



De commissies-Oele en -Le Blanc

In januari 1987 zijn door de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW twee Commissies Infrastructuur ingesteld: de commissie-Oele (projecten) en de commissie-Le Blanc (financiën). Het zij meteen opgemerkt dat deze manoeuvre van de werkgevers door ons als ontactisch wordt aangemerkt. Immers, terzelfder tijd was een werkgroep Infrastructuur van de SER bezig een (ongevraagd) advies aan de regering voor te bereiden, een advies dat in maart jl. unaniem door de SER is aanvaard 1). Bij de voorbereiding hadden de werkgevers alle kansen hun ideeën in te brengen. Hoewel het soms nodig is meermalen op hetzelfde aambeeld te slaan, op grond waarvan men zou kunnen stellen dat het juist verstandig is om wederom, na het SER-advies, met adviezen te komen, menen wij dat de toen nog lopende werkzaamheden van genoemde werkgevers-commissies voor de regering aanleiding konden zijn om niet te reageren op het SER-advies.

Bij een bespreking van de rapporten van beide commissies is het vooral interessant te zien wat er nieuw is onder de zon: wie geïnteresseerd is in infrastructuur weet immers dat er het afgelopen jaar vele rapporten, publicaties in kranten en tijdschriften, adviezen en congressen, aan onderwerpen als achterstallig onderhoud van de infrastructuur, noodzakelijke investeringen in vernieuwing van de infrastructuur en de financiering ervan gewijd zijn geweest, terwijl in ruimer verband de gedachte van 'public private partnerships' recent zeer veel aandacht heeft getrokken. Die nieuwsgierige lezer, op zoek naar nieuwe gedachten, wordt bij het lezen van beide rapporten zeer teleurgesteld, zij het bij het lezen van het rapport van de projectencommissie meer dan bij het financieringsverhaal.

Projecten

De commissie-Oele had als taak de inventarisatie van „nuttige, rendabele projecten” en de beoordeling van „het belang en de urgentie” daarvan „met het oog op het maatschappelijk rendement” (blz. 1). Duidelijk is dat deze taakopdracht slordig is geformuleerd: eerst moeten rendabele projecten worden geselecteerd en daarna moet het belang ervan worden vastgesteld voor het maatschappelijk rendement. Maar wat zit er tussen „nuttig, rendabel” en

„maatschappelijk rendabel”? Verder in het rapport stelt de commissie-Oele als richtsnoer voor de beoordeling van projecten gehanteerd te hebben „dat een structurele verbetering van en afstemming tussen de bestaande vormen van infrastructuur nagestreefd moet worden” (blz. 5).

Kortom, de commissie is op zoek naar nuttige projecten die urgent zijn vanwege het maatschappelijk rendement en die niet het karakter van een deeloplossing dragen; uit de projecten moet een integrale benadering spreken (zie ook SER-advies over infrastructuur, blz. 57).

Vervolgens komen dan, als een konijn uit de hoed, een opsomming van „projecten met een duidelijke prioriteit” en een lijst van „interessante projecten met een lagere prioriteit”. Deze laatste voldoen, volgens de commissie, „vergelijkenderwijs niet volledig aan de door haar gestelde criteria” (blz. 6 en 7). Daar aangekomen begint de lezer terug te bladeren om te zien of de criteria aan de aandacht zijn ontsnapt. Maar nee, naast beschouwingen over uitgangspunten en het belang van een goed functionerende infrastructuur, die best de moeite waard zijn, wordt niet aangegeven hoe het maatschappelijk rendement van de gangenschikte projecten is berekend en hoe het al dan niet integrale karakter

van projecten in de weging is betrokken. Echter, een geduldige lezer wordt voor de moeite van het doorlezen beloond, want in bijlage IV, Methode van aanpak, wordt de volgende tabel gegeven.

Wij menen dat op dit punt de commissie-Oele verder gaat dan de twee deelstudies welke zijn gemaakt in opdracht van de WRR, die een zeer groot aantal zinvolle investeringsprojecten voor de Nederlandse overheid hebben geïnventariseerd zonder toekenning van gewichten 2). De tabel duidt erop dat de commissie in deze leerde wilde voorzien. Jammer is dat de commissie per criterium de bepaling van de weegfactoren, de toegekende waarde en de hieruit resulterende score niet preciseert. Want daardoor wordt nu juist een selectie gemaakt die enigszins objectiever is. Daar er niet is gepreciseerd, is de tabel pretentius en blijft de selectie een goocheltruc.

