

Wikken en wegen

**Het afwegen van investeringen in
transportinfrastructuur en van de
veranderende rol van de overheid**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Maart 2008

Pauline Wortelboer-van Donselaar
Mark Lijesen

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.

Tekst:
Pauline Wortelboer en Mark Lijesen

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/Arnhem
Verzorging binnenwerk: SSO Repro Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Illustratie: Studio Guido van der Velden, Blaricum B.V.

ISBN: 978-90-8902-022-2

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. Context 11

2. Interpretatie publiek belang en overheidstaken 15

2.1 Publieke belangen 15

2.2 Overheidsvisie op marktordening 16

2.3 Instrumenten voor het borgen van publieke belangen 19

2.4 Eisen aan afwegingskaders projecten met publieke belangen 20

3. Overzicht van projectafwegingskaders 21

3.1 Wijze van vergelijking van de afwegingskaders 21

3.2 'Business case' 21

3.3 ICRE-afwegingskader economische structuurversterking 23

3.4 OEI-leidraad 25

3.5 OEI bij MIT 26

3.6 PPC 27

3.7 PSC 28

4. Publiek belang en de hulp van afwegingskaders 31

4.1 Publiek belang gekoppeld aan projectafwegingskaders 31

4.2 Rollen voor de overheid op basis van de combinatie van business case en MKBA 33

4.3 Handreiking voor de beleidsmaker 34

Summary 37

Literatuurlijst 44

Bijlage 1: Referenties overheidsvisie op marktordening 47

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 betaald 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).

1. Context

Aanleiding

OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) op basis van kosten-batenanalyse is sinds 2000 voorgeschreven voor de maatschappelijke afweging van infrastructuurprojecten van nationaal belang (later de 'speciale rijksprojecten' of 'grote' projecten). Hierbij werd echter uitgegaan van financiering door de overheid en was de rol van private partijen in veel gevallen vrij beperkt. Steeds vaker wordt overwogen of private partijen ook een project kunnen ontwikkelen en geheel financieren. Daarbij hoort de vraag welke rol de overheid in die gevallen juist wél kan of moet vervullen. En welke maatschappelijke afweging daar dan bij hoort.

Dit document gaat in op beide vragen en kan vanuit een aantal verschillende invalshoeken gelezen worden:

1. De bestuurskundige invalshoek: Welke maatschappelijke belangen moeten worden afgewogen, gegeven een andere rol van de overheid dan de financiering van de beoogde transportinfrastructuur. En welke afwegingskaders staan daarbij ter beschikking?
2. De economische invalshoek: Welke rollen passen er bij de overheid als hoeder van het publieke belang, gegeven een bepaalde verwachting of berekening van bedrijfseconomische en maatschappelijke rentabiliteit?
3. De reflectieve invalshoek: Wat is nu eigenlijk de samenhang tussen overheidstaken en de manier waarop de afweging van projecten georganiseerd is?

De eerste invalshoek is vooral relevant voor beleidsmakers die een besluit moeten voorbereiden of nemen over overheidstaken en over hoe de maatschappelijke afweging van een concreet project ingevuld wordt. De tweede en derde invalshoek zijn de kaders voor beleidsmedewerkers die op afstand meerdere projecten willen overzien en die reflectie zoeken op het onderwerp overheidstaken en maatschappelijke afweging. Tegelijkertijd biedt dit document ook een overzicht van (maatschappelijke) afwegingskaders met in geld gewaardeerde effecten die binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerd worden.

Dit document is geschreven vanuit een focus op projecten van aanleg van transportinfrastructuur, omdat de meeste van de beschreven maatschappelijke afwegingskaders zijn opgesteld voor die toepassing. Projecten gericht op benutting, groot onderhoud, beprijzing et cetera. kunnen echter volgens dezelfde principes worden afgewogen. Daarbij kunnen zich vragen voordoen zoals in hoeverre een project ook publieke belangen omvat, en hoe deze belangen maatschappelijk gezien afgewogen kunnen worden. Een deel van de beschreven afwegingskaders wordt ook breder toegepast dan alleen binnen Verkeer en Waterstaat. Het toepassingsbereik wordt bij elk instrument toegelicht.

Theorie versus praktijk

De inzichten in de volgende hoofdstukken en veel van de daarin besproken afwegingskaders zijn ontleend aan de welvaartstheorie. Voor de beleidsmaker telt vooral de praktijk van het actuele project. Waar de welvaartstheoreticus relevante verfijningen van het instrumentarium ziet, ontwaart de beleidsmaker een wirwar van afwegingskaders, waaruit het lastig kiezen is. Het is de ambitie van dit document om de twee werelden van beleidsmaker en econoom een stap dichterbij elkaar te brengen. Dat doen we door de theorie achter de afwegingskaders in gewoon Nederlands uiteen te zetten én door een stappenplan aan te reiken dat de beleidsmaker helpt om te bepalen in welke situatie welk afwegingskader het meest geschikt is, afhankelijk van zijn of haar vraag.

De afwegingskaders zijn dus in grote mate gebaseerd op de welvaartstheorie. Bij dit uitgangspunt behoort een essentiële kanttekening te worden geplaatst. De bijdrage aan welvaart is een belangrijk beoordelingsaspect van een project, maar niet het enige. Het bestuurlijk proces is een complex samenspel van vele factoren, waarin de politiek het laatste woord heeft. Afwijken van het welvaartsmaximum is daarbij, mits weloverwogen, een volledig legitieme optie. De afwegingskaders kunnen in zo'n geval inzichtelijk maken wat de kosten en de maatschappelijke effecten van een dergelijke keuze zijn.

Aanpak

Dit document is grotendeels gebaseerd op twee documenten, die specifiek gericht waren op een bepaalde doelgroep of een modaliteit. Het betreft het document 'Handreiking economische evaluatie van PMZ' (Wortelboer-van Donselaar, 2008) geschreven voor de Projectdirectie Mainportcorridor Zuid en het rapport 'Publieke belangen Buisleidingen' (Lijesen et al, 2007a). Een tweetal projecten waarin ofwel het beoogde overheidsaandeel in financiering nihil is, ofwel waar meer inzicht werd gevraagd in het publieke belang van de infrastructuur. Dit document integreert deze teksten en maakt ze beschikbaar voor beleidsmedewerkers van Verkeer en Waterstaat die betrokken zijn bij de opstart van projecten.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de theorie rondom overheidsrollen bij publieke belangen. Dit hoofdstuk is relevant voor de 'reflecterende' lezers die meer willen weten over wat publiek belang is, en welke rollen en instrumenten de overheid heeft bij het borgen van publiek belang.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de binnen Verkeer en Waterstaat (en deels elders bij de Rijksoverheid) gebruikelijke afwegingskaders waar waardering in geldeenheden aan de orde is. Het hoofdstuk is relevant voor zowel de reflecterende lezer als de doelgerichte lezer die op zoek is naar een overzicht van afwegingskaders.

Hoofdstuk 4 vormt de kern van dit document. Het relateert de overheidsrollen aan de gehanteerde afwegingskaders. Het laat zien hoe de combinatie van twee centrale afwegingskaders (business case en OEI) leidt tot inzicht in de meest toepasselijke reactie van de overheid. Ten slotte bevat dit hoofdstuk een stappenplan om de beleidsmedewerker te loodsen

langs de meest voorkomende vragen over overheidsrollen en de samenhang met verschillende afwegingskaders voor projecten.

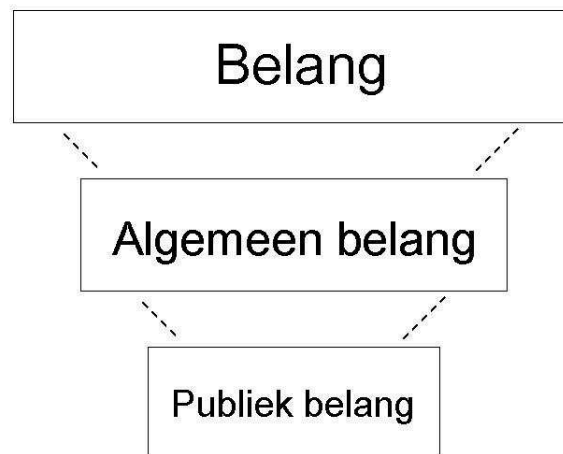
2. Interpretatie publiek belang en overheidstaken

2.1 Publieke belangen

Bij de termen 'algemeen belang' en 'publiek belang' kunnen de meeste mensen zich wel een globale voorstelling maken. Moeilijker wordt het wanneer we vragen naar het kenmerkende onderscheid tussen die twee termen. Om het begrip publieke belangen helder te maken, sluiten we aan bij de zogenaamde 'trechter van belangen' (figuur 2.1), zoals die beschreven wordt in Lijesen et al, (2007c), waarin de volgende definities gehanteerd worden:

- een *belang* is een zaak waaraan men aandacht schenkt omdat er voordeel mee gemoeid is;
- een *algemeen belang* is een zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is;
- een *publiek belang* is een algemeen belang waarbij een rol voor de overheid gewenst is. Op de vraag bij welke algemene belangen dit het geval is, bestaan verschillende visies.

