



Naar een nieuw publiek beheer

Auteur(s):

Meurs, H.

*De auteur is verbonden aan MuConsult, Amersfoort en hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D25, 15 november 2002

Rubriek:

Dossier: Nieuwe wegen verkend

Trefwoord(en):

publiek, beheer

Alhoewel de weg minder dan vroeger als collectief goed kan worden opgevat, blijven er redenen om haar publiek te beheren. De belangrijkste zijn de noodzaak tot coördinatie van netwerken en de afstemming met andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening. Wel kan de efficiëntie vergroot worden, door uitbesteding van procesonderdelen en nieuwe vormen van aanbesteding.

De overheid heeft reeds lang intensieve bemoeienis met de mobiliteitsmarkt, in het bijzonder met het ontwerp, de aanleg en het beheer van weginfrastructuur. Directe aanleiding daarvoor was altijd de behoefte om te komen tot een samenhangend netwerk van wegen en tot verhoging van de kwaliteit van de Rijkswegen. De laatste jaren is sprake van een toenemende belangstelling voor vergroting van de rol van de private sector. Deels speelt daarbij de vraag naar additionele financieringsmogelijkheden, deels worden kansen gezien voor vergroting van efficiëntie in aanleg, beheer en onderhoud.

In dit artikel evalueer ik de voor- en nadelen van een systeem waarin de infrastructuur blijvend in publiek beheer is. In hoeverre doen klassieke argumenten voor overheidsbeheer nog opgeld? Zijn er nieuwe argumenten die pleiten voor blijvend publiek beheer?

Waarom overheidsingrijpen?

De fundamentele rol van verkeer en vervoer

Traditioneel wordt een grote rol van de overheid wenselijk geacht om een kwalitatief hoogwaardige infrastructuur mogelijk te maken. Dit is ingegeven door het grote belang van infrastructuur. De infrastructuur heeft niet alleen directe voordelen voor gebruikers; vaak is er ook sprake van indirecte economische effecten die moeilijk zijn te waarderen. Deze effecten worden deels veroorzaakt doordat transport een afgeleide vraag is: mensen verplaatsen zich om in ruimtelijk gespreide activiteiten te participeren. De baten die met de indirecte effecten samenhangen, zijn wel geschat op maximaal plus of min dertig procent van de directe baten¹.

Het is echter de vraag of deze waarden (nog) wel realistisch zijn. Vaak wordt gesteld dat de bereikbaarheid binnen Nederland al zo goed is, dat de indirecte effecten thans op regionale schaal zeer klein geworden zijn². Daarmee wordt ook het belang van publieke betrokkenheid geringer.

Zwakke regio's

Zwakke regio's vormen een argument voor een blijvende publieke betrokkenheid. Niet alle maatschappelijk gewenste infrastructuur komt namelijk tot stand als we het overlaten aan de markt. In zwakke regio's is denkbaar dat investeringen in infrastructuur niet bedrijfseconomisch rendabel zijn. Om de kansen op economische ontwikkeling te vergroten, moeten echter ook minder sterke regio's over een kwalitatief hoogwaardige infrastructuur kunnen beschikken. Dit kan voor de overheid reden zijn om een bijdrage te leveren in de kosten van aanleg van infrastructuur. Zo worden extra investeringen in infrastructuur in het Noorden des lands gedaan.

Externe effecten

Aanleg en verbetering van infrastructuur heeft een aantal negatieve externe effecten. Vaak gaat het om externe effecten die samenhangen met het gebruik van de infrastructuur. Ook met aanleg en onderhoud zijn echter externe kosten verbonden. Zo worden ecosystemen verstoord door doorsnijdingen, met name van de ecologische hoofdstructuur, en treedt visuele hinder op. In principe zijn voor elk van deze kosten compensatiemechanismen te bedenken. Externe kosten voortvloeiend uit aanleg, beheer, onderhoud en gebruik van de infrastructuur hangen echter ook met elkaar samen. Zo is bij wegontwerp de verkeersveiligheid een belangrijk criterium. Het is belangrijk dat afwegingen over aanleg, beheer en onderhoud sterk worden gecoördineerd. Hier zal een blijvende rol van de overheid nodig zijn, die deze afwegingen vanuit maatschappelijk oogpunt maakt. Ten behoeve van de besluitvorming zullen deze afwegingen, ook bij blijvend publiek beheer, wel explicieter moeten worden gemaakt dan tot op heden het geval is.

