

# Privatisering van de Betuwelijn

W. Kanning\*

**K**an de Betuwelijn door particuliere bedrijven worden aangelegd, geëxploiteerd en gefinancierd? Ja, de transactiekostenbenadering wijst uit dat exploitatie en beheer door hetzelfde, particuliere bedrijf het meest efficiënt is. Problemen op het gebied van informatie, financiering en milieu zijn er de oorzaak van, dat er van een volledige privatisering van de Betuwelijn voorlopig geen sprake is.

De maatschappelijke discussie over de Betuwelijn is nog niet afgerond. Grote infrastructurele projecten trekken altijd de aandacht, al was het maar omdat zij gewoonlijk duurder worden dan was aangenomen. De Betuwelijn is hierop geen uitzondering. Spraken de eerste berichten over een miljard gulden, inmiddels schrikken we niet meer van zes miljard, terwijl de bouw nog niet is begonnen.

In de discussie spelen milieu-aspecten een belangrijke rol. De Betuwelijn brengt geluidsoverlast en aantasting van het landschap met zich mee, maar zorgt er ook voor dat het – vervuilende – vervoer over de weg kan afnemen. Door de grote aandacht voor het milieu dreigt een ander aspect van de Betuwelijn ten onrechte op de achtergrond te raken. Het gaat daarbij om de vraag welke privatiseringsmogelijkheden er bij de Betuwelijn zijn.

In dit artikel wordt de mogelijke privatisering van de Betuwelijn beschouwd vanuit de transactiekostenbenadering. Het is gebruikelijk, dat infrastructurele projecten door particuliere ondernemingen worden uitgevoerd, in opdracht van de overheid. In dit artikel worden de mogelijkheden onderzocht om ook de inschrijving voor de constructie, de exploitatie en de financiering aan de particuliere sector over te laten. Met de transactiekostenbenadering wordt duidelijk hoe volledige privatisering van de Betuwelijn tot een hogere efficiëntie leidt, en ook welke knelpunten daarbij optreden. Uitgangspunt van het artikel is dat Rotterdam de Betuwelijn nodig heeft, en dat het parlement in principe akkoord is met de goederenspoorlijn.

## Transactiekosten en collectieve goederen

De grondslag van de transactiekostenbenadering is gelegd aan het eind van de jaren dertig door Ronald Coase, Nobelprijswinnaar van 1991<sup>1</sup>. Transactiekosten hebben betrekking op de kosten, die men moet maken ten einde transacties tot stand te brengen. Voorbeelden zijn onderhandelingskosten, de kosten

van het opstellen van een contract en de kosten van het toezien op de uitvoering en naleving van een contract. Ook de kosten van het verwerven van informatie, bij voorbeeld over de tegenpartij bij een transactie, zijn transactiekosten. Volgens Coase wordt het economisch leven zo ingericht, dat gebruik wordt gemaakt van die organisatiestructuren, waarbij transacties tegen zo laag mogelijke transactiekosten plaatsvinden. Hoe lager de transactiekosten des te efficiënter de allocatie. Markten en ondernemingen worden opgevat als alternatieve organisatiestructuren voor het verrichten van transacties. Als transacties binnen een onderneming met lagere transactiekosten gepaard gaan dan wanneer die transacties via de markt zouden zijn verricht, verdient de onderneming de voorkeur, in het omgekeerde geval de markt.

De voortbrenging van collectieve goederen wordt tot de specifieke taak van de overheid gerekend. Van collectieve goederen is sprake, indien de consumenten bij het gebruik ervan geen hinder van elkaar ondervinden (het gebruik is niet-rivaliserend), en als de goederen niet exclusief aan individuele consumenten kunnen worden geleverd. Deze tweede eigenschap van collectieve goederen heeft alles te maken met transactiekosten. Men kan deze eigenschap ook als volgt formuleren: de transactiekosten van het uitsluiten van derden van het gebruik van deze goederen zijn zo hoog, dat private voortbrenging via de markt niet mogelijk is. Daarom moet de overheid in de behoefte aan dergelijke goederen voorzien.

Het gebruik van een spoorlijn is wél rivaliserend, en is exclusief leverbaar aan individuele gebruikers. Daarom kan een spoorlijn niet als collectief goed worden beschouwd. In het rapport van de commissie-Wijffels over privatisering van de NS, wordt een

\* De auteur is werkzaam bij de vakgroep economie van de faculteit der rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Amsterdam.

