

KABINETSREACTIE WRR RAPPORT 'STUREN OP INFRASTRUCTUREN. EEN INVESTERINGSOPDRACHT'

Inleiding

Op 11 juni 2008 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Sturen op infrastructuur. Een Investeringsopdracht' aan het kabinet aangeboden. De raad constateert dat veranderingen in de institutionele vormgeving van infrastructuursectoren positieve effecten hebben gehad voor de consument, maar stelt zich de vraag of de huidige institutionele arrangementen ook de noodzakelijke investeringen in infrastructuur kunnen borgen en daarmee op lange termijn de kwaliteit van de geleverde diensten. De vraag van de WRR krijgt extra relevantie in het licht van klimaatverandering, de wens tot verduurzaming en de internationalisering in verschillende sectoren.

Het kabinet onderschrijft het cruciale belang van hoogwaardige infrastructuur voor de economie en maatschappij. Dit belang, in combinatie met het veelal monopolioïde karakter van infrastructuur, maakt dat de overheid ook altijd een rol zal spelen in deze sectoren. De laatste twintig jaar is in verschillende sectoren gezocht naar een goede vormgeving van deze rol van de overheid. Dat heeft geleid tot positieve resultaten, zoals een grotere doelmatigheid en betaalbaarheid, maar ook tot nieuwe uitdagingen. In een omgeving die qua technologie, klimaat en internationale verhoudingen verandert, neemt het kabinet het signaal serieus dat institutionele arrangementen blijvend aandacht behoeven om de kwaliteit van infrastructuur op de lange termijn (beschikbaarheid, duurzaamheid, innovatie) te kunnen borgen.

In deze reactie formuleert het kabinet zijn antwoorden op de diverse vragen die de WRR in zijn rapport opwerpt. Deze antwoorden zijn zo veel mogelijk gebaseerd op analyse van de relevante problematiek en het (reeds ingezet of gepland) beleid op het niveau van individuele sectoren. De reactie is daartoe als volgt opgebouwd. Eerst volgt een korte kenschets van het proces van institutionele verandering - regimeverandering in de woorden van de WRR - in infrastructuursectoren van de laatste twee decennia. Dit proces van vernieuwing heeft nieuwe uitdagingen met zich mee gebracht. Het kabinet geeft zijn interpretatie van de belangrijkste uitdagingen in infrastructuursectoren in het algemeen. Vervolgens wordt per sector beschreven wat de grootste investeringsopgaven zijn, welke problemen daarbij spelen en wat het kabinet daar aan doet of voornemens is te doen. Op basis van deze stukken volgen tenslotte de algemene conclusies.

Institutionele verandering

De WRR behandelt in zijn rapport fysieke infrastructuursectoren, in het bijzonder de sectoren elektriciteit, gas, elektronische communicatie, spoorwegen, wegen, dijken, vliegvelden, drinkwater, riolering en afval. Van oudsher werden de diensten in veel van deze sectoren verzorgd door geïntegreerde bedrijven die een (regionaal) monopolie bedienden en alle schakels van de waardeketen zelf verzorgden. In de loop der jaren is deze organisatievorm in veel sectoren veranderd. Vooral de dienstverlening (bijvoorbeeld vervoer over het spoor) is vaak los geknipt van de aanleg en onderhoud van de infrastructuur (het spoor) waarop de dienstverlening plaats vindt. Als in deze kabinetsreactie gesproken wordt over infrastructuur wordt met name de organisatie van aanleg en onderhoud van infrastructuur bedoeld, en niet zozeer de organisatie van de dienstverlening. In deze definitie vallen bijvoorbeeld elektriciteitsproductie en afvalverwerking niet onder de noemer infrastructuur, hoewel de interactie tussen dienstverlening en infrastructuur wel wordt meegenomen.

De WRR constateert dat er in infrastructuursectoren de afgelopen twintig jaar een proces van regimeverandering heeft plaats gevonden. Voor zover het mogelijk is een gemene deler in dit proces te onderscheiden, is dit een tendens van institutionele liberalisering. Belangrijke elementen zijn de liberalisering van markten, privatisering van eigendom, splitsing van geïntegreerde dienstverleners in separate bedrijfsonderdelen, commercialisering van de bedrijfsvoering en internationalisering. Veel beheerders van infrastructuur worden, ten opzichte van twintig jaar terug, op meer commerciële wijze aangestuurd en in sommige sectoren zijn geheel nieuwe constellaties van partijen ontstaan, inclusief sectorale toezichhouders.

Hoewel veel sectoren de tendens van institutionele liberalisering gemeen hebben, verschilt het proces van regimeverandering sterk per sector. Zo is geprivatiseerd eigendom van de infrastructuur eigenlijk alleen in de telecommunicatie sector te vinden, in de andere sectoren is de infrastructuur waarover dienstverlening plaatsvindt in publieke handen. In de elektriciteit, gas- en luchthavensector gaat publiek aandeelhouderschap gepaard met een bepaalde mate van commerciële aansturing van de bedrijven. Daarentegen is de besluitvorming over grootschalige investeringen in infrastructuur in sectoren als spoorwegen, wegen, dijken en riolering vooral politiek van aard. Op het niveau van de dienstverlening, tenslotte, is alleen in de energie- en telecommunicatiesectoren sprake van een geliberaliseerde markt waarin klanten kunnen kiezen tussen aanbieders, in de overige markten is van een dergelijke keuzevrijheid geen sprake.

Regimeverandering heeft dus niet in elke sector hetzelfde karakter. Gezien de verschillen in de karakteristieken van de sectoren is dat ook goed verklaarbaar. Voorgaande kabinetten hebben gezocht naar een vormgeving en rolverdeling tussen verschillende partijen die de doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening optimaliseert. Om in dit verband lessen te trekken uit het

verleden en de feitelijke basis van het debat te vergroten heeft het kabinet dit jaar de resultaten van regimeveranderingen in diverse sectoren onderzocht¹. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de geleidelijke liberalisering van een aantal infrastructuursectoren (telecommunicatie, energie, post, luchtvaart en spoorgoederenvervoer) per saldo vooral positieve effecten voor de burger heeft gehad. Het kabinet constateert dat de WRR de resultaten van het onderzoek bekrachtigt.

Probleemanalyse

Institutionele veranderingen in infrastructuursectoren hebben geleid tot wijziging van traditionele rollen en aansturingsmechanismen. Deze institutionele veranderingen hebben veelal geleid tot een grotere doelmatigheid en klantgerichtheid. Tegelijkertijd zijn weer nieuwe uitdagingen ontstaan. Het kabinet herkent in het rapport drie fundamentele vraagstukken die verband houden met de regimeverandering. In een adem moet daarbij de kanttekening geplaatst worden dat de onderzochte sectoren sterk verschillen. Elke sector heeft specifieke kenmerken die er toe leiden dat de inrichting en organisatie van een sector een kwestie van maatwerk is. Ook de (investering)uitdagingen zijn telkens verschillend; waar in bepaalde sectoren grootschalige systeeminnovaties nodig zijn volstaat in andere zorgvuldig onderhoud. Tenslotte zijn de implicaties van externe factoren zoals technologische ontwikkeling en internationalisering niet overal gelijk.

