Principaal-agentrelaties in varianten van wegbeheer

3 maart 2006

Principaal-agentrelaties in varianten van wegbeheer

3 maart 2006

Colofon

Uitgegeven door:	Rijkswaterstaat, Staf DG - Netwerken & Universiteit Twente Faculteit Construerende Technische Wetenschappen Civiele Technologie en Management
Informatie:	070-3519538
Uitgevoerd door:	J.S. de Lange
Begeleiding:	Mr. drs. A. Bestebreur MPA RO (Rijkswaterstaat, SDG) Dr. J.T. Voordijk (Universiteit Twente, CTW) Dr. P. de Vries (Universiteit Twente, BBT)
Datum:	3-3-2006
Status:	Definitief
Versienummer:	DMS #24998 v1

SAMENVATTING

Fileproblematiek noodzaakt tot een andere benadering van mobiliteit. De commissie Nouwen stelt vast dat beprijzen van autokilometers (met differentiatie naar tijd, plaats en milieukenmerken) hiervoor een goed middel is.

Een dergelijke systeemwijziging geeft aanleiding naar de organisatie van het wegbeheer te kijken. Wanneer wegcapaciteit schaars (volgt uit fileproblematiek) en uitsluitbaar (volgt uit een kilometerprijs) is, krijgt het de karakteristieken van een individueel goed. Hiermee is er aanleiding om private voortbrenging en beheer van (snel)wegen te onderzoeken. Dit gebeurt door twee varianten met elkaar en de huidige situatie te vergelijken vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie.

Neo-institutionele theorie gaat ervan uit dat informatieproblemen transactiekosten tot gevolg hebben en dat instituties vormen zijn om te besparen op deze transactiekosten. Principaal-agenttheorie is de stroming binnen de neo-institutionele economie die zich bezig houdt met de verhouding tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer bij informatieasymmetrie.

In de studie wordt de principaal-agenttheorie gebruikt als kader om de veranderingen in twee varianten van wegbeheer te onderzoeken. Om te komen tot twee varianten wordt eerst de **huidige situatie** geschetst. Een omschrijving van de drie actoren Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat en de aannemers is respectievelijk:

- De opdrachtgever is de overheid, die het publiek belang dient. Hierbij moet naast Verkeer en Waterstaat ook rekening gehouden worden met allerlei andere beleidsterreinen.
- De wegbeheerder is een deskundige uitvoeringsorganisatie met een lange-termijnvisie op het hoofdwegennet.
- De uitvoerder is een private partij die met zijn expertise en ondernemersgeest probeert geld te verdienen aan opdrachten van de wegbeheerder.

In de huidige situatie bestaan zowel tussen Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat, als tussen Rijkswaterstaat en de aannemerij informatie-asymmetrieën.

Vervolgens is in **variant één** de kilometerprijs geïntroduceerd. Dit leidt tot een aantal verwachte veranderingen:

- Wanneer de inkomsten uit de kilometerprijs buiten de algemene middelen blijven wordt de autonomie van de wegbeheerder groter, maar groeit tegelijkertijd de transparantie voor de opdrachtgever;
- Er komt uit de kilometerprijs extra informatie beschikbaar;
- Oormerken leidt tot minder brede afwegingen bij investeringsbeslissingen;

Hierna is in **variant twee** wordt naast de geïntroduceerde kilometerprijs de wegbeheerder neergezet als een private partij.

- Hiermee verandert het doel van de wegbeheerder; niet langer is de optimale lange-termijnprestatie van het netwerk het doel, maar het rendement uit de concessie;
- Introductie van concurrentie via concessies;
- Relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders worden sterker. Er wordt geïnvesteerd in samenwerking;
- Risicowaardering van wegbeheerder tov uitvoerder verandert omdat de wegbeheerder kleiner en de uitvoerders groter worden;

Door toepassing van de principaal-agenttheorie op de varianten kunnen een aantal observaties gedaan worden.

In de **huidige situatie** lijken de doelen van opdrachtgever en wegbeheerder erg op elkaar. Waar er verschillen optreden leidt dat tot agencyproblematiek vanwege de informatieasymmetrie tussen deze twee partijen.

In de huidige situatie is er tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat een verandering gaande in de richting van een meer formele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie deze verandering leidt tot meer transparantie in de relatie, hetgeen de agencykosten kan doen dalen.

De relatie tussen wegbeheerder en uitvoerders kenmerkt zich door grote agencyproblemen vanwege grote verschillen in de doelstellingen en de informatieasymmetrie tussen beide partijen. Er is een beweging naar meer samenwerking hetgeen kan leiden tot goal-alignment en daarmee tot minder agencykosten.

Bij introductie van een kilometerprijs in **variant één**, kan de extra informatie die hiermee beschikbaar komt, tussen opdrachtgever en wegbeheerder leiden tot minder agencykosten. Het oormerken van opbrengsten levert het gevaar op van ondoelmatige besteding.

Tussen wegbeheerder en uitvoerders worden weinig veranderingen verwacht als gevolg van de introductie van een kilometerprijs.

In **variant twee** verandert het doel van de wegbeheerder. Daarmee zal de voornaamste agencyproblematiek zich concentreren in de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder. Informatieproblemen maken het moeilijk om het wegbeheer op een bevredigende manier in een contract vast te leggen.

Concurrentie om concessies zal de problemen van ondoelmatige inzet van middelen, als gevolg van oormerken van opbrengsten, grotendeels wegnemen.

Informatieproblemen leveren een dilemma op ten aanzien van de looptijd van concessies; lange concessies geven de mogelijkheid te optimaliseren naar de levensduur van objecten; korte concessies bieden vaker de mogelijkheid gebruik te maken van de concurrentie tussen aanbieders.

Tussen de wegbeheerder en uitvoerders kan een vermindering van de agencyproblemen worden verwacht. Er zal geïnvesteerd worden in meer duurzame relaties en er zal informatie gedeeld worden. Ook zal de relatieve risicowaardering van wegbeheerder en uitvoerder veranderen; omdat de wegbeheerder niet langer onderdeel is van de (risico-neutrale) overheid en uitvoerders met hun steeds grotere volumes meer risico's kunnen dragen, kunnen meer verborgen beslissingen bij de agent gelegd worden hetgeen de agencykosten kan verlagen.

Als laatste heeft de stabielere relatie tussen wegbeheerder en uitvoerders impact op het innovatieklimaat. De verwachting is dat de informatiedeling en de ruimere marges positief zullen uitwerken voor innovatie in de GWW-sector.

Belangrijkste conclusies:

- De introductie van een kilometerprijs leidt naast de verbetering van de benutting van de wegcapaciteit, ook tot een verwachte verlichting van de agencyproblematiek vanwege de beschikbaarheid van meer informatie;
- Relaties tussen het publieke en het private domein verschillen van relaties binnen één van die twee domeinen. Om de efficiëntie van een bepaalde organisatie van wegbeheer te waarderen, moet de gehele keten worden bezien;
- Agencyproblematiek manifesteert zich het duidelijkst in relaties tussen het publieke en het private domein;
- Verzakelijking van de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder werpt de vraag op of 'wegbeheer' in een volledig contract is te vatten;

Uit het onderzoek en de bovenstaande conclusies volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek. De belangrijkste vragen zijn:

- Wat is het verschil tussen opdrachtgever, wegbeheerder en uitvoerder?

Mede gezien het 'markt tenzij…-principe' verdient het aanbeveling te zoeken naar de harde grens tussen taken van de wegbeheerder en die van de uitvoerders.
Om erachter te komen of er een onvervreemdbare taak ligt in het 'wegbeheerderschap' is het de moeite waard te beginnen bij de kern van het natuurlijk monopolie en vervolgens na te gaan welke taken hier noodzakelijkerwijs mee zijn verbonden. Een dergelijke studie zou naast transactiekosten vooral aandacht moeten schenken aan het 'productieproces' oftewel de 'primaire processen' binnen RWS/de wegbeheerder.

- Is het mogelijk een volledig contract te sluiten?

Deze vraag komt op een aantal plaatsen terug als cruciaal voor de manier waarop het wegbeheer kan worden gestuurd. De overtuiging dat de wegbeheerderstaak te omschrijven is in een eindig aantal parameters leeft niet overal even sterk.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING 4

VOORWOORD 9

HOOFDSTUK 1 VELD VAN ONDERZOEK 10
1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK 10
1.2 ONTWERP VAN HET ONDERZOEK 10
1.3 ONDERDELEN VAN HET ONDERZOEK 11
1.4 LEESWIJZER 18

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH PERSPECTIEF 19
2.1 INLEIDING 19
2.2 MARKT- EN OVERHEIDSFALEN 19
2.3 NEO-INSTITUTIONELE THEORIE 20
2.4 RISICOWAARDERING 24
2.5 SAMENVATTING 25

HOOFDSTUK 3 DE VARIANTEN 26
3.1 INLEIDING 26
3.2 HUIDIGE SITUATIE 27
3.3 DE VARIANTEN 33
3.4 VARIANT ÉÉN 34
3.5 VARIANT TWEE 37
3.6 SAMENVATTING 41

HOOFDSTUK 4 TOEPASSING VAN DE THEORIE 42
4.1 INLEIDING 42
4.2 HET PRINCIPAAL-AGENTPROBLEEM IN HET WEGBEHEER 42
4.3 VARIANT ÉÉN 46
4.4 VARIANT TWEE 49
4.5 AANVULLEND ANALYSESCHEMA 53
4.6 SAMENVATTING 53

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES 55
5.1 INZICHTEN UIT DE TWEE VARIANTEN 55
5.2 SAMENVATTING CONCLUSIES 58

HOOFDSTUK 6 EPILOOG 59
6.1 TWEE PARTIJEN, TWEE RELATIES 59
6.2 ALGEMENE OPMERKINGEN 60
6.3 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK 62
6.4 AANBEVELINGEN 63

LITERATUUR 65

BIJLAGEN

Bijlage I ECONOMIE VAN DE KILOMETERPRIJS 69

Bijlage II VOORBEELD SLA EN MODELCONTRACT 72
II.1 VOORBEELD SLA 72
II.2 ONDERDELEN UIT HET MODELCONTRACT DROOG 74

Bijlage III AANVULLEND ANALYSESCHEMA 77
III.1 AANVULLEND ANALYSEKADER 77
III.2 TOEPASSING VAN HET ANALYSESCHEMA 79
III.3 TWEE ACTOREN, TWEE RELATIES 83

Bijlage IV GEÏNTERVIEWDEN 86

VOORWOORD

Deze scriptie is het resultaat van 6 maanden onderzoek bij de Staf DG van Rijkswaterstaat. Daarnaast vormt het de finale van mijn studie Civiele Technologie en Management aan de Universiteit Twente. Ruim zes jaar zijn hieraan voorafgegaan en ik blij ben dat ik aan het eind opnieuw een groot, onbekend terrein heb kunnen verkennen. Voor deze kans ben ik een aantal mensen mijn dank verschuldigd.

Ton Bestebreur gaf mij ongekend vertrouwen. Je grote kennis en scherpte maakten dat onze gesprekken van enorme betekenis zijn geweest voor dit product.

Hans Voordijk gaf me met zijn aanstekelijke enthousiasme energie en het gevoel dat het de goede kant op ging. Bedankt voor je vertrouwen, kritisch commentaar en waardevolle suggesties.

Piet de Vries, ik voelde mij een bezoeker in jouw domein, de institutionele economie. Het maakte dat ik hier en daar wat onhandig manoeuvreerde, als altijd in een land waar je de gewoonten en de taal niet kent, maar ik heb mijn ogen uitgekeken en me vanaf het begin welkom gevoeld. Daarvoor en voor jouw kritisch commentaar mijn dank; uiteindelijk is er toch flink doorgemarcheerd.

Iedereen die mij heeft geholpen, in interviews en expertbijeenkomsten, met suggesties en simpelweg met het spreken over het onderwerp, bedank ik voor die onmisbare bijdragen.

Natuurlijk bedank ik mijn collega's. Maarten, Michiel en Roger, maar ook de andere netwerkers en de collega's van Staf DG die altijd klaar stonden om te helpen, geïnteresseerd waren en die hebben gemaakt dat ik mij thuis voelde binnen Rijkswaterstaat. Dank daarvoor, ik had me geen betere afstudeerplek kunnen wensen.

Als laatste iedereen die hier niet genoemd is en wel weet wat ik hun zou willen zeggen; bedankt.

Jip de Lange
Den Haag, maart 2006

HOOFDSTUK 1 VELD VAN ONDERZOEK

In dit eerste, inleidende hoofdstuk wordt eerst de aanleiding en daarna het doel en het ontwerp van het onderzoek behandeld. Vervolgens zullen een aantal belangrijke onderdelen van het onderzoek worden behandeld en zal de keuze voor de theorie worden verklaard. Tot slot wordt een vooruitblik gegeven op de rest van de studie.

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

De aanleiding van dit onderzoek is het uitkomen van het rapport van de commissie Nouwen en de verkenning die binnen RWS (samen met het bureau Berenschot) is uitgevoerd. In deze studie wordt de mogelijke invoering van prijsbeleid op de weg aangegrepen om te kijken welke gevolgen dit kan hebben voor de organisatie van het wegbeheer. Omdat het zo'n belangrijke rol heeft gespeeld in de aanloop naar het onderzoek zal in paragraaf 1.3.1 kort de inhoud van het advies besproken worden.

1.2 ONTWERP VAN HET ONDERZOEK

1.2.1. Probleemstelling

De commissie Nouwen is gekomen tot een advies waarin prijsbeleid op de weg een belangrijke rol speelt in de manier waarop we omgaan met het mobiliteitsprobleem. Het is aan Rijkswaterstaat, de beheerder van het hoofdwegennet, om deze systeemwijziging goed voorbereid tegemoet te treden. Dit doet zij op allerlei manieren. De introductie van prijsbeleid op de weg is daarbij een natuurlijk moment om opnieuw naar de organisatie van het wegbeheer te kijken. Allereerst naar de invloed van de invoering van een kilometerprijs voor de huidige organisatie. Theorie over publieke goederen zegt dat het betalen voor het gebruik van de weg een aanwijzing is voor organisatie via een meer private organisatie. Dit is de inspiratie geweest om te kijken naar een private organisatie van het wegbeheer.

1.2.2. Doelstelling en onderzoeksvraag

Het onderzoek vergelijkt, gegeven een kilometerprijs, een private met een publieke netwerkbeheerder, met karakteristieken uit de neo-institutionele economische theorie. Hiermee wil het onderzoek bijdragen aan de gedachtevorming over de organisatie van het wegbeheer en de positie van Rijkswaterstaat daarin (doelstelling).

Dit zal gebeuren rond de vraag:
Wat zijn de gevolgen van twee verschillende varianten van wegbeheer, in termen van de transactiekosten als gevolg van principaal-agentrelaties?

Enkele begrippen verdienen nadere aandacht; v*arianten*, *wegbeheer, transactiekosten* en *principaal-agentrelaties*.
In het onderzoek zullen twee *varianten* naast de huidige situatie worden geplaatst. De varianten zullen kort worden geïntroduceerd in paragraaf 1.3.6 en in het derde hoofdstuk uitvoerig worden beschreven. *Wegbeheer* is de term die wordt gebruikt voor een breed scala aan activiteiten die samen maken dat er voor de Nederlandse automobilist wegcapaciteit beschikbaar is. In paragraaf 1.3.9 zal hier verder op ingegaan worden.
Met *transactiekosten* worden in de economische theorie kosten bedoeld die optreden als gevolg van informatieproblemen. Transactiekosten laten zich beeldend omschrijven als het wrijvingsverlies van het economisch systeem (Hazeu, 2000). *Principaal-agentrelaties* zijn economische relaties waarbij tussen de contractpartners informatieasymmetrie optreedt (Pratt en Zeckhauser, 1985). Zowel transactiekosten als principaal-agentrelaties komen in paragraaf 1.3.5 en in hoofdstuk twee meer uitvoerig aan de orde.

Omdat de onderzoeksvraag ineens zich moeilijk laat onderzoeken zullen antwoorden worden gezocht aan de hand van een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn sturend voor de indeling van het rapport.

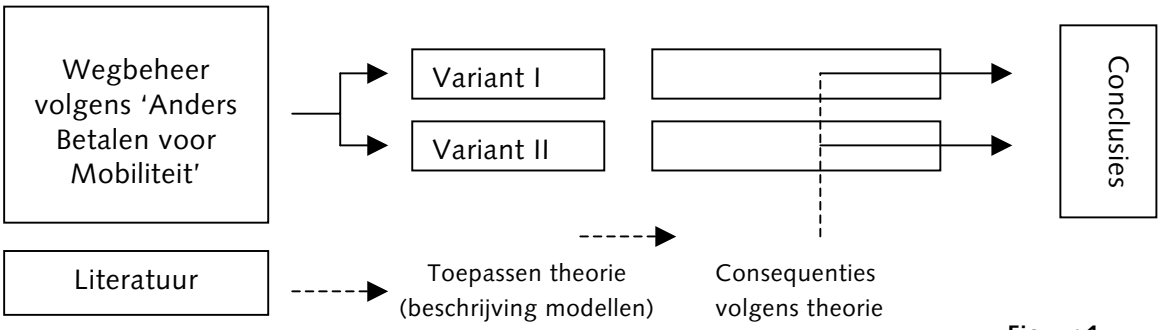
Deelvragen:

1) *Wat zijn de karakteristieken van een principaal-agentrelatie?*
2) *Hoe zien de relaties er in de verschillende varianten uit? Wat zijn de doelen van de verschillende actoren en hoe is de informatie verdeeld?*
3) *Benoem in de varianten de principaal-agentrelaties en hun karakteristieken.*
4) *Welke verwachtingen of conclusies kunnen per variant aan deze specifieke relaties worden verbonden?*

Hypothese
De hypothese is dat er in de genoemde relaties in het wegbeheer agencyproblematiek optreedt en dat dit zich het sterkst manifesteert in de relatie tussen een publieke en een private actor. Bij een verschuiving van deze 'knip' is de verwachting dat een deel van de agencyproblematiek mee verschuift. Verder is er de verwachting dat het hoofdwegennet een netwerk(sector) is en dat dit gegeven van invloed is op de (agency) relaties in de sector.

1.2.3. Onderzoeksstrategie

In hoofdstuk zal de theorie verkend worden die in hoofdstuk vier zal worden toegepast op de varianten van hoofdstuk drie. De structuur van het onderzoek zal die zijn van figuur 1.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Onderzoeksmethode
Het onderzoek steunt voor een groot deel op een literatuurstudie. Om de concepten uit de theorie toe te passen op het wegbeheer en het werk van Rijkswaterstaat zijn bronnen binnen de organisatie geraadpleegd en zijn enkele interviews afgenomen. In deze interviews is de waarde van theoretische concepten getoetst. Ook is de kennis en ervaring van medewerkers gebruikt om een voorstelling te maken van de systeemwijzigingen die aan de basis staan van de twee varianten.

1.3 ONDERDELEN VAN HET ONDERZOEK

1.3.1. Platform 'Anders Betalen voor Mobiliteit'

Het rapport van Nouwen dat in mei 2005 gereed kwam is het werk van een platform waarin een aantal maatschappelijke organisaties was samengebracht om te komen met ideeën voor verlichting van de fileproblematiek. Deze samenstelling en het draagvlak dat de commissie ermee vertegenwoordigt, mag gelden als haar grootste toevoeging aan het debat over prijsbeleid. Dit draagvlak maakt het voor de politiek mogelijk om krachtdadig met de voorstellen aan de slag te gaan. Er wordt immers al jaren over maatregelen gesproken, maar prijsbeleid op de weg geldt inmiddels al net zo lang als een politiek mijnenveld, waarin meer te verliezen dan te winnen valt. Er spelen grote tegenstrijdige belangen en er leeft veel wantrouwen tegen de overheid en zeker tegen invoering van een prijsmaatregel.

Uitgangspunten
Uitgangspunt van het platform is dat mobiliteit een essentieel onderdeel van ons dagelijks sociaal en economisch functioneren is en dat dit onder druk staat door de groeiende files. Het platform constateert dat de huidige groei van de vraag naar mobiliteit, gecombineerd met een beperkte uitbreiding van de infrastructuur zal leiden tot onacceptabele situaties. Daarnaast is er behoefte aan een meer transparante en eerlijke manier van betalen voor mobiliteit.

Advies
Het platform heeft deze uitgangspunten vertaald in een advies waarvan de kern is dat er (1) een prijs voor het gebruik van infrastructuur wordt geïntroduceerd als vervanging van het huidige systeem van belastingen en heffingen. Hiermee verschuiven de lasten van autobezit naar -gebruik. (2) De opbrengsten worden gebruikt voor bouw en verbetering van infrastructuur in de regio en voor de bestrijding van nadelige neveneffecten van mobiliteit. De hele systeemverandering zou gepaard moeten gaan met (3) een verzelfstandiging van het wegbeheer en meer betrokkenheid van de markt.

In dit advies zijn dus grofweg drie ontwikkelrichtingen te onderscheiden die samen te vatten zijn als '*van betalen voor bezit naar betalen voor gebruik*', *Regionaal Netwerkmanagement* en *een grotere rol voor de markt*.

Draagvlak
Het genoemde draagvlak is belangrijk omdat er, zoals ook al gezegd, nogal wat weerstand leeft tegen de invoering van prijsbeleid op de weg. Paul Nouwen zelf, toen nog voorzitter van de ANWB, kwalificeerde in het NRC van april 1999 rekeningrijden als 'betaald in de file staan'. Anders gezegd heeft het publiek er geen vertrouwen in dat het niet meer zal gaan kosten. Ook werd prijsbeleid lange tijd niet gezien als een geloofwaardige oplossing voor het fileprobleem. De auto wordt al jaren gezien als 'melkkoe' en dit beeld is behoorlijk hardnekkig.

Dit wantrouwen is er de reden van dat een belangrijk onderdeel van de plannen bestaat uit de introductie van een onafhankelijke inningsorganisatie waar het geld naar toe gaat. Dit geld blijft daarmee buiten de algemene middelen. Dit wordt gezien als een garantie voor het *oormerken* van dit geld. Een ander onderdeel van het advies is dat geld binnen de regio blijft. Het platform constateert dat de grootste filedruk zich concentreert in de Randstad en dus, zo is de redenering, moet het geld wat opgehaald wordt in de Randstad ook daar worden uitgegeven. Als laatste wordt een grotere rol voor het bedrijfsleven in het wegbeheer bepleit.
Ondanks dat het een belangrijk onderdeel van het advies is geweest heeft de inningorganisatie in de verkenning van Berenschot en vervolgens in dit onderzoek weinig aandacht gehad. Omdat de activiteit van een dergelijke organisatie niet actief ingrijpt op het wegbeheer, is de inschatting dat het functioneren van deze organisatie verder van geringe betekenis is voor de organisatie van het wegbeheer.

1.3.2. Technologische ontwikkelingen
Een kilometerheffing wordt mogelijk gemaakt door de technologische ontwikkeling die de kosten van een dergelijk systeem drastisch hebben doen dalen.

Deze technologische ontwikkeling is de opkomst van wat Buitelaar (2004) ITS, intelligent transport systems, noemt. Dit zou onmisbaar zijn voor het ontstaan van een markt. De transactiekosten voor toekenning van eigendomsrechten aan individuen (zie Hoofdstuk 2 over eigendomsrechten), in dit geval de kosten om een prijs te vragen voor het gebruik van de weg, zijn lange tijd onaanvaardbaar hoog geweest. Dit gold zeker voor het Nederlandse netwerk met de vele op- en afritten.

Wolfson (1987) geeft de indeling van collectieve en individuele goederen uit tabel 1, om dat vervolgens meteen te nuanceren en uitzonderingen aan te geven. Op deze plaats volstaat

onderstaand schema. Wolfson categoriseert economische goederen met behulp van de kenmerken van exclusiviteit en rivaliteit. (Non-)exclusiviteit staat voor de eigenschap of derden wel of niet kunnen worden uitgesloten van de voorziening. Een non-exclusief goed levert dus uitsluitend externe effecten op. Non-rivaliteit (als tegenovergestelde van rivaliteit) komt voort uit ondeelbaarheid. Het rivaliteitskenmerk stelt de vraag of de aanspraken van de één ten koste gaan van die van de ander. Volgens Wolfson vormen het onderscheid tussen exclusiviteit en rivaliteit tezamen de toetssteen voor de beoordeling van de taakverdeling tussen overheid en markt. Goederen in de categorieën (2) en (3) zijn tussenvormen.

Rivaliteit / Exclusiviteit	Niet	Wel
Niet	(1) Collectieve goederen (overheidstaak) [bv defensie]	(2) [bv straattheater]
Wel	(3) [bv geoctrooieerde kennis]	(4) Individuele goederen (geen overheidstaak) [bv brood]

Tabel 1: Indeling collectieve en individuele goederen (Wolfson 1987)

De verandering van de weg van een non-rivaliserend naar een rivaliserend goed is al enige tijd zichtbaar wanneer het verkeer vaststaat (Zie tabel 2).

Tabel 2: ANP 15-5-2005

Nederlandse file bestaat vijftig jaar!
Gepubliceerd op zondag 15 mei 2005

RIJSWIJK (ANP) - Nederland kan een opmerkelijk jubileum vieren: de file bestaat precies 50 jaar.
Op eerste pinksterdag 1955 gingen zoveel mensen tegelijk de weg op, dat bij het toenmalige dorp Oudenrijn voor het eerst file ontstond.

De drukte van die dag werd veroorzaakt door dagjesmensen die een toertje maakten naar de Veluwe of de bollenvelden. Ook 50 jaar na dato is Oudenrijn nog steeds een knelpunt waar het verkeer vaak vaststaat.

Wanneer in de praktijk gekeken wordt naar goederen die worden voortgebracht door de overheid kan vastgesteld worden dat bepaalde goederen wel uitsluitbaar zijn, maar om allerlei redenen toch collectief voortgebracht worden. Hier wordt wel gesproken van 'quasi-collectieve goederen' (categorieën 3 en 4).

Weginfrastructuur hoort tegenwoordig steeds vaker (namelijk wanneer wegcapaciteit schaars is en er dus sprake is van rivaliteit) in categorie 4. Omdat de kosten voor toedeling van exclusieve eigendomsrechten zo hoog zijn, is weginfrastructuur tot vandaag de dag behandeld als een quasi-collectief goed, een goed dat in wezen wel uitsluitbaar is, maar waarvan de overheid, vanwege problemen met de toewijzing van die eigendomsrechten, de beschikbaarheid verzorgt.

De genoemde ontwikkelingen (mogelijkheid van uitsluiting en groeiende rivaliteit) verschuiven het wegbeheer van een quasi-collectief goed, in de richting van een individueel goed. Hierbij geldt overigens dat zolang het weggebruik laag is, en mensen elkaar dus niet hinderen, kenmerken van een club-goed blijven bestaan (categorie 3). Dit is een goed dat wel uitsluitbaar, maar niet rivaliserend is.

1.3.3. Bestuurlijke ontwikkelingen

Twee andere ontwikkelingen die het rapport van de commissie Nouwen hebben beïnvloed zijn de tendens van een grotere rol voor de markt bij de voortbrenging van infrastructuur, en het zogenaamde 'regionaal netwerkmanagement', waarin verantwoordelijkheden waar dat mogelijk is meer in de regio worden gelegd. Dit 'terugbrengen' van verantwoordelijkheden naar de regio wordt samengevat onder het motto van de Nota Ruimte (het masterplan waar de Nota Mobiliteit binnen past), 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.

Meer Markt

De reden waarom de commissie Nouwen pleit voor meer betrokkenheid van de markt is de overtuiging dat de productie van goederen in een marktsituatie vanwege de aanwezigheid van 'residual claimants' efficiënter verloopt. Van Helden (in Mol en Verbon 1992) stelt dat er binnen overheidsorganisaties, in tegenstelling tot in marktsituaties, een prikkel nodig is om veranderingen te initiëren. Vanwege informatieproblemen (hoofdstuk 2) kan het dat 'second best' varianten die als aanvaardbaar doorgaan, niet noodzakelijkerwijs veranderen, al zijn er vanuit transactiekostenoptiek betere varianten denkbaar. Hier manifesteert zich een belangrijk verschil tussen de overheid en een goed werkende markt, waar pressie vanuit die markt voortdurend aanwezig is of waar organisaties, zoals De Vries (1992) het formuleert, door 'het filter van de markt' tot een efficiëntiekeurslijf [worden] gedwongen. Als de ideeën uit het rapport-Nouwen zelf niet leiden tot meer betrokkenheid van de mark bij de voorziening van weginfrastructuur, zou het rapport-Nouwen gezien kunnen worden als een prikkel zoals Van Helden die bedoelt. Van Helden vermeldt overigens dat het niet gezegd is dat zich in het private domein altijd de meest efficiënte situatie voordoet, hij merkt slechts op dat, in tegenstelling tot bij de overheid, er voortdurend prikkels in die richting zijn.

Regionaal netwerkmanagement

De tweede dominante bestuurlijke trend, die ook in het advies van Nouwen terugkomt is de decentralisatie. Met het motto in de Nota Ruimte 'centraal van moet, decentraal wat kan' wordt glashelder aangegeven waar het dit kabinet in de ruimtelijke ordening om te doen is. Ook het onlangs verschenen rapport van de commissie Luteijn, dat bijzonder goed ontvangen is en al in korte tijd veel navolging heeft gekregen, benadrukt het belang van lokale samenwerking bij optimalisatie van het netwerk (Commissie mobiliteitsmarkt A4 (ook wel 'commissie-Luteijn'), 2003). Op regionaal niveau kan beter rekening worden gehouden met specifieke kenmerken van de omgeving en dus moet de verantwoordelijkheid voor regionale belangen ook bij de regio's worden neergelegd, zo stelt Luteijn.

1.3.4. Onderzoek binnen Rijkswaterstaat

Bovenstaande ontwikkelingen zijn voor Rijkswaterstaat aanleiding geweest voor een hernieuwde oriëntatie op haar rol in het wegbeheer. RWS heeft intern een verkenning gedaan naar mogelijke ordeningen in het wegbeheer, gegeven een situatie waarin wordt betaald voor het gebruik van de weg. Uit deze verkenning, waarin werd gezocht naar mogelijke positioneringen voor Rijkswaterstaat, zijn varianten ontstaan. Deze varianten staan op hun beurt weer aan de basis van deze studie. Zij zijn het uitgangspunt geweest om een kwalitatieve vergelijking van twee varianten te doen vanuit het principaal-agentperspectief.

1.3.5. Neo-Institutionele theorie

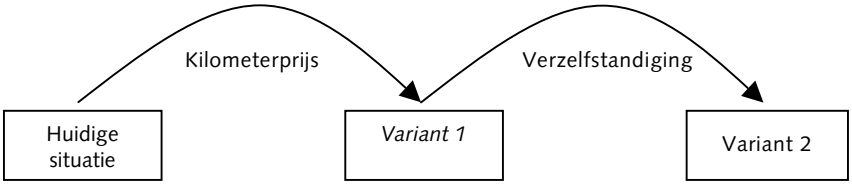
Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk twee de theorie aan de orde komen. Er is in deze studie gekozen voor een benadering via de neo-institutionele economische theorie. In het tweede hoofdstuk zal blijken dat de neo-institutionele economie veronderstelt dat in het economisch verkeer informatieproblemen en daaruit voortkomende transactiekosten optreden. Organisaties (of instituties) zijn vormen om, ten opzichte van markten, te besparen op deze transactiekosten (Douma en Schreuder, 2002). Teulings ea (2005) zeggen het zo: instituties zijn pogingen om transactiekosten te verlagen zodat ontbrekende transacties tot stand komen. Wanneer verschillende organisatievormen geëvalueerd worden, vormt de neo-institutionele theorie met haar aandacht voor transactiekosten daarom een bruikbaar kader.

Dilemma's die voortvloeien uit de tegenstelling markt vs. hiërarchie doen zich in de praktijk bijvoorbeeld voor bij 'make or buy-beslissingen', maar ook vormen die zich ergens tussen 'zelf doen' en 'kopen' in bevinden en vergelijkingen van 'wijzen van kopen' vallen binnen het toepassingsgebied van de theorie.

Principaal-Agent theorie
De verwachting is dat het kader van de principaal-agenttheorie (een specifieke stroming binnen de Neo-institutionele economie) handvatten biedt om configuraties in het wegbeheer te analyseren en uitspraken te doen over verwachte gedragingen van de verschillende partijen. Het wegbeheer en de daarbij betrokken partijen voldoen namelijk aan alle kenmerken van zgn. principaal-agentverhoudingen.
De principaal-agenttheorie stelt de verhouding tussen een opdrachtgever (principaal) en een opdrachtnemer (gelastigde, agent) bij informatie-assymmetrie centraal. De theorie maakt dit fenomeen expliciet en maakt het mogelijk gedrag van partijen te voorspellen op basis van karakteristieken van de partijen en hun relaties (Mol en Verbon, 1993). De kenmerken 'asymmetrische informatieverdeling' en 'mogelijk conflicterende belangen' staan centraal.

1.3.6. Varianten

In het derde hoofdstuk zullen de varianten aan de orde komen. Dit onderzoek is een vervolg op een intern onderzoek van RWS, dat is uitgevoerd door het bureau Berenschot. De varianten die in het derde hoofdstuk worden gepresenteerd zijn geïnspireerd op de modellen uit deze studie, maar zullen er, omwille van de afbakening van het onderzoek, zeer sterk van afwijken. In het Berenschot-rapport zijn drie brede varianten uitgewerkt. 1) Een Europese netwerkmanager met een privaat karakter, 2) een landelijke dienstverlener, met een verregaand verzelfstandigd karakter en 3) een regionale variant die volledig publiek zou zijn. Genoemde varianten komen in deze studie dus niet aan de orde, er zal gewerkt worden met twee minder brede varianten. De varianten zullen in hoofdstuk 3 worden opgebouwd volgens twee denkstappen die zijn weergegeven in figuur 2; eerst wordt een kilometerprijs geïntroduceerd. Vervolgens komt de tweede variant tot stand door van de wegbeheerder een private organisatie te maken. Het onderscheidende kenmerk van de twee is de plaats van de 'interface' tussen het private en het publieke domein. In figuur 3 is te zien dat deze bij de linker variant ligt tussen wegbeheerder en uitvoerder en bij de rechter variant tussen opdrachtgever en wegbeheerder.



