

Toenemende aandacht voor privaat aangelegde en gefinancierde infrastructuur plaatst de beleidsmaker voor nieuwe vragen

“Infrastructuur is een taak van de overheid.” Dat is het antwoord dat we negen van de tien keer zouden krijgen wanneer we zouden vragen wie er verantwoordelijk is voor onze transportinfrastructuur. Zo vanzelfsprekend is dat echter al geruime tijd niet meer. Sommige infrastructuren zijn al van oudsher privaat (buisleidingen voor olieproducten en chemische stoffen) of zijn dat in de afgelopen jaren geworden (telecommunicatie, elektriciteit). Ook in de transportinfrastructuur worden (deels) private netwerken of verbindingen steeds vaker overwogen, en zien we bij weginfrastructuur een aantal praktijkvoorbeelden.

Dat het onderwerp leeft bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt onder andere uit de instelling van de Commissie Ruding. De Commissie Ruding onderzoekt de manieren waarop het bedrijfsleven een rol kan spelen bij de financiering van infrastructuur. De toenemende aandacht voor privaat aangelegde en gefinancierde infrastructuur plaatst de beleidsmaker voor een nieuwe vraag. Was voorheen vooral de vraag ‘is er sprake van een knelpunt en moet het project in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MI(R)T)?’ aan de orde, nu moet de beleidsmaker zich steeds meer integraal bezinnen op de rolverdeling tussen de publieke en de private sector.

De projecten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bevinden zich niet in een abstract welvaartstheoretisch vacuüm, maar komen vooralsnog tot stand in de huidige organisatievorm met een publieke beheerder. Economen kunnen wel vinden dat de financiering van weginfrastructuur grotendeels privaat plaats kan vinden, maar de beleidsambtenaar wordt geconfronteerd met een individueel project binnen de huidige bestuurskundige randvoorwaarden, en moet daar iets mee aanvangen. Waar de welvaartstheoreticus relevante verfijningen van het instrumentarium ziet, ontwaart de beleidsmaker een wirwar van afwegingskaders, waaruit het lastig kiezen is.

Het is het doel van deze samenvatting en publicatie om de twee werelden van econoom en beleidsmaker een stap dichterbij elkaar te brengen. De maatschappelijke afwegingskaders van projecten blijken ook in samenhang, of op zichzelf, inzicht te bieden in de optimale rol van de overheid. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft hiertoe zes (maatschappelijke) afwegingskaders op een rij gezet met het gezamenlijke kenmerk dat effecten in geld gewaardeerd worden, en dat ze (ook) binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat toegepast worden. Tevens bieden wij een stappenplan dat hulp biedt bij het beantwoorden van de bestuurskundige vraag welk maatschappelijk afwegingskader een project nodig heeft, als er sprake is van een andere rol van de overheid dan de financiering van de beoogde transportinfrastructuur.

Van de zes geanalyseerde afwegingskaders hebben er vijf uitsluitend te maken met de efficiëntie van een project. Het zesde afwegingskader, het ICRE-afwegingskader (Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie), is breder en kijkt ook naar de rol van de overheid. Dit kader vormt daarom het vertrekpunt van onze analyse.

Afweging van de publieke rol: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie

Het ICRE-afwegingskader dat gehanteerd wordt door planbureaus omvat de afwegingen van legitimiteit (wat is de rol van de overheid?), effectiviteit (wat is de bijdrage aan het beleidsdoel?) en efficiëntie (de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten).

De manier waarop de gezamenlijke planbureaus voorstellen voor economische structuurversterking analyseren, biedt houvast bij het nadenken over de publieke rol. Deze methodiek, het ICRE-afwegingskader, is toepasbaar op individuele infrastructurele projecten, zowel in de publieke als in de private sector. Binnen dit afwegingskader staan legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie centraal.

De eerste vraag die een overheid zich moet stellen is de legitimiteitsvraag: is er een reden voor overheidsingrijpen? Met andere woorden, wat is het publieke belang van een bepaald project? Het antwoord ligt besloten in de trechter van belangen (Lijesen et al., 2007c), waarbij publiek belang is gedefinieerd als een algemeen belang waarbij een rol voor de overheid gewenst is. Een algemeen belang is daarbij een zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is.

