

## **Publieke en private taken bij wegevoorziening: Verkenning van marktfalen, beleidsinstrumenten en overheidsfalen**

Deze studie geeft een overzicht van de economische theorie over de keuze van beleidsinstrumenten bij wegevoorziening. Aan de hand van een 'maaiveld'-situatie bespreken wij redenen voor marktfalen waardoor de voorziening van weginfrastructuur door de markt mogelijk niet optimaal is vanuit een welvaartperspectief. Overheidsingrijpen kan dan de welvaart verhogen.

Marktfalen kan ontstaan door: (a) het publieke-goedkarakter van wegen, namelijk door niet-rivaliteit en niet-exclusiviteit van het wegengebruik; (b) marktmacht van de eigenaar; (c) externe baten, zoals positieve effecten op arbeidsmobiliteit en economische groei; en (d) externe kosten, waaronder congestie, vervuiling en andere schade voor de omgeving.

Wij onderscheiden de volgende vormen van overheidsingrijpen bij de weginfrastructuur: financiële instrumenten (belastingen of subsidies), regulering (prijs, kwaliteit, milieuregels) en publieke voorziening. De mate waarin de overheid ingrijpt verschilt per vorm. Uit de analyse van bestaande literatuur over de overheidsinstrumenten kan worden afgeleid welke overheidsinstrumenten welke vormen van marktfalen kunnen tegengaan.

### **Financiële instrumenten**

Subsidies (die wegeigenaren compenseren voor de externe baten van private wegen voor de maatschappij) zijn de minst ingrijpende vorm van overheidsinterventie om investeringsprikkel te vergroten. Subsidies worden gebruikt om externe baten te internaliseren, terwijl belastingen juist andersom werken: ze internaliseren externe kosten. Beide vormen (subsidies en belastingen) kunnen echter niet elke vorm van marktfalen bestrijden. Marktmacht, bijvoorbeeld, is niet met financiële beleidsinstrumenten te voorkomen. Bovendien zorgt informatieasymmetrie tussen een private eigenaar en de overheid voor problemen bij de berekening van optimale subsidies en belastingen.

### **Regulering**

Regulering is een ingrijpender instrument dan belastingen en subsidies. Eén reguleringsvorm, Universele Dienstverlening (UDV), komt in economische termen overeen met subsidies, want deze vorm impliceert kruissubsidiëring. Prijsregulering in de vorm van beperkingen aan de hoogte van de tol kan excessieve prijzen voorkomen bij private tolwegen. Vroeger werden daarvoor reguleringsmethodes gebruikt zoals 'cost-plus' en 'price-cap'. Moderne economische theorie en praktijk (van andere sectoren van de economie) kennen echter betere methodes die

gebruik maken van marktmechanismen, zoals ‘yardstick competition’ en ‘competition for the market’ door middel van veilingen.

Kwaliteitsregulering bestaat in de vorm van kwaliteitsstandaarden, o.a. milieu-, veiligheids- en andere normen. Deze standaarden kunnen worden aangevuld met financiële prikkels (integrale prijs-kwaliteitsregulering). Milieu- en veiligheidsnormen kunnen effect hebben op het ontwerp en de locatie van wegen. Voorbeelden van dergelijke normen zijn geluidsnormen en normen voor de afstand tussen wegen en omliggende woningen.

### **Publieke voorziening**

Vanuit economisch perspectief, maakt het niet uit of een publiek of privaat bedrijf deze producten of diensten aan de consument gaat leveren, zolang de kwaliteit van producten of diensten contracteerbaar is. Wanneer kostbesparingen een groot negatief effect kunnen hebben op niet-contracteerbare kwaliteit, werkt privaat eigendom slechter dan publiek eigendom. Dan is voorziening door de overheid beter dan private voorziening.

Een andere reden voor de overheidsaanwezigheid bij wegenvoorziening is onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling. Door verschillende economische en sociale ontwikkelingen verandert de vraag naar wegeninfrastructuur. Dat betekent dat ook de aanbodzijde zich moet aanpassen. Het is onmogelijk om al deze ontwikkelingen van tevoren te voorzien en in een contract tussen de overheid en private partijen vast te leggen. Contracten tussen de overheid en private wegeaanbieders zijn daarom ‘incomplete contracten’.

De economische literatuur wijst ook op het risico van overheidsfalen bij overheidsingrijpen, dat wil zeggen, het risico dat de overheid haar instrumenten of de mate van overheidsinterventie niet optimaal kiest. Dit risico ontstaat bijvoorbeeld door informatieasymmetrie tussen de overheid en marktpartijen, politieke lobbies, een korte tijdshorizon van de politici (waardoor ze vooral bezorgd zijn over de kosten op korte termijn, en niet zo zeer over de totale kosten), en mogelijke ‘regulatory capture’ en corruptie. Beleidsmakers moeten bij de keuze van beleidsinstrumenten rekening houden met dit soort risico’s. Het mogelijke welvaartsverlies door overheidsfalen moet worden afgewogen tegen het mogelijke welvaartverlies door marktfalen.

### **Casestudies**

Ter illustratie beschouwt het rapport enkele uit de economische literatuur bekende casestudies over contracten tussen de overheid en private wegeaanbieders. De besproken casestudies illustreren enkele centrale trade-offs en benadrukken het belang van een goed contractontwerp.

Een voorbeeld over een private tolweg in de VS ('State Route 91' in California) illustreert de voor- en nadelen van private tolwegen. Aan de ene kant zorgt dit systeem voor prikkels voor innovatie in verkeersmanagement. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe elektronische betalingsmethoden en flexibele tolsystemen die de congestie verminderen. Aan de andere kant ontstaat een risico op misbruik van marktmacht. In het concrete voorbeeld was in een contract de bepaling opgenomen dat de overheid geen nieuwe weg in de buurt van de private weg mocht aanleggen zonder toestemming van de desbetreffende private wegeaanbieder. Toen de omliggende wegen door een onverwacht sterke stijging van het verkeersvolume overvol raakten, weigerde de private wegeaanbieder om toestemming te geven voor een nieuwe weg: dat zou tolinkomsten schelen.

De overheidsparticipatie bij het aanbod van weginfrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS), staat de overheid meer controle toe dan in het geval van private wegevoorziening. Ook hier speelt contractontwerp een belangrijke rol. Dit tonen wij aan door middel van twee casestudies over Nederlandse PPS-projecten. In deze voorbeelden wordt geen tol geheven, maar betaalt de overheid een vergoeding aan de wegbeheerder. In één casestudie wordt de overheidsvergoeding voor de weg gebaseerd op feitelijk weggebruik (schaduwto) en in de andere op beschikbaarheid van de weg voor het gebruik. Bij een onvoorzien groot verkeersvolume kan de eerste manier er echter toe leiden dat de beheerder substantiële overwinsten incasseert. Deze situatie komt voor bij de Wijkertunnel, een tunnel onder het Noordzeekanaal. Hier blijkt het weggebruik vele malen groter dan bij aanleg verwacht, waardoor de overheid uiteindelijk meer moet betalen. De overheid zou dat bijvoorbeeld kunnen voorkomen door de vergoeding te baseren op de beschikbaarheid van de rijbanen gedurende een bepaalde periode. Beide manieren hebben echter als nadeel dat weggebruikers onvoldoende prikkels hebben voor optimaal weggebruik. Tolheffing op drukke trajecten of tijdstippen zorgt wel voor dergelijke prikkels: wie dit kan vermijden neemt een andere route of reist op een andere tijd.