

Vergaderjaar 1997–1998

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 januari 1998

In deze brief informeren wij u over **de stand van zaken rond de private betrokkenheid HSL-Zuid**.

In de planologische kernbeslissing HSL-Zuid is eerder dit jaar vastgelegd dat private partijen in de HSL-Zuid kunnen participeren, op basis waarvan gedeeltelijke private financiering is voorzien. De PKB bekrachtigt hiermee een voornemen dat in de besluitvorming over de HSL-Zuid keer op keer is bevestigd: na het SVV II van 1989, onder andere in de besluitvorming over het beleidskader private financiering (1993), de Nieuwe HSL-Nota (1994) en de verzelfstandiging van NS (1995).

Bij de parlementaire behandeling van de planologische kernbeslissing hebben we aangekondigd de Kamer voor het einde van 1997 te informeren hoe we tot realisatie van deze private deelname zullen komen. Daartoe zenden wij u, mede namens onze collega van VROM, deze brief.

Waarom private deelname?

De doelen van het project HSL-Zuid zijn:

- het duurzaam faciliteren van de toenemende mobiliteit door het stimuleren van het treinverkeer en in het bijzonder door de substitutie van auto- en vliegverkeer;
- het stimuleren van het grootstedelijke vestigingsmilieu in de Randstad en de daartoe noodzakelijke goede internationale bereikbaarheid van ons land en van de Randstad in het bijzonder;
- aansluiting aan het net van Europese hogesnelheidslijnen.

In deze doelen wordt zichtbaar dat de nieuwe infrastructuur van de hoge-snelheidslijn slechts een middel is en geen doel op zich. Het realiseren van de nieuwe infrastructuur alleen, is ook niet voldoende om de doelen te bereiken. Om de vervoersdoelen te bereiken zal de hoge-snelheidstrein zich een positie moeten verwerven in concurrentie

met de auto en het vliegtuig, twee vervoerswijzen die de afgelopen decennia een beduidend sterkere groei hebben gekend dan de trein. Het Kabinet meent dat de HSL de inzet van het bedrijfsleven nodig heeft om in deze concurrentiestrijd succesvol te zijn. Hetzelfde geldt voor de economische doelstelling. Die zal vorm moeten krijgen in nieuwe investeringen door de private sector in de Nederlandse economie en de ontwikkeling van hoogwaardige stationslocaties, leidend tot nieuwe werkgelegenheid en hoogwaardige stedelijke ontwikkeling.

Wat te verstaan onder private deelname?

Onder private deelname verstaat het kabinet: het betrekken van private partijen in een gecommiteerde, participerende rol als ondernemer in het integrale vervoerssysteem HSL-Zuid. Het gaat daarbij om een complex van voorzieningen en systemen, dat geïntegreerd investeren vereist om het maximale succes en rendement te verzekeren voor alle investeerders, publiek en privaot. Wij hebben met dit project de ambitie om vorm en impuls te geven aan alle aspecten van ontwerpen, bouwen, ontwikkelen, onderhouden en exploiteren van de spoorbaan, de treinen, de stations, de grond rondom de spoorbaan en de stations, de signaleringssystemen, de distributiesystemen, de telecomsystemen en andere diensten en producten die de HSL aantrekkelijker maken.

Wij gaan nú naar de markt

De realisatie van private deelname in de HSL-Zuid vindt plaats tegen de achtergrond van een uiterst dynamische omgeving. Dit biedt de kans om snelle voortgang te realiseren en te komen tot creatieve en innovatieve vormen en samenwerkingsverbanden.

Wij beogen de publiek-private samenwerking aan de HSL-Zuid vorm te geven in een operationeel proces van marktbenadering. Alleen in zo'n operationele context kan de inzet van private partijen echt zichtbaar worden en tegelijk de echte knelpunten voor overheid en NS, zodat deze tot besluitvorming kunnen leiden. Uitgangspunt daarbij is dat beleidsruimte hoort te bestaan voor goede ideeën over inhoud en vormgeving van de publiek-private samenwerking. De uitgebreide studies die de afgelopen jaren zijn gedaan, gecombineerd met lessen uit de internationale praktijk bieden daarbij houvast.