Figuur 2.1
De trechter van belangen



Hierbij aansluitend bestaat de stap van algemeen belang naar publiek belang eruit dat het belang zodanig van aard is dat een rol voor de overheid gewenst is. In het navolgende besteden we aandacht aan de wijze waarop economen en bestuurskundigen de stap zetten van een algemeen belang naar een publiek belang.¹

¹ Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een eerdere KiM-publicatie over de Publieke Belangen en weginfrastructuur. In die studie hebben SEO Economisch Onderzoek (2007, Hof et al.) en TU Delft (2007, De Jong et al.) een bijdrage geleverd aan respectievelijk de economische en bestuurskundige visie.

Bij de *bestuurskundige* benadering zijn publieke belangen gedefinieerd als '... dat wat het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten ...' In deze definitie wordt niet expliciet benoemd van wie de samenleving iets verwacht, maar de term 'publiek' suggereert wel dat de overheid hiervoor verantwoordelijk wordt gehouden. In een strengere interpretatie van deze definitie kan daar de voorwaarde van politieke sanctionering aan worden toegevoegd. In dat geval is een publiek belang gedefinieerd als alles dat door het parlement als publiek belang wordt aangemerkt.

In de *economische* visie is efficiëntie het uitgangspunt: ieder belang kan het beste gediend worden door de partijen die dat het efficiëntst kunnen. In beginsel is dat volgens veel economen 'de markt', dat wil zeggen, 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. Langs deze lijnen definiëren Teulings et al. (2003) publieke belangen als: '...maatschappelijke belangen die de markt niet of onvoldoende behartigt.'

2.2 Overheidsvisie op marktordening

Om iets te kunnen zeggen over de invloed van een 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 overzicht in tabel 2.1 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 een volgend hoofdstuk komt de OEI-Leidraad als afwegingskader alsnog uitgebreid aan de orde.

Tabel 2.1
Overzicht van geraadpleegde documenten overheidsvisie marktordening

Documentnaam ¹	Aard van document	Scope van document
Verantwoord Verzelfstandigen	Beleidsadvies	Overheidstaken algemeen
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 dit document 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 dit document.

Conclusies van de literatuuranalyse

De publicaties zijn eensluidend in hun beschouwing van de rol van publieke en private partijen. De invulling van het begrip publiek belang is in deze publicaties 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.

Marktwerking zorgt bij het ontbreken van belemmeringen voor een optimale prijs waarbij evenwicht bestaat tussen vraag en aanbod. Transacties kunnen dan het beste zonder inmenging worden overgelaten aan de marktpartijen zelf. 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 dat 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 beprijsen 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.

2.3 Instrumenten voor het borgen van publieke belangen

Zowel de bestuurskundige als de economische visie onderschrijft de noodzaak om publieke belangen te borgen. Hierbij onderscheiden we enkele instrumenten, die we hieronder kort beschrijven.

De overheid kan veroorzakers van externe effecten de kosten daarvan in rekening brengen. Het doel hiervan is zowel het beïnvloeden van het gedrag als het compenseren van degenen die de nadelen van dat gedrag ondervinden. Wanneer de overheid de hoogte van de externe kosten exact kent, en er in slaagt deze bij de veroorzaker in rekening te brengen, zal de veroorzaker deze kosten meenemen in zijn consumptiebeslissing. Dit betekent dus niet dat er geen externe kosten meer zijn, maar dat de externe kosten teruggebracht worden tot het niveau dat welvaartsoptimaal is. Bij dat niveau ontstaat er nog steeds schade. De opbrengst van de heffing kan gebruikt worden om de schade te beperken of de gehinderden schadeloos te stellen.

Externe effecten kunnen ook teruggedrongen worden door normstelling en andere vormen van wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn emissienormen voor voertuigen of geluidsnormen rond infrastructuur. De kosten die gemaakt moeten worden, komen dan eveneens voor rekening van de veroorzaker, waardoor deze zijn consumptiebeslissing aanpast. Die indirectere route maakt het vinden van een welvaartsoptimum onzekerder.

Wanneer marktmacht ertoe leidt dat tarieven vanuit welvaartsoptiek te hoog zijn, kan de overheid besluiten de tarieven te reguleren. Tariefregulering kan in de regel waterdicht worden ingevoerd, maar geeft de aanbieder met marktmacht de prikkel om de kwaliteit te verlagen. Aanvullende regulering is dan vaak nodig, waarbij de vormgeving van de regulering in het oog gehouden moet worden. Te strikte regulering kan de vrijheid van bedrijfsvoering belemmeren, met efficiencyverlies als gevolg.