Figuur 2: Systeemwijzigingen die ten grondslag liggen aan de varianten

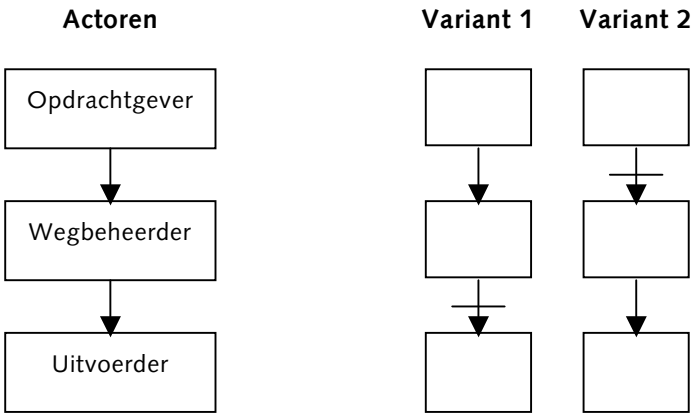
1.3.7. Actoren

In de studie wordt de situatie in het wegbeheer geschematiseerd met drie actoren. Een opdrachtgever, een wegbeheerder en een uitvoerder. Deze drie staan in een hiërarchische relatie tot elkaar en hebben verschillende rollen. De publieke **opdrachtgever** treedt op als 'behartiger van het publiek belang' en vertegenwoordigt daarmee allerlei overheden, belangenorganisaties etc. Natuurlijk kan in de eerste plaats de beleidskern van Verkeer en Waterstaat worden gelezen als de opdrachtgever, maar hiermee wordt niet helemaal recht gedaan aan zijn meervoudige karakter.

De **wegbeheerder** voert in opdracht van de opdrachtgever de regie over het netwerk. De doelen van de wegbeheerder richten zich op de prestaties van het netwerk. In de tweede variant echter verandert dit en zal de wegbeheerder het financiële resultaat van het netwerk als hoogste gaan waarderen. Boorsma ea (1997/1998) onderscheiden voor de wegbeheerder enerzijds een juridische

'wegbeheerderstaak' die wordt ingegeven door de aansprakelijkheid bij schade uit gebrekkige staat van de weg (en/of de weguitrusting). Anderzijds is er de taak van doelmatig onderhoud, ingegeven vanuit de verantwoordelijkheid het areaal, de wegen en de kunstwerken, duurzaam in stand te houden.

De wegbeheerder zorgt ervoor dat de **uitvoerder** alle benodigde acties uitvoert om het netwerk te laten functioneren. Net als de opdrachtgever is ook de uitvoerder niet één partij, maar vertegenwoordigt hij allerlei partijen als aannemers, installateurs, maar ook bijvoorbeeld adviseurs. Deze partijen hebben als doel geld verdienen aan hun activiteiten en zullen hun acties daarop uitkiezen.



Figuur 3: Actoren en de Varianten

Natuurlijk kan een model met drie actoren alleen maar een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid betekenen. Zo is de hoogste principaal in de trits van figuur 2 misleidend. Het lijkt erop of de belangen van de opdrachtgever ondubbelzinnig 'het algemeen belang' vertegenwoordigen. Er zal echter blijken dat achter de opdrachtgever uit het schema allerlei derde partijen schuilgaan die niet allemaal dezelfde belangen hebben bij de manier waarop het hoofdwegennet wordt beheerd. Hier wordt in hoofdstuk 3 verder op ingegaan.

1.3.8. Transitieproces

Een andere belangrijke vereenvoudiging in het onderzoek is de weglating van enig transitieproces. Zowel de introductie van een systeem van beprijzing van de weg als een eventuele operatie waarbij de wegbeheerder op afstand wordt geplaatst, is een enorme operatie waarvan de dynamiek in zichzelf grote invloed kan hebben op de eindsituatie. Een voorbeeld hiervan is de deregulering van de taxibranche die ergens halverwege het proces is gestrand en daardoor in een chaos is geëindigd. In deze studie wordt geen rekening gehouden met een dergelijk transitieproces.

1.3.9. Wegbeheer

'Het wegbeheer' kan worden vertaald naar oneindig veel taken. Omdat dit de beheersbaarheid niet ten goede komt wordt wel gesproken over 'takenclusters' infraproviding, verkeersmanagement en diensten/exploitatie. Deze onderverdeling wordt ook gebruikt in andere sectoren waarin fysieke infrastructuur een rol speelt (elektriciteit, spoor, gas, etc.). Deze studie concentreert zich voornamelijk op het cluster van de infraprovider.

De kleinere rol voor verkeersmanagement en exploitatie doet wellicht vermoeden dat deze geen interactie vertonen met infraproviding. Dit is echter nadrukkelijk wél het geval. Verkeersmanagement is bijvoorbeeld sterk van invloed op hoe intensief gebruik wordt gemaakt van (delen van) het netwerk.

Onder het 'infraproviderschap' vallen aanleg en beheer en onderhoud. In deze studie zal hier en daar specifiek worden ingegaan op het vaste onderhoud. Hierbij dient echter opgemerkt dat in de

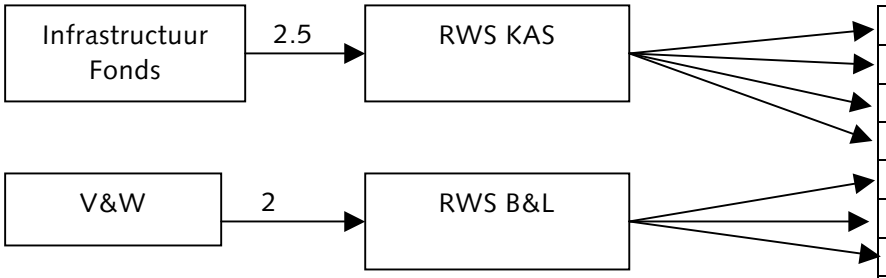
aanbevelingen van de commissie-Nouwen het private initiatief of de private prioritering van nieuw te bouwen infrastructuur juist een belangrijke plaats innam. Hiermee wordt in de ogen van de commissie winst behaald vanwege de economisch rationelere afweging die private partijen maken. Dit zou leiden tot efficiëntere allocatie van budgetten/investeringen.

De twee contractrelaties (tussen V&W en RWS en tussen RWS en aannemers) zullen het object van studie vormen, waarbij het vaste onderhoud waar mogelijk als concreet onderdeel aangegrepen wordt voor nauwkeuriger bestudering en verduidelijking. Hiervoor is gekozen omdat dit vast onderhoud wordt geregeld via het baten-lastenstelsel (zie het hoofdstuk over de agentschapsvorming in Hoofdstuk drie) en er dus duidelijke afspraken over opgeschreven staan.

In de relaties tussen opdrachtgever, wegbeheerder en uitvoerders, worden verschillende transacties uitgevoerd. Er vloeit geld van de opdrachtgever naar de opdrachtnemer en in ruil daarvoor worden goederen of diensten geleverd. In hoofdstuk drie is een overzicht opgenomen van de contracten die hiermee gemoeid zijn. Of gesproken moet worden van goederen of diensten staat in de sector voortdurend ter discussie. De discussie op dit punt spitst zich toe op de vraag of het mogelijk is een *volledig contract* (of volledig genoeg) op te stellen voor hetgeen uitgewisseld wordt. Het lijkt af te hangen van het niveau waarop gekeken wordt, maar een eensluidend antwoord is moeilijk te geven. Wordt op het niveau van opdrachtgever-wegbeheerder nog gesproken van 'beschikbaarheid van het netwerk' met 'voldoende capaciteit', tussen wegbeheerder en uitvoerder is eerder sprake van 'x m^2 asfalt, y cm dik'. Deze tegenstelling is gechargeerd, maar geeft het werken 'van grof naar fijn' aan. In de hoofdstukken drie en vier zal hierop, en op het belang van een volledig contract, verder worden ingegaan.

Dat in beginsel alleen naar het *hoofdwegennet* (HWN, de wegen in beheer van Rijkswaterstaat, +/- 3000 km, waarvan 2000 km autosnelweg) wordt gekeken, gaat voorbij aan de integrale benadering die de laatste jaren zo in opkomst is (bv Luteijn 2003). De consequenties hiervan komen in het vijfde hoofdstuk aan bod.

Om een gevoel te krijgen van de volumes waarover gesproken wordt, is hieronder heel kort een beeld gegeven van de bedragen die jaarlijks met de verschillende onderdelen van 'wegbeheer' (door Rijkswaterstaat voor het hoofdwegennet) gemoeid zijn.



Aanleg	1.2
Verkenningen	0.4
PPS	0.1
Onderhoud (Kas)	0.8
Onderhoud (B&L)	0.9
Apparaatskosten	1
Verkeersmanagement	0.05
TOTAAL (in mld. EU)	4.5

Figuur 4: Herkomst budgetten Hoofdwegennet

De aanleg en het beheer en onderhoud van infrastructuur zijn zeer kapitaalintensief. In het begrotingsjaar 2006 staat de baten-lastendienst Rijkswaterstaat voor de eerste keer op de begroting van het Ministerie (zie hiervoor het hoofdstuk over de agentschapsvorming in hoofdstuk drie). De agentschapsbijdrage van V&W aan RWS is bijna 2 miljard Euro, waarvan 1.2 voor het hoofdwegennet. Het gaat dan om apparaatskosten (de kosten voor de organisatie en het personeel) en bepaalde categorieën vaste kosten. Deze verhouding is ongeveer 1:1. Daarnaast is er nog een grote hoeveelheid geld die als vanouds via budgetten naar RWS stroomt waarmee projecten uitgevoerd worden. Dit komt voor het overgrote deel uit het Infrastructuur Fonds (IF). Het gaat dan om vooral om groot onderhoud en aanleg van nieuwe infrastructuur. Dit is in 2006 zo'n 2.5 miljard EU voor het droge netwerk (het droge netwerk is het *hoofdwegennet*. Samen met

het *hoofdvaarwegennet* en de *hoofdwatersystemen*, 'de netwerken' die RWS in beheer heeft). Het totale bedrag dat wordt uitgegeven aan het hoofdwegennet in 2006 komt daarmee op zo'n 4.5 miljard Euro.

1.4 LEESWIJZER

Nadat in dit eerste hoofdstuk de aanleiding en de omgeving van het onderzoek zijn verkend en de onderzoeksopzet is beschreven zullen in de rest van de studie de deelvragen leidend zijn. Daarom hieronder nogmaals de deelvragen die beantwoord zullen worden om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvraag:

1. *Wat zijn de karakteristieken van een principaal-agentrelatie?*
2. *Hoe zien de relaties er in de verschillende varianten uit, wat zijn de doelen van de verschillende actoren en hoe is de informatie verdeeld?*
3. *Benoem in de varianten de principaal-agentrelaties en hun karakteristieken in de verschillende varianten.*
4. *Welke verwachtingen of conclusies kunnen per variant aan deze specifieke relaties worden verbonden?*

Het tweede hoofdstuk zal een introductie geven van de neo-institutionele economie en zullen de voornaamste karakteristieken van principaal-agenttheorie beschreven worden (*deelvraag 1*). In het derde hoofdstuk worden de twee varianten behandeld en wordt ingegaan op het aspecten 'kilometerprijs' en 'private wegbeheerder' in deze varianten (*deelvraag 2*), om in hoofdstuk 4 de theorie toe te passen op de varianten door deze in een principaal-agenkader te plaatsen (*deelvraag 3*). In hoofdstuk 5 ten slotte, wordt gezocht naar algemene conclusies (*deelvraag 4*).

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH PERSPECTIEF

2.1 INLEIDING

In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor het onderzoek uitgetekend. De verschillende concepten uit de literatuur worden gepresenteerd en gekoppeld aan de situatie in het wegbeheer. Hiermee wordt *deelvraag 1* beantwoord. Er volgt een kort overzicht van de herkomst en de belangrijkste inzichten uit de neo-institutionele economie in het algemeen. Er is kort aandacht voor de twee stromingen uit de NIE, de eigendomsrechten- en transactiekostentheorie. Hierna zal zullen agent-principaalrelaties uitvoeriger behandeld worden. Dat is het gereedschap waarmee in hoofdstuk 4 te werk wordt gegaan.

2.2 MARKT- EN OVERHEIDSFALEN

De voortbrenging van producten of diensten vindt om ons heen plaats volgens twee dominante coördinatiemechanismen: het marktmechanisme en de publieke sector (Wolfson, 1987). In het marktmechanisme worden eigendomsrechten geruild wanneer alle betrokken partijen daar voordeel van ondervinden. Vraag en aanbod komen tot uitdrukking in de prijs. Hier en daar faalt de markt. Dit kan een reden zijn om bepaalde goederen en diensten door de publieke sector te laten voortbrengen. In het 'product' dat het wegbeheer voortbrengt komen verschillende kenmerken van marktfalen bij elkaar. Zo is er sprake van externaliteiten (negatieve of positieve effecten van een transactie op derden die niet direct bij de transactie betrokken zijn) en vormt het fysieke netwerk een natuurlijk monopolie. Dit laatste wil zeggen dat het economisch niet optimaal, of maatschappelijk niet wenselijk is om concurrerende netwerken aan te leggen en zodoende een markt te creëren. Ten slotte wordt als oorzaak van marktfalen gewezen op de ondeelbaarheid van bepaalde aspecten van weginfrastructuur. Men kan hierbij denken aan een brug of een tunnel, waarvoor op basis van analyse van vraag en aanbod bijvoorbeeld behoefte is aan een 'halve brug'.

In de latere paragraaf over netwerkeffecten zal overigens blijken dat in het netwerkkarakter belangrijke oorzaken van het marktfalen zijn te vinden. Dit is met name terug te voeren op de externaliteiten en het natuurlijk monopolie.

De theorie geeft verschillende handvatten hoe met dit marktfalen om te gaan en doet uitspraken over de rol van de overheid hierbij. Vanuit de overheid wordt belang gehecht aan het beschermen van de burgers en het garanderen van een bepaald niveau van dienstverlening. Bij constatering van marktfalen direct terugvallen op productie van goederen door de overheid blijkt echter ook geen oplossing. Er bestaat het gevaar van overheidsfalen (public failure). Oorzaken van dit overheidsfalen zijn volgens bijvoorbeeld NYFER (2000) te zoeken in *conflicterende belangen*, *informatieproblemen, inefficiëntie door onnodig streven naar continuïteit* en *rent-seeking* (wanneer door beïnvloeding geprobeerd wordt de overheid voor het karretje van een ander te spannen). Verder wordt *gevoeligheid voor corruptie* nog genoemd.

Het is dus aan de overheid om te kiezen voor het mechanisme dat het beste bijdraagt aan haar doelen. Naar deze doelen wordt wel verwezen als 'het publiek belang'. De publieke belangen zijn echter niet statisch, maar sterk politiek bepaald. Het is wel belangrijk dat deze belangen expliciet zijn neergelegd en geprioriteerd, zie daarvoor bijvoorbeeld *Calculus van het Publiek Belang* (Teulings ea, 2003), *Hoezo marktwerking…?* (Raad V&W, 2003) en *Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren* (EZ, 2000). Dit is niet het onderwerp van deze studie, maar zal terugkomen wanneer in het derde hoofdstuk de doelen van de verschillende actoren (en dan met name van de opdrachtgever) uit het schema worden benoemd.

Genoemde aspecten zijn bepalend geweest voor publieke manier waarop het wegbeheer is georganiseerd. De NIE beziet de rol van de overheid in de economie vanuit het besef dat informatieproblemen transactiekosten veroorzaken en dat instituties hier en daar nodig zijn om transacties tot stand te brengen die de moeite waard zijn (efficiënt), maar die anders niet tot stand zouden komen (naar Teulings, 2005)

2.3 NEO-INSTITUTIONELE THEORIE

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat transactiekosten het afwegingskader zullen vormen bij de evaluatie van verschillende organisatievarianten. Deze transactiekosten zijn het onderzoeksobject in de neo-institutionele economische theorie.
In dit hoofdstuk wordt kort de herkomst van deze theorie geschetst. Daarna worden de componenten die voor het onderzoek van belang zijn nader toegelicht.

2.3.1. Herkomst van de theorie

De Institutionele economie komt in de twintigste eeuw op als reactie op en aanvulling van de neo-klassieke economie. De neo-institutionele economie veronderstelt dat in het economisch verkeer informatieproblemen en daaruit voortkomende transactiekosten (informatiekosten) optreden. Organisaties zijn vormen om, ten opzichte van markten, te besparen op deze transactiekosten. De neo-institutionele economie stelt dat er altijd competitie is tussen de markt en organisaties en tussen verschillende organisatievormen onderling (Douma en Schreuder, 2002).

Kosten als gevolg van informatieproblemen worden geïntroduceerd door Coase in 1937. Hij stelt zich de vraag 'Why is there any organisation?'. Dit wordt beantwoord met de introductie van transactiekosten. Zoals gezegd gaat het gebruik van het marktprijsmechanisme gepaard met kosten. Deze kosten bestaan bijvoorbeeld uit het inventariseren van prijzen, het zoeken naar het beste product, het uitonderhandelen van leveringsvoorwaarden en ten slotte het opstellen en tekenen van een contract (bv Tijdink 1996). Wanneer transacties tot stand komen binnen een hiërarchie (een bedrijf of een andere vorm van organisatie) kan bespaard worden op deze kosten.

Vervolgens is de vraag aan de orde 'Why is not all production carried out by one big firm?'. Deze vraag wordt beantwoord door de 'diminishing returns on management'. Er moet constant de vergelijking worden gemaakt tussen de kosten van een transactie op de markt enerzijds en de marginale interne afstemmingskosten vermeerderd met de vergrote kans op allocatieve missers, die niet (op tijd) worden afgestraft door de markt, anderzijds (De Vries, 1992).

De relatie tussen de neoklassieke paradigma en de neo-institutionele economie wordt door Tijdink (1996) als volgt omschreven: de harde kern van de neoklassieke theorie blijft bestaan uit stabiele preferenties, rationeel keuzegedrag en evenwichten. De verschuiving van de aandacht bij de neo-institutionalisten zit hem in drie punten: 1) in plaats van bij de economische analyse de holistische onderneming als vertrekpunt te nemen, wordt gekozen voor het individu; hierdoor ontstaan er hier en daar verschillen in wat gunstig is voor de onderneming en wat voor het individu. 2) De verbreding van de omgeving, omdat ook maatschappelijke, technologische en juridische randvoorwaarden worden meegenomen in de analyse. En als laatste noemt Tijdink 3) de beperkte rationaliteit en beperkte beschikbaarheid van informatie.

Al is niet iedereen het ermee eens (bv Künneke, 1992), het lijkt mogelijk drie leerstukken te onderscheiden in de neo-institutionele theorie (Mol en Verbon, 1993; Buitelaar, 2002): 1) de transactiekosten theorie, 2) de eigendomsrechtenbenadering en 3) agent-principaal verhoudingen. In de volgende paragrafen zullen deze afzonderlijk aan de orde komen.

2.3.2. Transactiekostentheorie

Zoals gezegd stelt Coase keuze tussen markten en hiërarchie aan de orde. Williamson vervolgens beschrijft transacties aan de hand van drie eigenschappen: *asset specificity* (bronspecificiteit), *onzekerheid* en *frequentie*.

Asset specificity duidt op de mate waarin er specifieke investeringen nodig zijn voor een bepaalde transactie. Deze investeringen kennen dus een beperkte alternatieve aanwendbaarheid. Een voorbeeld uit de praktijk van het wegbeheer is de productie van kennis van bijvoorbeeld het technisch gedrag van verhardingen. Wanneer een aannemer deze investeringen doet maakt hij zich hiermee afhankelijk van de wegbeheerder; immers wie anders is er geïnteresseerd in deze informatie? Grotere asset specificity leidt doorgaans tot hogere transactiekosten. Het is dan ook de vraag of dergelijke kennis via het marktmechanisme geproduceerd zou worden. Voortbrenging via een hiërarchie ligt meer voor de hand.

Onzekerheid (of complexiteit) werkt ook transactiekosten verhogend. Er bestaat een duidelijk verschil tussen het kopen van een halfje bruin of een communicatiesatelliet. Bij het halfje bruin is het eenvoudig om alle eigenschappen van het product in de prijs tot uiting te brengen. Vraag en aanbod zijn overzichtelijk. Bij de satelliet spelen duizenden parameters die allemaal in de prijs tot uitdrukking moeten komen. Transactiekosten komen voort uit informatieproblemen. Deze informatieproblemen zijn groter naarmate er meer onzekerheid en complexiteit zijn.

Frequentie is de derde transactiekosten-verhogende eigenschap. Dit wordt verklaard door de redenering om te draaien. Het opzetten van een hiërarchie om te besparen op transactiekosten, brengt zelf bepaalde kosten met zich mee. Deze hiërarchie bespaart bij iedere transactie. Wanneer een transactie vaker voorkomt kunnen de kosten van de hiërarchie over een groter aantal worden verdeeld. Hiermee is de frequentie waarmee een transactie optreedt een relevante factor.

De mate waarin een transactie deze eigenschappen bezit is bepalend voor de relatieve hoogte van de transactiekosten. Deze relatieve hoogte is vervolgens weer bepalend voor de keuze voor markt of hiërarchie en welke vorm van hiërarchie (naar: Douma en Schreuder, 2002).

Karakteristieken als hoge asset specificity kunnen ertoe leiden dat een activiteit intern wordt uitgevoerd in plaats van via een markt of, wanneer toch wordt gekozen voor externe productie, wordt er gekozen voor een zogenaamd relationeel contract; een contract waarin partijen zich voor langere tijd aan elkaar binden en afspraken maken over de manier waarop zij met tussentijdse aanpassingen van het contract zullen omgaan. Dit 'relational contracting' is een tussenvorm tussen markt en hiërarchie (Douma en Schreuder, 2002; Kraan, 2003). Een term die in dit verband speelt is het hold-up-probleem. Hierbij heeft, na afsluiting van het contract (ex-post), de partij die de minste transactiespecifieke investeringen heeft gedaan, de mogelijkheid om met extra eisen te komen. Er is sprake van een *onvolledig contract*.

2.3.3. Eigendomsrechten

Een andere lijn die is voortgekomen uit het werk van Coase is die van de eigendomsrechten.
Dit leerstuk komt voort uit de vraag hoe om te gaan met externaliteiten. In wat later het 'Coase theorem' genoemd wordt stelt hij dat, onder een aantal voorwaarden, zogenaamde allocatieve efficiëntie bereikt wordt wanneer eigendomsrechten volledig verdeeld zijn, zonder dat het uitmaakt van wie ze zijn. Bij volledig verdeelde eigendomsrechten zal in het geval van externe effecten de ene partij de andere compenseren voor eventueel nadeel, op een zodanige manier dat voor beide een optimum wordt bereikt. Demsetz (1967) verwerkt dit in zijn property rights theory door er frictie aan toe te voegen. Hiermee worden ook situaties waar de verdeling van property rights niet volledig is, verklaard. De transactiekosten van deze toedeling van rechten wegen hier eenvoudigweg niet op tegen de kosten van het allocatieverlies.

2.3.4. Principaal-agentrelaties

Principaal-agentverhoudingen zijn terug te vinden in allerlei relaties waarin twee partners met elkaar zaken doen in een hiërarchische relatie. De kenmerken van een principaal-agentrelatie zijn 1) informatie asymmetrie en 2) belangentegenstelling.

In navolging van Foss (1995) worden vijf elementen onderscheiden die bepalend zijn voor principaal-agentrelaties.

1) De ene agent is de andere niet. Agenten kunnen verschillen in capaciteiten, ijver, betrouwbaarheid etc. De eigenschappen van de agent zijn mede bepalend voor hun competentie om de taak van de principaal uit te voeren. Deze eigenschappen zijn onzichtbaar voor de principaal, maar het is wel mogelijk er indirect iets over te zeggen. Een vakdiploma is een indicatie voor kwaliteit, maar geen 100% garantie. Hetzelfde geldt voor een goede of slechte reputatie.
2) De acties en beslissingen van de agent beïnvloeden naast zijn eigen nutsbeleving, ook die van de principaal. Het nut van de agent komt niet volledig overeen met dat van de principaal. Denk aan een automonteur die zijn tijd moet verdelen over verschillende auto's. De tijd en de aandacht die hij aan één auto wijdt kan hij niet gebruiken voor andere auto's, maar is wel bepalend voor de kwaliteit van zijn werk.
3) Er zijn onzekerheden in het spel. Deze onzekerheden zijn mede bepalend voor het uiteindelijke resultaat en niet beïnvloedbaar door principaal of agent. Voorbeelden hiervan zijn acties van concurrenten of het weer.
4) Er is uiteindelijk een resultaat. Dit resultaat is waarneembaar voor zowel agent als principaal en wordt, zoals gezegd bepaald door zowel de inspanning van de agent als bepaalde randomfactoren.
5) Heel belangrijk. Er is sprake van informatieasymmetrie. De agent heeft informatie die de principaal niet heeft. Dit kan zowel gelden voor informatie over de randomfactoren als voor de eigenschappen van de agent of de inspanning van de agent. De principaal kan wel achter (delen van) deze informatie komen, maar dan tegen kosten.

Verder gelden (de) drie vooronderstellingen van de neo-institutionele theorie, namelijk dat beide partijen zijn gebonden door een contract, dat beide partijen op een rationele manier streven naar 'nutsmaximalisatie' en dat er aan elke contractuele relatie transactiekosten zijn verbonden.

Uit de informatieasymmetrie en de (gedeeltelijk) tegengestelde doelen volgen twee bedreigingen voor de principaal. Adverse Selection (negatieve selectie) treedt op voordat er een contract tot stand komt (ex-ante) en moral hazard (moreel toeval) nadat er een contract of een overeenkomst gesloten is (ex-post). Zoals in de omkaderde tekst is te lezen, hebben beide fenomenen sterk te maken met informatie of de ontoereikendheid daarvan. In beide fenomenen wordt één betrokken partij benadeeld. Het is een eigenschap van de principaal-agentbenadering dat doorgaans wordt gekeken vanuit de optiek van de principaal. Er wordt dan gezocht naar mogelijkheden om onder deze benadeling uit te komen. Hiervoor worden institutionele arrangementen gezocht, die op hun beurt weer transactiekosten tot gevolg hebben.

Adverse Selection (als gevolg van) Hidden Information
Dit is de naam voor het verschijnsel dat één van de twee partijen die bij een potentiële transactie betrokken zijn, betere informatie heeft dan de ander en daar gebruik van maakt. (douma en Schreuder, 2002). Bij adverse selection maakt de principaal niet de optimale keuze omdat de agent inadequate informatie verstrekt over de uitgangssituatie, zijn capaciteiten of mogelijkheden (Ten Heuvelhof ea, 2003).

Het klassieke voorbeeld van adverse selection is dat van de ziektekostenverzekering (ontleend aan oa Douma en Schreuder 2002). Bij inschatting van de premie zal een verzekeraar in eerste instantie niet weten of iemand gezond is of niet. De premie zal zijn gebaseerd op de gemiddelde te verwachten ziektekosten. Vervolgens zullen vooral de mensen met een zwakke gezondheid interesse tonen voor een dergelijke verzekering aangezien zij een relatief lage premie betalen. Vervolgens zal blijken dat dit de gemiddelde te verwachten ziektekosten beïnvloedt gezien het relatief grote aantal mensen met een zwakke gezondheid.

Toepassing adverse selection op het wegbeheer

Hoe omvangrijker het contract, hoe meer onzekerheden er aan het contract zijn verbonden. Vergelijkbaar aan de markt voor auto's zou je ook kunnen zeggen dat er in de markt voor projecten het risico is van een 'lemon'. Je zou kunnen denken aan een site waarvan de grond vervuild is, er een exotisch dier nestelt of het gebied als een archeologische vindplaats wordt aangemerkt. Dit risico is voor de opdrachtgevende partij moeilijk in te schatten. Het is denkbaar dat dit risico voor de opdrachtgevende partij wel is in te schatten. Wanneer de overheid het voor het kiezen heeft om een traditioneel bestek aan te besteden, of een omvangrijk geïntegreerd contract, waarbij een substantieel deel van de risico's worden overgedaan naar de opdrachtnemende partij, is dit extra aantrekkelijk wanneer het vermoeden leeft dat we met een 'lemon' te maken hebben. Dit kan zijn omdat er wordt gewerkt met een nieuwe technologie, op een heterogene grondslag, etc.
Bij toenemende complexiteit, neemt ook de kans op een lemon toe. Het gevolg is dat partijen zich in hun prijsstelling zullen indekken voor dergelijke risico's en de prijs omhoog gestuwd wordt.

Moral hazard of hidden action
Wordt gebruikt voor het fenomeen dat mensen na afsluiting van een contract (ex-post) hun gedrag aanpassen aan de bepalingen in het contract, maar op zo'n manier dat het niet is te controleren voor de andere partij (vandaar, informatieprobleem). Binnen het contract doet de agent dingen die in haar voordeel zij, maar niet mogen of waarvan vermoed kan worden dat ze de belangen van de principaal schaden.

Een klassiek voorbeeld van dit fenomeen komt voort, net als de voorgaande paragraaf, uit de verzekeringswereld. Het te verwachten dat mensen na afsluiting van een verzekering, vaker schade leiden dan ervoor. Dit wordt verklaard door veranderd gedrag. Mensen met een verzekering kunnen het zich bijvoorbeeld veroorloven wat minder secuur met hun eigendommen om te springen, hetgeen leidt tot meer schade; er sprake van een incentive voor dit onwenselijke gedrag.

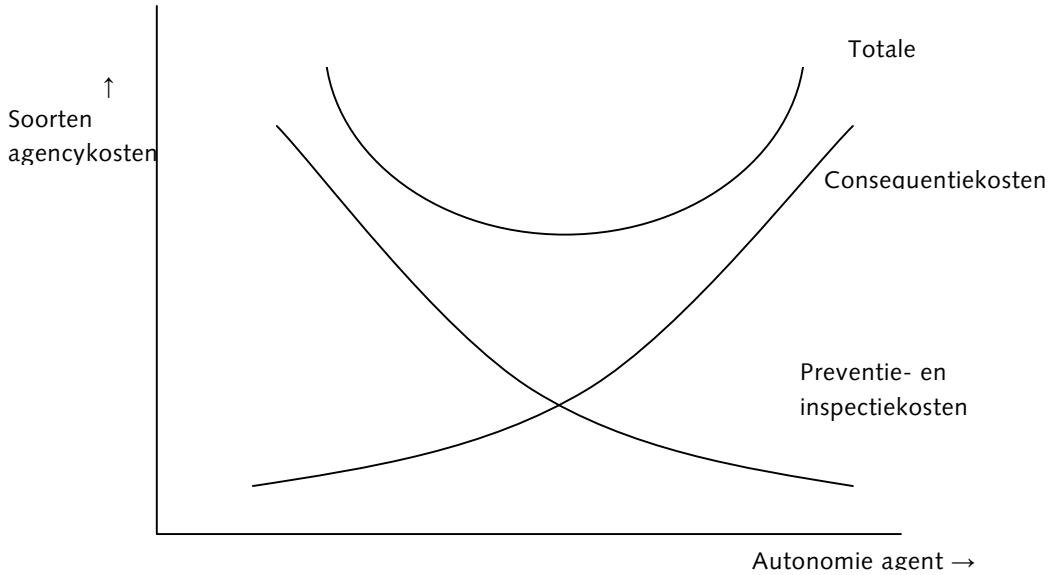
Een toepassing van het begrip moral hazard is te zoeken in het gedrag van een aannemer. Zo is het voorstelbaar dat bij een contract waarin de aanneemsom is berekend inclusief materiaal, zorgvuldiger met grondstoffen wordt omgesprongen, dan in een contract waarin gerekend wordt exclusief grondstoffen, of waarin wordt gewerkt voor uurloon.

De specifieke vorm van transactiekosten bij principaal-agentrelaties zijn de zgn. agencykosten, die in een deel van de literatuur (bv Neelen in Mol en Verbon, 1997) worden verdeeld in drie categorieën:

1) Preventiekosten	(randvoorwaarden)
2) Monitoringkosten	(controles)
3) Consequentiekosten	(verlies)

De eerste twee kostencategorieën treden op ter voorkoming van de derde; de eerste twee en de laatste zijn interdependent, zoals in figuur 1 is uitgebeeld.

In bijlage III wordt een aanvullend analysekader gepresenteerd waarmee Neelen (1997) factoren die van invloed zijn op de relatieve hoogte van de agencykosten identificeert. Dit schema zal, ook in bijlage III, worden gebruikt om de twee varianten uit hoofdstuk 3 naast elkaar te leggen.



Figuur 1: Preventie- en inspectiekosten vs. consequentiekosten (Neelen, 1997)

In de literatuur zijn vanaf de jaren '70, toen de theorie opkwam, twee stromingen ontstaan. Enerzijds is er de analytische (normatieve) stroming (aangeduid met principaal-agent) die zich, onder strikte vooronderstellingen bezighoudt met het analyseren van optimale beloningsstructuren. De sterke aannames maken dat deze stroming tot eenduidige conclusies komt, maar op enige afstand van de praktijk blijft. Daarnaast is er de empirische (positieve) stroming (waarvoor de term *agencytheorie* gebruikt wordt), waarin principaal-agentrelaties en hun eigenschappen worden gebruikt om empirie te duiden. Deze stroming blijft dichter bij de realiteit maar conclusies kunnen minder stellig uit de veronderstellingen afgeleid worden. Voor een beschrijving van dit onderscheid en de toepasselijkheid daarvan in de publieke sector zie De Vries (1992) In deze studie wordt het onderscheid genegeerd en worden de termen door elkaar gebruikt.

Commentaar op de theorie bestaat eruit dat kosten niet meetbaar zouden zijn en dat de theorie daarmee een wat speculatief karakter zou houden. Ter Bogt (1998) brengt hier tegenin dat de problemen met de meetbaarheid nog niet betekenen dat het neo-institutionele kader (bv de theorie van principalen en agenten) op voorhand zonder praktisch belang is. Ook een kwalitatieve beschrijving van kosten en veranderingen, waar mogelijk aangevuld met concrete gegevens, kan zinvol zijn.