Belangrijk is dat private partijen tijdig worden betrokken, mede in ontwerp en aanleg van het integrale vervoerssysteem, zodat de toekomstige gebruikers de plannen nog kunnen beïnvloeden. De omvang en het innovatieve karakter van de HSL-Zuid bieden een unieke kans om verder te gaan dan de conventionele manier van realisatie van infrastructuur en exploitatie. Wij benadrukken, dat de voorbereiding van de bouw als parallel proces daarbij volledig op schema blijft en ook in dit kader de hoogste prioriteit krijgt; overigens zal ook daar de marktcreativiteit zoveel mogelijk worden benut. Ook al zou de private deelname zich gaan uitstrekken tot de bouw, dan zal dit de planning niet vertragen, maar eerder tot versnelling leiden vanwege het belang van private deelnemers in de snelst mogelijke start van de exploitatie.

Proces van realisatie van private deelname

Nieuw in dit proces is dat het bedrijfsleven in verregaande mate zelf in staat zal worden gesteld het samenstel aan bedrijfsactiviteiten te bepalen waarop de publiek-private samenwerking zal worden gebaseerd.

Daarom bestaat de operationele procedure uit twee fasen. In de eerste fase kan het brede internationale bedrijfsleven, in een gecommitteerde context, zijn interesse in het project uitdrukken en zal worden gevraagd naar voorstellen voor private deelname in het integrale vervoerssysteem. Daarnaast zal de overheid in deze fase, rekening houdend met de voorstellen van het bedrijfsleven, inhoud en vorm van de PPS bepalen en een voorselectie maken uit de potentiële deelnemers. Deze fase leidt tot een besluit over het privatiseringsmodel. Dit is een precieze beschrijving van het samenstel van bedrijfsactiviteiten, de beleidsmatige randvoorwaarden en eisen, de beoogde risicoverdeling en de samenwerkingsvorm. In de tweede en laatste fase van de procedure kunnen de in de eerste fase geselecteerde partijen detail-biedingen doen op dit vastgestelde model. Vervolgens zullen aanbiedingen worden beoordeeld, waarna de onderhandelingen worden gestart. Deze fase eindigt met één of meer getekende contracten.

Informatie aan de Kamer vormt een vast onderdeel van vorenstaande procedure. Volgens de huidige inzichten zijn dit de informatiemomenten:

- heden, start procedure (dit document)
- eind 1998, privatiseringsmodel
- december 1999, contract en/of deelcontracten.

Procesbeheersing

Bestuurlijk betekent deze weg, dat tot op zeker hoogte een proces wordt gestart waarbij sprake is van commitment van de overheid aan de uitkomsten, zonder dat de volledige gevolgen voor overheid en beleid van tevoren bekend kunnen zijn.

De kwaliteit van de procedure dient dus tot het uiterste te worden bewaakt.

Hierin is op drie manieren voorzien.

Ten eerste is het werk aan de publiek-private samenwerking geïntegreerd in de vrijgestelde projectorganisatie voor de HSL-Zuid. Zodoende is geborgd, dat sprake is van optimale afstemming met de inhoud en de voortgang van de lopende voorbereiding van de bouw en met de besluitvorming in de regio. Bovendien is zo verzekerd, dat al het werk gericht blijft op het uiteindelijke doel: het voor Nederland cruciale project HSL-Zuid volgens planning in 2005 volledig gebruiksklaar op te leveren. Het projectmanagement wordt zo ingericht, dat tussenresultaten uit het proces leidend tot PPS kunnen worden ingepast in het parallelle proces van de voorbereiding van de bouw.

Ten tweede zal de nieuw in te richten SPI, waarover wij u separaat informeren, als expert-groep een adviserende en toetsende functie vervullen. Tevens is het werk van de projectorganisatie ingebed in een interdepartementale structuur, waarbij naast V&W en Financiën, VROM en EZ meewerken, zodat afstemming met de verschillende beleidsraakvlakken tot stand komt. Dit werk wordt begeleid door een interdepartementale stuurgroep op hoog ambtelijk niveau en waar en indien nodig door de betrokken ministers.

Ten derde zijn internationaal adviseurs aangetrokken, die ruime ervaring hebben in verschillende landen met de financiële, juridische, technische en commerciële vormgeving van vergelijkbare projecten, zowel werkend voor de overheid als voor consortia aan de andere kant van de onderhandelingstafel. Zodoende is verzekerd, dat lessen uit het buitenland kunnen worden benut en de «best practice» in de internationale markt kan worden

gekoppeld aan het maatwerk dat de Nederlandse context en beleidsdoelen verlangen.