Laten we de in de tabel genoemde criteria eens nader bestuderen. Het is evident dat de omschrijving van een project meer of minder duidelijk kan

1) *Advies economische infrastructuur*, SER-advies 87/03, 's-Gravenhage, maart 1987.

2) NEI, *Overheidsinvesteringen voor de toekomst: een functionele visie*, Rotterdam, 1985; P.B. Boorsma, P. de Vries, *Investeringsprojecten bij lagere overheden*, Enschede, 1986.

Tabel. Beoordelingscriteria voor infrastructuurprojecten

Beoordelingscriteria	Weegfactoren	Waarde	Score
1 Criteria verband houdend met het project zelf:			
1.1 duidelijkheid omschrijving			
1.2 projectmatige aanpak/kwaliteit van de planning			
1.3 betrouwbaarheid van de geschatte investering			
1.4 hardheid van bedrijfs-economische rendementsberekening			
1.5 maatschappelijk rendement			
1.6 identificatie belanghebbende gebruikers. Groepen:			
1.7.1 volstrekt anoniem			
1.7.2 één of meer te identificeren groepen			
1.7.3 individuele gebruiker			
1.7 bestuurslijke/ambtelijke medewerking			
2 Criteria verband houdend met de omgeving van het project:			
2.1 directe/indirecte werkgelegenheid			
2.2.1 conventionele infrastructuur			
2.2.2 nieuwe infrastructuur			
2.3 optimalisering van het gebruik van bestaande ruimtelijke infrastructuur			
2.4 integratie met andere typen van infrastructuur (synergie-effect)			
2.5 opheffen van knelpunten in het woon/werkklimaat			
2.6 milieu-effecten			
2.7 maatschappelijke medewerking			

Bron: Rapport commissie-Oele, blz. 28.

zijn (criterium 1.1), maar hoe kan men daarvoor een weegfactor ten opzichte van de weegfactor van bij voorbeeld criterium 1.5 vaststellen? Deze kwestie speelt ook in de verhouding tussen andere criteria een rol. Ernstiger is het feit dat criterium 1.4 – noch enig ander criterium – niet naar de hoogte van het bedrijfseconomisch rendement, doch naar de hardheid van de berekening ervan, vraagt. Gelet op de taakopdracht van de commissie-Oele blijft, afgaande op de vergelijking van de criteria 1.4 en 1.5, de vraag volstrekt onbeantwoord hoe de commissie het maatschappelijk rendement (criterium 1.5) heeft vastgesteld.

Dit geldt eveneens voor de voor de commissie-Le Blanc interessante projecten waarvan de exploitatiekosten uit gebruikersbijdragen kunnen worden gedekt. De vraag is (weer) waar komen projecten die hoog scoren op criterium 1.7.3, terecht op het prioriteitenlijstje van de commissie-Oele. Vervolgens is het volstrekt onduidelijk voor de lezer wat de commissie-Oele met een criterium 2.1, directe/indirecte werkgelegenheid, wil. Immers, daar ging het toch niet (primair) om? Ten slotte: wat is de verhouding tussen criterium 2.6, milieu-effecten, en criterium 2.7, maatschappelijke meewerking. Zullen de milieu-effecten, indien zij aanzienlijk zijn en een negatieve invloed hebben, niet tot maatschappelijke tegenwerking leiden?

Wellicht zal de lezer tegenwerpen dat wij te zeer de nadruk leggen op dit onderdeel en dat een rapport van een dergelijke commissie niet op deze wijze mag worden geanalyseerd, omdat de commissie niet pretendeert dat een wetenschappelijk onderzoek is ingesteld. Volgens het persbericht beoogt de commissie-Oele aan „te haken bij afgeronde studies en „panklare’ plannen” (bijlage IV, blz. 27). De tabel evenwel suggereert niet dat aldus slechts een deelverzameling wordt beoordeeld en pretendeert een geobjectiverde prioriteitsstelling. Derhalve is er sprake van inconsequentie in opzet en uitwerking van het onderzoek. Bovendien doen de lijsten van projecten met enerzijds een duidelijke en anderzijds een lagere prioriteit een zorgvuldigheid vermoeden die er niet is. De lijstjes kunnen geen diensten bewijzen bij een politieke prioriteitsstelling. Laat de commissie maar eens verduidelijken waarom de vaste oeververbinding over of onder de Westerschelde lager zou scoren dan bepaalde wegen en andere oeververbindingen. Of: waarom is de eerder gesignaleerde onvoldoende goede „telefonische bereikbaarheid van sommige economische centra” niet in de lijstjes terug te vinden (blz. 4)?