1. R.H. Coase, The nature of the firm, in: *The firm, the market and the law*, Chicago, 1988.

spoorlijn als onderdeel van de infrastructuur beschouwd, waarvoor de overheid zorg moet dragen, terwijl de exploitatie van de spoorlijn aan de particuliere sector kan worden overgelaten. Het kabinet-Lubbers III volgde deze gedachtengang<sup>2</sup>. Ook in de maatschappelijke discussie over de Betuwelijn wordt deze redeneerwijze meestal gevolgd, maar omdat het bij de Betuwelijn om een nieuwe, nog aan te leggen spoorlijn gaat, hoeft deze niet geldig te zijn, tenzij de hoogte van andere transactiekosten dan het uitsluiten van derden hiertoe aanleiding zou geven.

Zoals bekend heeft een overheidsinstelling, het Rotterdamse havenbedrijf, het initiatief voor de Betuwelijn genomen. Dit is begrijpelijk; immers, in de Rotterdamse haven zijn vele grotere en kleinere ondernemingen werkzaam. Het tot stand komen van infrastructuur heeft voor hen aspecten van een collectief goed. Dit geeft met name aan kleinere ondernemers een prikkel om zich als ware free-riders op te stellen: geen inspanningen doen om de lijn te realiseren, en wel meedelen in de mogelijke voordelen ervan. De transactiekosten van het op één noemer brengen van alle ondernemingen in de Rotterdamse haven ten gunste van de Betuwelijn, zullen dan ook hoog zijn. Door het optreden van het Rotterdamse havenbedrijf, als vertegenwoordiger van de ondernemingen in de Rotterdamse haven, worden deze transactiekosten van het op één noemer brengen verlaagd. In dit geval leidt het optreden van een overheidsinstelling dus tot verlaging van transactiekosten.

### Privatisering is mogelijk

De grote maatschappelijke betekenis van de infrastructuur wordt meestal als argument gebruikt om de overheid de totstandbrenging daarvan te laten verzorgen. Daarbij gaat het om zowel de bouw, de financiering als de exploitatie. Wat zijn nu de mogelijkheden om de particuliere sector in de infrastructuur te laten voorzien?

In de literatuur over privatisering wordt gewoonlijk uitgegaan van bestaande overheidsactiviteiten van monopolistische aard. Privatisering van telefoon- en kabelnetten zijn bekende voorbeelden. Soms komt de privatisering erop neer, dat de overheid haar aandelenpakket verkoopt aan de particuliere sector.

#### Exploitatie

Ook kan de overheid de exploitatierechten verkopen of verhuren, waarop men zich kan inschrijven. Afgezien van secundaire voorwaarden zal de hoogste bidder deze rechten verwerven. Machtsmisbruik van de monopoliepositie door de concessiehouder kan worden voorkomen door een contract met beperkte looptijd aan te bieden. De concessiehouder wordt dan gedwongen goede kwaliteit en service te bieden tegen een redelijke prijs, ten einde een serieuze kandidaat te zijn bij de volgende concessieperiode. Hierdoor ontstaat een normaliter bij monopolie ontbrekende concurrentiedruk. Een nadeel van het bij opbod verkopen of verhuren van concessierechten kan zijn, dat de winnaar zo hoog heeft moeten bieden, dat rendabele exploitatie niet meer mogelijk is. Dit verschijnsel staat bekend als de vervloeking van de winnaar (win-

ner's curse)<sup>3</sup>. Een mogelijkheid om dit nadeel te ondervangen is het verdelen van de exploitatierechten over de drie hoogste bidders. Zij weten dat zij niet het hoogste bod hoeven te doen, maar er is wel een aansporing om niet te laag te bieden.

Toegesplitst op de Betuwelijn zou dit betekenen, dat de exploitatierechten voor een beperkte duur aan meerdere concessiehouders zouden kunnen worden verhuurd. Meerdere concessiehouders heeft bovendien het voordeel dat hun onderlinge concurrentie een extra druk zet op de prijs en tot efficiëntere allocatie bijdraagt. Wel is een strak tijdschema hiertoe een noodzakelijke voorwaarde. In de praktijk is dit inmiddels mogelijk gebleken<sup>4</sup>. De organisatie van een veiling van exploitatierechten lijkt niet te leiden tot zulke extreem hoge transactiekosten, dat het privaat exploiteren van de lijn hierdoor onmogelijk zou worden. De constructie van de lijn zal uiteraard privaat worden uitgevoerd. Bouwondernemingen kunnen op het project inschrijven, waarbij de laagste bidder in principe wint. De organisatie van de inschrijving zal evenals bij de veiling van de exploitatierechten niet tot extreem hoge transactiekosten leiden, die private constructie in de weg zouden staan.