Investerings die bedrijfseconomisch niet, maar maatschappelijk wel rendabel zijn, kunnen financieel gesteund worden door de overheid. Dit kan in de vorm van subsidies of door volledige financiering door de overheid. In het laatste geval ligt het financiële risico geheel bij de overheid. Er is hierbij een breed scala aan meng- en tussenvormen denkbaar, die meestal worden samengevat onder de noemer publiek-private samenwerking (PPS).

2.4 Eisen aan afwegingskaders projecten met publieke belangen

Financiering en uitvoering van een project door de overheid ('publieke productie') is zoals blijkt uit de voorgaande paragraaf niet het enige instrument dat de overheid ter beschikking staat bij het borgen van publieke belangen.

Het is gebruikelijk om maatschappelijke afwegingskaders te hanteren bij de vraag of de overheid een project moet financieren of niet. Het inzetten van een maatschappelijk afwegingskader bij de vraag welke rol de overheid het beste kan vervullen bij het ontwikkelen van transportinfrastructuur, is nieuw.

Met behulp van de inzichten uit de voorgaande paragrafen kan worden aangegeven met welke informatie een maatschappelijk afwegingskader een toegevoegde waarde kan bieden, ook als er geen sprake is van financiering door de overheid.

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 de 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.²

² Bij de verdere uitwerking van de gehanteerde afwegingskaders in de volgende hoofdstukken, wordt van een ambitieniveau van afweging uitgegaan dat dusdanig is, dat effecten 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 dit document niet in.

3. Overzicht van projectafwegingskaders

3.1 Wijze van vergelijking van de 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?

3.2 '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. Een business case kan echter uitgebreider zijn dan de bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse door het toevoegen van een gedetailleerd financieel overzicht van een project waarin de (gewenste of verwachte) bijdrage van verschillende partijen is opgenomen.

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 prijszingsprojecten.
- (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. In het onderzoeksprogramma van het KiM is inmiddels rekening gehouden met het opstellen van een format voor business cases.

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."

3.3 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.

3.4 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 de website van Verkeer en Waterstaat waar de leidraad zelf, en alle aanvullingen daarop, downloadbaar zijn (www.verkeerenwaterstaat.nl, via onderwerpen/mobiliteit en bereikbaarheid/overzichten effecten infrastructuur/leidraad OEI).

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 beprijzingsprojecten.
- (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.

3.5 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 opvraagbaar bij Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart.

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.

3.6 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 projectconcept 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.

3.7 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 bouw tijd, 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 dit document 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/Maintain).
- Fasering: De PSC wordt gebruikt 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

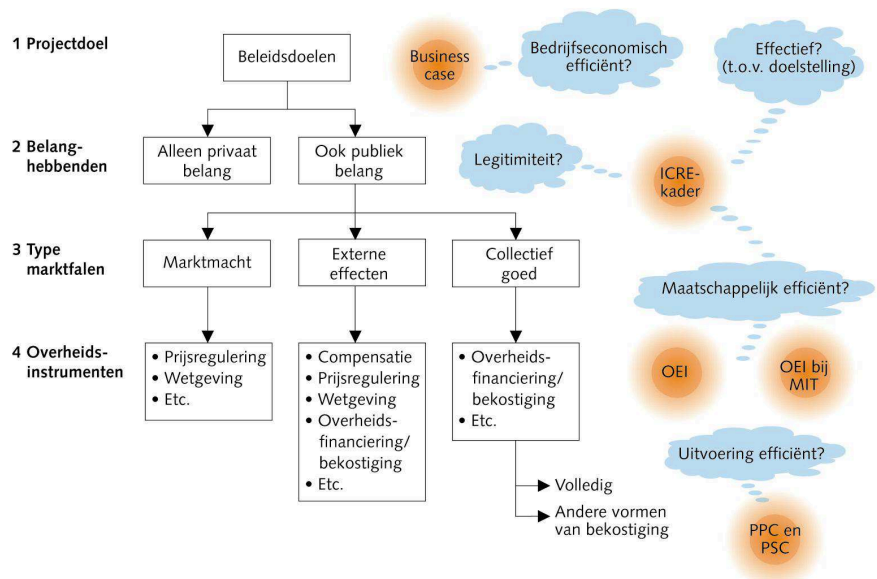
Zie bij PPC.