De effecten op het beleid

Enerzijds zal het bestaande of in ontwikkeling zijnde beleid en regelgeving randvoorwaarden opleggen aan (de PPS binnen) het project HSL-Zuid, anderzijds zal (de PPS binnen) het project HSL-Zuid leiden tot wijzigingen in het bestaande of voorgenomen beleid en regelgeving. De noodzaak om te komen tot uitvoering van het besluit private partijen te betrekken in de HSL-Zuid biedt de gelegenheid om het beleid te concretiseren en te operationaliseren.

Wij voorzien de volgende beleidsraakvlakken:

- het Kabinet ontwikkelt momenteel beleid op het gebied van private betrokkenheid bij publieke investeringen, waarover u in de loop van 1998 zal worden geïnformeerd. Dit beleid zal mede richting geven aan de naar verwachting toenemende behoefte om het bedrijfsleven te betrekken bij definitie, ontwerp, bouw, exploitatie en instandhouding van infrastructuur.
- Europees beleid en regelgeving ter liberalisering van de spoorwegsector, interoperabiliteit
- evaluatie van het verzelfstandigingscontract met NS en wijziging van de Spoorwegwetgeving (positie taakorganisaties NS, marktordening spoorvervoer)
- beleid met betrekking tot knooppunten (ontwikkeling terminals, railinfrastructuur, voor- en natransport)
- beleid met betrekking tot sleutelprojecten/ICES-pilot: VROM trekt op rijksniveau de zogenoemde sleutelprojecten in nauwe samenwerking met HSL-Zuid en -Oost. Dit project heeft tot doel te komen tot een oordeel over het nationale belang van de sleutelprojecten en hun bijdrage aan de vitaliteit van de stad en tenslotte om de mogelijkheden voor publiek-private participatie rondom de HST stations te verkennen. De resultaten zullen in een notitie ten behoeve van de kabinetsformatie worden neergelegd. Uiteraard zullen deze opties worden betrokken bij de PPS van de HSL-Zuid en zal worden bezien op welke wijze deze twee projecten operationeel gekoppeld worden.
- de privatisering van de Betuweroute, over de voortgang waarover wij u separaat berichten.

Samenvatting van de kernpunten

- Onder private deelname verstaat het kabinet: het betrekken van private partijen in een gecommitteerde participerende rol in ontwerp, realisatie, instandhouding en exploitatie van het vervoerssysteem HSL-Zuid en van de omgeving van de spoorlijn en de stations.
- In een publiek-private samenwerking (PPS) moeten voorwaarden worden geschapen zodat enerzijds maatschappelijke doelen van de overheid zijn gewaarborgd en anderzijds het bedrijfsleven door deelname bedrijfsdoelen kan realiseren. Dit betekent dat een spanning gecreëerd kan worden tussen (huidige) beleidsuitgangspunten enerzijds en wensen en eisen vanuit het bedrijfsleven anderzijds. Het expliciet maken van deze spanning, en het totstandkomen van besluitvorming daarover, is in onze ogen dienstig aan het project omdat de eigen inbreng van het bedrijfsleven voor de overheid een middel is om de maatschappelijke doelstellingen te behalen.
- Het is belangrijk dat de overheid laat zien dat het haar ernst is met deze publiek-private samenwerking. Hiertoe moet de overheid consistent zijn in haar opstelling, een duidelijke en in alle opzichten

correcte procedure doorlopen, en zich inzetten voor een snelle en duidelijke besluitvorming. Tevens aanvaardt de overheid dat het bedrijfsleven winsten moet kunnen behalen, die corresponderen met het risico dat marktpartijen van de overheid overnemen.

- Het proces leidend tot private deelname moet operationeel zijn en moet trechteren. Hiermee bedoelen wij dat gaandeweg het proces oplossingsrichtingen afvallen en voortschrijdend inzicht leidt tot een gedetailleerder beeld van het vervolg van het proces en van het eindresultaat. Politieke beslismomenten maken onderdeel uit van dit proces. Zodoende leidt dit proces tot een door de markt gedragen en politiek goedgekeurde publiek-private samenwerking.
- De zogenoemde sleutelprojecten en de ICES pilot zijn afgestemd met het project.
- Het integrale management van het project HSL-Zuid is en blijft gericht op ingebruikname in 2005.

Vertrouwend u voldoende te hebben geïnformeerd,

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm