

Handreiking economische evaluatie van PMZ



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Handreiking economische evaluatie van PMZ

**Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Januari 2008**

P.M. Wortelboer-van Donselaar

Meer weten over mobiliteit. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezig houdt. Het KiM is opgericht op 1 september 2006. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) maakt het KiM verkenningen en beleidsanalyses voor mobiliteitsbeleid waarmee de strategische basis voor dat beleid wordt versterkt.

© 2008, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:
Pauline Wortelboer

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/Arnhem
Verzorging binnenwerk: SSO Repro Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ISBN: 978-90-8902-012-3

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Jan van Nassastraat 125
2596 BS Den Haag

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965
Fax : 070 351 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1. Inleiding 7

- 1.1 Projectdoelstelling PMZ 7
- 1.2 Vraagstelling notitie 7
- 1.3 Leeswijzer 8

2. Projectscope PMZ ontrafeld naar aspecten van maatschappelijk-economische afweging 9

- 2.1 Ruimtelijke scope van PMZ 9
- 2.2 Organisatorische scope van PMZ 10
- 2.3 De PMZ-'systeemsprong' en innovatie 12

3. Overheidsvisie op marktordening en consequenties voor afwegingskaders 15

- 3.1 Overheidsvisie op marktordening 15
- 3.2 Consequenties voor afwegingskaders 17

4. Overzicht van project afwegingskaders 19

- 4.1 Structuur van vergelijking afwegingskaders 19
- 4.2 'Business case' 19
- 4.3 ICRE-afwegingskader economische structuurversterking 22
- 4.4 OEI-leidraad 23
- 4.5 OEI bij MIT 24
- 4.6 PPC 25
- 4.7 PSC 27

5. Theorie publiek belang, de praktijk van afwegingskaders en de betekenis voor PMZ 29

- 5.1 Publiek belang gekoppeld aan projectafwegingskaders 29
- 5.2 MKBA als hulpmiddel bij omgaan met externe effecten en marktmacht 31
- 5.3 Afwegingskaders en PMZ 33
- 5.4 Stappenplan voor het verwerken van (PMZ-)BusinessCases in een maatschappelijk afwegingskader 36

6. Conclusies 39

Summary 43

Literatuurlijst 45

Bijlage A Referenties overheidsvisie op marktordening 47

Het Project Mainportcorridor Zuid en de onderzoeksvraag aan het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) bekijkt hoe, door middel van publiek-private samenwerking (PPS), de bereikbaarheid en de leefbaarheid kan worden verbeterd in de A4-corridor tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen.

De projectdirectie PMZ vraagt zich af welke vormen van maatschappelijk-economisch onderzoek vanuit overheidsperspectief gewenst of nodig zijn gezien het specifieke karakter van hun project. Deze vraag is gekoppeld aan de vraag hoe diverse publieke en publiek-private overheidsafwegingskaders met elkaar samenhangen en voor welk type afweging deze gehanteerd kunnen worden. Dit vanuit methodisch perspectief bezien, niet vanuit de huidige bestuurlijke en politieke verplichtingen.

De onderzoeksvraag wordt beantwoord door de overheidsrol te beschouwen bij het borgen van publieke belangen, en door een verband te leggen met overheidsafwegingskaders van transportinfrastructuurprojecten zoals OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur), PPC (Publiek-Private Comparator) et cetera. Immers, als wordt afgestapt van de gedachte dat nieuwe weginfrastructuur door de overheid moet worden aangeboden, moet duidelijk worden wat je als overheid dan juist wél moet (blijven) doen. En welke maatschappelijke afweging daar bij hoort.

Conclusies

De analyse van studies naar publieke belangen en overheidstaken en van een zestal (maatschappelijke) afwegingskaders die binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gebruikelijk zijn, leidt tot de volgende conclusies:

- Het borgen van publieke belangen komt neer op het tegengaan van marktfalen. Marktfalen kan ontstaan omdat:
 1. de aard van een product of dienst collectief is. Dat wil zeggen dat het gebruik ervan niet is uit te sluiten voor niet-betalers en dat het product of de dienst alleen tot stand komt als de overheid financiert.
 2. externe effecten niet worden meegerekend in de kostprijs van een product. Externe effecten zijn positieve of negatieve gevolgen van productie en consumptie waar niet voor wordt betaald door de gebruiker.
 3. er door een vorm van marktmonopolie prijzen ontstaan die hoger zijn dan wat maatschappelijk optimaal is.
- Ook in situaties waarin er geen sprake is van een collectief goed met overheidsfinanciering, kan het gebruik van een maatschappelijk afwegingskader noodzakelijk zijn. Dit om diverse maatschappelijke

belangen inzichtelijk te maken. Het gaat dan om majeure, (deels) privaat gefinancierde, projecten met een publiek belang waar de aanwezigheid van substantiële externe effecten of van marktmacht wordt vermoed.

- De voorkeursvorm voor de afweging van maatschappelijke efficiëntie is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In hoeverre een MKBA daadwerkelijk noodzakelijk is bij dergelijke afwegingen rondom externe effecten en marktmacht, is afhankelijk van het ambitieniveau om de afweging inzichtelijk en objectiveerbaar te maken, en van de vereisten rondom planprocedures van transportinfrastructuur.
- PMZ bevindt zich nu in de fase waarin private partijen business cases aan het opstellen zijn. De volgende logische stap, gegeven de conclusies over publieke belangen, is om inzicht te bieden in de maatschappelijke effecten van het project met behulp van OEI op basis van een MKBA. De in de PMZ-businesscases opgenomen informatie kan daarbij goed benut worden. Hierbij moet wel een aantal uitgangspunten gewijzigd worden, onder andere op het punt van disconteringsvoet en tijdshorizon. Een PSC (Publieke Sector Comparator) kan ten slotte, indien dit wenselijk wordt geacht, helpen bij het inzicht in wat het rendement van een project zou zijn bij uitvoering door de overheid in plaats van een private partij.
- Een algemene aanbeveling voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, naar aanleiding van het opstellen van dit overzicht van afwegingskaders, betreft het verhelderende van de status en inhoud van business cases. Het ontbreekt op dit moment aan duidelijkheid wanneer deze nodig worden geacht en wat precies de inhoud van een business case hoort te zijn. Dit komt de onderlinge consistentie van de analyses niet ten goede en kan leiden tot vertragingen in het besluitvormingsproces.

1. Inleiding

1.1 Projectdoelstelling PMZ

Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) onderzoekt hoe door middel van publiek-private samenwerking de bereikbaarheid en de leefbaarheid kan worden verbeterd in de A4-corridor tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen. PMZ beoogt een systeemsprong met, zowel creatieve oplossingen voor knelpunten in het gebied, als nieuwe samenwerkingsarrangementen tussen publiek en privaat.

PMZ omhelst geen project, maar een verzameling van business cases. Deze business cases worden door de markt ontwikkeld en eventueel uitgevoerd. De scope van deze business cases is breed, en hoeft niet alleen de aanleg van nieuwe infrastructuur te omvatten. PMZ kiest namelijk voor een hoger abstractieniveau voor wat betreft de scope van haar projecten. Het betreft 'mobiliteitsbeheersing', gekoppeld aan leefbaarheids- en leefomgeving projecten.

Ook organisatorisch gezien is het project afwijkend van reguliere aanlegprojecten van transportinfrastructuur. De minister heeft in de scopeomschrijving voor het vervolgtraject vastgelegd dat er gezocht moet worden naar innovatieve vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen in de corridor tussen Rotterdam en Antwerpen. Voor meer informatie over het project PMZ, zie: www.pnz-rws.nl.

1.2 Vraagstelling notitie

Het uitgangspunt voor de maatschappelijke afweging van transportinfrastructuurprojecten is OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) op basis van kosten-batenanalyse. Dit kader is sinds 2000 voorgeschreven voor de afweging van infrastructuurprojecten van nationaal belang (later 'speciale rijksprojecten' of 'grote' projecten). In 2005 is hier OEI bij MIT-verkenningen (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) van afgeleid voor de 'reguliere' projecten¹.

Door het hogere abstractieniveau van PMZ, het inzetten op innovatieve organisatievormen en de grote rol voor het bedrijfsleven startend bij het opstellen van business cases, is er sprake van een afwijkend project. De projectdirectie PMZ vraagt zich daarom af welke vormen van maatschappelijk-economische afweging vanuit overheidsperspectief eigenlijk gewenst of nodig zijn voor hun specifieke project.

¹ Reguliere projecten zijn alle infrastructuurprojecten onder verantwoordelijkheid van het Rijk, die in het MIT zijn opgenomen, exclusief de speciale/grote projecten.

Deze vraag van de projectdirectie PMZ is in deze notitie gekoppeld aan een meer algemene vraag hoe diverse publieke en publiek-private afwegingskaders met elkaar samenhangen en voor welk type afweging deze gehanteerd kunnen worden. Deze vraag wordt benaderd vanuit een methodische invalshoek, niet vanuit procesmatige verplichtingen die bijvoorbeeld horen bij het doorlopen van een MIRT-planprocedure (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).

De notitie is geschreven voor de Projectdirectie PMZ, maar kan ook interessante gezichtspunten bieden voor de maatschappelijk-economische afweging van andere (publiek-private) infrastructuurprojecten.

1.3 Leeswijzer

Om de specifieke situatie van het project PMZ goed te kunnen koppelen aan de vereisten van maatschappelijke afwegingskaders zijn in hoofdstuk 2 eerst de bijzonderheden van het project in beeld gebracht. Dit betreffen respectievelijk:

- het abstractieniveau van wat ruimtelijk gezien het project PMZ inhoudt;
- de ideeën omtrent een vergaande private participatie die tegelijkertijd onderdeel zijn van de projectafbakening;
- de ambitie om een innovatief concept te ontwikkelen.

In hoofdstuk 3 komt de overheidsvisie op de rol van overheid en private partijen in de organisatie van projecten met publieke belangen aan de orde, evenals de consequenties hiervan voor de vereisten aan het maatschappelijk afwegingskader.

In hoofdstuk 4 worden de relevante, al dan niet verplichte, publieke en publiek-private afwegingskaders voor infrastructuurprojecten met elkaar vergeleken. De kaders zijn gelimiteerd tot transportinfrastructuur, en tot de kaders met gehele of gedeeltelijke uitwerking in monetaire eenheden.

Hoofdstuk 5 legt het verband tussen de theorie rondom publieke belangen, en de verschillende publieke en private afwegingskaders. Verder bevat het hoofdstuk zo concreet mogelijke aangrijpingspunten voor de projectdirectie PMZ over hoe vanuit methodisch perspectief kan worden omgegaan met de combinatie van publieke en publiek-private afwegingskaders.

Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de conclusies van deze notitie.

2. Projectscope PMZ ontrafeld naar aspecten van maatschappelijk-economische afweging

2.1 Ruimtelijke scope van PMZ

PMZ zet in ruimtelijk opzicht in op het verbeteren van de bereikbaarheid én de leefbaarheid in de corridor Rotterdam-Antwerpen. Wat zijn de vraagstukken van bereikbaarheid en leefbaarheid in dit gebied en wat is precies de corridor Rotterdam-Antwerpen?

Vraagstukken bereikbaarheid en leefbaarheid

Gebruikelijk is dat een probleemanalyse inzicht biedt in welk vraagstuk wordt opgelost met het voorgenomen project. PMZ handelt in de lijn van OEI om breed te kijken naar oplossingen, en dus niet alleen naar één vooraf vastgestelde (technische) oplossing. PMZ heeft daartoe een knelpuntenanalyse laten uitvoeren (CPB, 2006).

De conclusie van deze analyse was dat, zowel op het gebied van bereikbaarheid, als van de leefomgeving sprake is van serieuze knelpunten in de corridor. Daarbij wordt wel aangetekend dat als rekening wordt gehouden met de beleidsvoorstellen van de Nota Mobiliteit, een belangrijk deel van de gesignaleerde knelpunten in de periode tot 2020 worden opgelost, onder andere door het invoeren van prijsbeleid. Onder bereikbaarheidsknelpunt wordt verstaan wegvakken waar de capaciteit tijdens de spits voor meer dan 80% wordt benut, omdat dan file ontstaat.

De knelpuntenanalyse concludeert verder dat er zeker nog behoefte zal zijn aan enige uitbreiding van bedrijventerreinen. Wat betreft leefbaarheid verwacht het Centraal Plan Bureau (CPB) dat overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit zich lokaal zal blijven voordoen en dat wat betreft externe veiligheid de risico's toenemen maar waarschijnlijk binnen de normen blijven.

Het project PMZ zoekt derhalve binnen de kaders van regelgeving en milieugebruiksruimte oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken op het gebied van:

1. Lijninfrastructuur;
2. Vestigingsruimte voor bedrijven;
3. Leefbaarheid (veiligheid en milieu).

Deze gebiedsgerichte insteek past in de overheidsinitiatieven om transport- en ruimtelijke investeringen nauwer met elkaar te verbinden. In het Coalitieakkoord is aangegeven dat er in plaats van een MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) een MIRT komt (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Naast deze drie ruimtelijke vraagstukken is het voorstelbaar dat uit de private marktverkenning nog een vierde categorie projectdienst voortvloeit: diverse zakelijke activiteiten en diensten waarvan de maatschappelijke

consequenties nog niet duidelijk zijn. De projectdienst is met al deze aspecten derhalve breder dan gebruikelijk bij 'reguliere' aanleg van projecten.