#### Financiering

Wat betreft de private financiering van de Betuwelijn loopt de particuliere sector nog niet warm. Dit zou erop kunnen duiden, dat het organiseren van de financiering van de Betuwelijn op een zodanige wijze, dat de particuliere sector deze volledig zelf voor haar rekening zou nemen, op hoge transactiekosten stuit. Toch zal blijken dat de particuliere sector ook de financiering volledig voor zijn rekening kan nemen.

### Privatisering is efficiënt

Een centrale gedachte bij privatisering is het in vergelijking tot de overheid efficiënter werken door de particuliere sector. Soms lijkt deze gedachte door ideologische overwegingen te zijn ingegeven. Evenwel vanuit de transactiekostenbenadering worden bij het vraagstuk van de privatisering overheid en particuliere sector als alternatieve organisatiestructuren opgevat<sup>5</sup>. De vraag is bij welke sector de laagste transactiekosten zijn te verwachten. Immers, hoe lager de transactiekosten, des te efficiënter de allocatie.

2. Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 22 februari 1993. Zie H.H.F. Wijffels, R.J. in 't Veld en J.F.A. de Soet, *Sporen voor straks. Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*, 1992.

3. P.R. Milgram, R.J. Weber, A. theory of auctions and competitive bidding, in: A. Rubinstein (red.), *Game theory in economics*, Aldershot, 1990.

4. H. Baum, Government and transport markets, in J. Polak en A. Heertje (red.), *European transport economics*, Oxford, 1993.

5. E. Williamson (red.), *Industrial organization*, Aldershot, 1990. Over de meetbaarheid van transactiekosten is een interessant artikel verschenen van de hand M.P.H. de Vor in *Maandschrift Economie*, jg. 58, 1994, blz. 166-177.

### *Kennis*

Als de overheid zelf de inschrijving voor de constructie organiseert en zelf de verkoop of verhuur van de exploitatie ter hand neemt, moet zij de kennis hebben om hierover te oordelen. Zij moet niet alleen inzicht hebben in de prijscomponent, maar ook in de kwaliteit, die in het vooruitzicht wordt gesteld. Contracten moeten zodanig worden opgesteld, dat er geen enkele aansporing voor opportunistisch gedrag van uitgaat<sup>6</sup>. Zowel technische als juridische kennis zijn hierbij onontbeerlijk. Bovendien moet in een latere fase de uitvoering van constructie en exploitatie kunnen worden beoordeeld. Naarmate het tracé ingewikkelder wordt, bij voorbeeld uit milieuoverwegingen, zal een zwaardere wissel worden getrokken op de bij de overheid aanwezige kennis. Waar particuliere ondernemingen uit hoofde van hun functie in de voortbrenging kennis en inzicht in huis hebben, heeft de overheid dat niet. Door bij constructie en exploitatie gebruik te maken van deskundigheid uit de particuliere sector bereikt de overheid een belangrijke verlaging van transactiekosten. Deze verlaging wordt minstens ook bereikt door dit geheel aan de particuliere sector over te laten.

### *Financiering*

Ook bij de financiering van de Betuwelijn, waarover zo dadelijk meer, zal de overheid, indien zij die zelf ter hand neemt, problemen tegenkomen, waarop zij normaliter niet is ingespeeld. Het verwerven van fondsen voor een staatslening is nu eenmaal een andere bezigheid dan het verwerven van fondsen voor de financiering van de Betuwelijn. Ook hier zal zij gebruik moeten maken van deskundigheid uit de particuliere sector. Die deskundigen zullen in staat zijn op de nationale en internationale kapitaalmarkten de benodigde fondsen te verwerven. Door deskundigheid uit de particuliere sector te gebruiken bereikt de overheid een verlaging van transactiekosten. Hier geldt eveneens dat deze verlaging minstens ook had kunnen worden bereikt door de financiering geheel aan de particuliere sector over te laten.