Onzekerheid over opbrengsten en kosten

Voor aanleg van infrastructuur is veel kapitaal nodig. Bovendien heeft infrastructuur een zeer lange levensduur. Vaak duurt het lang

voordat het geïnvesteerde geld is terugverdiend. Daarmee is sprake van aanzienlijke onzekerheden over toekomstige opbrengsten. Onzekerheden over het te voeren beleid spelen daarbij een belangrijke rol.

Ook aan de kostenkant bestaan aanzienlijke onzekerheden. Denk bijvoorbeeld aan het tot stand brengen van infrastructuur, met langdurige planprocedures.

Deze redenen kunnen aanleiding zijn voor het uitblijven van private productie dan wel voor aanzienlijke risicopremies op kapitaal, benodigd voor de aanleg van wegen. De risico's ten aanzien van opbrengsten en ten aanzien van planning kunnen door de overheid beter in de hand gehouden worden³. Dit speelt met name bij aanleg van infrastructuur. Bovendien hebben overheden betere risicospreidingsmogelijkheden, door de veelheid aan door hen uitgevoerde projecten. Dit impliceert dat de overheid het kapitaal zou moeten verschaffen en dat private partijen ingeschakeld moeten worden om uitvoeringsrisico's van aanleg en beheer te beheersen.

Ondeelbaarheid

Een ander specifiek aspect van investeringen in infrastructuur is de ondeelbaarheid. Totstandkoming van infrastructuur vereist dat de producent van infrastructuur over een aaneengesloten strook land kan beschikken. Dit kan prohibitief hoge kosten met zich meebrengen. Als enkele grondeigenaren, zelfs tegen een hoge prijs, niet willen verkopen, zal het hele project geen doorgang kunnen vinden, of zal onteigend moeten worden. Deze laatste mogelijkheid is voorbehouden aan de overheid. Dit impliceert dat in ieder geval wegaanleg blijvend bij de overheid hoort.

Afstemmingsproblemen

Als particuliere ondernemingen onderdelen van het netwerk realiseren, levert dat geen garantie op dat een samenhangend netwerk tot stand komt. De ontwikkeling van de spoorwegen werd aanvankelijk door verschillende ondernemingen ter hand genomen, die elk hun eigen lijnen exploiteerden, maar de coördinatie liet te wensen over. Pas toen er één onderneming kwam, werd een samenhangend netwerk van railverbindingen ontwikkeld.

Een samenhangend netwerk van transportinfrastructuur is meer waard dan de som van de onderdelen waaruit het is opgebouwd. Dit komt omdat optimalisatie over het netwerk betere uitkomsten levert dan optimalisatie over trajecten. Verder levert optimalisatie over meerdere vervoerwijzen (multimodaliteit) betere uitkomsten dan afzonderlijke modaliteiten. Tenslotte is coördinatie met andere vraagstukken, zoals de ruimtelijke ordening, wenselijk.

Het is dus zinvol dat aanbieders van infrastructuur hun activiteiten coördineren. Wanneer een dergelijke samenhang moet worden gerealiseerd door een oligopolie of zelfs monopolie in private handen, bestaat het gevaar van een te hoge prijsstelling. Bij een monopolie in publieke handen, waar geen winstdoelstelling is, speelt dit probleem minder. Daarnaast is sprake van vele marktverstoringen op aanpalende terreinen als de ruimtelijke ordening en natuur en recreatie. De markt als coördinatiemechanisme speelt hierdoor vaak maar een zeer beperkte rol. De coördinatie van beslissingen ten aanzien van infrastructuur, kan daarom beter met een publiek systeem worden geregeld.

Blijvende publieke rol op trajecten zonder congestie

Eerder in dit Dossier is al gesteld dat de classificatie van infrastructuur als collectief goed steeds minder op gaat. Technisch lijkt het mogelijk om specifieke groepen gebruikers van infrastructuur uit te sluiten van gebruik, bijvoorbeeld door systemen die samenhangen met rekeningrijden en de kilometerheffing. Ook is er toenemende rivaliteit in het gebruik van de infrastructuur, die zich uit in congestie. In zo'n geval kunnen heffingen leiden tot een hogere maatschappelijke welvaart. Echter, wanneer nauwelijks sprake is van schaarste en mensen gebruik kunnen maken van aantrekkelijke alternatieve routes zullen de heffingen te weinig opbrengen om private participatie aantrekkelijk te maken. We zien dan ook dat private investeringen vooral voorkomen bij grote vraag naar wegcapaciteit en beperkte alternatieven. Dit betekent dat het publieke systeem, op een aantal trajecten met sterke congestie na, een belangrijke rol zal blijven spelen bij aanleg van infrastructuur.

Nadelen van overheidsingrijpen

Alles overziend zijn de redenen voor publiek beheer nog steeds overwegend gelegen in klassiek marktfalen. De voordelen van correctie van deze marktfeilen moeten echter worden afgezet tegen de nadelen die samenhangen met de rol van de overheid, in de vorm van overheidsfalen.

Onvoldoende gerichtheid op de klant

Publieke wegbeheerders zijn vaak minder gericht op contact met de weggebruiker als klant dan private partijen. Dit uit zich op twee punten:

» de beperkte relatie tussen gebruik van infrastructuur en het betalen voor infrastructuur. Ondanks jarenlange discussies over rekeningrijden en variabilisatie is deze relatie de laatste jaren nauwelijks versterkt. Er zijn teveel partijen (veelgebruikers en belangengroepen) die versterking van deze relatie in de weg staan. De overheid laat haar oren sterk hangen naar specifieke groepen belanghebbenden, in plaats van naar het maatschappelijk belang.

» de vele specifieke kwaliteitseisen en uitvoeringsprogramma's waarbij een directe relatie met wensen van weggebruikers niet voorop staan. Het aanleggen en beheren van wegen is een zeer complex proces, waarbij gedetailleerde wet- en regelgeving noodzakelijk is, die moet zijn gerelateerd aan heldere prestatie-standaarden waarin de wensen van gebruikers tot uiting komen. Bij publiek beheer lopen we het risico van niet-prestatiegerichte regelgeving.

Inefficiëntie

Een toenemende rol van de marktsector wordt vaak gemotiveerd met te behalen efficiëntiewinsten. Bij weginfrastructuur is daar slechts weinig onderzoek over bekend. De vraag is of taken van wegbeheerders efficiënter kunnen worden uitgevoerd door private ondernemingen. Bij een grotere mate van uitbesteding van beheer en onderhoud in Nieuw Zeeland en Australië, bleek men vijftien tot dertig procent te kunnen bezuinigen op de kosten hiervan.

Gebrek aan innovatie

Eerste ervaringen met samenwerking tussen publieke en private partijen duiden erop dat sprake kan zijn van innovaties en nieuwe inzichten die niet tot stand waren gekomen zonder private inbreng. Zo is een aantal vernieuwingen gerealiseerd bij wegontwerp door ontwerp en bouw van infrastructuur bij sommige projecten in private handen te leggen. Gedetailleerde bestekken die worden aanbesteed, zoals nu nog overwegend gebeurt, leiden vaak tot conservatieve ontwerpen.