4. Publiek belang en de hulp van afwegingskaders

4.1 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 welk 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 4.1
Verband tussen publiek belang en rol van de overheid, en maatschappelijke afwegingskaders



De toelichting op het schema kan uitgesplitst worden in de beslissingsboom met de elementen projectdoel, belanghebbenden, overheidsrol en instrumenten (de vierkanten in het stroomschema); de verschillende project afwegingskaders (de sterren) en het belangrijkste afwegingsmotief van de afwegingskaders (de cirkels).

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 marktfaalen (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. Indien de ambitie is om deze afwegingen zoveel mogelijk te objectiveren en kwantificeren, lijkt de maatschappelijke kosten-batenanalyse daarvoor dus het meest geschikte instrument. Niet alle afwegingen over de rol van de overheid zullen dusdanig onderbouwd kunnen of moeten worden. Bijvoorbeeld als het gaat om afwegingen met een relatief klein investeringsbedrag of waar vooraf duidelijk is dat er slechts een beperkte invloed is op het publieke belang.

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 komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.2 Rollen voor de overheid op basis van de combinatie van business case en MKBA

Het borgen van publieke belangen komt vanuit economische invalshoek 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.

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 met een positief of negatief saldo.

Tabel 4.1

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

Het toevoegen van informatie over de omvang van externe effecten aan businesscasegegevens 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.

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.

Uit het schema komt naar voren dat er een mogelijke financieringsrol voor de overheid ligt wanneer een project als niet rendabel uit de business case komt, maar wel als rendabel uit de MKBA. Dat kan alleen indien er sprake is van baten (of vermeden kosten) boven op de baten die via de markt aan de private eigenaar zouden toevallen. Indien dit zo is, is er sprake van marktfalen en dus van een publiek belang. Omgekeerd geldt dit overigens niet, het is bijvoorbeeld wel mogelijk dat er ondanks het bestaan van marktfalen een positief saldo uit de business case komt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een monopolist met marktmacht. Die is wel in staat een positief resultaat te behalen, maar het gedrag van die monopolist zal niet leiden tot een optimale uitkomst. In een dergelijk geval ligt een andere rol van overheidsingrijpen meer voor de hand.

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. Indien de uitkomst van de maatschappelijke KBA negatief is, dan is het project negatief voor de welvaart. Vanuit politieke motieven kan desondanks besloten worden het project uit te voeren of te subsidiëren. Er kan ook opnieuw gekeken worden naar mogelijke alternatieven.
- De vraag wie het best geëquipeerd is om bepaalde risico's te dragen, een bedrijf of de overheid, wordt niet beantwoord in het schema. Dit vereist aanvullende analyse.
- De mogelijkheid om private partijen een project te laten uitvoeren is natuurlijk wel omgeven met gebruikelijke wettelijke randvoorwaarden en planprocessen.

4.3 Handreiking voor de beleidsmaker

Zoals aan het begin van dit document aan de orde kwam, beantwoordt dit document vanuit meerdere invalshoeken vragen over de samenhang tussen publieke rollen en maatschappelijke afwegingskaders. Afhankelijk van de

gekozen invalshoek verschilt de relevantie van de respectievelijke hoofdstukken en paragrafen.

Voor één van de beschreven invalshoeken, de bestuurskundige, is bij wijze van handreiking een stappenplan opgesteld om de beleidsmedewerker door het aanbod van afwegingskaders heen te loodsen. Voor de overige invalshoeken volstaat een verwijzing naar het desbetreffende hoofdstuk of paragraaf waar de bij de invalshoek behorende vragen beantwoord worden.

De bestuurskundige invalshoek omvat de vraag 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 antwoord op deze vragen vergt het doorlopen van 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 in tabel 4.1 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).

Voor de toelichting op deze stappen wordt verwezen naar eerdere hoofdstukken.

Policymakers faced with new questions due to growing interest in privately funded and built infrastructures

“Infrastructure is the responsibility of the government.” Nine out of ten times, this would be the answer if we were to ask who is responsible for our transport infrastructure, although that is no longer as self-evident as it used to be. Some infrastructures have been privately owned since as long as anyone can remember (pipelines for oil products and chemical substances, for example) or have gone into private hands in recent years (telecommunication, electricity). In the case of transport infrastructure as well, the option of (partly) private networks or connections is one that is considered with increasing regularity and a number of practical examples are evident in the case of road infrastructure today.

The fact that the Ministry of Transport and Public Works is interested in this issue as reflected by, among other things, the setting up of the Ruding Committee to study which role the private sector can play in financing infrastructures. Policymakers are faced with a new question as a result of the growing interest in privately funded and constructed infrastructures. The main question used to be, “Is there a bottleneck and, if so, should it become a project within the long-range programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport?” These days, policymakers also have to make comparative integral assessments of the roles of public and private sectors.