Corridor Rotterdam-Antwerpen

Het begrip corridor wordt in beleidsstukken en literatuur op meerdere manieren geïnterpreteerd. Zo kan er sprake zijn van transportassen, economische ontwikkelingsassen, ecologische corridors et cetera. De kern van het begrip is echter dat er een verbinding tussen locaties ontstaat. CPB (2006) hanteert juist een geografische aanpak: zij definieert de corridor Rotterdam-Antwerpen, als de statistische COROP²-gebieden Groot Rijnmond en Westelijk Noord-Brabant (dus alleen op Nederlands grondgebied).

Het corridordenken wordt in diverse studies (Geertsens et al., 2000) aangeprezen als een doordacht inrichtingsconcept om ruimte te koppelen aan infrastructuur. Een corridorbenadering biedt mogelijkheden voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is een onduidelijk afgebakend begrip dat is opgebouwd uit drie componenten: gebruikswaarde (functionaliteit), belevingswaarde (attractiviteit) en toekomstwaarde (duurzaamheid). In een OEI worden gebruikswaardeaspecten gemonetariseerd, en ook indirecte en externe effecten. Methodes om belevingswaarde te moneteriseren en daarmee toe te voegen aan het saldo van kosten en baten, staan echter nog volop ter discussie.

PMZ (2007) onderscheidt een primaire scope (de A4 tussen Hoogvliet en de grens) en een bredere scope waarin ook de A16 en tussenliggende auto(snel)wegen betrokken zijn. PMZ kiest de 'primaire' projectscope en beschouwt alleen onderbouwde alternatieven hierop als deze een belangrijk element blijken te zijn bij de ingediende private voorstellen. Een risico van het hanteren van een dergelijke beperkte scope is dat een private investering (in PMZ) in concurrentie treedt met publieke investeringen in bijvoorbeeld capaciteitsuitbreiding op de A16. Dit kan grote invloed hebben op het geprognoseerde rendement van de PMZ-businesscases. De vraag is hoe de private partijen hier mee omgaan. Vanuit methodisch oogpunt zou het wenselijk zijn om breder te kijken en alle alternatieve oplossingen voor het knelpunt in ogenschouw te nemen. Anderzijds is goed voorstelbaar dat dit praktisch gezien moeilijk haalbaar is, onder andere vanwege de huidige publieke rol op deze alternatieve routes.

2.2 Organisatorische scope van PMZ

In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan Platform PMZ (2006) over de scope van het project is expliciet een passage opgenomen over het inzetten op PPS-verband voor de gehele

² Een COROP-gebied (Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma) is een regionaal gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de COROP-indeling. Elk COROP-gebied kent een centrale kern met een verzorgingsgebied.

A4-corridor tussen Rotterdam en Antwerpen. De publiek-private samenwerking mag zich met alle fasen van de plancyclus (van verkenning tot en met exploitatie) bezighouden. De eventueel aan te leggen A4-Zuid dient bovendien geheel privaat aangelegd, gefinancierd en geëxploiteerd te worden, zonder bijdrage uit het MIT.

Deze verreгаande rol voor de private sector roept de vraag op hoe de gewenste maatschappelijk-economische overheidsafweging er dan uit behoort te zien. Kan bijvoorbeeld niet volstaan worden met een bedrijfseconomische analyse? En wat is het maatschappelijke nulalternatief van een PPS-investering?

PPS in maatschappelijk-economische afwegingen

Door PPS vooraf als voorwaarde te hanteren wordt de gebruikelijke volgorde van projectbeoordeling omgekeerd. Bijvoorbeeld, de gebruikelijke aanpak bij een OEI op basis van kosten-batenanalyse is het doorlopen van een negenstappenplan (Eijgenraam et al., 2000). Een van de eerste stappen (na de probleemanalyse) is het formuleren van oplossingsrichtingen. De allerlaatste, negende stap in het proces van het opstellen van een OEI is 'mogelijke uitbouw naar PPS'. Heel duidelijk wordt daar gesteld dat **nadat** de maatschappelijke rentabiliteit van een project is uitgewerkt met behulp van een kosten-batenanalyse, verkend kan worden of publiek-private **uitvoering** zinvol is. Het gaat dan om optimalisatie binnen de gekozen projectvariant, nadat er al een OEI is uitgevoerd. Dit is in vergelijking met de ambities van PMZ een beperkte invulling van het begrip PPS, met BFMO-kenmerken (build/finance/maintain/operate). Het gaat dus niet om het doorlopen van de hele (MIT-)plancyclus door een private partij. Geconstateerd mag worden dat met deze beperkte invulling van PPS de OEI-leidraad inmiddels wat achter loopt op de ontwikkelingen in het denken over PPS-constructies.

Dit omkeren van volgorde kan niet anders dan gevolgen hebben voor de wijze van maatschappelijk-economische afweging van het project. Niet het oplossen van maatschappelijke knelpunten staat centraal, maar een private interpretatie van rendabele oplossingen voor maatschappelijke knelpunten. De vroege betrokkenheid van private partijen bij de organisatie (in brede zin) van het project heeft op verschillende manieren invloed op de maatschappelijke meerwaarde. Deze invloed ontstaat door de keuze van de oplossing, de efficiëntie van uitvoering van de oplossing maar ook door de gevolgen van de (hoogte van) beprijzing van de aangeboden diensten voor de gebruiker (gedragseffecten).

Nulalternatief

Alle nog te bespreken maatschappelijke afwegingskaders zijn een verschillenanalyse. Naast de situatie mét PMZ is daarom de verwachte ontwikkeling zonder PMZ-project (het nulalternatief) van belang. Dit betreft in OEI-termen de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder het project. Dit is niet gelijk aan 'niets doen' en bevat naast gepland beleid indien mogelijk ook beperkte maatregelen om het knelpunt te verkleinen. Voor PMZ betekent dit dus niet een nulalternatief bestaand

uit een PPS-constructie met dezelfde investering, maar dan uitgevoerd door een publieke partij. De brief van de minister van Verkeer en Waterstaat is hier duidelijk over. Zonder privaat geld wordt er geen A4 aangelegd. Het nulalternatief op basis van dit standpunt bestaat derhalve uit: geen project PMZ, maar wel het voorgenomen pakket van Nota Mobiliteitmaatregelen inclusief prijsbeleid, welke naar de inschatting van CPB al een belangrijk deel van het bereikbaarheidsknelpunt oplost.

Deze interpretatie van het nulalternatief sluit op het eerste gezicht niet volledig aan op een advies van de Algemene Rekenkamer over de Wijkertunnel (1993). Hierin staat het volgende: "De Rekenkamer acht het van belang dat situaties worden voorkomen waarbij de keuze alleen bestaat uit private financiering van een project of geen project." "Er kan natuurlijk geschoven worden in de prioritering van overheidsbudgetten." Als private financiering uitblijft, is dit hoogstwaarschijnlijk het gevolg van een negatieve business case. De manier waarop de overheid kan reageren, vanuit de welvaartstheorie, op een negatieve (of positieve) business case kan echter verder beredeneerd worden zonder consequenties voor de keuze van het nulalternatief. Hierover volgt in paragraaf 5.2 een toelichting.

2.3 De PMZ-'systeemsprong' en innovatie

Het begrip mobiliteitsmarkt

PMZ beoogt een systeemsprong te maken in de organisatie van de mobiliteitsmarkt. Wat houdt dit in, en hoe verhouden zich dergelijke innovaties tot de behoefte aan maatschappelijk-economische afwegingen?

SER (2005) heeft het begrip mobiliteitsmarkt nader gedefinieerd: "De mobiliteitsmarkt bestaat uit verschillende deelmarkten. Een eerste deelmarkt is die voor het gebruik van vervoermiddelen en infrastructuur. Een tweede deelmarkt betreft de vraag naar en het aanbod van infrastructuur. Lange tijd is dit niet als een markt gezien (maar) als een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid. Andere deelmarkten zijn die voor vervoermiddelen (rollend, vliegend en varende materieel) en energiedragers (waaronder motorbrandstoffen)." SER beschouwt het concept mobiliteitsmarkt als een systeeminnovatie. Dit bevestigt de verwachte innovativiteit van de beoogde (nog door private partijen in te vullen) PMZ-projecten die juist gericht zijn op het ontwikkelen van een mobiliteitsmarkt.

Innovatiegehalte PMZ

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) definieert innovatie als de succesvolle implementatie van een nieuw idee. Met andere woorden als een nieuw idee niet aanslaat, is het geen innovatie. Het woord 'succesvol' suggereert dat er al een vorm van maatschappelijke rendementsonderbouwing heeft plaatsgevonden en dat lijkt een te vergaande eis aan de 'gemiddelde' innovatie.

Elders in haar rapport concludeert de Raad echter dat er ruimte behoort te zijn voor experimenten met innovaties, en ook voor mislukkingen. Zij stelt daarbij: “Die ruimte moet er niet alleen binnen het ministerie zijn, maar ook daarbuiten. Dat kan betekenen dat tijdelijk ontheffing wordt gegeven van bepaalde regelgeving of dat er ruimte is voor zeer uiteenlopende vormen van PPS-constructies.”

In het rapport van de Raad wordt verder een onderscheid gemaakt naar de mate van nieuwigheid en complexiteit van innovaties. Naar opklimmende mate van complexiteit is er sprake van enkelvoudige innovaties, systeeminnovaties en transities. Een systeeminnovatie is het resultaat van een combinatie van enkelvoudige innovaties, een transitie is het gevolg van een of meerdere systeeminnovaties.

Ook het soort op te lossen vraagstukken is op een schaal van complexiteit te rangschikken: technische vraagstukken → marktgerelateerde vraagstukken → multi-actor vraagstukken → en hardnekkige, complexe, maatschappelijke vraagstukken.

Op deze twee assen van complexiteit en aard van vraagstukken kan het *beoogde* project PMZ als behoorlijk innovatief worden ingeschaald: de ambitie is een systeeminnovatie te laten plaatsvinden op een marktgerelateerd vraagstuk, weliswaar gekoppeld aan een beperkte corridorscope (de A4 tussen Hoogvliet en de grens).

Maatschappelijk-economische afweging van transportinfrastructuur is in eerste instantie vooral opgezet om (grote) projecten die uitgaan van beproefde producten (een weg of een vaarweg, een nieuwe spoorverbinding, een haven, etc.) te onderbouwen. Het betreft ‘volwassen’ producten die hun functionaliteit in de praktijk al bewezen hebben. In hoeverre innovativiteit van een project een beletsel vormt voor maatschappelijke afwegingskaders, komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

3. Overheidsvisie op marktordening en consequenties voor afwegingskaders

3.1 Overheidsvisie op marktordening

PMZ zet sterk in op een private voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van haar project(en). Om iets te kunnen zeggen over de invloed van deze vergaande private rol op de manier waarop, of de methode waarmee, de maatschappelijk-economische afweging wordt uitgevoerd zijn een aantal documenten geanalyseerd.

De geselecteerde documenten geven een beeld van ontwikkelingen in de visie van de overheid op het inschakelen van de markt bij diensten die van oudsher publiek zijn uitgevoerd. Ook specifiek voor weginfrastructuur zijn rapporten opgesteld. De documenten zijn geselecteerd op basis van hun invloed in het verleden op het overheidsdenken op dit onderwerp of omdat zij het huidige beleid weergeven.

Overzicht van literatuurbronnen

De documenten betreffen niet alleen beleidsadviezen maar ook de vertaling van dit beeld van overheidstaken in afwegingskaders. Het kan derhalve wat verwarrend zijn dat in het onderstaande overzicht ook de OEI-leidraad vermeld staat. Het gaat daarbij in deze paragraaf dus alleen om de in OEI vervatte invulling van de rol van de overheid bij infrastructuurinvesteringen. In hoofdstuk 4 komt de OEI-leidraad als afwegingskader alsnog uitgebreid aan de orde.

Tabel 3.1

Overzicht van geraadpleegde documenten overheidsvisie marktordening

Documentnaam ¹	Aard van document	Scope van document
Verantwoord	Beleidsadvies	Overheidstaken algemeen
Verzelfstandigen		
SER advies Nota Mobiliteit	Beleidsadvies	Overheidstaak mobiliteit
Publieke belangen weginfrastructuur	Beleidsadvies	Overheidstaak wegbeheer
Public and private roles in road infrastructure	Beleidsadvies	Overheidstaak wegbeheer
Samen werken aan de weg	Beleidsadvies	Overheidstaak wegbeheer
De Calculus van het Publieke Belang	Methodiek	Overheidsafwegingskader participatie
OEI-leidraad	Methodiek	Overheidsafwegingskader transportinfrastructuur

¹ Voor een meer uitgebreide bronvermelding: zie de literatuurlijst

De bijlage bij deze notitie bevat de beschrijving van genoemde documenten. De referenties in de bijlage zijn dusdanig gerangschikt dat zij in toenemende mate gerelateerd zijn aan weginfrastructuur. Bij alle bronnen wordt het verband gelegd met wat zij betekenen voor de

noodzaak van een maatschappelijk-economische afweging. Er vindt geen volledige weergave van de inhoud van de studies plaats. Er wordt selectief gerefereerd aan delen die relevant zijn voor de vraagstelling van deze notitie.

