



Scope-verbreding in privaat wegbeheer

Auteur(s):

Verhoef, E.T.,
Gent, H. van

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit, Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D28, 15 november 2002

Rubriek:

Dossier: Nieuw e wegen verkend

Trefwoord(en):

scope-verbreding

Een systeem waarin een private wegbeheerder zijn spectrum verbreedt door combinaties te zoeken met andere vormen van wegbeheer, of door nevenactiviteiten zoals aanleg van woonwijken te ondernemen, doet de welvaart weinig goed. Marktmacht, gekoppeld aan privaat beheer, zal naar onze verwachting veelal zorgen voor een verkleining van de welvaart ten opzichte van publiek beheer.

Er wordt de laatste jaren - terecht - veel nagedacht over de wijze waarop we ons verkeerssysteem efficiënter kunnen inrichten. Hierbij gaat het zowel om het ontwerp en de bouw van infrastructuur als om het reguleren en sturen van het gebruik daarvan. We zeggen 'terecht', omdat het nooit kwaad kan om na te blijven denken over de manier waarop de verkeers- en vervoersmarkt georganiseerd is, en omdat de 'performance' van ons verkeerssysteem nogal te wensen over laat; denk aan files in het wegverkeer en de door velen als onvoldoende beoordeelde prestaties van het spoor. Deels meeliftend op de mode van privatisering en publiek-private samenwerking (pps) wordt in dat verband wel geopperd een deel van het wegennet privaat te laten exploiteren. Voorstanders zien tenminste drie voordelen van privatisering. In de eerste plaats zou dit een versnelde aanleg van infrastructuur mogelijk kunnen maken. Immers, de overheidsfinanciën en daarmee de beschikbaarheid van publieke gelden staan onder grote druk, waardoor (deels) private financiering meer dan welkom zou zijn als snelle aanleg gewenst is. In de tweede plaats worden de zo zichtbare inefficiënties in het beheer en gebruik van bestaande infrastructuur nogal eens geweten aan de inherente inefficiënties die publieke ondernemingen vaak karakteriseren en die veel te maken hebben met het gebrek aan prikkels en 'tucht' in publieke markten. Een privaat bedrijf zou nooit zo'n belabberd serviceniveau durven aanbieden, is de gedachte - en als het dat tóch zou doen, zou het snel failliet gaan of, in concessiemarkten, geen nieuwe concessie krijgen en door een efficiënter bedrijf worden vervangen. Ten derde, en hier deels mee samenhangend, de prikkel tot innovatief gedrag zou voor private bedrijven vaak groter zijn, hetgeen een snellere en betere implementatie van service-verhogende technologieën zou stimuleren. Denk hierbij voor verkeer en vervoer bijvoorbeeld aan ICT-toepassingen ten behoeve van informatievoorziening over ongevallen en files op de geplande route.

Scope-verbreding

Maar er worden ook voorstellen gedaan, waarbij de bevoegdheden van de beheerder verder gaan dan beheer van de infrastructuur alleen. In dit artikel willen we twee vormen van dergelijke 'scope-verbreding' tegen het licht houden, namelijk (1) de situatie waarin het beheer van meerdere vormen van verkeersinfrastructuur - weg, spoor, lightrail - in één hand komen (scope-verbreding binnen verkeer en vervoer) en (2) de situatie waarin de beheerder ook complementaire diensten en producten mag aanbieden (scope-verbreding buiten verkeer en vervoer). Bij het laatste valt te denken aan de aanleg van woonwijken en bedrijfsterreinen aan de te beheren infrastructuur, aan het bouwen van recreatieve voorzieningen, enzovoort.