Prikkels en lange termijn belangen

Een eerste vraagstuk heeft te maken met het geven van de juiste prikkels aan organisaties. Van oudsher hadden infrastructuurorganisaties het relatief gemakkelijk: zij hadden een onbedreigd (regionaal) monopolie in de gehele waardeketen en zowel de kwaliteit van hun dienstverlening als de middelen waarmee zij deze bewerkstelligden waren voor een deel ondoorzichtig. Geprobeerd is om organisaties meer te prikkelen tot verbetering van de prestaties. Daartoe zijn middelen ingezet als verzelfstandiging, splitsing, tariefregulering en prestatiecontracten: sturingsmechanismen waarmee lasten en lusten helderder geformuleerd worden. Deze arrangementen hebben in veel gevallen hun doelstelling – verbetering van de prestaties – gerealiseerd, maar de WRR stelt de terechte vraag of deze vormen van prikkels wel voldoende motiveren om ook op de lange termijn voldoende te investeren (in beschikbaarheid, duurzaamheid en innovatie). Er bestaat een zeker spanningsveld tussen prikkels die stimuleren om vooral doelmatigheidswinst te boeken en prikkels die voor de langere termijn kwaliteit kunnen borgen. De vraag is dan ook of de huidige prikkels ook prikkelen tot het gedrag dat momenteel gewenst is. De kunst van het op goede wijze motiveren en prikkelen van organisaties is echter niet zozeer een kwestie van overheid of markt, maar veel meer een kwestie van het vinden van een goede balans tussen de diverse belangen en doelstellingen van de regulering.

¹ *Onderzoek Marktwerkingbeleid* (Tweede Kamer 24036, nr. 343, vergaderjaar 2007-2008).

Specialisatie en fragmentatie

Een tweede vraagstuk betreft de coördinatie van investeringen in een constellatie met een veelvoud aan partijen en belanghebbenden. Waar geïntegreerde infrastructuurbedrijven vroeger de gehele keten bedienden en overzagen zijn verantwoordelijkheden nu meer verspreid. Ten dele is dit het gevolg van de opsplitsing van verticaal geïntegreerde bedrijven in verschillende organisatorische eenheden (een proces dat overigens niet in alle sectoren is waar te nemen). Hiermee werd beoogd om de zichtbaarheid van prestaties en kosten te vergroten en om mogelijkheden te bieden voor specialisatie en opheffing van onnodige monopolies in de waardeketen. Daarnaast hebben ook toenemende internationalisering (vooral in EU verband), verknoping van netwerken in combinatie met de noodzakelijke regelgeving daaromtrent en technologische alternatieven tot gevolg dat het aantal niveaus en partijen dat invloed heeft op besluitvorming toeneemt. Hoewel de doelbewuste keuze voor meerdere, gespecialiseerde spelers in de keten in positieve zin heeft bijgedragen aan de prestaties in infrastructuursectoren, is de keerzijde van dit proces dat het kan leiden tot een zekere fragmentatie van kennis en verantwoordelijkheden.

Fragmentatie van kennis en verantwoordelijkheid speelt zowel bij publieke als bij private partijen. Vaak zijn in sectoren ook beide partijen actief. De wens te komen tot een duurzaam mobiliteitsstelsel, bijvoorbeeld, vraagt om een grootschalige systeeminnovatie die alleen tot stand kan komen in coördinatie met een veelvoud aan partijen, zoals autofabrikanten, wegenbouwers en de internationale, landelijke, regionale en lokale overheden op diverse beleidsterreinen. Ook als het gaat om verduurzaming van de energiehuishouding spelen verschillend belegde verantwoordelijkheden een rol. De aanleg van windmolenparken is hiervan een voorbeeld: landelijk bestaat de wens tot uitbreiding van deze parken, maar lokaal is er veel verzet uit angst voor horizonvervuiling.

Investeringsklimaat en publieke sturing

Een derde vraagstuk is hoe om te gaan met het spanningsveld tussen het bieden van een stabiel investeringsklimaat voor investeerders aan de ene kant en het behouden van sturingsmiddelen door de overheid aan de andere kant. Infrastructuren kennen vaak een lange afschrijvingstermijn en een hoge kapitaalintensiteit. Beleidswijzigingen van de overheid kunnen grote gevolgen hebben voor de mogelijkheid het geïnvesteerde kapitaal terug te verdienen. Dit betekent dat er kosten zijn verbonden aan ingrijpen van de overheid: de flexibiliteit om onwenselijke situaties ad hoc en tussendoor te corrigeren heeft negatieve gevolgen voor het investeringsklimaat. Hier ontstaat een spanningsveld omdat er vanuit publieke belangen wel degelijk aanleiding kan bestaan voor ingrijpen. Een balans tussen beide kan worden gevonden door een kader van regelgeving dat publieke belangen borgt en aan investerende partijen over lange termijn helderheid biedt over het speelveld.

Een goed investeringsklimaat is vooral van belang in sectoren waar investeringsbeslissingen geen gevolg zijn van een politiek besluit. Dit geldt voor de telecommunicatiesector waar vooral private partijen actief zijn, maar ook voor sectoren als elektriciteit, gas en drinkwater, waar besluitvorming in belangrijke mate vanuit een zakelijke bedrijfsvoering plaatsvindt. Het ontwerpen van een evenwichtig systeem van tariefregulering heeft ook alleen betekenis als er sprake is van een stabiel investeringsklimaat waarin bedrijven zelfstandig inschattingen kunnen maken van het speelveld waar zij in de toekomst mee te maken krijgen.

Grote maatschappelijke uitdagingen, zoals het komen tot duurzaamheid in de energievoorziening en het mobiliteitsysteem, maakt dit vraagstuk van het investeringsklimaat des te relevanter. Het innoverend vermogen van private investeerders zal namelijk essentieel zijn om de nieuwe infrastructures en technologieën te ontwikkelen die nodig zijn om de slag naar schone energiebronnen te maken. Wel zal voor dergelijke grootschalige systeeminnovaties dus inderdaad gezocht moeten worden naar een goede publiekprivate interactie, om in de woorden van de WRR te spreken. In deze interactie zal de overheid vooral de publieke randvoorwaarden moeten aangeven en binnen die randvoorwaarden investeerders ruimte en zekerheid moeten bieden. Hierbij wil het kabinet criteria als doelmatigheid en eenduidigheid van prikkels niet uit het oog verliezen.

Het kabinet herkent in het rapport van de WRR de worsteling met deze drie overkoepelende vraagstukken. Hoewel deze problematiek (in ieder geval ten dele) het gevolg is van ingrijpende regimeverandering onderschrijft het kabinet de conclusie van de WRR dat het geen oplossing is om de veranderingen terug te draaien en alle verantwoordelijkheden weer naar de overheid te trekken. De uitdaging is gelegen in het zoeken naar de juiste balans, niet in een keuze voor zwart of wit. Het feit dat deze vraagstukken relevant zijn, leidt niet automatisch tot de conclusie dat de huidige instituties onvoldoende in staat zijn om lange termijn publieke belangen (beschikbaarheid, duurzaamheid, innovatie) te borgen. Daarnaast doet het beschrijven van algemene vraagstukken vermoeden dat een soort *one size fits all* benadering mogelijk is, terwijl de verschillen tussen sectoren juist groot zijn. Een antwoord op de vraag of de huidige instituties voldoen en er voldoende geïnvesteerd wordt in infrastructuur, is dan ook alleen te geven op het niveau van de individuele sector. De volgende paragrafen beschrijven per sector de relevante vraagstukken, uitdagingen en het ingezette beleid.

Analyse energie

De energiesector (gas en elektriciteit) is gesplitst in een geliberaliseerd gedeelte en een gereguleerd gedeelte. De productie, handel en levering van energie zijn activiteiten die plaats vinden op een geliberaliseerde markt. De bedrijven die deze activiteiten uitvoeren zijn deels in handen van de gemeenten en provincies (bv NUON en Essent), deels in handen van buitenlandse overheden (bv. E.On en Electrabel) en deels in handen van onafhankelijke partijen (Oxxio, Anode e.d.). De productie-

handels- en leveringsbedrijven blijven in deze kabinetsreactie buiten beschouwing omdat dit geen fysieke infrastructuur met een netwerkarakter betreft. Wel kan worden gemeld dat ook na een periode van efficiëntieslagen het aantal nieuwbouwprojecten geruststellend hoog is, zoals jaarlijks wordt gerapporteerd in de Monitoringsrapportage leveringszekerheid van elektriciteit en gas.

De fysieke infrastructuur, het transport en de aanverwante diensten, zijn gereguleerd en eigendom van het rijk (Gasunie en TenneT; beheerders landelijke transportnetten) en decentrale overheden (de regionale netbeheerders). De publieke netwerkbedrijven zijn verantwoordelijk voor het in standhouden en uitbreiden van de netten, inclusief de aanverwante diensten als balancering en kwaliteitshandhaving. De verschillende functies zijn gereguleerd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet en onderliggende regelgeving. Het betreft met name de afbakening van plichten en taken en de regulering van de tarieven. De NMa/Energiekamer ziet toe op de netwerkbedrijven, inclusief de goedkeuring van de tarieven.

De elektriciteit- en gasnetwerken in Nederland zijn van zeer hoge kwaliteit. De Nederlandse energievoorziening heeft bijvoorbeeld een van de laagste storingspercentages van de EU. Desalniettemin herkent het kabinet de analyse van de WRR. De afgelopen jaren is gebleken dat het reguleringskader niet is ontworpen met voldoende oog op de noodzaak van langetermijninvesteringen. Met een herevaluatie van het reguleringskader voor de netwerkbedrijven is daarom een aanvang genomen. In dat kader wordt in 2008 ook aan de AER advies gevraagd over het beleid ten aanzien van de energie-infrastructureur met het oog op de gesignaleerde nieuwe uitdagingen.

Voor de hoofdnetten is het belangrijk dat er goede prikkels zijn om te investeren in internationale verbindingen en om de hoofdnetten compatibel te maken met de ontwikkelingen in productie. In 2008 wordt het reguleringskader voor het gastransport zodanig aangepast dat Gasunie de benodigde investeringsruimte heeft, zonder afbreuk te doen aan de tariefbescherming van de Nederlandse afnemers (TK 29023 nrs 37 en 58).

De energiesector is bij uitstek een sector met grote uitdagingen op gebied van duurzaamheid. Als gevolg van de uitputting van fossiele hulpbronnen en klimaatverandering is een transitie naar duurzame energiebronnen noodzakelijk. Hiervoor is de verspreiding van nieuwe productietechnieken noodzakelijk en de fysieke infrastructuur moet dit kunnen faciliteren. Zo wordt een task force 'slimme netten' opgericht. Deze task force krijgt de opdracht om een visie en actieprogramma te maken voor de ontwikkeling van slimme netten in Nederland. Dit jaar wordt ook onderzoek afgerond naar de mogelijkheid om door TenneT een zogeheten 'stopcontact op zee' te laten bouwen, om de stroom van windmolenparken op zee aan land te brengen. In 2009 wordt daarover een besluit genomen.

Voor een veelbelovende nieuwe techniek, CO₂-afvang en -opslag, wordt momenteel volop beleid ontwikkeld. Met marktpartijen, regionale overheden (Rijnmond en Noord-Nederland), milieubeweging en kennisinstituten voert het kabinet het Nederlandse Project CCS uit met als doel dat in 2009 de randvoorwaarden zover zijn uitgewerkt dat in 2015 CCS door marktpartijen kan worden toegepast in grootschalige demonstratieprojecten, nadat tot 2012 tenminste vier afvang- en twee opslagprojecten zijn afgerond. Als onderdeel van de te verschijnen Structuurvisie Buisleidingen wordt een visie uitgewerkt op de ontwikkeling van een CO₂-transportinfrastructuur in Nederland. Dit jaar zal het kabinet de Tweede Kamer met een startnotitie informeren over de aanpak van CO₂-opslag in Nederland. In de startnotitie zal ook meer duidelijkheid worden geboden over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de afvang, het transport en de opslag van CO₂.

De WRR beveelt aan mogelijke fragmentering tegen te gaan en een aantrekkelijk investeringsklimaat te bieden door breed overleg en visievorming. In dit verband is het Energierapport, (in juni 2008 gepubliceerd, TK 31510 nr 1), dat de visie van het kabinet op energiebeleid in den brede bevat, een belangrijk instrument. In dit kader is bijvoorbeeld relevant het oprichten van een overlegplatform dat voorstellen ontwikkelt voor de verdere uitbouw van Nederland als gasrotonde. Aan dit platform zullen in ieder geval marktpartijen, het ministerie van Economische Zaken en de NMa deelnemen. Begin dit jaar is het wetsvoorstel 'Rijkscoördinatie-regeling voor grootschalige energie-infrastructuurprojecten' naar de Tweede Kamer gestuurd. Op basis daarvan zal het Rijk nieuwe projecten gaan coördineren en stroomlijnen. In de periode 2008 – 2010 zullen door middel van structuurschema's voor de elektriciteitsvoorziening, buisleidingen en de Noordzee ruimtelijke reserveringen worden gedaan voor energie-infrastructuur. Tenslotte vindt er in de energiesector veel overleg plaats tussen de verschillende partijen, onder andere in internationale fora zoals het door Nederland geïnitieerde Pentilaterale forum.

Analyse telecommunicatie

Een belangrijk kenmerk in de institutionele vormgeving van de markt voor telecommunicatie is dat zowel de diensten als de netwerken in handen zijn van private partijen. Een ander belangrijk kenmerk is dat er concurrerende netwerken zijn, zowel draadgebonden als draadloos. Deze kenmerken onderscheiden de telecommunicatiesector van andere in het WRR rapport beschreven sectoren.

Het reguleringskader is op deze specifieke kenmerken ingericht. Marktpartijen ontvangen de juiste investeringsprikkels. Door te investeren in netwerken kunnen zij nieuwe diensten leveren en zo de revenuen ontvangen uit hun investeringen. De WRR merkt terecht op dat de afschrijvingstermijnen in de telecommunicatiesector relatief kort zijn. Ook de marktontwikkelingen zijn dynamisch. Dit leidt in het reguleringskader ertoe dat er voor relatief korte termijnen marktanalyses gepleegd worden die, na eventuele constatering van economische machtsposities, tot passende maatregelen kunnen leiden. Die

moeten echter investeringen niet ontmoedigen. Het reguleringskader kent bepalingen inzake toegangsverplichtingen tot netwerken (met het oog op het bevorderen van concurrentie van diensten), maar bij de concretisering is OPTA via een beleidsregel verplicht rekening te houden met de noodzaak dat partijen een redelijk rendement moeten kunnen behalen op hun investering. In de praktijk zien we dat alle betrokken partijen bezig zijn (en blijven) met investeringen in hun netwerken: KPN in de uitrol van het zogeheten all IP netwerk, de kabelmaatschappijen met (verdere) verglazing van hun netwerken en de mobiele operators met hun draadloze netwerken (UMTS).

Voor de markten voor elektronische communicatiediensten wordt het beeld herkend dat de inspanningen van de overheid gericht zijn geweest op het goed functioneren van de markt van diensten, op het vergroten van de efficiency en het verbeteren van de dienstverlening aan de nationale consument. Recent is het telecommunicatiebeleid over het afgelopen decennium geëvalueerd en is aan de Kamer het betreffende rapport² aangeboden. Er wordt geconcludeerd dat de positie van de consument in het algemeen is verbeterd, dat de keuzemogelijkheden zijn verruimd en dat de concurrentie tussen verschillende aanbieders heeft geleid tot een redelijke prijs/kwaliteit verhouding van de aangeboden diensten. Daarbij zijn ook externe factoren van grote betekenis geweest. Daarbij moet vooral gedacht worden aan de technologische ontwikkelingen die het mogelijk hebben gemaakt dat diensten niet meer aan een bepaalde infrastructuur gebonden zijn.

Momenteel beziet de OPTA welke maatregelen zij nodig vindt om ook de komende reguleringsperiode innovatie, investeringen en concurrentie te stimuleren in het belang van de consument. Deze maatregelen worden thans geconsulteerd naar aanleiding van marktanalyses en komen er in het kort op neer dat retailregulering voor de telefoniemarkt zou verdwijnen en dat de kabelmarkt (voor wat betreft de doorgifte van analoge omroepsignalen) meer opengesteld zou gaan worden. OPTA verwacht een steeds heviger concurrentiestrijd tussen aanbieders van één bundel met internet, telefonie en televisie. Om te voorkomen dat slechts twee dominante aansluitnetten overblijven waar de consument uit kan kiezen, KPN óf een kabelmaatschappij, is in de visie van OPTA concurrentie van alternatieve aanbieders noodzakelijk. Door toegang op zowel de netwerken van KPN als de kabelaanbieders mogelijk te maken, stimuleert OPTA investeringen door derde partijen.

Al met al lijken zowel de korte als lange termijn belangen die de WRR onderscheidt in voldoende mate belegd, zo wijst ook de eerder genoemde beleidsevaluatie uit. In die zin zijn er weinig zorgen met betrekking tot de zekerstelling van lange termijn investeringen. Er wordt dan ook geen harde

² Beleidsdoorlichting efficiënt werkende communicatiemarkt

noodzaak gezien om een strategische heroriëntatie te plegen teneinde nieuwe rollen en nieuwe verbindingen vorm te geven.

Analyse wegen

De aanleg, het beheer en het onderhoud van de weginfrastructuur zijn bijna volledig in publieke handen (deels rijksoverheid (Rijkswaterstaat) en deels andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen)). Investeringsbeslissingen worden dus door de overheid genomen. Het gaat daarbij om onderhoud, uitbreiding en systeemspongen (denk bijvoorbeeld aan Anders Betalen voor Mobiliteit). Om te komen tot efficiëntieverbetering en meer innovatie wordt door het rijk nu een grotere rol toegekend aan marktpartijen door vernieuwende vormen van aanbesteding en publiekprivate samenwerking (PPS). Het kabinet zal in een reactie ingaan op het advies van de Commissie Ruding inzake private financiering van infrastructuur.

Er blijft een duidelijke investeringsbehoefte bestaan met het oog op de beschikbaarheid van infrastructuur in de toekomst, bij een toenemende mobiliteit en de ontwikkeling van een duurzaam mobiliteitssysteem. Het onderhoud van het Hoofdwegennet ligt op niveau en krijgt de komende jaren voldoende aandacht. Aandachtspunt is de externe borging van het onderhoud op langere termijn. In de Mobiliteitsaanpak zal worden ingegaan op de benodigde investeringen en maatregelen om op langere termijn te komen tot een robuust wegennetwerk. Daarbij zal ook gekeken worden naar de samenhang tussen Hoofdwegennet en Onderliggend Wegennet. De wegbeheerders weten elkaar ook regionaal (zoals rond de grote steden) steeds beter te vinden.

Zowel in de publieke sfeer als in de private sfeer lopen vele innovatieve projecten. Een intensivering van de innovatie-inspanningen op internationaal schaalniveau (EU) en een afstemming van de activiteiten op internationaal en nationaal niveau kan de effectiviteit van het innovatiebeleid verbeteren. De informatisering van infrastructuurnetwerk (verkeersmanagement) en voertuig vraagt om een goede afstemming en daarmee om een intensieve publiekprivate samenwerking waarvoor nog geen definitieve vorm gevonden is.

Duurzaamheid is een thema dat in de Mobiliteitsaanpak verder vorm krijgt onder meer waar het gaat om de relatie tussen de modaliteiten. Bij de ontwikkeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) zet het kabinet in op de verdere ontwikkeling van een integrale gebiedsgerichte aanpak van de infrastructuurontwikkeling (weg, spoor, water e.d.), zoals ook de Commissie Elverding die adviseert. Dit waarborgt dat geen omgevingsaspecten van de infrastructuurontwikkeling over het hoofd worden gezien en geeft – voor zover dit niet geblokkeerd wordt door (internationale) sectorale regelgeving – ruimte voor een brede afweging die nodig is om tot duurzame oplossingen te komen.

De zorg voor de lange termijn publieke belangen (beschikbaarheid op lange termijn, innovatie en duurzaamheid) bij de ontwikkeling van de weginfrastructuur komt uitgebreider aan de orde in de Mobiliteitsaanpak en het MIRT.

Analyse spoorwegen

Vanaf begin jaren negentig heeft een herstructurering plaatsgevonden die tot doel had om de NS marktgerichter en slagvaardiger te laten opereren en de subsidies aan de NS langzaam af te bouwen. Tegelijkertijd zijn de infrastructuurtaken in een apart bedrijf ondergebracht. Zowel het vervoer op het hoofdrailnet (NS) als het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur (Prorail) is thans op basis van concessies belegd bij privaatrechtelijke organisaties, die voor 100% in eigendom van de Staat zijn. Investeringsbeslissingen in de infrastructuur worden door de overheid genomen op basis van ondermeer voorstellen van ProRail. Het gaat daarbij om onderhoud, uitbreiding en systeemspongen (denk bijvoorbeeld aan een nieuwe generatie veiligheidssystemen).

In 2001 bleek dat deze focus op herstructurering en vergroting van de efficiency ertoe geleid had dat er onvoldoende geïnvesteerd was in onderhoud van de infrastructuur en de spoorvoertuigen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in overleg met de sector een Herstelplan spoor (tot 2012) opgesteld om deze onderhoudsachterstand weg te werken. De betrouwbaarheid van het netwerk is de afgelopen jaren structureel verbeterd en de treinen rijden vaker op tijd. Deze vergrote betrouwbaarheid maakt het mogelijk om de ambities van dit kabinet op het spoor waar te maken. Het kabinet streeft ernaar om 5% groei van het reizigersvervoer per trein mogelijk te maken en wil investeringen in het spoornetwerk doen om de frequentie op drukke trajecten te verhogen.

De huidige structuur van de spoorsector biedt voldoende prikkels voor partijen om duurzaamheid te vergroten en innovatie te bevorderen, onder andere via publiek aandeelhouderschap. Duurzaamheid is een verantwoordelijkheid van zowel overheid als publieke ondernemingen. Het energiebesparingsconvenant, waarbij de NS zich tot doel stelt om in 2020 20% energie-efficiënter te werken dan in 1997, is een voorbeeld van een instrument waarmee NS en het rijk deze gedeelde verantwoordelijkheid vorm hebben gegeven. Binnen het innovatieprogramma geluid (IPG) zijn allerlei maatregelen uitgevoerd om op een innovatieve manier tot reductie van geluidsoverlast te komen (b.v. door vervanging van remblokken de trein stiller maken). VenW en VROM hebben dit programma in samenwerking met onder andere ProRail uitgevoerd. Ook vanuit de EU worden onderzoeksprogramma's opgezet om innovatie te stimuleren en worden op innovatie gerichte pilot projecten gesubsidieerd.

Momenteel wordt de spoorwetgeving geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie worden eind 2008 aan de kamer aangeboden. In het kabinetsstandpunt over deze evaluatie dat begin 2009 verschijnt, zal worden ingegaan op de borging van de publieke belangen die op de lange termijn spelen (beschikbaarheid op lange termijn, innovatie en duurzaamheid).

Analyse luchthavens

De luchtvaartinfrastructuur bestaat uit de luchthavencapaciteit en de capaciteit in de lucht. De luchthavencapaciteit ligt vooral op Schiphol en enkele grote regionale luchthavens (zoals Lelystad, Rotterdam en Eindhoven) en is grotendeels eigendom van de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Omdat het rijk en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam aandeelhouder zijn van de NV Schiphol, is de infrastructuur feitelijk in publieke handen. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord afgezien van vervreemding van de aandelen van de NVLS omdat onvoldoende zeker wordt geacht dat uitsluitend wet- en regelgeving voldoende is om het strategisch rijksbelang van Schiphol te borgen. Via het publiek aandeelhouderschap kan, aanvullend op de reeds bestaande instrumenten als wet- en regelgeving, gestuurd worden op het behoud van de mainportfunctie van Schiphol en op thema's als duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen (conform Nota Deelnemingen). De luchtverkeersleiding NL (LVNL) is met name verantwoordelijk voor het geven van luchtverkeersdienstverlening binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam, maar ook voor enkele regionale luchthavens. LVNL is een publiekrechtelijke ZBO, waarvoor de minister van V&W politieke verantwoordelijkheid draagt.

Aan de publieke belangen voor de lange termijn wordt in de ontwikkeling van de luchtvaartinfrastructuur al nadrukkelijk aandacht gegeven, ook al blijft er op sommige punten ruimte voor verbetering. De beschikbaarheid van voldoende luchthavencapaciteit is door de groei van de luchtvaart en de grote fluctuaties daarin een continu aandachtspunt voor zowel de NVLS als de rijksoverheid. De rijksoverheid beziet al sinds vele jaren de ontwikkelingsplannen van de luchthaven Schiphol in samenhang met de ruimtelijke plannen voor de omgeving. Met de Alderstafel is een constructief overleg gestart tussen de direct betrokkenen. Het kabinet stelt momenteel een luchtvaartnota op, waarin onder andere een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de luchthaven Schiphol en regionale luchthavens wordt gegeven. De nota zal het integrale en lange termijn beleidskader bieden voor de luchtvaart en luchthavens in Nederland. Daarbij komen vragen over governance van de luchtvaartsector aan bod. Voor een deel zullen ook de ontwikkelingen op internationaal niveau een basis voor dat perspectief moeten bieden. Voor de luchtverkeersleiding geldt dat toenemende internationale samenwerking een grotere capaciteit biedt in het luchtruim en zorgt voor meer efficiëntie door kortere verbindingen.

Innovatiebeleid op internationaal niveau (bijv. EU) gericht op een duurzame luchtvaart kan op veel punten effectiever zijn dan een nationale aanpak (onder meer door een intensievere samenwerking met de vliegtuigproducenten).

Analyse waterveiligheid: dijken

De Waterveiligheidsinfrastructuur is volledig in publieke handen (deels rijksoverheid deels andere overheden met name waterschappen). Investeringsbeslissingen worden dus door de overheid genomen. Het gaat daarbij om aanleg, onderhoud en systeemsprongen (denk bijvoorbeeld aan meer ruimte bieden voor water – naast dijkverhoging – om op de klimaatverandering te anticiperen).

Aan de publieke belangen voor de lange termijn (anticipatie op klimaatveranderingen, innovatie en duurzaamheid) wordt in het waterbeheer al veel aandacht gegeven. Het onderhoud van de waterkeringen is op niveau en bij de aanleg van keringen krijgt de situatie op lange termijn (50-100 jaar) nadrukkelijk de aandacht (zie onder meer het Beheerplan Rijkswateren). De periodieke toetsing op grond van de Wet op de waterkeringen zorgt dat hiervoor ook in de toekomst de noodzakelijke aandacht zal zijn.

De klimaatverandering stelt het waterbeheer voor grote, nieuwe uitdagingen. De Commissie Veerman adviseert over de noodzakelijke investeringen om te komen tot een robuust waterkeringstelsel dat tegen de fysische veranderingen is opgewassen. In een goede samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven wordt volop naar innovatieve oplossingen gezocht.

Een adequate waterveiligheidsinfrastructuur is in Nederland op zichzelf al een basisvoorwaarde voor duurzaamheid. Om te komen tot de meest duurzame oplossingen is echter een integrale aanpak vanuit onder meer waterbeheer, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landbouwbeleid noodzakelijk op basis van een brede afweging van de belangen die in het gebied in het geding zijn. Op hoofdlijnen worden hiervoor in het Adaptieprogramma Ruimte en Klimaat, Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en het te verschijnen Nationaal Waterplan de kaders uitgezet. De bruikbaarheid van de bestaande afwegingskaders – die moeten beoordelen of investeringen een duurzame oplossing bieden voor lange termijn problemen in het waterbeheer – wordt nog nader bezien.

In het Nationaal Waterplan, de reactie op het advies van de Commissie Veerman en de Nota Waterveiligheid 21^e eeuw wordt nader ingegaan op de zorg voor de publiek belangen voor de lange termijn.

Analyse vaarwegen

De vaarweginfrastructuur is een samenstel van rijks- en regionale vaarwegen en zee- en binnenhavens.

De vaarweginfrastructuur is volledig in publieke handen. Het Rijk beheert de rijksvaarwegen en bijbehorende infrastructuur. Hetzelfde geldt voor provincies ten aanzien van regionale vaarwegen. Havens zijn deels in publieke (gemeentelijke) handen, deels worden deze privaat geëxploiteerd. Investeringsbeslissingen worden door overheden en, als het gaat om private terminals, door de betrokken bedrijven genomen. Het gaat daarbij om beheer en onderhoud en het oplossen van capaciteitsknelpunten.

In de beleidsbrief "Varen voor een vitale economie" is gekozen voor intensivering van de samenwerking met decentrale overheden ten behoeve van de regionale bereikbaarheid van binnenhavens met als doel de zwakste schakels in de goederenvervoerketen te versterken. Op deze wijze geeft het rijk invulling aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor het goederenvervoer over het water. In het MIRT is een omvangrijk investeringsprogramma opgenomen om capaciteitsknelpunten op het rijksvaarwegennet op te lossen.

Het beheer en onderhoud van de vaarwegen en bijbehorende infrastructuur wordt inmiddels met prioriteit aangepakt. Zo zal al het achterstallig onderhoud aan de rijksvaarwegen in 2016 zijn weggewerkt. Aandachtspunt is de beschikbaarheid van voldoende middelen voor het beheer en onderhoud op de lange termijn. Momenteel loopt onderzoek naar de restlevensduur van de sluizen en stuwen in het hoofdvaarwegennet.

Voor de komende jaren zal de explosieve groei van het containertransport een belangrijke logistieke uitdaging vormen, waarbij het vervoer over water een belangrijke rol kan spelen. In de Mobiliteitsaanpak zal worden aangegeven welke aanpak daarvoor gekozen zal worden. De klimaatverandering zal ook voor de binnenvaart gevolgen hebben. In het Nationaal Waterplan zal, als reactie op het advies van de Commissie Veerman, worden ingegaan op een noodzakelijke aanpak ten aanzien van de vaarweginfrastructuur.

Analyse drinkwater

De zorg voor een duurzame uitvoering van de openbare drinkwatervoorziening is neergelegd bij daartoe aangewezen drinkwaterbedrijven. Deze bedrijven zijn volledig in handen van overheden, in de meeste gevallen via 100% aandeelhouderschap door gemeenten en provincies. Dit overheidseigendom is wettelijk vastgelegd; privatisering is niet toegestaan. De tarieven worden vastgesteld door de aandeelhouders, waarbij het uitgangspunt een kostendekkende tariefstelling is.

Beleid en regelgeving zijn gericht op een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. De taken en verplichtingen van de drinkwaterbedrijven zijn vastgelegd in de Drinkwaterwet³. Daaronder behoren onder meer het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame openbare drinkwatervoorziening en de daartoe benodigde infrastructuur. Uit deze verplichting volgt impliciet dat de drinkwaterbedrijven voldoende dienen te investeren om de continuïteit en leveringszekerheid ook voor de lange termijn veilig te stellen. De drinkwaterwet kent specifieke bepalingen met betrekking tot de kwaliteit van het drinkwater alsmede met betrekking tot de leveringszekerheid, waaronder de verplichting tot het opstellen van een leveringsplan. In dit leveringsplan moet onder meer zijn aangegeven op welke wijze in de toekomstige behoefte aan drinkwater zal worden voorzien. De VROM-Inspectie houdt eerstelijns toezicht op de kwaliteit en de leveringszekerheid. Het leveringsplan dient voor goedkeuring aan de VROM-Inspectie te worden voorgelegd. Onder het toezicht valt ook structureel toezicht op de levensduur van de infrastructuur voor de drinkwatervoorziening. Het investeringsniveau bij de drinkwaterbedrijven is de afgelopen jaren vrijwel constant gebleven en de drinkwaterinfrastructuur is goed op orde. Bij alle drinkwaterbedrijven in Nederland is er een duidelijk vervangingsbeleid voor het vervangen van leidingen. Dit vervangingsbeleid is de laatste tijd niet of nauwelijks veranderd. Tevens vindt continu bedrijfstaking onderzoek plaats naar de kwaliteit van de gebruikte materialen en de wijze waarop de infrastructuur beter beheerd kan worden. De drinkwaterbedrijven zijn geïntegreerde bedrijven, waardoor winning, productie en distributie in één hand liggen. Van een splitsing van taken is derhalve geen sprake.

Gezien bovenstaande en de huidige kwaliteit van de openbare drinkwatervoorziening is er geen aanleiding wijzigingen in het beleid of de institutionele vormgeving door te voeren. Via een amendement is in de Drinkwaterwet een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat de Minister van VROM een maximum stelt aan de solvabiliteit van de drinkwaterbedrijven. Het is te overwegen een richtlijn voor een minimum solvabiliteit vast te stellen.

Analyse riolering

De gemeentelijke zorgplichten voor stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater zijn per 1-1-2008 vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding, ter vervanging van de daarvoor geldende zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater.

Bij de invulling van de gemeentelijke zorgplichten spelen rioolstelsels een belangrijke rol. Vanuit de wettelijke zorgplichten volgt dat de verantwoordelijkheid voor de aanleg en onderhoud van het rioolstelsel bij de gemeenten ligt. Voor de financiering kunnen gemeenten een rioolheffing toepassen,

³ De Drinkwaterwet vervangt de vigerende Waterleidingwet, die eisen met betrekking tot de kwaliteit en taken en verplichtingen van drinkwaterbedrijven bevat, alsmede bepalingen met betrekking tot de institutionele vormgeving.

welke per 1-1-2008 het rioolrecht heeft vervangen. De gemeenten zijn verplicht om de wijze van invulling van de zorgplichten vast te leggen in een gemeentelijk rioleringsplan. Uiterlijk per 1-1-2013 dienen de rioleringsplannen te zijn aangepast aan de per 1-1-2008 opnieuw geformuleerde zorgplichten.

De herziening van de zorgplichten per 1-1-2008 had mede te maken met het streven naar meer doelmatigheid in de inzameling en transport van afvalwater en met de verwachte veranderingen in het neerslagpatroon als gevolg van de klimaatverandering. Laatstgenoemde kan leiden tot toename van hevige regenbuien. Om te voorkomen dat deze veranderingen op termijn leiden tot toename van wateroverlast of ondoelmatige ingrepen in het rioolstelsel is in de zorgplicht voor het regenwater expliciet aangegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor omgaan met regenwater bij burger en bedrijf ligt, en dat de gemeente dus niet verplicht is overal en te aller tijde hemelwater af te voeren. Dit zou zowel technisch als financieel ondoelmatig zijn. Ondanks deze primaire verantwoordelijkheid zullen gemeenten in de meeste stedelijke situaties ook maatregelen moeten nemen, omdat vooral daar de mogelijkheden van burger en bedrijf om zich van regenwater te ontdoen beperkt zijn. De keuzes omtrent de eigen verantwoordelijkheid en de door de gemeente te treffen maatregelen worden gemaakt in het eerdergenoemde gemeentelijk rioleringsplan.

Het aangepaste instrumentarium stelt de gemeenten beter in staat om de keuzes omtrent het omgaan met huishoudelijk afvalwater, afstromend regenwater en grondwater mede vanuit een lange termijn perspectief te maken, en daarmee de ook op langere termijn maatschappelijk optimale oplossingen te kiezen.

In het Bestuursakkoord Waterketen dat in 2007 tot stand is gekomen, zijn afspraken vastgelegd tussen het rijk en gemeenten, provincies, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Speerpunten uit het bestuursakkoord zijn verhoging van de doelmatigheid, verbetering van de samenwerking binnen de waterketen en innovatie. Gestreefd wordt naar een doelmatigheidsverbetering van 10 à 20 procent over de komende tien jaar. Benchmarking vormt hierbij een belangrijk instrument. Betere samenwerking biedt vooral veel kansen in de afvalwaterketen, waarmee een optimalisering van de afstemming van het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering kan worden gerealiseerd.

Gezien de recent afgeronde volledige vernieuwing van de gemeentelijke zorgplichten en het bijbehorend instrumentarium, welke per 1-1-2008 met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken is afgerond, is er geen aanleiding om wijziging in het beleid door te voeren.

Analyse afvalverwerking

De Nederlandse afvalverwerkingsector is verdeeld over publieke en private partijen. Het grote aantal verschillende afvalstoffen en verwerkingsmethoden heeft er toe geleid dat er vele tientallen private en overheidsgedomineerde bedrijven actief zijn op het gebied van afvalverwerking. Deze variëren van kleine bedrijven die zich richten op één of enkele specifieke afvalstoffen tot grote bedrijven die een breed scala aan afvalstoffen kunnen verwerken. De verdeling publiek-privaat verandert regelmatig, doordat aan de ene kant overheden door hen gedomineerde bedrijven aan private partijen verkopen en aan de andere kant overheidsgedomineerde bedrijven hun activiteiten in het afvalbeheer uitbreiden. Investeringsbeslissingen worden dus zowel door overheden als door private partijen genomen.

In het eerste Landelijk afvalbeheerplan is het beleid opgenomen voor het beheer van bijna alle afvalstoffen. Daarbij wordt uit het oogpunt van milieudruk en duurzaamheid onder meer aangegeven met welke hoogwaardigheid afzonderlijke afvalstoffen moeten worden verwerkt. Ondanks de goede resultaten van het afvalbeleid, is de milieudruk van materiaalketens nog te hoog om te kunnen spreken van een duurzame samenleving op dit punt. Zo slagen we er slechts in beperkte mate in om de uitputting van energiebronnen en grondstoffen terug te dringen. Aan de andere kant is het door de sterk gestegen prijzen van grondstoffen ook economisch aantrekkelijk om efficiënter met grondstoffen en energie om te gaan, bijvoorbeeld door materiaalketens verder te sluiten. Daarom wordt in het tweede Landelijk afvalbeheerplan, dat in de eerste helft van 2009 van kracht zal worden, nog meer dan nu het geval is de ketenbenadering in het afvalbeleid ingevoerd. Het meer denken in ketens leidt bovendien tot meer innovatie en slimmere samenwerking tussen bedrijven.

In het huidige afvalbeheerplan wordt ook ingegaan op de manier waarop aan publieke belangen uitwerking moet worden gegeven en welke verantwoordelijkheid de overheid zelf daarbij heeft. Zo zijn onder meer in overleg tussen de overheid en het afvalverwerkend bedrijfsleven afspraken gemaakt over het uitbreiden van de capaciteit voor het verbranden van afvalstoffen. Op dit moment wordt er ook daadwerkelijk nieuwe capaciteit gerealiseerd, zowel door private partijen als door overheidsgedomineerde bedrijven.

Een specifiek publiek belang bij afvalbeheer is het storten van afvalstoffen. Storten is bedoeld voor die afvalstoffen die op geen enkele andere manier kunnen worden verwerkt en voor afvalstoffen die tijdelijk niet nuttig kunnen worden toegepast of niet kunnen worden verbrand. Storten is dus een fundamentele voorziening, een noodzakelijke achtervang, die er nu en in de toekomst in voldoende mate moet zijn om ongewenste situaties, zoals het op een maatschappelijk ongewenste manier in het milieu terecht komen van afvalstoffen, te voorkomen. Momenteel worden stortplaatsen door zowel de publieke als de private sector geëxploiteerd. De overheid moet er vanwege de achtervangfunctie echter

voor zorgen dat de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van storten is gewaarborgd. In het tweede Landelijk afvalbeheerplan zal worden aangegeven wat de overheid gaat doen om die bijzondere verantwoordelijkheid ook in de toekomst te kunnen waarmaken.

Conclusie

Voorgaande sectoranalyses geven een beeld van de specifieke uitdagingen die in de diverse infrastructuursectoren aan de orde zijn en de manier waarop het kabinet daar (samen met andere partijen uit de sector) mee omgaat. In deze concluderende paragraaf wordt uiteengezet wat de analyse van de ontwikkelingen in de diverse sectoren betekent voor de visie van het kabinet op de algemene conclusies en aanbevelingen van de Raad.

Nieuwe rollen

De WRR ziet in de pijler ‘nieuwe rollen’ een aantal aanbevelingen die voor alle sectoren relevant zijn. Het kabinet is het eens met de WRR dat regimeverandering, in combinatie met een veranderende externe omgeving, ertoe kan leiden dat herbezinning op bestaande rollen nodig is. De uitdagingen die dit met zich meebrengt verschillen wel per sector.

In die sectoren waar infrastructuur in publieke handen is en het Rijk een dominante rol heeft bij investeringsbeslissingen, is een rol van systeemcoördinatie essentieel. Dit geldt met name voor sectoren waarin op termijn een grote systeeminnovatie relevant is, zoals dijken (klimaatverandering) en wegen (duurzaam mobiliteitsstelsel). In dit verband proberen departementen, in lijn met de aanbeveling van de WRR, de functies van informatieverzameling en strategieontwikkeling actief te organiseren. Het Rijk besteedt steeds meer aandacht aan het ontwikkelen van lange termijn strategieën. Voorbeelden hiervan zijn de opdracht aan de commissie Veerman als het gaat om waterbeheersing, het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport dat onder meer gaat om mobiliteit, het Derde Structuur–schema Elektriciteitsvoorziening en breder het BZK programma Bescherming Vitale Infrastructuur. Een voorbeeld is ook de strategische visie van de rijksoverheid op de samenhang tussen investeringen in infrastructuur en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, die onder andere wordt beschreven in de integrale langetermijnvisie Randstad 2040.

Voor sectoren waar infrastructuur in publieke handen is maar commercieel wordt geëxploiteerd (vooral elektriciteit en gas), is de grootste uitdaging om een reguleringskader te ontwikkelen met de juiste balans tussen prikkels voor efficiëntie en aandacht voor lange termijn belangen als kwaliteit en voorzieningszekerheid van de infrastructuur. Hier vindt momenteel reeds een strategische heroriëntatie plaats, getuige het feit dat de reguleringskaders voor de netwerken in deze sectoren expliciet op de beleidsmatige agenda staan. Feitelijk valt alleen de telecommunicatiesector volledig buiten publieke

handen, maar daar speelt de problematiek minder door de aanwezigheid van met elkaar concurrerende netwerken.

Een belangrijke aanbeveling van de WRR in de pijler ‘nieuwe rollen’ betreft de vormgeving van toezicht op investeringen in infrastructuur. Voor sectoren met niet-concurrerende monopolies beveelt de Raad explicietere toetsing van investeringen door de toezichthouder aan. Waar mogelijk zou de toezichthouder hierbij ook expliciet moeten toetsen op de borging van lange termijn publieke belangen. Het kabinet deelt de analyse van de WRR dat lange termijn belangen aandacht behoeven en dat toezichthouders een essentiële positie innemen in institutioneel geliberaliseerde stelsels. Ook deelt het kabinet de analyse van de Raad dat het instellen van een onafhankelijke toezichthouder het risico op politieke opportuniteit verkleint. Het kabinet plaatst hierbij wel drie kanttekeningen.

Ten eerste vergen sommige investeringsbeslissingen een politiek besluit omdat ze in de kern van politieke aard zijn. Lange termijn publieke belangen verschillen van korte termijn waarden. Ze zijn niet eenvoudig definieerbaar, relatief en aan verandering onderhevig. Relatief, omdat ze moeten worden afgewogen tegen andere publieke waarden. Bovendien kan iets dat eerst als een zwaarwegend publiek belang wordt beoordeeld na verloop van tijd als veel minder essentieel beoordeeld worden. Dit leidt ertoe dat er sprake is van een afruil tussen verschillende waarden en dat niet per se van tevoren een kader ontwikkeld kan worden dat hier een antwoord op biedt. Hierdoor kunnen sommige investeringsbeslissingen niet zonder meer aan een toezichthouder worden overgelaten. Sectoren waar ruimtelijke ordeningsaspecten een dominante factor zijn (zoals wegen en spoor) kennen onder andere vanwege dit argument een meer politieke aansturing.

Ten tweede is de suggestie dat kwaliteit en lange termijn belangen op dit moment onvoldoende aandacht krijgen onterecht. In veel sectoren hebben lange termijn belangen en kwaliteit wel degelijk hun weg gevonden in het reguleringskader van de toezichthouder. Een voorbeeld is de zogenoemde Q-factor in de tariefregulering van de Energiekamer, die ervoor zorgt dat niet alleen op doelmatigheid maar ook expliciet op kwaliteit wordt getoetst. Uit de sectoranalyses blijkt daarnaast dat het verbeteren van deze reguleringskaders hoog op de agenda staat. In de spoorsector staan de lange termijn investeringen in onderhoud van infrastructuur sinds eind 2001 weer hoog op de politieke agenda. Tenslotte heeft de voorzieningscontinuïteit in sommige sectoren, zoals de sectoren drinkwater en de waterveiligheid, altijd al een belangrijke rol gespeeld.

Een derde kanttekening betreft de analyse van de WRR, die soms de indruk wekt de theoretische kracht van het ene reguleringsmodel te vergelijken met de praktische uitkomsten van het andere. Evenzeer als de WRR kanttekeningen zet bij bijvoorbeeld staatsaandeelhouderschap voor de borging van publieke belangen, kent ook toezicht in de praktijk zijn imperfecties. Het loopt deels achter op de

feitelijke ontwikkelingen, en kampt per definitie met een informatieachterstand. Bij een keuze tussen toezicht en andere vormen van het borgen van publieke belangen is het derhalve van belang rekening te houden met de praktijk, en niet alleen met de merites van theoretische modellen.

Het kabinet concludeert dat toezichthouders tot op zekere hoogte reeds toetsen op lange termijn belangen en dat deze rol in sommige sectoren verder wordt geperfectioneerd. De waarde van een expliciete toets op investeringen door een onafhankelijke toezichthouder zal verder vooral per sector op zijn praktische merites beoordeeld moeten worden.

Nieuwe verbindingen

Nieuwe verbindingen zijn in de visie van de WRR met name relevant in sectoren waar op verschillende niveaus meerdere partijen actief zijn. Dit betreft de sectoren energie, elektronische communicatie, de luchtvaart en het spoor. Het rijk onderkent het gevaar van gefragmenteerde besluitvorming, zowel doordat activiteiten in de keten worden opgeknipt (energie, spoor) als doordat verschillende netwerken steeds verder verknoopt raken (lokaal, regionaal, landelijk en internationaal).

Om in een omgeving van complexiteit toch een gezamenlijke koers te bereiken, komt in veel sectoren lange termijn beleid tot stand door middel van overleg tussen beleidsmakers, marktpartijen en overige betrokkenen. Voorbeelden daarvan zijn de consultatie van beleidsmakers en marktpartijen door de sectorale toezichthouders (Energie- en Vervoerkamers van de NMa, de OPTA), maar ook specifieke overleggen zoals de Alderstafel in de luchtvaart en het energieplatform. Bij de ontwikkeling van lange termijn strategieën is het van belang om expliciet de risico's en onzekerheden bij investeringen in kaart te brengen.

Op het gebied van internationale afstemming zijn coördinatiemechanismen ook sterk in ontwikkeling, vooral op EU-niveau. Hoewel het daadwerkelijk overhevelen van nationale bevoegdheden op het gebied van infrastructuur per geval zorgvuldige afweging vereist, kan internationale afstemming op bepaalde punten van grote waarde zijn. De waterveiligheid vormt een goed voorbeeld; in Duitsland worden maatregelen genomen om in Nederland de waterstanden in de rivieren niet te hoog te laten oplopen. Verder valt te denken aan initiatieven die grensoverschrijdende netwerken beter met elkaar verbinden, zoals bijvoorbeeld in de spoor- en energiesector. Ook in de toezichtsfere kan er een toegevoegde waarde bestaan van coördinatie op Europees niveau, zeker naar mate de relevante markt meer internationaal is. In de praktijk blijkt overigens al veel bereikt te kunnen worden op vrijwillige basis, door uitwisseling van informatie en het maken van afspraken over individuele investeringen.

Nieuwe checks en balances

Met de pijler ‘nieuwe checks en balances’ wil de WRR verouderde mechanismen in het institutionele systeem vernieuwen in sectoren als drinkwater, dijken, wegen en riolering. Hernieuwde mechanismen moeten het risico op politieke opportuniteit verminderen en beter recht doen aan nieuwe omstandigheden waarin infrastructuurorganisaties te maken hebben met een complexer speelveld en een commerciële aansturing.

Met name als het gaat om organisaties die vanuit een zakelijke bedrijfsvoering worden aangestuurd is het spanningsveld tussen investeringsklimaat en opportuun politiek ingrijpen aan de orde. Juist in deze sectoren is de aansturing en organisatie onderwerp van discussie. In de nieuwe drinkwaterwet wordt stilgestaan bij het model van toezicht door decentrale overheden en in de energiesector heeft de commissie Kist recent aanbevelingen geformuleerd, o.a. om te komen tot een professionaliseringslag onder de aandeelhouders van netwerkbedrijven. Voor de aanleg en het onderhoud van dijken, wegen en riolering herkent het kabinet de problematiek echter juist minder, omdat hier feitelijk niet echt sprake is van een commerciële aansturing in combinatie met een overheid op afstand, maar eerder van meer directe politieke besluitvorming of aansturing door functionele overheidsorganen (in geval van waterschappen).

Een ander middel om checks en balances in te bouwen is het benutten van de mogelijkheden van publiek aandeelhouderschap. Het kabinet ervaart de borging van sommige publieke belangen via uitsluitend wet- en regelgeving en toezicht in sommige gevallen namelijk als te rigide. Dit geldt met name voor belangen die niet anders dan in algemene termen kunnen worden omschreven, in de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn en/of waar de naleving van de randvoorwaarden niet afgedwongen kan worden. Naar mening van het kabinet kan in bepaalde gevallen actief publiek aandeelhouderschap hier een blijvende aanvullende rol spelen, waarbij uiteraard wel een evenwicht moet worden gevonden tussen de borging van de publieke belangen en doelmatigheid. Publiek aandeelhouderschap en instrumenten als concessies en vergunningen vullen elkaar in deze visie aan bij de behartiging van de publieke belangen. In de nota *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* geeft het kabinet aan op welke wijze ze binnen de uitoefening van het aandeelhouderschap het publieke belang een duidelijkere plaats wil geven⁴.

De Raad vraagt ook aandacht voor het fenomeen van nieuwe investeerders, zoals private-equityfondsen en staatsfondsen. In verschillende notities heeft het kabinet zijn beleid ten aanzien van deze fondsen geformuleerd⁵. Conform de wens van de Tweede Kamer onderzoekt het kabinet nog of

⁴ *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* (Tweede Kamer 28165, nr. 69, vergaderjaar 2007-2008).

⁵ *Gezamenlijke notitie sovereign wealthfunds* (Tweede Kamer 31350, nr. 1, vergaderjaar 2007-2008) en *Corporate governance hedgefondsen en private equity* (Tweede Kamer 31083, nr. 1, vergaderjaar 2007-2008).

aanvullend instrumentarium langs de lijn van een fusietoets van toegevoegde waarde kan zijn. Voor zover er reden tot zorg bestaat is het een geruststellende constatering dat de fysieke, netwerkinfrastructuur in nagenoeg alle infrastructuursectoren die in dit rapport aan de orde komen in publieke handen is (met uitzondering van de telecommunicatiesector). Er zijn geen voornemens om deze infrastructuur los te laten, waardoor het voor eventuele ongewenste investeerders vooralsnog onmogelijk is een positie te verwerven in deze sectoren.

Tot slot

De WRR pleit voor een strategische heroriëntatie die resulteert in een investeringsopdracht in beleid, institutionele arrangementen en harde infrastructuur. Met grote maatschappelijke uitdagingen als verduurzaming in het verschiet, en tegen een achtergrond van steeds complexer wordende besluitvorming in infrastructuursectoren, deelt het kabinet de mening dat bezinning op de strategische oriëntatie noodzakelijk is. Het kabinet is niettemin positief over de toekomst van de Nederlandse infrastructuren. In de meeste sectoren zijn investeringen en lange termijn belangen goed geborgd, in andere is een heroriëntatie reeds ingezet. Tegen die achtergrond zijn er in de visie van het kabinet geen aanwijzingen die aanleiding geven tot grote bezorgdheid over de publieke belangen op lange termijn. De kunst blijft wel om telkens publiekprivate rolverdelingen tot stand te brengen die recht doen aan de sectorale karakteristieken en uitdagingen. Dit vergt zorgvuldig balanceren tussen de spanningsvelden die de Raad in zijn rapport beschrijft. De overwegingen en aanbevelingen die de Raad uiteindelijk meegeeft zijn daarbij een welkome leidraad.