Conclusies van de literatuuranalyse

De publicaties zijn eensluidend in hun beschouwing van de rol van publieke en private partijen. De gekozen invalshoek is vooral gebaseerd op economische theorievorming. In sommige gevallen wordt hier de bestuurskundige visie aan toegevoegd. Het startpunt van alle redeneringen is het publieke belang, en de rol van de overheid in het borgen van een publiek belang.

Het kernprobleem bij het volledig overlaten van activiteiten aan private partijen is **marktfalen**. Marktfalen houdt in dat de markt geen optimale oplossing weet aan te bieden en daarmee het publieke belang geschaad wordt. De drie hoofdvormen van marktfalen vragen om een blijvende rol van de overheid:

1. omdat de aangeboden dienst een collectief goed betreft (het product heeft geen prijs);
2. om externe kosten te internaliseren (het product heeft wel een prijs, deze dekt echter niet alle maatschappelijke kosten);
3. om een te hoge prijszetting door marktmonopolie te voorkomen (de productprijs is niet in verhouding tot de kosten). Een marktmonopolie kan onder andere ontstaan door toetredingsbarrières.

Naast deze drie hoofdvormen bestaan er nog andere vormen van marktfalen, namelijk als gevolg van informatieasymmetrie (de koper of verkoper weet meer dan de andere partij) of door transactiekosten (kosten van het onderhandelen en het bekrachtigen van overeenkomsten). Deze vormen van marktfalen zijn echter niet specifiek voorbehouden aan het bedrijfsleven, ook publieke partijen kennen deze.

De economische literatuur beschrijft ook het risico van overheidsfalen bij overheidsingrijpen. Dit risico ontstaat door de genoemde informatieasymmetrie tussen de overheid en marktpartijen, maar ook door bijvoorbeeld een focus op een korte tijdshorizon, bepaalde subsidies en mogelijke 'regulatory capture' (niet optimale regulering op basis van belangen bedrijfsleven). Het mogelijke welvaartsverlies door overheidsfalen moet derhalve worden afgewogen tegen het mogelijke welvaartsverlies door marktfalen.

1. Collectief goed

Een collectief goed is een goed of dienst waarbij het onmogelijk is om mensen die niet betalen van gebruik van het goed uit te sluiten, en waarbij de consumptie door de een niet ten koste gaat van de consumptie door een ander. De consument kan niet naar rato van gebruik worden aangeslagen voor de vaste kosten, wat privaat aanbod van een dergelijk product onmogelijk maakt.

De publicaties die specifiek op weginfrastructuur betrekking hebben, geven aan dat door toenemende congestie en verbeteringen in de techniek van tolheffing, private partijen in toenemende mate in staat (zullen) zijn weginfrastructuur als individuele dienst aan te bieden.

2. Externe effecten

Een private partij neemt de externe kosten niet mee in de prijszetting van zijn product. Bij negatieve externe effecten kan de overheid deze middels een heffing bij de veroorzaker neerleggen. Ook kan de overheid er voor kiezen om benadeelde partijen te (laten) compenseren. Hiertoe moet wel bekend zijn wat de hoogte van de externe kosten is.

Voor zover een project externe effecten vermindert (bijvoorbeeld leefbaarheidsproblemen), kunnen private exploitanten een beroep doen op medefinanciering door de overheid. Bijvoorbeeld door een bijdrage in de investeringskosten of exploitatiesubsidies). De mogelijke positieve externe effecten kunnen een reden voor een overheidsbijdrage zijn, maar daar staat tegenover dat het ontwikkelen van grond voor woningbouw of bedrijven winsten oplevert die kunnen worden gebruikt om wegen te financieren. Of het project per saldo een overheidsbijdrage nodig heeft, dan wel zelfs geld zou kunnen opleveren voor de overheid, is uiteindelijk te bezien met informatie uit de business case en een vorm van maatschappelijke rendementsanalyse.

3. Te hoge prijszetting

Misbruik van eventuele marktmacht kan leiden tot het beprijzen van een goed boven de marginale kostprijs. Dit houdt in dat er minder geconsumeerd wordt dan vanuit welvaartsoptiek optimaal zou zijn. Regulering van tarieven (het stellen van een maximum prijs) is dan wel effectief.

Hoe efficiënt regulering is bij gevallen van te hoge prijszetting, hangt af van de kennis van de regulerende overheid van de werkelijke marginale kostprijs. Bij dit type marktfalen is inzicht in de bedrijfseconomische kostprijs van een product nodig. Daarnaast kunnen de gevolgen van een bepaalde tariefstelling op de maatschappelijke effecten worden doorgerekend.

3.2 Consequenties voor afwegingskaders

Het borgen van publieke belangen komt vanuit economische invalshoek derhalve neer op het tegengaan van marktfalen. Vormen van marktfalen nopen zeker niet altijd tot overheidsfinanciering. Ook regulering van tarieven of het terugleggen van de rekening van externe kosten bij de exploitant zijn, afhankelijk van het soort marktfalen, mogelijkheden om het publieke belang te borgen.

Deze visie op de overheidsrol heeft ook consequenties voor het maatschappelijke afwegingskader van projecten. Bij marktfalen in de vorm van een collectief goed is de situatie duidelijk. De overheid heeft

dan een rol in onder andere het financieren van het project. Speciaal hiervoor is, voor grote transportinfrastructuurprojecten, de OEI-leidraad opgesteld.

De uitdaging voor de invulling van de onderbouwing van PMZ is juist het loslaten van de traditionele rol van de overheid als financierder van transportinfrastructuur en weginfrastructuur te behandelen als een individueel goed.

De noodzaak tot een gekwantificeerde maatschappelijke afweging kan dan alleen samenhangen met de genoemde twee andere vormen van marktfalen: de aanwezigheid van externe kosten en te hoge prijszetting als gevolg van marktmonopolie. Dit uiteraard vanuit de invalshoek van economische theorie, en zonder specifiek in te gaan op de gebruikelijke procedures rondom de aanleg van infrastructuur, waarbij een (vorm van) OEI een verplicht onderdeel van de MIT-planprocedure is.

Het afwegingskader moet behulpzaam zijn bij het inzicht in de aanwezigheid en omvang van externe effecten

De overheid moet, naast de andere effecten van een project, ook inzicht hebben in de hoogte van de externe kosten (en eventueel ook indirecte effecten) van infrastructuur zoals milieu- en veiligheidseffecten om te kunnen komen tot een inzichtelijke en zo volledig mogelijke maatschappelijke afweging. Met andere effecten wordt vooral bedoeld effecten voor de gebruikers zoals reistijdwinsten of lagere vervoerskosten, al dan niet 'afgeroomd' door de exploitant middels een heffing, en ook de kosten van het project (investering, beheer en onderhoud).

Als er sprake is van een marktmonopolie, behoort het afwegingskader behulpzaam te zijn bij het inzichtelijk maken van de effecten van een te hoge prijszetting

Een maatschappelijk afwegingskader kan ook de effecten van prijszetting op de maatschappelijke rentabiliteit inzichtelijk maken. Het maakt bij een identieke prijszetting en projectdienst wat betreft gedragseffecten niet uit of de dienst door overheid of bedrijfsleven wordt aangeboden. Wel kan overheid voor een andere tariefhoogte kiezen dan een private partij. Waar een private partij bij afwezigheid van richtlijnen over de hoogte van een tarief voor een bedrijfseconomisch optimaal tarief zal kiezen, zal de overheid eerder kiezen voor een maatschappelijk-economisch optimaal tarief of een tarief dat een bepaalde beleidsdoelstelling optimaliseert. Een voorbeeld van dit laatste is een tarief waarbij de capaciteit van een weg optimaal benut wordt ten behoeve van maximale doorstroming van het verkeer.

Bij de verdere uitwerking in deze notitie van de gehanteerde afwegingskaders, wordt van een vrij hoog ambitieniveau van afweging uitgegaan. Dit houdt in dat de effecten van het beoogde project op gekwantificeerde wijze worden afgewogen. Uiteraard is het ook mogelijk om een inschatting op meer kwalitatieve wijze te maken. Op dergelijke vormen van afweging gaat deze notitie niet in.

4. Overzicht van project afwegingskaders

4.1 Structuur van vergelijking afwegingskaders

Dit hoofdstuk presenteert de verschillende door de overheid gehanteerde afwegingskaders op het gebied van transportinfrastructuur, met het gemeenschappelijke kenmerk dat er gestreefd wordt naar kwantificering en monetarisering van projecteffecten.

Deze afwegingskaders zijn respectievelijk de business case, het ICRE-afwegingskader economische structuurversterking (Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie), OEI, OEI bij MIT, PPC en PSC. De afwegingskaders zijn grosso modo gerangschikt naar volgorde waarin zij gehanteerd worden in het besluitvormingsproces.

Per afwegingskader worden de volgende onderdelen doorlopen:

- ⇒ Wat zijn de prominente *methodische kenmerken* van de afweging?
- ⇒ Voor *welk type projecten* is het afwegingskader bedoeld? Aspecten in de omschrijving zijn: aard van projectdienst (in termen van status in het besluitvormingstraject, niet in termen van inhoud), (financiële) omvang van het project, mate van verplichting, fasering: wat is de timing van de analyse?
- ⇒ Wat is de *positionering* van het afwegingskader ten opzichte van de andere genoemde methoden?
- ⇒ Wat is de *vergelijkbaarheid of uitwisselbaarheid* van onderdelen of deelgegevens met de andere afwegingskaders?

4.2 'Business case'

Methodische kenmerken

Een business case dient om een investeringsbeslissing te onderbouwen, vanuit het perspectief van aandeelhouder of exploitant. Het centrale deel van de business case is een bedrijfseconomische kosten- en batenanalyse. De business case bevat dus de bedrijfseconomische rechtvaardiging van het project, gebaseerd op verwachte opbrengsten en kosten, maar ook de risico's.

Er is, in tegenstelling tot de andere genoemde afwegingskaders, geen standaard 'format' met wat een business case voor de overheid precies moet bevatten. Wel wordt binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat regelmatig gevraagd om een business case. Onderstaande beschrijving is gebaseerd op algemene managementliteratuur.

De business case kent verschillende doelen. Het voorziet in een initiële uitwerking van verschillende opties en ondersteunt het beslissingsproces. Ook kan de business case worden gebruikt om de voortgang in de resultaten en in de organisatorische bedrijfsdoelstellingen af te stemmen. De business case kan ten slotte ook worden gebruikt voor de legitimatie van het project en het creëren van commitment van senior management en andere belanghebbenden, waaronder externe financiers (Bankable report).

Op internet circuleren vele verwijzingen naar business cases in diverse vormen en bijbehorende ondersteuning door commerciële adviseurs. Op www.businesscase.nl is bijvoorbeeld het volgende duidelijke overzicht van mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve elementen van een business case terug te vinden:

A. Kwalitatief deel:

1. Hoe past het in de strategie;
2. Beschrijving van de opbrengsten van de business, bijvoorbeeld: de klantwaarde propositie en waarom het de concurrentie overstijgt;
3. Op welke kerncompetenties de nieuwe business is gebaseerd, hoe hieraan kan worden voldaan en hoe deze duurzaam concurrentievoordeel kan opleveren. Dit bepaalt de ontwikkelingskosten en deels de productlevenscyclus;
4. Een analyse van de technische, commerciële, financiële, organisatorische en juridische risico's en hoe er met de grootste risico's moet worden omgegaan.

B. Financieel deel:

1. Verwachte kosten en opbrengsten gedurende de gehele productlevenscyclus;
2. De verwachte economische waarde in de vorm van ROI (Return on Investment), Netto Contante Waarde of Internal Rate of Return;
3. Gevoeligheidsanalyses met een lijst van meest kritische waarden- en kostendrijvers die de business case bepalen. Van deze kritische succesfactoren wordt het omslagpunt voor succes bepaald;
4. Scenario- en beslissingsboomanalyses. Dit helpt om de project mijlpalen te definiëren.

In enkele gevallen wordt in aanvulling op dit voorbeeld ook de mogelijke financieringsvorm betrokken in de business case.

De OEI-leidraad spreekt niet over een business case, maar over een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse. "Dit brengt de totale financiële effecten van een project voor de exploitant in beeld. Een bedrijfseconomische analyse volstaat als een infrastructuurproject een gewone investering is zonder bijzondere eigenschappen. Voor een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse is informatie nodig over investerings- en exploitatiekosten en over aantal gebruikers van een investeringsproject bij verschillende combinaties van prijzen en andere vraagbepalende factoren (comfort, frequentie, etc.)."

Er mag geconcludeerd worden dat het concept business case ook de door OEI bedoelde elementen van een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse bevat.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: het concept business case is toepasbaar op alle typen investeringen. Voor projecten voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hoeft dit dus niet alleen de aanleg van infrastructuur te zijn, maar bijvoorbeeld ook benuttings- en prijsingsprojecten.
- (Financiële) omvang: idem.
- Mate van verplichting: deze is niet vastgelegd in een formeel besluit, noch is er sprake van een omschrijving van 'vormvereisten'. Binnen Verkeer en Waterstaat wordt de term 'business case' geregeld gehanteerd ter onderbouwing van een investering, of ter voorbereiding op een vorm van publiek-private samenwerking.
- Fasering: niet vastgelegd, veelal in de voorbereidende fase van een project.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

Vanwege het ontbreken van richtlijnen over de invulling van de business case is een vergelijking met andere afwegingskaders niet eenduidig te maken. In ieder geval bevat een business case een rendementsanalyse gericht op de exploitant/aandeelhouder.

Op twee punten kan begripsverwarring ontstaan, zowel over de inhoud van de business case als met de vergelijkbaarheid met OEI. Sommige business cases bevatten drie onderdelen: zowel een productbeschrijving, een exploitatieopzet als een financieringsvoorstel. Andere business cases zijn wat nauwer van opzet en bevatten alleen een exploitatieoverzicht. De andere mogelijke begripsverwarring is dat de business case net zoals OEI ook een kosten-batenanalyse bevat. Het verschil tussen de twee KBA's is de scope: de business case kijkt bedrijfseconomisch (effecten voor de exploitant), de OEI kijkt naar alle maatschappelijke effecten. Dit betreft zowel de effecten voor de exploitant als voor gebruikers en derden.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

De OEI-leidraad zegt het volgende over de koppeling van gegevens tussen de bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse en de MKBA: "Deze informatie (red: over investerings- en exploitatiekosten, vervoersprognoses) is ook onontbeerlijk voor de MKBA. In dit opzicht is een bedrijfseconomische analyse een onderdeel van de maatschappelijke analyse. Verder is een bedrijfseconomische analyse onontbeerlijk bij de verdeling van kosten en baten tussen de private en de publieke sector in het geval van publiek-private samenwerking."

4.3 ICRE-afwegingskader economische structuurversterking

Methodische kenmerken

Koopmans et al. (2002) hebben in een artikel in het ESB een samenvatting gegeven van de methode waarmee de gezamenlijke planbureaus diverse voorstellen voor economische structuurversterking hebben geanalyseerd. Koopmans et al. vatten de afwegingsmethode als volgt samen:

“Algemene eisen die aan overheidsbeleid worden gesteld zijn legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Deze criteria vormen tegelijkertijd de kern van de beoordeling.

- *Legitimiteit* heeft - vanuit economisch gezichtspunt - betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen is. Dit hangt primair af van de vraag of ‘de markt’ suboptimale uitkomsten oplevert. Er is dan sprake van marktfalen. Belangrijke vormen van marktfalen zijn collectieve goederen en externe effecten.
- De *effectiviteit* van een maatregel betreft de bijdrage aan beleidsdoelen zoals extra economische groei, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen. Ook neveneffecten zijn daarbij relevant. Van belang is of er synergie of antagonisme is met andere maatregelen.
- De *efficiëntie* van een maatregel wordt bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten.”

Naast deze drie algemene eisen aan overheidsbeleid wordt er bij de beoordeling ook gekeken naar onzekerheden, proceskenmerken en alternatieve oplossingen.

Bedoeld voor welk type projecten

Dit kader is gehanteerd voor diverse projectvoorstellen die ingediend zijn in onder andere 2005, 2001 en 2000 om in aanmerking te komen voor het Fonds Economische Structuurversterking. De projecten waren ingediend op een breed gebied aan beleid: fysieke bereikbaarheid, natuur, landschap en water, vitaliteit grote steden, ruimtelijke inrichting, elektronische bereikbaarheid, dienstverlening overheid, milieu en kennisinfrastructuur. Het kader is in hoofdlijnen gelijk aan een eerdere soortgelijke analyse van ICES-voorstellen (Interdepartementale Commissie inzake het Economische Structuurbeleid) in 1998.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

Het afwegingskader is breed ingestoken, startend met de vraag wat de overheidsrol in het project zou moeten zijn.

Het afwegingskader stelt dat de beste manier om de effecten van een maatregel op alle overheidsdoelen tegen elkaar af te wegen, de maatschappelijke kosten-batenanalyse is. Als dit niet mogelijk is, komt een kosten-effectiviteitsanalyse in beeld, of als kwantitatieve gegevens

onvoldoende zijn, een kwalitatieve analyse. In de optimale variant is het derde onderdeel van dit afwegingskader te vergelijken met een OEI op basis van kosten-batenanalyse. Zie ook bij OEI-leidraad.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

Het afwegingskader vult een business case wat betreft berekening van effecten aan op het punt van maatschappelijke effecten: de effecten voor gebruikers en derden. De berekende effecten voor exploitant uit de business case worden toegevoegd aan het totale saldo (zonder dubbellingen weliswaar). Zie ook bij OEI-leidraad.

4.4 OEI-leidraad

Methodische kenmerken

OEI staat voor Overzicht Effecten Infrastructuur. In een dergelijk overzicht staan in beginsel alle maatschappelijke effecten van een (infrastructuur)investering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten van aanleg en onderhoud van de infrastructuur en de effecten hiervan op bereikbaarheid, economie, veiligheid, natuur en milieu.

De OEI-leidraad geeft weer op welke wijze een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd dient te worden. Een MKBA waardeert de effecten van een project zo veel mogelijk in geld en geeft daarmee aan wat de gevolgen zijn van het project voor de welvaart van Nederland. De OEI-systematiek draait niet alleen om de traditionele rendementsberekening, maar ook om een overzicht van alle relevante effecten voor de besluitvorming. Een OEI is dus breder dan een traditionele rendementsberekening. Zo wordt in een OEI een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen als de effecten niet in geld uitgedrukt kunnen worden. Ook wordt, indien relevant, weergegeven waar de kosten en baten in de samenleving neerslaan. Verder wordt in een OEI expliciet rekening gehouden met onzekerheden en risico's van het project (Bron: OEI voor speciale rijksprojecten, handleiding projectleiders).

OEI op basis van kosten-batenanalyse is sinds 2000 voorgeschreven voor de afweging van infrastructuurprojecten van nationaal belang (later de 'speciale rijksprojecten' of 'grote' projecten).

Voor een nadere toelichting op de kenmerken van OEI verwijzen wij naar http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/mobiliteit_en_bereikbaarheid/080_overzicht_effecten_infrastructuur/leidraad_oei/, waar de leidraad zelf, en alle aanvullingen daarop, downloadbaar zijn.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: OEI is gericht op de zogenaamde 'grote' infrastructuurprojecten (door de tweede kamer aan te wijzen) en de speciale rijksprojecten (MIT-projecten die om bepaalde redenen een bijzondere status krijgen). De KBA als

methodiek is echter toepasbaar op elk type investering. Bijvoorbeeld binnen Verkeer en Waterstaat ook op benuttings- en prijzingsprojecten.

- (Financiële) omvang: het betreft projecten die zeer complex zijn, en/of een groot/spoedeisend maatschappelijk belang hebben en/of een grote financiële omvang hebben.
- Mate van verplichting: verplicht voor de grote/speciale rijksprojecten.
- Fasering: Er worden in principe twee OEI's gedurende de gehele MIT-procedure uitgevoerd. Tijdens de verkenningfase wordt een zogeheten **kengetallen kosten-batenanalyse** (KKBA) uitgevoerd. Voorafgaand aan de definitieve projectbeslissing wordt dan vervolgens een meer **diepgaande (M)KBA** conform OEI gemaakt.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

Een OEI vult een business case onder andere aan op het punt van maatschappelijke effecten: de effecten voor gebruikers en derden. Ten opzichte van het ICRE-afwegingskader economische structuurversterking is OEI een volledige invulling van de derde laag, van de efficiëntie van een maatregel.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

De gegevens uit de business case vormen een deel van de input van een OEI, namelijk de effecten voor de exploitant. Vervoersprognoses zijn daarnaast ook nodig voor de raming van effecten voor gebruiker (bijvoorbeeld reistijdwinsten) en derden (bijvoorbeeld omvang uitstoot luchtvervuiling). Aandachtspunt bij het omzetten van business case informatie in een MKBA is het voorkomen van dubbeltellingen van effecten tussen exploitant, die door de beprijzing van zijn diensten mogelijk een deel van de winsten voor de gebruiker afroemt, en de gebruiker. Een aantal praktische keuzes bij het omzetten van de informatie uit de business case naar een OEI, staat beschreven in paragraaf 5.4.

4.5 OEI bij MIT

Methodische kenmerken

Voor de reguliere MIT projecten is een vereenvoudigde versie van OEI ontwikkeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de vereisten voor de verkenningfase en voor de planstudiefase. Het format voor de planstudiefase is nog in ontwikkeling, het format voor de verkenningfase stamt uit 2004 en is te vinden op <http://www.rws-avv.nl/avv/nl/see/oebijmit.pdf>.

Centraal in de Verkenningfase staat een vereenvoudigd OEI-format met een overzicht van de belangrijkste effecten van kansrijke oplossingsrichtingen. De effecten worden in fysieke eenheden weergegeven en waar mogelijk in geld uitgedrukt. De effecten worden gerubriceerd in een viertal vaste aspecten (bereikbaarheid,

leefomgeving, veiligheid, kosten) en niet gesaldeerd. De gemonetariseerde effecten kunnen elkaar bovendien overlappen. Het betreft dus geen kosten-batenanalyse.

Naar verwachting zal het OEI bij MIT-planstudieformat zich positioneren tussen de vereisten van het OEI bij MIT-verkenningen format (minimale vereiste) en de OEI-leidraad (maximale vereiste). Hier kan dus wel sprake zijn van een kosten-batenanalyse.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: bestemd voor de reguliere rijksprojecten (projecten in de MIT-procedure die niet speciale rijksprojecten of grote projecten zijn).
- (Financiële) omvang: niet nader benoemd.
- Mate van verplichting: verplicht voor de reguliere projecten in de verkenningfase sinds eind 2004. Hoogstwaarschijnlijk zal voor het OEI bij MIT-planstudietraject eveneens een verplichting gaan gelden.
- Fasering: direct gekoppeld aan de stappen in een MIT-verkenningfase en de MIT-planstudiefase.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

OEI bij MIT-verkenningen is een toesnijding van de OEI-leidraad voor reguliere rijksprojecten in het MIT. Er is dus sprake van een of-/ofsituatie: ofwel een project wordt bekeken aan de hand van de OEI-leidraad, ofwel aan de hand van OEI bij MIT-verkenningen/planstudies. Het belangrijkste criterium daarbij is het onderscheid tussen speciale rijksprojecten en reguliere projecten in het MIT-planproces. Ten opzichte van de OEI-leidraad kent OEI bij MIT een minder uitgebreide onderzoeksactiviteit, de intentie om (weliswaar in verschillende mate) inzicht te geven in maatschappelijke effecten is echter vergelijkbaar.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

Uitwisselbaarheid met de OEI-leidraad is feitelijk niet aan de orde, omdat dit parallelle trajecten betreft, geen volgtijdige. Het OEI bij MIT-verkenningenformat vraagt wel deels dezelfde informatie als een KKBA (kengetallen kosten-batenanalyse) conform OEI. Dit betreft onder andere vervoersprognoses, investeringskosten, kosten van exploitatie en onderhoud et cetera. Deze kunnen overgenomen worden uit de business case. Verder is het streven dat een maximaal ingevuld OEI bij MIT-planstudieformat vergelijkbaar is aan het doorlopen van een KKBA volgens de OEI-leidraad.

4.6 PPC

Methodische kenmerken

PPC staat voor Publiek Private Comparator en ondersteunt de afweging om daadwerkelijk wel of niet in te zetten op publiek-private samenwerking bij een project. De PPC is een vergelijkingsmethodiek die voor- en nadelen op een rij zet en daar een conclusie uit trekt. Dit

voordat het besluit valt al of niet een PPS-constructie aan te besteden. Van zowel de publieke variant als de private variant worden de kosten, de risico's en de opbrengsten in beeld gebracht. Deze informatie wordt gezien, zowel vanuit het perspectief van de schatkist, als van de maatschappij als geheel. De vergelijkingsmethode is inzetbaar voorafgaand aan besluitvorming over de wijze van aanbesteding. Over scope, nut en noodzaak en budget behoort dan al besloten te zijn.

Stap één van de PPC bevat het bijeenbrengen van argumenten voor of tegen PPS. Meestal wordt hierbij gekeken naar verborgen kosten, aanleg- en operationele kosten, transactiekosten, transactietijd, bouwtijd, kapitaalkosten en waardevermeerdering. In de tweede stap worden deze argumenten voorzien van een prijskaartje. De derde en laatste stap komt tot een vergelijkend eindoordeel, door over de volledige levensduur van het project of product de geldstromen in kaart te brengen (Bron: Ministerie van Financiën).

De handleiding Publiek Private Comparator is terug te vinden op de website van het Ministerie van Financiën.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: alle typen projecten waar publiek-private samenwerking wordt overwogen. Specifiek voor de MIT procedure zijn er bovendien een aantal afspraken vastgelegd.
- (Financiële) omvang: voor MIT-projecten > € 112,5 mln.
- Mate van verplichting: verplicht voor alle MIT/SNIP-projecten van meer dan € 112,5 mln. in de planstudiefase.
- Fasering: De PPC hoort thuis in de planstudiefase en is gekoppeld aan het Tracé-/Projectbesluit.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

PPC volgt in een later stadium als er besluiten moeten worden genomen over de aanbestedingsroute van een project. Het gaat dan over doelmatigheid van de *uitvoering* van een project, niet over die van de *aard* van het project concept zelf. Daarmee heeft PPC een andere functie dan de business case en OEI (bij MIT). De doelmatigheid van de wijze van aanbesteden (bijvoorbeeld via veilingen) en projectorganisatie kunnen omgekeerd wel weer bijdragen aan het saldo van maatschappelijke kosten en baten.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

PPC benut net als de business case en OEI informatie over de kosten van een project. PPC is meer gedetailleerd in die zin dat de verschillen tussen publieke en private uitvoering gekwantificeerd worden. Voor verschillen in aanpak op het gebied van btw, tijdshorizon, omgaan met risico's, restwaarde et cetera wordt verwezen naar de handleidingen van het Ministerie van Financiën. De maatschappelijke invalshoek lijkt bij deze methode beperkt te blijven tot consequenties van verschillende bouw tijden en de post 'waardevermeerdering' (niet nader toegelicht). Met deze invulling is de PPC niet vergelijkbaar met de maatschappelijke effecten zoals bedoeld bij OEI en OEI bij MIT.

4.7 PSC

Methodische kenmerken

De PSC (Publieke Sector Comparator) vergelijkt de concrete biedingen van private partijen met uitvoering van het project in publiek beheer. In combinatie met de PPC hebben partijen op twee momenten in de projectvoorbereiding een financieel inzicht in de voor- en nadelen van mogelijke uitvoeringswijzen.

In de eerste fase van de PSC wordt op basis van alle beschikbare informatie over het project het referentiepunt (de verwachte kosten) vastgelegd. Hier wordt in de tweede stap informatie aan toegevoegd over correctiefactoren op de bieding, zoals bouwtijd, serviceniveau, levensduur en onderhoudskosten. De derde stap volgt als de biedingen op tafel liggen en de correctiefactoren daadwerkelijk berekend worden. De vierde stap is dan de toetsing van de biedingen aan de eigen raming.

Zowel de PPC als de PSC doen geen uitspraken voor of tegen PPS-constructies. Politieke en maatschappelijke argumenten maken namelijk geen deel uit van de vergelijking. De handleiding Publieke Sector Comparator is terug te vinden op de website van het Ministerie van Financiën.

Binnen het MIT/SNIP-spelregelkader worden PPC en PSC overigens nog voorafgegaan door de 'marktscan'. Het resultaat van de marktscan is een kwalitatief onderbouwd voorstel voor de mogelijke betrokkenheid van de markt in de eerst volgende projectfase. De drie verschillende toetsen marktscan, PPC en PSC tezamen worden ook wel de 'meerwaarde toetsen' genoemd. Omdat de marktscan geen kwantitatieve en in geld gewaardeerde informatie bevat, wordt deze in deze notitie niet separaat besproken.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: alle typen projecten waar publiek-private samenwerking wordt aanbesteed.
- (Financiële) omvang: niet nader vastgelegd.
- Mate van verplichting: een PSC is niet verplicht voor MIT-projecten, wel is het gebruikelijk om deze op te stellen als er sprake is van een DBFM-contract (Design/Build/Finance/Manitain).
- Fasering: De PSC wordt gebruik om de uiteindelijke biedingen van de private partijen te beoordelen en volgt dus na de PPC en ontvangst van de verschillende biedingen. De PSC is in het MIT-spelregelkader gekoppeld aan het Uitvoeringsbesluit.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

De PSC is een logisch vervolg op de PPC. De PSC is vooral gericht op de kostenraming, gecorrigeerd naar een aantal kwaliteitsaspecten (maar niet naar een volledige set van maatschappelijke effecten), en de vergelijking met de daadwerkelijke biedingen.

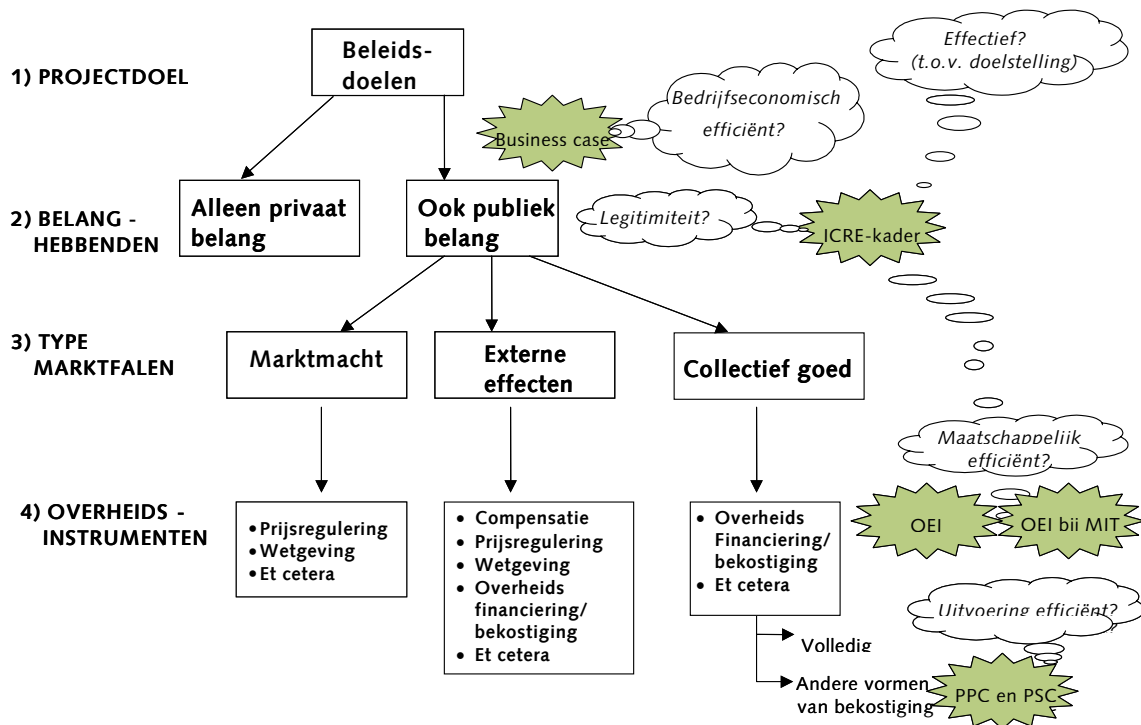
Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen
Zie bij PPC.

5. Theorie publiek belang, de praktijk van afwegingskaders en de betekenis voor PMZ

5.1 Publiek belang gekoppeld aan projectafwegingskaders

De theorie over publiek belang, en de bijpassende rol van de overheid valt met enige versimpelingen te combineren met de beschreven maatschappelijke afwegingskaders en hun hoofddoelen. Op die manier wordt duidelijk wat de afwegingskaders kunnen bijdragen aan welke type vraag. Omdat het een schema betreft met de 'grote lijnen', kan het helaas niet compleet zijn op alle vormen van overheidshandelen en alle aspecten van de afwegingskaders.

Figuur 5.1
Verband tussen publiek belang en rol van de overheid, en maatschappelijke afwegingskaders



De toelichting op het schema kan uitgesplitst worden in de elementen overheidsrol en instrumenten (de vierkanten in het stroomschema); de verschillende project afwegingskaders (de sterren) en het belangrijkste afwegingsmotief van de afwegingskaders (de denkwolkjes).

Overheidsrol en -instrumenten

Het schema start bij de aanleiding om een project op te starten. Wat is het beleidsdoel of knelpunt (breed geïnterpreteerd, niet alleen gerelateerd aan transport) dat met het project aangepakt wordt?

De tweede laag gaat in op de vraag of het project uitsluitend een privaat belang kent of dat er ook sprake is van publieke belangen. Als er sprake is van publieke belangen, is dit een gevolg van één van de drie hoofdvormen van marktfalen (de derde laag).

Aan deze vormen van marktfalen is de vierde laag van het schema gekoppeld: de meest voor de hand liggende instrumenten die de overheid kan inzetten om om te gaan met marktfalen.

Afwegingskaders

Aan deze vier lagen zijn vervolgens de verschillende afwegingskaders toegevoegd. Alhoewel niet concreet in beeld gebracht, zijn de lagen en afwegingskaders ook te koppelen aan een tijdshorizon, met bijvoorbeeld fasen en besluiten in het MI(R)T-planproces. Bijvoorbeeld, een probleemanalyse vindt vroegtijdig plaats in de verkenningfase (boven aan schema), de vergelijking PSC vindt plaats vlak voor het uitvoeringsbesluit van een project (onder aan schema).

Afwegingsmotief

De afwegingskaders hebben ieder hun eigen onderliggende vraag die het kader behoort te beantwoorden. Voor de business case, OEI, OEI bij MIT, PPC en PSC betreft dit de vraag naar efficiëntie (hetzij bedrijfseconomisch, hetzij maatschappelijk of gericht op uitvoering).

Het ICRE-kader combineert als enige kader meerdere vragen: naar legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Bij de andere kaders kan mogelijk een knelpunt ontstaan bij de koppeling tussen projecten die ingeschat worden als efficiënt, maar wellicht slechts ten dele de beoogde beleidsdoelstellingen invullen. In de Nota Mobiliteit staan bijvoorbeeld doelstellingen over 'op tijd' zijn waarbij op langere afstanden maximaal 20% kortere of langere reistijden mogen bestaan. Een project met een positief maatschappelijk rendement (= efficiënt) kan onder deze maatstaf presteren (= niet effectief ten opzichte van beleidsdoelstelling).

OEI op basis van MKBA als voorkeursinstrument

Het schema plaatst OEI op basis van MKBA (en OEI bij MIT als afgeleide vorm) op het niveau van afweging van overheidsinstrumenten. Meerdere studies uit de literatuuranalyse wezen erop dat het meest geschikte instrument voor een goede maatschappelijke afweging bij de verschillende vormen van marktfalen, de MKBA betreft. Het gaat dan, naast de gebruikelijke rol bij overheidsfinanciering, om het meewegen van externe (en eventueel indirecte effecten) met de effecten van een project voor exploitant en gebruiker uit de Business Case, of het inzichtelijk maken (en corrigeren) van de effecten van een afwijkende prijszetting.

Het instrument kan methodisch gezien op allerlei typen projectdiensten worden toegepast, ook buiten de projecten waar OEI oorspronkelijk voor is opgezet: de aanleg van grote transportinfrastructuurprojecten.

De precieze hulp die een MKBA kan bieden bij afwegingen rondom de rol van de overheid, anders dan overheidsfinanciering, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

5.2 MKBA als hulpmiddel bij omgaan met externe effecten en marktmacht

Het betrekken van het publieke belang bij niet-collectieve goederen waar sprake is van andere vormen van marktfalen, vraagt dus ook om een maatschappelijke afweging. **Indien de ambitie is om deze afweging zoveel mogelijk te objectiveren en kwantificeren**, lijkt de maatschappelijke kosten-batenanalyse daarvoor het meest geschikte instrument.

Niet alle afwegingen over de rol van de overheid zullen dusdanig onderbouwd kunnen of moeten worden. Er zijn geen heldere afspraken over of en hoe een overheidsrol bij marktfalen (anders dan bij overheidsfinanciering) onderbouwd behoort te worden. In het geval van PMZ lijkt een afweging met behulp van een MKBA wel raadzaam gezien de verwachte omvang van het project en de procesmatige innovaties. Uiteindelijk is een KBA waarschijnlijk ook een van de vereisten bij het doorlopen van de MIT-planprocedure.

Het volgende stroomschema laat zien wat het betekent voor de invulling van de rol van de overheid als de resultaten van een (positieve of negatieve) business case gecombineerd worden met andere effecten tot een MKBA.

Tabel 5.1

Stroomschema reactie overheid op
positieve of negatieve business case,
vanuit welvaartstheorie

Richting stroomschema 

Saldo Business case	Veronderstelde reactie marktpartijen	Saldo MKBA	Veronderstelling externe effecten in MKBA	Veronderstelde reactie overheid
Positief	Het project wordt uitgevoerd door private partijen. De effecten voor gebruikers worden dusdanig afgeroomd dat een bedrijfseconomisch optimaal rendement ontstaat.	Positief	Externe effecten positief.	Project laten uitvoeren door private partijen.
			Externe effecten per saldo 0.	Project laten uitvoeren door private partijen. Eventueel compensatie van benadeelde partijen.
			Externe effecten negatief.	Evt. tarieven reguleren, zodat externe kosten geïnternaliseerd worden. Of evt. compensatie van benadeelde partijen.
Negatief	Het project wordt niet uitgevoerd door (uitsluitend) private partijen.	Negatief	Externe effecten negatief.	Project niet laten uitvoeren.
		Positief	De externe effecten zijn kennelijk dusdanig positief dat dit in de MKBA het negatieve BC-saldo compenseert.	Evt. financiële bijdrage leveren tot maximaal de hoogte van de positieve externe effecten (PPS-constructie). Project vergelijken met alternatieve besteding van overheidsmiddelen.
		Negatief	De externe effecten zijn kennelijk dusdanig beperkt positief of negatief dat het saldo MKBA evenals de BC negatief is.	Project niet uitvoeren.