Om de discussie te structureren, beschouwen we als startpunt van de scope-verbreding steeds een private beheerder van een weg, en delen we hem vervolgens in gedachten ook de exploitatie van bijvoorbeeld regionale buslijnen, spoorverbindingen, of lokale woonwijken, bedrijfsterreinen of andere voorzieningen toe. Dit vergelijken we met de situatie waarin deze voorzieningen door andere private partijen worden beheerd. Omwille van de ruimte laten we scope-verbreding voor een publieke wegbeheerder buiten beschouwing. Deze vraag is in essentie vaak een andere dan die naar scope-verbreding voor een private ondernemer, omdat het - zoals in het onderstaande zal blijken - in het laatste geval gaat om het vergroten van de marktmacht van een private partij, terwijl het bij publieke partijen veel meer om het bepalen van optimale niveaus van bestuur (zowel ruimtelijk gezien als in termen van beleidsterreinen) zal gaan. Hoewel er parallellen tussen beide vragen bestaan, zou het effect van toegenomen 'marktmacht' op het (prijs-) gedrag van een publieke aanbieder geen rol moeten spelen. En dat is net het aspect dat we in deze bijdrage willen belichten.

Privaat wegbeheer?

De zojuist genoemde vraagstelling zou kunnen suggereren dat de gehanteerde uitgangspositie van privaat wegbeheer wat ons betreft niet ter discussie staat. Dat is echter niet het geval. Integendeel, er is gegronde economische reden om privatisering van wegen met achterdocht te bezien, om dat dit naar verwachting veelal tot inefficiënte uitkomsten zal leiden. Wij zien de vraagstelling van dit artikel dan ook eerder als de vraag of scope-verbreding tot een vermindering van de verwachte inefficiënties van privaat wegbeheer zal leiden, dan als de vraag of het de efficiëntiewinsten zou verhogen. Private participatie mag wat ons betreft nooit een doel op zich zijn, maar slechts een middel om tot een meer efficiënte allocatie te komen.

De achtergrond van deze benadering is eenvoudig. Een private onderneming heeft over het algemeen een andere doelstelling dan het

maximaliseren van maatschappelijke welvaart en zal in plaats daarvan winst nastreven. Alleen onder archetypische tekstboek-aannames zijn de twee doelen te verenigen. Deze aannames zijn echter niet houdbaar voor de situatie waarin een bedrijf een weg exploiteert. Een van de belangrijkste problemen is dat de private wegbeheerder marktmacht heeft, en als gevolg daarvan andere (hogere) prijzen en een andere (lagere) capaciteit zou willen kiezen dan de maatschappelijk optimale.

Beter zelf doen

Men kan tegenwerpen dat in dat geval bijsturing van overheidswege een uitweg zou kunnen bieden, maar gezien de ervaringen tot op heden met het reguleren van vervoersbedrijven met marktmacht - denk aan de ns - zijn we niet optimistisch over de te verwachten resultaten. Te vrezen valt dat het efficiënte bijsturen van een private wegbeheerder zodanige kennis van de economische aspecten, de specifieke lokale omstandigheden (waaronder kennis van de relevante vraag- en kostenfuncties), en van de interacties met de rest van het wegennetwerk vereist, dat een overheid met diezelfde kennis en veel minder gedoe de weg zelf economisch optimaal zou kunnen bouwen en beheren. Mits uiteraard, die overheid - net als een private beheerder - heffingen zou kunnen vragen voor het weggebruik.

Winst op de weg is verdacht

Het is hier van belang één van de bekendste resultaten uit de vervoersector in herinnering te roepen, namelijk dat onder bepaalde technische voorwaarden de kosten van het optimale capaciteitsaanbod juist gefinancierd kunnen worden uit de opbrengsten van optimale congestieheffingen¹. Met andere woorden: bij optimaal beleid zullen er geen winsten vallen te behalen en zullen private investeerders niet geïnteresseerd zijn om de weg te beheren - noch alléén, noch in een pps-constructie. Men kan er gif op kan innemen dat indien zij wél geïnteresseerd zijn, de combinatie van prijzen en capaciteit 'dus' niet optimaal zal zijn. Zelfs als er een netto maatschappelijke welvaartswinst van een extra private weg resulteert, is in dat geval dus een hogere welvaartswinst door een publieke weg te realiseren. Dit betekent natuurlijk niet dat we tegen (slimme) aanbestedingsprocedures voor de bouw van wegen zijn, maar wel dat we concessies voor bouw plus privaat beheer met beprijzing, met argusogen zouden bezien.