### **Knelpunten bij privatiseren?**

In de literatuur wordt altijd aangenomen, dat transactiekosten gegeven zijn voor agenten, die voor de keuze worden geplaatst om uit verscheidene organisatiestructuren te kiezen. De transacties vinden in het kader van die organisatiestructuur plaats, die de laagste transactiekosten met zich brengt. De vraag hoe de hoogte van transactiekosten kan worden beïnvloed door de overheid, blijft onbeantwoord. Juist in het kader van de Betuwelijn worden mogelijkheden zichtbaar voor met name de overheid om transactiekosten te verlagen. Dit wordt vooral duidelijk als wij ons afvragen waarom de particuliere sector in het bijzonder wat betreft de financiering van de Betuwelijn het laat afweten.

### *Eenheid van constructie, exploitatie en financiering*

Als constructie, exploitatie en financiering als één geheel worden beschouwd, ontstaat er een 'gewoon' investeringsselectieprobleem. Evenals een autofabri-

kant een keuze moet maken uit een aantal nieuwe auto-ontwerpen, vervolgens een produktielijn voor het gekozen model maakt en daarna auto's verkoopt, zo wordt bij de Betuwelijn gekozen voor een tracé, vindt de constructie plaats en wordt de lijn geëxploiteerd. Of de investering van bedrag  $x$  te hoog of te laag is, is afhankelijk van het rendement  $y$ . Zouden  $x$  en  $y$  op geen enkele wijze met elkaar overeenstemmen, dan laat de particuliere sector het afweten; is dat wel het geval, dan kan de particuliere sector het project voor zijn rekening nemen.

Er is alle reden toe om exploitatie, constructie en financiering als één geheel te beschouwen, omdat zich bij de Betuwelijn het verschijnsel van de specifieke investeringen (asset specificity) voordoet<sup>7</sup>. Wanneer bij voorbeeld een glasfabriek zich vestigt naast een limonadefabriek wordt een verlaging van transactiekosten bereikt, omdat de limonadefabriek zijn flessen makkelijker kan betrekken van de naburige glasfabriek dan van andere ondernemingen. Een nadeel van deze situatie is evenwel dat de glasfabriek alleen voordeel heeft bij de levering aan de naburige limonadefabriek, zodat de glasfabriek afhankelijk is van de limonadefabriek. Investeren heeft voor de glasfabrikant slechts zin, als hij verzekerd is van zijn afzet aan de limonadefabriek. Ten einde de afzet voor een langere periode te behouden leidt het doen van zulke specifieke investeringen meestal tot verticale integratie of tot lange-termijncontracten met de afnemer. Als een onderneming niet verzekerd is van afzet en mogelijke nieuwe afnemers nauwelijks kan vinden, wordt het risico van de specifieke investeringen te hoog en leidt de drang tot verlaging van transactiekosten tot (vrijwel) volledige integratie.

Zou de Betuwelijn volledig in particuliere handen zijn, dan zou op grond van transactiekostenoverwegingen één geïntegreerde onderneming de exploitatie, de constructie en het onderhoud van de spoorlijn voor haar rekening nemen. Ook als de overheid zelf constructie en exploitatie zou verzorgen, doet zich deze drang tot integratie voor. Het verschijnsel van de specifieke investeringen leidt tot de conclusie dat de exploitatie van de Betuwelijn niet of nauwelijks afzonderlijk is te privatiseren.

### *Informatieproblemen*

De particuliere sector laat het ook afweten bij de Betuwelijn, omdat zij talrijke informatieproblemen ondervindt die deze sector zelf niet kan oplossen, maar de overheid wel. Zo zal het traject van de spoorlijn exact moeten zijn aangegeven. De geluidswallen en overkoepelende tunnels moeten bekend zijn. Ook moet de aansluiting op het Duitse spoornet definitief geregeld zijn. Zolang een en ander niet is geregeld kunnen particuliere investeerders en financiers de risico's die ze zouden moeten nemen, niet overzien. Dit is een belemmering voor particulier initiatief bij de Betuwelijn. Ook andere onzekerheden kan de overheid wegnemen, bij voorbeeld wat betreft haar belas-

6. M. Kreps, *A course in microeconomic theory*, New York, 1990, blz. 547-624.

7. E. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, New York, 1987, blz. 52-56.

tingbeleid op het gebied van het goederenvervoer door te garanderen dat er geen nieuwe belastingen komen. Vertragingen in de voortgang van de ontwikkeling van de Betuwelijn moeten worden vermeden. De overheid moet zorgen dat additionele infrastructuur op tijd klaar is. De vertraging bij de bouw van de Kanaaltunnel is onder meer veroorzaakt door de Engelse overheid, die tijdens de bouw strengere veiligheidsvoorschriften oplegde en aanleg van wegen en spoorlijnen naar de tunnel toe uitstelde.