The Ministry of Transport and Public Works projects do not exist in an abstract vacuum of welfare theory but are, as yet, realised within the framework of the existing form of organisation involving management by a public party. Economists may argue that road infrastructure can, to a large extent, be financed privately. However, policy officials are being confronted with individual projects bound by existing administrative preconditions which they are to take as a starting point. Whereas a welfare theorist can discern relevant refinements in the evaluation instruments, a policymaker sees a jumble of assessment frameworks from which it is hard to choose.

The purpose of this summary and publication is to bring the worlds of the economist and the policymaker a step closer together. As it turns out, the social frameworks for the assessment of these projects offer some insight into the optimal role of the government, both individually and mutually. In order to facilitate this insight, the Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) listed six (social) assessment frameworks that share one particular feature, namely that the effects are expressed in a monetary value and they are (also) applied within the Ministry of Transport and Public Works. We also offer a step-by-step plan for answering the question which social assessment framework a project needs when the government does not finance the transport infrastructure in question, but is involved in another way?

Five of the six assessment frameworks analysed are exclusively about the efficiency of a project. The sixth assessment framework, the ICRE assessment framework (Interdepartmental Commission on Spatial Economics) has a broader focus and includes the role of the government. For this reason, this framework will be the starting point of our analysis.

Considering the public role: legitimacy, effectiveness and efficiency

The ICRE assessment framework as used by planning offices addresses the questions of legitimacy (what role does the government have?), effectiveness (in what way does the plan contribute to the policy objectives?) and efficiency (social cost versus benefit).

The way in which public research agencies analyse proposals for reinforcing the economic structure offers support when considering the public role. This method, the ICRE assessment framework, can be applied to individual infrastructure projects in both the public and in the private sector. The assessment framework focuses on legitimacy, effectiveness and efficiency.

The first question a government should ask is the one regarding legitimacy, namely whether there is a reason for the government to intervene? In other words, the question is how is the public interest served by a certain project? The answer lies in the so-called funnel of interests (Lijesen et al., 2007c), which defines public interest as 'a general interest that requires government involvement'. A general interest is defined as 'any matter that involves an advantage for the whole of society'.

Recent literature on the economic welfare theory marks out general and public interests quite clearly by stating that a general interest becomes a public interest when the market fails. The three main causes of market failure are:

- *Public goods* are goods that no person can be excluded from and whose use is not interfering with use by others. This combination of characteristics can be found in dams, for example, but not in transport infrastructures such as roads. Individual road users may be charged for using the road. Indeed, this is becoming progressively easier due to advancing technology. Daily traffic jams prove that one particular person using the road actually causes loss of quality for another person.
- *Market power* is what we get when users of the transport infrastructure have no choice of provider. This may cause providers to charge higher rates than would be socially optimal.
- *External effects* are effects that have no immediate price tag, so consumers will not include them in the assessment. Environmental effects and traffic accidents are examples of external effects.

The public administration approach to public interest is broader and defines it as 'that which the public or society expects, or believes they or it can expect'. The term 'public' suggests that the government is responsible for this. The public administration approach also refers to the legitimacy of government intervention. There may be political and (other) pragmatic reasons for legitimate government intervention so that decisions turn out differently from what the welfare theory would prescribe. However, the question of whether or not government intervention is legitimate says nothing about the way in which it is done.

When the government does intervene, it should do so effectively. This observation would seem to state the obvious but it does deserve testing. Does the project contribute to the policy objectives and/or to resolving a social bottleneck? Do the side effects not have too strong a devaluating effect on the policy objectives? Economists also have clear notions about which type of government intervention fits which type of market failure. In the case of external effects it would be putting a price tag on the effect, or regulating its impact. According to economists, market power should be controlled by regulation. As far as public goods are concerned, government funding would be the obvious choice.

Finally, intervention should also be efficient. Economists say a project is efficient if the project's social benefits outweigh its social costs. The efficiency question therefore implies the need to have a clear idea of social costs and benefits. The appropriate assessment framework for this is the Social Cost-Benefit Analysis (SCBA). This leads us to the other five assessment frameworks analysed, all of which relate to efficiency in one way or another.

OEI stands for Overview Effects of Infrastructure. In principle it lists all the social effects of an investment (in infrastructure). OEI is based on a social cost-benefit analysis and specifically aimed at large national projects and also has a derivative that is applied in the long-range programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport.

Project efficiency: for the private sector and for society

OEI stands for Overview Effects of Infrastructure. In principle it lists all the social effects of an investment (in infrastructure). OEI is based on a social cost-benefit analysis and specifically aimed at large national projects and also has a derivative that is applied in the long-range programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport.