Terugkerend naar de lijn van het rapport, moet worden geconstateerd dat de commissie zich vooral ook door het SER-advies heeft laten inspireren. In hoofdstuk 2 schenkt de commissie aandacht aan het belang van een goed functionerende infrastructuur. Daarbij

worden argumenten gehanteerd die in het SER-advies uitvoerig aandacht krijgen, zoals de dreiging van een verschuiving van economische zwaartepunten binnen Europa, de daling van de relatieve betekenis van onze geografische positie, het belang van een goed telecommunicatiesysteem en het belang van een geïntegreerde aanpak.

In hoofdstuk 3 wordt in het kader van 'Overwegingen vooraf', zoals eerder opgemerkt, in navolging van het SER-advies, het belang van een integrale aanpak van de harde infrastructuur bepleit. Relatief nieuw is de sterke aandacht in de vierde 'Overweging vooraf' voor verkeerstematicaprojecten. Na deze overwegingen volgt de lijst van projecten met een duidelijke prioriteit, waarmee een investering van ca. 3 miljard gulden is gemoed: 9 wegen en oeververbindingen, verkeerstematicaprojecten, de invoering van een elektronisch informatie- en communicatiesysteem en een elektronisch accounting systeem. Dit laatste ten einde zonder oponthoud tol in rekening te kunnen brengen.

In hoofdstuk 4 wordt, evenals in het SER-advies, aandacht gevraagd voor het belang van een moderne informatie-technische infrastructuur ten behoeve van de vervoerssector. Indringer dan in het SER-advies wijst de commissie op het gebrek aan coördinatie bij de opbouw ervan, doordat door verschillende organisaties verschillende systemen voor informatie- en documentenafhandeling worden gehanteerd. De commissie bepleit een landelijk overlegorgaan ten einde standaardisatie en harmonisatie hiervan te bewerkstelligen.

Ten slotte gaat de commissie in op de specifieke verkeersproblematiek in de Randstad. Ter verbetering van de „gemeenschappelijke beleidsvoorbereiding, planning en coördinatie van het gebruik van infrastructurele projecten voor het verkeer en vervoer” wordt gepleit voor een nieuw ambtelijk orgaan, de 'Randstad Verkeers- en Vervoersdienst', dat een functioneel karakter heeft, en niet een nieuwe bestuurslaag is (blz. 9). Terwijl later wordt gesteld dat dit orgaan zou moeten worden belast met „de realisering van de doelstellingen” van een daartoe op te stellen convenant (blz. 10). Dit suggereert toch een bestuursorgaan, dat tevens niet strikt ambtelijk blijkt te zijn, omdat ook vertegenwoordigers van het goederenvervoer, de NS, het taxivervoer en andere erin zouden moeten participeren. Nogal onduidelijk dus.

Financiering

In een als bijlage I opgenomen brief van de commissie-Oele heeft deze een aantal wegen en oeververbindingen, vormen van verkeerstematica en spoorwegverbindingen als projecten met een duidelijke prioriteit aange-

merkt en wordt de commissie-Le Blanc verzocht te „bezien of, en zo ja, op welke wijze deze projecten gefinancierd kunnen worden” (bijlage I, blz. 23). Immers, de commissie-Le Blanc heeft de volgende taak:

- a. „het adviseren over alternatieve financieringsmethoden voor infrastructurele projecten in het algemeen en in het bijzonder voor de projecten, waaraan door de commissie-Oele een duidelijke prioriteit is toegekend. Deze financiering dient plaats te vinden met private middelen en een zo beperkt mogelijk gebruik van publieke gelden en/of overheidsgaranties;
- b. het adviseren omtrent het weg nemen van administratieve/bestuurlijke barrières, die de totstandkoming van projecten vertragen dan wel verhinderen” (blz. 1).