We merken op dat dit resultaat het argument van krappe overheidsfinanciën ook in een wat ander daglicht stelt. Het resultaat impliceert namelijk dat een optimaal capaciteitsaanbod onder optimale beprijzing 'zelf-financierend' is. Per saldo hoeft het wegennetwerk de overheid, bij wijze van spreken, geen eurocent te kosten, in ieder geval niet voor dat deel van het netwerk waar congestie is en derhalve aan uitbreidingen van het wegennet en private participatie gedacht kan worden.

Verbreiding binnen verkeer en vervoer

Netwerkstructuren en reguleringsproblemen

Behoeft dit pessimistische beeld bijstelling als we een private wegbeheerder 'scope-verbreding' binnen verkeer en vervoer toestaan? Het feit dat verkeer en vervoer zich in deels complementaire en deels substitueerbare netwerken manifesteert, compliceert de zaak. De ruimte ontbreekt ons om diep op alle aspecten in te gaan, maar één zaak verdient aandacht, al is het alleen maar omdat het illustreert hoe gecompliceerd het reguleren van private partijen in dergelijke netwerkmarkten kan zijn. De feitelijke netwerkstructuur kan namelijk grote invloed hebben op de vraag of het uitbreiden van marktmacht van een private aanbieder ten koste van andere private aanbieders al dan niet gewenst is (dat het ten koste van optimaal geprijsd, publiek aanbod niet gewenst is, moge inmiddels duidelijk zijn). Voor een deel van een netwerk waar parallelle verbindingen belangrijk zijn, is het over het algemeen maatschappelijk gewenst om concurrentie tussen private aanbieders te vergroten. Als al gekozen wordt voor verdere privatisering - dan ligt 'scale en scope-versmalling' dus eigenlijk eerder voor de hand dan verbreding. Dus: geef een wegbeheerder niet ook de zeggenschap over een parallelle spoorlijn, of over een busdienst over 'zijn' weg, want zijn marktmacht en mogelijkheden om deze door prijszetting uit te buiten, nemen alleen maar toe. Bij wijze van spreken: splits liever een private snelweg op in concurrerende private rijstroken, dan dat de beheerder daarnaast ook het parallelle spoor krijgt.

Hebben we daarentegen vooral te maken met seriële - aansluitende - verbindingen, dan zal juist 'scope-verbreding' maatschappelijk gezien wenselijker kunnen zijn, met name als dezelfde reizigers van de achtereenvolgende verbindingen gebruik maken. Anders zouden meerdere private beheerders over de gehele verplaatsing van deze reizigers een grotere totale monopolistische mark-up in rekening brengen dan dat één aanbieder zou doen. Dergelijke complexiteiten geven aan hoe riskant ondoordachte privatisering in verkeer en vervoer kan zijn. Als al voor privatisering gekozen wordt, dan hangt het dus maar net van de netwerk-vorm af of de welvaartsverliezen groter of kleiner zijn als het aantal private aanbieders toeneemt.

Verdere complicaties

Scope-verbreding richting alternatieve vervoerwijzen zal overigens nog andere problemen met zich meebrengen. Het is bijvoorbeeld sowieso weinig realistisch veel heil te verwachten van het laten aanbieden van een parallelle spoorverbinding door een bedrijf dat één private weg beheert. Het bedrijf zal over die ene verbinding niet de netwerk-optimalisatie kunnen toepassen die bijvoorbeeld ns-reizigers in principe hanteert bij het inrichten van haar aanbod. En het exploiteren van 'network economies' is precies één van de potentieel belangrijke voordelen van spoorvervoer - verantwoordelijk voor de 'economies of scale and scope'. Terwijl, aan de andere kant, het uitbreiden van de marktmacht van een private partij naar een volledig regionaal netwerk - weg en spoor - zoals we hierboven betoogden veelal tot een onacceptabele vorm van marktmacht zal leiden.

