

Private financiering infrastructuur noodzakelijk én wenselijk

Aad Correljé en Willemijn Dicke

Eind maart presenteerde de regering haar plannen om de economische crisis te bestrijden. Investeren in infrastructuur is een van de manieren waarop de economie gestimuleerd zal worden. Dat lijkt goed nieuws want in alle infrastructuur, of we nu kijken naar wegen, dijken, energie, riolering en havens, zijn grote investeringen nodig in de komende decennia. Met de voorgestelde investeringen kan veel bereikt worden. Dat lijkt mooi.

Maar opgepast: de huidige som van 724 miljoen euro voor 2009 en 1087 miljoen voor 2010 lijkt groot, maar in de komende twintig jaar zijn er veel grotere bedragen nodig voor investeringen in infrastructuur. En trouwens, als we goed kijken, is er sprake van verschuiving. Er wordt voor 2011 al een bezuiniging van 608 miljoen ingeboekt. Bezuinigingen, terwijl de komende veertig jaar grote opgaven op ons afkomen. Die noodzaak komt deels voort uit de klimaatverandering (dijken), maar ook vanwege achterstallig onderhoud (wegen, spoor, riolering). Bovendien zijn in verschillende sectoren in de komende tien jaar grote transities vereist, bijvoorbeeld naar 'slimmere' energienetwerken die levering van decentraal opgewekte energie aan het net mogelijk maken; naar nieuwe vormen van wegbeheer om de bereikbaarheid te vergroten; naar duurzame vormen van mobiliteit.

Hoe verhouden zich de kabinetsplannen tot benodigde investeringen in infrastructuur? Een paar getallen. Een platform voor energie, Energie Transitie, schat de benodigde investeringen alleen al voor het energienetwerk jaarlijks op 2 miljard. RWS heeft onlangs gevraagd om 500 miljoen om achterstallig onderhoud aan wegen en bruggen te compenseren. Commissie Veerman becijferde dat er jaarlijks tussen de 1,2 en 1,6 miljard nodig is om het Deltaplan uit te voeren. Kortom, 724 of 1087 miljoen voor infrastructuur is mooi, maar volstrekt onvoldoende op de langere termijn.

De Nederlandse Staat kon de financieringsopgave in diverse infrastructuur vóór de financiële crisis al niet aan, en na de crisis zal het zeker niet beter worden, zie de voorgenomen bezuiniging vanaf 2011. Alleen al om die reden hebben we de private sector hard nodig: de overheid kan de noodzakelijke investeringen in infrastructuur slechts in gezamenlijkheid met private partijen opbrengen.

En er is nog een ander punt. Het gaat niet alleen om de aanleg van nieuwe infrastructuur: duurzaam garanderen van onderhoud, beheer, en innovatie zijn minstens zo belangrijk. De geconstateerde achterstand in het beheer en onderhoud van bruggen en wegen; van dijken (zie bijvoorbeeld het rapport van commissie Veerman); rioleringen (zie rapporten van Rioned) laten zien dat publieke vormen van financiering en uitvoering kunnen leiden tot veronachtzaming van onderhoud. De reden is dat politieke prioriteiten nogal eens kunnen schuiven en dan is onderhoud en beheer van infrastructuur een gemakkelijk doelwit want daar valt politiek nauwelijks mee te scoren. Publiek eigendom en publiek beheer garandeert dus niet dat onderhoud in goede handen is.

Zowel voor de investeringen als voor beheer en onderhoud heeft private betrokkenheid de volgende voordelen:

- er moet fors worden geïnvesteerd in Nederland; institutionele beleggers zijn op zoek naar veilige bestemmingen; als ze niet in Nederland kunnen investeren, zullen ze dat in het buitenland gaan doen. Dan is het toch te verkiezen dat de Nederlandse infrastructuur profiteert in plaats van Australische of Engelse (spoor)wegen?
- private partijen disciplineren de projectaanleg en exploitatie; investeren in onderhoud is niet populair. Politiek is er nauwelijks mee te scoren. Welke politieke partij maakt een zaak van een vernieuwd en beter rioolstelsel? In private concessies, aanbestedingen en uitbestedingen wordt echter contractueel vastgelegd wat gedurende een lange termijn, bijvoorbeeld dertig jaar de inspanningen en investeringen moeten zijn van de private partij. Deze partij is contractueel gehouden aan het afgesproken niveau van investering.
- Private betrokkenheid stimuleert efficiency en innovatie; binnen de publieke sector zijn er legitieme redenen om innovatie en efficiency niet bovenaan het prioriteitenlijstje te zetten. Er zijn immers meer publieke waarden die gerealiseerd moeten worden. Samenwerking tussen publieke en private partijen kan helpen om de balans te vinden in een waaier aan publieke waarden, waaronder innovatie en efficiency.

- Pensioenfondsen krijgen een fair rendement op weinig risicovolle investeringen; Investerings in wegen, energieleidingen en rioleringen zijn weinig risicovol en daarom zeer geschikt voor institutionele beleggers die op de lange termijn kijken.

Om al deze redenen bepleiten wij een structurele verandering die private betrokkenheid bij infrastructuur mogelijk maakt. Dat gebeurt nu nog onvoldoende. In de kabinetsplannen staat weliswaar 'De komende tijd zullen vanuit het kabinet nadrukkelijk de mogelijkheden worden verkend om institutionele beleggers waaronder pensioenfondsen en andere private partijen in publiek-private samenwerkingsverbanden te betrekken bij investeringen, in infrastructuur en anderszins', maar de actiepunten in de kabinetsplannen zijn vervolgens niet expliciet verbonden met private investeerders. Juist die verwevenheid verdient de hoogste prioriteit. Hoe zou die eruit kunnen zien?

Private partijen kunnen niet gedwongen worden om te investeren in infrastructuur: zij doen dat alleen als de condities en vooruitzichten gunstig zijn. Een goede manier om private partijen te verleiden om te investeren in infrastructuur zou bijvoorbeeld het matchingsprincipe zijn, waarbij evenredig aan private inbreng publieke gelden worden ingezet. Op deze manier wordt de onzekerheid over het te realiseren project gereduceerd, terwijl onzekerheid nu een belangrijke reden is voor het uitblijven van private betrokkenheid. Tevens wordt de onrendabele top van het project gezamenlijk gedragen, een andere bekende drempel voor private financiering.

Wij geven geen recept hoe de overheid private betrokkenheid in infrastructuur kan bereiken; dat zal per infrastructuur anders zijn. Wel willen we waarschuwen. Laat de eenmalige financiële impuls van de overheid ons niet afleiden van structurele investeringen die nodig zijn in de komende veertig jaar. Voor die opgave is private betrokkenheid wenselijk én noodzakelijk. Om die reden moet kabinetsplannen expliciet verbonden worden aan private investeerders.

Dr. Aad Correljé en dr. Willemijn Dicke zijn beiden verbonden aan de TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management. Zij hebben onderzoek op het gebied van investeringen in infrastructuur uitgevoerd, onder ander voor de stichting Next Generation Infrastructures.