In a Social Cost-Benefit Analysis (SCBA), the positive effects of a project (the benefits) are set off against the negative effects (the costs) for society as a whole. The resulting balance shows the project's net effect on social welfare. Although welfare is not the only criterion, a positive balance serves as a recommendation for the project. In the Netherlands, a set of guidelines for the performance of a social cost-benefit analysis for infrastructure projects are contained in the Leidraad OEI which also incorporates complicated effects or effects that cannot be expressed in a monetary value.

The purpose of a **business case** is to substantiate an investment decision from the perspective of the shareholder or developer. The central part of a business case is a cost-benefit analysis in terms of business economics.

The purpose of a business case is to substantiate an investment decision from the perspective of the shareholder or developer. The central part of a business case is a cost-benefit analysis in terms of business economics. Companies also use cost-benefit analyses in order to assess the desirability of their investments. The difference between this and the SCBA is that the costs and benefits for society are not analysed, but instead just the costs and benefits for the company itself. This type of CBA is also referred to as a business case. The SCBA incorporates those elements of business cases that relate to yields analysis in terms of business economics. One might say that, in this respect, a business case is part of the SCBA, although this is not explicitly stated in the OEI guideline. The government increasingly requires a business case to be carried out. Previous research (Wortelboer, 2008) showed that, unfortunately, there is still no uniform standard for this.

PPC (Public - Private Comparator) and **PSC** (Public Sector Comparator) are methods of comparison for public and private collaboration. The PPC is used before the collaboration question is settled, while the PSC is used when private bids have been received.

PPC (Public - Private Comparator) and PSC (Public Sector Comparator) are methods of comparison for public and private collaboration. The PPC is used before the collaboration question is settled, while the PSC is used when

private bids have been received.

To complete the survey of assessment frameworks that give a monetary value to effects, we must refer to the PSC and PPC. Both methods serve to assess whether or not collaboration between public and private parties in a project is advisable. However, this assessment takes place after all the decisions have been made regarding the project's scope, usefulness and necessity, and budget.

The assessment frameworks for project efficiency also give some idea of the role of the government

The ICRE assessment framework is not the only resource which is of use when thinking about the role of the government. Implicit or explicit information on this role is also offered by the (combination of) assessment frameworks focussing on project efficiency. To be more precise:

1. The business case balance;
2. The combined results of a business case and a SCBA;
3. The results of the PPC and the PSC.

Sub 1) In the event of a positive business case, full private funding is possible

If the balance of a business case (without government subsidies) is positive, the investment in question will be profitable. According to economic theory, it is efficient to have the private sector execute and finance profitable projects. Public interests, for that matter, can still be a cause for government involvement in some way other than funding.

Here too, there is a possible discrepancy between economic theory and the daily practice of policymaking. Whereas the theory may prescribe that profitable projects have to be financed and executed by private parties, history has led us into a situation where the government owns and operates the existing networks of, for instance, roads and waterways. Although this does not make the private construction and operation of individual connections impossible, it does at least make that more complicated. One complication would be the transitional phase when the private connections in the network compete with the public alternatives.

There are other considerations besides welfare, such as administrative or political considerations, that can influence the choice between public or private funding. It is indeed possible to end up with one hundred percent public funding even when the business case is positive. However, if that were the result, it would require some explanation, since tax money would be used to fund a project that could be financed privately.

Sub 2) The combination of business case and SCBA offers some information on optimal government response

Transport involves (external) spatial and environmental effects. In that respect the use of our infrastructure is similar to a factory. In principle, therefore, it is feasible to impose limiting conditions within the framework

of a permit. The cost of complying with those conditions will be charged to the clients, meaning that the costs caused by external effects are implicitly paid by the end users. However, this method is actually not very accurate. Environmental standards are often based on historic practices and political considerations and they hardly ever reflect the actual damage caused to the environment. By contrast, an actual social cost-benefit analysis does provide this insight into external costs.

The flow chart below (Wortelboer, 2008) shows the relationship between the result of a business case, the role of external effects, and the result of an SCBA.

Flow chart direction



Business Case Balance	Presumed response market parties	SCBA Balance	Presumed external effects in SCBA	Presumed government response
Positive	The project is to be executed by private parties. The effects for users are siphoned off in order to create an optimal business yield.	Positive	External effects positive.	Have project executed by private parties.
			External effects 0 on balance.	Have project executed by private parties. Aggrieved parties may be compensated.
			External effects negative.	Possible regulation of rates so external costs can be internalised. Or possible compensation of aggrieved parties.
Negative	The project is not to be executed by (exclusively) private parties.	Negative	External effects negative.	Do not have project executed.
		Positive	The external effects appear to be positive to such a degree that they compensate the negative BC balance in the SCBA.	Possible financial contribution up to the level of positive external effects (public and private sectors collaborate). Compare project to alternative spending of government funds.
		Negative	The external effects appear to be negative or positive to such a small degree that the SCBA balance as well as the BC balance are negative.	Do not have project executed.