#### *Financiering*

Afgezien van transactiekosten is het denkbaar, dat de particuliere sector het bij de financiering om andere redenen laat afweten. Bij de financiering van de Betuwelijn kunnen financiers zich opportunistisch opstellen ten opzichte van de overheid. Als de overheid de financiering van de lijn volledig op zich neemt door middel van staatsleningen kunnen financiers, zoals institutionele beleggers, daarop inschrijven en kunnen zij een gegarandeerde rente ontvangen. Zodra echter de institutionele beleggers meedoen aan de financiering van de Betuwelijn zelf, zullen zij een hoger rendement eisen dan op een staatslening, omdat zij meer risico lopen. Door een afwachtende houding aan te nemen, dwingen zij de overheid zelf de financiering ter hand te nemen van de constructie van de Betuwelijn. Zij ontlopen op deze manier alle risico's van mogelijke tegenvallers bij de constructie. Is de spoorlijn eenmaal aangelegd, dan wordt het mogelijke rendement van exploitatie duidelijk. Ook in deze fase zullen de institutionele beleggers zich zo afwachtend mogelijk opstellen. Hierdoor zal de overheid een lage prijs moeten berekenen aan de exploitant van de spoorlijn ten einde het rendement van de exploitatie op te krikken. De overheid zit dan met een laag tot verliesgevend rendement van de spoorlijn opgescheept. Dit opportunistische gedrag kan de overheid alleen doorbreken door aan te kondigen, dat zij de financiering niet op zich neemt, en dat bij gebrek aan private gelden voor de financiering de Betuwelijn er niet komt.

#### *Maatschappelijke baten*

Een tweede argument zou kunnen zijn, dat de Betuwelijn maatschappelijk wel, maar bedrijfseconomisch niet rendabel is. Het gaat immers niet alleen om de mogelijke voordelen voor de Rotterdamse haven, er zijn ook talrijke uitstralingseffecten van verhoogde activiteiten in de Rotterdamse haven naar de rest van Nederland. Het ligt dan voor de hand, dat de overheid die taak op zich neemt, omdat de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten overtreffen. Ook is denkbaar dat de overheid voor een beperkt bedrag meedoet. De hoogte van dit bedrag moet dan zo zijn bepaald, dat een redelijk bedrijfseconomisch rendement mogelijk wordt. Door van te voren dit bedrag aan te kondigen, wordt opportunistisch gedrag van de particuliere sector vermeden en kan de particuliere sector alsnog volledig worden ingeschakeld.

#### *Milieu*

Milieu-aspecten spelen een belangrijke rol bij de Betuwelijn. Maar de standpunten van de milieuvruggen-

woordigers lopen sterk uiteen. Aan de ene kant wordt er gewezen op de ontlasting van het milieu, omdat het railvervoer gedeeltelijk het vervoer over de weg kan overnemen, wat tot minder vervuiling leidt. Tegenstanders van de Betuwelijn wijzen op geluidsoverlast en vernietiging van het landschappelijk schoon.

Op grond van het Coase-theorema zou men kunnen verwachten, dat voor- en tegenstanders van de Betuwelijn met elkaar, zonder overheidsinmenging, zouden gaan onderhandelen<sup>8</sup>. De voorstanders wegen bij deze onderhandelingen de voordelen van de Betuwelijn versus het nadeel dat zij de tegenstanders moeten compenseren in de vorm van bijvoorbeeld geluidswallen om de lawaai-overlast te verminderen. De tegenstanders wegen het voordeel van minder lawaai-overlast of minder vernieling van het landschap af tegen het nadeel van een duurdere uitvoering van de Betuwelijn, waarvoor zij de voorstanders zouden moeten compenseren.

Dergelijke onderhandelingen zullen er niet komen. Ten eerst omdat de rechten van de betrokkenen niet scherp genoeg zijn omlijnd, zodat er geen 'afkoop' van rechten kan plaatsvinden. Een tweede probleem is dat de geluidsoverlast zeer verspreid is, zodat de getroffen hoge (transactie)kosten moeten maken om de onderhandelingen te kunnen voeren. In zo'n geval is het op grond van de transactiekostenbenadering juist wel verantwoord, dat de overheid optreedt.