Gegeven de taakomschrijving van de commissie-Le Blanc mag worden verwacht dat zij voor alle op de prioriteitenlijst voorkomende typen van infrastructuur nagaat welke mogelijkheden daarbij voor private financiering aanwezig zijn. „Gezien de beperkt beschikbare tijd” en de in hoofdstuk 4 geformuleerde uitgangspunten en voorwaarden bepaalt de commissie zich evenwel tot een aantal oeververbindingen (blz. 1 en 13). Het is reeds bekend dat deze zich in principe ook in ons land voor private financiering lenen. Het was interessant geweest te vernemen welke overwegingen naar het onderdeel van de commissie bij private financiering van wegen in acht moeten worden genomen. Dan wel zou het boeiend zijn geweest als onderzocht zou zijn in hoeverre private financiering een bijdrage tot oplossing zou kunnen leveren aan de, overigens niet op het prioriteitenlijstje voorkomende, maar wel urgent geachte, kwestie van de gebrekkig functionerende informatietechnische infrastructuur ten behoeve van de vervoerssector.

De commissie volstaat er evenwel mee dat „voor de overige projecten, die niet volledig met private financiering zijn te realiseren, een beroep zou kunnen worden gedaan op middelen die als gevolg van private financiering vrij vallen” (blz. 1). Maar daarvoor dient toch expliciet gemaakt te worden welke niet volledig privaats gefinancierd kunnen worden? Een en ander volgt niet zonder meer uit de elders geformuleerde uitgangspunten en voorwaarden voor private financiering van infrastructurele voorzieningen.

We bespreken vervolgens een aantal saillante punten uit het rapport. Het is bijzonder nuttig dat de commissie de budgettaire randvoorwaarden van de rijksoverheid met betrekking tot private financiering van infrastructurele werken nog eens op een rijtje zet; zij dienen immers uitgangspunt te vormen bij ieder nadenken over private (mede) financiering van infrastructuur. Daarnaast spelen hierbij de kenmerken van de infrastructurele investeringsprojec-

ten – de commissie wijst op de extra risico's voor de financier vanwege de lange looptijd van de investering – en het onderscheid tussen publieke en private infrastructurele projecten een rol. Dit onderscheid, dat in iets andere vorm in het SER-advies voorkomt, leidt tot de hier bepaald relevante indeling van projecten naar geschiktheid voor heffing van gebruikersbijdragen 3). Want het is, mede in het licht van de budgettaire voorschriften, juist dat de commissie gebruikersbijdragen onontbeerlijk acht voor particuliere financiering van infrastructuur (blz. 10). Dat vervolgens „gebruikersbijdragen een reële bijdrage aan de exploitatie” dienen te leveren, is een formulering die niet strookt met de budgettaire randvoorwaarde, dat de financiering op marktconforme voorwaarden dient te geschieden (blz. 10). De gebruikersbijdrage dient dan een kostendekkende bijdrage te zijn.

Een ander belangrijk punt verband houdend met de gebruikersbijdragen is dat als absolute voorwaarde een zodanige inningswijze van de bijdragen wordt gekozen dat de infrastructurele voorziening hierdoor niet wordt gehinderd. Zonder deze voorwaarde is toepassing van het profijtbeginsel voor, en daarmee private financiering van, de als voorbeeld gekozen oeververbindingen in de Randstad praktisch onuitvoerbaar. Dit vereist wel de invoering van een 'elektronisch accounting systeem', waarmee volgens de commissie-Oeie een investeringsbedrag van f. 55 à 60 miljoen is gemoeid. Onbeantwoord in het rapport blijft de vraag wie de kosten van deze investering moet dragen.

Vervolgens moet, op dit voorbeeld van de commissie nader ingaand, niet alleen voor de nieuwe oeververbindingen – Noordtunnel, Blankenburgtunnel, 2e Coentunnel en Wijkertunnel – tol worden geheven, maar ook voor de concurrerende bestaande oeververbindingen die functioneel en kwalitatief vergelijkbaar zijn. Dat betekent dat betaald moet gaan worden voor voorzieningen waarvoor de belastingbetaler reeds eerder heeft betaald. Hiermee komt de commissie in conflict met de elders in het rapport gemaakte opmerking dat het voor de maatschappelijke acceptatie van de gebruikersbijdragen van overwegende betekenis is dat de bijdragen duidelijk gerelateerd zijn aan nieuwe of verbeterde infrastructuur (blz. 14). Betwijfeld kan worden of voorlichting in zulke gevallen de maatschappelijke acceptatie van een gebruikersbijdrage overeind kan houden.

