wegennet buiten het afwegingskader van de nv vallen, hoewel deze voornoemd evenwicht (verder) kunnen ontregelen.

## Conclusie

Privatisering van het hoofdwegennet, door dit in een nv onder te brengen, kan voordelen bieden in de vorm van netwerkmanagement en het genereren van prikkels door zowel vragers als kapitaalverschaffers. Het netwerkarakter van de infrastructuur doet pleiten voor één onderneming. Tegelijkertijd is het deze nieuwbakken monopolist die twijfels doet rijzen omtrent zowel de bedrijfseconomische als de allocatieve efficiëntie van een dergelijke privatisering.

Dossier Nieuwe wegen verkend

P. Heij: [Nieuwe wegen verkend](#)

R. Filarski, B. Toussaint: [Leren van het verleden](#)

J. van der Waard: [Ontwikelingen en beperkingen](#)

J.M.W. Dings: [Bedrijfseconomische beprijzing kent risico's](#)

W.A. Hafkamp, P. van Driel: [De relatie tussen publieke doelen en beheersvorm](#)

W.J. van Grondelle: [Mobiliteitsmarkt goed voor bereikbaarheid en milieu](#)

J.G. Lambooy: [Interactie tussen ruimte en beheer](#)

W.J. Spit: [Dichter bij de regio](#)

E. Dijkgraaf, M. Varkevisser: [Scheiden van eigendom en exploitatie](#)

M. van Twist, F. de Zeeuw: [Betaalstroken als antwoord op congestie](#)

R. Saitua, A.S. Verrips: [Afscheiden van betaalstroken zelden gunstig voor de welvaart](#)

P. de Vries: [Een NV Infra voor het hoofdwegennet](#)

C. Oudshoorn: [Naar een echte mobiliteitsmarkt](#)

H.Meurs: [Naar een nieuw publiek beheer](#)

E.T. Verhoef, H. van Gent: [Scope-verbreding in privaat wegbeheer](#)

S.J.H. Roestenberg: [Integrale benadering grond en mobiliteit](#)

C.J.W. Hiddink: [Bijklassende spoorbedrijven, inspiratie voor wegbeheer?](#)

---

1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP), deel A, blz. 8.

2 Idem, blz. 26.

3 Idem. Overigens is niet geheel helder wat in dit verband de toegevoegde waarde is van de constatering dat schaarste een prijs heeft.

4 SER, Advies over het NVVP, 01/03, Den Haag, 2001, blz. 38.

5 Raad voor Verkeer en Waterstaat, Meer markt, andere overheid, 2000,

6 P.B. Boorsma en N.P. Mol, Privatisering, Den Haag, 1983, blz. 21.

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

**8** ABN-Amro, Nieuwe wegen, andere bronnen, december 1997, blz. 6 van de samenvatting.

**9** Stichting HogeSnelWeg, HogeSnelWeg-Systeem, Hardinxveld-Giessendam, 2001.

**10** H. Averch, L.L. Johnson, Behavior of the firm under regulatory constraints, American Economic Review 52, 1962, blz. 1053-1069.

**11** Zie: P.B. Boorsma, R.J.H.A. Crijns en P. de Vries, Eindevaluatie integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35, Enschede, 1997.

**12** Zie W. Vickrey, Public economics, Cambridge University Press, 1994,