Het toevoegen van informatie over de omvang van externe effecten aan business case gegevens in een MKBA leidt blijkens het schema bij de meeste 'velden' (overigens niet noodzakelijk getalsmatig het meest voorkomende aantal gevallen) niet tot een PPS-constructie, maar tot private uitvoering met eventueel regulerende randvoorwaarden.

Alleen in geval van dusdanige externe effecten die in aanvulling op een negatief businesscasesaldo leiden tot een positieve MKBA, is een overheidsbijdrage in de financiering voorstelbaar, als er tenminste geen concurrerende projecten zijn voor overheidsfinanciering met een hoger verwacht rendement.

Het schema is niet compleet in die zin dat het schema geen controle op marktmacht omvat. Dit is geen informatie die een business case of MKBA expliciet bevat. Impliciet kan hier informatie over gevonden worden. Het bedrijfseconomisch optimale rendement kan in geval van

marktmonopolie bestaan uit een te hoog tarief (hoger dan de marginale bedrijfseconomische kosten), waarbij een maatschappelijk suboptimaal rendement ontstaat.

Deze controle op marktmacht moet plaatsvinden voor uitvoering van een MKBA. Als blijkt dat vanwege imperfecte concurrentie de mogelijkheid van een te hoge tariefzetting aanwezig is, kan in een MKBA worden gevarieerd met tarieven om te kijken naar de invloed op het maatschappelijke resultaat. De gevolgen van marktmacht op de uitkomsten in het schema zijn als volgt in te schatten. Bij een negatieve business case is er geen effect (project wordt niet uitgevoerd door private partij). Bij een positieve business case kan de MKBA respectievelijk minder positief worden, omslaan van positief in negatief of meer negatief worden.

Bij het schema horen ten slotte de volgende kanttekeningen:

- Het schema is opgesteld vanuit de welvaartstheorie. Er kunnen andere overheidsargumenten buiten de welvaartstheorie zijn om toch een project te financieren: beleidsdoelen, principes als rechtvaardigheid en gelijkheid. Bijvoorbeeld: voor een maximale doorstroming een laag of geen tarief vragen.
- De mogelijkheid om private partijen een project te laten uitvoeren is natuurlijk wel omgeven met gebruikelijke wettelijke randvoorwaarden en planprocessen.
- Het schema gaat uit van een volledige kwantificering van alle effecten. Dat zal in de praktijk veelal niet mogelijk zijn.

5.3 Afwegingskaders en PMZ

PMZ en business cases

PMZ heeft reeds marktpartijen gevraagd om business cases op te leveren. De Projectdirectie PMZ vraagt in de 'Call for Expressions of Interest' aan de geselecteerde deelnemers een aantal specifieke onderwerpen uit te werken in een rapportage. Deze bevat onder meer een business case, met daarin:

- Omvang van de geografische en functionele scope;
- Wenselijkheid van verknoping infrastructuur en gebiedsontwikkeling;
- Mogelijkheden van tolheffing in de corridor;
- Relatie tussen tolheffing en de realisatie van de ontbrekende schakel (of alternatief daarvoor);
- Uitbreiding basisvariant met:
 - Delen van het wegennet (OWN, HWN); en/of
 - Rode, groene, blauwe projecten; en/of
 - Andere producten en diensten.
- Opties voor bekostiging.

Wat precies de vaste elementen van de businesscaseberekening behoren te zijn, is helaas niet verder toegelicht door de projectdirectie. Dit zal de onderlinge vergelijkbaarheid van de business cases bemoeilijken.

PMZ en 'ICRE-afwegingskader economische structuurversterking'

Het ICRE-afwegingskader start met een analyse van legitimiteit van overheidsingrijpen. Deze legitimiteit wordt ontleend aan vormen van marktfalen. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de vormen van marktfalen (collectief goed, aanwezigheid van externe kosten, hoge tariefzetting door marktmonopolie) en de consequenties voor maatschappelijke afweging. PMZ is in feite een verkenning naar het aanbieden van weginfrastructuur als een individuele dienst. Het argument van collectief goed is dan dus niet aan de orde. Wel kan er sprake zijn van externe kosten en te hoge tariefstelling door marktmonopolie.

Het tweede niveau van het afwegingskader heeft betrekking op het afwegen van effectiviteit, dat wil zeggen het leveren van een bijdrage aan beleidsdoelstellingen. Duidelijk moge zijn dat PMZ gericht is op ruimtelijke vraagstukken van congestie op de weg en economische ontwikkeling (ruimte voor bedrijfsterreinen).

Het derde niveau heeft betrekking op de afweging van efficiëntie (de verhouding tussen kosten en baten), bij voorkeur met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dit komt neer op een invulling van OEI.

Het hanteren van dit afwegingskader voor PMZ voegt derhalve, gezien de randvoorwaarden aan het project en de helderheid over de beoogde beleidsdoelen, weinig meer toe ten opzichte van het uitvoeren van een OEI.

PMZ en OEI/OEI bij MIT

In de voorgaande paragrafen werd op methodische gronden beargumenteerd dat alhoewel het argument van rechtvaardiging van financiering door de overheid niet geldt voor PMZ, het voor het borgen van publieke belangen van belang blijft om de effecten van de projectdienst op gebruikers en derden, naast die voor de exploitant, met behulp van een OEI in beeld te brengen. Het maakt daarbij niet uit dat het project PMZ meer omvat dan alleen de aanleg van infrastructuur, zolang projectdienst en bijbehorende effecten helder ingevuld worden.

Daarnaast geldt het procesmatige argument dat het doorlopen van het MIT-proces nu eenmaal de verplichting van een OEI of OEI bij MIT inhoudt. Het is daarbij onduidelijk, als de MIT-procedure voor PMZ aan de orde is, of PMZ in de MIT-categorie groot project/speciaal rijksproject zou vallen en daarmee op basis van de OEI-leidraad, in plaats van OEI bij MIT uitgewerkt behoort te worden. In beide gevallen is er echter sprake van de noodzaak van een (vorm van) gekwantificeerde maatschappelijke afweging. Voor het gemak wordt in het resterende deel van deze notitie uitgegaan van de meest uitgebreide vorm, de OEI-leidraad.

Een relevante ontwikkeling die van invloed kan zijn op de onderbouwing van PMZ is de verbreding van MIT naar MIRT.

In het Coalitieakkoord is aangegeven dat er in plaats van een MIT een MIRT komt. De Ministeries van V&W, VROM, EZ en LNV hebben inmiddels een samenhangend ruimtelijk-economisch investeringsprogramma in de vorm van het MIRT-projectenboek uitgebracht. Het accent ligt daarbij op een gebiedsgerichte aanpak. Transportinfrastructuur vormt het centrale element in de corridorbenadering van PMZ. De andere (nog te benoemen) projectcomponenten vormen geen aanleiding om af te wijken van het gebruikelijke afwegingskader OEI. De tendens tot een meer ruimtelijke benadering van OEI leidt alleen maar tot een betere 'fit' met PMZ-projectdoelstellingen.

Een aandachtspunt hierbij is in hoeverre de corridoraanpak van PMZ zal leiden tot projecten die vooral verbeteringen in ruimtelijke kwaliteit beogen. Voor zover dit gebruikswaarden betreft worden deze zo goed mogelijk in OEI gemonetariseerd. Over verbeteringen in belevingswaarde en toekomstwaarde bestaat echter veel discussie hoe deze verantwoord te kunnen monetariseren, zonder de onwenselijke dubbeltellingen te veroorzaken. Er lopen diverse initiatieven om dit beter te kunnen invullen. Het monetariseren van dergelijke effecten kan echter bewerkelijk blijken of vooralsnog in het geheel niet haalbaar.

Bij de beschrijving van de projectscope van PMZ kwam de verwachte innovativiteit van het project aan de orde. De OEI-leidraad bevat geen bijzondere bepalingen over hoe om te gaan met innovatieve projecten, noch is dit momenteel een aandachtspunt voor een nadere invulling van OEI. OEI verwelkomt in de probleemanalyse het zoeken naar alternatieve oplossingsrichtingen om knelpunten te verhelpen of kansen te benutten, bijvoorbeeld door een ander type beleid dan investeringen in infrastructuur. Het ontwikkelen van een innovatieve oplossing past in dit beeld (evenals een brede insteek van de te bestuderen corridor).

Er kunnen wel problemen ontstaan bij het kwantificeren van effecten. 'iets nieuws' ontwikkelen betekent dat er ex-ante nog weinig bekend zal zijn over de effectiviteit van de oplossing. Kernprobleem bij kwantificeren van de effecten van innovatie (bron: SEO) is de beschikbaarheid van goede data. Dit maakt het moeilijker om een investering te onderbouwen. Bovendien kan een te vroege drang tot onderbouwing en kwantificeren het creatieve ontwikkelingsproces rondom een innovatie verstoren. Vanuit dit perspectief klinkt het motto van de studie van de Raad voor Verkeer en Waterstaat aanlokkelijk: innoveren, een kwestie van doen? Ex-post moet er natuurlijk wel geëvalueerd worden, om te voorkomen dat niet-rendabele innovaties tot staand beleid worden verheven.

Het argument dat voor een innovatieve projectdienst niet onmiddellijk een maatschappelijk-economische afweging mogelijk is, lijkt voor PMZ niet op te gaan. Immers, ondanks de eventuele innovativiteit, moeten de aan PMZ deelnemende marktpartijen toch een business case opstellen. En met een goede business case is de stap naar een MKBA best te maken. Al dan niet vertrouwelijk vanwege mogelijke bedrijfsgevoelige informatie in de business case.

PMZ en PPC/PSC

Omdat in de PMZ-projectdoelstelling al de keuze voor private uitvoering besloten ligt, kan de PPC eigenlijk alleen omgekeerd benut worden: hoeveel duurder/goedkoper is een publieke uitvoering ten opzichte van een private uitvoering? Wellicht is dit relevant voor PMZ als er vraag is naar inzicht in de effectiviteit van uitvoering van het project door de overheid. Deels (op het punt van de uitvoering van een project) kan hiermee ook voorzien worden in de opmerking van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 2.3) dat het niet zo hoeft te zijn dat het alternatief voor een private investering is, dat er niets gedaan wordt door de overheid.

De resultaten van de maatschappelijke KBA op basis van private uitvoering kunnen dan gecorrigeerd worden door de veronderstelde efficiencyverbetering of -verslechtering door uitvoering door de overheid in zowel kosten als baten. Deze informatie wordt immers verzameld in de PSC. De veronderstelling is dan: 'MKBA publiek' is gelijk aan 'MKBA privaat', gecorrigeerd met de efficiencyeffecten van uitvoering door publieke partij. Hierbij gelden dan wel een aantal veronderstellingen:

- Dat de resultaten van de private marktverkenning van de projectscope leiden tot diensten die ook door de overheid geleverd zouden kunnen worden.
- Dat er gecontroleerd is op en gecorrigeerd is voor vergelijkbaarheid van uitgangspunten. Bijvoorbeeld een PSC raming die inclusief btw is, en die voor de MKBA juist exclusief btw is.
- Ten slotte gaat de vergelijking alleen op bij een gelijke tariefzetting. Als de overheid een lager (of hoger) tarief berekent voor de gebruikers van de dienst, zullen de baten anders kunnen uitvallen in verband met een hoger of lager aantal gebruikers van de dienst.

5.4 Stappenplan voor het verwerken van (PMZ-)BusinessCases in een maatschappelijk afwegingskader

Deze paragraaf bevat een overzicht van de concrete stappen voor de projectdirectie PMZ in relatie tot de zes afwegingskaders, in de vorm van een stappenplan. Tevens bevat deze paragraaf een concretisering van de aannamen die veranderd moeten worden om de gegevens uit de business case om te zetten in een OEI.

De stappen zijn beredeneerd vanuit methodisch perspectief maar zullen deels ook terugkomen als 'verplichting' bij het eventueel doorlopen van het MIT-planproces.

1. Het ICRE-afwegingskader is in algemene zin een logisch startpunt van projectanalyse. Het voegt afwegingen van legitimiteit van overheidsingrijpen en effectiviteit toe aan de

afwegingskaders van efficiëntie. Het project PMZ is echter al een fase verder. PMZ is juist een verkenning naar de mogelijkheid om transportinfrastructuur niet als collectief goed te behandelen en zonder overheidsfinanciering te realiseren. Met dit uitgangspunt voegt het ICRE-kader voor PMZ niet veel meer toe ten opzichte van de OEI-leidraad. Het denken volgens dit afwegingskader kan wel het onderscheid tussen invloed op beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en maatschappelijke efficiëntie meer inzichtelijk maken.

2. OEI (of OEI bij MIT) behoort ook toegepast te worden op de (meest plausibele, binnen de PMZ-randvoorwaarden vallende) private projectvoorstellen uit de businesscasesfase vanwege de blijvende benodigde rol van de overheid bij weginfrastructuur op het gebied van het wegen van belangen (mede als gevolg van externe effecten) en het corrigeren van gevolgen van marktmonopolie. Het kan zijn dat de meest rendabele business case niet hetzelfde is als het meest rendabele maatschappelijk project volgens OEI. Er kunnen zich dus belangentegenstellingen tussen private partij en maatschappij voordoen. Er kunnen zich eveneens belangentegenstellingen voordoen doordat PMZ de primaire scope heeft gelimiteerd tot de A4 van Hoogvliet tot de grens, en niet de alternatieven in de corridor bevat. Een publieke investering op de A16 kan concurreren met de rentabiliteit van een private investering op de A4. De manier waarop de private partijen omgaan met dit risico verdient nadere aandacht. Wat theoretisch gezien fraai zou zijn (alle alternatieven bekijken) staat op gespannen voet met wat praktisch gezien haalbaar is.
3. Projecten moeten niet onderling vergeleken worden terwijl zij met verschillende methodieken berekend zijn. Het is dus niet de bedoeling de resultaten van business case privaat project A met OEI-uitkomst publiek project B te vergelijken. De voorstellen voor projecten verkregen (vanuit bedrijfsperspectief, met private financiering) uit een business case moeten eenduidig worden omgezet in een OEI en (vanuit overheidsperspectief) op dezelfde voet binnen één methodiek (OEI) vergeleken worden.
4. Het nulalternatief is de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder project, dat houdt gezien de doelstelling van private financiering van PMZ in: geen project PMZ, wel de voorstellen uit NoMo die volgens het CPB al soelaas bieden. De opmerking van de Algemene Rekenkamer dat er wel inzicht moet zijn in de gevolgen van financiering en uitvoering van een project door private partijen versus uitvoering door een publieke partij omdat de overheid altijd kan herprioriteren, kan worden opgevangen door:
 - De inzet van de PSC. Met enige mitsen en maren geldt dat bij gelijke tariefzetting de KBA van een publiek uitgevoerd project gelijk is aan de som van de KBA van een privaat uitgevoerd project en de (positieve of negatieve) efficiencyeffecten uit de PSC.

- Het doorlopen van het stroomschema in tabel 5.1 dat laat zien wat vanuit welvaartstheorie de overheidsreactie kan zijn op een negatieve of positieve business case.
5. De praktische 'hobbels' in het omzetten van de business case naar OEI³ zijn te overkomen. De business cases leveren al veel van de benodigde informatie voor een OEI. De gegevens vanuit de business case kunnen echter niet één op één 'ingeplugd' worden in de KBA.

Tabel 5.2 geeft een niet-limitatief overzicht van te wijzigen uitgangspunten tussen business case en de OEI-leidraad:

Tabel 5.2
Overzicht van te wijzigen uitgangspunten tussen business case en OEI-leidraad

Onderwerp	Business case PMZ	OEI
Afwegingskader	Geen specifieke leidraad Vormvereisten voor PMZ in 'call for expression of interest'	OEI-leidraad
Tijdshorizon	Concessie 40 jaar	Oneindig
Inflatie meegenomen in kosten- en batenposten	Ja, uitgangspunt = nominaal	Nee, uitgangspunt = reëel
Disconteringsvoet	Marktrente	2,5% (+ risico-opslag)
Omgang met risico's	Gerelateerd aan eigen aandeel exploitant	Risico-opslag + PRI raming kosten
Meerekenen belastingeffecten	Ja, voor zover van invloed op exploitant	Nee ⁴ , herverdeling
Te kwantificeren effecten	Alle effecten voor exploitant	Alle effecten, dus ook voor gebruiker, derden en effecten buiten de vervoersmarkt. Zie 'typologie van projecteffecten' in OEI
Weergave van kosten	Boekhoudkundig, met afschrijvingen	'Life cycle costs' naar jaar van optreden

³ OEI stelt de zwaarste eisen aan benodigde informatie dus dit nemen we als uitgangspunt in de vergelijking business case/maatschappelijke afweging, in plaats van OEI bij MIT.

⁴ Tenzij er specifieke vragen bestaan over de verdeling van effecten.

6. Conclusies

- PMZ kijkt in ruimtelijke en organisatorische scope, en in de ambitie op het vlak van innovatie op bepaalde punten af van 'gebruikelijke' transportinfrastructuurprojecten. Er zijn echter geen redenen gevonden om af te wijken van het voor transportinfrastructuur gebruikelijke maatschappelijke afwegingskader OEI.
- Naast het argument van financiering door de overheid, dat bij PMZ niet aan de orde is gezien de projectdoelstelling om weginfrastructuur niet als een collectief goed te behandelen, zijn er andere argumenten om een maatschappelijke kosten-batenanalyse te laten uitvoeren. Deze hebben betrekking op (publieke) belangenafweging, en het daarbij benodigde inzicht in de omvang van externe effecten of verstoringen door marktmacht. Private partijen zullen de externe effecten van hun investering niet meewegen in hun afweging, tenzij zij door de overheid op de een of andere manier gedwongen worden tot het internaliseren van deze externe kosten. Afhankelijk van de schaal van een project, en het ambitieniveau om effecten te kwantificeren, is OEI of OEI bij MIT-verkenningen het aangewezen kader, om maatschappelijke merites af te wegen.
- De nog niet geheel uitgewerkte inhoudelijke scope van PMZ (de resultaten van de conceptontwikkeling door de markt zijn immers nog niet bekend) vormt waarschijnlijk geen beletsel voor het hanteren van OEI. Er kan wel een probleem optreden als een belangrijk deel van de projecteffecten van PMZ te maken heeft met ruimtelijke kwaliteit. Deze effecten kunnen methodisch gezien niet altijd even goed gekwantificeerd worden. De OEI-leidraad gaat nog uit van een beperkte scope van PPS in OEI welke is gekoppeld aan de uitvoering van een project, niet aan de ontwikkeling van een infrastructuurproject. Deze notitie biedt hier aanvullende inzichten op.
- De in deze notitie vergeleken afwegingskaders ten behoeve van eventuele toepassing door PMZ zijn geselecteerd op basis van hun gebruik binnen Verkeer en Waterstaat en hun gezamenlijke kenmerk van het in geld uitdrukken van effecten. In tabel 6.1 zijn de belangrijkste kenmerken van de afwegingskaders samengevat. De slecht samen te vatten positionering ten opzichte van elkaar en de uitwisselingsmogelijkheid van gegevens zijn niet opgenomen in de tabel.

Tabel 6.1
 Overzicht van voor
 transportinfrastructuur relevante
 afwegingskaders, met monetaire
 kwantificering

Onderdelen van afwegingskader	Business case	ICRE-Afwegingskader economische structuur versterking	OEI-leidraad	OEI bij MIT	PPC (Publiek-Private Comparator)	PSC (Publieke Sector Comparator)
Methodiek	Bedrijfs-economische KBA	Kwalitatief over legitimiteit en effectiviteit: maatschappelijke KBA voor efficiëntie	Maatschappelijke KBA	Deels gemonetariseerde opsomming van effecten	Financiële vergelijking van uitvoeringsmogelijkheden (ex-ante)	Financiële vergelijking van uitvoeringsmogelijkheden
Aard van project	Niet specifiek benoemd	Diverse voorstellen t.b.v. FES-financiering, waaronder transportinfra	Speciale/grote projecten in MIT	Reguliere projecten in MIT	MIT-projecten maar ook overheidsbreed	MIT-projecten maar ook overheidsbreed
Financiële omvang	Niet specifiek benoemd	Niet specifiek benoemd	'Grote' financiële omvang (naast andere aspecten zoals politieke gevoeligheid)	Alles binnen MIT wat niet onder 'OEI-leidraad' valt	>112,5 mln.	Niet specifiek benoemd
Mate van verplichting	Niet vastgelegd	Uitgevoerd door financierende partij	Verplicht	Verplicht	Verplicht	Gebruikelijk
Fasering	Niet specifiek benoemd	Na indienen voorstel	KKBA in verkenningsfase, MKBA in planstudiefase	OEI bij MIT-format volgen in verkenningen- en planstudie fase	Voor tracé-/ projectbesluit	Voor uitvoeringsbesluit

- Deze notitie is toegesneden op gebruik door de Projectdirectie PMZ. Het werken met PPS-constructies en de toenemende aandacht voor innovatieve oplossingen maken echter dat deze notitie voor een bredere doelgroep interessant is. Te denken valt aan projectleiders en besluitvormers die betrokken zijn bij de maatschappelijke afweging van PPS-projecten.
- Een algemene aanbeveling voor Verkeer en Waterstaat betreft het verhelderen van de status en inhoud van business cases. Het ontbreekt op dit moment aan duidelijkheid wanneer deze nodig worden geacht en wat precies de inhoud van een business case hoort te zijn. Dit komt de onderlinge consistentie niet ten goede en kan leiden tot vertragingen in het besluitvormingsproces.

-
- De adviezen en conclusies van deze notitie zijn geschreven vanuit een methodische invalshoek. Als het gaat om inbedding in (MIT-)procedures, beleidskeuzes door bevoegd gezag en stappenplannen over inkoop en organisatie wordt met klem verwezen naar Rijkswaterstaat en bevoegd gezag.

The Project Mainport Corridor South and the research question for the Netherlands Institute for Transport Policy Analysis

The Project Mainport Corridor South (abbreviated to PMZ in Dutch) examines how to improve the accessibility and quality of life along the A4 motorway corridor between the main ports of Rotterdam and Antwerp. Central to PMZ's approach is the search for innovative ways of working with private (business sector) parties and other public parties.

The PMZ project board explores which types of governmental socio-economic research would be necessary or suitable according to the specific nature of the project. This question is related to the manner in which various public and public-private project evaluation tools for the government are interconnected and the kind of issues they can be applied to. This is addressed in light of methodological considerations, not of current procedural and political obligations.

The research question is answered by considering the role of the government in protecting public interests and by establishing a link with governmental project evaluation tools for transport infrastructure projects such as OEI (Overview Effects of Infrastructure), PPC (Public-Private Comparator), etc. After all, if we abandon the idea that new road infrastructure is provided by the government, it should be made clear what the government should do/should continue to do and how public interests must be taken into consideration.

Conclusions

The analysis of studies about public interests and government tasks and the analysis of six common project evaluation tools, used by the Ministry of Transport, Public Works and Water Management, lead to the following conclusions:

- Protecting public interests come down to counteract market failure. Market failure can occur due to:
 1. The collective nature of a product or service. This means that non-paying parties cannot be excluded from use and that the product or service can only be realised with government financing.
 2. The failure to include external effects in the cost price calculation for a product. External effects are either positive or negative consequences of production and consumption that the user does not pay for.
 3. The creation of prices, due to a form of market monopoly, which are higher than the social optimum.
- A quantitative project evaluation tool can be necessary in order to clarify public interests even when not dealing with a situation involving collective goods receiving government financing. This is

helpful in revealing the public interest in major – fully or partly – privately financed projects likely to be susceptible to substantial external effects or market distortions.

- The preferred form for assessing social efficiency is a social cost-benefit analysis (SCBA). The extent to which a SCBA is actually necessary for assessing external effects and market power depends on the ambition to make the considerations clear and objective, according to the requirements of planning procedures for transport infrastructure.
- During PMZ's current phase, private parties are drafting business cases. The next logical step, considering the conclusions on public interest, is to assess the social effects of projects using OEI (Overview Effects of Infrastructure) based on a SCBA. The information included in the PMZ business cases can be useful for this. Some of the parameters, however, must be altered, including the discount rate and time horizon. If desired, a PSC (Public Sector Comparator) can also be helpful in providing an estimate of a project's yield if it were to be run by the government instead of by a private party
- A general recommendation to the Ministry of Transport, Public Works and Water Management, in response to this overview of project evaluation tools, concerns the status and content of business cases. It remains unclear when these should be made available and what exactly should be included in the content of a business case. A lack of standards detracts from the comparability of the analyses and can lead to delays in the decision-making process.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (1993). *Private financiering van de Wijkertunnel*. Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*. Den Haag
- Besseling, P. et al. (2006). *Knelpuntanalyse voor de corridor Rotterdam-Antwerpen*. CPB, RIVM en AVV. Den Haag: CPB
- Blankert, J. (2001). *Netwerk in balans. Advies Projectgroep A4-Corridor*
- Buck Consultants International (2007). *Toepassing OEI voor speciale rijksprojecten: Handleiding voor projectleiders*. Den Haag
- Commissie Mobiliteitsmarkt A4 (2003). *Beweging door Samenwerking*. Den Haag
- Eijgenraam, C. et al. (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken
- Estache, E. (1999). *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s: Successes ... and bugs to fix for the next millennium*. Washington: World Bank
- Geertsen, S. et al. (2000). *Het corridorconcept op regionaal schaalniveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen
- Kenniscentrum PPS (2002). *Handleiding Publiek Private Comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kenniscentrum PPS (2002). *Handleiding Publieke Sector Comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Koopmans, C.C. et al. (2002). *Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen*. In: ESB 28 juni 2002
- Lijesen, M. et al. (2007). *Public and private roles in road infrastructure. An exploration of market failure, public instruments and government failure*. Den Haag: CPB
- Lijesen, M. et al. (2007). *Publieke belangen en weginfrastructuur*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen. Een hulpmiddel voor het invullen van de formats*. Delft: DWW

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Reactie op advies Platform PMZ, d.d. 27 april 2006*. Brief minister met kenmerk PMZ 76817. Den Haag

OC&C Strategy Consultants (2002). *Samen werken aan de weg. Raamwerk voor publiek-private samenwerking in wegeninfrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Financiën

PMZ (2006). *Non-paper beschouwing relevante regio, functionele en geografische scope PMZ*. Rotterdam: Rijkswaterstaat Zuid-Holland

PMZ (2007). *De structurende hoofdthema's bij PMZ*. Rotterdam: Rijkswaterstaat Zuid-Holland

PMZ (2007). *Call for expressions of interest. Marktverkenning privaatscope en contractvorm exploitatie A4-corridor*. Rotterdam: Rijkswaterstaat Zuid-Holland,

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004). *Hoezo marktwerking...?*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005). *Innoveren, een kwestie van doen*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat

SEO (2006). *Maatschappelijke kosten en baten van innovatiebeleid*. Rapport no. 881. Amsterdam: SEO

SER (2005) *Advies Nota Mobiliteit*. Advies no. 05/01. Den Haag: SER

Sint, M. (1994). *Verantwoord Verzelfstandigen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Teulings, C. et al. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Financiën

Wassenaer, A. van (2004). *Eenentwintig Kritische Succesfactoren voor PPS in Nederland en daarbuiten*. Gouda: Nabu en Norton Rose

Bijlage A Referenties overheidsvisie op marktordening

Verantwoord verzelfstandigen (Aard document: advies)

Het advies van de Commissie Sint (1994) is al wat ouder maar in vele opzichten nog steeds actueel. Het rapport geeft de mogelijkheden tot verzelfstandiging van overheidstaken weer. Drie hoofdvormen worden onderscheiden: privatisering, externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging. Het rapport stelt dat een organisatorische scheiding van beleidstaken en uitvoeringstaken kunnen bijdragen aan de doorzichtigheid en doelmatigheid van de overheidsorganisatie.

Daarbij wordt wel een systematische benadering bij de inrichting van de sturing noodzakelijk geacht. De denkstappen van deze systematische benadering zijn met name interessant voor deze notitie:

- A. Is er een collectief (= publiek) belang gemoeid met de betreffende zaak?
 - Indien nee: dan ligt het niet in de rede dat de overheid enige verantwoordelijkheid neemt → afstoting taak.
 - Indien ja: overheid heeft in beginsel een verantwoordelijkheid.
- B. Als er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid, is het dan een taak die de overheid zelf moet uitvoeren?
 - Indien nee: als taak in concurrentie kan worden uitgevoerd, is privatisering aan de orde. De vorm van privatisering wordt bepaald door de aard van overheidsbemoeienis die nog wenselijk wordt geacht.
 - Indien ja: door welke bestuurslaag moet deze worden uitgevoerd?
- C. Als er sprake is van een taak voor de centrale overheid, wat is dan de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving? Zijn er redenen om bevoegdheden van de minister over te dragen?
 - Indien ja, dan moet de taak worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan.
 - Indien nee, dan is de vraag in hoeverre het wenselijk is om taakonderdelen op enigerlei wijze op afstand te zetten van het ministerie, in de vorm van interne verzelfstandiging.

De afwegingen wel of geen collectief (publiek) belang, wel of geen overheidstaak, wel/geen overdracht bevoegdheden zijn ook kernvragen voor PPS overwegingen. De vraag over het publieke belang keert als een rode draad terug in de andere literatuur.

De Calculus van het publieke belang (Aard document: methodiek)

Teulings et al. (2003) hebben een uitgebreid theoretisch raamwerk opgesteld over het soort taken dat de overheid moet vervullen. Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten. Wanneer er sprake is van externe effecten werkt het transactiemechanisme niet goed (marktfalen). De partij die besluit tot actie, neemt immers niet alle

maatschappelijke gevolgen van het besluit in beschouwing. Het theorema van Coase voegt daar aan toe dat eenvoudige externe effecten door betrokken partijen zelf via onderhandelingen over aanvullende transacties kunnen worden geïnternaliseerd. Als er echter veel belanghebbenden zijn werkt dit theorema niet meer. Niet meewerkende partijen kunnen niet worden uitgesloten ('free riders').

De behartiging van publieke belangen is vervolgens niet veel anders dan het proces van het internaliseren van externe kosten niet te laten verstoren door free riders met behulp van publiekrechtelijke dwang. Het rapport geeft een uitgebreid antwoord op alle complicaties hierbij en de manieren waarop publieke interventie kan plaatsvinden.

Het rapport stelt dus dat het behartigen van publieke belangen niet meer en niet minder is dan de calculus van externe effecten. Van belang voor de vraagstelling van deze notitie is dat de KBA (kosten-batenanalyse) naar voren wordt geschoven als het beste hulpmiddel om deze afweging te onderbouwen.

SER advies Nota Mobiliteit (Aard document: beleidsadvies)
SER heeft zowel bij haar advisering over het NVVP (2001) en over de Nota Mobiliteit (2005) het begrip Mobiliteitsmarkt (zie ook 2.4) gepositioneerd als middel voor een meer rationele besluitvorming. Dit is gebaseerd op een visie over marktorganisatie. Volgens de SER wordt een maximale bijdrage van verkeer en vervoer aan de welvaart bevorderd door zoveel mogelijk gebruik te maken van het marktmechanisme. Een belangrijk aanknopingspunt daarbij is het principe 'de gebruiker/vervuiler betaalt', kortom het internaliseren van externe kosten.

Interessant voor deze notitie is de notie dat het aanbieden van weginfrastructuur in toenemende mate neerkomt op het aanbieden van een individueel goed. Collectieve goederen kenmerken zich door een combinatie van non-rivaliteit en niet-uitsluitbaarheid van gebruik. Nu de grenzen van de wegcapaciteit bereikt zijn en de technische mogelijkheden om tol te heffen alleen maar toenemen moet de taakverdeling tussen publieke en private sector opnieuw worden bezien.

SER merkt daarbij op dat de aanleg van infrastructuur in de praktijk niet louter aan het marktmechanisme kan worden overgelaten: "Een vorm van politieke besluitvorming is noodzakelijk om rekening te houden met externe effecten (beslag op schaarse ruimte, schade aan gezondheid en milieu, onomkeerbaarheden, netwerkeffecten) die zich niet goed in geld laten uitdrukken. De MKBA (Maatschappelijke kosten-batenanalyse) is dan een toepasselijk instrument om ervoor te zorgen dat beslissingen ten aanzien van infrastructuur per saldo de maatschappelijke welvaart verhogen."

OEI-leidraad (Aard document: methodiek)

In de OEI-leidraad wordt beperkt aandacht besteed aan publiek-private samenwerking. De leidraad stelt dat het complicerend werkt dat de

overheid in een dubbelrol zit als contractpartner en hoedster van het algemeen belang bij PPS-constructies. PPS is aantrekkelijk omdat er dan meer financiële prikkels zijn om te investeren in kostenefficiënte en innovatieve methoden. Ook kan de druk van concurrentie de dienstverlening kwalitatief verbeteren. Anderzijds zal om verschillende redenen overheidsbemoeienis noodzakelijk blijven. Schaalvoordelen bemoeilijken een goede prijsvorming en werken een publiek of privaat monopolie in de hand. De vraag is welke partij hier het beste mee om kan gaan. Daarnaast vormen externe effecten een belangrijke reden voor overheidsbemoeienis.

De scope van PPS in OEI is beperkt. Deze is steeds gekoppeld aan de *uitvoering* van een project, niet aan de *ontwikkeling* en *planprocedure* van een infrastructuurproject. Een gevolg hiervan is de late positionering van PPS-overwegingen in de negen projectstappen van OEI (op nummer 9).

Kortom, aan de beschrijving van de theorie rondom PPS voegt de leidraad niet veel toe. Ook biedt de leidraad geen grip op een rol van PPS die verder gaat dan de uitvoering van een project, zoals die beoogd wordt bij PMZ.

Publieke belangen weginfrastructuur (Aard document: advies)

Dit rapport (KIM, 2007) definieert een publiek belang als een algemeen belang waarbij een rol voor de overheid gewenst is. Volgens inzichten van economen (uitgangspunt: efficiëntie) is dit minder dan in de visie van bestuurskundigen (uitgangspunt: wat het bredere publiek of samenleving verwacht).

Het economische uitgangspunt voor efficiëntie is 'de markt', het geheel van onderlinge transacties tussen private partijen. Wanneer er sprake is van marktfalen, is de markt niet meer per definitie de meest efficiënte manier om belangen te dienen, en ligt er mogelijk een rol voor de overheid. Het rapport onderscheidt een aantal vormen van marktfalen:

- De aard van publieke goederen, dat wil zeggen goederen waarvan het gebruik niet uitsluitbaar en niet rivaliserend is. Dit is voor weginfrastructuur in steeds mindere mate een argument voor een overheidsrol. Weginfrastructuur voldoet niet aan de definitie van een publiek goed omdat betaling afdwingbaar is, ook door de voortschrijdende techniek voor tolheffing. Wegen zijn door congestie in toenemende mate een rivaliserend product (het gebruik van een goed door een gebruiker gaat ten kosten van het gebruik door een andere gebruiker).
- De aanwezigheid van externe effecten. Een markttransactie kan gevolgen hebben voor derden, welke de deelnemers aan de transactie niet mee hebben gewogen in hun afweging. Dit zijn de zogenaamde externe effecten. Bij de aanleg van wegen betreffen de belangrijkste externe effecten de negatieve effecten van verkeer op het milieu. De meest efficiënte oplossing is het doorberekenen van deze kosten in de vorm van een heffing ('de vervuiler betaalt').

-
- Wanneer er sprake is van marktmacht, kan de aanbieder een hogere prijs vragen dan de prijs die zou leiden tot de meest efficiënte uitkomst. Prijsregulering in de vorm van een maximumprijs is de meest effectieve oplossing van dit probleem.

Ook in een efficiënt werkende markt kunnen er redenen voor overheidsingrijpen zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een politiek ongewenste verdeling van welvaart, of als de overheid van mening is dat een bepaalde dienst beter is voor de burgers dan zij zelf beseffen. In ieder geval heeft de overheid een rol te vervullen in het betrekken van externe kosten in het keuzeproces, en in prijszetting in geval van marktmacht.

Public and private roles in road infrastructure (Aard document: advies)
De studie van CPB (2007) geeft aan welke vormen van overheidsingrijpen bij weginfrastructuur in een situatie van marktfalen welvaartsverhogend kan werken. Deze vormen van overheidsingrijpen betreffen financiële instrumenten (belastingen of subsidies), regulering (prijs, kwaliteit, milieuregels) en publieke voorziening. Het rapport biedt ook een gedetailleerd overzicht van welk type overheidsinstrumenten bij welk marktfalen past, en wat daar dan weer de risico's van overheidsfalen bij zijn.

Bij overwegingen van publiek-private samenwerking wordt geadviseerd om kosten en baten daarvan, ten opzichte van een publieke investering, in beeld te brengen. Dit is de taak van de PPC.

Samen werken aan de weg (Aard document: advies)
De auteurs van dit rapport (OC&C in opdracht van het Ministerie van Financiën, 2002) onderscheiden vier rollen in het geheel van activiteiten rondom wegenbouw en -operatie. Optimalisatie kan plaatsvinden door het selecteren van de meest geschikte partij voor elke activiteit. Dit betreft de conceptontwikkelaar, de infraverschaffer, de wegbeheerder en de verkeersmanager. Voor de vraag over de vorm van maatschappelijk-economische afwegingen is vooral de rol van conceptontwikkelaar interessant. De conceptontwikkelaar heeft ontwikkeling van ruimtelijke concept als scope. Het doel daarbij is het creëren van een maximale waarde in termen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Uiteraard moet de conceptontwikkelaar iets produceren dat ook technisch en operationeel haalbaar is.

Een inschatting van het potentieel voor additionele waardecreatie van innovatieve conceptontwikkeling bedraagt 'tot honderden miljoenen euro's', met een slechts beperkt potentieel voor doorstroomvergroting en een potentieel van 0-50% vermindering van life cycle costs. Het rapport stelt dat het bedrijfsleven niet de aangewezen partij zal zijn om maatschappelijke belangen af te wegen. Het is bijvoorbeeld ondenkbaar en onwenselijk dat tracébeplanning ooit volledig privaat zal zijn. Dergelijke zaken moeten worden uitgevoerd door een partij die boven alle belanghebbenden staat.

