



WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Sturen op infrastructuren

EEN INVESTERINGSOPDRACHT



Sturen op infrastructuren

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

mw. prof. dr. L. Hancher

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. dr. P.L. Meurs

prof. dr. B. Nootboom

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: prof. dr. A.C. Hemerijck

Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Sturen op infrastructuren

EEN INVESTERINGSOPDRACHT

Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 81 *Infrastructures: Time to Invest* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een nadere onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen, wordt verwezen naar dat rapport.

Het rapport *Infrastructures: Time to invest* (ISBN 978 90 5356 605 3) is op 11 juni 2008 door de Raad aangeboden aan de regering. Het rapport en de bijbehorende verkenning *New Perspectives on Investment in Infrastructures* (ISBN 978 90 5356 608 4) zijn te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press.

Samenstelling en vertaling: Jos Dohmen

Omslagfoto: © AP/Reporters

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Inleiding	7
Infrastructuren in de schijnwerpers	8
Regimeverandering in infrastructuur	10
Efficiëntie en publieke waarden	14
De noodzaak van investeringen	15
Uitdagingen voor de toekomst	16
De Europese dimensie	18
Een strategische heroriëntatie	20
Nieuwe rollen	21
Nieuwe verbindingen	23
Nieuwe checks and balances	25
Tot slot	28

INLEIDING

In het politieke debat, in de kranten en op straat zijn heel wat zorgen te beluisteren over de staat van de Nederlandse infrastructuur. Het zijn zorgen over treinen die niet op tijd rijden, prijzen die alsmaar stijgen, energievoorziening die uitvalt en dijken die het dreigen te begeven. Al gauw wordt dan een verband gelegd met de liberalisering en privatisering die in de afgelopen vijftien tot twintig jaar hun intrede hebben gedaan in al onze infrastructuur. De marktwerking, zo valt overal, ook onder parlementariërs, te beluisteren, moet worden teruggedraaid en de overheid zou weer volledige zeggenschap moeten hebben over wat 'van ons allemaal' is. Met infrastructuur doelen we hier op de fysieke, onroerende voorzieningen die ons economisch leven onderbouwen: wegen en spoorwegen, dijken en drinkwater, vliegvelden, riolering en afvalverwerking, elektriciteit, gas en elektronische communicatie.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deelt deze conclusie niet, maar wel de onderliggende zorg om de huidige en toekomstige staat van de Nederlandse infrastructuur. In de eerste fase van de introductie van de marktwerking is vooral gekoerst op vergroting van de efficiëntie en vergroting van de keuzevrijheid van consumenten. In vrijwel alle sectoren is daarbij winst behaald, doorgaans in het voordeel van de consument. Maar langetermijnwaarden, zoals innovatie, onderhoud, beschikbaarheid en duurzaamheid, zijn binnen het nieuwe regime zelden expliciet aan de orde gesteld. Ze dreigen daardoor minder aandacht te krijgen, waardoor kortetermijnwaarden (gericht op de individuele consument) bevoordeeld worden boven deze langetermijnwaarden (waarden die het individu overstijgen). In het WRR-rapport worden de eerstgenoemde waarden aangeduid als 'Type I'-belangen en spreken we van 'Type II'-waarden als het gaat om de laatstgenoemde.

Ervaringen uit het buitenland en wetenschappelijk onderzoek ondersteunen het vermoeden dat de huidige institutionele arrangementen onvoldoende in staat zijn om op de lange termijn dergelijke publieke waarden te realiseren. De vrees hiervoor wordt niet weggenomen als infrastructuur, en de dienstverlening die zij moeten garanderen, weer worden ondergebracht in een publiek monopolie: daartegen pleiten de daarmee verbonden risico's van politiek opportunisme, verkokering en een te gering innoverend vermogen. Daarbij komt dat de fysieke netwerken van onze infrastructuur nauwelijks meer nationale netwerken zijn: ze zijn geïnternationaliseerd, ze zijn netwerken van netwerken geworden. In veel sectoren bestaat er gedetailleerde technische afstemming op internationaal niveau, maar ontbreekt de bestuurlijke en politieke besluitvorming op systeemniveau van de infrastructuur. Een terugkeer naar nationale publieke monopolies vult dit democratisch hiaat niet.

Het is noodzakelijk voor het realiseren van 'Type II'-waarden dat voldoende geïnvesteerd wordt in de toekomst. Sommige infrastructuren kampen met

achterstallig onderhoud, dat dringend ter hand moet worden genomen. In andere sectoren vereisen uitputting van natuurlijke hulpbronnen en dreigende klimaatverandering een ingrijpende systeeminnovatie. In beide gevallen moet een overstap worden gemaakt naar een benadering waarbij investeren op lange termijn voldoende aandacht krijgt. Daarbij gaat het om de vraag, of daarvoor in de situatie van het nieuwe regime de garanties en voorwaarden aanwezig zijn, en zo niet, hoe die gerealiseerd en georganiseerd kunnen worden.

Naar het oordeel van de Raad bieden investeringen in infrastructuur een helder aanknopingspunt voor de vormgeving van een op de lange termijn gerichte strategische beleidsoriëntatie op deze problematiek. Van daaruit kunnen institutionele arrangementen voor de infrastructuur worden ontworpen die recht doen aan zowel doelen als efficiëntie en dienstverlening, alsook aan leveringszekerheid op de lange termijn, innovatie en duurzaamheid. Lagere prijzen en consumentenvrijheid zijn wezenlijk, maar nu gaat het ook om de lange termijn. In het rapport *Infrastructures: Time to Invest* worden drie pijlers gegeven voor een strategische heroriëntatie: nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor alle betrokken publieke en private partijen; nieuwe checks and balances om de rollen en verantwoordelijkheden van al die partijen te stimuleren en daarin tot een nieuw evenwicht te komen, mede door de transparantie te vergroten; en nieuwe verbindingen tussen de nu veelal versplinterde niveaus, zodat een gezamenlijke, strategisch sterke visie op de toekomst tot stand kan komen.

INFRASTRUCTUREN IN DE SCHIJNWERPERS

Voorzieningen als drinkwater, mobiliteit, communicatie en energie zijn van levensbelang voor het functioneren van de hedendaagse samenleving. Zonder deze voorzieningen zou elke moderne samenleving instorten. Stroomstoringen en treinongelukken drukken ons wat dat betreft regelmatig met de neus op de feiten. Van even wezenlijk belang zijn de infrastructuur die ons beschermen tegen overstromingen, evenals de elektronische communicatiemiddelen en het transport over wegen en spoorwegen en door de lucht.

De slagvaardigheid van onze economie en de kwaliteit van onze samenleving worden sterk beïnvloed door de doelmatigheid, kwaliteit en universaliteit van deze voorzieningen. De aanwezige infrastructuur behoort tot de wezenlijke randvoorwaarden als bedrijven beslissen om al dan niet op een bepaalde plaats te investeren, hetgeen de weerslag van een efficiënte infrastructuur op economie en samenleving nog vele malen vergroot. Vanwege hun kernfunctie, hun structuur en het vereiste van gegarandeerde beschikbaarheid, heeft de overheid zich op een andere manier beziggehouden met deze openbare voorzieningen dan met de overige sectoren van economische bedrijvigheid. Ze zijn niet onvoorwaardelijk aan de werking van de markt overgelaten.

De totale infrastructuur is ook van cruciaal belang voor het behoud van veiligheid en welzijn in een samenleving en een economie die in toenemende mate van

buitenaf onder druk worden gezet – zowel door een groeiende afhankelijkheid van externe natuurlijke hulpbronnen als door terroristische dreigingen. Daarbij komt dat bepaalde infrastructuren een sleutelrol spelen in een succesvolle overgang naar een duurzame, CO₂-vrije toekomst voor de wereldeconomie. Nederland, met zijn sterke afhankelijkheid van (steeds vaker geïmporteerd) gas en kolen, zijn overbevolkte wegen, spoorwegen en luchthavens, en zijn ambitie om een kennisintensieve samenleving te zijn, vormt hierop geen uitzondering. Bovendien is er de noodzaak tot aanpassing van de Nederlandse dijken, het watermanagement en de ruimtelijke ordening aan het stijgende zeewaterpeil en de groter wordende druk op de rivieren. De kosten van een overgang naar een duurzame toekomst zijn niet met zekerheid vast te stellen, maar dat substantiële investeringen noodzakelijk zullen zijn, is zeker.

Wereldwijd zijn er voldoende illustraties te vinden van de cruciale rol die infrastructuren in ons dagelijkse leven spelen, maar ook van hun kwetsbaarheid. De overstromingen in het zuiden van Engeland in juli 2007 stelden de elektriciteits- en drinkwatervoorziening tot het uiterste op de proef. Een belangrijke waterzuiveringsinstallatie begaf het en een groot tussenstation in het landelijke elektriciteitsnet bleef met moeite overeind. De Russisch-Oekraïense gascrisis in december 2005 onderstreepte eens te meer hoe kwetsbaar de Europese Unie is door haar groeiende afhankelijkheid van externe energiebronnen. De dramatische stijging van de olieprijs maakt dat beeld nog grimmiger.