Implicaties

Uit het voorgaande spreekt dat veel van de klassieke redenen voor publiek beheer van de infrastructuur nog overeind staan. Door vergroting van inzichten en technologische ontwikkeling (zoals elektronisch gereguleerde toegang tot de infrastructuur) lijkt het wel mogelijk om een deel van de marktfeilen op te vangen. Toch zal er voor de overheid in alle gevallen een belangrijke kaderstellende en coördinerende rol moeten blijven. Omgekeerd brengt publiek beheer een aantal nadelen mee, die zijn verbonden met falen van de overheid.

Het gaat daarom bij vormgeving van wegbeheer niet om een principiële keuze voor of tegen publiek beheer. Veeleer gaat het erom per situatie te komen tot een efficiënte rolverdeling: welke taak kan het beste publiek vervuld worden, en bij welke taken kan via uitbesteding efficiëntiewinst worden gehaald door private betrokkenheid? Steeds zullen de voor- en nadelen van publieke uitvoering bij keuzen over aanleg, beheer en exploitatie van wegen moeten worden afgewogen.

Gelet op het voorgaande lijken er vooral efficiëntiewinsten te kunnen worden gerealiseerd door (veelvuldiger) private betrokkenheid bij de ontwerp, bouw- en onderhoudstaken. Voor de vormgeving van deze betrokkenheid zijn vele minder en meer vergaande vormen denkbaar voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat. Zo zijn er service-contracten, waarbij private partijen zorgen voor operationele diensten in ruil voor een vergoeding. Maar er zijn bijvoorbeeld ook Design-Build-Own-Operate-Transfer-overeenkomsten, waarin de private sector tot een bepaalde periode ook eigenaar is van de infrastructuur alvorens deze naar de overheid over te dragen. Tenslotte kan nog de Design-Build-Finance-Operate- variant worden genoemd, waarbij de verantwoordelijkheid voor een groot deel in de richting van de private sector wordt verschoven. Bij elk van deze varianten is een groot aantal deelvarianten te onderscheiden. Criteria voor welke vorm wordt gekozen, dienen expliciet te worden ontwikkeld op basis van uiteenlopende ervaringen die wereldwijd met deze problematiek worden opgedaan. Richtinggevend daarbij kan zijn hoe hard en beperkend de publieke doelen zijn en hoeveel ruimte dat toelaat voor private invulling.

Van belang is om in de toekomst bij deze keuzes, en voor het operationaliseren daarvan te sturen op:

» grotere gerichtheid op de wensen van weggebruikers bij procedures rond aanleg, beheer en onderhoud van wegen, alsmede helder geformuleerde maatschappelijke belangen;

» duidelijke kwaliteitscriteria voor aanleg, beheer en onderhoud;

en daarnaast

» duidelijke prikkels in te bouwen, gericht op efficiëntie van werkzaamheden, met mandaten voor uitvoering.

Verskillende vormen van aanbestedingen kunnen daarbij een rol spelen.

Conclusie

Er blijven redenen voor publiek beheer van de weginfrastructuur. Wel kunnen op onderdelen efficiëntiewinsten worden gerealiseerd door meer taken aan de private sector uit te besteden. De specifieke vorm die wordt gekozen, hangt af van de mate waarin marktfeilen en overheidsfalen tegen elkaar opwegen.

In alle gevallen zal de overheid een kaderstellende rol moeten blijven spelen. Om delen van het beheer goed over te dragen, is het wel zaak die rol met meer specifieke doelstellingen en wensen in te vullen.

[4](#)

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 Congres OEEI, 25 juni 2002, Rotterdam.

2 MuConsult en VU, De structurerende werking van infrastructuur langs verbindingssassen, Amersfoort/Amsterdam. 1995.

3 J. Quiggin, Private sector involvement in infrastructure projects, Australian Economic Review, 1996, blz. 51-64.

4 World Bank, Toolkits for private participation in water and sanitation.