2.4 RISICOWAARDERING

Uit de agencyproblematiek vloeien vraagstukken voort ten aanzien van de beloning van de agent door de principaal. Het voert hier te ver om daar diep op in te gaan; er zal volstaan worden met enkele opmerkingen over de aard van het productieproces en over risicowaardering. Deze aspecten spelen namelijk een grote rol bij het ontwerp van een beloningsstructuur.

De principaal kan ervoor kiezen de agent te belonen voor het resultaat (Douma en Schreuder (2002) spreken dan van een 'rent-contract') of goed te monitoren terwijl een vaste beloning wordt gehanteerd (Douma en Schreuder: 'wage-contract'). Deze keuze hangt af van twee sets van twee factoren (Foss, 1995). Allereerst de aard van het productieproces. Hierbij moet rekening gehouden worden met de relatieve moeite waarmee de actie van de agent resp. het resultaat daarvan kan worden gemeten en gewaardeerd. Het is aannemelijk dat in een situatie waarbij het makkelijk is vast te stellen of de agent zijn best heeft gedaan, beloning op basis van deze actie plaatsvindt, terwijl waar het gemakkelijker is vast te stellen wat er geproduceerd is, er beloond wordt op basis van prestatie. De andere factor is de invloed van de acties van de agent op het uiteindelijke

resultaat. Wanneer hiertussen geen, of een zwak verband bestaat (bijvoorbeeld omdat er grote onzekerheid in de omgeving is of omdat de agent afhankelijk is van een keten), is het niet logisch te belonen voor het resultaat, maar ligt een wage-contract meer voor de hand.

De andere categorie van factoren is de relatieve risicowaardering van principaal en agent. Verschillende partijen waarderen risico verschillend. Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat agenten risico-avers zijn. Dit betekent dat zij, wanneer zij kunnen kiezen tussen een vaste beloning of één met een random-factor (met dezelfde verwachtingswaarde natuurlijk), zij zullen kiezen voor de vaste beloning (of andersom, een vergoeding verlangen voor de onzekerheid).

Traditioneel worden principalen verondersteld risico-neutraal te zijn vanwege het grote aantal verschillende projecten waarin zij negatieve en positieve effecten tegen elkaarkunnen wegstrepen. Deze traditionele verhouding is er de reden voor dat niet veel vaker gekozen wordt voor een rent-contract. Immers bij een rent-contract heeft de agent een prikkel om harder te werken aangezien een beter resultaat doorwerkt in zijn beloning (ook wel: goal-alignment). Daar tegenover staat dat de agent een vergoeding voor de onzekerheid verlangt. De principaal moet dus kiezen waarmee hij beter af is, een agent die niet maalt om de uitkomst van zijn acties, of het betalen van een onzekerheidsvergoeding.

Uit bovenstaande blijkt ook dat bij een gelijke waardering van risico's, een rent-contract leidt tot verkleining van de agencyproblematiek. Het beloningsvraagstuk verdwijnt wanneer de aanspraken op de winst volledig worden toegewezen aan de partij die de verborgen beslissing neemt (Hendrikse, 1998).

2.5 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk is de theorie verkend waarmee de twee varianten van wegbeheer die in het volgende hoofdstuk worden geïntroduceerd, in het vierde hoofdstuk tegen het licht zullen worden gehouden.

De neo-institutionele economie onderkent dat uit informatieproblemen transactiekosten voortkomen. Organisaties zijn vormen om te bezuinigen op deze kosten. Bij de vergelijking van verschillende organisatievormen bieden inzichten uit de neo-institutionele theorie dan ook bruikbare hulpmiddelen.

In de literatuur zijn drie stromingen te onderscheiden. De transactiekostentheorie behandelt afwegingen tussen markt en hiërarchie. De eigendomsrechtentheorie heeft de consequenties van de verdeling van rechten op de aanwending van bronnen als onderzoeksobject. De principaal-agenttheorie, neemt de specifieke relatie tussen twee actoren onder bepaalde omstandigheden onder de loep.

De principaal-agenttheorie biedt mogelijkheden om de verstandhouding tussen de spelers in de twee varianten van wegbeheer te onderzoeken. Principaal-agentrelaties zijn de relaties tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer in een situatie van ongelijk verdeelde informatie. Omdat beide partijen hun eigen doelen nastreven en deze niet (altijd volledig) overeenkomen, leiden informatieproblemen tot transactiekosten (agencykosten) (*Deelvraag 1*). In bijlage III wordt een analyseschema gepresenteerd, waarmee aspecten die van invloed zijn op de relatieve hoogte van de agencykosten, in beeld worden gebracht.

De manier waarop partijen tegenover risico's staan is van invloed op de manier waarop de beloning in een agencyrelatie wordt vormgegeven. Veranderingen in de waardering van risico's door de partijen zullen van invloed zijn op hun relatie.

HOOFDSTUK 3 DE VARIANTEN

3.1 INLEIDING

Na in het vorige hoofdstuk de theorie te verkennen waarmee gewerkt zal worden komt in dit hoofdstuk het onderzoeksobject aan bod. De huidige situatie in het wegbeheer wordt beschreven, waarna de twee varianten aan de orde komen. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) zal de theorie worden toegepast op de huidige situatie en de varianten.
Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: allereerst wordt een beschrijving van de huidige situatie (t=0) gegeven. De verschillende actoren worden geïntroduceerd en hun doelen worden nagegaan. Na de beschrijving van de huidige situatie zal worden gekeken naar de invloed van de invoering van kilometerprijs in het wegbeheer. Dit levert de beschrijving van variant één op. Deze systeemwijziging staat aan de basis voor deze studie en is de aanleiding om ook de tweede variant te onderzoeken. Deze tweede variant ontstaat wanneer gezocht wordt naar de betekenis van een private wegbeheerder. In de rechterkantlijn zijn in de loop van hoofdstuk drie en vier overzichtjes geplaatst van de relatie en de variant die behandeld wordt. t=0 staat hierin voor de huidige situatie.

De verschillende varianten staan gepositioneerd in de matrix hiernaast.
Eerst zal een overzicht gegeven worden van de huidige situatie. In Nederland is sprake van een publieke wegbeheerder en geen beprijzing. Variant één ontstaat wanneer een kilometerprijs wordt geïntroduceerd. In variant twee wordt het wegbeheer niet langer publiek, maar privaat uitgevoerd. Deze situatie is ten dele vergelijkbaar met de praktijk in Italie, waar de autostrada door een private onderneming wordt beheerd met geld uit tolheffing.

Kilometerprijs	Publiek	Privaat
Niet	t=0	N.v.t.
Wel	Variant 1	Variant 2

Wegbeheer

Eén van de kwadranten is niet ingevuld. Situaties zonder betaling voor gebruik, maar met privaat wegbeheerderschap, komen namelijk (bijna) nergens voor en zijn ook niet te verwachten. In het eerste hoofdstuk is er al even op ingegaan en in bijlage I wordt de economie van het de kilometerprijs verder uitgediept. Op basis van de criteria van rivaliteit en exclusiviteit ligt het niet in de lijn dat een product dat niet exclusief is (zoals een wegennet zonder beprijzing), door een private onderneming voortgebracht of geëxploiteerd wordt.

In de volgende paragrafen worden de huidige situatie en de varianten beschreven. Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder en die tussen wegbeheerder en uitvoerder. Deze relaties zullen het onderzoeksobject vormen en in hoofdstuk 4 geplaatst worden in het kader van de principaal-agenttheorie.

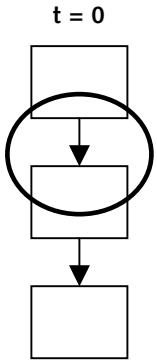
Over 'de huidige situatie'
Allereerst komt de huidige situatie aan bod. Dit vormt het vertrekpunt van de studie (t=0). Rijkswaterstaat is echter in beweging. Per 1 januari 2006 zullen er een groot aantal wijzigingen in de formele relatie met het departement in werking treden. Dit zal in de doelen van de uitvoeringsorganisatie wel iets, maar niet veel veranderen. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

3.2 HUIDIGE SITUATIE

3.2.1. Opdrachtgever-Wegbeheerder

Opdrachtgever

In de verhouding tussen de opdrachtgever, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en haar uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, staan de doelen van de opdrachtgever centraal. Deze staan verwoord in de missie van V&W (zie kader) en vertegenwoordigen het 'publiek belang'. Bij de bepaling van wat dat publiek belang nu is kan worden teruggevallen op één van de vele studies naar publieke belangen. Zo is er het werk van de WRR (2000), Nyfer (2003) en Teulings ea (2003), de uitgave van het ministerie van Economische zaken (2000) en de visie van zelf V&W (2003) op publieke belangen in netwerksectoren. Deze V&W publicatie is hier erg bruikbaar. De publieke belangen in netwerksectoren die genoemd worden zijn:



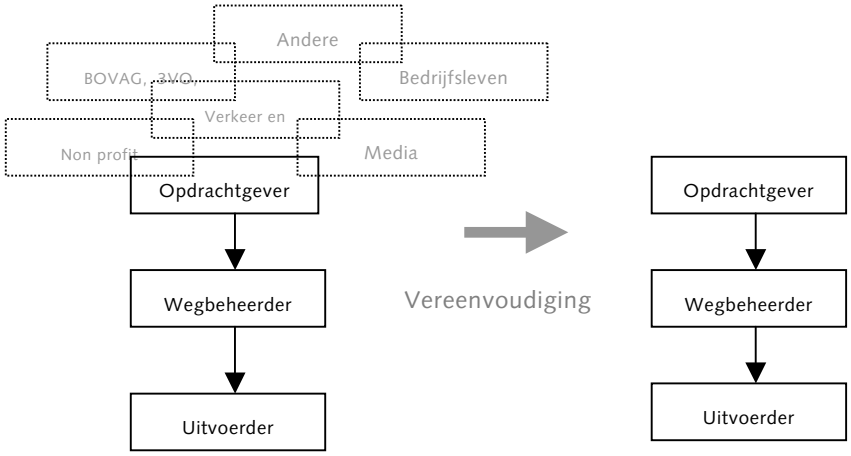
- Beschikbaarheid (onder meer van een bepaald niveau van duurzaamheid en veiligheid) tegen een optimale prijs;
- Continuïteit van levering;
- Bescherming van gebonden afnemers;
- Beschikbaarheid van voldoende goede informatie om controle uit te oefenen;

Ministerie van Verkeer en Waterstaat "Vertrouwd met water, vooruitstrevend in verbindingen" Missie V&W: 'Nederland duurzaam beschermen tegen water en zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit'.	Rijkswaterstaat is de rijksdienst die zorgt voor: • droge voeten, • voldoende en schoon water, • wegen en vaarwegen en • veilig verkeer. *Rijkswaterstaat, wel degelijk*

Tabel 1: Missie Verkeer en Waterstaat vs. Rijkswaterstaat

Hiernaast gelden nog de minder universele doelstellingen op de kortere termijn, bijvoorbeeld als reactie op incidenten. Dit kunnen doelen zijn die direct ingegeven zijn uit de politiek of die voortvloeien uit acties van andere overheden.

Zoals al in het eerste hoofdstuk opgemerkt is de 'opdrachtgever' een vereenvoudigde weergave van een complex samenspel van actoren die hun invloed willen doen gelden op het werk van de wegbeheerder. Wanneer al deze partijen afzonderlijk worden beschouwd blijken ook de vele gezichten van wat net zo eenduidig werd omschreven als het 'publiek belang'. Het blijkt dat er vele versies van dit belang zijn. In het beste geval verschillen ze van nuance, maar reglematig spreken ze elkaar tegen. Het voorbeeld van de bereikbaarheid van regio's tegenover de bescherming van natuur en milieu spreekt hierbij voor zich. Een belangrijke factor in het belang van V&W is dat de minister deel uitmaakt van het kabinet en daarmee over de volle breedte verantwoordelijk is voor het regeringsbeleid, niet alleen voor het hoofdwegennet. In de studie kan dit vertaald worden met veranderlijke doelen, maar het is belangrijk te onderkennen dat hiermee een deel van de dynamiek uit de praktijk verloren gaat in het model.



Figuur 1: Vereenvoudiging 'opdrachtgever'

Wegbeheerder
De doelen van RWS sluiten voor een belangrijk deel aan op die van de opdrachtgever (het ministerie van Verkeer en Waterstaat) (zie: Rijkswaterstaat, 2003). Ondanks de grote overeenkomst komen echter hier en daar verschillen aan de oppervlakte. Zo zal RWS, vanwege haar afstand van de politiek, minder waarde hechten aan resultaten op de korte termijn. Als doel voor RWS zelf, geldt net als voor veel overheidsorganisaties het voorbestaan van de dienst op zich. Schwarz (1993) geeft hiervoor het argument dat een samenleving heeft geïnvesteerd in een uitvoeringsorganisatie als RWS. De kennis en kunde van de organisatie vertegenwoordigen maatschappelijk kapitaal. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat, om dit kapitaal duurzaam te beheren.

Nood-onderhoud
Een voorbeeld waar de doelen uit elkaar hebben gelopen is de het geval van het nood-onderhoud van november 2004. Enkele wegen bleken niet aan de normen te voldoen en politiek was er druk om deze 'onveilige situatie' snel op te heffen. Dit moest vervolgens in november gebeuren. Zowel de lage temperatuur als de neerslag maken november ongeschikt voor dit werk, zodat het werk enkele maanden later opnieuw uitgevoerd moest worden. Het overlagen van enkele honderden meters wegdek in november was vanuit V&W wel te begrijpen, maar niet de beste oplossing vanuit het gezichtspunt van RWS. RWS had voor de korte termijn waarschijnlijk liever gekozen voor waarschuwingen en een aangepaste maximumsnelheid en in het voorjaar in alle rust een kwalitatief hoogwaardige nieuwe deklaag aangebracht.

Omdat de doelstellingen van de opdrachtgever en wegbeheerder niet altijd precies overeenkomen streven uitvoeringsorganisaties doorgaans naar een maximale vrije (bestedings)ruimte. Het komt de bedrijfsvoering van RWS ten goede dat budgetten niet vooraf in hele specifieke titels zijn verdeeld.

In de inleiding werd gemeld dat RWS in beweging is en dat dit van invloed is op de positie van de wegbeheerder ten opzichte van het departement. Per 1 januari 2006 is RWS een baten-lastendienst (ook wel een agentschap). Een agentschap is een overheidsdienst die intern verzelfstandigd is. Het agentschap valt nog wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar heeft ruimere mogelijkheden voor een bedrijfsmatige aansturing van de organisatie. Bij interne verzelfstandiging loopt de aansturing niet meer in de eerste plaats via de hiërarchieke lijn, maar via de specificaties van een managementcontract tussen de publieke principaal en de dienst (Hazeu, 2000). Op bepaalde terreinen (voornamelijk beheer en onderhoud en verkeersmanagement) waarvan het ministerie onderkent dat de doelen van RWS en V&W overeenkomen wordt de uitvoeringsorganisatie meer vrijheid gegund om 'naar eigen inzicht' haar activiteiten te ontplooien. Er zijn contracten opgesteld over te leveren prestaties en de middelen die hiervoor nodig zijn. Sturing krijgt hiermee een minder hiërarchisch (budgettair), en meer een 'markt' karakter (quid pro

quo). In afspraken (service-level agreements, kortweg SLA's) wordt vooraf bepaald wat geleverd wordt en welke vergoeding daartegenover staat. Achteraf worden de partijen hierop afgerekend.

Op andere terreinen, die meer in de politieke belangstelling staan, blijft de relatie als vanouds, met een ministerie dat op basis van budgetten aangeeft aan de uitvoeringsorganisatie wat er van haar verwacht wordt. De instelling van een baten-lastendienst verandert niets aan de formele hiërarchische relatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie. Er wordt alleen meer duidelijkheid beoogd.

> *'Met groot genoegen kan ik jullie melden dat we definitief een agentschap worden (...) Met het agentschap worden we slagvaardiger, efficiënter en transparanter.'*
>
> L.H. Keijts (Directeur-Generaal Rijkswaterstaat) in een mail naar alle medewerkers op 19/12/05

Het idee achter de agentschapsvorming is dat er een prikkel is om doelmatiger te werken. Kostenbewustzijn wordt gestimuleerd door de relatie tussen kosten en prestatie expliciet in een managementcontract vast te leggen. Kraan (2003) wijst er echter op dat het 'een bekend misverstand met betrekking tot de doelmatigheidsprikkel in verzelfstandigde overheidsdiensten is dat [de besparingen] geheel of ten dele mogen worden behouden.' Hij gaat verder: 'Bij afwezigheid van een residuele gerechtigde heeft niemand belang bij toename van de kasmiddelen of vermogensaanwas van de verzelfstandigde dienst.' Wellicht dat de combinatie van een BL-stelsel en het kasstelsel voor variabel onderhoud en nieuwbouw dit bezwaar deels wegneemt. Door uit te gaan van het belang van de verzelfstandigde dienst om zoveel mogelijk discretionaire ruimte in het budget te realiseren valt te verwachten dat de doelstellingen waarover geen verschil in interpretatie kan bestaan (bv instandhouding, verkeersmanagement), zo voordelig mogelijk worden gerealiseerd. Minder ondubbelzinnige investeringen (nieuwbouw) blijven volledig hiërarchisch toegewezen.

In de inleiding is aangegeven dat de doelen van het agentschap RWS wellicht iets verschuiven ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Ook hier gaat het dan om de veronderstelde wens van RWS om zoveel mogelijk van haar budget vrij te besteden. Met de instelling van het baten-lasten stelsel is RWS vrij om voor een deel van de budgetten zelf te bepalen hoe zij het best ingezet kunnen worden om aan de doelstellingen te voldoen. Dit geld mag ook 'over de jaren heen' meegenomen worden. Wanneer we aannemen dat RWS graag zoveel mogelijk vrij besteedt, kan dit een voorkeur voor de titel 'beheer en onderhoud' met zich meebrengen, omdat werkzaamheden op deze titel onder het regime van het baten-lasten stelsel vallen.

De grotere autonomie die doorklinkt in het agentschapsmodel, is ten dele schijn. De transparantere sturingsrelaties en de mate waarin kosten aan producten zijn gekoppeld, maken een effectieve controle mogelijk. Agentschappen hebben zelfs het gevoel dat ze continu onder controle van het moederdepartement en Financiën staan. Met een dergelijke strakke controle en sturing neemt hun gepercipieerde autonomie juist af (Bestebreur ea, 2003). Hier wordt wel naar verwezen als de 'verzelfstandigingsparadox' (Smullen ea, 2001).

Relatie

De aansturing van RWS door V&W gebeurt op basis van een contract tussen de Secretaris Generaal van V&W en de DG RWS (D1-D2 in V&W-jargon; Hiermee worden de verschillende managementlagen in het departement bedoeld. D1 = Secretaris Generaal V&W, D2 = Directeur Generaal RWS, D3 = HID (Hoofdingenieur-Directeur) regionale Dienst). Het is voor het beleidsdepartement de vraag wat zij kan verwachten van RWS en hoeveel budget daarvoor nodig is. Vervolgens moet het beleidsdepartement controleren of RWS het geld inzet waar het bedoeld is.

Tussen departement en agent is informatie ongelijk verdeeld. V&W heeft doelen waarvoor maatregelen nodig zijn. Op veel terreinen ontbreekt bij het beleidsdepartement echter de kennis om zelfstandig de juiste maatregelen te kiezen. Illustrerend is dat er een aparte sturingsrelatie is bedacht voor het zogenaamde BOA, het beleidsondersteunend advies. Het gaat om capaciteit van Rijkswaterstaatpersoneel om mee te werken aan het formuleren van beleid. Deze expertise wordt als het ware 'ingekocht' door Verkeer en Waterstaat. RWS heeft kennis om de juiste maatregelen aan doelen te koppelen. Dit komt deels omdat zij dichter op de uitvoering staat en deels omdat RWS actief kennis produceert, bij de specialistische diensten.

Waar zich de belangentegenstelling toont is bijvoorbeeld bij de bepaling van budgetten. Wanneer het aan RWS ligt, is er altijd te weinig geld. Zo zal er altijd wel een wegvak zijn dat aan vervanging toe is en altijd wel een onderzoek de moeite waard zijn. Het is aan de principaal V&W om hier doorheen te kijken en te betalen voor wat écht noodzakelijk is. Bij het bepalen hiervan is V&W afhankelijk van de informatie die RWS verschaft, maar zal zij deze informatie op één of andere manier willen valideren.

Ook bij de prioritering tussen verschillende modaliteiten kunnen bij V&W andere doelen spelen dan bij RWS. Mobiliteit bestaat uit verschillende modaliteiten (fiets, OV, auto, etc), terwijl de wegbeheerder alleen wordt aangekeken op het functioneren van het (hoofd)wegennet, en niet op de andere modaliteiten (overigens zijn de primaire vaarwegen ook een verantwoordelijkheid van RWS). De wegbeheerder heeft de informatie om voorspellingen te doen over elasticiteiten en de afwegingen van mensen om te kiezen voor bijvoorbeeld trein of auto. Deze informatie is onmisbaar om de juiste beslissingen te kunnen nemen.

Vast onderhoud

Ter illustratie van de verhoudingen tussen opdrachtgever en wegbeheerder wordt gekeken naar het vast onderhoud. Dit vaste onderhoud is een scherp omschreven taak waarvan de inhoud zowel op D2-D3 niveau als op het niveau D3-aannemer goed omschreven staat. Met vast onderhoud bedoelen we het reguliere onderhoud aan 'groen, zwart, wit, blauw en grijs' (zie tabel). Onderhoud dat niet regulier is zoals bijvoorbeeld het overlagen, behoort niet tot het vast onderhoud (dit wordt 'variabel onderhoud' genoemd).

Begrip	*Omschrijving*	*Voorbeeld*
Groen	Bermen	Maaien
Zwart	Asfalt	ZOAB schoonmaken
Blauw	Bebording	Herstelwerkzaamheden
Wit	Strepen	Strepen trekken
Grijs	ICT voorzieningen	Lussen id weg/ DRIPs

Tabel 1: Indeling categorieën vast onderhoud

Het agentschap RWS werkt in haar relatie met de opdrachtgever (SG V&W, ook wel D1) met drie sturingsmechanismen, prestatiesturing, projectsturing en sturing op basis van capaciteitsafspraken. Projectsturing en capaciteitssturing zijn grofweg van toepassing bij nieuwbouw en groot variabel onderhoud respectievelijk beleidsondersteunend advies. Bij projectsturing wordt gewerkt met een budget waarbinnen een project moet worden uitgevoerd, terwijl bij capaciteitsturing alleen gestuurd wordt op de input, het aantal fte's. Prestatiesturing is aan de orde voor verkeersmanagement en beheer, onderhoud en ontwikkeling, voor zover het 'vast' en 'klein variabel onderhoud' betreft. Hierbij wordt voor een vooraf bepaald niveau van dienstverlening een vooraf bepaalde vergoeding betaald.

De contractuele relatie tussen V&W en Rijkswaterstaat bestaat uit een contract tussen de SG V&W en de DG RWS; het *managementcontract*. Tussen de DG en HID (D2-D3 niveau) vinden gesprekken plaats waarin afspraken gemaakt worden over wat er van de verschillende diensten verwacht kan worden en hoeveel geld hiervoor nodig is. Vervolgens worden deze afspraken doorvertaald in het contract tussen RWS en de SG van V&W. Dit is opmerkelijk omdat de afspraken tussen de SG en RWS

worden afgeleid van wat er met de diensten is afgesproken en niet andersom. De relatie is te vergelijken met die tussen een architect en zijn klant; de klant stelt de randvoorwaarden en enkele prioriteiten waarna de architect een ontwerp maakt. Dit legt hij voor aan de klant die het voorstel accordeert.

In de relatie D2-D3 worden afspraken gemaakt op basis van SLA's. Vervolgens worden de activiteiten uit deze SLA's uitbesteed door de regionale diensten aan aannemers. Een voorbeeld van de SLA's voor vast onderhoud is bijgevoegd in bijlage II. Hiermee is een idee te krijgen van het niveau waarop de afspraken tussen het ministerie van V&W en Rijkswaterstaat worden vastgesteld.

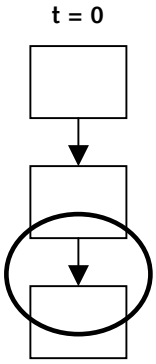
Bij de afspraken tussen V&W en RWS komen informatieproblemen voor. Het departement wenst bijvoorbeeld dat de wegen 'in goede staat' zijn. V&W betaalt een bepaald bedrag aan RWS om ze in deze goede staat te houden. Vervolgens komt de vraag op wat verstaan dient te worden onder 'in goede staat'. RWS heeft kennis van de technische specificaties die nodig zijn om het begrip 'in goede staat' te vertalen naar een werkbare SLA. De relatie tussen vast onderhoud en variabel onderhoud (wanneer dagelijks goed wordt onderhouden gaat het materiaal langer mee, hetgeen variabel onderhoud spaart), de relatie tussen vast onderhoud en verkeersveiligheid (bijvoorbeeld de zichtbaarheid van verkeerstekens) etc. zijn bekend bij RWS. V&W moet afgaan op de adviezen van RWS en tegelijkertijd een afweging maken tussen allerlei belangen, terwijl RWS zich 'alleen' zorgen hoeft te maken over het hoofdwegennet.

Zoals gezegd zijn wordt er in de regionale diensten gewerkt met SLA's. Van de SLA's voor het hoofdwegennet zijn er twee 'hard', dat wil zeggen, objectief meetbaar en in een cijfer uit te drukken. Dit zijn de eisen van stroefheid en spoorvorming. De andere SLA's zijn 'zacht' en worden gecontroleerd middels *audits* en *benchmarks*. Er wordt gecontroleerd op basis van het zogenaamde basis onderhoudsniveau. Dit is het ijkpunt voor de staat van de infrastructuur. Wanneer een district uitsluitend aandacht heeft voor het halen van de harde SLA's van stroefheid en spoorvorming, komen de andere eisen en disciplines in het gedrang.

Huidige situatie Opdrachtgever-Wegbeheerder:
Doelen komen overeen; met een minimaal verschil vwb lange termijn (RWS) vs. korte termijn (V&W);
Informatieasymmetrie leidt tot een zeer grote invloed van de wegbeheerder op het beleid van de opdrachtgever;
Beweging naar een formelere en meer functionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie;
Wegbeheerder kan als agentschap efficiënter werken aan gemeenschappelijke doelen, terwijl bij politiek gevoeliger onderwerpen de hiërarchie gehandhaafd blijft;

3.2.2. Wegbeheerder-uitvoerder

Wegbeheerder



Het belang van de wegbeheerder is beschreven bij de behandeling van de relatie met de opdrachtgever. Het zo goed mogelijk vertalen van de beleidsdoelstellingen die met het ministerie zijn overeengekomen naar (functionele) bestekken, deze vervolgens in de markt zetten en bewaken. Hierbij wil de wegbeheerder zo veel mogelijk profiteren van de expertise van de aannemer. Eén van de indicatoren waarop gestuurd wordt is de *hoeveelheid uitbesteed werk per omgezette Euro*. Hierin komt de 'markt tenzij…' duidelijk naar voren; RWS wil zo min mogelijk zelf doen.

Uitvoerder

Het belang van de uitvoerder is zoveel mogelijk geld verdienen aan het werk dat in opdracht van de wegbeheerder gedaan wordt. De continuïteit van de onderneming is een tweede doel. Voor dit tweede doel is de relatie met opdrachtgevers belangrijk. Aannemers zijn gebaat bij een constante hoeveelheid werk. Wanneer de hoeveelheid werk schommelt zitten aannemers namelijk met vaste kosten. Hiermee is de voorkeur van aannemers voor langlopende onderhoudscontracten te verklaren. Het biedt hun de mogelijkheid flexibeler te plannen en daarmee de kosten uit te sparen die met over- of ondercapaciteit gepaard gaan.

Daarentegen zijn aannemers risico-avers. Dat wil zeggen dat zij gecompenseerd willen worden voor de onzekerheid van hun resultaat. Een vaste beloning van 100.- Euro wordt daarom meer gewaardeerd dan 50% kans op een beloning van 200.- Euro (Hendrikse, 1998). Deze risico-aversiteit spreekt dus juist tegen het aannemen van langlopende contracten aangezien de werkzaamheden niet vooraf kunnen worden overzien.

Relatie

Over de relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder is de afgelopen jaren een hoop te doen geweest. De parlementaire enquête Bouwnijverheid in de jaren 2002-2003 was het hoogtepunt van een serie onthullingen. Bouwbedrijven bleken onderling, maar ook in hun relatie tot publieke opdrachtgevers, betrokken bij onregelmatigheden. Deze affaires hebben integriteit en transparantie in de relatie tussen publieke opdrachtgevers en aannemers extra in de belangstelling geplaatst. Enerzijds zoeken zij elkaar op en experimenteert RWS met nieuwe contractvormen en PPS constructies, anderzijds vraagt de nasleep van de parlementaire enquête om verzakelijkte relaties. Er ligt een opgave om contractvormen te bedenken waarin integriteit en transparantie worden gecombineerd met samenwerking.

Wantrouwen speelt een grote rol in de verhoudingen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in de bouwsector. Opdrachtgevers hebben het gevoel dat aannemers hen proberen pootje te lichten terwijl aannemers van opdrachtgevers denken dat ze altijd voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten en daartoe aannemers tegen elkaar uitspelen (aannemers noemen dit 'leuren'). Het is niet gezegd dat hiermee alle relaties in de bouwsector getypeerd zijn, maar zeker op de buitenwereld komt het zo over.

Zoals gezegd is de wegbeheerder voor de gespecialiseerde uitvoeringskennis vaak afhankelijk van de aannemer. Voor het afsluiten van het contract kan nog gekeken worden naar andere aannemers en kan hen gevraagd worden naar hun oplossingen. Tijdens de uitvoering kan de wegbeheerder echter niet altijd in de gaten houden waar de aannemer mee bezig is en of dat wel overeenkomt met zijn wensen. Om toch aan informatie te komen wordt gewerkt met onafhankelijke controleurs. Hiermee wordt het informatieprobleem verkleind, maar wel tegen aanzienlijke kosten. Vanuit de onvrede die hierover bestaat worden nieuwe samenwerkingsvormen verkend.

PPS
In de relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder komen steeds meer PPS initiatieven op. Deze vormen kunnen gezien worden als vorm om met informatievraagstukken om te gaan. Bij PPS-constructies valt te denken aan een project waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer risico's gezamenlijk delen. De verwachting is dat in dergelijke projecten meer betrokkenheid is en partijen actiever informatie delen, omdat beide partijen gebaat zijn bij een gunstig resultaat.

Vast onderhoud
In het contract tussen RWS en aannemers worden de eisen uit de SLA's vertaald naar functionele bestekken waar de aannemer een prijskaartje aan hangt. In deze relatie worden meer harde afspraken gemaakt. Ook al wordt meer en meer gewerkt met functionele bestekken, er moet veel vastgelegd worden om tot afrekenbare prestaties te komen.

Tot enkele jaren geleden, gaf RWS op districtsniveau aanwijzingen aan de aannemer op het niveau van: 'graag het gras maaien'. Tegenwoordig staat in het bestek: gras niet hoger dan x m. (Zie modelcontract droog in Bijlage II) Het voordeel hiervan is dat beter gebruik wordt gemaakt van de uitvoeringskennis van de aannemer. Wanneer het om het gras gaat is dit een goed te controleren opdracht, die zelden tot grote onenigheid zal leiden. Op andere terreinen is dit echter niet het geval. Bijvoorbeeld bij het schoonmaken van het wegdek. Het is onmogelijk om af te spreken dat 100% van het areaal aan de norm voldoet. Er wordt dus een lager percentage overeengekomen, bijvoorbeeld 90%. Wanneer nu later blijkt dat de aannemer technisch gezien 95% schoon asfalt kan realiseren, is het natuurlijk niet de bedoeling dat hij willens en wetens de laatste 5% links laat liggen. Dat is niet in de geest van de afspraken, maar er ook niet mee in strijd.

Recent is binnen RWS een verkenning gedaan naar de praktijk rond de zogenaamde *prestatiebestekken* (Rijkswaterstaat, 2005). Belangrijke aanbevelingen uit dit rapport waren
- Uniforme interpretatie van prestatie-eisen;
- RWS en aannemers hebben moeite met het ramen van deze nieuwe contracten;
- Meer aandacht voor areaalgegevens;
- Introductie van asset-management en daarmee van het denken in 'life-cycle costs';:

Een observatie was dat het niet altijd vanzelfsprekend is dat aannemer en wegbeheerder gegevens over de staat van het areaal of van objecten uitwisselen. Er is geen reden om aan te nemen dat dit opzettelijk gebeurt, maar strategisch gedrag ligt hierbij op de loer. Ook bestaat het gevaar dat RWS te weinig kennis van de uitvoering 'binnenshuis' houdt. Boorsma ea (1998) stelde al vast dat bij dergelijke prestatiebestekken de prioriteiten door de opdrachtgever te vaak werden bijgesteld. Dit is duidelijk een leerproces geweest.

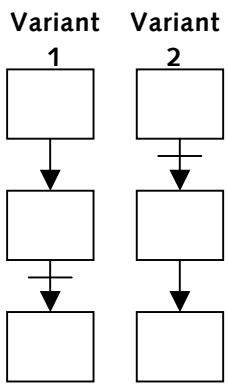
Huidige situatie Wegbeheerder-Uitvoerder:
RWS heeft informatieachterstand met betrekking tot uitvoeringsdetails;
Beweging naar functionele bestekken;
Beweging naar meer samenwerking in PPS-constructies;

3.3 DE VARIANTEN

Na de huidige situatie te hebben beschreven komen in deze paragraag de varianten aan bod. Het onderzoek richt zich op de relaties tussen de opdrachtgever, de wegbeheerder en de uitvoerders, gegeven een tweetal systeemwijzigingen. De varianten ontstaan door de introductie van deze systeemwijzigingen (zie figuur 2).