In Nederland hebben problemen in de elektronische communicatie en de stroomvoorziening duidelijk gemaakt hoe belangrijk een betrouwbare infrastructuur is. Softwareproblemen bij ProRail veroorzaakten in februari 2007 een etmaal lang ernstige vertragingen in het spoorverkeer en in 2005 bleef Haaksbergen drie dagen lang van elektriciteit verstoken als gevolg van een netwerkstoring. Grote stroomstoringen, bijvoorbeeld in 2001 in Californië en in 2003 in Londen, Rome en Noord-Italië, vestigden de aandacht op het belang van een betrouwbare energievoorziening. Deze gebeurtenissen tonen niet alleen het vitale belang van de infrastructuur voor onze samenleving aan, maar evenzeer de dringende noodzaak van investeringen in het onderhouden ervan.

Omdat infrastructuur in toenemende mate geïntegreerd en vervlochten zijn, kan een investeringsbeslissing (of het uitblijven daarvan) in een land ook een directe invloed uitoefenen op de levensvatbaarheid van de infrastructuur in een buurland. Zo hebben aanzienlijke investeringen in windenergie in Duitsland geresulteerd in de noodzaak het Nederlandse hoogspanningsnet te versterken. Het uitblijven van investeringen in hogesnelheidsspoorwegen in Duitsland heeft daarentegen een zeer negatief effect gehad op de enorme investeringen in de aanleg van de Betuwelijn. Vergelijkbare samenhangen en wederzijdse afhankelijkheden zien we in de mobiele communicatie, waar de aarzeling van een nationale regering om in te grijpen in hoge 'roaming' prijzen verijdelde dat consumenten in andere landen konden profiteren van prijsverlagingen, en in de

afvalverwerking, waar een beleidswijziging in Duitsland belangrijke consequenties had voor de organisatie van de afvalverwerking in Nederland.

Maar ondanks de cruciale rol die infrastructuur spelen in de hedendaagse samenleving hebben de rails, de kabels en de buizen meer dan een eeuw lang nauwelijks publieke belangstelling getrokken. Minder dan dertig jaar geleden konden water-, telecommunicatie- en elektriciteitsmaatschappijen hun werk in relatieve anonimiteit verrichten. Hoewel ze een sleutelrol hadden, stond hun functioneren in het realiseren van bredere economische en maatschappelijke doelen nauwelijks ter discussie; dit terwijl deze doelen toch uiteenliepen van het verstrekken van goedkope energie aan grootverbruikers en het breed aanbieden van aardgas of kabeldiensten aan de Nederlandse huishoudens, tot universele telefoondiensten voor alle consumenten in ons land. Paradoxaal als het wellicht klinkt, was het de onzichtbare hand van de marktwerking die deze verwaarloosde sectoren in de schijnwerper heeft geplaatst.

REGIMEVERANDERING IN INFRASTRUCTUREN

Na de lange periode waarin infrastructuur zich in relatieve anonimiteit konden ontwikkelen en hun diensten op een bijna vanzelfsprekende wijze aan de man werden gebracht, is twintig jaar geleden een regimeverandering ingezet. Dit proces van regimeverandering is nog steeds gaande in vrijwel alle Nederlandse infrastructuur. Het kan in grote lijnen worden omschreven als een overgang van een publiek monopolie op het eigendom en het beheer van deze infrastructuur en dienstverlening, naar een nieuwe situatie waarin meerdere publieke en private partijen het eigendom en de verantwoordelijkheid delen op grond van uiteenlopende institutionele arrangementen.

De belangrijkste doelstelling van de regimeverandering was om een zekere mate van concurrentie te introduceren, als een middel om de efficiëntie te verhogen en om klantgerichtheid en keuzemogelijkheid te bevorderen. De regimeverandering was mede gemotiveerd door de wens om politieke interventie en opportunisme binnen de infrastructuur terug te dringen door de ondernemingen meer vrijheid toe te staan om commerciële in plaats van politieke doelen na te streven. Het beleid was aldus meer op dienstverlening dan op de infrastructuur zelf gericht.

De regimeverandering in de organisatie van de infrastructuur heeft uiteenlopende vormen aangenomen, die op verschillende momenten zijn geïntroduceerd. Deze vormen hebben gemeen dat ze worden gekenmerkt door een onderstroom van institutionele liberalisering. Deze onderstroom kan op verschillende manieren uitpakken. Het is van belang erop te wijzen dat regimeverandering een voortdurend proces is, dat echter niet noodzakelijk in alle sectoren tot dezelfde uitkomst leidt. De sectoren verschillen onderling immers substantieel. Zo is de manier waarop regimeverandering in de verschillende sectoren heeft plaatsgevonden afhankelijk van specifieke technische, institutio-

nele en economische omstandigheden, eigenschappen en karakteristieken. De mogelijke keuzes kunnen dus sterk variëren, afhankelijk van context en beleidsvoorkeur.

Vijf verschillende, elkaar soms overlappende vormen van regimeverandering kunnen worden onderscheiden.

Liberalisering – In een sector worden concurrentiebeperkingen weggenomen, zodat meerdere bedrijven kunnen concurreren in het aanbieden van goederen en diensten aan de consument. De achterliggende gedachte is dat concurrentie leidt tot efficiëntere productie en derhalve tot lagere prijzen. Voorbeelden van liberalisering treffen we aan in de energiesector, waar de exclusieve rechten van Gasunie en regionale elektriciteitsbedrijven zijn afgeschaft en de netwerken zijn opgesteld voor concurrerende aanbieders (de introductie van benchmarks in bijvoorbeeld de watersector is ook een vorm van concurrentie, namelijk maatstafconcurrentie).

Privatisering – Het eigendom van een infrastructuur wordt overgedragen van de publieke aan de private sector. Liberalisering en privatisering kunnen hand in hand gaan, maar dat hoeft niet. Staatsbedrijven kunnen geliberaliseerd worden (zoals gas- en elektriciteitssectoren) en privatisering kan plaatsvinden zonder concurrentie te introduceren – het publiek monopolie wordt dan vervangen door een privaat monopolie.

Splitsing – Verticaal geïntegreerde onderdelen van een activiteit worden opgesplitst in afzonderlijke eenheden en overeenkomstig hun functie. Potentieel commerciële activiteiten kunnen zo gescheiden worden van essentiële netwerkvoorzieningen. De opsplitsing van de voormalige geïntegreerde Nederlandse Spoorwegen in een dienstverlener (NS) en onafhankelijke beheerder van het spoor netwerk (ProRail) is een goed voorbeeld.

Commercialisering – De trend om een infrastructuur die publiek eigendom is, te gaan beheren op basis van commerciële managementprincipes. Voorbeelden zijn de afsplitsing van KPN uit het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de concentratie van gemeentelijke energiebedrijven in regionale bedrijven in de jaren tachtig en negentig.

Internationalisering – De internationale handel, de fysieke verbinding van netwerken tussen landen, internationale wetgeving en internationale samenwerking tussen landen, toezichhouders en bedrijven.

De verschillende modi van regimeverandering hebben, zoals gezegd, verschillende vormen aangenomen in de fysieke infrastructuren. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1

Infra-structuur	Liberalisering	Privatisering	Splitsing	Commercialisering	Internationalisering
Riolering					
Drinkwater	✓			✓	
Afval		✓		✓	
Dijken	✓			✓	
Wegen	✓	✓		✓	
Spoorwegen	✓		✓	✓	✓
Vliegvelden	✓			✓	✓
Elektriciteit	✓		✓	✓	✓
Gas	✓		✓	✓	✓
Elektronische communicatie	✓	✓		✓	✓

De modus van regimeverandering is ten dele een politieke beslissing geweest: de spoorwegen en de energiesectoren zijn gesplitst, terwijl riolering en waterbedrijven geïntegreerd zijn gebleven. In technisch opzicht hadden de laatstgenoemden ook opgesplitst kunnen worden, maar de negatieve gevolgen daarvan, met name de hoge transactiekosten, wogen zwaarder dan de veronderstelde voordelen van splitsing. Daarnaast is de gekozen vorm van regimeverandering afhankelijk van zekere technische kenmerken. Het kan bijvoorbeeld de vraag zijn of het mogelijk is een tweede, concurrerend netwerk te creëren – met andere woorden: is een netwerk een natuurlijk monopolie? In het geval van een natuurlijk monopolie vereist de introductie van liberalisering of privatisering altijd een onafhankelijke regelgeving. Op deze wijze beïnvloeden de technische kenmerken altijd het gekozen institutionele arrangement.

Een belangrijk gevolg van de regimeverandering is dat er nu meerdere en andersoortige partijen betrokken zijn bij de besluitvorming rond de infrastructuur. Zo zijn er nieuwe partijen ontstaan en hebben oude partijen nieuwe rollen gekregen. Er zijn zowel publieke als private partijen, er zijn partijen die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van een netwerk, partijen met verantwoordelijkheid voor de financiering en toezichhoudende partijen. De vroeger in dit terrein zo dominante overheid is nu één speler te midden van al die andere. Beslissingen aangaande infrastructuur worden nu ook op meerdere niveaus genomen: internationaal, Europees, regionaal, nationaal en zelfs lokaal. Dat geldt niet alleen met betrekking tot supervisie en regelgeving, maar ook met betrekking tot de financiering van de infrastructuur.

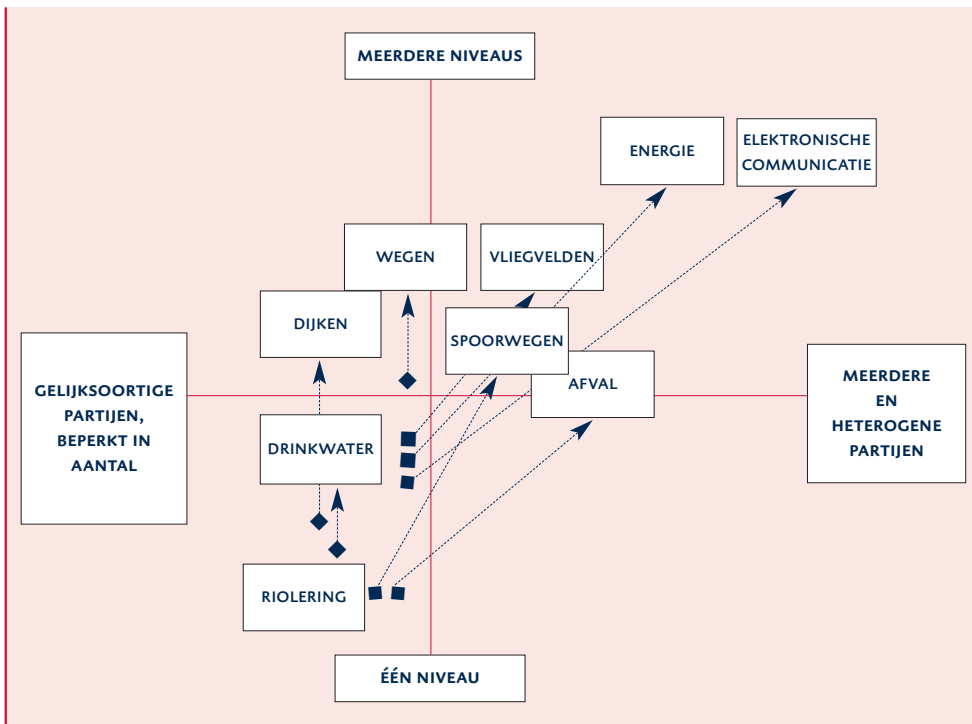
Dit alles heeft geleid tot een versplintering in de transactieketen in de infrastructuur. De keten is opgesplitst in afzonderlijke transacties, en verschillende partijen met uiteenlopende belangen zijn nu betrokken bij verschillende delen

van de keten. De infrastructuur is gescheiden van de dienstverlening, regelgeving is gescheiden van de uitvoering, kortetermijntransacties zijn gescheiden van de langetermijntransacties en technische zaken zijn gescheiden van politieke zaken. Verschillende delen van de transactieketen worden dus uitonderhandeld tussen specifieke partijen die actief zijn in dat deel van de keten.

Figuur 1 schetst de posities van de infrastructuren aan de hand van het aantal betrokken overheidsniveaus en aan de hand van het aantal betrokken partijen. De x-as loopt van sectoren waar partijen actief zijn die veel op elkaar lijken (bijvoorbeeld geïntegreerde drinkwaterbedrijven) naar de infrastructuren waar veel verschillende partijen actief zijn (bijvoorbeeld aannemers, onderaannemers, publieke dienstverleners, private dienstverleners, toezichthouders, private-equityfondsen, consumentenorganisaties). De y-as loopt van sectoren waar slechts sprake is van één (bestuurs)niveau naar de sectoren waar meerdere niveaus relevant zijn.

Deze twee assen (mate van diversiteit van de partijen en het aantal lagen van bestuursniveaus) spelen in het WRR-rapport *Infrastructures: Time to invest* een cruciale rol bij de analyse, omdat het twee belangrijke wijzigingen in de context van infrastructuur zijn als gevolg van de regimeverandering.

Figuur 1



EFFICIËNTIE EN PUBLIEKE WAARDEN

In de eerste fase van regimeverandering in de Nederlandse infrastructuur heeft sterk de nadruk gelegen op het afslanken van de voormalige staatsmonopolisten en op bevordering van de keuzevrijheid voor de consument. In dit opzicht is de regimeverandering in de meeste sectoren ook redelijk succesvol verlopen. Het ministerie van Economische Zaken heeft eerder dit jaar geconcludeerd dat deze inderdaad tot grotere keuzevrijheid en lagere prijzen heeft geleid in de elektronische communicatiesector en dat er in de energiesector een duidelijke efficiëntiewinst is geboekt, die eveneens tot lagere prijzen voor de consument heeft geleid.

Tegelijkertijd zijn echter ook de beperkingen van de introductie van marktwerking aan het licht gekomen. De grote nadruk op efficiëntieverhoging heeft de institutionele en wettelijke kaders zozeer gedomineerd dat de inspanningen vooral gericht zijn gebleven op statische effecten die op korte termijn zichtbaar, meetbaar en geoperationaliseerd kunnen worden. De vraag is echter of de markt in het huidige regime in staat is om adequaat in te spelen op publieke waarden die relevant zijn voor de langere termijn. Bestaat niet het risico dat de markt zal falen waar het gaat om vraagstukken met betrekking tot innovatie en duurzaamheid, maar ook volksgezondheid en milieubescherming? Moet er, om deze onzekerheden en risico's af te dekken, op grote schaal worden geïnvesteerd in onze infrastructuur? Er zijn, kortom, meer waarden in het geding dan alleen consumentenbelangen op de korte termijn en de vraag is, of ook die andere waarden met de huidige arrangementen voldoende gewaarborgd zijn.

Dergelijke punten vragen doorgaans om dynamischer arrangementen, omdat ze moeilijker te omschrijven zijn, nauwelijks meetbaar zijn en, anders dan efficiëntievraagstukken, ook veel minder zichtbaar worden. Een publieke waarde als 'bescherming van de consument' kan voor een deel nog gerealiseerd worden via een maximumprijs die deze consument moet betalen voor een dienst. Hoe staat het echter met de betrouwbaarheid van de netwerken op langere termijn, de toegankelijkheid op langere termijn, innovatie, mobiliteit en duurzaamheid? Deze waarden kunnen moeilijk in contracten en overeenkomsten worden vastgelegd, omdat ze talloze dimensies omvatten die op talloos verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd.

Het proces van regimeverandering heeft zo de interactie tussen het publieke en het private domein ingrijpend gewijzigd. De overheid kan niet langer voorschrijven dat bepaalde investeringen worden gedaan, omdat deze beslissing in toenemende mate in handen is van commercieel georiënteerde (publieke of private) ondernemingen en gebaseerd is op commerciële criteria. En deze commercieel gemotiveerde partijen kijken met wantrouwen naar een overheid die mogelijk zal interveniëren. Aanvullende of nieuwe regelgeving kan een directe invloed hebben op het rendement van hun investeringen en op hun

commerciële vrijheid om te bepalen waar en wanneer er wordt geïnvesteerd. Private partijen die andere prioriteiten en ook andere mogelijkheden hebben, kunnen dan immers eieren voor hun geld kiezen.

De belangrijkste vraag waar beleidsmakers in infrastructurele sectoren mee geconfronteerd worden, is dan ook hoe bredere publieke waarden gerealiseerd kunnen worden zonder dat ze een bedreiging vormen voor private investeringen. Een opportunistische, ad-hocpolitieke interventie zal nieuwe investeerders eerder afschrikken, omdat daarmee risico's en onzekerheden gepaard gaan. Aandacht voor investeringen betekent het aanpakken van het probleem van een langeretermijndynamiek bij zijn wortels. Geenszins is het daarbij de bedoeling de huidige benadering met zijn nadruk op efficiëntie overboord te gooien, maar juist om deze aanzienlijk uit te breiden.

DE NOODZAAK VAN INVESTERINGEN

Er is een cruciale fase ingetreden in het hiervoor beschreven proces van regime-wijziging. Over de gehele linie worden de infrastructuren in ons land (en daarbuiten) voor uitdagingen gesteld, die ingrijpende beslissingen vergen met betrekking tot de toekomstige richting ervan. In aanvulling op de kortetermijnstrategie – de efficiëntieverhoging die centraal stond in de achter ons liggende periode – dient de aandacht nu onverwijld te worden gericht op de lange termijn. Hoe urgent dat is, is op uiteenlopende wijze in de verschillende infrastructuren zichtbaar geworden.

In de energiesector is als gevolg van de uitputting van fossiele hulpbronnen en klimaatverandering behoefte aan een grote systeeminnovatie, in feite aan een geheel nieuwe infrastructuur. Bij de waterkering zijn nieuwe oplossingsrichtingen geboden als gevolg van stijgende zeespiegels, heviger stormen en turbulenter stromende rivieren. In de Nederlandse rioleringsystemen zijn grote investeringen nodig om achterstallig onderhoud alsnog te verrichten. Bij de spoorwegen zijn investeringen geboden in veiligheid en beveiliging. Wegen en openbaar vervoer kampen met enorme files die dringend aangepakt moeten worden. In al deze gevallen zijn langetermijninvesteringen geboden, waarbij de strategie gericht moet zijn op het borgen van gemeenschappelijke waarden.

Het realiseren van deze kritieke investeringen in infrastructuur is een complex proces waarin netwerkplanning, milieuplanning, ruimtelijke ordening, financiële beslissingen en soms ook regelgeving en overheidsgoedkeuring samenkomen. De verantwoordelijkheid voor de initiële besluitvorming over het type investeringen, over uitbreiding, onderhoud en bedrijfsvoering van de infrastructuur en over de financiering zullen van sector tot sector variëren. Waar het bijvoorbeeld het wegennet, de spoorwegen en de dijken betreft, is de toewijzing van budgetten een politiek besluit. In sectoren als gas, elektriciteit, water en elektronische communicatie zal een dergelijke beslissing eerder commercieel gemotiveerd zijn.

We kunnen een onderscheid maken tussen twee soorten investeringsbeslissingen die nu urgent zijn. De eerste categorie betreft het grootscheepse onderhoud en de nieuwe aanleg van infrastructuur waarbij bestaande technologieën worden gebruikt – bijvoorbeeld de aanleg van wegen of de uitbreiding van het spoorwegnet. De tweede categorie betreft investeringen in systeeminnovatie – bijvoorbeeld de overschakeling op schone energiebronnen. Hiervoor zijn nieuwe infrastructuur en nieuwe technologieën nodig. Het zijn de uitdagingen in deze tweede categorie die, gezien het risico van marktfalen in de realisatie van publieke waarden, vragen om een heroverweging van de publiekprivate interactie en de rol van de staat.

Investeringen in infrastructuur zijn een voorwaarde voor een adequate dienstverlening, nu, maar zeker ook in de toekomst. Als de huidige regimes die de verschillende systemen beheren geen investeringen op lange termijn kunnen realiseren, kan de levering van goederen en diensten die van levensbelang zijn voor onze samenleving niet worden veiliggesteld voor de toekomst. De aandacht moet nu worden verlegd naar het creëren van een stabiel en stimulerend kader voor investeringen in infrastructuur op lange termijn, waarbij kosten en risico's evenals beloningen en verantwoordelijkheden op de juiste wijze aan de betrokken partijen worden toebedeeld. Dit kan betekenen dat er nieuwe bevoegdheden en taken worden toegekend aan toezichthouders die de realisatie van publieke doelen moeten waarborgen.

Investeren in infrastructuur is een voorwaarde voor de realisatie van de publieke waarden die met de infrastructuur geassocieerd worden. Infrastructuur dienen ook bredere maatschappelijke doelen, waaronder de algemene economische ontwikkeling en duurzaamheid. Investeringen zijn, kortom, een belangrijk instrument om zowel publieke waarden op de korte termijn als op de lange termijn veilig te stellen.

UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

De dynamiek van het proces van regimeverandering in de Nederlandse infrastructuur creëert fundamenteel nieuwe voorwaarden voor de te nemen investeringsbeslissingen. Er zijn verscheidene spelers op het toneel verschenen en het spel wordt in meerdere arena's gespeeld – soms over de landsgrenzen heen. Er zijn tal van nieuwe uitdagingen, die de noodzaak van investeringen in infrastructuur onderstrepen. Ook deze uitdagingen hebben een directe invloed op de kaders waarbinnen regelgeving en toezicht zijn georganiseerd. Er is grote behoefte aan structuren die de benodigde investeringen in de toekomst kunnen veiligstellen.

De WRR heeft drie nieuwe, inhoudelijke uitdagingen onderscheiden: technologische vernieuwingen, nieuwe investeringsbronnen en klimaatverandering. Deze uitdagingen worden nog verder versterkt door de Europese dimensie, die de laatste jaren een steeds grotere rol speelt in de besluitvorming rond de infrastructuur.

Technologische ontwikkelingen zijn een belangrijke factor bij investeringsbeslissingen. Nieuwe technologische ontwikkelingen vereisen nieuwe arrangementen voor toezicht. De toenemende verbondenheid van nationale elektriciteitsnetwerken als gevolg van een groeiende handel over de landsgrenzen heen, vergt herziening van de strikt nationaal georganiseerde institutionele arrangementen. De toenemende afhankelijkheid van buitenlandse aardgasbronnen vereist de aanleg van ondergrondse opslagcapaciteit. Anderzijds kunnen technologische ontwikkelingen juist nieuwe vormen van bestuur en beheer mogelijk maken. Telefonie en kabel waren aanvankelijk een natuurlijk monopolie vanwege de enorme kosten van het dupliceren van de netwerken. Maar de opkomst van de elektronische communicatie heeft het landschap ingrijpend gewijzigd: tegenwoordig kunnen concurrerende netwerken diensten voor televisie, internet en telefonie aan de consument aanbieden.

In sommige sectoren verloopt de technologische ontwikkeling razendsnel, zoals in de elektronische communicatiesector. In andere sectoren gaat het veel trager. Maar zelfs in de meer stabiele sectoren verandert de technologie en dat kan van invloed zijn op het bestuur en beheer ervan. Zelfs in een ogenschijnlijk inerte sector als de waterkering doen zich technologische vernieuwingen voor: in plaats van het bouwen van steeds hogere en sterkere dijken, is het beleid nu gericht op het geven van ruimte aan rivieren.

Na een periode van consolidatie en vaak internationale overnames, worden de geprivatiseerde infrastructures steeds vaker gezien als een aantrekkelijk doelwit voor private vermogensinvesteerders. Deze nieuwe investeringsbronnen kunnen pensioenfondsen zijn of andere institutionele investeerders, die voornamelijk geïnteresseerd zijn in stabiele inkomsten uit gereguleerde infrastructuurele sectoren. In bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk is een aanzienlijk deel van de infrastructuurele sector al in handen van private-equityfondsen.

Wat is de betekenis van de internationaal opererende kapitaalmarkt voor beleidsbeslissingen om investeringen in Nederlandse infrastructures veilig te stellen? Is het voor ons nationaal beleid relevant dat de eigenaar van een Nederlandse infrastructuur zijn hoofdkwartier in Australië, de Verenigde Staten of Koeweit heeft? Vooral nog zijn de meningen hierover verdeeld. Er zijn echter steeds vaker tekenen van bezorgdheid te bespeuren, zowel bij de overheid als in sommige sectoren van de financiële gemeenschap, dat het groeiende aandeel private-equityfondsen een bedreiging zou vormen voor de toekomst van infrastructures. In het bijzonder worden vraagtekens geplaatst bij de bereidheid van dergelijke fondsen om zich aan een langetermijn investeringsstrategie te committeren. Voor het realiseren van langetermijnstrategieën hebben zowel overheden als private partijen dus nadelen. Een robuust regime zal om die reden zowel markt- als overheidsfalen moeten aanpakken. Daarmee komt de vraag naar voren of publieke waarden en doelen wel realiseerbaar zijn binnen een infrastructuur die in handen is van private-equityfondsen.

Ten slotte is er wereldwijd een klimaatverandering gaande. De schaal waarop deze zich zal voltrekken en de gevolgen ervan zijn nog in belangrijke mate onzeker. Infrastructuren zijn echter kwetsbaar voor allerlei natuurlijke of door de mens teweeggebrachte verstoringen. Klimaatverandering zou de productiviteit van infrastructuren kunnen beïnvloeden, of de betrouwbaarheid ervan of zelfs de vraag naar de diensten op basis van infrastructuur. Daarom kan de behoefte ontstaan aan meer onderhoud of vernieuwing van wegen, start- en landingsbanen op luchthavens, spoorwegen, dijken en buizenstelsels, naarmate deze bijvoorbeeld met grotere temperatuurfluctuaties worden geconfronteerd.

Anderzijds zijn de infrastructuur zelf juist nodig om het hoofd te bieden aan de uitdagingen van klimaatverandering. Infrastructuur spelen bijvoorbeeld een sleutelrol in de overgang naar een schone, CO₂-vrije economie. In ons land is de infrastructuur ook nodig om de gevolgen van een klimaatverandering op te vangen – een stijgende zeespiegel kan een bedreiging vormen voor onze dijken. Zo heeft klimaatverandering dus een dubbel effect: er zijn veranderingen (lees: investeringen) nodig om de infrastructuur zelf te beveiligen tegen klimaatverandering en tegelijkertijd zijn infrastructuur noodzakelijk voor het beveiligen van de samenleving tegen de gevolgen van klimaatverandering.

DE EUROPESE DIMENSIE

De inhoudelijke uitdagingen die hiervoor zijn aangeduid, worden alledrie geïntensifieerd door een Europese dimensie die aan het besluitvormingsproces rond de infrastructuur is toegevoegd. In wezen is het een dubbele dimensie: de Europese Unie is enerzijds de aanjager van nieuwe ontwikkelingen in de infrastructuur die ons voor de huidige problematiek stellen, anderzijds kunnen juist op Europees niveau maatregelen worden genomen die helpen bij het vinden van de juiste oplossingen.

Als een van de grootste drijvende krachten achter de regimeverandering in de infrastructuur heeft Europese regelgeving een grote invloed op het nationale beleid uitgeoefend. Europese richtlijnen hadden voornamelijk tot doel nationale grenzen te doorbreken, zodat open en concurrerende Europese markten voor elektriciteit, gas en elektronische communicatie konden worden gerealiseerd. Ze moesten nationale monopolies en exclusieve rechten en privileges uit de weg ruimen om nieuwe, competitieve partijen toegang te verschaffen en de markt te openen voor geïmporteerde goederen en diensten. En, wat even belangrijk is, ze moesten nationale partijen de kans geven om een grotere, Europese markt aan te boren.

Aanvankelijk heeft de Europese interventie in infrastructuur de vorm aangenomen van richtlijnen die aanzienlijke ruimte lieten aan de lidstaten. Maatregelen ter bevordering van de liberalisering hebben niet per se nationale regelgeving en nationale publieke waarden overstemd. Onder bepaalde voorwaarden kunnen nationale publieke waarden zelfs aangewend worden om het liberaliseringsproces te temperen. De nationale infrastructuur regimes kunnen dus nog steeds een

afspiegeling zijn van nationaal beleid en nationale publieke waarden. Anderzijds zijn infrastructuren zélf steeds minder nationaal van karakter.

Maar deze relatief indirecte benadering is in vele infrastructuren langzaam aan het veranderen. Europese wetgeving en beleid worden steeds meer interventio-nistisch van aard. De ontwikkelingen op Europees niveau hebben niet alleen geleid tot de opkomst van nieuwe spelers en tot nieuwe rollen voor bestaande spelers, maar ook tot nieuwe podiums en niveaus waarop potentiële conflicten tussen nationale beleidsdoelen en commerciële doelen kunnen worden uitonder-handeld. Europese toezichthouders nemen meer en meer de plaats in van natio-nale institutionele arrangementen. Het wordt daardoor lastiger om nationale publieke belangen te waarborgen.

Al met al hebben de ontwikkelingen op Europees niveau een belangrijke nieuwe en externe dynamische factor geïntroduceerd in het nationale besluitvormings-proces inzake investeringen in infrastructuren. Deze factor werkt op uiteen-lopende manieren door in de verschillende infrastructuren. Bij de spoorwegen heeft de Europese standaardisering en coördinatie al geleid tot de noodzaak van aanzienlijke nieuwe investeringen. Van andere infrastructuren, zoals de energie-sector, wordt verdergaande coördinatie en integratie verlangd om tegemoet te kunnen komen aan nieuwe vraagpatronen.

De rol van de nationale overheid is dus aan ingrijpende veranderingen onder-hevig. Deels wordt de overheidsrol meer en meer op Europees niveau ingevuld. Voor een ander deel blijft er echter een substantiële rol voor de nationale overheid bestaan.

Tabel 2

Sector	Uitdagingen			
	Technologie	Nieuwe inves- teringsbronnen	Klimaat- verandering	Europa
Riolering	✓		✓	
Drinkwater	✓		✓	
Afval	✓	✓		✓
Dijken	✓		✓	✓
Wegen	✓	✓	✓	✓
Spoorwegen	✓			✓
Vliegvelden	✓		✓	✓
Elektriciteit	✓		✓	✓
Gas	✓		✓	✓
Elektronische communicatie	✓	✓		✓

Tabel 2 geeft de uitdagingen weer waarmee de diverse infrastructuren op korte termijn (in de komende vijf jaar) in Nederland worden geconfronteerd.

EEN STRATEGISCHE HERORIËNTATIE

Infrastructuren dienen niet alleen als vehikel van belangrijke diensten, ze zijn ook een voorwaarde voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling van een gebied. Dit is een belangrijke reden dat de overheid zich in het verleden op alle fronten heeft bemoeid met infrastructuren. In veel infrastructuren was de overheid als publieke monopolist de eigenaar, de beheerder en de manager van de infrastructuren.

In het proces van regimeverandering is de infrastructuur inmiddels op afstand van de overheid gekomen. In de eerste fase van dat proces waren de inspanningen van zowel de overheid als van de infrastructuurbeheerders gericht op het goed functioneren van de markt van diensten, op het vergroten van de efficiency en het verbeteren van de dienstverlening aan de (nationale) consument. Het proces heeft echter ook een grote mate van versnippering opgeleverd in de transactieketen van de infrastructuren, doordat het aantal betrokken partijen, elk met onderscheiden belangen, sterk is gegroeid. Ook is er een grote diversiteit ontstaan in de niveaus waarop besluitvorming plaatsvindt.

Langzamerhand worden de risico's duidelijk die hierin liggen besloten. Publieke waarden die op een langere termijn spelen, lijken door de inzet in de eerste fase onvoldoende te zijn gewaarborgd. Het gaat daarbij om waarden die inherent zijn aan de dienst die over de infrastructuur wordt verleend, zoals leveringszekerheid op de lange termijn, maar ook om waarden die betrekking hebben op het bredere maatschappelijke belang van infrastructuren, bijvoorbeeld innovatie en duurzaamheid.

De grote opgave die hier centraal staat, is om institutionele arrangementen voor infrastructuren te ontwerpen die zowel waarden als efficiëntie, dienstverlening en optimaal functioneren van de markt kunnen realiseren ('Type I'-publieke waarden), alsook publieke waarden als leveringszekerheid op de lange termijn, innovatie en duurzaamheid ('Type II'-publieke waarden). Dit moet bovendien plaatsvinden in een context die wat betreft het aantal partijen, de diversiteit van de partijen en het aantal niveaus waarop beslissingen worden genomen (lokaal, regionaal, nationaal én Europees) aanzienlijk is veranderd.

Voor de nieuwe institutionele arrangementen in infrastructuur heeft de WRR een nieuwe beleidsoriëntatie ontwikkeld die uit drie pijlers bestaat, die in de hierop volgende hoofdstukken worden toegelicht en uitgewerkt:

- nieuwe rollen;
- nieuwe verbindingen;
- nieuwe checks and balances.

Uitgangspunt bij deze nieuwe beleidsoriëntatie is dat deze alleen haar vruchten kan afwerpen als alle partijen zich binden aan de ‘Type II’-publieke waarden, zoals leveringszekerheid op de lange termijn, innovatie en duurzaamheid.

NIEUWE ROLLEN

De regimeverandering in de infrastructuur heeft, zoals hierboven al is aangegeven, tot gevolg gehad dat er nu veel meer partijen betrokken zijn bij de besluitvorming, die bovendien op meerdere niveaus plaatsvindt. Dat heeft consequenties voor de functies die vervuld moeten worden om tot investeringen te komen: informatievoorziening, toekomstvisie, agendering, doelen stellen, politieke besluitvorming, wet- en regelgeving, financiering, projectplanning, toezicht, enzovoort. De opgave bij nieuwe rollen is vooral het opsporen van rollen die nu onvervuld blijven, het toewijzen van nieuwe rollen die zijn ontstaan als gevolg van de regimeverandering en het uiteenrafelen van rollen als er ongewenste combinaties ontstaan.

In *Infrastructures: Time to invest* beschrijft de WRR hoe sommige van die functies – die vroeger in één hand berustten – nu verspreid zijn over verscheidene partijen. De overheid is niet meer de enige en alwetende partij die beslist, implementeert en toezicht houdt. Sommige functies die noodzakelijk zijn voor het investeren in infrastructuur, blijven in de nieuwe situatie onvervuld. Het gaat vooral om de rollen van informatieverzameling, strategieontwikkeling en toezicht. Ook zijn sommige functies tegenwoordig gecombineerd binnen één partij. Deze combinaties zijn echter niet altijd even wenselijk of haalbaar, vooral als het gaat om een combinatie van de rollen van scheidsrechter, financier en politieke besluitvormer. Ten slotte kunnen naast of bovenop de bestaande functies nog nieuwe functies worden onderscheiden. Met name bij invoering van liberalisering van infrastructuur met natuurlijke monopolies is toezicht noodzakelijk geworden – een rol die voorheen door de publieke infrastructuurorganisatie intern werd vervuld.

Een implicatie die niet altijd goed is gezien, is dat de rol van systeemcoördinatie op een passende wijze opnieuw vorm moet worden gegeven, nu de oude invulling daarvan in onbruik is geraakt.