De recente economische literatuur over welvaartstheorie bakent de algemene en publieke belangen scherp af: een algemeen belang wordt een publiek belang wanneer er sprake is van marktfalen. De drie belangrijkste oorzaken van marktfalen zijn:

- *Publieke goederen* zijn goederen waarvan we niemand uit kunnen sluiten en waarvan het gebruik niet ten koste gaat van het gebruik door anderen. Deze combinatie van eigenschappen geldt bijvoorbeeld voor waterkeringen, maar niet voor transportinfrastructuur zoals wegen. We kunnen individuele weggebruikers een vergoeding laten betalen voor het gebruik van de weg, en met de voortschrijdende techniek wordt dat zelfs steeds eenvoudiger. De dagelijkse files laten zien dat het gebruik van de weg door de een wel degelijk leidt tot een vermindering van de kwaliteit voor anderen.
- *Marktmacht* ontstaat wanneer gebruikers van transportinfrastructuur geen keuze hebben tussen aanbieders. Dit kan ertoe leiden dat die aanbieders tarieven hoger zullen stellen dan maatschappelijk optimaal is.
- *Externe effecten* zijn effecten die niet geprijsd zijn, waardoor consumenten ze niet in de afweging betrekken. Milieueffecten en verkeersongevallen zijn daar voorbeelden van.

De bestuurskundige benadering van publiek belang is breder, en gaat uit van hetgeen het publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten. De term 'publiek' suggereert dat de overheid hiervoor verantwoordelijk is. Deze bestuurskundige benadering heeft eveneens betrekking op de legitimiteit van overheidsoptreden. Ook politieke en (andere) pragmatische redenen kunnen legitiem zijn voor overheidsingrijpen, zodat de beslissing anders kan uitpakken dan wat de welvaartstheorie voorschrijft. De vraag of overheidsingrijpen legitiem is, zegt echter nog niets over de manier waarop de overheid ingrijpt.

Wanneer de overheid ingrijpt, dient zij dit effectief te doen. Het lijkt een open deur, maar verdient wel degelijk toetsing. Draagt het project bij aan de gestelde beleidsdoelen en/of aan het oplossen van een maatschappelijk knelpunt? Doen de neveneffecten niet te veel afbreuk aan beleidsdoelen? Economen hebben ook een mening over welk type overheidsbemoeienis bij welk type marktfalen past. Bij externe effecten is dat het beprijzen van het effect of het reguleren van de omvang ervan. Marktmacht moet volgens economen beteugeld worden door regulering. Bij publieke goederen ligt financiering door de overheid voor de hand.

Tot slot moet het ingrijpen ook efficiënt zijn. Economen noemen een project efficiënt als de maatschappelijke baten van het project groter zijn dan de maatschappelijke kosten. De vraag naar efficiëntie impliceert dan ook dat de maatschappelijke kosten en baten in beeld worden gebracht. Het aangewezen afwegingskader hiervoor is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit brengt ons bij de overige vijf geanalyseerde afwegingskaders die allen betrekking hebben op een vorm van efficiëntie.

De efficiëntie van projecten: voor bedrijven en voor de maatschappij

Leidraad OEI staat voor Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur. In een dergelijk overzicht staan in beginsel alle maatschappelijke effecten van een (infrastructuur)investering. OEI is gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse en is bedoeld voor speciale/grote rijksprojecten. **OEI bij MIT** is hier een afgeleide van, voor de reguliere projecten in het MI(R)T.

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden de positieve (baten) en negatieve effecten (kosten) van een project voor de maatschappij als geheel tegenover elkaar gezet. Het saldo van kosten en baten geeft dan het netto effect van het project op de maatschappelijke welvaart weer. Hoewel welvaart niet het enige criterium is, is een positief saldo op een MKBA een aanbeveling voor de uitvoering van een project. Richtlijnen voor het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses voor infrastructurele projecten zijn in Nederland vervat in de Leidraad OEI. Deze leidraad biedt ook ruimte voor effecten die lastig of niet in geld uit te drukken zijn.

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.

Ook bedrijven gebruiken kosten-batenanalyses om de wenselijkheid van hun investeringen te beoordelen. Het verschil met de MKBA is dat hierin niet alle kosten en baten voor de maatschappij worden berekend, maar alleen de kosten en baten voor het bedrijf zelf. Dit type KBA wordt ook wel een business case genoemd. De elementen uit een business case die betrekking hebben op bedrijfseconomische rendementsanalyse komen ook terug in de MKBA. We zouden daarom kunnen zeggen dat de business case op dit punt deel uitmaakt van de MKBA, ook al wordt dat niet expliciet zo gesteld in de OEI-leidraad. De overheid vraagt in toenemende mate om de uitvoering van een business case. In een voorgaand onderzoek (Wortelboer, 2008) constateerden we dat een uniforme standaard hiervoor helaas nog ontbreekt.

PPC (Publiek-private Comparator) en **PSC** (Publieke Sector Comparator) zijn beide vergelijkingsmethodieken van publieke en private samenwerking. De PPC doet dit voorafgaand aan de keuze voor PPS, de PSC wordt gebruikt als de private biedingen ontvangen zijn.

Om het overzicht van afwegingskaders met in geld gewaardeerde effecten compleet te maken mogen PSC en PPC niet onvermeld blijven. Deze schatten in of een PPS-constructie (Publiek-Private Samenwerking) in de uitvoering van een project zinvol is. Over scope, nut en noodzaak en budget van een project is dan echter al besloten.

De afwegingskaders van de efficiëntie van een project zeggen ook iets over de rol van de overheid

Niet alleen het ICRE-afwegingskader helpt bij het nadenken over de rol van de overheid, ook de (combinatie van) afwegingskaders die gefocust zijn op de efficiëntie van projecten zeggen impliciet of expliciet iets over de rol van de overheid. Dit betreft:

1. Het saldo van de business case;
2. De combinatie van uitkomsten van een business case en een MKBA;
3. De uitkomst van de PPC en PSC.

Ad 1) Bij een positieve business case is geheel private financiering mogelijk

Wanneer het saldo van de business case (zonder subsidiëring door de overheid) positief is, is de betreffende investering winstgevend. Volgens de economische theorie is het efficiënt om winstgevende projecten uit te laten voeren en te financieren door de private sector. Publieke belangen kunnen dan overigens nog steeds een reden zijn voor overheidsbetrokkenheid, in een andere vorm dan financiering.

Ook hier zien we een mogelijke discrepantie tussen de economische theorie en de dagelijkse praktijk van het beleid. De theorie kan wel voorschrijven dat private partijen rendabele projecten moeten financieren en uitvoeren, maar de historisch gegroeide situatie is dat de overheid bij wegen en vaarwegen bijvoorbeeld de eigenaar en exploitant van het bestaande netwerk is. Dat maakt private aanleg en exploitatie van individuele verbindingen niet onmogelijk, maar op zijn minst minder eenvoudig. Een probleem hierbij is hoe om te gaan met een transitiefase waarin concurrentie bestaat tussen de private verbinding(en) in het netwerk, en de alternatieve publieke verbindingen.

Andere (bijvoorbeeld bestuurskundige of politieke) overwegingen dan welvaart kunnen ook een rol spelen bij de keuze tussen publieke en private financiering. Het is dan ook zeer wel mogelijk om bij een positieve business case toch op honderd procent publieke financiering uit te komen. Die uitkomst vergt echter wel een uitleg, omdat hier belastingmiddelen ingezet worden voor de financiering van een project dat ook privaat te financieren zou zijn.

Ad 2) De combinatie van business case en MKBA zegt iets over de optimale reactie van de overheid

Transport brengt (externe) ruimtelijke en milieueffecten met zich mee. Daarin verschilt het gebruik van infrastructuur niet veel van een fabriek. In beginsel is het dan ook goed mogelijk om randvoorwaarden te stellen binnen een vergunning. De kosten om aan die randvoorwaarden te voldoen worden doorberekend aan de klant, waarmee de kosten van de externe effecten impliciet bij de gebruiker worden neergelegd. Hoewel, effectief is deze methode weinig accuraat. Milieunormen zijn vaak gebaseerd op historisch gegroeide praktijken en op politieke overwegingen. Ze reflecteren zelden de werkelijke milieuhinder. Het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse biedt dit inzicht in externe kosten wel.