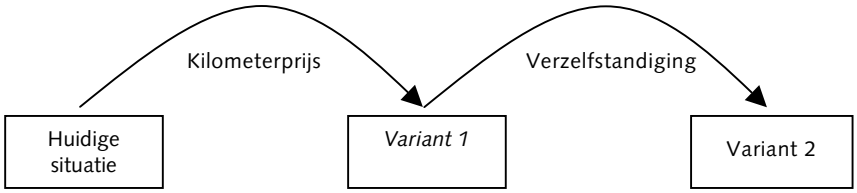
Uitgangspunt bij deze studie is dat er in de toekomstige situatie een systeem van beprijzing wordt geïntroduceerd. Naast de evidente regulerende werking hiervan, heeft dit ook gevolgen voor de instituties. Geld uit de algemene middelen (en het infrastructuurfonds), werd altijd via het

ministerie van verkeer en waterstaat verdeeld. Bij invoering van een kilometerprijs echter, wordt een geldstroom geïntroduceerd die afkomstig is van de opbrengsten van het betaald rijden. Deze zal, als het aan de commissie Nouwen ligt, zonder politieke inmenging naar het wegbeheer stromen.



Het onderscheidende kenmerk van de twee varianten is de plaats van de 'knip' tussen het private en het publieke domein. Dit zou de 'public-private interface' kunnen heten. In het figuur hiernaast is te zien dat bij de linker variant de knip ligt tussen wegbeheerder en uitvoerder en bij de rechter variant tussen opdrachtgever en wegbeheerder. Eerst zal worden ingegaan op de invoering van een kilometerprijs, vervolgens komen de twee varianten aan bod, met hun onderscheidende kenmerken.

De twee ingrediënten die aan de orde zijn in de opbouw van de twee varianten zijn *kilometerprijs* en *verzelfstandiging*. Dat ziet er als volgt uit:

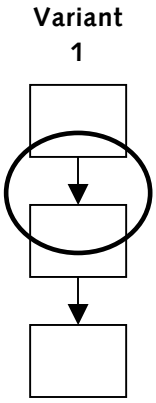


Figuur 2: Systeemwijzigingen die ten grondslag liggen aan de varianten

3.4 VARIANT ÉÉN

Met een publieke wegbeheerder die in opdracht van het ministerie haar taak uitvoert, verandert er institutioneel niet veel ten opzichte van de huidige situatie zoals aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven; de grote verandering zit zoals gezegd in de introductie van een kilometerprijs. Er wordt verkend welke gevolgen dit heeft voor de doelstellingen van de verschillende actoren.

3.4.1. Opdrachtgever-wegbeheerder



Het belang van Verkeer en Waterstaat verandert niet wezenlijk in de toekomstige varianten 1. Wel zal er bij V&W met zeer veel belangstelling gekeken worden naar de besteding van het geld dat ontvangen wordt uit de kilometerprijs. Maatschappelijk en dus ook politiek zal hiervoor bijzonder veel aandacht zijn.
Het belang van de wegbeheerder verandert ook niet ten opzichte van de huidige situatie. De situatie tussen partijen wijzigt echter wel, dus er zal wel anders naar hun beider doelen toegewerkt worden.

Het platform 'Anders Betalen voor Mobiliteit' schrijft in haar advies dat een voorwaarde voor de invoering van een kilometerprijs is dat het geld dat daarmee wordt opgebracht 'geoormerkt' wordt voor 'het wegbeheer'. Wanneer dit gebeurt en dit geld nadrukkelijk buiten het politieke circuit blijft (Nouwen, 2005), verliest de opdrachtgever in zijn relatie tot de wegbeheerder een belangrijk sturingsmiddel. Bij het wegvallen van budgettering als sturingsmiddel zal de opdrachtgever haar doelen op een andere manier moeten verwezenlijken. Er zal niet langer op basis van projecten worden gestuurd, omdat dit samenhangt met het toewijzen van budgetten. In plaats daarvan kan bijvoorbeeld met eisen ten aanzien van reistijden, betrouwbaarheid, veiligheid, milieuvoorwaarden etc. worden gewerkt.

Via de kilometerprijs komt informatie beschikbaar over de manier waarop gebruikers deze factoren waarderen. Door te betalen voor de weg zullen gebruikers 'stemmen met de voeten'. Deze

informatie kan worden gebruikt in de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder en zal de dienstverlening ten goede komen.

Bij de beschrijving van de huidige situatie is vastgesteld dat de sturing tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie voor het vaste onderhoud plaatsvindt op basis van de afspraken die al binnen Rijkswaterstaat zijn voorbereid. Als zou blijken dat ook bij andere activiteiten dan vast onderhoud sturing zo sterk bepaald wordt door de wegbeheerder, rijst de vraag of dit de meest effectieve invulling van de opdrachtgeverrol is. Wanneer de opdrachtgever dergelijke beslissingen niet langer zou nemen, gaat daarmee effectief geen zeggenschap over de wegbeheerder verloren. Misschien komt de transparantie de controle juist wel ten goede.

De opdrachtgever zal zich in variant één meer gaan beperken tot het stellen van de eisen waaraan de wegbeheerder moet voldoen. Dit kunnen bijvoorbeeld functionele eisen zijn, of eisen aan eigen kwaliteitsmonitoring. Een interessant aspect hierin is de rol van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Het is voor te stellen dat deze erop toeziet of RWS zich aan de afspraken met het ministerie houdt. Verder kan door middel van aanwijzingen ten aanzien van tarieven, sturing worden gegeven aan secundaire doelen als het stimuleren van gebiedsontwikkeling etc.

Uit interviews spreekt het vermoeden dat de afwegingen die de wegbeheerder maakt 'smaller' zullen worden. Daarmee wordt bedoeld dat minder variabelen worden meegenomen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit interviews dat het voor de beheerders in de regio makkelijker is om te voldoen aan de SLA's van stroefheid en spoorvorming, dan aan de andere, die niet kwantitatief gesteld zijn. Dit komt omdat de 'harde SLA's' zo duidelijk zijn. Geld dat wordt besteed om aan deze eisen te voldoen is direct 'money well spent'. De andere eisen vergen meer uitleg. Een heel ander voorbeeld: bij de NS is te zien dat er wordt gebalanceerd tussen 'zachte' prestatienormen (stiptheid, klantvriendelijkheid), en een 'harde' rendementsdoelstelling. Dat het gemakkelijker is om te sturen op het rendement blijkt wel uit de resultaten. Er worden goede rendementen gehaald terwijl de dienstverlening nog altijd onder de gestelde ambities blijft. Wanneer gekozen moet worden tussen een optie die de stiptheid of klantvriendelijkheid vergroot en één die het rendement doet groeien, behoeft de eerste uitleg en de tweede niet. Het is dus eenvoudiger om te optimaliseren binnen 'systeemgrenzen'. Natuurlijk past niet de hele wereld binnen het systeem. Hierdoor worden de afwegingen die worden gemaakt dus duidelijker, maar wel smaller.

De besteding van het geoormerkte geld is in zekere zin 'vrij te bepalen' door de wegbeheerder, natuurlijk binnen de eigen doelstellingen en de randvoorwaarden van het ministerie. De verwachting is dat de wegbeheerder zal zoeken wordt naar manieren om deze geldstroom zo groot mogelijk te maken, om daarmee zo goed mogelijk aan de doelstellingen te voldoen. Dit is in lijn met de huidige veronderstelling dat gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk vrij te besteden budget, om daarmee een zo goed mogelijk product te leveren ('meest publieksgerichte uitvoeringsorganisatie').

Of het geld dat wordt geïnd met de kilometerprijs ook daadwerkelijk vrij te besteden is voor de wegbeheerder is nog maar de vraag. Niet ondenkbaar is dat er een orgaan als een gebruikersraad zal worden aangesteld om toe te zien op de besteding van het geld (Nouwen 2005). Er is dan in wezen sprake van een nieuwe principaal!

Vast onderhoud

Wanneer de wegbeheerder meer verantwoordelijkheid krijgt bij afwegingen tussen onderhoud en aanleg zal hij proberen zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het 'technisch optimale onderhoudsniveau'. Dat wil zeggen het niveau waarop de verhouding tussen vast en variabel onderhoud (en in het geval van nieuwbouw inclusief de initiële investering) in de tijd optimaal is. Met een kilometerprijs kan in dit 'technisch optimale niveau' een prijs voor de beschikbaarheid van de weg expliciet worden gemaakt. Dit zal dan ook een plaats krijgen in de afspraken tussen opdrachtgever en wegbeheerder.

Vergeleken met de huidige situatie worden er in het vast onderhoud verder weinig veranderingen verwacht als gevolg van de introductie van een kilometerprijs.

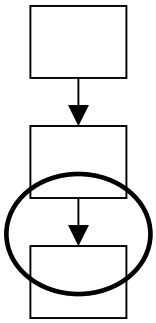
Buiten het vaste onderhoud zijn er de beslissingen over groot onderhoud, uitbreiding van de capaciteit en aanleg. Wanneer het ministerie van Verkeer en Waterstaat een knooppunt of probleem wil aanpakken zijn daarvoor gegevens nodig van Rijkswaterstaat. Naast de initiële kosten zijn ook de kosten voor instandhouding van belang en niet te vergeten, de verwachte opbrengsten uit de kilometerprijs. Wanneer het ministerie bijvoorbeeld vooral verantwoordelijk is voor de initiële investering, en de wegbeheerder vervolgens de instandhouding moet bekostigen met de exploitatie, zal de wegbeheerder het liefst wegen aanleggen, waarbij de verhouding onderhoudskosten-opbrengsten goed is. Dat kan een ander doel zijn dan dat van de opdrachtgever. Tussen beide speelt ook een informatieprobleem omdat voor ramingen van zowel initiële als lopende kosten én verwachte opbrengsten RWS moet worden ingeschakeld.

Variant één Opdrachtgever-Wegbeheerder:
Oormerken van geld uit kilometerprijs verandert de sturing vanuit de opdrachtgever;
Meer inzicht in kosten en baten van infrastructuur leidt tot meer rationele besluitvorming rondom investeringen in infrastructuur;
Mogelijke introductie van een nieuwe principaal in de vorm van een gebruikersraad;

3.4.2. Wegbeheerder-Uitvoerder

De relatie tussen beschikbaarheid en opbrengsten van de weg wordt zichtbaarder. Hiermee krijgt de wegbeheerder inzicht in afwegingen over de beschikbaarheid van de weg. Dit zal zij gebruiken bij de aansturing van de uitvoerder. Het product 'wegbeheer' krijgt een prijskaartje.

Variant 1



De aannemer van zijn kant, weet wat het per dag kost om de weg niet beschikbaar te hebben. Dit zal hij gebruiken bij het bepalen van zijn prijs en het maken van zijn uitvoeringsplan.

Zoveel mogelijk activiteiten die samenhangen met het natuurlijk monopolie van de wegbeheerder, maar eigenlijk wel in concurrentie kunnen worden uitgevoerd, worden uit het takenpakket weggehaald (Ten Heuvelhof ea, 2003). Een voorbeeld hiervan is de pilot met verkeersinformatiediensten die momenteel in Haaglanden loopt. Hier heeft een consortium van private partijen een aanbieding gedaan om voor een concessieperiode van een aantal jaar, verbeteringen door te voeren in verkeersinformatievoorziening (Mihaylova ea, 2005). Dit project heeft nog de status van een pilot, maar het is een voorbeeld waarin de overheid experimenteert met welke activiteiten horen bij het 'natuurlijk monopolie' en welke eruit kunnen worden gehaald en aan de markt kunnen worden overgelaten.

Verkeersmanagement verdient speciale aandacht. Er wordt gezocht naar 'waar nu eigenlijk het monopolie zit' en verkeersmanagement heeft, als relatief nieuwe en aan gewicht winnende taak, in deze zoektocht een belangrijke plaats (oa Wolfson, 1999). Eerder werd verondersteld dat de fysieke infrastructuur, de zogenaamde bottleneck facility, de kern van het monopolie was. Voor losse stukjes infrastructuur is het echter niet persé noodzakelijk dat zij in handen van één partij zijn. De afstemming van het capaciteitsaanbod en de sturing van verkeer over een netwerk met daarin alternatieve routes is wellicht in de toekomst wel het centrum van het monopolie.

Genoemde ontwikkelingen spelen echter al in de huidige situatie en zijn daarom naar verwachting van belang in de eerste variant. Verder worden er door RWS-medewerkers van de invoering van een kilometerprijs weinig grote veranderingen verwacht in de relatie tussen wegbeheerder en aannemer.

Variant één Wegbeheerder-Uitvoerder:
Meer inzicht in de 'kostprijs' van wegbeheer;
Vanuit het 'moderne paradigma' worden zoveel mogelijk activiteiten losgemaakt van het monopolie;

3.5 VARIANT TWEE

In variant twee wordt uitgegaan van een situatie met een kilometerprijs en een private wegbeheerder. Er is geen verschil in de producten of diensten die geleverd worden door de verschillende partijen. Het zijn de partijen zelf, en hun relatie tot elkaar die veranderen. Eventueel kunnen hieruit veranderingen van de producten of diensten voortvloeien. Het publiek, de gebruiker, zou in theorie niets hoeven te merken van de systeemwijziging die aan variant twee ten grondslag ligt.

De inspiratie voor de tweede variant komt van de karakteristieken van collectieve goederen. In het eerste hoofdstuk (en in bijlage I) wordt stilgestaan bij de twee kenmerken van collectieve goederen. Het wegvallen van het kenmerk 'uitsluitbaarheid' bij de invoering van een kilometerprijs geeft aanleiding de mogelijkheden voor een private wegbeheerder na te gaan.

Proper charging also [naast de regulerende werking op het autogebruik] supports the development of public-private partnerships and market liberalisation because user charges provide a direct income source for potential public-private partnerships in managing infrastructure, in accession countries no less than in Member States; and applying the user pays principle is fundamental to commercial practices and liberalised markets.

Tabel 1: Inspiratie om te kijken naar een private wegbeheerder (Bron: EU website)

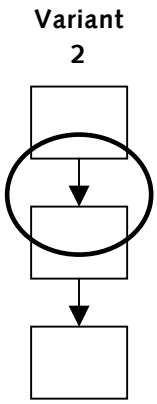
De wegbeheerder wordt een private partij. Welke exacte vorm deze partij heeft wordt hier buiten beschouwing gelaten, maar dit is wel degelijk van belang. Er wordt mee volstaan te zeggen dat de doelstelling van deze partij een zo goed mogelijk financieel resultaat nastreeft. Hiermee komt de 'publiek-private interface' waarover al eerder gesproken is, te liggen tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder. Er zal worden nagegaan welke consequenties dit heeft voor de relaties.

Vanwege het natuurlijk monopolistische karakter van het hoofdwegennet zal met de systeemwijziging hoe dan ook een private monopolist geïntroduceerd worden. Door te werken met concessies kan dit monopolie van tijdelijke aard zijn, maar het maakt variant twee kwetsbaar voor misbruik van marktmacht. Ook de relatie tussen de wegbeheerder en de uitvoerder(s) heeft dit gevaar in zich. Omdat de wegbeheerder niet langer een publieke opdrachtgever is kunnen contracten onderhands gegund worden en kan de wegbeheerder daarbij profiteren van zijn dominante positie binnen de sector.

Deze aanname is van belang, maar het hangt af van de precieze vorm die de wegbeheerder krijgt of deze nog zal gelden als een 'aanbestedende dienst' in de zin van het Europese aanbestedingsrecht (Pijnacker Hordijk ea, 2004). De huidige regels zijn dat wanneer een houder van een concessie voor infrastructuur zelf geen 'aanbestedende dienst' is (en daarmee gehouden aan de aanbestedingsregelgeving), de aanbesteder (in dit geval dus de concessieverlener) de procedurele eisen ten aanzien van onderaanneming mag bepalen. Hiernaast gelden allerlei eisen ten aanzien van de eigendomsverhoudingen, zoals aandelenbezit en autonomie, zoals de rechtsvorm. In de ons omringende landen geldt hetzelfde Europese recht. Alle vormen van 'onderaanneming' komen voor, van strikte openbare aanbesteding tot verticale integratie. De concessiehouder kan hier dus eisen aan stellen.

In variant twee is hierom meer dan in de andere varianten een rol weggelegd voor een toezichthouder die een gezonde competitie waarborgt. De positie van een dergelijke toezichthouder kunnen we vergelijken met die in andere sectoren. Zo bestaat er de DTe in de energiemarkt, de OPTA in de telecomsector en op heel veel andere terreinen de Nma.

3.5.1. Opdrachtgever-wegbeheerder



De meest in het oog springende verandering in de relatie tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder is het doel van de wegbeheerder. Niet langer is het doel om een zo goed mogelijk product of dienst te leveren. Het doel is om tegen een zo laag mogelijke prijs producten of diensten te leveren die voldoen aan de eisen van de opdrachtgever.

Omdat keuzes tussen het niveau van dienstverlening en kosten (/rendement) niet langer door de wegbeheerder worden gemaakt, wordt de principaal gedwongen 'harde' prestatie-indicatoren in te stellen. Er zullen harde systeemgrenzen ontstaan. Er zal gestuurd worden op de indicatoren die in het contract zijn overeengekomen. Daarmee worden afwegingen smaller. Er zijn teveel onbekenden die allemaal in het contract op te nemen. Er is een organisatie nodig om continu te monitoren wat er gebeurt en daarop in te spelen. Er zal tussen opdrachtgever en wegbeheerder een grote druk zijn om resultaten op een gestructureerde en eenduidige wijze te omschrijven en te meten, aangezien de beloning hiervan afhankelijk zal zijn. Als deze omschrijving toereikend is, wordt er een product ingekocht, wanneer dit niet het geval is en er gedurende de looptijd van het contract nog allerlei aanwijzingen gegeven moeten worden door de opdrachtgever, spreken we van een onvolledig contract.

De concurrentie tussen verschillende wegbeheerders is het belangrijke aandachtspunt. Wanneer er geen concurrentie wordt georganiseerd, zal niets de monopolist prikkelen de prijzen laag en de kwaliteit hoog te houden. Wanneer naar het buitenland (Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië) en naar andere sectoren (bv het spoor) wordt gekeken ligt een systeem met concessies het meeste voor de hand. Hierin krijgt de wegbeheerder een bepaald gebied of een (aantal) verbindingen onder de hoede.

Het andere grote aandachtspunt is of het wel mogelijk zal blijken een contract op te stellen waarin precies omschreven staat wat er van de wegbeheerder verwacht wordt. De private wegbeheerder zal namelijk niets doen waar hij niet voor betaald wordt en zal zijn processen zo inrichten dat precies aan de eisen van het contract wordt voldaan, en niets meer.

Andere Nederlandse Infrabeheerders

Het havenbedrijf Rotterdam, Schiphol en Prorail zijn alledrie infrabeheerders. Zij opereren vanuit een private beheersvorm. Deze overheids-NV's werken met een bedrijfsmatige doelstelling. Het idee waarmee deze organisaties zijn omgevormd tot NV is dat de overheid beleid zou kunnen uitvoeren vanuit haar positie als regelgever en opdrachtgever. Er wordt daarmee een zodanige prikkelstructuur ingesteld dat de doelen van de beheerders zoveel mogelijk overeenkomen met die van de opdrachtgever. Het Ministerie van Financiën is duidelijk in zijn standpunt dat er geen beleid gemaakt wordt vanuit de positie als aandeelhouder'. Dat er tegenstrijdige belangen kunnen optreden tussen bijvoorbeeld aandeelhouder en regelgever, wordt geregeld door het beleid vorm te laten geven door het vakdepartement (bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat of Economische zaken) en de belangen van de aandeelhouder te laten behartigen door Financiën.

Het blijkt dat het voor bijvoorbeeld Schiphol heel goed mogelijk is het publieke belang te borgen met beleid, zonder beslissingen te hoeven maken over de bedrijfsvoering. Schiphol bepaalt zelf, op basis van vigerende regelgeving, hoe zij zo goed mogelijk aan de wensen van haar aandeelhouders kan beantwoorden. Voor het Havenbedrijf kan dit nog niet gezegd worden, omdat de reorganisatie nog maar kortgeleden is doorgevoerd, maar de verwachtingen zijn positief.
Er moet echter een onderscheid gemaakt worden tussen lijninfrastructuur en punt-infrastructuur. Bij puntinfrastructuur concentreren de effecten (positief en negatief) zich op een kleiner oppervlak waarmee het enerzijds gemakkelijker is rekening te houden met negatieve effecten in de regio en anderzijds meer positieve effecten kunnen worden geïnternaliseerd (er wordt dan wel gesproken van 'value-capturing') (Schaay, 2004). Het karakter van lijninfrastructuur, waarbij de externe effecten zich uitstrekken over een groter oppervlak en waarbij de onderlinge afhankelijkheid van

delen van het netwerk groot is, maakt dat in zo'n contract zeer veel onzekerheden zitten.

Toch heeft Prorail een private vorm. Hieruit spreekt de ambitie en het geloof dat er beleid te ontwerpen is dat het ook in het geval van Prorail gunstig maakt om te sturen op basis van prikkels in plaats van budgetten.

De rol van de toezichthouder
In andere sectoren waar sprake is van een voormalig overheidsmonopolie wordt veelal een toezichthouder ingesteld om na te gaan of de voormalig monopolist (incumbent) zijn marktmacht niet misbruikt en of nieuwkomers wel een eerlijke kans krijgen. De voormalig monopolist heeft een informatievoorsprong, is vaak groot en heeft goede contacten met de regulerende overheid. Daarnaast zijn de producten of diensten waarin zij voorziet vaak zo belangrijk dat met een beroep op het gevaar van faillissement nadelige beslissingen kunnen worden voorkomen.

Tussen de toezichthouder en de incumbent bestaat grote informatieasymmetrie. De agent kan zich op allerlei manieren aan het toezicht onttrekken. Zo kan informatie onvolledig, te laat of te vroeg worden aangeboden, of kan informatie op een verkeerd aggregatieniveau worden aangeboden (teveel of te weinig details) (Ten Heuvelhof, 2003).

En deel van het (informatie) probleem van de ene principaal (de opdrachtgever, V&W) wordt overgedragen aan de andere, de toezichthouder. Hiermee worden het maken van beleid, het inkopen van de dienst en het toezicht op het spel van elkaar gescheiden. Zo wordt het gevaar van de meespelende scheidsrechter, die tussentijds de regels verandert, vermeden. Dit levert een duidelijkere relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op. Glachant (2002) noemt als reden voor de toezichthouder dat de individuele gebruikers stuk voor stuk te klein zijn om effectief met de aanbieder in onderhandeling te treden.

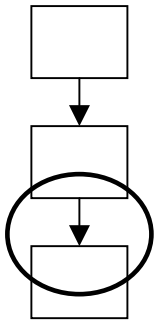
Vast onderhoud
Terwijl in variant één wordt verwacht dat de wegbeheerder zal proberen een technisch optimaal onderhoudsniveau te vinden, met het oog op de life-cycle costs, zal in variant twee de concessiehouder zoeken naar een optimum voor de *concessietermijn*. Voor het bepalen van de staat en het onderhoudsniveau van de infrastructuur zijn nauwkeurige gegevens van de wegbeheerder noodzakelijk. In de huidige situatie wordt een goede administratie van areaal- en objectgegevens node gemist (Rijkswaterstaat, 2005).

Aan het eind van de concessie is het voor de concessiehouder maar de vraag of hij de volgende concessie weer krijgt. Investeringen in de kwaliteit van de infrastructuur kunnen aan het eind van de concessietermijn niet teruggevorderd worden. Wanneer de concessie naar iemand anders gaat zijn deze investeringen 'verloren'. Voor het vast onderhoud betekent dit (1) dat de opdrachtgever moet monitoren of de werkzaamheden wel juist worden uitgevoerd omdat gebreken aan het licht komen wanneer de termijn is afgelopen en (2) dat de opdrachtgever objectief de areaal- en objectgegevens moet beheren aangezien de concessiehouder anders een voordeel heeft boven andere mogelijke bieders voor de volgende termijn.

Variant twee Opdrachtgever-Wegbeheerder
Het doel van de wegbeheerder verandert; niet langer is de optimale lange-termijn prestatie van het netwerk het doel, maar het rendement uit de concessie;
Meest waarschijnlijke vorm van concurrentie is die om concessies;
Introductie van een toezichthouder om toe te zien op eerlijke verhoudingen;
Concurrentie verzacht het probleem van het oormerken van geld;
Informatie over de waarde van de infrastructuur is voor de opdrachtgever noodzakelijk om de prestatie van de concessiehouder 'over de concessietermijn heen' te kunnen vaststellen;

3.5.2. Wegbeheerder-Uitvoerder

Variant 2



Aangezien de aanbesteding niet langer door een publieke opdrachtgever wordt gedaan, kan onderhands worden gegund. In het buitenland is te zien dat hier veelvuldig gebruik van wordt gemaakt. Omdat de concessieverlener zelf de eisen ten aanzien van de procedures mag bepalen (Pijnakker Hordijk ea, 2004), doen de onderhandse gunningen die veelal in het buitenland gezien worden vermoeden dat de concessieverlener goedkoper uit is wanneer hij niet teveel eisen stelt.

Het onderhands aanbesteden maakt het mogelijk om meer te investeren in relaties. Het gevolg van deze meer stabiele relaties is dat er een minder felle concurrentie tussen de uitvoerders is. Wanneer aangenomen wordt dat het systeem zoals dat in enkele andere landen functioneert, niet bewust inefficiënt is, kan uit voorbeelden in het buitenland begrepen worden dat dit verlies aan concurrentie niet leidt tot minder doelmatigheid. Dan kan gesteld worden dat de besparingen die kunnen worden behaald door te investeren in duurzame relaties of in sommige gevallen (Italië, Frankrijk) de integratie van uitvoering in de wegbeheerder, op het eerste gezicht opwegen tegen de minder sterke competitie.

De private wegbeheerder heeft een dominante positie in de GWW sector, wat zeker op regionale schaal tot onacceptabele marktmacht zou kunnen leiden. Daartegenover staat dat RWS (nat én droog) de afgelopen jaren goed was voor zo'n 10% van de inframarkt; wel groot, maar bepaald niet de enige speler in het veld. Het is aan de toezichthouder om erop toe te zien dat de wegbeheerder deze macht op een verantwoorde manier gebruikt en zich hierbij aan de regels houdt.

In paragraaf 3.1.2 is gesteld dat aannemers vanwege hun risico-aversiteit willen worden gecompenseerd voor de onzekerheid die met langlopende contracten gepaard gaat. Traditioneel wordt de overheid als risico-neutraal gezien vanwege het grote aantal projecten dat tegelijk wordt uitgevoerd; een tegenvaller hier wordt vaak gecompenseerd door een meevaller ergens anders. In een interview in Building Business zegt het management van VolkerWessels steeds meer geïnteresseerd te zijn in contracten met een grotere scope (Laverman, 2005). Bouwondernemingen worden steeds groter en opereren bovendien in verschillende sectoren. Hierdoor kunnen ze risico's spreiden (Ter illustratie: de omzet van VolkerWessels bedraagt zo'n 4 miljard Euro. Die van branchegenoot Koninklijke BAM Groep zelfs zo'n 7,5 miljard Euro!). Daarentegen is een private wegbeheerder juist een stuk kleiner geworden (De totale omzet van het droge deel van RWS was afgelopen jaren zo'n 4.5 miljard), omdat het niet langer een integraal onderdeel van de Rijksoverheid is. Het valt te verwachten dat een dergelijke organisatie relatief risico-averser is geworden.

Vast onderhoud

Vanwege de hechtere relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder zullen er in de uitvoering van het vaste onderhoud minder tegenstrijdige belangen heersen. Het doel van de wegbeheerder (zo goed mogelijk aansluiten bij het gewenste kwaliteitsniveau van de opdrachtgever, waarbij zo min mogelijk investeringen verloren gaan bij het aflopen van de concessietermijn) zal worden overgenomen door de uitvoerder. Gezien de risicowaardering van wegbeheerder en uitvoerder zullen zeer veel beslissingen overgelaten worden aan de uitvoerder. Dit zal zich uiten in langjarige onderhoudscontracten met aannemers. Met het risico van de veranderende omgeving zal de aannemer minder moeite hebben. Wanneer bijvoorbeeld het verkeersbeeld wijzigt naar een groter aandeel vrachtwagens (slecht voor de weg) zal de aannemer hier met zijn onderhoudsbeleid het best op in kunnen spelen.

In het eerder genoemde voorbeeld van de gladde wegen in november 2005, zou het risico van deze onverwachte reparatie bij de aannemer komen te liggen. De allocatie van dit risico bij de aannemer doet verwachten dat deze hierop anticipeert en de staat van de wegen goed monitort.

Variant twee Wegbeheerder-Uitvoerder
Relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders worden sterker. Er wordt geïnvesteerd in goede samenwerking;
Risico-waardering van wegbeheerder tov uitvoerder verandert;

3.6 SAMENVATTING

Er is eerst gesproken over de 'huidige situatie', waarin de relaties tussen Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat en de aannemers zijn behandeld. Hier zijn de actoren met hun doelen geïntroduceerd (*deelvraag 2)*.

- *De opdrachtgever* is de overheid, die het publiek belang dient. Hierbij moet naast Verkeer en Waterstaat ook rekening gehouden worden met allerlei andere beleidsterreinen.
- *De wegbeheerder* is een deskundige uitvoeringsorganisatie met een lange-termijnvisie op het hoofdwegennet.
- *De uitvoerder* is een private partij die met zijn expertise en ondernemersgeest probeert geld te verdienen aan opdrachten van de wegbeheerder.

Vervolgens is in variant één de kilometerprijs geïntroduceerd en is geprobeerd een beeld te geven van het effect hiervan op de twee relaties.

- Wanneer de inkomsten uit de kilometerprijs buiten de algemene middelen blijven wordt de autonomie van de wegbeheerder groter, maar groeit tegelijkertijd de transparantie voor de opdrachtgever;
- Er komt extra informatie beschikbaar, die ongelijk verdeeld is;
- Oormerken leidt tot minder brede afwegingen bij investeringsbeslissingen;

Hierna is in variant twee de wegbeheerder neergezet als een private partij.

- Het doel van de wegbeheerder verandert; niet langer is de optimale lange-termijnprestatie van het netwerk het doel, maar het rendement uit de concessie;
- Introductie van concurrentie om concessies;
- Relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders worden sterker. Er wordt geïnvesteerd in goede samenwerking;
- Risicowaardering van wegbeheerder tov uitvoerder verandert;

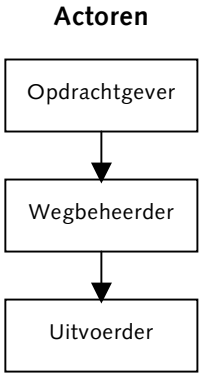
Welke gevolgen dit heeft voor de verhoudingen, de verdeling van informatie en de doelen die deze partijen nastreven en hoe dit kan worden geplaatst in het kader van de principaal-agenttheorie, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

HOOFDSTUK 4 TOEPASSING VAN DE THEORIE

4.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de informatie waarover de actoren beschikken en hun verschillende doelen. Hoofdstuk twee gaf al aan dat de gekozen theorie zich bezighoudt met de consequenties van de informatieproblemen en de verschillende doelen. In dit vierde hoofdstuk zal worden ingegaan op de consequenties van deze informatieproblemen die we in hoofdstuk drie hebben geïdentificeerd voor de varianten. De belangrijkste wijzigingen en aandachtspunten van de varianten worden beschreven door te kijken door een 'principaal-agentbril'. Daarmee wordt aan *deelvraag 3* beantwoord (Benoem de principaal-agentrelaties en hun karakteristieken in de verschillende varianten).

In dit vierde hoofdstuk zal een zelfde indeling worden aangehouden als in hoofdstuk drie. De relaties zullen weer per variant langsgelopen worden. Stapsgewijs zullen de observaties van de varianten worden geplaatst in het licht van de theorie en zal per relatie worden gezocht naar consequenties van informatieproblemen. Aan het eind van het hoofdstuk worden aan de hand van het aanvullend analysekader van Neelen (1997) uitspraken gedaan over de te verwachten relatieve hoogte van agencykosten en factoren die daarop van invloed zijn. Ook dit aanvullend analysekader is in het tweede hoofdstuk geïntroduceerd.



Het is niet moeilijk overeenkomsten te zien tussen het onderzoeksobject (de verschillende partijen in het wegbeheer en hun relaties) en de principaal-agenttheorie. In de relatie tussen de departementale (politieke) leiding en de uitvoeringsorganisatie, maar ook die tussen uitvoeringsorganisatie en aannemers, zijn alle karakteristieken van een principaal-agent verhouding terug te vinden. Dit is de huidige situatie rond het hoofdwegennet, maar op de lagere niveaus zijn in het wegbeheer bij provincies, gemeenten en waterschappen vergelijkbare regimes aanwezig.

In de discussie rondom verzelfstandiging draait het om de vraag of de agent meer of minder vrijheid moet krijgen en welke sturingsmechanismen de principaal moet hebben over de agent. Daarnaast is er de afweging de aannemer meer of minder vrijheid te gunnen.

4.2 HET PRINCIPAAL-AGENTPROBLEEM IN HET WEGBEHEER

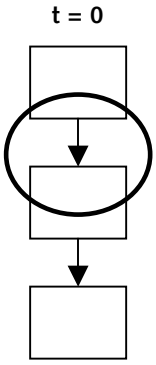
Dat in deze studie de theorie van de principaal-agent-relaties wordt toegepast op de varianten, is geïnspireerd op een aantal typische aspecten van het agencyvraagstuk die ook in de huidige situatie (dit zou de nul-situatie kunnen heten) van het wegbeheer spelen. Dat de ECMT (Europese raad van transportministers) in haar ronde tafel notitie van september 2004 opmerkt dat 'any regulatory policy [op het gebied van transportinfrastructuur] has to acknowledge informational asymmetries between the actors involved', bevestigt dit (ECMT, 2004).

Alle bepalende ingrediënten van een agencyvraagstuk zijn terug te vinden in zowel de relatie tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder, als die tussen wegbeheerder en uitvoerder. Ook in de huidige situatie, waarin er niet door de gebruiker wordt betaald voor het gebruik van de weg, treden informatieproblemen op en bestaat het gevaar van adverse selection en moral hazard.