#### **Samenvatting**

Door de transactiekostenbenadering toe te passen op de Betuwelijn wordt een ander licht geworpen op de vraag of de Betuwelijn door de private sector dan wel door de overheid tot stand moet worden gebracht. De Betuwelijn is geen zuiver collectief goed, omdat het gebruik ervan rivaliserend is, en omdat individuele levering mogelijk is. In principe zijn de transactiekosten om derden uit te sluiten van het gebruik ervan niet zo hoog, dat private voortbrenging van de Betuwelijn niet mogelijk zou zijn. Dat neemt echter niet weg, dat er andere transactiekosten zijn die private voortbrenging wel in de weg zouden kunnen staan.

Omdat de eigenaar van de spoorlijn uitsluitend kan leveren aan de exploitant of exploitanten van de spoorlijn is er sprake van specifieke investeringen. In geval van specifieke investeringen is integratie van beide economische activiteiten vrijwel onvermijdelijk omdat deze integratie tot een verlaging van transactiekosten leidt. Integratie van exploitatie van de spoorlijn en de constructie en onderhoud ervan leidt tot verlaging van transactiekosten en leidt daardoor tot een efficiëntere allocatie. Deze drang tot integratie is aanwezig ongeacht of de overheid dan wel de particuliere sector de Betuwelijn ter hand neemt.

Als de overheid de Betuwelijn zou ontwikkelen, stuit zij op informatieproblemen op het gebied van

8. H. Coase, The problem of social cost, in *The firm, the market and the law*, Chicago, 1988.

de constructie, de exploitatie en de financiering. Zij kan deze transactiekosten alleen verlagen door gebruik te maken van in de particuliere sector aanwezige kennis. Maar als de overheid gebruik moet maken van kennis, die in de particuliere sector aanwezig is, kan zij evenzeer deze transactiekosten verlagen door een en ander aan die particuliere sector zelf over te laten.

Bij de financiering van de Betuwelijn bestaat de mogelijkheid van opportunistisch gedrag van mogelijke financiers. Als zij niet over de brug komen wordt de overheid gedwongen zelf de financiering van de spoorlijn ter hand te nemen. Als zij zich eveneens niet enthousiast opstellen bij de exploitatie van de spoorlijn wordt de overheid gedwongen de gebruikersbijdrage die de exploitanten moeten betalen, laag te houden.

Een ander belangrijk probleem bij met name de financiering van de spoorlijn heeft betrekking op vele onzekerheden, dus hoge transactiekosten, die echter door de overheid grotendeels kunnen worden weggenomen. Te denken valt aan de juiste vaststelling van het tracé, een goede verbinding met Duitsland, en consequent volgehouden toezeggingen op het gebied van de belastingheffing. Als de overheid deze laatste transactiekosten weet te verlagen en het opportunistisch gedrag van financiers weet te doorbreken, door aan te kondigen niet zelf met de Betuwelijn mee te doen maar wel de voorwaarden te creëren die de lijn mogelijk maken, verdient op grond van transactiekostenoverwegingen de particuliere sector de voorkeur boven de overheid.

Het omgaan met het milieu, hoe zeer ook een economisch probleem, laat zich nauwelijks in geld uitdrukken. Men zou zich een onderhandelingsproces à la Coase kunnen voorstellen tussen voor- en tegenstanders van de Betuwelijn. Een dergelijk onderhandelingsproces leidt volgens de Coasiaanse gedachtengang tot efficiënte allocatie van de milieuschade. Maar omdat de transactiekosten van dit onderhandelingsproces zeker niet nul zullen zijn, en omdat de rechten van de onderhandelaars niet duidelijk zijn omlind, wat in de Coasiaanse gedachtengang wel is verondersteld, is de overheid hier de aangewezen partij om efficiëntie van de allocatie te bevorderen. De hieraan verbonden kosten zouden door de overheid als maatschappelijke kosten van de Betuwelijn gedragen kunnen worden.

Of de Betuwelijn wel of niet door de particuliere sector wordt verzorgd, wordt grotendeels bepaald door transactiekosten. Tot nu toe vormt de hoogte van een aantal transactiekosten een belemmering voor de particuliere sector om te participeren in aanleg, exploitatie en financiering van de Betuwelijn. De overheid is in staat deze transactiekosten, met name op het gebied van risico en onzekerheid, te verlagen. Dit is wenselijk, omdat de particuliere sector efficiënter de Betuwelijn tot stand kan brengen dan de overheid.

**Walter Kanning**