

Scheiden van eigendom en exploitatie

Op dit moment is zowel eigendom als exploitatie van het wegennet in publieke handen. Mede als gevolg van het rapport van de commissie Blankert komt herhaaldelijk de vraag naar voren in hoeverre het wenselijk is om door een scheiding van eigendom en exploitatie te komen tot private exploitatie van wegen. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten bij een dergelijk systeem?

E. Dijkgraaf en M. Varkevisser*

De exploitatie van weginfrastructuur heeft een monopolie karakter. Gezien de schaarse ruimte in ons land is de aanleg van concurrerende corridors maatschappelijk gezien niet wenselijk. Het aantal vervoerscorridors is dus beperkt, zodat weggebruikers die van punt A naar punt B willen (vrijwel) geen keuzevrijheid hebben. Bovendien is de concurrentie van alternatieve modaliteiten beperkt. De Nederlandse Spoorwegen vormen voor het merendeel van de Nederlandse automobilisten geen alternatief, terwijl ook het vrachtvervoer sterk afhankelijk is van het wegennet (vooral voor 'door-to-door delivery'). Een exploitant van een belangrijke vervoerscorridor zal dus aanzienlijke marktmacht bezitten. Als het wenselijk is om de weginfrastructuur privaat te exploiteren, bijvoorbeeld omdat daardoor de efficiëntie toeneemt en infrastructuur eerder aangelegd kan worden, moet die marktmacht gecorrigeerd worden. Dit kan met behulp van aanbesteding.

Aanbesteding

Bij concurrentie om de markt concurreren bedrijven met elkaar om het recht om op een specifieke markt gedurende een bepaalde tijd en tegen bepaalde voorwaarden goederen en diensten aan te bieden¹. Concurrentie om de markt vindt plaats door middel van aanbesteding, waarbij de concessie verleend wordt aan het bedrijf dat het hoogste (inschrijving, veiling) of meest aantrekkelijke aanbod (schoonheidswedstrijd) doet. Hierbij kan gedacht worden aan een concessie voor een belangrijke vervoerscorridor. Daarbij wordt de concessie gewonnen door een partij die de beste prijs-kwali-

teitsverhouding levert². Efficiënte aanbesteding resulteert echter alleen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Evident is dat de aanbestedingscondities duidelijk moeten zijn en dat voldoende concurrentie bij de aanbesteding plaatsvindt. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan:

- de looptijd van het aanbestedingscontract;
- de verantwoordelijkheid voor investeringen in het betreffende wegennet;
- de prijsstelling van een private exploitant.

Deze voorwaarden worden hieronder uitgewerkt.

Looptijd contracten

Wanneer de weginfrastructuur in publieke handen is en de verantwoordelijkheid voor alle investeringen in de betreffende vervoerscorridor bij de eigenaar berust, houdt de overheid direct greep op de investeringen die plaatsvinden. Private exploitatie komt dan op neer dat het management wordt uitbesteed. Een voordeel hiervan is dat contracten kunnen worden afgesloten met een korte looptijd. Hierdoor wordt niet alleen zoveel mogelijk gebruik gemaakt van marktwerkingsspraken die aanbesteding genereert, maar wordt regulering tevens eenvoudiger.

Bij contracten met een korte looptijd vindt regelmatig aanbesteding plaats waardoor de concessiehouder gedwongen wordt tegen de laagste kosten te opereren. Met andere woorden, het aanbestedingsinstrument kan regelmatig gebruikt worden zodat zoveel mogelijk marktwerking plaatsvindt. Dit wordt versterkt omdat de korte looptijd ervoor zorgt dat de partij die het contract uitvoert relatief weinig informatie- en strategische voordelen kan opbouwen. Bij een contract met een lange looptijd is het immers de vraag of hernieuwde aanbesteding na afloop van de contractduur nog wel zin heeft. De zittende partij kan dusdanige voordelen opgebouwd hebben als gevolg van zijn ervaring, dat nieuwkomers geen reële kans maken.

Naast dit voordeel van behoud van concurrentiemogelijkheden zorgen contracten met een korte looptijd ook voor een reguleringsvoordeel. Als in de loop van de tijd de kosten- en vraagcondities wijzigen, raakt het welvaartsoptimum verwijderd van datgene wat is afgesproken in het contract³. Hoe langer de looptijd van het contract, des te groter het verschil tussen welvaartsoptimum en contractinhoud. In principe kunnen in het contract weliswaar verschillende scenario's worden gespecificeerd. Dit leidt echter niet alleen tot hoge



* Beide auteurs zijn werkzaam bij OCFEB, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. D.I. Bos, *Marktwerking en regulering*, Onderzoeksreeks directie Marktwerking, ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1995.
2. Uit empirische studies blijkt dat aanbesteding een effectief instrument is. Zie voor een overzicht E. Dijkgraaf, R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser, *Afvalmarkt in de branding*, OCFEB Studies in Economic Policy, nr. 2, OCFEB, Rotterdam, 1999.
3. O.E. Williamson, Franchising for bidding for natural monopolies, *Bell Journal of Economics*, nr. 7, 1976, blz. 73-104.

transactiekosten, maar zorgt er tevens niet automatisch voor dat de optimale situatie bereikt wordt. A priori is immers geen compleet overzicht van alle mogelijke relevante gebeurtenissen voorhanden. Vanuit het reguleringsperspectief kan daarom beter gekozen worden voor een relatief korte looptijd van contracten zodat kosten- en vraagcondities min of meer constant zijn⁴.

Kortom, wanneer alleen het management wordt aanbesteed, kan gebruik worden gemaakt van contracten met een korte looptijd zodat marktwerking een significante rol speelt. Wanneer echter ook de verantwoordelijkheid voor investeringen deel uitmaakt van het aanbestedingscontract, ontstaat een andere situatie.

Investerings

Investerings in vervoerscorridors vervullen een belangrijke rol bij het waarborgen van publieke belangen. In eerste instantie gaat het om de initiële investeringen waarbij het juiste niveau van vervoerscapaciteit aangelegd wordt. In tweede instantie gaat het om vervangings-, onderhouds- en uitbreidingsinvesteringen. In de praktijk zijn deze investeringen net zo belangrijk, omdat de initiële vervoerscapaciteit op onderdelen vaak tekortschiet. Aangezien congestie veelal het gevolg is van zogenaamde 'bottle-necks' moeten juist op die specifieke plaatsen maatregelen genomen worden. Hierbij kan gedacht worden aan toeritdoserings, spitsgebruik van vluchtstroken, informatiesystemen, verkeersgeleidingssystemen en het beprijzen van weggebruik.

Voor de beslissing over initiële en latere investeringen is van belang dat de juiste informatie over het weggebruik gehanteerd wordt. De exploitant van de corridor heeft dagelijks de beschikking over deze informatie en heeft veel kennis over specifieke wegproblemen opgebouwd. Als de exploitatie in handen is van een private partij, lijkt het daarom voor de hand te liggen deze tevens verantwoordelijk te maken voor de vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. Dit biedt de meeste garantie dat de best beschikbare informatie gebruikt wordt voor de investeringsbeslissingen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de private exploitant een prikkel heeft om deze informatie te gebruiken. Bijvoorbeeld omdat zijn inkomsten afhangen van de geleverde prestaties. Zo zou in de aanbestedingsvoorwaarden opgenomen kunnen worden dat de private partij een beloning krijgt die afhankelijk is van het congestieniveau van de corridor⁵. Hoe lager de congestie is, hoe groter de beloning.

Als investeringen tot de verantwoordelijkheid van de exploitant behoren, kan dus optimaal gebruik worden gemaakt van de beschikbare informatie. Of dit daadwerkelijk gebeurt hangt met name af van de contractduur en de aard van de investeringen. Bij contracten met een korte looptijd kunnen onderinvesteringen ontstaan als investeringen moeilijk overdraagbaar of observeerbaar zijn. Als bijvoorbeeld menselijk kapitaal verloren gaat als na afloop van het contract een andere partij de exploitatie overneemt, vermindert dit de prikkel voor de huidige exploitant om hierin te investeren⁶. Een ander voorbeeld is dat onduidelijkheid ontstaat over de economische waarde van de weginfrastructuur. Als de huidige exploitant bang is dat de concessieverlener of een toekomstige exploitant de gedane investeringen te laag waardeert, zal hij minder bereid zijn te investeren.

Belang investeringen en contractduur

De problemen rond observeerbaarheid en overdraagbaarheid van investeringen hebben tevens gevolgen voor de aanbestedingsprocedure. Als investeringen moeilijk overdraagbaar zijn, zouden nieuwkomers bij een aanbestedingsronde een voordeel (bijvoorbeeld door een subsidie) moeten krijgen wil sprake zijn van aanbesteding onder gelijke voorwaarden. Het omgekeerde geldt als investeringen moeilijk observeerbaar zijn. Dan heeft de bestaande partij een voordeel nodig, om te zorgen voor voldoende rentabiliteit om het optimale investeringsniveau te bereiken. In de praktijk betekent dit dat als investeringen moeilijk observeerbaar of overdraagbaar zijn, niet snel sprake zal zijn van effectieve concurrentie. De voor- en nadelen van zittende partijen of nieuwkomers zijn a priori moeilijk te kwantificeren, terwijl een effectief correctiemechanisme niet altijd eenvoudig is toe te passen. Kortlopende contracten zijn daarom niet aantrekkelijk als investeringen een belangrijke rol spelen en de verantwoordelijkheid daarvoor bij de exploitant berust. Gezien het publieke belang van veiligheid (in relatie tot onderhoud) en het voorkomen van (teveel) congestie, moet hier bij een eventuele aanbesteding van de exploitatie van weginfrastructuur nadrukkelijk rekening worden gehouden.

Prijstelling

Economen zijn het volgens Verhoef eens over de vraag of de ongeprijsde schaarste aan wegcapaciteit van een prijskaartje voorzien moet worden⁷. Als een private partij door aanbesteding een concessie krijgt voor een vervoerscorridor, neemt het belang van een dergelijk prijssysteem toe. De private exploitant kan door dit systeem direct beloond worden voor zijn prestaties. Hij heeft dan prikkels om de corridor dusdanig op te zetten dat sprake is van een 'optimaal' congestieniveau. De verschillende instrumenten die hij hiervoor heeft, zullen tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij gaat het niet alleen om investeringen in het wegnemen van knelpunten, maar ook om de inzet van het prijssysteem. Dit laatste is natuurlijk alleen mogelijk als hij op dit punt

4. R. Posner, Theories of economic regulation, *Bell Journal of Economics*, nr. 5, 1974, blz. 335-358.

5. Daarbij zou rekening gehouden moeten worden met eventuele afwentelingseffecten naar het onderliggend wegennet, zodat prikkels om de congestie te verplaatsen naar dit wegennet geminimaliseerd worden.

6. Gezien de complexiteit van congestievorming en de relatie daarvan met mogelijke maatregelen is de inzet van menselijk kapitaal cruciaal. Een hoog kennis- en ervaringsniveau is nodig om de juiste maatregelen te kunnen nemen.

7. E. Verhoef, Schaarste op de weg, in H. van Dalen en F. Kalshoven (red.), *Meesters van de welvaart*, Balans, Amsterdam, 2002, blz. 27-39.

beleidsvrijheid krijgt. Of dat wenselijk is hangt af van de vraag of een private exploitant de prijs gelijk zal stellen aan het maatschappelijk gewenste niveau.

Een private monopolist zal, om zijn winst te maximaliseren, een hogere prijs (toltarief of kilometerheffing) vaststellen dan vanuit maatschappelijk perspectief optimaal is. Hierdoor kan de welvaart zelfs dalen ten opzichte van de situatie dat helemaal geen heffing ingevoerd wordt⁸. Cruciaal is dan ook of een private exploitant van weginfrastructuur zijn monopoliepositie kan misbruiken. Bij aanbesteding is dit sterk afhankelijk van de contractduur. Bij een lange contractduur zal het gedrag van de private partij veel meer op dat van een monopolist lijken, dan bij een korte contractduur. Kortom, ook voor het welvaartseffect van een prijssysteem voor weggebruik is bij aanbesteding de duur van de concessie een belangrijk aandachtspunt.

Conclusie

Al met al is niet eenvoudig vast te stellen wat in geval van private exploitatie van weginfrastructuur de beste aanbestedingsvorm is. Als gekozen wordt voor contracten met een korte looptijd wordt optimaal gebruik gemaakt van de marktwerkingsprikkel, maar problemen rond investeringen zorgen ervoor dat de concessie

slechts betrekking kan hebben op een zeer beperkt deel van de totale kosten (het management) van een wegcorridor. Als anderzijds gekozen wordt voor contracten met een lange looptijd kunnen investeringen deel uitmaken van de concessie, maar bezit de private exploitant meer marktmacht. Dit laatste leidt er niet alleen toe dat de voordelen van aanbesteding wel eens tegen kunnen vallen, maar tevens dat mogelijke welvaartsverliezen ontstaan als een wegbeprijzingssysteem wordt ingevoerd.