Gezien deze feiten bepleit de WRR een nieuwe definitie van de rollen, functies en verantwoordelijkheden die noodzakelijk zijn om investeringen te kunnen realiseren. Zo moet dringend aandacht worden besteed aan combinaties van rollen die vóór de regimeverandering in de infrastructuur geen probleem opleverden, maar gaandeweg dat proces wel problematisch zijn geworden. Dit is vooral van belang bij infrastructuur waar commercialisering heeft plaatsgevonden – en dus niet privatisering, liberalisering of internationalisering – namelijk de publieke organisaties die nu commercieel gemanaged worden. In de drinkwatersector, bijvoorbeeld, bestaat geen verplichting om de winsten die de drinkwaterbedrijven maken, te herinvesteren in de infrastructuur. Maar in de afgelopen tien jaar zijn

de drinkwaterbedrijven wel veel commerciëler gaan opereren. In situaties waar publieke organisaties een commerciële drijfveer hebben gekregen en waar geen onafhankelijk toezicht is ingesteld, is speciale aandacht geboden voor investeringsfuncties als toezicht en arbitrage, omdat deze het moeilijkst zijn te combineren met een commerciële zienswijze.

Het gaat echter niet alleen om het ontrafelen van bestaande combinaties van rollen, maar ook om het identificeren van nieuwe rollen, in het bijzonder het toezicht op monopolies. In geen enkele van de in het WRR-rapport bestudeerde infrastructuren vindt momenteel op systematische of structurele wijze toezicht op en beoordeling van investeringen plaats. Waar er al sprake is van toezicht, gebeurt dat vooral indirect, bijvoorbeeld door de kwaliteit van de dienstverlening en de onderbrekingen in de voorziening van water, gas of elektriciteit te meten. Het meten van kwaliteit is uiteraard noodzakelijk, maar onvoldoende. De kwaliteit van de dienstverlening geeft immers uitsluitend inzicht in de huidige staat van de infrastructuur, terwijl investeren een langetermijnkwestie is. Als op dit moment onvoldoende onderhoud wordt gepleegd, zal dit zich pas over enkele decennia gaan uiten in een meetbare kwaliteitsvermindering.

In sommige infrastructuren hoeft een gebrek aan toezicht niet problematisch te zijn, namelijk waar de marktpartijen nieuwe infrastructuren kunnen neerzetten om te voldoen aan de vraag naar nieuwe diensten. Een voorbeeld is de elektronische communicatie, waar afschrijvingstermijnen relatief kort zijn en waar marktpartijen onderling hevig concurreren. Maar in infrastructuren waar de afschrijvingstermijnen lang zijn of waar ze een natuurlijk monopolie vormen, kunnen de betrokken organisaties niet op korte termijn investeringen realiseren. Daar is langetermijnplanning nodig om publieke waarden en doelen als leveringszekerheid, innovatie en duurzaamheid te bereiken. Voor dergelijke niet-concurrerende monopolies beveelt de WRR het monitoren van de investeringen aan.

Toezicht op investeringen kan verschillende institutionele vormen aannemen. De benadering die in Australië is gekozen voor de elektriciteitssector (en die in het WRR-rapport is geanalyseerd), zou tot voorbeeld kunnen strekken voor de Nederlandse situatie. In een geprivatiseerde context is daar een nationale netwerkmonitor ingesteld, die over de nodige technische expertise beschikt om de behoefte aan onderhoud en investeringen te identificeren en die technische plannen kan opstellen en investeringsvereisten in kaart kan brengen. De WRR beveelt aan om de mogelijkheid van de introductie van een (publieke) netwerkmonitor te onderzoeken. Afhankelijk van de vraag of het fysieke netwerk al dan niet grensoverschrijdend is (de netten voor drinkwater zijn bijvoorbeeld lokaal, maar de netten voor elektronische communicatie en elektriciteit zijn grensoverschrijdend), zou ook overwogen kunnen worden om een Europese monitor in te stellen.

Door bij het herinrichten van een infrastructurele sector gebruik te maken van de pijler 'nieuwe rollen', wordt bijgedragen aan de realisatie van 'Type II'-publieke waarden die voorheen onvoldoende geborgd waren. Denk bijvoorbeeld aan het

expliciet toedelen van de rol van toezicht op investeringen. De toedeling van deze functie aan een onafhankelijke toezichthouder maakt het mogelijk dat er in een sector beter gestuurd en afgerekend wordt op het onderhoud van de infrastructuur en de investeringen erin. Zonder een dergelijke heroriëntatie op de rollen zou de publieke waarde van langetermijninvesteringen ondergesneeuwd kunnen raken.

NIEUWE VERBINDINGEN

Regimeverandering in de infrastructuur heeft niet alleen nieuwe partijen, vaak met uiteenlopende belangen, opgeleverd. Ook spelen besluitvormings- en onderhandelingsprocessen zich op verscheidene niveaus af. De WRR beveelt aan om nieuwe verbindingen te creëren tussen de versplinterde arena's, gezien de noodzaak van een brede strategische visie op investeringsbeslissingen – met name waar deze systeeminnovaties 'Type II'-publieke waarden betreffen.

Het is de rol van de overheid om een horizontaal gestructureerde dialoog tot stand te brengen tussen de betrokken partijen en tussen de verschillende arena's, om bruggen te slaan tussen concurrerende belangen. Daarbij ligt de nadruk niet op het coördineren van processen of het vervangen van versplinterde processen door een top-downbenadering. In plaats daarvan is het belangrijk om de uitkomsten van die versplinterde processen te verbinden en op één lijn te brengen. Een inhoudelijke nadruk op de realisatie van de 'Type II'-waarden door alle betrokken partijen is hierbij noodzakelijk.

Deze pijler van de beleidsoriëntatie heeft de toegevoegde waarde dat rekening wordt gehouden met het groeiende aantal niveaus in de infrastructuur dat wordt bevolkt door internationale netwerken van experts, toezichthouders en beheerders, systeemgebruikers en serviceproviders en, in mindere mate, eindgebruikers. Deze netwerken zorgen voor een schat aan kennis en expertise, maar ook voor een breed scala van visies en meningen over definitie, prioritering en realisatie van publieke waarden. Wij bespreken hieronder vier soorten van verbindingen: de verbinding tussen verschillende en concurrerende expertises; de verbinding tussen departement en toezicht; de verbinding tussen de relevante partijen binnen een infrastructuur; en ten slotte de verbinding tussen toezichthouders.

'Nieuwe verbindingen' kunnen helpen om de expertise die in verschillende groepen wordt voortgebracht effectief te gebruiken voor nationaal infrastructuurbeleid. Ter inspiratie zouden de praktijken op Europees niveau kunnen dienen. Daar laten kleine groepen van functionarissen zich leiden door de inbreng van externe, vaak concurrerende soorten expertise die soms ook verschillende belangen hebben. Op dit moment maken nationale beleidsmakers nog onvoldoende gebruik van het potentieel van dit proces van concurrerende expertiseontwikkeling. Om te beginnen kunnen nationale beleidsmakers actief gebruikmaken van de concurrerende visies op infrastructuur die nu al op Europees niveau beschikbaar zijn, afkomstig van belangenbewegingen (bijvoorbeeld de consumenten-

bond en de milieubeweging), Europese overkoepelende organisaties van toezichthouders of netwerkbeheerders.

Een verdere behoefte aan nieuwe verbindingen heeft betrekking op de aansluiting van de ontwikkeling van langetermijnstrategieën op de betrokken departementen en het sectorale toezicht op infrastructuur dat zich baseert op beperkte kortetermijndoelen. Ook hier moet strategische coördinatie tot stand worden gebracht via horizontale verbindingen, opdat de uitdagingen waarvoor de infrastructuur op de lange termijn staan, inderdaad worden opgepakt.

De WRR beveelt aan dat er een gezamenlijke risicostrategie wordt ontwikkeld, waarin de betrokken partijen (departementen, toezichthouders en dienstverleners, systeemgebruikers en consumentenorganisaties) gezamenlijk onzekerheden en risico's in kaart brengen, bijvoorbeeld door scenario's op te stellen die door alle partijen als haalbaar en realistisch worden gezien, inclusief een degelijke kosten-batenanalyse. Deze aanpak heeft als voordeel dat partijen zich binden aan de uitkomsten van deze strategie. Deze gezamenlijke aanpak kan verschillende (institutionele) vormen aannemen. Op het niveau van toezicht zou bijvoorbeeld naar Brits model een formele 'Gezamenlijke Strategie Groep' met een permanent secretariaat kunnen worden ingesteld als platform voor sectoroverkoepelende aangelegenheden als het ontwikkelen van 'best practices'. Van daaruit zou ook de ontwikkeling van sectorspecifieke regimes ter hand kunnen worden genomen.

Een ander voorbeeld van nieuwe verbindingen betreft intensieve samenwerking tussen de toezichthouders. Zij zouden daarmee een meer proactieve rol kunnen spelen in de omgang met nieuwe problemen en uitdagingen. De urgentie van samenwerking wordt zichtbaar bij de recente opkomst van private-equity- en sovereign-wealthfondsen. Toezichthouders als de Directie Toezicht Energie van de NMa of de Vervoerskamer beschikken niet over de nodige expertise om financiële strategieën te beoordelen. De Autoriteit Financiële Markten daarentegen beschikt op dit terrein over meer kennis en ervaring waarmee de andere toezichthouders hun voordeel zouden kunnen doen. Door op deze wijze in specifieke gevallen onderling expertise te 'poolen', zouden deze organen veel effectiever kunnen optreden.