To provide an example of how to interpret this chart we will now illustrate a situation where the business case is positive and the SCBA balance is also positive. This combination means that in addition to the positive effects in terms of business economics, the external effects (and the indirect effects) do not cause a negative SCBA balance. This may be because the external effects are also positive, for instance due to improved safety, or because the external effects are negative but limited compared to the positive project effects. The external effects can also be neutral on balance. In all these cases the government response will be to have the project executed by private parties, complemented if necessary by compensating or regulating measures. In this way we can reason out the government response to all

possible combinations of negative and positive balances of business cases and SCBAs.

From the point of view of economic theory, therefore, the combination of balances of business cases and social cost-benefit analyses offers some information on optimal government response. The question remains: who is best equipped to deal with certain risks, a private company or the government? In this respect we would like to note again that tools such as business cases and SCBAs always serve to support the decision process, never to replace it.

Sub 3) PPC and PSC compare public and private execution

For the sake of completeness we would like to mention the Public-Private Comparator and the Public Sector Comparator which serve as methods of assessment of collaboration between public and private parties. This concerns, therefore, a part of the possible performing of public tasks, namely executing and financing. PPCs and PSCs are carried out during a relatively late stage of the decision process (plan study phase) and therefore cannot be used while considering a far-reaching private role in starting up a new project.

Step-by-step plan for questions regarding social assessment frameworks of projects and a changing government role

Finally, we offer a step-by-step plan for answering the policy questions: Which social assessment framework does a project need if the government does not finance the transport infrastructure in question but is involved in another way and which assessment frameworks can be of service in this matter? Additionally, if there is no question of the government funding the project, which roles can or should the government play instead?

The plan contains six steps:

1. Answering the question of legitimacy: Are there grounds for government intervention? Describe the public interest connected with the project. Which forms of market failure occur?
2. Answering the question of effectiveness: In what way does the measure contribute to the policy objectives?
3. Answering the question of profitability in terms of business economics. Use a business case to show the costs and benefits from the point of view of the developer.
4. Answering the question of the project's social efficiency. Depending on the scale of the project, this question can be answered using an extensive SCBA or a simpler index number cost benefit analysis.
5. Apply your combination of results from the business case and the SCBA to the flow chart (see previous chart) to predict an optimal government response in terms of welfare theory.
6. If necessary: Answer the question of whether private execution would be cheaper: PPC (beforehand) and PSC (after bids).

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2002). *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*. Den Haag

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

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. (2007a). *Publieke belangen buisleidingen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Lijesen, M. et al. (2007b). *Public and private roles in road infrastructure. An exploration of market failure, public instruments and government failure*. Den Haag: CPB

Lijesen, M. et al. (2007c). *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 (2008). *Vernieuwen Verbinden Vertrouwen, Beleidsvoornemen Vernieuwing VenW 2008-2012*. Den Haag

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

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

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

Wortelboer-van Donselaar, P.M. (2008). *Handreiking economische evaluatie van PMZ*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Bijlage 1: 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 dit document:

- 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 dit document 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)

De SER heeft zowel bij haar advisering over het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) (2001) en over de Nota Mobiliteit (2005) het begrip Mobiliteitsmarkt 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 dit document 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.

De 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."

Leidraad OEI (Aard document: methodiek)

In de leidraad OEI 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 overheidsbemoedening 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 overheidsbemoedening.

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 negen).

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 keuzep proces, en in prijszetting in geval van marktmacht.

Public and private roles in road infrastructure (Aard document: advies)

De studie van CPB (2007b) 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 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 nul tot vijftig procent 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 een tracébeplanning ooit volledig privaat zal zijn. Dergelijke zaken moeten worden uitgevoerd door een partij die boven alle belanghebbenden staat.

Het rapport stelt verder dat conceptontwikkeling moet losstaan van infraverschaffing. Het winst oogmerk van aannemers, projectontwikkelaars en andere belanghebbenden bij de bouw van infrastructuur staat op gespannen voet met ontwikkeling van een optimaal concept in termen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Dus zowel de afweging van belangen, als ook de infrastructuur verschaffing, kan volgens deze bron niet worden overgelaten aan de conceptontwikkelaars.