Het volgende stroomschema (Wortelboer, 2008) geeft de relatie weer tussen de uitkomst van de business case, de rol van externe effecten en de uitkomst van de MKBA.

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.

Bij wijze van voorbeeld van een interpretatie van deze tabel, lichten we de situatie van een positieve business case in combinatie met een positief saldo van de MKBA toe. Deze combinatie betekent dat in aanvulling op de positieve bedrijfseconomische effecten de externe effecten (en indirecte effecten) niet leiden tot een negatief saldo van de MKBA. Dit kan zijn omdat de externe effecten ook positief zijn, bijvoorbeeld omdat de veiligheid verbetert, of omdat de externe effecten negatief zijn maar ten opzichte van de positieve projecteffecten beperkt van omvang zijn. Ook kunnen de externe effecten per saldo neutraal zijn. In alle gevallen bestaat de overheidsreactie dan uit het privaat laten uitvoeren van het project, waar nodig aangevuld met compenserende of regulerende maatregelen. Op deze manier kan de overheidsreactie op alle combinaties van negatieve en positieve saldi uit business case en MKBA beredeneerd worden.

De combinatie van saldi uit business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse zegt dus -vanuit het perspectief van economische theorie- iets over de optimale reactie van de overheid. Daarbij is de vraag aan de orde

wie het best geëquipeerd is om bepaalde risico's te dragen, een bedrijf of de overheid. Hierbij tekenen we graag nogmaals aan dat hulpmiddelen als business case en MKBA altijd dienen ter ondersteuning van besluitvorming, en niet ter vervanging.

Ad 3) De PPC en PSC vergelijken publieke en private uitvoering

Voor de volledigheid vermelden we hier de publiek-private en de publieke sector comparator, die bedoeld zijn om de afweging van publiek-private samenwerking te maken. Dit betreft dus een deel van de mogelijke invullingen van publieke taken, namelijk als uitvoerder en als financier. De PPC en PSC worden relatief laat in het besluitvormingsproces uitgevoerd (planstudiefase) en zijn daardoor niet te benutten bij het overwegen van een vergaande private rol bij het opstarten van een nieuw project.

Stappenplan bij vragen over maatschappelijke afwegingskaders van projecten en een veranderende rol van de overheid

Ten slotte bieden we een stappenplan voor het beantwoorden van de bestuurskundige vragen welk maatschappelijk afwegingskader een project nodig heeft, gegeven een andere rol van de overheid dan de financiering van de beoogde transportinfrastructuur, en welke afwegingskaders hierbij van dienst kunnen zijn. Als er geen sprake is van overheidsfinanciering van een project is het bovendien de vraag welke rollen de overheid wél kan of moet vervullen.

Het stappenplan omvat een zestal stappen:

1. Beantwoording van de vraag naar legitimiteit: is er een reden voor overheidsingrijpen? Omschrijf het publieke belang dat samenhangt met het project. Welke vormen van marktfalen doen zich voor?
2. Beantwoording van de vraag naar effectiviteit: wat is de bijdrage van de maatregel aan de gestelde beleidsdoelen?
3. Beantwoording van de vraag naar bedrijfseconomische rentabiliteit. Laat een business case inzicht bieden in de kosten en baten vanuit het perspectief van de exploitant.
4. Beantwoording van de vraag naar maatschappelijke efficiëntie van het project. Afhankelijk van de schaal van een project kan deze vraag beantwoord worden met een uitgebreide MKBA of een meer eenvoudige kengetallen kosten-batenanalyse.
5. Doorloop met de combinatie van uitkomsten van business case en MKBA het stroomschema (zie voorgaande tabel) om inzicht te krijgen in de vanuit welvaartstheorie optimale overheidsreactie.
6. Eventueel: beantwoording van de vraag of private uitvoering goedkoper is: PPC (vooraf) en PSC (na biedingen).