De belangrijkste variabelen voor de duur van de aanbesteding zijn wel duidelijk. Het gaat vooral om de afweging tussen het belang van zoveel mogelijk marktwerking (veel aanbestedingen bij een korte looptijd) en het belang van voldoende en juiste investeringen (weinig aanbestedingen bij een lange looptijd).

Elbert Dijkgraaf en Marco Varkevisser

Dit artikel is mede gebaseerd op R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf, M. Varkevisser en H.R.J. Vollebergh, *Welvaart en de regulering van netwerksectoren*, OCFEB Studies in economic policy nr. 6, 2002.

8. C.R. Lindsey en E.T. Verhoef, Traffic congestion and congestion pricing, in D.A. Hensher and K.J. Button (red.), *Handbook of Transport Systems and Traffic Control*, Handbooks in Transport 3, Elsevier/Pergamon, Amsterdam, 2001, blz. 77-105.

De discussie over publiek-private samenwerking op het vlak van verkeers- en vervoersinfrastructuur concentreert zich tot diverse voornamelijk op de investeringen in initiële en vervangende infrastructuur en op onderhoud en exploitatie daarvan. Voor dergelijke investeringen komt vooral het concessiemodel in beeld.

Het maatschappelijk probleem dat men met investeringen in vervoersinfrastructuur beoogt op te lossen, is het vraagstuk van de congestie. Natuurlijk kan congestie worden bestreden door in wegen te investeren. Dat is echter in ons land, zelfs indien wetgeving wordt aangenomen die de procedures rond de aanleg versnelt, een langdurig proces. Het is minstens zo belangrijk te kijken naar het gebruik van de bestaande infrastructuur.

Daarmee wordt de congestieproblematiek een optimaliseringsvraagstuk. Voor een optimaal gebruik van de weginfrastructuur zal in de toekomst niet aan beprijzing van de schaarste kunnen worden ontkomen. De optimalisering van het gebruik van onze vervoersinfrastructuur wordt echter bemoeilijkt door het feit dat er meerdere wegeigenaren zijn (Rijk, gemeenten, provincies) die allemaal hun eigen optimaliseringsstrategie kunnen hebben. Verkeersmanagementsystemen van de verschillende overheden zijn niet op elkaar afgestemd en de communicatie is soms gebrekkig omdat de grenzen van bevoegdheden onduidelijk zijn gedefinieerd.

Men ziet dat dagelijks in de praktijk. De meeste congestie treedt op aan de randen van de grote steden. 's Morgens wil iedereen er tegelijk in en 's avonds er weer uit. De beheerder van de autosnelwegen doet zijn best de doorstroming te bevorderen met spitsstroken, aangepaste snelheden enzovoort. Tezelfdertijd kan een gemeente

Verkeersmanagement: publiek belang met een private inbreng

besluiten de toegangswegen te versmallen omdat de aanwonenden klagen over het lawaai of het gevaar bij oversteken.

Publiek private samenwerking, in de vorm van een alliantie, zou voor dit probleem een interessant alternatief kunnen vormen. Hierbij wordt een rechtspersoon in het leven geroepen die tot taak krijgt het verkeer in een bepaalde regio of op een bepaalde corridor te optimaliseren. Deelnemende partijen zijn de betrokken overheden als publieke partners en een of meer private ondernemingen.

Deelname van een private partij is om een tweetal redenen van belang. In de eerste plaats kan een private onderneming in een dergelijke constructie als katalysator dienen voor het totstandkomen ervan. In de tweede plaats is een private onderneming zich doorgaans meer bewust van de vraag die de weggebruikers stellen. Directe participatie van publieke partners is vereist omdat een aantal van hun bevoegdheden aan de alliantie moet worden overgedragen.

De verkeersmanagementonderneming verkrijgt haar inkomsten ten dele uit een bonus van de overheid als zij erin slaagt het verkeersbeeld op basis van van tevoren gedefinieerde doelen in betekende mate te verbeteren. Verder kunnen diensten worden ontwikkeld die op de weggebruikers van de betrokken regio of corridor zijn gericht, dan wel interessant zijn voor andere dienstenaanbieders (verzekeringen, lease-maatschappijen enzovoort.) en die via de verkeersmanagement-onderneming kunnen worden vermarkt.

Bert de Ruiter*

* De auteur is partner in 2p5, Adviesbureau voor Publiek Private Samenwerking, en was Projectdirecteur PPS van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.