Het is eveneens van essentieel belang dat nationale beleidsmakers doordrongen raken van de toegevoegde waarde van nieuwe, internationale netwerken, zodat ze kunnen leren van ervaringen in andere infrastructuur en in andere landen. Ook hiervan is een bijdrage te verwachten voor het beoordelen en evalueren van 'best practices'. Het verbinden van de resultaten van internationale netwerken met nationale doelen zou toevertrouwd kunnen worden aan de voorgestelde Gezamenlijke Strategie Groep.

De pijler 'nieuwe verbindingen' draagt dus op verschillende manieren bij aan het realiseren van 'Type II'-publieke waarden op de lange termijn. De verbinding

tussen toezichthouders en ministeries helpt om stabiliteit en duidelijkheid in een infrastructuurbeleid te vergroten. Die visie zou niet alleen moeten gaan over één kabinetperiode, maar zou een langere termijn moeten behelzen. Op deze manier kunnen private partijen gestimuleerd worden om langetermijninvesteringen (mede) te financieren, zo was ook de conclusie van een recent onderzoek naar infrastructures van het Britse House of Lords. In dit advies is voorgesteld dat ministeries en toezichthouders gezamenlijk beleidsdoelen op hoofdlijnen voor een periode van minstens vijftien jaar overeenkomen, uiteraard met behoud van parlementaire bevoegdheden om hierin in te grijpen. Maar de bewijslast wordt zwaarder als het parlement wil inbreken op een langetermijnvisie, zo is het argument. Op dit moment ervaren partijen die willen investeren in infrastructuur nog te veel onzekerheid over de koers die verschillende ministeries en toezichthouders willen varen voor de komende jaren.

Bovendien draagt de pijler van ‘nieuwe verbindingen’ bij aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie, niet alleen tussen overheidspartijen, maar tussen alle partijen die relevant zijn vanuit investeringsoogpunt. Met name door de gemeenschappelijke risicoanalyse wordt voorkomen dat overheden plannen voorbereiden die volgens de organisaties uit de sector niet haalbaar of niet wenselijk zijn. Deze oefening mondt uit in breed draagvlak en brede betrokkenheid. Dit is vooral noodzakelijk voor infrastructures die voor een systeeminnovatie staan, omdat zonder deze verbindingen de innovatie niet wordt bereikt.

Een laatste voordeel van ‘nieuwe verbindingen’ betreft het manco dat het huidige institutionele arrangement te eenzijdig en soms uitsluitend gericht is op het kortetermijnbelang van de nationale consument. Als het systeem al aan de orde is, gaat het slechts om *nationale* pijpen, netwerken, buizen, dijken en wegen. Er is onvoldoende aandacht voor de fysieke systemen, zeker waar deze de landsgrenzen overschrijden. Nieuwe verbindingen tussen departementen en toezichthouders, tussen nationale en Europese lagen, maar ook tussen politiek en nieuwe belangengroepen en nieuwe groepen die over expertise beschikken, zorgen ervoor dat het fysieke systeem weer in het centrum van de aandacht kan worden geplaatst.

NIEUWE CHECKS AND BALANCES

De omstandigheden waaronder infrastructuurle organisaties opereren, zijn de afgelopen vijftien jaar drastisch gewijzigd. Toch wordt nog vaak vertrouwd op het systeem van ‘checks and balances’ dat onder het oude regime is ontwikkeld. Een voorbeeld is dat in een aantal sectoren waarin organisaties met publieke aandeelhouders opereren, het toezicht op investeringen intern wordt uitgeoefend (door de raad van commissarissen). Maar in de loop van de regimeverandering zijn vrijwel alle prikkels in en op het infrastructuurbedrijf gericht op het vergroten van de efficiëntie. De nadruk op efficiëntie die op korte termijn gerealiseerd en beloofd wordt, is een risico voor de realisatie van langetermijnwaarden. Een ander voorbeeld van verouderde checks and balances in de huidige situatie is

dat specifieke bepalingen voor de verhouding eigen vermogen en vreemd vermogen in infrastructuurbedrijven veelal ontbreken. In een wereld waarin private-equityfondsen en sovereign-wealthfondsen actief op zoek zijn naar stabiele investeringen, kan dit een risico zijn voor de financiële gezondheid van infrastructuren.

We mogen niet verwachten dat het oude systeem van checks and balances recht kan doen aan de dynamiek van de huidige omstandigheden, waarin – als gevolg van de integratie van infrastructuren in de markt – meerdere partijen en meerdere niveaus betrokken zijn bij de besluitvorming en waarin zeer complexe en vaak concurrerende belangen met elkaar verzoend moeten worden.

Volgens de WRR moet een derde pijler van de strategische beleidsoriëntatie daarom bestaan uit het ontwikkelen van adequate checks and balances die onder meer de commerciële oriëntatie van de meeste infrastructurele organisaties weerspiegelen. Voorbeelden die hieronder nader worden besproken zijn het versterken van de positie van belangenverenigingen, het instellen van nieuwe belangenverenigingen, het doen van reguliere evaluaties van infrastructuurbedrijven waarin ook hun strategie wordt geëvalueerd en ten slotte het aanstellen van onafhankelijke leden van de raden van commissarissen in infrastructuurbedrijven die in publieke handen zijn.

De WRR beklemtoont dat het systeem van checks and balances een vorm moet krijgen die politiek opportunisme uitsluit, vooral omdat de belangrijkste financieringsbronnen voor investeringen in de markt moeten worden gevonden. Vanzelfsprekend is het zo dat publieke beleidsprioriteiten om legitieme redenen moeten kunnen worden aangepast. Dan moet echter worden voorzien in weloverwogen stimulansen die nodig zijn om eventuele investeringsrisico's af te dekken die daaruit kunnen voortvloeien. Ook dienen er voldoende procedurele waarborgen te zijn, zodat het proces van ontwerp en implementatie van een gezamenlijke planning zo transparant mogelijk is voor de betrokken partijen in de verschillende arena's.

In dit kader stelt de WRR voor om de taken en het doel van de toezichthouders duidelijker te definiëren. Als de taken van de toezichthouder worden uitgebreid met de realisatie van publieke waarden, moet de armslag die de toezichthouder heeft, duidelijk worden vastgelegd in wetgeving en in heldere richtlijnen van de regering. Het is immers de taak van regering en parlement – en niet van toezichthouders – om de belangen van de burger te definiëren en te bevorderen. Daarmee is niet gezegd dat de overheid hier een monopoliepositie zou moeten krijgen. De eerder geschetste situatie waarin gemeenschappelijk aan strategieontwikkeling wordt gedaan, is daar een rem op. Ook kan een uitgebreide, onafhankelijke rol voor eindgebruikers en consumenten(organisaties) in dit verband een adequaat mechanisme van checks and balances vormen.

Verder meent de WRR dat procedurele checks and balances vergezeld dienen te gaan van ministeriële en parlementaire checks and balances. Een brede, reguliere evaluatie door de overheid van de functies van de infrastructuur zal veel effectiever zijn dan de huidige werkwijze, waarin slechts sprake is van beperkte evaluaties van de toezichthouders door externe adviesbureaus. Een duidelijk mandaat voor toezichthouders om ook op strategisch gebied rekenschap tegenover de betrokken ministers en een kamercommissie af te leggen in plaats van slechts over en naar aanleiding van incidenten, zou de voorkeur verdienen. De WRR benadrukt hierbij dat meer aandacht moet worden geschonken aan resultaatanalyses en aan de ontwikkeling van adequate indicatoren en ‘benchmarks’. In dit opzicht kunnen Europese netwerken van toezichthouders een schat van vergelijkende informatie aandragen die bruikbaar is in de nationale context.

In het rapport van de WRR wordt erkend dat het buitengewoon moeilijk zal zijn om adequate checks and balances te ontwerpen voor besluitvormingsarena's die meerdere niveaus bestrijken. Momenteel wordt ook weinig aandacht besteed aan dit probleem. Maar als de verantwoordelijkheid voor de goedkeuring van langetermijninvesteringsplannen en van afzonderlijke investeringsbeslissingen naar een Europees orgaan wordt verlegd (zoals al is voorgesteld voor elektronische communicatie en energieagentschappen), verdient deze dimensie serieuze en urgente aandacht.

De WRR bespreekt in zijn rapport ook de mogelijkheid die de overheid in principe heeft om strategisch gebruik te maken van haar aandeelhouderschap in geprivatiseerde bedrijven, ten einde invloed uit te oefenen op de realisatie van publieke waarden in deze organisaties. Een dergelijk gebruik zou echter zeer wel ten koste kunnen gaan van de prestatie en waarde van de betreffende onderneming. Toezicht, bij voorkeur door een onafhankelijke instantie, lijkt daarom een potentieel meer geschikt want minder beperkend en meer transparant middel om publieke beleidsdoelen te bereiken.