Verbreiding buiten verkeer en vervoer

Verandert er iets als we de private wegbeheerder bijvoorbeeld toestaan ook recreatieve voorzieningen langs de weg te exploiteren? Wij denken het niet. Immers, hebben we te maken met een doorgaande weg, waar ook mensen met een andere bestemming gebruik van maken, dan heeft de beheerder twee prijzen tot zijn beschikking - de tol van de weg en de toegangsprijs van de voorziening. Deze kan hij de twee gebruikersgroepen: doorgaand verkeer en bezoekers van de voorzieningen, in rekening brengen. De beheerder kan dus de tol zodanig zetten dat zijn winst op de weg gemaximaliseerd is. Daarnaast zal hij de (toegangs-) prijs voor de voorziening zodanig vaststellen dat de som van de tol en deze toegangsprijs de winst op de voorziening maximaliseert. Een netto maatschappelijke welvaartswinst door

scope-verbreding valt dus niet te verwachten. Leidt de weg alleen naar de voorziening, dan heeft de beheerder een nog gemakkelijker sommetje op te lossen, en kan één van de twee prijzen op nul zetten (tenzij er natuurlijk andere toegangswegen zijn) zonder de totale monopoliewinst te verminderen.

En de bouw en exploitatie van woonwijken en bedrijfsterreinen? In de eerste plaats valt hierover op te merken dat de strenge planologische regels in Nederland veelal gemotiveerd zijn uit de wens om maatschappelijk verantwoord met schaarse ruimte om te gaan. Streng toezicht en een zeer beperkte handelingsvrijheid liggen dus sowieso voor de hand. Met andere woorden: de private beheerder zal met de ruimte nooit mogen doen wat hem de meeste winst oplevert. Maar stel nu dat de private wegbeheerder, gegeven de restricties, uit zou komen bij de maatschappelijk optimale bouw en beheer van een woonwijk of bedrijfsterrein. Zouden we hem dan eigenlijk de private weg nog laten behouden? Neen - en wel om de redenen die hiervoor, bij privatisering van de weg op zich, al genoemd waren. We zouden hem alleen de ruimte laten ontwikkelen en beheren. Mocht het 'afpakken' van de weg tot een financieel tekort voor de beheerder leiden, dan is het beter dit tekort uit algemene middelen te financieren, dan door hem de weg als monopolist te laten beprizen.

Besluit

Het zal duidelijk zijn: wij hebben nogal wat bedenkingen bij het privatiseren van wegen op zich, en zien in de beschouwde vormen van scope-verbreding weinig reden tot een herziening van deze visie. Kort samengevat luidt de motivatie dat voor een weg op zich al geldt dat het doel van welvaartsoptimalisatie andere prijzen en capaciteitsniveaus zal vereisen dan het doel van winstmaximalisatie. En hoe je het ook went of keert: een private wegbeheerder krijgt marktmacht. Scopeverbreding vergroot die marktmacht, en we zijn niet in staat overtuigende argumenten naar voren te brengen waarom een vergroting van marktmacht zou leiden tot een systematische en substantiële verlaging van de verstoringen door diezelfde marktmacht. Privatisering mag nooit een doel op zich zijn, maar kan wel een middel zijn om verbeterde allocatie te bereiken. Voor de efficiëntie van weggebruik lijkt dit echter niet het geval te zijn.

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: [Bijklussende spoorbedrijven, inspiratie voor wegbeheer?](#)

1 H. Mohring en M. Harwitz, Highway benefits. Northwestern University Press, Evanston Il, 1962