Hoewel het duidelijk is dat achter de taakomschrijving van de commissie-Le Blanc de opvatting ligt dat het goed is dat de overheid, ook op gebieden die vanouds tot haar zorg worden gerekend, zoveel mogelijk terugtreedt, wordt in de nadere uitwerking van de gedachte van private financiering van de infrastructuur, toch weer een beroep op de overheid gedaan. Zo stelt

de commissie ter stimulering van de private financiering van infrastructurele investeringen enerzijds een fiscaal aantrekkelijke behandeling van deze private middelen voor en anderzijds een investeringsfaciliëring in de vorm van WIR-premies voor infrastructurele investeringen. Hierbij moet ten eerste worden opgemerkt dat dit de overheid geld kost en ten tweede dat, wat de WIR-uitbreiding betreft, er een 'camelnose' zit. Immers, met name gemeenten zullen wellicht N.V.'s ten behoeve van infrastructuur oprichten en aldus WIR-premies gaan innen.

Verder „ware” het onderhoud van de oeververbindingen uit te besteden aan Rijkswaterstaat, „als onderdeel van zijn algemene onderhoudsprogramma” (blz. 15). De commissie is kennelijk van mening dat Rijkswaterstaat dat goedkoper dan de private sector kan uitvoeren. Daarnaast moet Rijkswaterstaat prognoses voor verkeersbewegingen aanleveren die voldoende zijn onderbouwd. Bij majeure negatieve afwijkingen van deze prognoses moet de concessie-termijn, en daarmee de pay-off-periode, kunnen worden verlengd (blz. 15). Vraag is wat nu eigenlijk de risico's voor de private sector zijn?

Verder acht de commissie het onvermijdelijk dat in de aanlegfase onder andere van de zijde van „instanties” aan enige garantiestelling wordt gedaan (blz. 16). Volgens de budgettaire voorschriften is bij garanties sprake van de budgettering en conflicteert dit met de uitgangspunten van het rapport.

Ten slotte zij er op gewezen dat de commissie er bij haar indicatieve berekeningen voor de oeververbindingen van uitgaat dat de concessieverlening voor de heffing van gebruikersbijdragen zich niet tot de nieuwe oeververbindingen beperkt maar zich ook tot de bestaande vergelijkbare verbindingen uitstrekt. Het is duidelijk dat hieruit een relatie tussen de particuliere financiers van de nieuwe voorziening en de overheid als eigenaar/beheerder van de concurrerende bestaande voorziening tot stand komt. Hoe deze relatie concreet gestalte krijgt, bij voorbeeld wie de exploitatiekosten van de bestaande voorziening betaalt, wie de inningskosten van de bijdragen betaalt, wat er met de eigendom van de bestaande voorziening gebeurt, is overigens niet in het rapport aangegeven.

Ter afsluiting enige opmerkingen over het voorstel van de commissie-Le Blanc om tot de oprichting van een financieringsinstituut van infrastructuur te komen. De commissie wil hiermee aan het tweede deel van haar adviseeringstaak, betreffende het wegnemen van bestuurlijke/administratieve belemmeringen, voldoen. Een soortgelijk specifiek financieringsinstituut wordt ook in met name Amerikaanse literatuur genoemd 4). Ter coördinatie van de belangen van in private financiering geïnteresseerden en ter verkrijging van een voldoende brede basis voor de voorziening in risicodragend en niet-

risicodragend vermogen, lijkt de opzet van een financieringsinstituut geschikt. Tevens is het, naar het oordeel van de commissie, mogelijk dat ook kleine infrastructuurinvesteringen in zo'n instituut ondergebracht kunnen worden, zonder dat een zelfstandig beroep op de kapitaalmarkt wordt gedaan. Wij achten het echter zeer bezwaarlijk als dit, nu op een andere wijze, namelijk via de private financiering, tot een breuk tussen bijdrage en profijt zou leiden. Hierdoor kan het financieringsinstituut gemakkelijk een 'nieuwe overheidsinstantie' worden die 'heffingen' oplegt ter bekostiging van andere voorzieningen dan die voor welke ogenschijnlijk wordt betaald. Aldus zou een van de argumenten die voor private financiering van infrastructurele investeringen kunnen pleiten, zijn verdwenen.

**P.B. Boorsma
P. de Vries**

Respectievelijk hoogleraar en universitair docent aan de Universiteit Twente, faculteit der Bestuurskunde, vakgroep Openbare Financiën.

3) SER-advies, blz. 43.

4) Zie b.v. Barbara Weiss, *Financing a common wealth*.