4.2.1. Opdrachtgever-Wegbeheerder

In de relatie tussen *opdrachtgever en wegbeheerder* zijn in de huidige situatie alle kenmerken van principaal-agentrelaties die Foss (1995) noemt, terug te vinden:
1) De ene agent is de andere niet. Misschien valt er zelden te kiezen tussen meerdere

agenten, maar dit betekent niet dat geen negatieve selectie op kan treden. Het gaat bij negatieve selectie om sub-optimale beslissingen die voorafgaan aan het aangaan van een contract. Dit is aan de orde bij de inrichting van de afspraken tussen departement en uitvoeringsorganisatie.



2) De prestaties van de uitvoeringsorganisatie RWS zijn in grote mate bepalend voor het succes van het ministerie, zonder dat het ministerie volledige controle heeft over Rijkswaterstaat.
3) Het resultaat van RWS is afhankelijk van haar inspanningen, maar wordt ook beïnvloed door een heel aantal onzekerheden als natuurkrachten, maatschappelijke ontwikkelingen, activiteiten van andere overheden etc.
4) Er is een resultaat. Dit resultaat is het gevolg van de acties en kenmerken van de agent (RWS) en de toevalsfactoren, die buiten haar invloed liggen. Het resultaat kan gemeten worden in verschillende grootheden.
5) Tussen de twee organisaties bestaat een enorm verschil in informatie en kennis. Voor deze informatie is de minister afhankelijk van RWS.

De informatie achterstand van de opdrachtgever ten opzichte van de wegbeheerder, zoals die in hoofdstuk 3 is omschreven, leidt tot problemen wanneer de doelen uit elkaar lopen. Verkeer en Waterstaat zorgt ervoor dat haar doelen door de acties van Rijkswaterstaat gediend zijn door budgetten te specificeren en specifiek beleid te formuleren, waar RWS zich naar richt. Het voorbeeld uit hoofdstuk 3 waarin RWS informatie levert die nodig is voor de prioritering tussen verschillende modaliteiten, draagt het risico in zich dat de principaal niet de optimale beslissing neemt, op basis van de informatie van de agent.

Het budget voor wegonderhoud wordt ook grotendeels bepaald op basis van de informatie van de agent. Het gevaar bestaat dat de wegen beter onderhouden worden dan de principaal optimaal acht. Dit zijn voorbeelden van adverse selection. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wapent zich hiertegen door Rijkswaterstaat te controleren en zich ervan te vergewissen dat analyses en berekeningen op een goede manier uitgevoerd worden. Dit zijn zogenaamde monitoring kosten die de principaal moet maken.

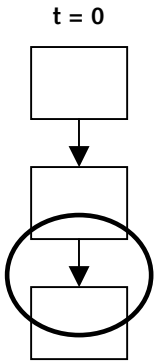
Vanzelfsprekend is het gevaar dat de agent budgetten verkeerd aanwendt kleiner naarmate zijn doelen beter overeenkomen met die van de principaal. Het idee is dat dit het geval is op gebieden als vast onderhoud, verkeersmanagement etc.; de activiteiten waarvoor de nieuwe vorm van agentschap de meeste consequenties heeft. De 'verzelfstandigingsparadox' die in dit verband genoemd werd heeft te maken met de informatie die de principaal van de agent ontvangt. Het idee is dat deze informatie duidelijker is en meer toegesneden op de keuzes die de principaal moet maken. Omdat deze informatie adequater is, wordt het agencyprobleem kleiner.

Huidige situatie Opdrachtgever-Wegbeheerder:	
Doelen komen overeen; wellicht verschil lange termijn (RWS) vs. korte termijn (V&W);	Deze twee aspecten leiden samen tot agencyproblemen;
Informatieasymmetrie leidt tot een zeer grote invloed van de wegbeheerder op het beleid van de opdrachtgever;	
Beweging naar een formelere en meer functionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie;	Verzelfstandigingsparadox; Meer autonomie in combinatie met meer transparantie leidt tot minder informatieproblemen en daarmee tot verlichting van de agencyproblematiek;
Wegbeheerder kan als agentschap efficiënter werken aan gemeenschappelijke doelen, terwijl bij politiek gevoeliger onderwerpen de hiërarchie gehandhaafd blijft;	Meer autonomie van de agent bij grotere overkomst van de doelen; verborgen beslissing komt te liggen bij de agent → verlichting van de agencyproblematiek;

4.2.2. Wegbeheerder-Uitvoerder

Wanneer we weer de punten van Foss (1995) aflopen blijkt dat er tussen RWS en de verschillende uitvoerders een zelfde soort (principaal-agent) verhouding bestaat als tussen departement en RWS. De kenmerken:

1) Er valt tussen agenten meer te kiezen.
2) Ook in deze relatie is de principaal (RWS) in grote mate afhankelijk van de agenten voor het realiseren van haar doelstellingen.
3 & 4) Er is een resultaat, waarvan niet altijd duidelijk is of het succes of de mislukking ervan (volledig) aan de agent is toe te schrijven of dat er externe factoren in het spel zijn geweest.
5) Ten slotte is ook hier sprake van grote informatieasymmetrie. Ondanks de grote onderzoeksinspanningen van Rijkswaterstaat is zij voor uitvoeringsdetails afhankelijk van de aannemers, toeleveranciers en andere partners. Dit maakt dat deze relaties stuk voor stuk het karakter van principaal-agent relaties hebben.



Het karakter van deze relaties als PA-relaties uit zich in de kwalen adverse selection en moral hazard. Zo zijn bij de keuze van een agent de verborgen karakteristieken een belangrijke kostenverhogende factor. De opdrachtgever weet niet of de agent (vaak een aannemer) wel in staat zal blijken de afgesproken prestatie te leveren. Hij gaat bij deze afweging af op karakteristieken waarvan hij kan verwachten dat ze iets, maar niet alles zeggen over de geschiktheid van de aannemer. Dat de agent hier een afwijkend belang heeft, behoeft hier weinig uitleg. Er zullen altijd aannemers zijn die bij twijfel aan eigen kunnen toch een bieding doen. Dit mechanisme leidt tot kosten aan één van beide kanten. Ofwel aan de kant van preventie/inspectie, waar aannemers zich tegen aanzienlijke kosten (bijvoorbeeld in de vorm van uitgebreide procedures) moeten kwalificeren. Soms kunnen zij zelfs niet eens meebieden omdat het hen aan de referenties ontbreekt. Ofwel aan de kant van de consequenties, wanneer later blijkt dat de aannemer de klus niet kan klaren.

Moral Hazard treedt op nadat het contract is gesloten. Een voorbeeld hiervan is het eeuwige gebakkelei over meer en minderwerk. Wanneer tijdens de uitvoering veranderingen optreden in het ontwerp dat is aanbesteed, betekent dit een tussentijdse wijziging van het contract. Gezien zijn informatieachterstand kan de wegbeheerder, als principaal, niet goed inschatten wat de consequenties van de wijziging zijn. Dit maakt hem kwetsbaar. De uitvoerder (de agent) kan hem aanraden een wijziging door te voeren omdat dit goedkoper uit zou vallen. De precieze argumentatie achter deze wijziging blijft echter grotendeels onbekend. Zo kan het zijn dat de agent een veel groter deel van de besparing opstrijkt dan de principaal, of dat deze wel goedkoper uit is, maar het product van een mindere kwaliteit blijkt te zijn. Zelfs achteraf zal het voor de principaal moeilijk zijn in te schatten of hij beter of slechter af is. De agent zal dergelijke situaties exploiteren. Dit zijn vormen van moral hazard.

PPS

PPS is op te vatten als een arrangement om met agencyproblemen om te gaan. We hebben al gezien dat de agent zijn eigen nut, binnen de grenzen van het contract, maximaliseert. Reactie van de principaal hierop is het contract zo samen te stellen dat het gedrag van de agent tot voordeel van de principaal strekt. Dit wordt wel 'goal-allignment' genoemd. Foss (1995) geeft voorbeelden van zogenaamde *zelfselectie*, waar de agent zelf een beloningsstructuur kiest en daarmee de principaal informatie geeft over zijn aard. Dit principe wordt toegepast in PPS-arrangementen. Een agent die twijfels heeft over zijn eigen geschiktheid om een project te klaren zal aarzelen om in te stappen in een project waarvan de betaling afhankelijk is van het succes van de onderneming. PPS arrangementen bieden de mogelijkheid iets te weten te komen over de anderszins onbekende agent, en daarmee het informatieprobleem ex-ante (hidden information) te verlichten.

Niet bij alle projecten wordt gekozen voor de toepassing van PPS. Dit zijn keuzemomenten voorafgaand aan een contract, waarbij het gevaar van 'hidden information' speelt. Zo zal de

uitvoerder eerder geïnteresseerd zijn risico's te dragen bij een project waarbij hij de risico's gering inschat. De principaal blijft zo het volledige risico dragen van projecten waarvan de agent die aanzienlijk acht. Deze selectie komt voort uit Adverse selection. Voorbeelden hiervan zijn de Noord-zuid-lijn in Amsterdam en projecten op het tracé van de HSL.

Een zelfde mechanisme is te zien ná de keuze van de agent. In hoofdstuk 3 is aandacht geschonken aan het probleem dat de uitvoerder wel naar de letter, maar niet naar de geest van het contract handelt. Er zijn dus structuren nodig die de aannemer prikkelen een kwalitatief product te leveren. PPS arrangementen zijn hier een voorbeeld van. Hieronder staan enkele voorbeelden van hoe in Groot Brittannië wordt geprobeerd met deze problematiek om te gaan.

Voorbeelden uit Groot-Brittannië

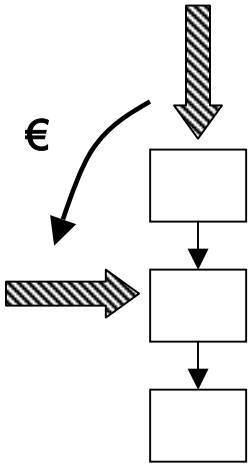
In Groot-Brittannië komen aannemers die niet voldoen aan de kwaliteitseisen, niet in aanmerking voor werken. Omdat er uitsluitend wordt gewerkt met grote aannemers en er elk jaar enkele districten worden geveild, hebben de partijen altijd iets te verliezen. Dit is een manier waarop de tijdelijke monopolistische situatie na het afsluiten van een contract wordt doorbroken.

Hiermee samen hangt het punt van de selectie van de agent. Wanneer niet alleen binnen het eigen beheersgebied naar de prestaties gekeken wordt, maar ook daarbuiten, kan meer gebruik worden gemaakt van ervaringen met één bepaalde aannemer en kan deze aannemer gedwongen worden tot een meer klantgerichte/kwaliteitsgerichte benadering. Dit heeft als bijeffect dat alleen grote aannemers in aanmerking komen. Relativerend kan worden gezegd dat de kwaliteit van het geleverde werk bij aannemers vaak het directe gevolg is van een individuele uitvoerder. Dit maakt vergelijking tussen regio's minder legitiem, maar dat is onderdeel van het beleid van de aannemers en valt buiten de het gezichtspunt van RWS.

Een andere methode waarmee in Groot-Brittannië met de informatieachterstand wordt omgegaan is het aanbesteden op basis van kostprijs. Er wordt gegund aan de partij met de laagste kostprijs, die daarover een winstpercentage mag rekenen dat bepaald wordt op basis van het verloop van de samenwerking. Dit is een soort bonus-malusregeling. Door aan te besteden op kostprijs wordt volledige openheid gegeven door de aannemer. De opdrachtgever kan zich een beeld vormen van de risico's die aan de voorgestelde projectaanpak kleven. De aannemer hoeft niet bang te zijn dat eventuele onbeheersbare risico's voor zijn rekening komen, wanneer hij daar op een adequate manier mee omgaat. Al met al wordt het informatieprobleem dat gebruikelijk tussen opdrachtgever en opdrachtnemer speelt grotendeels opgeheven. Dit zou, vanuit de theorie, de transactiekosten kunnen doen dalen. Nadelen van deze strategie is dat een dergelijke openheid over het eigen productieproces, innovaties van de aannemer erg kwetsbaar maakt. Het gevaar dreigt dat deze innovaties namelijk direct 'op straat' komen te liggen. Een dergelijk systeem vraagt dus een integere houding van de opdrachtgever.

Huidige situatie Wegbeheerder-Uitvoerder:	
RWS heeft informatieachterstand mbt uitvoeringsdetails;	Leidt tot agencyproblemen;
Beweging naar functionele bestekken;	Via prestatiebestekken worden verborgen beslissingen bij de agent gelegd. Concurrentie maakt dat minder uitvoeringskennis niet tot grote problemen hoeft te leiden;
Beweging naar meer samenwerking in PPS-constructies;	PPS is een vorm van Goal-alignment;

4.3 VARIANT ÉÉN



Welke veranderingen in de relaties kunnen we verwachten wanneer prijsbeleid op de weg wordt ingevoerd, terwijl de wegbeheerder een volledig publieke organisatie blijft?

De introductie van een kilometerprijs
Voorstanders van een kilometerprijs wijzen naast de evidente regulerende werking ervan, op een tweetal zaken die de besluitvorming over infrastructuur positief kunnen beïnvloeden.
1) Er komt informatie beschikbaar over de waarde die gebruikers toekennen aan het 'product' dat met wegbeheer geleverd wordt (nl. de beschikbaarheid van de weg om daar vlot en veilig overheen te rijden). En 2) een meer transparante wijze waarop kosten en opbrengsten van wegverkeer aan elkaar worden gekoppeld. Dit zou het debat over nut en noodzaak van nieuwe of uit te breiden infrastructuur een meer rationeel vertrekpunt geven. Wegcapaciteit krijgt een meer onderbouwde waarde. Politiek is al geopperd dat hiermee de mogelijkheid wordt geboden om weginfrastructuur op een andere manier te gaan financieren.

Traditioneel wordt het als onwenselijk gezien kosten van het rijk af te wentelen op toekomstige belastingbetalers (zoals financiering met geleend geld). Al heeft infrastructuur het karakter van een investering, toch is men hier bijzonder voorzichtig mee. Het argument van tegenstanders luidt dat je niet mag speculeren over de waarde die een toekomstige belastingbetaler toe wil kennen aan een stuk infrastructuur, het zogenaamde 'duurzaam nut' (zie kader). Bij de instelling van een prijs per kilometer is de waarde van weginfrastructuur niet langer puur speculatief, maar kan met een combinatie van het geschatte gebruik en een tarief, bepaald worden hoeveel deze infrastructuur zal gaan opleveren. Geld lenen om deze infrastructuur aan te leggen, ligt hierdoor meer in de lijn. Ook is de kans groter dat derde partijen bereid zijn infrastructuur aan te leggen in ruil voor (een deel van) de opbrengsten ervan.

Duurzaam nut
Een klassiek voorbeeld van deze angst is het lot van de trekvaarten. Hier gold geen, of een heel bescheiden, gebruiksvergoeding, die niet in verhouding stond tot de aanlegkosten. De verwachting was immers dat deze snelle verbindingen zich via andere belastingopbrengsten wel zouden terugbetalen. Op een zeker moment werden de trekvaarten, volledig onverwacht, overbodig door de opkomst van spoorwegen. Belastingbetalers werden vervolgens geconfronteerd met de afbetaling van infrastructuur zonder enkele waarde. Vandaar dat het de voorkeur verdient dergelijke uitgaven, ook al gaat het om investeringen, vooraf te betalen in plaats van te financieren met leningen. Met de introductie van een kilometerprijs wordt het mogelijk op een financieel economische manier een waarde toe te kennen aan weginfrastructuur. Dit maakt het vervolgens weer mogelijk om er geld voor te lenen, wanneer aangetoond kan worden dat dit bedrijfseconomisch verstandig is. (Kraan, 2003) wijst er op dat al in 1916-17 door minister van Financiën Van Gijn een aantal criteria werd verdedigd om bepaalde voorzieningen te financieren en andere niet. Hij dacht daarbij aan 'duurzaam nut', indirect rendement, direct rendement, periodiciteit en het zogenaamde vermogensbeginsel. Dit laatste betekent dat het handelt om goederen die direct verkoopbaar zijn en geactiveerd kunnen worden op de staatsbalans.

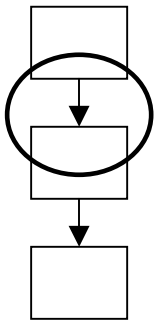
Autonomie van de wegbeheerder
Onafhankelijk van de juridische vorm, lijkt de positie van de wegbeheerder ten opzichte van de opdrachtgever door de directe geldstroom versterkt. Het is echter de vraag of dit juist is. Want al is de wegbeheerder niet meer volledig afhankelijk van het departement voor de budgetten, zij is nog niet vrij om te doen wat ze wil. Het ministerie staat natuurlijk hiërarchisch boven Rijkswaterstaat,

maar heeft daarnaast ook vanuit haar regelgevende taak zeer veel invloed op waar RWS haar geld aan uitgeeft. Bijvoorbeeld door wettelijk tarieven voor het gebruik van de weg vast te stellen, beleid toe te passen op het gebied van veiligheid en milieu etc. Een voorbeeld van de Britse spoorwegen geeft aan dat een dergelijke autonome positie niets hoeft te zeggen.

British Rail
In Groot-Brittannië werden ten tijde van de no-nonsense kabinetten van Thatcher de spoorwegen verregaand verzelfstandigd. Met deze verzelfstandiging leek de autonomie van de vervoerders groter, ook omdat ze voor hun bekostiging niet langer hun hand op hoefden te houden, maar op basis van contracten hun dienstverlening 'verkochten'. Naast een grote bezuiniging was het de ambitie om het railvervoer verder af te plaatsen van de politiek en daarmee een efficiëntere bedrijfsvoering mogelijk te maken. Echter door regelgeving op het gebied van beheer en onderhoud van de infrastructuur (veiligheid) en toepassing van milieuwetgeving kon de overheid te allen tijde ingrijpen en waren de verschillende vervoerders volledig afhankelijk van het 'moederdepartement', en daarmee van politieke interventies.

4.3.1. Opdrachtgever-Wegbeheerder

Variant 1



De invoering van prijsbeleid op de weg verandert niets aan de doelstellingen van de partijen. De gevolgen voor de verdeling van informatie, de andere component waarmee de agency-relatie gekarakteriseerd wordt, zijn minder eenduidig.

Aan de ene kant zal, in vergelijking met de huidige situatie, geld dat naar het wegbeheer stroomt duidelijker zijn te koppelen aan maatregelen en resultaten. Niet meer alleen de 'voertuigverliesuren', de vermeende effecten op de ontwikkeling van regio's etc. zullen de maat geven voor het 'maatschappelijk rendement' van investeringen. Ook de mate waarin de maatregel bijdraagt aan de exploitatie van het gehele wegennet kan nu worden meegenomen in de afwegingen. Hiermee wordt het informatieprobleem tussen opdrachtgever en wegbeheerder verkleind. Niet zozeer omdat de opdrachtgever meer te weten komt, maar omdat hij minder hoeft te weten om de juiste beslissing te nemen. Afwegingen over de precieze kosten en baten van projecten kunnen bij de wegbeheerder intern gemaakt worden.

Hier is enige relativering wel op z'n plaats. Het is niet te verwachten dat er niet meer politiek zal worden beslist over individuele infrastructuurprojecten. Hiervoor is de maatschappelijke impact te groot en zijn opvattingen teveel verdeeld. Er wordt alleen gesteld dat een beweging 'in deze richting' te verwachten valt.

Aan de andere kant valt te verwachten dat het informatieprobleem alleen maar groter wordt. Er komt namelijk meer informatie beschikbaar. Te denken valt aan de reactie van automobilisten op prijsstellingen, de routes die gereden worden, de relatie tussen kosten en opbrengsten van wegvakken etc. Deze extra informatie is op haar beurt weer ongelijk verdeeld, in het voordeel van de wegbeheerder.

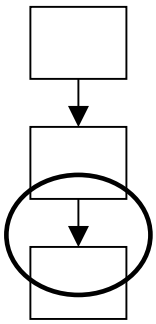
In de beschrijving van hoofdstuk drie kwam naar voren dat afwegingen gemaakt worden binnen engere systeemgrenzen. Hiermee ontstaat het gevaar van het afwentelen van kosten buiten de systeemgrenzen. Vanuit de theorie van de eigendomsrechten (hoofdstuk 2) leidt dit tot 'suboptimale allocatie van bronnen'; kosten dus. Dat kan in het algemeen gezegd worden van oormerking van middelen. Afwegingen kunnen minder vrij gemaakt worden hetgeen leidt tot allocatief verlies. Dit idee is te vergelijken met de voorkeur van Rijkswaterstaat voor 'brede' beleidstitels in de begroting. Geld kan dan, binnen die bredere titel, ingezet worden waar het het meeste effect sorteert. Hetzelfde geldt voor geld dat binnenkomt uit een kilometerprijs. Wie garandeert dat de laatste Euro die binnenkomt uit de kilometerprijs het beste besteed kan worden aan het wegbeheer?

Gebruikersraad
In verband met de introductie van een kilometerprijs wordt wel gesproken van een op te richten gebruikersraad. Een dergelijk instituut is ongebruikelijk in het Nederlandse staatsbestel, maar aan staatsrechtelijke bezwaren en aan de vraag wie er in zo'n raad zitting moeten nemen zal hier voorbij gegaan worden. Wanneer een gebruikersraad wordt ingesteld die de betalende gebruikers vertegenwoordigt tegenover de wegbeheerder komen de doelen van deze raad waarschijnlijk zeer goed overeen met die van de huidige wegbeheerder. Rijkswaterstaat probeert zich te profileren als 'de meest publieksvriendelijke netwerkbeheerder'. Vanuit het huidige schema zou een ambitie als 'de meest ministervriendelijke netwerkbeheerder' misschien wel meer voor de hand liggen. Wanneer de gebruikersraad het publiek zou vertegenwoordigen, komt dat beter overeen met de ambitie van Rijkswaterstaat. Daar staat tegenover dat een dergelijke gebruikersraad geen recht zou doen aan het integrale karakter van de ruimtelijke ordening waar het mobiliteitsbeleid een onderdeel van is. Omdat het mobiliteitsbeleid altijd moet passen binnen kaders van overig beleid kan het mandaat van een eventuele gebruikersraad nooit verder strekken dan bv de prioritering van projecten en zal zij verder een adviserend karakter houden. Bijvoorbeeld is de prioritering van MIT-projecten (projecten binnen het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport) al door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie-Duivesteijn) weinig transparant genoemd. Hier zou een gebruikersraad een rol in kunnen krijgen, maar het blijft een ongebruikelijk instituut.

Variant één Opdrachtgever-Wegbeheerder:	
Oormerken van geld uit kilometerprijs verandert de sturing vanuit de opdrachtgever;	
Meer inzicht in kosten en baten van infrastructuur leidt tot meer rationele besluitvorming rondom investeringen in infrastructuur;	Engere systeemgrenzen kunnen leiden tot afwenteling van kosten (= allocatieverlies);
Mogelijke introductie van een nieuwe principaal in de vorm van een gebruikersraad;	Grote overeenkomst belangen RWS en Gebruikersraad → minder agencykosten;

4.3.2. Wegbeheerder-Uitvoerder

Variant 1



Meer eenduidige doelen van de principaal, meer transparantie in de allocatie van middelen. Het lijkt er in eerste instantie op dat er niet zoveel verandert in de relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder, wanneer de enige verandering zit in de invoering van enig prijsbeleid.

Vanuit het moderne paradigma op netwerksectoren (Ten Heuvelhof ea 2003) is het de bedoeling om zoveel mogelijk activiteiten uit de keten los te maken van het monopolie, dat op zichzelf publiek geëxploiteerd wordt.

In termen van informatieverdeling zal er in variant één weinig veranderen in de verhouding tussen wegbeheerder en uitvoerders.

Variant één Wegbeheerder-Uitvoerder:	
Meer inzicht in de 'kostprijs' van wegbeheer;	Vermindering informatieproblemen;
Vanuit het 'moderne paradigma' worden zoveel mogelijk activiteiten losgemaakt van het monopolie;	Concurrentie verschaft informatie via het prijsmechanisme. Hiermee wordt het informatieprobleem en de kosten die daaruit voortkomen verlicht;

4.4 VARIANT TWEE

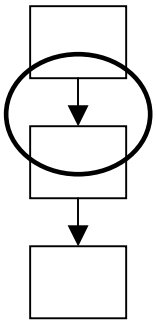
4.4.1. Verzelfstandiging van het Wegbeheer

Het verschil tussen de eerste en de tweede variant is dat de wegbeheerder in de eerste variant binnen het publieke domein blijft, bijvoorbeeld als agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de tweede variant is dat niet langer het geval. Dit brengt de aanwezigheid van residuele gerechtigden met zich mee; partijen die aanspraak kunnen maken op het resultaat van de organisatie (bijvoorbeeld aandeelhouders in het geval van een vennootschap). Hiervan gaat een krachtige doelmatigheidsprikkel uit. Iedere verspilling gaat immers ten koste van de residuele aanspraken (Kraan, 2003). De hypothese dat het agency-vraagstuk zich nu sterker zal aandienen in de relatie opdrachtgever-wegbeheerder wordt bevestigd door Doree (1996). Mol en Verbon (1993/1997) wijzen erop dat 'het thema 'verzelfstandiging' (…) naar haar aard op institutionele vraagstukken toegesneden (is)'.

4.4.2. Opdrachtgever-Wegbeheerder

Omdat er niets verandert aan de processen zou op het eerste gezicht verondersteld kunnen worden dat aan de informatie-verhouding tussen de twee partijen niet veel zal veranderen, met dien verstande dat de relatie verzakelijkt wordt. Echter omdat de agent wel vaart bij zijn informatievoorsprong zal hij minder geneigd zijn vrijblijvend informatie met zijn principaal te delen. Aan de doelen van beide partijen zal de verandering duidelijker zijn. Aangezien het agencyprobleem bestaat uit de combinatie informatieasymmetrie én doeldivergentie, ontstaat er dus een andere situatie, waarin het gevaar voor adverse selection en moral hazard is vergroot.

Variant 2



Beeldend voorbeeld van de informatieachterstand van de opdrachtgever ten opzichte van de wegbeheerder in huidige situatie is de manier waarop het contract tussen opdrachtgever en wegbeheerder tot stand komt. Het SG-DG contract waarover al eerder geschreven is, is een kopie van de interne afspraken tussen DG en HID. In een situatie waarin de wegbeheerder op winst uit is, zal dit andersom moeten. De opdrachtgever zal deskundigheid in huis moeten hebben om uit te drukken wat hij wil en daar een reëel prijskaartje aan te hangen. Deze taak wordt gemakkelijker naarmate er meer concurrentie optreedt, zodat wegbeheerders elkaar scherp houden en het prijsmechanisme de opdrachtgever van informatie voorziet. Door de concurrentie tussen wegbeheerders om concessies wordt het gevaar van investeringen die niet direct noodzakelijk zijn, zoals dat bij het oormerken van budgetten optreedt, afgewend.

Omdat de wegbeheerder er in de tweede variant meer aan gelegen is informatie voor zichzelf te houden is te verwachten dat de informatieachterstand van de opdrachtgever blijft bestaan of groter wordt. De opdrachtgever kan proberen dit probleem tegen te gaan door via andere wegen aan informatie te komen (inspectiekosten).
Een manier om via een andere weg dan via de agent informatie te verkrijgen over de prestaties van die agent is benchmarking; de vergelijking van één agent met de prestaties van andere agenten met vergelijkbare taken. Hiernaar wordt ook wel verwezen als 'maatstafconcurrentie'.

Het duidelijke belangenverschil maakt het noodzakelijk om resultaten beter vast te leggen hetgeen een positieve uitwerking kan hebben. Het dwingt beide partijen tot een betere omschrijving van doelen, maatregelen en de relaties daartussen. Dit kan leiden tot meer transparantie in het productieproces en daarmee tot lagere transactiekosten (Neelen, 1997).

De reden om het wegbeheerder privaat te organiseren is de introductie van twee doelmatigheidsprikkels; residuele gerechtigden en concurrentie. Vanwege het natuurlijk monopolistische karakter van het hoofdwegennet (of van netwerken in het algemeen) is deze concurrentie een aandachtspunt. Van Twist ea (1999) onderscheidt concurrentie tussen netwerken, óm het netwerk en óp het netwerk. Met concurrentie tussen netwerken treden we buiten de scope

van deze studie. Concurrentie op het netwerk is te zien op het spoor, waar meerdere exploitanten gebruik maken van de infrastructuur van één beheerder (Prorail). Voor de dienstverlening die plaatsvindt op weginfrastructuur geldt volledige concurrentie. De diensten van een transportonderneming zijn hier voorbeelden van.
Wanneer gesproken wordt over liberalisering van het wegbeheer komt concurrentie *om* het netwerk in beeld. Deze concurrentie kan vorm krijgen door de verkoop van de infrastructuur aan de hoogste bieder, maar waarschijnlijker is dat zou worden besloten tot de verlening van concessies voor delen van het (hoofd)wegennet (bv Spit, 2001, Provincie Noord-Brabant, 2005).

Bij de verlening van deze concessies speelt een dilemma bij de keuze van de termijn. Bij de verlening van de concessie wordt de markt geraadpleegd en worden aanbieders genoodzaakt hun informatie op tafel te leggen. De principaal kan een keuze maken en zich verzekeren van de beste aanbieding. De agent kan ervoor kiezen om wel of geen bieding te doen. Wanneer vervolgens het contract gesloten is zitten beide partijen echter aan elkaar vast en speelt een tijdelijk (tweezijdig) monopolie. Vanwege de problemen van de principaal om nauwkeurig de gangen van de agent na te gaan zou het goed zijn om de private wegbeheerders regelmatig te dwingen hun kaarten op tafel te leggen door te kiezen voor een relatief korte concessieperiode.

Het informatieprobleem maakt ook dat het verband tussen de inspanningen van de agent en het resultaat voor de principaal moeilijk waarneembaar is. De resultaten van de inspanningen van de wegbeheerder openbaren zich echter niet altijd direct. Uit het voorbeeld van het vast onderhoud bleek al dat de staat van de infrastructuur bij de afloop van een concessie enorm kan verschillen, terwijl dit zeer moeilijk meetbaar is. Het is dus bijna onmogelijk de waarde van de infrastructuur op te nemen in het contract, tenzij de concessieperiode zolang is dat de restwaarde van de infrastructuur verwaarloosbaar is ten opzichte van de onderhouds-investeringen. Zo'n lange concessieperiode maakt de periode tussen twee momenten waarop de markt kan worden geraadpleegd, erg lang. Hiermee ontstaat een langdurig monopolie dat de wegbeheerder zal proberen te exploiteren (Dijkgraaf en Varkevisser, 2002).

De keuze voor een concessietermijn is een van de grote dilemma's bij de liberalisering van infrastructuurgebonden sectoren.

Of er nu gekozen wordt voor lange of voor korte concessies, de relatie zou moeten worden gebaseerd op beloning via prestatie-indicatoren. Zoals het er nu uitziet bestaat er binnen de sector geen gedeelde opvatting over de mogelijkheid wegbeheer vorm te geven rond een contract met prestatie-indicatoren. De ene dominante stroming gelooft dat het mogelijk is het product 'wegbeheer' te vertalen in een beperkt aantal prestatieindicatoren, waarbij nog gezocht wordt naar de juiste mix van indicatoren. De andere stroming meent dat wegbeheer moet worden gezien als dienstverlening. Dienstverlening kan niet worden vastgelegd in een 'volledig contract'. Een sturing met prestatie-indicatoren past niet bij dienstverlening, in een situatie met asymmetrische informatie en weinig tot geen concurrentie (Kraan, 2003). Prestatiefinanciering leidt dan tot verlies van kwaliteit omdat geen recht wordt gedaan aan de complexiteit van de geleverde dienst wanneer op een beperkt aantal prestatie-indicatoren wordt afgerekend. Demotivatie van de dienstverlener en slechte productkwaliteit zijn het gevolg. Het alternatief is een 'relationeel contract'. Relationele contractering krijgt vorm door periodieke evaluatie van de agent door de principaal. Beide partijen moeten zich ervan bewust zijn dat er geen 'harde' normen zijn en de evaluatiecriteria zouden moeten wijzigen wanneer de situatie daar om vraagt. De doelen van de principaal zijn immers niet constant. (Over relationele contractering is veel geschreven, zie voor een overzicht bijvoorbeeld Douma en Schreuder, 2002)

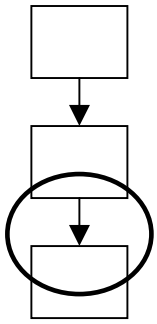
Toezichthouder
De positie van de toezichthouder ten opzichte van de voormalig monopolist laat zich gemakkelijk kenmerken als een agencyrelatie. De principaal (toezichthouder) probeert het gedrag van de agent (voormalig monopolist) zo te sturen dat zijn doelen worden gehaald. Deze doelen zijn bijvoorbeeld een optimale prijs-kwaliteitverhouding voor de consument of eerlijke concurrentie (een level

playing-field). Deze principaal is, om deze doelen te bereiken, afhankelijk van informatie van de agenten.