Tegelijkertijd geeft het aandeelhouderschap de overheid wel toegang tot waardevolle informatiebronnen aangaande infrastructuren, bijvoorbeeld ook in infrastructuur die nu het doelwit worden van buitenlandse sovereign-wealthfondsen. In deze context kan overheidsparticipatie op een horizontale basis – als een van verscheidene aandeelhouders – een belangrijk potentieel controlemiddel vormen. Hoe dan ook, naar de mening van de WRR moet vervaging van rollen en verantwoordelijkheden worden voorkomen. Een strikte scheiding tussen beleid en zakelijke doelen moet gehandhaafd worden, bijvoorbeeld via protocollen die worden opgesteld tussen de minister van Financiën (als aandeelhouder) en de functionele ministers die verantwoordelijk zijn voor het beleid.

Ten slotte merkt de WRR op dat checks and balances niet alleen van toepassing moeten zijn tussen de betrokken partijen; ook binnen organisaties moeten ze versterkt worden. Gemeenten en provincies, bijvoorbeeld, hebben nu vaak verschillende petten op: ze zijn aandeelhouder in een nutsbedrijf, maar ook zijn

ze de politiek verantwoordelijke toezichthouder (als lid van de raad van commissarissen) en bovendien klant. In zeker twee van die rollen zal het langetermijnbelang van investeringen in de infrastructuur niet hoog op de agenda staan. De WRR pleit daarom voor toevoeging van deskundige leden aan de raad van commissarissen die niet worden benoemd vanwege hun banden met de aandeelhouders, maar vanwege hun expertise.

Met de regimeverandering in de infrastructuur is de aandacht gericht op contracteerbare, zichtbare, afrekenbare en kwantificeerbare waarden. Door de juiste checks and balances kunnen echter ook de langetermijnwaarden, de onzichtbare, kwalitatieve waarden worden ingebracht in het afwegingsproces, zelfs als die zich niet zo gemakkelijk laten kwantificeren en contractueel laten afdwingen.

TOT SLOT

Bij het ontwerpen van een nieuw institutioneel arrangement voor een infrastructuur zijn de hiervoor beschreven pijlers voor strategische beleidsoriëntaties alle drie van belang. Vanwege de aanmerkelijke verschillen tussen infrastructuren varieert de toepassing van deze oriëntaties. Zo is van belang of er concurrentie tussen infrastructuren mogelijk is of niet, over welke periode de afschrijving plaatsvindt, de tot nu toe doorgevoerde regimeverandering en ook de uitdagingen waarvoor de sector momenteel staat – is er een grote systeeminnovatie nodig, of gaat het om onderhoud?

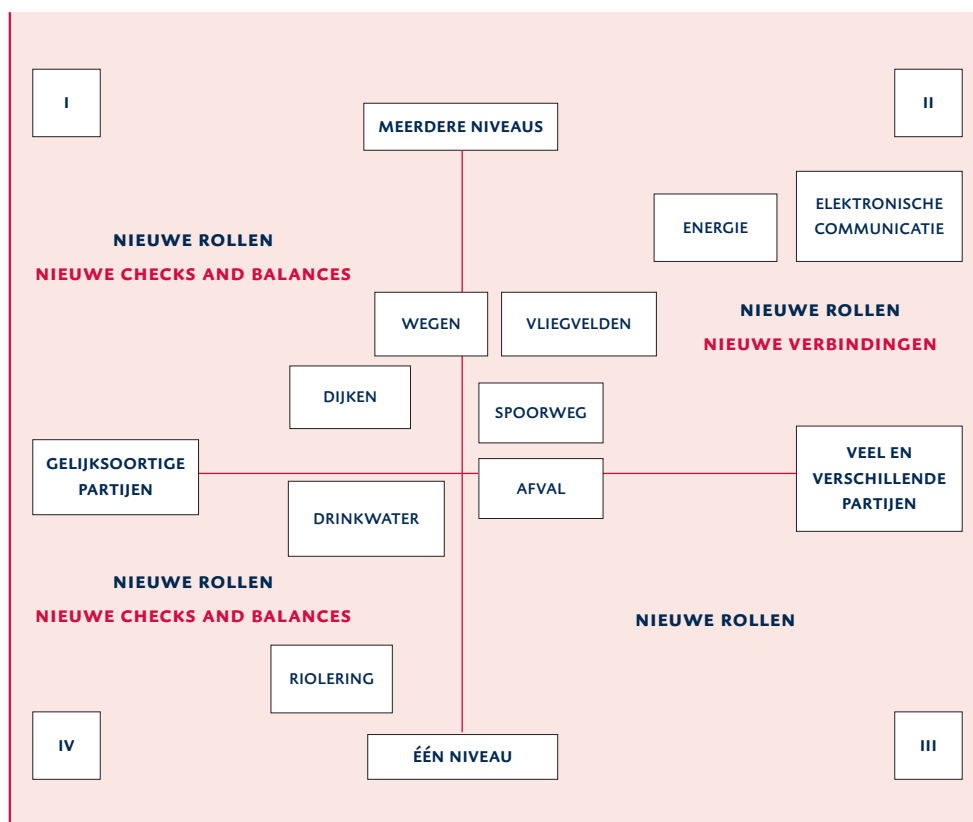
Voor de analyse van de toepassing van pijlers voor de verschillende infrastructuren, is gebruikgemaakt van figuur 1 (pagina 13). In onderstaande figuur is aangegeven hoe de drie pijlers van een strategische beleidsoriëntatie passen in de kwadranten.

Voor alle infrastructuren geldt: nieuwe rolverdeling. In alle sectoren moet de minister inventariseren waar gaten zijn gevallen in rollen, waar onwenselijke combinaties van rollen zijn ontstaan (bijvoorbeeld arbiter en speler) en waar nieuwe rollen zijn ontstaan als gevolg van marktwerking of commercialisering (onafhankelijke toezichthouder op investeringen).

De tweede strategische beleidsoriëntatie, nieuwe verbindingen, is vooral van toepassing op infrastructuren die gekenmerkt worden door een hoge mate van versplintering onder de betrokken partijen en in de besluitvormingsarena's. Verticale integratie van de infrastructuurbedrijven is hier mogelijk noch wenselijk. Publieke waarden op de lange termijn zouden echter krachtiger gerealiseerd worden als toezichthouders, ministeries en de infrastructuurorganisaties horizontale verbindingen met elkaar aangaan.

Voor infrastructuren waar de betrokken partijen redelijk homogeen zijn en die bovendien vaak nog nationaal georiënteerd zijn, is aandacht voor nieuwe checks

Figuur 2 Drie pijlers van strategische beleidsoriëntatie in de kwadranten



and balances van belang. Immers, deze vaak nog publieke organisaties hebben een winst oogmerk ontwikkeld (met uitzondering van riolering) en worden expliciet afgerekend op efficiëntie (bijvoorbeeld via benchmarks), wat een kortetermijndoel is. Om juist in deze infrastructuren ook de publieke waarden op de lange termijn te realiseren, is deze aandacht voor checks and balances nodig.

Met deze strategische beleidsoriëntatie is geen kant-en-klaar institutioneel arrangement ontworpen voor alle infrastructuren. Maar het is wel duidelijk geworden dat er een reëel risico bestaat dat publieke waarden op de lange termijn als innovatie, duurzaamheid en langdurige beschikbaarheid en toegankelijkheid van de infrastructuren op het tweede plan geraken indien de institutionele arrangementen niet worden herzien. Als we ook de publieke waarden in de Nederlandse infrastructuren op de lange termijn willen blijven realiseren, is een strategische heroriëntatie op de drie pijlers noodzakelijk. Deze heroriëntatie resulteert in een investeringsopdracht in beleid, institutionele arrangementen en in de harde infrastructuur.

Sturen op infrastructuren

In alle sectoren van de Nederlandse infrastructuur is de afgelopen tien tot twintig jaar een zekere mate van commercialisering, liberalisering of privatisering doorgevoerd. Waar voorheen publieke monopolies heersten, wordt het eigendom en het beheer van de infrastructuur tegenwoordig gedeeld door meerdere publieke en private partijen. Het oorspronkelijke doel van deze operatie is in veel gevallen bereikt: efficiëntieverhoging, grotere klantgerichtheid en meer keuzemogelijkheden voor de consument.

De vraag is of deze nadruk op het actuele consumentenbelang voldoende ruimte laat voor het realiseren van doelen op lange termijn die onze samenleving als geheel aangaan: innovatie, beschikbaarheid op lange termijn en duurzaamheid van de infrastructuur. Dit is van cruciaal belang voor de economische en sociale ontwikkeling, die in toenemende mate onder druk komt te staan door de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering.

De overgang naar een duurzame toekomst vergt substantiële investeringen in de infrastructuur, die in de huidige situatie niet vanzelfsprekend worden gedaan. De WRR heeft onderzocht hoe deze investeringen op lange termijn kunnen worden veiliggesteld, met behoud van een efficiënte werking van de infrastructuur.