Variant twee Opdrachtgever-Wegbeheerder	
Het doel van de wegbeheerder verandert; niet langer is de optimale lange-termijnprestatie van het netwerk het doel, maar het rendement uit de concessie;	Agencyproblematiek zal zich concentreren op de relatie opdrachtgever-wegbeheerder; Informatie uitwisseling zal niet langer vanzelfsprekend zijn;
	Moeilijkheden om 'wegbeheer' bevredigend in een contract vast te leggen;
Dilemma over de lengte van de concessietermijn;	Lange concessietermijn → weinig concurrentie maar wel 'life-cycle optimalisatie' Korte concessietermijn → veel concurrentie maar afwentelen onderhoudskosten;
Introductie van een toezichthouder om toe te zien op eerlijke verhoudingen;	Hiermee komt een nieuwe principaal in het spel die op zijn beurt weer te maken krijgt met agencyproblematiek als gevolg van zijn informatieachterstand;
Concurrentie verzacht het probleem van het oormerken van geld;	Residuele gerechtigden zien toe op doelmatige inzet van geld (in termen van de prestatie-indicatoren);

4.4.3. Wegbeheerder-Uitvoerder

Variant 2



De relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder schuift op van een marktrelatie in de richting van een hiërarchie, omdat beide partijen meer in de relatie kunnen investeren. Eccles (1981) veronderstelt dat er vanwege de specifieke karakteristieken van de bouwsector (dus ook de GWW-sector) een voorkeur bestaat voor een bepaalde manier van inkopen, die het midden houdt tussen hiërarchie en markt. Het werken met vaste onderaannemers, waarbij wordt geïnvesteerd in de relatie, maar niet wordt overgegaan tot zogenaamde *verticale integratie* (het opnemen van de onderaannemer in de eigen organisatie) komt hieruit voort. Eccles stelt dat 'whether or not vertical integration is preferred to some form of market contracting depends upon the relative consequences of bounded rationality under uncertainty/complexity on the firms input and output transactions'. De specifieke kenmerken voor wat betreft deze relatieve invloed van onzekerheid/complexiteit bepalen dat er in de bouw gekozen wordt voor het werken met onderaannemers. (Deze kenmerken en de afweging die eruit volgt kunnen worden vergeleken met Williamson's (1975) drie kenmerken van transacties: 'asset specificity' (bronspecificiteit), onzekerheid en frequentie, zie hiervoor hoofdstuk 2).

Zoals gezegd loont het de moeite te investeren in deze relaties. Eccles zegt hierover: 'When construction projects are not subject to institutional regulations which require competitive bidding (as in projects funded by federal, state and municipal agencies), relations between the general contractor and his subcontractors are stable and continuous over fairly long periods of time…'. Dit wordt quasi-integration genoemd (hetgeen leidt tot de vorming van een 'quasifirm'). Het werken met onderaannemers in min of meer vaste relaties vermindert enerzijds het risico dat optreedt door de fluctuatie van productievolume en anderzijds de kosten van zware monitoring (omdat in de relatie wordt geïnvesteerd is beide partijen er veel aan gelegen de relatie in tact te houden. Zie hoofdstuk 2 over asset specifity in de transactiekosten economie). Tussen een publieke opdrachtgever en een private opdrachtnemer zijn zoals gezegd dergelijke stabiele relaties ontoelaatbaar. De verschuiving van de wegbeheerder naar een private partij brengt hier verandering in.

Eccles wijst daarvoor ook op de noodzaak van meerdere mogelijke aannemers. Wanneer er immers maar één opdrachtgever is hebben onderaannemers niets te kiezen. De positie van de general-

contractor in het artikel van Eccles is vergelijkbaar met die van de wegbeheerder. De 'eigenaar', zoals die door Eccles genoemd wordt, komt dan overeen met de opdrachtgever uit het schema van dit onderzoek. Deze eigenaar is (zelfs) in het geval van een nationale wegbeheerder een hele grote opdrachtgever, maar geen monopsonist (enkelvoudige afnemer) in de GWW sector. Voor 10% van het totale jaarlijkse volume in de GWW sector is RWS (nat en droog samen!) momenteel de opdrachtgever.

Het is dus denkbaar dat er, wanneer er minder institutionele randvoorwaarden worden gesteld aan de manier van aanbesteden, een hechtere relatie tussen wegbeheerder en aannemers ontstaat. Dit komt overeen met contractvorm 'relational contracting' die in veel institutionele literatuur wordt aangedragen als alternatief tussen markt en hiërarchie (Eccles, 1981, Douma en Schreuder, 2002).

Aangezien er geïnvesteerd wordt in de relatie kan in dit geval gesproken worden over bronspecificiteit. De investeringen in de relatie met partij A gelden als 'sunk costs' die maken dat bij de keuze tussen partij A en B voor een nieuw project niet gelijkwaardig is. Wanneer naar het buitenland en naar andere sectoren wordt gekeken lijkt de besparing op deze transactiekosten op te wegen tegen het monopolistische voordeel dat door de opdrachtnemer kan worden geëxploiteerd. Voorbeelden hiervan zijn de vaste contractpartners van grote opdrachtgevers in de olie en gas industrie. Managing agents in Groot-Brittannië bouwen relaties op met hun aannemers. 'Private wegbeheerders' in Frankrijk en Italië kiezen ervoor het uitvoerende werk zélf te doen. (De situatie in Groot-Brittannië en Italië mogen niet over één kam geschoren worden, maar hun de keuze voor een meer hiërarchische uitvoering van het beheer is duidelijk)

Een dergelijk beeld valt te verwachten bij een privatisering van het Nederlandse wegbeheer.

Risicowaardering
In hoofdstuk 3 is ook de veranderende risicowaardering genoemd die optreedt bij een private wegbeheerder omdat de mogelijkheden om risico's te spreiden voor aannemers groter en voor de wegbeheerder kleiner wordt. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de relatie aangezien het voor de principaal eenvoudiger wordt om te kiezen tussen een rent- en een wage-contract (zie 2.4). Omdat de uitvoerder relatief minder risico-avers is, is de premie die deze vraagt voor het dragen van risico's lager. Het is nu aantrekkelijker voor de principaal om meer risico's bij de agent neer te leggen en hem te betalen voor zijn prestaties. Hiermee wordt het probleem van de verborgen beslissingen kleiner (bv Provincie Noord-Brabant, 2005).

In de praktijk kan het erop neer komen dat de scope van de contracten die de wegbeheerder bij de uitvoerder uitzet groter wordt. Bij deze verwachting kunnen echter wel enkele kanttekeningen geplaatst worden. In de huidige situatie is nog weinig te zijn van deze verminderde risicoaversiteit van aannemers. Het lijkt erop dat aannemers vooral zijn geclusterd tot grote ondernemingen om te besparen op overhead en om aan eisen van grote omzet en kredietwaardigheid te voldoen. Verder werken de werkmaatschappijen allemaal voor hun eigen rendement en worden geen risico's verdeeld. Of dit in de toekomst wel staat te gebeuren is nog onduidelijk.

Innovatie
De combinatie van hechtere relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders en contracten met een grotere scope heeft impact op de mogelijkheden voor innovatie. Het kan zijn dat er 1) door hechtere samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en minder onzekerheid over vervolgopdrachten, mogelijkheden zijn om te investeren in onderzoek en ontwikkeling. Het is 2) ook mogelijk dat meer zekerheden aan de kant van de aannemer prikkels om efficiënter te werken tegenwerken (bv De Jong, 1997, Doree, 2001). De huidige overtuiging is dat meer duurzame relaties een positief effect hebben op het innovatieklimaat in de sector. Haselhoff en Rijlaarsdam (in: Doree, 2001) schreven al dat partijen gevangen zitten in een 'ijzeren kooi'. Afzonderlijke spelers kunnen het zich niet permitteren om te investeren en samenwerking wordt gekenmerkt door een spiraal van wantrouwen. Wantrouwen van opdrachtgevers richting aannemers wordt

beantwoord met met een harde opstelling waarin de winst met meerwerk moet worden veiliggesteld (Doree, 2001, Egan, 1998).

Variant twee Wegbeheerder-Uitvoerder	
Relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders worden sterker. Er wordt geïnvesteerd in goede samenwerking;	Quasi-firm; Enerzijds overeenkomstig doel en intern informatiedeling → verlaagt agencykosten. Anderzijds weinig transparantie naar derden → verhoogt agencykosten;
Veranderende risicowaardering;	Efficiënte allocatie van risico's leidt tot meer risico's bij de uitvoerders. Dit betekent dat de uitvoerders meer betaald zullen worden op basis van het resultaat. Hiermee komen de resultaten van verborgen beslissingen terecht bij degene die deze beslissingen nemen → Agencyproblematiek wordt verlicht;
Impact op het klimaat voor innovaties;	Geen eenduidig gevolg voor het innovatieklimaat; Dit kan 1) betekenen dat er meer plaats is voor innovatie, omdat partners duurzame relaties aangaan, of 2) innovatie remmen vanwege het gebrek aan concurrentie;

4.5 AANVULLEND ANALYSESCHEMA

In bijlage III wordt een analysekader geïntroduceerd dat kan helpen bij de toepassing van de theorie op de varianten uit hoofdstuk drie. Later in deze bijlage wordt dit analysekader gebruikt bij de beschouwing van de verschillende varianten, als aanvulling op de verdeling van informatie en de doelen van de partijen. Uit deze analyse komt geen eenduidig beeld naar voren.

Wel gaf de toepassing van het analysekader aanleiding om de exercitie nogmaals uit te voeren op twee verder geschematiseerde varianten, waarin de relaties binnen respectievelijk het publieke en het private domein zijn weggelaten en alleen naar de relatie tussen publiek en privaat gekeken is. Het onderscheidende kenmerk van beide varianten is in dit schema het abstractieniveau waarop de bestelling wordt geplaatst (zie bijlage III). Deze analyse versterkt het idee dat de mate waarin concurrentie vorm krijgt doorslaggevend is voor het succes van variant twee.

4.6 SAMENVATTING

In het vierde hoofdstuk is de theorie uit hoofdstuk 2 toegepast op de huidige situatie in het wegbeheer en de twee varianten uit hoofdstuk 3.

4.6.1. Huidige situatie

In de huidige situatie lijken de doelen van opdrachtgever en wegbeheerder erg op elkaar. Waar er verschillen optreden leidt dat tot agencyproblematiek vanwege de informatieasymmetrie tussen deze twee partijen.

In de relatie tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat is een verandering gaande naar een meer formele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie deze verandering leidt tot meer transparantie in de relatie, hetgeen de agencykosten kan doen dalen.

De relatie tussen wegbeheerder en uitvoerders kenmerkt zich door grote agencyproblemen vanwege grote verschillen in de doelstellingen en de informatieasymmetrie tussen beide partijen.

Er is een beweging naar meer samenwerking hetgeen kan leiden tot goal-alignment en daarmee tot minder agencykosten.

4.6.2. Variant één

Bij introductie van een kilometerprijs in variant één, kan de extra informatie die hiermee beschikbaar komt, tussen opdrachtgever en wegbeheerder leiden tot minder agencykosten.

Bij verschuiving van de rol van principaal naar een gebruikersraad zullen de doelen van wegbeheerder en zijn principaal dichter bij elkaar komen te liggen → minder agencykosten.

Tussen wegbeheerder en uitvoerders zullen weinig veranderingen optreden als gevolg van de introductie van een kilometerprijs.

4.6.3. Variant twee

In variant twee verandert het doel van de wegbeheerder. Daarmee zal de voornaamste agencyproblematiek zich concentreren in de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder. Informatieproblemen maken het moeilijk om het wegbeheer op een bevredigende manier in een contract vast te leggen.

Informatieproblemen leveren ook een dilemma op ten aanzien van de looptijd van concessies; lange concessies geven de mogelijkheid te optimaliseren naar de levensduur van objecten (bv wegverhardingen ± 15 jaar); korte concessies bieden vaker de mogelijkheid gebruik te maken van de concurrentie tussen aanbieders.

Tussen de wegbeheerder en uitvoerders zal een vermindering van de agencyproblemen optreden. Vanwege de mogelijkheid van meer duurzame relaties kan er geïnvesteerd worden in die relaties en kan informatie gedeeld worden. De hechtere relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder zorgt op zijn beurt voor minder transparantie naar de buitenwereld, hetgeen weer een bron is van agencykosten tussen opdrachtgever en wegbeheerder.

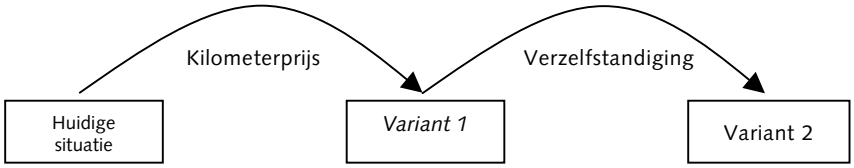
De relatieve risicowaardering van wegbeheerder en uitvoerder kan veranderen; de wegbeheerder is niet langer onderdeel van de (risico-neutrale) overheid en de uitvoerders kunnen met hun steeds grotere volumes meer risico's dragen. Hierdoor kunnen meer verborgen beslissingen bij de agent gelegd worden hetgeen de agencykosten kan verlagen.

De duurzamer relatie tussen wegbeheerder en uitvoerders heeft impact op het innovatieklimaat. De verwachting is dat de informatiedeling en de ruimere marges positief zullen uitwerken voor innovatie in de GWW-sector.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES

5.1 INZICHTEN UIT DE TWEE VARIANTEN

De twee varianten die in de eerdere hoofdstukken aan de orde zijn geweest verschillen op twee manieren van de huidige situatie. Deze twee varianten zijn met elkaar vergeleken. Daarnaast komen vergelijkingen op met de huidige situatie. In het onderstaande schema uit het derde hoofdstuk zijn de twee systeemwijzigingen nogmaals weergegeven.



Figuur 1: Systeemwijzigingen die ten grondslag liggen aan de varianten

In de agencytheorie, die in de analyse centraal staat, zijn twee bepalende kenmerken: de doelen van de beide actoren en hun onderlinge informatiepositie. De voornaamste verschillen tussen de twee varianten bij deze kenmerken zijn de volgende:

- In variant één wordt de kilometerprijs geïntroduceerd. Bij deze verandering komt nieuwe informatie beschikbaar en verandert de verdeling van deze informatie. De doelen van de partijen veranderen niet.
- In variant twee wijzigen juist de doelen van de partijen, terwijl het werk niet wezenlijk verandert ten opzichte van variant één. De nieuwe relaties tussen de partijen hebben invloed op de manier waarop informatie verdeeld wordt tussen de partijen.

In dit vijfde hoofdstuk moet een antwoord gevonden worden op de laatste *deelvraag*. Daartoe worden allereerst de inzichten uit de varianten gepresenteerd.

5.1.1. Huidige situatie

Uit beschouwing van de huidige situatie blijkt dat de keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in het wegbeheer kan worden beschreven als keten van principaal-agentrelaties. Recente systeemwijzigingen in de verhouding tussen opdrachtgever, wegbeheerder en uitvoerder (agentschapsvorming, meer formele omgang tussen departement en uitvoeringsorganisatie, samenwerking tussen RWS en marktpartijen middels PPS-contracten) zijn op te vatten als manieren om met agencyproblematiek om te gaan.

5.1.2. Variant één

- De sturing van opdrachtgever naar wegbeheerder zal zich, omdat er minder gestuurd wordt via budgetten, minder concentreren op projecten en meer op het niveau van de dienstverlening. Hiermee worden beslissingen naar een niveau getild waarop de opdrachtgever ook daadwerkelijk opdracht kan geven;

- Mocht de rol van opdrachtgever verschuiven naar een gebruikersraad komt dit de relatie ten goede omdat te verwachten is dat de doelen van de gebruikersraad zeer sterk overeenkomen met die van de wegbeheerder. Daar moet bij worden opgemerkt dat het mandaat van een dergelijke raad vanwege de relaties met andere beleidsterreinen slechts zeer beperkt kan blijven;

- De relatie tussen de wegbeheerder en de uitvoerder kan profiteren van een transparantere kostprijs en meer stabiele doelen van de wegbeheerder;

De kostprijs van het product (de beschikbaarheid van de weg om daar veilig en vlot overheen te rijden) wordt inzichtelijker omdat informatie beschikbaar komt over de prijs die mensen bereid zijn ervoor te betalen. De doelen van de wegbeheerder worden aldus 'gedepolitiseerd' voor zaken die het dagelijkse wegbeheer aangaan. Hiermee kunnen de doelen van de wegbeheerder eenduidiger worden.

- Wanneer prioritering 'helderder' en 'transparanter' worden gemaakt, vallen andere criteria wellicht buiten de afweging. Naast efficiëntie levert dit gevaar voor de afwenteling van kosten.

- Het oormerken van middelen voor infrastructuur maakt afwegingen voor de aanwending van deze middelen minder vrij en levert daarmee het gevaar van ondoelmatige besteding op;

- In lijn met het moderne paradigma op netwerksectoren zullen taken uit 'het wegbeheerderschap' worden uitgezet naar de markt waar de aard van deze taken zich hiervoor leent. Alleen het deel van de keten dat een natuurlijk monopolie vormt, blijft in beheer bij een publieke wegbeheerder. De plaats van het verkeersmanagement in dit monopolie verdient hierin speciale aandacht;

5.1.3. Variant twee

Bij variant twee gaat de invoering van een kilometerprijs gepaard met een verschuiving van de 'publiek private interface'. Zowel de doelen van de verschillende partijen als hun relatieve informatiepositie wijzigen.

- De agencyproblematiek zal zich concentreren op de relatie tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder.

Hier manifesteert zich de grootste informatieasymmetrie en de meeste tegenstrijdige doelen. Partijen zijn niet langer gebaat bij uitwisseling van informatie.

- Informatieachterstand van de opdrachtgever ten opzichte van de wegbeheerder wordt groter omdat de wegbeheerder (de agent) minder bereid is informatie te delen. De principaal (opdrachtgever) moet kosten maken om in zijn informatiebehoefte te voorzien.

- De vormgeving van een contract met prestatie-indicatoren zal moeilijkheden met zich meebrengen vanwege de veelvormigheid van het product 'wegbeheer' dat wordt ingekocht.

Er bestaat onduidelijkheid of wegbeheer bevredigend is vast te leggen in een hoeveelheid outputparameters. Wanneer dit mogelijk is, kunnen in een contract zeer veel van de verborgen beslissingen bij de agenten worden neergelegd, waarmee veel van de agencyproblematiek kan worden opgeheven. Wanneer dat niet mogelijk is, moet de opdrachtgever zich continue bezighouden met het aansturen van de wegbeheerder en de wegbeheerder hetzelfde bij de uitvoerder. Beslissingen moeten dan genomen worden door de partij die niet alle informatie heeft, hetgeen tot agencyproblemen leidt.

- Het informatieprobleem betekent een dilemma ten aanzien van de concessieperiode.

Korte concessies verzekeren een sterke concurrentie maar maken het noodzakelijk regelmatig de staat van onderhoud van de infrastructuur te bepalen. Langere concessies maken het mogelijk maken meer te denken vanuit de integrale kosten over de levensduur ('life-cycle cost' benadering), maar maken de opdrachtgever kwetsbaar voor de exploitatie van het monopolie door de wegbeheerder (hold-up).

- In variant twee kan tussen wegbeheerder en uitvoerder een verlichting van de agencyproblematiek worden verwacht.

Partijen zullen gaan investeren in duurzame relaties waarbij ten eerste informatie uitgewisseld wordt en ten tweede de doelen van beide partijen dichter bij elkaar komen te liggen. Transactiekosten zullen als gevolg van deze ontwikkelingen dalen.

- De wegbeheerder wordt kleiner en de uitvoerders worden groter. Er zal een verandering in de waardering van risico's optreden. Aannemers zullen meer risico's voor hun rekening gaan nemen. Hiermee is het waarschijnlijk dat de scope van de contracten groter wordt;

Met deze beweging komen ook meer verborgen beslissingen bij de agent te liggen, hetgeen een verlichting van de agencyproblematiek kan betekenen.

Beide kanten van deze verwachting zijn echter niet ondubbelzinnig. Het vermeende risico-neutrale karakter van de overheid komt in de praktijk niet altijd terug. Het is maar zeer de vraag of de overheid tegenvallers bij het ene ministerie wegstreept tegen meevallers bij het andere. Daarnaast is het nog zeer de vraag of bouwbedrijven zich echt gedragen als eenheden die de risico's van hun werkmaatschappijen poolen; de dit moet nog worden afgewacht.

- De combinatie van hechtere relaties tussen wegbeheerder en uitvoerder met grotere scope van contracten zal invloed hebben op het klimaat voor innovatie in de GWW-markt;

Voor Rijkswaterstaat is het belangrijk dat het ondernemingsklimaat in de bouw innovaties bevordert. De beweging naar vastere relaties tussen wegbeheerder en uitvoerders zoals die in de tweede variant, met de private wegbeheerder, wordt beschreven, heeft invloed op het klimaat voor innovaties. Hierover bestaan twee ideeën:

1) Innovatie zou worden bevorderd door de mogelijkheid van meer duurzame relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In deze relaties zou ruimte zijn voor investeringen die nodig zijn voor innovaties;
2) Het meer traditionele idee in de economie is dat concurrentie en de wedijver die daarbij hoort, de motor vormt voor innovatie. Wanneer bedrijven via duurzamer relaties minder geprikkeld worden om goedkoper en beter te produceren, zou de prikkel om nieuwe ideeën en technieken uit te proberen, worden weggenomen.

Er wordt al veel onderzoek gedaan naar de randvoorwaarden voor innovatie in de bouw- en GWW-sector (bv Doree 1996, 2001). Het idee dat grotere marges en meer duurzame relaties gunstig zijn voor het innovatieklimaat lijkt op dit moment dominant.

- Een belangrijke rol is weggelegd voor de toezichthouder.

Een onafhankelijke (overheids)organisatie zal toe moeten zien of alle spelers zich wel houden aan de voorwaarden voor een gezonde competitie. Ervaringen uit andere sectoren hebben geleerd dat deze toezichthoudersrol een geheel eigen dynamiek kent. De toezichthouder heeft een informatieachterstand ten opzichte van alle spelers. De positie van de toezichthouder wordt als geen ander gekenmerkt door de agencytheorie.

5.2 SAMENVATTING CONCLUSIES

Als belangrijkste resultaten worden genoemd:

- De introductie van een kilometerprijs leidt naast de evidente verbetering van de benutting van de wegcapaciteit, ook tot een verwachte verlichting van de agencyproblematiek. Dit komt doordat er meer informatie beschikbaar komt over de waardetoekenning van gebruikers aan infrastructuur;

- Relaties tussen het publieke en het private domein verschillen van relaties binnen één van die twee domeinen. Om de efficiëntie van een bepaalde organisatie van wegbeheer te waarderen, moet de gehele keten worden bezien;

- Agencyproblematiek manifesteert zich het duidelijkst in relaties tussen het publieke en het private domein;

- Verzakelijking van de relatie tussen opdrachtgever en wegbeheerder werpt de vraag op of 'wegbeheer' in een volledig contract is te vatten;

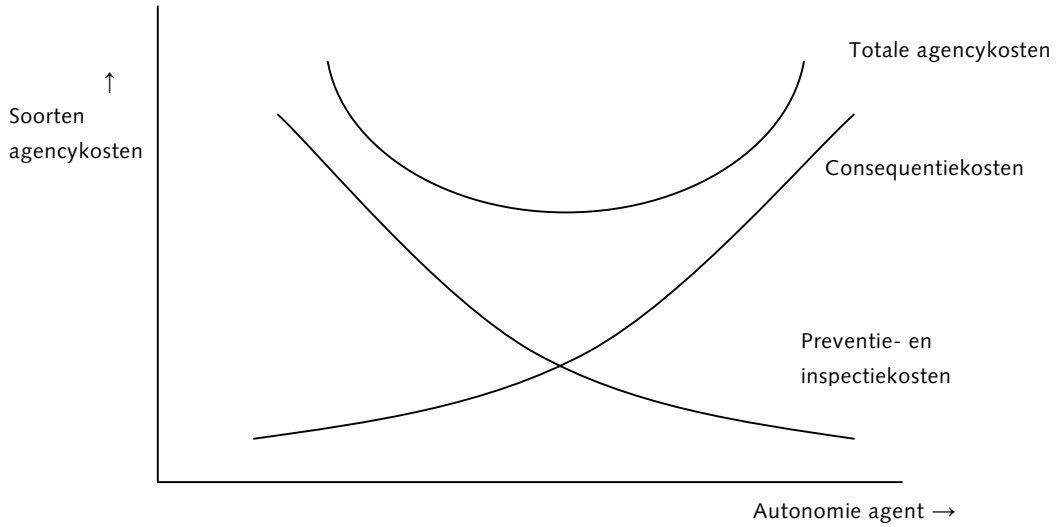
HOOFDSTUK 6 EPILOOG

Doordenking van de conclusies levert ideeën op die weliswaar niet hard volgen uit het onderzoek, maar wel bijdragen aan de doelstelling van het onderzoek, namelijk bijdragen aan de gedachtevorming binnen Rijkswaterstaat. Enkele van deze inzichten komen in deze epiloog aan de orde.
Ontwikkelingen en verwachtingen zijn in het voorgaande gezien vanuit een bepaalde (economische) invalshoek en van daaruit van een betekenis voorzien. Hiermee is aan veel andere aspecten voorbijgegaan. Opmerkingen in paragraaf 6.2 nuanceren deze op sommige punten eenzijdige toepassing van de theorie. Het is goed te realiseren dat krachten die niet door de toegepaste theorie worden verklaard, zeer dominant zijn in het onderzoeksdomein. Te denken valt aan politieke of historische verklaringen.
In paragraaf 6.3, voor de aanbevelingen, wordt gereflecteerd op de methode van onderzoek.
Er wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek in paragraag 6.4

6.1 TWEE PARTIJEN, TWEE RELATIES

Uit de analyses van hoofdstuk 4 en bijlage III blijkt dat naar de keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties die in het onderzoek centraal staat, ook gekeken kan worden als naar een schema met twee partijen. In de beschrijving wordt ook gesproken van de bewegingen die kunnen worden onderscheiden in de huidige situatie. Er vallen twee bewegingen op. 1) De verwijdering tussen de twee huidige publieke partijen en 2) de toenadering tussen de wegbeheerder en de uitvoerder oftewel de publiek private interface.

Een uitleg: De relatie tussen de twee publieke partijen in het schema van de huidige situatie wordt momenteel verzakelijkt, bijvoorbeeld met de agentschapvorming en de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. De recente geschiedenis laat een trend zien van verzelfstandigende overheidsdiensten en de verzakelijking van relaties tussen overheidsorganisaties. Dit alles met als doel een meer doelmatige en transparante publieke dienstverlening. Anderzijds zoeken publieke en private partijen naar nieuwe vormen om zich te bevrijden van de strikte scheiding tussen beide, die als storend ervaren wordt. Vormen van publiek-private samenwerking en vroegtijdige private betrokkenheid bij infrastructuur-projecten worden bedacht om beter om te gaan met complexiteit en onzekerheid en om gebruik te maken van elkaars expertise.



Figuur 1: soorten agencykosten (Bron: Neelen 1997)

In figuur 1 hierboven beweegt de relatie opdrachtgever-wegbeheerder van links naar rechts in de richting van het laagste punt. De relatie wegbeheerder-uitvoerder beweegt van rechts naar links naar het dal van de kromme.

Beide bewegingen kunnen worden gezien in het licht van een observatie van de Wereldbank. In een publicatie waarin zij de grenzen aan de deregulering van infrastructurele netwerken verkennen, plaatsen zij de institutionele ordening van deze sectoren in een historisch perspectief. Aan de hand van het voorbeeld van de Britse spoorsector geven zij een beeld van de alternerende beweging tussen private en publieke organisatie die de grote hervormingen van de laatste twee eeuwen hebben veroorzaakt (Estache, 2004). In alle netwerksectoren wordt gezocht naar een passende institutionele structuur, die recht doet aan de specifieke kenmerken van deze sectoren. Het lijkt zonder twijfel dat deze passende vorm ligt in de ruimte tussen puur publieke en puur private verhoudingen (Glachant, 2002, Estache, 2004). Het secretariaat van de Europese raad van transportministers (ECMT, 2004) is onlangs met een nota gekomen die dit vermoeden bevestigt. Er wordt gesteld dat een polaire oplossing (markt of overheid) geen recht doet aan het speciale karakter van de transport-sector. Verder zouden een aantal onderdelen van het beleid van de afgelopen jaren moeten worden teruggedraaid omdat deze niet het beoogde effect hebben gehad. Er zou bijvoorbeeld niet voldoende aandacht zijn geweest voor de transactiekosten die het gevolg zijn van de scheiding tussen infrastructuur en exploitatie in een aantal sectoren. Daarnaast is de depolitisering die zou moeten komen van een verzakelijkt beheer grotendeels uitgebleven.

6.2 ALGEMENE OPMERKINGEN

Een belangrijk inzicht is dat gegroeide structuren niet altijd een logische economische basis hebben. Structuren zijn in zeer sterke mate historisch, cultureel, politiek of anderszins gegroeid. Het is onmogelijk om de economische oorzaken los te zien van andere. Dit maakt resultaten uit het onderzoek erg relatief.

6.2.1. Over de buitenlandse voorbeelden

In hoofdstuk drie en vier zijn voorbeelden uit het buitenland genoemd die enkele theoretische verwachtingen bevestigen (bijvoorbeeld het idee van besparingen op transactiekosten door te investeren in duurzame relaties van Eccles). Ter nuancering dient gezegd dat er naast de verklaringen uit de neo-institutionele theorie, vooral andere factoren hebben meegespeeld die in elk van de genoemde landen verschillende invloed hebben gehad op de organisatie van het wegbeheer. Beschrijvingen in het onderzoek geven het beeld dat het wegbeheer in een land zo georganiseerd is omdat dat kennelijk het meest efficiënt is.

In België was het leidende argument om voor PPS te kiezen niet zozeer de overtuiging leidend dat de markt het beter zou kunnen, als wel dat de overheid geen geld had om het project in eigen beheer uit te voeren.

In Groot-Brittannië bestond tot voor kort geen nationale wegbeheerder. Het hoofdwegennet werd beheerd door de decentrale overheden. De overstap naar een systeem met managing-agents ging daar gepaard met een sterke centralisatie door een nationale 'Highways Agency'; de opdrachtgever van de managing-agents. De aanvankelijke keuze om het management uit te besteden met een zeer kleine rol van de overheid was geen succes. Managing-agents en aannemers waren in voortdurende juridische geschillen verwikkeld, hetgeen een negatieve invloed had op de dienstverlening.
Hier heeft de overheid vervolgens een einde aan gemaakt door te *eisen* dat managing-agents en aannemers samen bieden voor een concessie. Dit heeft geleid tot het zogenaamde MAC (Managing Agent & Contractor) model. Hiermee zijn de eerste ervaringen goed, maar het is nog te vroeg om hieruit verregaande conclusies te trekken.

In Italië was er een publieke wegbeheerder die verzelfstandigd en later geprivatiseerd is met een concessie van 40 (!) jaar. Hier kan dus niet gesproken worden van veel competitie.

In Frankrijk is de keuze om het uitvoerende werk zelf te doen in plaats van zoveel mogelijk uit te besteden naar aannemers grotendeels gebaseerd op sociale doelstellingen. De van oudsher publieke wegbeheerders (alle wegbeheerders behalve Cofiroute zijn publiek) zijn geworteld in de regio. Werkgelegenheid is een belangrijk argument om de uitvoerende beheer- en onderhoudstaken binnen de eigen organisatie te houden.

Ten slotte over de Nederlandse situatie. Ook hier is er een grote historische invloed op de manier waarop het beheer van het hoofdwegennet is georganiseerd. Van oudsher zijn de 'natte' verbindingen de belangrijkste transport aderen van het land geweest. Deze waren in beheer bij RWS. Deze organisatie was niet toevallig ook de beheerder van kustverdediging. Vanuit deze historische structuur is het wegbeheer bij RWS terechtgekomen. Deze dubbele expertise is uniek voor een infrastructuurbeheerder.

6.2.2. Over maatschappelijke verantwoordelijkheid

Neelen stelt in zijn proefschrift dat wanneer een publieke en een private principaal met elkaar worden vergeleken, dit onherroepelijk leidt tot subjectieve beoordeling in het voordeel van de private variant. Dit komt omdat de publieke principaal een bredere set doelen heeft dan de private. Daarom moet (volgens Neelen) een degelijk overzicht gemaakt worden van de doelen van de principaal, alvorens er een vergelijking kan worden gemaakt.

Vertaald naar het wegbeheer betekent dit dat een publieke en een private wegbeheerder in hun doelmatigheid niet zondermeer kunnen worden vergeleken. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het zgn. 'ecologisch bermbeheer'. Nergens in de afspraken tussen V&W en Rijkswaterstaat is vastgelegd dat dit een doel is van de wegbeheerder. Toch heeft het de aandacht. Ongetwijfeld zijn er door de organisatie nog talrijke voorbeelden van dergelijke 'maatschappelijk verantwoorde' initiatieven aan te wijzen. Het is maar zeer de vraag of hiervoor voldoende aandacht is bij de vergelijking. Het is ook interessant om te kijken of de recente verandering naar agentschap van invloed zal blijken op de invulling van genoemde 'maatschappelijke doelen'.

6.2.3. Over aanleg

In de onderzoeksopzet is aanleg grotendeels buiten beschouwing gelaten. De reden waarom Nouwen vindt dat het wegbeheer op meer afstand van de politiek moet komen te staan, is dat hij af wil van het politieke gedoe rondom nieuwe infrastructuur. Dit zou moeten worden gebaseerd op een business-case en niet op wie er toevallig in de coalitie zit. In een systeem waar betaald wordt voor de weg komen investeringen en (maatschappelijke) opbrengst dichter bij elkaar te liggen. Overigens is het de vraag of private initiatieven voor de nieuwbouw van infrastructuur ooit verder zullen komen dan het versnellen van bestaande plannen. Immers, de besluitvorming is traag (voor de weg er ligt duurt het minstens tien jaar) en volgens voorspellingen zal de vraag naar mobiliteit over 25 jaar niet meer groeien.

6.2.4. Over concurrentie tussen wegbeheerders

Het is interessant om te kijken wat er op dit gebied uit Europa op ons afkomt. Enerzijds van private kant (Private wegbeheerders uit andere Europese (maar niet alleen Europese) landen geven hun ogen de kost en zijn op zoek naar nieuwe markten). Anderzijds vanuit de Europese regelgever. Hierin kunnen we leren van wat er op het spoor gebeurt. De Europese Commissie stelt namelijk eisen aan de lidstaten ten aanzien van de liberalisering van het spoorvervoer. Dergelijke inmenging van Brussel is ook in andere sectoren te zien (zie ook de omstreden splitsing van de energiebedrijven, waarvan overigens niet duidelijk is of dit door Brussel wordt verordonneerd) en daarom in de toekomst niet ondenkbaar voor het wegbeheer.

6.2.5. Over concurrentie in de GWW-sector

Een zeer belangrijk gegeven dat niet is meegenomen in deze studie is dat de marktwerking van de GWW sector onder de oppervlakte wordt bepaald door de leveranciers van de grondstoffen. Zij bepalen de kortingen die in de huidige situatie veelal leiden tot het beslissende prijsverschil en

daarmee tot de gunning. Vanwege het grote aandeel van vervoerskosten in de kostprijs van deze grondstoffen bestaan regionale monopolies. De grind-, asfalt- en betonleveranciers zijn hierin dermate belangrijk dat een goed beeld van de sector, en zeker van de marktwerking in deze sector, alleen te geven is met inbegrip van hun speciale positie.

6.2.6. Over de organisatie Rijkswaterstaat

In deze studie is gekeken naar een publieke en een private *wegbeheerder*. Zonder al te veel fantasie is in de publieke wegbeheerder de huidige RWS te lezen. De huidige nationale wegbeheerder is, zoals hierboven al vermeld, naast een organisatie met aanzienlijke kennis en ervaring 'op het droge', ook één van 's werelds toonaangevende kenniscentra op het gebied van de natte infrastructuur. Economisch zijn de twee velden niet met elkaar te vergelijken vanwege het sterkere collectieve karakter van hoogwaterbescherming en onze watersystemen. Maar wanneer er wel sterke technische verbanden bestaan zijn deze vanzelfsprekend van invloed op de efficiëntie van de organisatie. Hieraan is geen aandacht gegeven in deze studie.

6.3 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

In de vorige paragraag zijn allerlei aspecten genoemd die het gebruikte onderzoekskader nuanceren. De vraagt rijst of het gekozen kader de theorie wel toepasselijk is geweest. Daarnaast zijn gedurende het onderzoek een aantal keuzes gemaakt omtrent de scope van het onderzoek en de onderzoeksmethode; wat hebben deze keuzes betekend voor het eindresultaat?

6.3.1. Toepasselijkheid van de theorie

Allereerst de vraag of de Principaal-agentbenadering een juiste is geweest voor de vraagstelling van dit onderzoek. Mijns inziens biedt de PA-benadering bij uitstek handvatten om de relatie tussen de beschreven partijen in beeld te brengen. Informatieasymmetrie is zeer dominant aanwezig en wordt versterkt door een aantal fysieke eigenschappen van het bouwproces (plaatsgebondenheid, het specifieke karakter van het product, etc. (zie ook Doree, 2001)). Natuurlijk zijn er altijd factoren die toepassing van de theorie bemoeilijken, zoals het ongrijpbare karakter van agencykosten. Dat geldt echter in het algemeen of in ieder geval niet extra voor het wegbeheer. Dat opdrachtgever, wegbeheerder en uitvoerder als eenheden worden gezien is wel een versimpeling van de werkelijkheid, maar dit wordt vaker gedaan bij toepassing van de theorie (zie hierover Tijdink, 1996).

6.3.2. De scope van het onderzoek

De scope van het onderzoek is ruim geweest. Deze keuze gaat op sommige punten ten koste van de diepgang en de concrete toepasselijkheid van de resultaten. Daar staat tegenover dat aldus een aantal verbanden is blootgelegd die bij een smallere toepassing van de theorie onopgemerkt waren gebleven. Als deze verbanden niet kunnen worden hard (empirisch) aangetoond, worden ze in mijn opvatting, in ieder geval plausibel gemaakt. Als voorbeeld heeft het bezien van de gehele keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties de afruil tussen agencykosten tussen opdrachtgever en wegbeheerder versus die tussen wegbeheerder en uitvoerder getoond, hetgeen niet was gebeurd bij toepassing op één van deze twee relaties. Een analyse op een beperkter deel van de taken, bijvoorbeeld focus op het vaste onderhoud zou met interviews en een casestudie bij een regionale directie versterkt hebben kunnen worden. Deze beperking had echter weer het nadeel gehad dat de component nieuwe aanleg buiten beschouwing was gelaten; de manier waarop de politieke opdrachtgever en de wegbeheerder beslissen over nieuw aan te leggen infrastructuur was nu echter juist de aanleiding voor de Commissie Nouwen om te spreken over een nieuwe manier van organisatie van het wegbeheer. Dit buiten beschouwing laten zou onlogisch zijn vanwege de aanleiding van het onderzoek en de verwachtingen van de opdrachtgever.

Een groot nadeel van de gekozen scope is dat nergens hard kan worden gemaakt dat de genoemde verklaringen, ook optreden in de praktijk, of dat er andere krachten, die buiten beschouwing zijn gelaten, dominant zijn. Hiermee zijn de resultaten kwetsbaar voor kritiek.

De ambitie van het onderzoek is zodanig dat enkele aandachtspunten van de onderzochte systeemwijzigingen worden geïdentificeerd en een bijdrage wordt geleverd aan de gedachtenvorming binnen Rijkswaterstaat. Het was niet de bedoeling een uitputtende beschrijving van de problematiek te geven of een keuze voor één van de varianten te maken.

6.3.3. Onderzoeksmethode

De gekozen methode van onderzoek is die voor een bureauonderzoek geweest. Het beeld dat in de voorgaande hoofdstukken is opgeroepen is ontstaan uit het raadplegen van bronnen binnen RWS, literatuur en het afnemen van een beperkt aantal interviews. Deze interviews waren in het begin explorerend van aard en kregen later een toetsend karakter. Bij deze interviews kwam duidelijk naar voren dat het moeilijk was om een gedeeld beeld te krijgen van de varianten. De varianten zijn zeer hypothetisch en bevatten een heleboel impliciete aannames. Voorspellingen zijn altijd gebaseerd op de eigen interpretatie die de geïnterviewde, aan de huidige situatie geeft. Deze eigen interpretatie is bij iedereen anders, maar onmogelijk in beeld te krijgen. Dit leidt tot moeilijkheden

Daarnaast is Rijkswaterstaat enorm in beweging. Er is gekeken naar eventuele ontwikkelingen terwijl het vertrekpunt in beweging was. Ook van de recente veranderingen naar agentschap en de veranderopgaven die daar vanuit het ondernemingsplan bij horen is het resultaat nog niet bekend. Er zijn hooggespannen verwachtingen, maar het is nog niet mogelijk hier harde uitspraken over te doen. Een onderzoek dat de relatie Verkeer en Waterstaat-Rijkswaterstaat voor en na de agentschapsvorming in beeld brengt, had bijvoorbeeld zeker relevant geweest.

6.4 AANBEVELINGEN

Hier staan enkele zaken die niet aan de orde zijn geweest in de studie, maar die wel degelijk aandacht verdienen. Hiernaar zou dus aanvullend onderzoek moeten worden gedaan.

6.4.1. Relatie HWN-OWN

In de studie is uitsluitend aandacht geweest voor het hoofdwegennet. Recent is juist de ontwikkeling te zien dat meer aandacht wordt besteed aan het integrale karakter van het Nederlandse wegennet. Een gebiedsgerichte aanpak maakt geen onderscheid tussen rijksweg of provinciale weg.
Ook in het recente debat over de praktische invulling van een kilometerprijs is een worsteling te zien met de relatie HWN-OWN. Een analyse van de rol van het onderliggend wegennet zou mijns inziens dan ook niet uit moeten gaan van de (huidige) beheerder van de weg, maar zijn functie. Het onderscheid tussen ontsluitende en verbindende (stroom-)wegen is hierin een waardevoller onderscheid dan wie de huidige beheerder is (hoewel ook problematisch, is dit onderscheid verkeerskundig gedefinieerd).

6.4.2. Tussenvormen in het wegbeheer

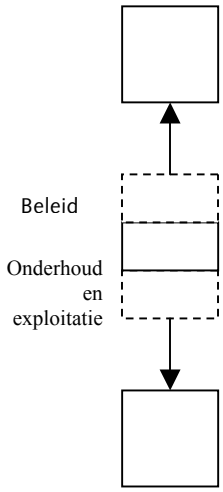
De term ‘hybride organisatie’ wordt wel gebruikt voor overheidsorganisaties die ook buiten het publieke domein actief zijn (In ’t Veld, 1997). Te denken valt aan het Kadaster dat in Nederland een wettelijke taak uitvoert en daarnaast (in het buitenland) advieswerk verricht. Voor het wegbeheer zijn dergelijke arrangementen ook zeer wel denkbaar. Bijvoorbeeld wanneer de nationale wegbeheerder zijn diensten ook aan decentrale overheden aan zou bieden.

Twee dominante stromingen denken verschillend over de wenselijkheid van deze hybriden.
Enerzijds is er de stroming die constateert dat hybriden leren van hun contact met de markt en winnen aan doelmatigheid, klantgerichtheid, transparantie en verantwoording.
Anderzijds wordt vermoed dat deze hybriden hun beste krachten aanwenden om zich te meten met de markt en daarmee hun publieke taak verwaarlozen.

In deze studie is geen plaats geweest om op deze kwestie in te gaan. Voor het wegbeheer kan een systematisch overzicht van de voor- en nadelen zeker van pas komen.

Een andere mogelijke tussenvorm kan gevonden worden door juist niet te kiezen en twee systemen naast elkaar te laten bestaan, bijvoorbeeld in de vorm van pilots. Het idee hierachter is dat door een deel van de uitvoering in eigen hand te houden de opdrachtgever de deskundigheid in huis houdt om een professioneel opdrachtgever te zijn.

Ook hiervoor zou een overzicht van voor- en nadelen Rijkswaterstaat kunnen helpen met het verrijken van het 'markt tenzij…'-begrip.



6.4.3. Verschil opdrachtgever, wegbeheerder en uitvoerder

Gedurende het onderzoek kwam de vraag op wat het onderscheidende kenmerk was van de wegbeheerder ten opzichte van de uitvoerder (en vice versa). Waarom is dat niet één partij? Intuïtief lijkt dit verschil samen te hangen met het natuurlijk monopolie dat ergens in de keten bestaat. Met de huidige trend van een groeiende scope van het contract tussen wegbeheerder en uitvoerder rijst de vraag of er een duidelijke grens bestaat tussen het taakveld van de wegbeheerder en dat van de (ontwikkelende) aannemer.

Afgezien van de groeiende scope van aanleg- en onderhoudscontracten, worden ook boven aan de keten taken bij de wegbeheerder weggehaald. De strikte scheiding van uitvoering en beleid heeft ertoe geleid dat taken die eerst bij Rijkswaterstaat lagen, bij de beleidsdirectoraten-generaal zijn komen te liggen.

Om erachter te komen of er een onvervreemdbare taak ligt in het 'wegbeheerderschap' is het de moeite waard te beginnen bij de kern van het natuurlijk monopolie en vervolgens na te gaan welke taken hier noodzakelijkerwijs mee zijn verbonden. Een dergelijke studie zou naast transactiekosten natuurlijk vooral aandacht moeten schenken aan het 'productieproces' oftewel de 'primaire processen' binnen RWS.

6.4.4. Is het mogelijk een volledig contract te sluiten?

Misschien wel de centrale vraag in deze scriptie. Deze vraag komt op een aantal plaatsen terug als cruciaal voor de manier waarop het wegbeheer kan worden gestuurd. Binnen Rijkswaterstaat leeft geen eensluidend antwoord op deze vraag. De overtuiging dat het werk dat gedaan wordt te omschrijven is in een eindig aantal parameters leeft niet overal even sterk. Wanneer het wel mogelijk blijkt, en hierop een beloningsstructuur kan worden gebaseerd, wordt aan één van de grote voorwaarden voor verdere verzelfstandiging voldaan. Eenduidigheid in het antwoord op deze vraag lijkt dan ook van belang.

LITERATUUR

Bestebreur, A., Kraak, A.D., Burg, C. van der, *Modern financieel management bij het Rijk, De Rijksbegroting belicht*, Sdu, Den Haag, 2003

Bogt, J.H. ter, *Neo-institutionele economie, management en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, Overwegingen voor verzelfstandiging en de effecten op efficiëntie en financieel economische sturing*, Labyrint, Cappele aan de IJssel, 1998

Boorsma, P.B., Crijns, R.J.H.A., Vries, P. de, *Uitbesteding van het beheer en onderhoud aan de rijksweg*, in: Openbaar Bestuur, 1998

Boorsma, P.B., Crijns, R.J.H.A., Vries, P., *Eindevaluatie Integrale uitbesteding beheer en onderhoud A1/A35*, Universiteit Twente, Enschede, 1997

Buitelaar, E., Argiolu, R., *ITS and the privatisation of road infrastructure, A property rights approach to a 'public good'*, Colloquium Vervoersplanologisch speurwerk, 2004

Buitelaar, E., *New institutional economics and planning, A different perspective on the market versus government debate in spatial planning,* Nijmegen School of Management, Nijmegen, 2002

Button, K.J., Verhoef, E.T., *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998

Commissie Mobiliteitsmarkt A4 ('Commissie-Luteijn'), *Beweging door samenwerking,* Den Haag, 2003

Demsetz, H., *Towards a theory of property rights*, in: The American Economic Review 2, 1967

DHV Milieu en Infrastructuur, *Een stevig onderhoud, Audit naar het beheer en onderhoudsprogramma van de droge sector Rijkswaterstaat*, DHVGroep, Amersfoort, 2001

Dijkgraaf, E., Varkevisser, M., *Scheiden van eigendom en exploitatie*, in: ESB Dossier, november 2002

Doree, A.G., *Gemeentelijk Aanbesteden, Een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg- en wegenbouwsector*, Universiteit Twente, Enschede, 1996

Doree, A.G. *Dobberen tussen concurrentie en co-development, de problematiek van samenwerking in de bouw*¸ Oratie aan de Universiteit Twente, Enschede, 2001

Douma, S., Schreuder, H., *Economic approaches to organizations*, Prentice Hall, Groningen 1997

Eccles, R.G., *The quasifirm in the construction industry*, in: Journal of Economic Behavior and Organization, North-Holland, 1981

ECMT, *The limits of (de)regulation of transport infrastructure services*, Paris, 2004

Economides, N., *The economics of networks*, in: international journal of industrial organization, 1996

Egan, J., *Rethinking Construction*, Department of the Environment, Transport and Regions, London, 1998

Eggertsson, T., *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

Estache, A., *Were do we stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnerships?*, World Bank, Washington, 2004

Foss, P. (red.), *Economic approaches to organizations and institutions, an introduction*, Darmouth, Aldershot, 1995

Glachant, J-M., *Why regulate deregulated network industries?,* in: Journal of Network Industries, 2002

Hardin, G. *The Tragedy of the Commons*, in: Science, New York, 1968

Hazeu, C.A., *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum, 2000

Hendrikse, G.J.W., *Moderne organisatietheorieën*, Academic Service, Schoonhoven, 1998

Heuvelhof, E.F., ten (red.), *Infrastratego, strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 2003

Jong, H.W., de, *Monopoliseren of rivaliseren, opstellen over concurrentie, kartelvormingen economische machtsposities,* Edclusa, Breukelen, 1997

Kraan, D.J., *De institutionele economie van de verzelfstandiging*, in: Ros, A.P., Vollebergh, H.R.J., Ontwikkeling en overheid. Opstellen aangeboden aan prof.dr. P.A. Cornelisse, SDU, Den Haag, 2003

Laverman, W., *VWS wil ook tijdelijk eigenaar van infrastructuur zijn,* in: Building Business, 2005

Levinson, D. M., *An Economic Analysis of Network Deployment and Application to Road Pricing*, University of California (Institute of transportation studies), Berkeley, 1998

Mankiw, G., *Principles of microeconomics*, The Dryden Press, Orlando, 1998

Mihaylova, M., Potgraven, P., Dubbelman, P., *Haaglanden beter bereikbaar*, in: Verkeerskunde 9, 2005

Ministerie van Economische Zaken, *Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2000;

Mol N.P., H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1993 & 1997

Neelen, G.H.J.M., Principal-agent relations in non-profit organizations, Universiteit Twente, Enschede, 1994

Nouwen, P. (vz.), *Eindrapport Nationaal Platform 'Anders Betalen voor Mobiliteit'*, Den Haag, 2005

OCFEB, *Welvaart en de regulering van netwerksectoren*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2002

Pijnacker Hordijk, E.H., Bend, G.W., van der, Nouhuys, J.F., van, *Aanbestedingsrecht; Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, Sdu, Den Haag, 2004

Pratt, J.W., Zeckhauser, R.J. (red.), *Principals and Agents: The Structure of Business,* Harvard business School Press, Boston, 1985

Provincie Noord-Brabant, *PPS A-50, Een nieuwe weg voor de toekomst*, Projectorganisatie Poort van Den Bosch, Rosmalen, 2005

Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Hoezo marktwerking…?*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2003

Rijkswaterstaat Stafafdeling Strategie (Q), *Rijkswaterstaat en het publiek belang*, interne rapportage, 2003

Rijkswaterstaat, Staf DG - Markt en Inkoop, *Quick Scan Prestatiebestekken*, interne rapportage, 2005

Sande, J. van de, Straaten, F. van, *Botsing over Rekeningrijden, het debat: Netelenbos en Nouwen,* in NRC, april 1999

Schaay, J-P., *Bekostiging Rijksinfrastructuur uit opbrengsten gebiedsontwikkeling*, in: Cobouw, november 2004;

Schwartz, P.G., *De strategie van Rijkswaterstaat*, in: Bestuurskunde 1, 1993

Smullen, A., Thiel, S. van, Pollitt, C., *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*, in: B&M 4, 2001

Spit, W., (Projectleider , NEI-Kolpron), *Wie gaat er over de weg?,* Intern advies voor Rijkswaterstaat, Den Haag, 2001

Teulings C.N., Bovenberg, A.L. Dalen, H.P. van, *Calculus van het publiek belang*, Kenniscentrum voor Marktordeningsvraagstukken, Den Haag, 2003

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., Dalen, H.P. van, *De cirkel van goede intenties, De economie van het publiek belang*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005

Thurow, L.C., *Economics of road pricing*, in: The Boston Globe, februari 1995

Tijdink, J.L.J.L., *Neo-institutionele economie, Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen?*, in: Bestuurskunde, 1996

Twist, M.J.W., van, Mil, B.P.A., van, Berndsen, R., Homan, W., *Toekomstige positionering Rijkswaterstaat*, Interne rapportage, Den Haag, 2005

Twist, M., van, Veenema, W., *Marktwerking op weg; Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 1999

Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht, over scheiding en samenballing*, Oratie aan de Universiteit Utrecht, Vuga, Den Haag, 1997

Verschuren, P., Doorewaard, H., *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht, 2004

Vries, P. de, *De lastige verhouding tussen departement en agent*, Universiteit Twente, Enschede, 1992

Vries, P. de, *Een NV Infra voor het hoofdwegennet*, in: ESB Dossier, 2002

Welfens, P.J.J., *Towards Competition in Network Management*, Springer, Berlijn, 1999

Wolfson, D.J., *Publieke Sector en Economische Orde*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987

Wolfson, D.J. *Investeren of benutten? Een perspectief op verkeer en vervoer*, in: Openbare Uitgaven 2, 1999

Bijlage I ECONOMIE VAN DE KILOMETERPRIJS

> I will begin with the proposition that in no other major area are pricing practices so irrational, so out of date, and so conductive to waste as in urban transportation. Two aspects are particularly deficient: the absence of adequate peak-off differentials and the gross underpricing of some modes relative to others. In nearly all other operations characterised by peak load problems, at least some attempt is made to differentiate between the rates charged for peak and for off-peak service.
> Where competition exists, this pattern is enforced by competition: resort hotels have off-season rates; theatres charge more for weekends and less for matinees. Telephone calls are cheaper at night… But in transportation, such differentiation as exists is usually perverse.
>
> *William Vickrey*
> *Nobel Laureate for economic sciences, 1996*

Omdat het betaalde rijden een belangrijke plaats inneemt in alle varianten en in zekere zin de sleutel is waarmee deuren naar andere organisatievormen worden geopend (o.a. Buitelaar en agriolu, 2004) wordt in deze sectie ingegaan op het betaald rijden en enkele neo-institutionele aspecten daarvan.

Wat gebeurt er wanneer er een prijs per kilometer (of een andere prijsmaatregel) in het weggebruik wordt geïntroduceerd? In economische termen wordt er een nieuwe markt voor eigendomsrechten gecreëerd. Het gebruik van de weg stond vrij, dit recht was dus niet gealloceerd, en wordt nu verhandelbaar gemaakt. Hiermee ontstaat een fijnere sturing op tijd en plaats; market regulation replaces 'queue' regulation when there is a lack of roads, thus avoiding wasted resources (Button en Verhoef, 1998)

Volgens de theorie van de transactiekosten van Demsetz leidt een meer volledige verdeling van eigendomsrechten tot een efficiëntere allocaties van resources. Hardin (1968) beschrijft in zijn beroemde 'tragedy of the commons' hoe de afwezigheid van rechten op het gebruik van de Engelse 'commonlands' overbegrazing optreedt. Hier is sprake van allocatief verlies (naar: Mankiw, 1998).

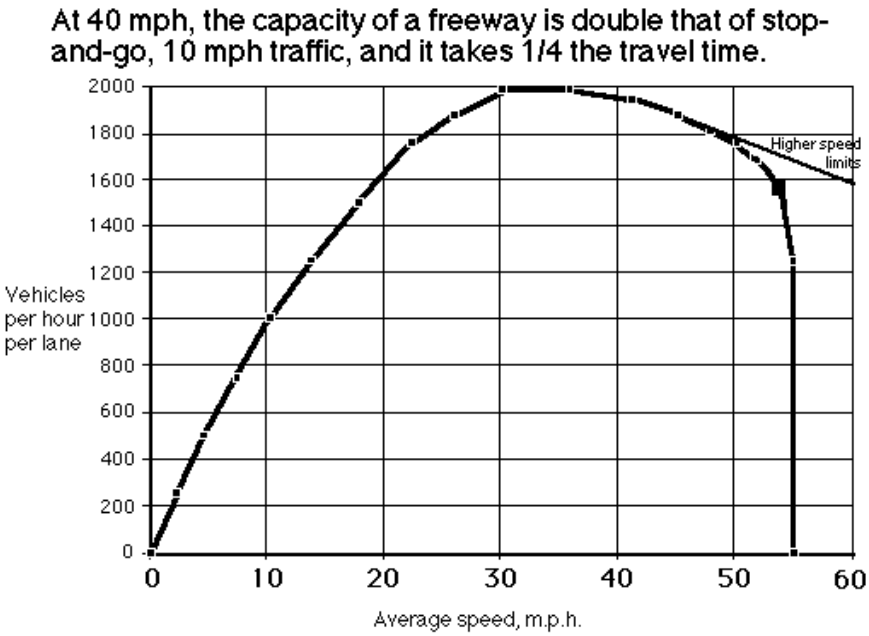
Voorbeeld: Athene
Om aan te geven hoe algemeen eigendomsrechten kunnen werken het voorbeeld van Athene. In Athene is, nadat geconstateerd was dat de congestieproblematiek onbeheersbare vormen had aangenomen, de regel ingesteld dat de ene dag de even en de andere dag de oneven kentekens de straat op mogen.

Vergelijk nu het autogebruik van twee buren met een even en een oneven kenteken. In de oude situatie gebruiken zij allebei elke dag hun auto. In de nieuwe dag zullen zij om de beurt de auto gebruiken. Maar let op. Wanneer de 'even buurman' op een 'oneven dag' persé de auto moet gebruiken, zal hij de auto van z'n buurman gebruiken.
Wat is er nu gebeurd?
In de oorspronkelijke situatie staat het gebruik van de weg vrij. Er is teveel vraag, wat leidt tot congestie. Er is echter geen incentive om de auto te laten staan. Wanneer mensen de auto laten staan is er geen congestie, maar hiervan profiteren alleen zij, die wél de auto gebruiken.
In de nieuwe situatie zijn de rechten van het gebruik van de weg niet langer vrij, maar toegewezen. Er is aldus een markt ontstaan voor het recht op gebruik van de weg. Wanneer het gebruik van de één meer opbrengt (nutsbeleving) dan dat van de ander, zal de één voorgaan. Wanneer de hiermee verkregen winst, groter is dan het verlies in termen van onbenutte wegcapaciteit, is er een efficiëntere allocatie van middelen ontstaan.
Belangrijke voorwaarde: rivaliteit → wanneer er geen congestie is (het goed is niet schaars) is iedere auto die van het gebruik van de weg uitgesloten wordt verlies.

Dat op veel plaatsen nog niet wordt betaald voor het gebruik van de weg kan verklaard worden met twee redenen: geen (of te weinig) rivaliteit of te hoge transactiekosten.
In Nederland is momenteel zeer zeker sprake van rivaliteit. Dat toch niet wordt betaald voor weggebruik ligt aan de hoge transactiekosten die gepaard gaan met de toekenning van dit recht. Dat in Frankrijk wel wordt gewerkt met tolwegen en in Nederland niet is een combinatie van factoren. Bijvoorbeeld de politieke keuze voor de wijze van financiering. In Nederland zijn de rijkswegen uit de algemene middelen betaald en dus van oudsher volledig publiek bezit, in Frankrijk ligt dit iets anders. In Frankrijk zijn de Peages aangelegd naast het bestaande netwerk van 'routes national'. Dit maakt dat er enerzijds een alternatief is voor betaald rijden en anderzijds dat er minder op- en afritten (inclusief de daarbij horende tolportalen) nodig zijn.
Door de technologische ontwikkelingen komen hulpmiddelen beschikbaar die de transactiekosten die gepaard gaan met de markt voor toegangsrechten voor de weg sterk gedaald zijn.

Met de toekenning van eigendomsrechten is het weggebruik niet langer 'non-exclusief'. Het kenmerk van exclusiviteit is één van de twee kenmerken van een collectief goed. Het andere is het kenmerk van (non)-rivaliteit. Dit is de vraag of het gebruik van een goed door de één ten koste gaat van de ander.

Het gebruik van de weg was lange tijd non-rivaliserend (of eigenlijk zeer beperkt rivaliserend vanwege slijtage). In de huidig situatie is dit echter nog maar zelden het geval, aangezien in de spits de vraag naar mobiliteit de capaciteit van de weginfrastructuur die hiervoor nodig is overstijgt. In het geval van Athene is zoals gezegd de schaarste, de files een criterium; er moet sprake zijn van rivaliteit. Dit effect versterkt zichzelf omdat bij volledige benutting de marginale vraag niet alleen niet verwerkt kan worden (zoals bijvoorbeeld bij parkeerruimte), maar dat die marginale vraag ook de capaciteit zelf negatief beïnvloedt.



Figuur 1: stroom over de snelweg uitgezet tegen snelheid

Als nadelen van beprijzen worden een aantal factoren genoemd die ook kunnen worden geplaatst in het kader van het bovenstaande. Zo kan sluipverkeer worden gezien als (wederom) slecht verdeelde eigendomsrechten. Aangezien niemand aanspraak kan maken op secundaire wegen kunnen de 'kosten' van het gebruik van deze wegen op de maatschappij worden afgewenteld.
Een ander nadeel zijn de kosten voor de inning. Deze kunnen gezien worden als transactiekosten.
Singapore

Singapore was tot voor kort één van de weinige wereldsteden met een goed werkend tolsysteem. Vanuit het idee dat overal, of er nu veel of weinig wegen zijn, files staan, werd de aanleg van extra wegen niet als een oplossing van het probleem gezien. Commentaar op een tarievensysteem dat de rijken meer kunnen rijden dan de armen kan worden gepareerd met een beroep op het tweede deel van het Coase-theorema.
Wanneer het recht op gebruik van de weg evenredig zou worden verdeeld over de bevolking zou er een markt ontstaan voor deze rechten. Het zou leiden tot een stroom van inkomen van de rijken naar de armen, maar het gebruik van middelen blijft gelijk (en efficiënt). (naar: Thurow, 1995)
De tol die in Singapore wordt gevraagd voor het gebruik van de weg vloeit naar de algemene middelen. Dit wordt wel een Pigovian-tax genoemd (naar de econoom Pigou). Op deze manier wordt niet gestreefd naar het allocatieve optimum, omdat er niet direct een markt voor eigendomsrechten ontstaat. In plaats daarvan wordt deze situatie nagebootst met een heffing.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de schadelijke externe effecten van automobiliteit. De introductie van een prijs voor het gebruik van de weg maakt het mogelijk deze schadelijke bijeffecten als geluids- en stankoverlast op een overzichtelijke manier van een prijskaartje te voorzien. De bestemming van het geld dat hieruit vrijkomt is samen met de efficiëntie van het systeem (de optredende transactiekosten) bepalend voor het effect op de totale welvaart. Ook hiervoor gelden namelijk de ontdekkingen van Demsetz, die zeggen dat wanneer die schadelijke effecten worden vergoed, er een economische afweging plaatsvindt en op rationele gronden wordt besloten deze effecten wel of niet te veroorzaken.

Dit systeem wordt kwetsbaarder naarmate het niveau waarop de effecten zich manifesteren hoger wordt. De CO2-uitstoot bijvoorbeeld is niet op regionale of nationale schaal te internaliseren. De accijns op benzine is dan ook te beschouwen als een second-best oplossing; een Pigouvian-tax.

Bijlage II VOORBEELD SLA EN MODELCONTRACT

II.1 VOORBEELD SLA

Hieronder is een voorbeeld van een Service Level Agreement (SLA) opgenomen, zoals die tussen de verschillende lagen van Rijkswaterstaat en Verkeer en Waterstaat afgesloten worden.

output 1: De infrastructuur voldoet aan de normen *Het vast en klein (< 35 Mln. Euro) variabel onderhoud aan de RWS objectcategorieën verhardingen, kunstwerken, DVM systemen, traditionele verkeersvoorzieningen, natuur en landschap en exploitatie.* *Het betreft het deelnetwerk of wel het beheergebied van de regionale dienst, met alle onderdelen van het netwerk (en bijbehorende maatregelen) onder beheer van de dienst.*		
PIN 1A-1	De SLA-besturingsafspraak tussen DG en HID	X% van de wegen voldoen aan de technische normen.
	Toelichting op de inhoud	De afspraak betreft het kwaliteitsniveau van de verhardingen van de wegen. De meting van deze afspraak vindt dus alleen plaats op de staat van onderhoud van de verharding. Areaal: Deze afspraak betreft het areaal waar jaarlijks door de DWW een MeerJarenPlanning Verhardingsonderhoud (MJP-V) van wordt gegeven en waarbij gebruik wordt gemaakt van het systeem IVON[1]. Dit houdt in dat het volgende areaal-deel voor de PIN buiten beschouwing blijft: de op- en afritten (verbindingswegen a t/m d), verzorgingsplaatsen, parallelwegen, fietspaden, verhardingen van steunpunten, e.d. Tevens blijven buiten beschouwing de delen van het oppervlak die door IVON/verhardingsadviseur niet zijn geadviseerd, de zgn. 'Uitgesloten' delen (omtrent 2006 kan zijn in verband met 'Werk in Uitvoering' als ook 'overig'). Dit betreffen de strook- of baandelen waar geen oordeel kan worden gegeven over de toestand ervan en dus ook geen advies kan worden gegeven (bijvoorbeeld omdat de ARAN-meetauto er niet kan meten, de adviseur er niet op voldoende veilige wijze een visuele inspectie kan uitvoeren, zoals een tunnel zonder vluchtstrook, of er sprake is van 'Werk in uitvoering'). Daarnaast geldt dat (in 2006) alleen de Rijstroken (BPS: R-) zijn mee-genomen in de bepaling van de PIN, en niet de overige bereden stroken waar IVON advies voor geeft, zoals de langere In- en Uitvoegstroken en Weefstroken (in BPS-termen: I-, U-, W-).

[1] IVON is het landelijke systeem dat aangeeft wat de staat van onderhoud is en dat planningen voor uitvoering van onderhoud, maatregelen en kosten aangeeft.

		Bij het vaststellen van het prestatieniveau moet rekening worden gehouden met het oppervlakte (en kosten) van nog uit te voeren achterstallig onderhoud en met de mogelijkheid voor het verschuiven van onderhoud ten behoeve van integraal onderhoud (indien onderhoud naar een later jaar wordt verschoven, wordt de PIN lager).
	Toetsing	• Berekeningswijze: Lengte aan rijstroken die aan de normen voldoen gedeeld door de totaal aanwezige (relevante, zie hierboven onder: 'toelichting, areaal') lengte aan rijstroken in een RD, vermenigvuldigd met 100%. (zie doc. 'PXQ en PIN voor de verhardingen', DWW, 12 sept. 2005 [2]) • Relevante schades en hun normen, hard/zacht: de verharding wordt m.bv IVON getoetst op de volgende schades, voor schades met 'harde' normen zijn deze normen (waarden) genoemd: o schades met harde normen: ▪ Spoorvorming (Rijspoordiepte, RSD): >= 18 mm niet toegestaan ▪ Stroefheid (STR): <= 0,37 niet toegestaan o schades met zachte normen: ▪ Rafeling (RAF), Scheurvorming (krakelee, KRK), Langsonvlakheid (LVL),) De schades met 'harde' normen mogen geen achterstallig onderhoud hebben; de schades met 'zachte' normen mogen alleen enige onderhoudsachterstand hebben indien een PIN lager dan 100% is afgesproken. Indien een PIN wordt afgesproken die lager is dan 100%, moeten de stroken wel altijd voldoen aan de harde normen; de schades Stroefheid en Spoorvorming dienen dus altijd tijdig onderhoud te krijgen. • Wijze van meting: De meting vind plaats door de DWW met behulp van de keten ARAN-meetauto – WINFRABASE-database - verhardingsadviseur + IVON. • Meetnauwkeurigheid: 1 jaar: door IVON wordt van iedere schade bepaald wanneer het (v.w.b. ernst en omvang), op een hectometer-strook-vak, de norm bereikt; dit wordt uitgedrukt in een kalenderjaar (interventiejaar); in praktijk kan aan het begin van het kalender jaar een schade de norm bereiken, terwijl onderhoud bijv. wordt uitgevoerd tegen het eind van het jaar; in dit geval is geen sprake (geweest) van achterstallig onderhoud. 1xper 2 jaar het hele netwerk toch?

[2] Op te vragen via e-mail bij: bohuis@dww.rws.minvenw.nl.

		• Oplevering door RD: o kwartaalrapportage: Door de DWW wordt een zgn. SLA-nulmeting afgegeven; dit betreft het % rijstrooklengte dat, aan het eind van het betreffende jaar, aan de normen voldoet, indien geen onderhoud wordt uitgevoerd (berekeningswijze: zie hierboven). Door de rijstrooklengte met uitgevoerd onderhoud (in het betreffende jaar) hierbij op te tellen [1)] wordt het % rijstrook-lengte verkregen dat op dat moment aan de normen voldoet. Door de rijstrooklengte met gepland uit te voeren onderhoud (in het betreffende jaar) hier ook bij op te tellen [1)] wordt het % rijstrooklengte verkregen dat aan het eind van het jaar aan de normen voldoet. 1) Van de bijgetelde rijstrooklengte dienen daarentegen alleen de strooksegmenten te worden opgeteld die uiterlijk in het betreffende jaar onderhoud nodig hebben. *Bovenstaande is een aandachtspunt bij nadere automatisering, in samenhang met de al bestaande SLA-nulmeting. Neem evt. contact op met uw verhardingsadviseur.* o t.b.v. toetsing: T.b.v. de toetsing dienen de RD's het uitgevoerde onderhoud door te geven aan de verhardingsadviseur van DWW (zoals al gebruikelijk was, in verband met verwerking in de eerstvolgende meerjarenplanning) en WINFRABASE (ook gebruikelijk) en eventueel, op nader te bepalen wijze, aan NIS. • Toetsing: De toetsing wordt gedaan door DWW, met behulp van IVON of NIS. Op basis hiervan kan Staf DG een oordeel geven. Toetsing vindt plaats aan de hand van de destijds door IVON voorspelde interventiejaren, op grond van de informatie die beschikbaar was op het moment van bepalen van de mogelijk te halen serviceniveau. • Audit/Benchmark: -

II.2 ONDERDELEN UIT HET MODELCONTRACT DROOG

Het modelcontract droog is een hulpmiddel om binnen RWS te komen tot meer uniformiteit in de prestatiebestekken. Het wordt door het expertisecentrum opdrachtgeverschap (ECO) aangereikt aan de diensten die met dergelijke contracten moeten werken.

32		**WEGONDERHOUD**
32.1		**Prestatie-eisen: wegonderhoud**
32.1.1		*Wegonderhoud algemeen*
	1.	Verhardingen met een open bovenlaag zodanig onderhouden dat er geen belemmeringen kunnen optreden in de uitstroom van water.
	2.	Behoudens extreme gevallen, mogen er tijdens regenval geen plassen water op het wegoppervlak ontstaan.

	3.	Het wegoppervlak moet vrij zijn van verontreinigingen.
32.1.2		*Onderhoud onverharde wegen*
	1.	Soort verharding: zandwegen en/of wegen waarin asfaltresidu, mijnsteen of gebroken puin verwerkt is.
	2.	De onverharde wegen mogen geen sporen en/of kuilen bevatten die dieper zijn dan 200 mm t.o.v. het normale profiel van de weg.
	3.	Het herstellen van de onverharde wegen dient te geschieden met het ter plaatse aanwezige materiaal. Tekort komende materialen bijleveren.
	4.	In de eerste week van de maanden mei en oktober van elk jaar mogen de onverharde wegen geen sporen en/of kuilen bevatten die dieper zijn dan 50 mm t.o.v. het normale profiel van de weg.
32.1.3		*Onderhoud ongebonden verhardingen*
	1.	Soort verharding: betonstraatstenen, straatklinkers, tegels, keien, betonelementen, mijnsteen e.d. inclusief opsluitbanden en trottoirbanden, alsmede de aansluitingen op andere verhardingen.
	2.	Maximale hoogte oneffenheden (mm): 15. Maximale voegwijdte (mm): 20. Maximale schade verharding (%): 10. Maximale aaneengesloten schade verharding (m2): 2. Maximale diameter houtachtige opslag in middenbermen en op verkeersgeleiders (mm): 30. Maximale hoogte vegetatie op verkeersgeleiders (m): 0,30.
32.1.8		*Onderhoud (weg)meubilair*
	1.	Soort (weg)meubilair:
	2.	Het (weg)meubilair zodanig onderhouden dat het goed zichtbaar en functioneel is voor de weggebruikers.
	3.	Het (weg)meubilair moet vrij zijn van verontreinigingen.
	4.	Schoonmaakmiddelen moeten milieuvriendelijk zijn.
	5.	Op (weg)meubilair aanwezige conserveringslaag c.q. -lagen of retroreflecterend materiaal mag c.q. mogen niet worden beschadigd of worden aangetast ten gevolge van werkzaamheden van de aannemer.
	6.	Beschadigd (weg)meubilair moet terstond worden hersteld. Verloren gegaan (weg)meubilair moet terstond worden vervangen. Herstel en vervanging van bewegwijzeringsborden behoren niet tot de verplichtingen van de aannemer.

32.1.1		*Onderhoud bermen en taluds*
	1.	Bermen zodanig onderhouden dat er geen belemmeringen kunnen optreden in de afvoer van het van de wegverharding afkomstige water. Bij maatregelen aan bermen deze egaal afwerken.
	2.	De bermen moeten onder de onderkant van de deklaag zijn gelegen, tot een maximum van 0,04 m.
	3.	Indien bij maatregelen, die de aannemer neemt om belemmeringen in de bermen ten aanzien van de afvoer van het van de weg afkomstige water weg te nemen, grond vrijkomt, is het gestelde in artikel 31.2.2 van dit bestek van overeenkomstige toepassing.
	4.	Spoelgaten en rijsporen in bermen en taluds moeten terstond worden hersteld.

Bijlage III AANVULLEND ANALYSESCHEMA

III.1 AANVULLEND ANALYSEKADER

In deze bijlage wordt een analysekader geïntroduceerd dat kan helpen bij de toepassing van de theorie op de varianten uit hoofdstuk drie. Later in deze bijlage wordt dit analysekader gebruikt bij de beschouwing van de verschillende varianten, als aanvulling op de verdeling van informatie en de doelen van de partijen.

In zijn bijdrage over verzelfstandiging van overheidsdiensten in Mol en Verbon (1997) identificeert Neelen 'drie clusters van factoren die van invloed zijn op de trade-off van soorten agencykosten'. De categorieën zijn weergegeven in het onderstaande kader. Achter de verschillende factoren staat een [+] bij een toename van de doelmatigheid (= afname van de agencykosten!) en een [-] bij afname van de doelmatigheid (= hogere agencykosten!).

A Factoren met betrekking tot het productieproces:
1. Eenduidige doelen van de principaal [+];
2. Politieke gevoeligheid [-];
3. Transparantie van het productieproces [+];
4. Mate waarin verschillende rationaliteiten en maatstaven een rol spelen [-];

B Omgevingsfactoren:
1. Mate van (reële dreiging van) concurrentie [+];
2. Mate waarin externe omstandigheden zich voordoen ('environmental uncertainty') [-];

C Kenmerken van de specifieke verzelfstandigingsvorm:
1. Mate waarin de verantwoordelijkheid van de principaal wordt beperkt [+];
2. Duidelijke structuur van de principaal-agent keten [+];

Tabel 1: criteria uit het analyseschema;

Dit analyseschema lijkt ook toepasbaar in de bestudering van de organisatie van het wegbeheer en de principaal-agentrelaties daarbinnen.

1) Heldere doelen van de principaal

De mate waarin de doeleinden van de principaal in eenduidige randvoorwaarden kunnen worden geformuleerd. De schematisering van allerlei verschillende actoren in één principaal 'opdrachtgever' (zie hoofdstuk 1) maakt dat deze principaal in het schema zelfs hier en daar tegenstrijdige doelstellingen kent. Transactiekosten zullen stijgen naarmate de doeleinden van de principaal minder helder zijn.

2) Politieke gevoeligheid

Ook zullen transactiekosten stijgen wanneer de producten of diensten van de agent regelmatig het onderwerp zijn van politieke besluitvorming. Hoe stabieler het product, hoe lager de transactiekosten. Vanwege de grote belangen, de ruimtelijke impact en het belang van externe effecten zijn afwegingen rond weginfrastructuur complex en bijzonder politiek gevoelig.
Een aardig voorbeeld hiervan is het verschil tussen nieuwbouw en beheer en onderhoud.

3) Transparantie van het productieproces

Met transparantie van het productieproces wordt bedoeld dat het resultaat 'homogeen, identificeerbaar en meetbaar' is. Verder wordt bedoeld dat het productieproces, dus de omzetting van input naar output doorzichtig is. Wanneer dit het geval is, heeft de agent minder mogelijkheden om in het productieproces aan zijn eigen doelstellingen te werken zonder dat de principaal dit opmerkt.

Onder deze omschrijving hangt de transparantie van het wegbeheer af van het niveau waarop gekeken wordt. Een planproces of een MER-procedure (Milieu effectrapportage) zijn moeilijk meetbare en zeker geen homogene producten. De kwaliteit en daarmee de waarde van een stuk fysieke infrastructuur is moeilijk meetbaar en daarnaast nooit los te zien van het netwerk waar het onderdeel van uitmaakt. Bij het leggen van een laag asfalt bijvoorbeeld, zijn de prestaties van de uitvoerder bijzonder bepalend voor de eindkwaliteit. Dit is echter moeilijk te monitoren door de principaal en het resultaat wordt pas veel later zichtbaar.

4) Rationaliteiten en maatstaven

Bij dit criterium wordt gezocht naar bijzondere waarden die aan de dienstverlening ten grondslag liggen en niet zonder meer met een economische benadering afgedaan kunnen worden. Voorbeelden zijn rechtszekerheid of rechtsgelijkheid.

In het wegbeheer is het bij thema's als *veiligheid* of *duurzaamheid* dat de overheid waarden toekent die niet zonder meer door het bedrijfsleven worden gedeeld en die moeilijk in een prijs zijn vast te leggen. De aanwezigheid van dergelijke waarden zou de agencyproblematiek versterken.

1) Concurrentie (dreiging)

(Dreiging van) concurrentie doet in vrijwel alle gevallen de doelmatigheid toenemen. Kraan (2003) verklaart waarom de (dreiging van) concurrentie de angel uit het principaal agent-probleem haalt. Wanneer er concurrentie is kunnen agenten hun informatievoorsprong niet exploiteren. Wanneer ze dat toch doen zal een andere agent, met dezelfde informatievoorsprong, zijn plaats innemen. Anders gezegd voorziet het prijsmechanisme in informatie waardoor de agencyproblematiek verzacht wordt.

In het wegbeheer kan concurrentie de vorm krijgen van concurrentie om concessies of individuele opdrachten door uitvoerders. Het is echter de vraag of in alle delen van het wegbeheer wel op een geloofwaardige manier invulling kan worden gegeven aan concurrentie. Dit is vaker het geval in netwerksectoren. Reden daarvoor moet gezocht worden in het natuurlijk monopolie dat zo'n netwerk vormt.

2) Onzekerheid

De mate waarin de prestatie van de agent wordt beïnvloed door externe omstandigheden. Hoe meer hier sprake van is, hoe moeilijker de prestatie van de agent is te bepalen voor de principaal, hetgeen transactiekosten verhogend werkt.

Een actueel voorbeeld van onzekerheid uit de omgeving is de problematiek rondom de luchtkwaliteit. Vanwege normen voor de luchtkwaliteit die Europees zijn vastgesteld zijn veel projecten die bij RWS op stapel stonden uitgesteld. Deze ontwikkeling is voor een grotendeels buiten de wegbeheerder om opgekomen en heeft een grotere impact op het werk van de wegbeheerder dan vooraf ingeschat.

1) Beperkte verantwoordelijkheid principaal

Het oorspronkelijke doel van het analyseschema was de toepassing op verzelfstandigingsvormen. Hierin wordt de mate waarin de principaal verantwoordelijkheden bij de agent neer kan leggen, gezien als een factor die de transactiekosten doet dalen. Wanneer de principaal ten volle verantwoordelijk blijft voor het resultaat van de acties van de agent, is de verwachting dat dit transactiekosten met zich meebrengt.

2) Duidelijke principaal-agent keten

Regelmatig komt het voor dat geen sprake is van één agencyrelatie, maar een hele keten. Meerdere principalen maken de situatie er niet duidelijker op. Een onduidelijke principaal-agent keten leidt derhalve tot hogere transactiekosten.

In hoofdstuk één is al gesproken over het schema zoals dat in deze studie zal worden gebruikt. Hierin wordt de situatie in het wegbeheer sterk vereenvoudigd tot een keten met twee agencyrelaties. Dat de relaties in werkelijkheid complexer zijn is daar ook al besproken. Deze complexiteit wordt in dit criterium dus gezien als een indicatie voor de relatieve hoogte van de agencykosten.

Neelen heeft zijn analyseschema ontworpen voor de vergelijking van verzelfstandigings-processen. In het vierde hoofdstuk wordt het schema toegepast op twee varianten van organisatie van het wegbeheer. Deze toepassing staat vrij ver van het oorspronkelijke doel van het schema. Desalniettemin identificeert het schema een aantal waardevolle aspecten en kan het daarmee bijdragen aan de analyse in deze studie. Het dient echter gezegd dat dit niet het doel van het schema is en dat het voor zover bekend nergens voor een vergelijkbare analyse is gebruikt. Het schema wordt niet opgevoerd als volledig of uitsluitend, maar slechts als een hulpmiddel om enkele betekenisvolle kenmerken aan te wijzen en te behandelen.

III.2 TOEPASSING VAN HET ANALYSESCHEMA

Hieronder worden de twee varianten uit hoofdstuk 3 vergeleken aan de hand van de criteria van het analyseschema zoals dat in de voorgaande paragraaf is geïntroduceerd. Neelen (1997) gebruikt het schema om argumenten te ordenen waarvan hij stelt dat zij een indicatie geven van de relatieve hoogte van de totale agencykosten. Er wordt telkens gekeken naar de relatieve score van de twee varianten op basis van de criteria uit het schema.

Opdrachtgever-Wegbeheerder
A

1) De doelen van de principaal in deze relatie veranderen niet in de twee varianten. Wel wordt het mogelijk om belangen meer expliciet te prioriteren; publieke belangen als 'milieu' en 'algemene beschikbaarheid' kunnen worden afgewogen tegen de prijs die daarvoor moet worden betaald, zonder dat deze afweging wordt vertroebeld door invloeden van buiten.

   De verwachting is dat variant twee meer eenduidige doelen voor de principaal schept dan variant één. Afspraken met een private wegbeheerder dwingen de opdrachtgever tot het vastleggen van zijn doelen in een contract. Dat is in de eerste variant ook het geval, maar een relatie van een departement met een agentschap is 'zachter' dan die met een private partner. De manier waarop nu de contracten tussen SG en DG (D1 en D2) tot stand komen is hier een voorbeeld van. De publiek-private interface dwingt partijen scherper tot het expliciet maken van hun wensen.
   → Variant twee scoort op dit criterium beter dan variant één.

2) De reden om te denken over een verzelfstandigde wegbeheerder komt voort uit de wens om de afwegingen van die wegbeheerder uit het politieke debat te halen en deze meer op basis van vraag en aanbod te maken. Zoals ook in de tekst van de hoofdstukken drie en vier is beschreven moet nog blijken of de politiek zich ook echt op een afstand zal houden, het idee achter de tweede variant is een minder politieke invloed op prioritering en planning van weginfrastructuur.
   → Volgens dit criterium zullen transactiekosten in de tweede variant gunstiger uitvallen.

3) De transparantie van het product. Deze transparantie wordt kleiner naarmate hoger in de keten gekeken wordt. Het product wordt daarmee minder homogeen, minder identificeerbaar en minder meetbaar (Denk aan verkenningen en planstudies, het opstellen van MER-rapporten etc.). Dit gebrek aan transparantie pleit voor minder afstand tot de principaal.
   → Het criterium 'transparantie' maakt de eerste variant favoriet.

4) In een zakelijke relatie zoals de tweede variant die voorstaat geven bijzondere waarden en andere rationaliteiten moeilijkheden. Zaken als veiligheid en duurzaamheid zullen vertaald moeten worden tot operationele begrippen. In variant twee is 'veilig' misschien wel gelijk aan 'een gegeven aantal verkeersslachtoffers' terwijl in variant één 'veiliger' altijd gewenst is. In beide varianten is dus sprake van verschillende interpretatie van waarden. Deze vertaalslag moet gemaakt worden op de publiek-private interface. Dit betekent dat dit criterium voor de twee varianten precies gespiegeld is.
→ Het criterium van de bijzondere waarden en rationaliteiten leidt tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder tot een gunstig beeld voor de eerste variant, omdat beide partijen daarin deze waarden delen.

B.

1) In beide gevallen is concurrentie een aandachtspunt. In variant één is concurrentie tussen wegbeheerders niet mogelijk. In monopolie-situaties opereren veelal overheidsorganisaties met als reden hiervoor het verlies aan allocatieve efficiëntie bij exploitatie van het monopolie door private partij. In deze gevallen moet doelmatigheid gewaarborgd worden door interne audits en benchmarks.

   In de tweede variant wordt dit idee losgelaten en wordt concurrentie geïntroduceerd, bijvoorbeeld op basis van concessies. Risico's liggen bij het aantal partijen dat met dergelijke concessies uit de voeten kan. Wanneer dit er weinig zijn, wordt de kans op een gezonde competitie kleiner. Daarnaast leiden concessies tot tijdelijke monopolies, die geëxploiteerd zullen worden. Dat concurrentie tussen wegbeheerders eventueel ten koste kan gaan van concurrentie tussen uitvoerders komt aan de orde bij de relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder.
   → Ondanks de te verwachten problemen wordt er in de tweede variant meer van concurrentie verwacht. Dit heeft een positieve uitwerking op de transactiekosten. Dus een positieve score voor variant twee;

2) De onzekerheid uit de omgeving verandert niet als gevolg van veranderingen in het systeem zelf. Alleen als het systeem groter of kleiner wordt, kan het zijn dat omgevingsfactoren binnen of buiten de systeemgrenzen komen te liggen. Er wordt voor gekozen om dit criterium overal gelijk te stellen.

   Een grote bron van onzekerheid in alle varianten is het transitieproces. Hier wordt verder in deze studie geen aandacht geschonken, maar het blijkt uit andere sectoren dat de timing en de afstemming van de verschillende fasen zeer veel aandacht verdient. De privatisering van de nationale wegbeheerder is een enorm complexe en risicovolle operatie waarin van alles mis kan gaan. Wanneer dit transitieproces zou zijn meegenomen, zou de eerste variant beter scoren op het criterium van de externe onzekerheid.
   → In beide gevallen wordt de onzekerheid uit de omgeving gelijk verondersteld.

C.

1) In de eerste variant worden de verantwoordelijkheden van de principaal niet beperkt, in de tweede variant wel. Deze verminderde verantwoordelijkheden zijn echter schijn, want op het moment dat het mis gaat, wordt de minister van Verkeer en Waterstaat daar toch op aangekeken. De verantwoordelijkheid die de private wegbeheerder in eerste instantie neemt voegt toe aan de complexiteit van de verhouding.
   → Het criterium van de beperking van verantwoordelijkheid van de principaal bij de verzelfstandiging leidt tot een voorkeur voor de eerste variant.

2) Op het eerste gezicht is de structuur van de principaal agent relaties in de beide varianten voor wat betreft de duidelijkheid gelijk.

   Wanneer we echter kijken naar de uitwerking van het systeem op het spoor blijkt dat de

aanvankelijk eenvoudige structuur is aangepast tot het ingewikkelde schema zoals dat nu bestaat. Borging van het publieke belang (kwaliteit van het product) en een gezonde marktwerking hebben genoodzaakt tot instelling van extra relaties instituties. Het valt te betwijfelen of het voor het hoofdwegennet mogelijk zal blijken een duidelijke en eenvoudige structuur te ontwerpen die recht doet aan deze belangen.
→ Deze onduidelijkheid maakt het moeilijk om een voorkeur voor één van beide varianten uit te spreken. Geen score.

Wegbeheerder-Uitvoerder
A.

1) De doelen van de principaal zijn in variant één minder duidelijk dan in variant twee. Dit komt door de sterke link met de rendabiliteit en de smallere systeemgrenzen waarbinnen geopereerd wordt.
→ De tweede variant scoort op dit criterium beter;

2) De politieke gevoeligheid (de mate waarin de politiek zich ergens actief mee zal bemoeien) is groter op het grensvlak van publiek en privaat dan tussen twee private partijen. Dit grensvlak ligt in de eerste variant op het niveau 'wegbeheerder-uitvoerder'. In de tweede variant is dit echter een puur private aangelegenheid; het lijkt niet waarschijnlijk dat de politiek zich daarmee gaat bemoeien.

   Vanwege de verwachte samenwerking tussen wegbeheerders en uitvoerders zullen de (Europese) mededingingsautoriteiten in de tweede variant grote belangstelling hebben voor de manier waarop deze partijen met elkaar interacteren. Echter in andere Europese landen werken wegbeheerders en uitvoerders ook duurzaam samen(Groot-Brittannië) of vormen zij zelfs één onderneming (Frankrijk, Italië).
→ De politieke gevoeligheid van de relatie wegbeheerder-uitvoerder is groter in de eerste variant. De daarmee verwachte afname van de doelmatigheid leidt tot een negatieve score voor variant één, ofwel: variant twee is favoriet;

3) De transparantie van het product of de dienst die in deze relatie wordt uitgewisseld is gelijk. Enerzijds zullen processen in een bedrijfsmatige omgeving transparant zijn, anderzijds is de verwachting dat er door de verwachte ketenintegratie, een 'black-box' ontstaat die voor de buitenwereld helemaal niet transparant is.
→ Geen score;

4) Verschillende waarden en rationaliteiten en de problemen die daaruit voortkomen moeten op het niveau van de publiek-private interface worden geadresseerd. Dit betekent dat verantwoordelijkheden die bij de overheid een bijzondere status hebben, bij het overdragen ervan aan de markt geoperationaliseerd moeten worden. Wel is het zo dat er in de relatie tussen wegbeheerder en uitvoerder wordt gewerkt met meer geoperationaliseerde begrippen, zodat verwacht kan worden dat deze verschillende waarden minder nadrukkelijk tot misverstanden zullen leiden dan op het minder operationele niveau tussen opdrachtgever en wegbeheerder.
→ De tweede variant zal op dit criterium minder problemen kennen en krijgt dus de voorkeur, maar het verschil tussen de twee varianten is kleiner dan in de relatie opdrachtgever-wegbeheerder;

B.

1) Concurrentie tussen agenten is groter in de eerste variant. In het geval van variant twee zullen meer opdrachten onderhands worden gegund. In de tweede variant zou bij succesvolle introductie van concurrentie om 'het wegbeheerderschap' weliswaar een groter takenpakket in concurrentie worden weggezet, maar dit maakt de concurrentie om projecten zoals we die nu kennen minder sterk. Deze verminderde concurrentie gaat volgens het schema ten koste van hogere transactiekosten.

→ Meer concurrentie tussen uitvoerders leidt tot een positieve score voor variant één;

2) Zie de beschrijving hierboven bij de relatie tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder.
→ Geen score;

C.

1) Verantwoordelijkheden van principaal en agent moeten zowel tussen een publieke wegbeheerder en haar uitvoerders als in een volledig private setting helder zijn vastgelegd. Toch zal een publieke principaal meer moeite hebben om bij eventuele problemen de verantwoordelijkheid volledig bij de private partner neer te leggen. Zoals hierboven al is vastgesteld voor de opdrachtgever en de wegbeheerder zal de publieke partij altijd worden aangesproken op het functioneren van het netwerk.
→ Omdat een private wegbeheerder in het contract vast kan leggen hoe met verantwoordelijkheden wordt omgegaan en daaraan vast kan houden, terwijl dat voor een publieke opdrachtgever moeilijker is scoort de tweede variant gunstiger;

2) Van buitenaf zal de keten in de eerste variant duidelijker zijn dan in de tweede. Omdat verwacht wordt dat wegbeheerder en uitvoerders duurzame samenwerkingsverbanden aangaan, wordt de structuur onduidelijker voor buitenstaanders. Echter het zit in de aard van private partners dat zij hun afspraken expliciet in contracten vast leggen.
→ Geen score;

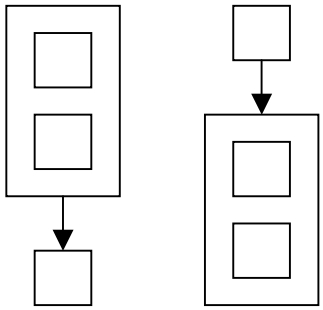
In het schema hieronder zijn de uitkomsten van de bovenstaande analyse samengevat voor de twee relaties uit de keten en de twee varianten. Een positieve indicatie voor de doelmatigheid wordt weergegeven met een +. Hierdoor kan het dus zijn dat een *grotere* politieke gevoeligheid leidt tot *hogere* agencykosten en daarmee tot een lagere doelmatigheid. Dit wordt dan weergegeven met een -. Onderling hebben de criteria geen gewicht. Er kunnen dus geen conclusies getrokken worden door de uitkomsten op te tellen; het resultaat van het onderstaande schema kan alleen gebruikt worden om een indicatie te geven van agencykosten. Zoals gezegd is de waarde van het schema erin gelegen dat het een structuur geeft de varianten ten opzichte van elkaar te waarderen. Neelen (1997) zegt hierover dat de resultaten uit de theorie onmogelijk in de praktijk kunnen worden getoetst. De waarde van het schema is dan ook puur die van analytisch en heuristisch hulpmiddel.

	Criteria	Variant 1	Variant 2
		Opdrachtgever-Wegbeheerder	
A	Eenduidige doelen principaal	-	+
	Politieke gevoeligheid	-	+
	Transparantie proces	++	--
	Verschillende rationaliteiten	++	--
B	Concurrentie	-	+
	Environmental uncertainty	+/-	+/-
C	Beperkte verantwoordelijkheid principaal	+	-
	Structuur principaal-agent keten	+/-	+/-
		Wegbeheerder-Uitvoerder	
A	Eenduidige doelen principaal	-	+
	Politieke gevoeligheid	-	+
	Transparantie proces	+/-	+/-
	Verschillende rationaliteiten	-	+
B	Concurrentie	+	-
	Environmental uncertainty	+/-	+/-
C	Beperkte verantwoordelijkheid principaal	-	+
	Structuur principaal-agent keten	+/-	+/-

De hypothese was dat in het bovenste stuk de problemen bij variant twee zouden zitten, en in het onderste bij variant één. Op basis van bovenstaand schema kunnen geen uitspraken gedaan worden die deze hypothese versterken.

III.3 TWEE ACTOREN, TWEE RELATIES

Het vermoeden is dat de grootste problemen in termen van agencykosten in de eerste variant tussen wegbeheerder en aannemer te verwachten zijn en bij de tweede variant tussen de opdrachtgever en de wegbeheerder. In beide gevallen is dat de publiek private interface. Dit maakt het interessant het schema nogmaals toe te passen, maar dan op de varianten zoals die in de figuur hiernaast zijn weergegeven. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de relaties *binnen* het publieke en *binnen* het private domein hechter zijn dan *tussen* die twee, kan het vraagstuk van het onderzoek ook geschematiseerd worden tot slechts twee relaties.



Figuur 1: Schema twee partijen

Voor de buitenwereld zijn Rijkswaterstaat en Verkeer en Waterstaat vaak twee woorden voor hetzelfde. Uit hoofdstuk 3 en de beschrijving in hoofdstuk 4 spreekt de verwachting dat wegbeheerder en uitvoerder in de tweede variant naar elkaar toe zullen groeien. Deze combinatie geeft aanleiding te kijken naar een schema met slechts twee partijen. Deze zouden bijvoorbeeld opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen heten.

Het onderscheidende kenmerk van de partijen in de twee varianten is niet langer de doelstelling van de verschillende partijen, die is in beide gevallen gelijk. Het verschil tussen de eerste en de tweede variant is het abstractieniveau of de scope waarop de *bestelling* wordt gedaan.

In de eerste variant zal, net als in de huidige situatie, gewerkt worden met opdrachten aan aannemers. De scope van deze opdrachten kan groter worden dan nu gebruikelijk is en dat is ook de verwachting. Er is immers geen reden om te verwachten dat de huidige beweging richting

steeds omvangrijkere contracten waarin meer en meer op basis van functionele specificaties wordt gewerkt, spoedig zal veranderen. De scope heeft echter nog niet van het niveau van een geheel netwerk, zoals momenteel gewerkt wordt tussen ministerie en Rijkswaterstaat. De verlening van concessies voor het hoofdwegennet in één of meerdere delen is te verwachten in de tweede variant.

De bovenstaande redenering maakt dat niet langer de organisaties per variant verschillen, maar zoals gezegd het product dat uitgewisseld wordt. De karakteristieken van het product verschillen per variant. Deze verschillen zijn het uitgangspunt om nogmaals het aanvullend analyseschema toe te passen. Toepassing levert het volgende beeld op:

A.

1) In de eerste variant worden de doelen van de principaal op een meer operationeel niveau geformuleerd.
   → Dit levert een positief resultaat voor de eerste variant;

2) Zoals ook al genoemd in de vorige toepassing van het schema is de voornaamste reden om na te denken over een wegbeheerder op afstand van de politiek, de wens om minder op projectniveau te sturen. Doelstellingen die concrete projecten overstijgen, bijvoorbeeld zoals in de huidige planologische kernbeslissingen (PKB's) kunnen dan politiek geformuleerd worden, waarna het aan de wegbeheerder is om hier concreet invulling aan te geven. Economische afwegingen, de kosten van een stuk infrastructuur tegen de opbrengsten van de kilometerprijs, kunnen een belangrijkere rol gaan spelen.
   → Positief voor de tweede variant;

3) De transparantie van het product (de mate waarin het product homogeen, identificeerbaar en meetbaar is) is groter naarmate het niveau operationeler is.
   → Positief voor de eerste variant;

4) Mate waarin verschillende rationaliteiten en maatstaven een rol spelen. Wanneer de hele keten bekeken wordt moeten deze verschillende waarden op enig moment worden benoemd en expliciet gemaakt worden. Hoe verder deze verschillende waarden echter zijn geoperationaliseerd, is de verwachting, hoe milder de problemen die hieruit voortkomen.
   → Positief voor de eerste variant;

B

1) Dreiging van concurrentie. De totale som die in concurrentie kan worden aanbesteed is groter in de tweede variant, aangezien een deel van de werkzaamheden van de overheid, naar de markt verschuift. Aan de andere kant kun je zeggen dat het aantal partijen die mee kunnen dingen naar een dergelijk omvangrijk takenpakket zeer gering is, en vanwege het netwerkkarakter van het wegbeheer concurrentie misschien zelfs onmogelijk maakt. In variant één geldt dat de taken overzichtelijker zijn en daarmee makkelijker in concurrentie zijn aan te besteden; waar er voor de taken van de uitvoerder nog aannemers in de rij staan, zo kan voor de exploitatie en het beheer van 'het Nederlandse snelwegennet' de lijst met gegadigden nog wel eens zeer kort zijn.
   → Het zal moeten blijken hoe de markt voor privaat wegbeheer zich ontwikkelt. De uitkomst hiervan is in zeer grote mate bepalend voor de verhouding tussen de twee varianten. Geen score;

2) De onzekerheden die weginfrastructuur en het wegbeheer lijken niet afhankelijk van de institutionele setting. Wel zijn er grote onzekerheden aan een transitieproces verbonden, maar deze worden buiten beschouwing gelaten.
   → Geen score;

C

1) De mate waarin de verantwoordelijkheid van de principaal wordt beperkt. De vraag is of dit gebeurt, aangezien het ondenkbaar is dat de (politieke) verantwoordelijkheid ophoudt

met een beroep op het uitbesteedde werk. Hoeveel werk ook wordt uitbesteed, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de bewindspersoon zal aangekeken worden op de kwaliteit van het wegbeheer.
→ Positief voor de eerste variant;

2) Heldere contractrelaties tussen de partijen in de keten maken de structuur in de tweede variant duidelijker.
→ Positief voor de tweede variant;

	Criteria	Variant 1	Variant 2
A	Eenduidige doelen principaal	+	-
	Politieke gevoeligheid	-	+
	Transparantie proces	+	-
	Verschillende rationaliteiten	+	-
B	Concurrentie	**?**	**?**
	Environmental uncertainty	+/-	+/-
C	Beperkte verantwoordelijkheid principaal	+	-
	Structuur principal-agentketen	-	+

Het beeld dat naar voren komt dat is dat ook hier niet ondubbelzinnig een voorkeur is uit te spreken voor één van beide varianten. *De mate waarin concurrentie tussen wegbeheerders in de tweede variant gestalte krijgt zal bepalend zijn voor het succes van deze variant.*

Nogmaals dient benadrukt dat tussen de criteria onderling geen gewicht is toe te kennen. Verder gelden alle voorbehouden zoals die ook aan bij de eerdere toepassing van het schema zijn gemaakt.

Bijlage IV GEÏNTERVIEWDEN

Naam	Organisatie	Afdeling
Ronald Adams	Rijkswaterstaat	Verkeerscentrale Nederland (VCNL)
Rosemarie Bastianen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	DG Personenvervoer, ABvM
Frank Burmeister	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	DG Personenvervoer, ABvM
Edwin Buitelaar	RU Nijmegen	Vakgroep Planologie
Ernst ten Heuvelhof	TUDelft	TBM, Beleidskunde, Organisatie en Management
Arnwald Janssen	Rijkswaterstaat	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Machiel Mulder	CPB	Competition and Regulation
Arco Keus	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	CEND - FEZ
Peter Kole	Rijkswaterstaat	Staf DG - Markt en Inkoop
Paul van der Kroon	Rijkswaterstaat	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Laurens Schrijnen	Rijkswaterstaat	Dienst Oost-Nederland, Directie Wegen en Verkeer
Ben Spiering	Rijkswaterstaat	Corporate Dienst, Projectdirectie PPS
Olaf Vroom	Rijkswaterstaat	Agentschapsvorming
Wiebe Witteveen	Rijkswaterstaat	Bouwdienst, Expertise Centrum Opdrachtgeverschap