

Vergaderjaar 1998–1999

25 017

Versterking ruimtelijk-economische structuur

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 november 1998

De vaste commissies voor Financiën¹, voor Economische Zaken² en voor Verkeer en Waterstaat³ hebben op 3 november 1998 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën, minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken en minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over het **eindrapport project publiek-private samenwerking «Meer waarde door samen werken»** (25 017, nrs. 7 en 10).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Reitsma** (CDA) constateerde dat de regering private financiering een prominente plaats heeft gegeven. Het aandeel van private financiering in Nederland is evenwel nog onderontwikkeld ten opzichte van projecten in het buitenland. De enkele projecten in Nederland zijn niet altijd succesvol geweest. De private financiering zal voortvarend moeten worden opgepakt. PPS is echter geen wondermiddel waardoor de overheid risico's en kosten van zich af kan schuiven. Men wordt evenwel geconfronteerd met een fors financieel gat tussen de ambities van de overheid en de beschikbare middelen. Door de gang van zaken rond de private financiering van de Betuwelijn en de HSL heeft een verschuiving

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Patijn (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Van der Knaap (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Dok-van Weele (PvdA), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M.B. Vos (GroenLinks), Van Zijlen (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Hofstra (VVD), Van Walsem (D66), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Bos (PvdA), Van Dok-van Weele (PvdA) en Blok (VVD).
Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP),

Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Bakker (D66), Cornielje (VVD), Schimmel (D66), Herrebrugh (PvdA) Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Van der Knaap (CDA), Koenders (PvdA), Rehwinkel (PvdA) en Udo (VVD).

³ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Van Zijlen (PvdA), Klein Molekamp

(VVD), Hofstra (VVD), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA) en Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th.A.M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), De Boer (PvdA), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (GPV), Bos (PvdA), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), M.B. Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA) en Dijkema (PvdA).

plaatsgevonden met nadelige effecten voor de zekerheid, betrouwbaarheid en consistentie. Bij PPS zal kostenefficiëntie moeten worden bereikt, niet alleen in de financiering, maar ook in de uitvoering. PPS kan niet zonder meer worden gebruikt om een gat in de overheidsfinanciering te dekken, maar voorzover mogelijk moet dit instrument optimaal worden gebruikt. De interdepartementale commissie economische structuur, (ICES)-discussie en de acties van het bedrijfsleven kunnen een belangrijke impuls betekenen voor PPS. Efficiëntiewinst is vooral te halen in de aanleg van infrastructuur. In plaats van steeds opnieuw discussies te voeren is het beter om met grote spoed een aantal concrete projecten aan te pakken en daaruit lering te trekken. Hierbij speelt een aantal punten een rol. De risicoverdeling zal minder eenzijdig moeten worden. Hoe gaat de regering om met projecten met een forse onrendabele top? Op het punt van de aanbestedingsregels moeten Europese en nationale belemmeringen worden weggenomen. Om PPS mogelijk te maken zullen met name planologische procedures minder tijdrovend en beter voorspelbaar moeten worden. Voorts zullen de attitude en het verwachtingspatroon van de departementen ten opzichte van private financiering moeten veranderen. De heer Reitsma had geen behoefte aan een hernieuwde discussie over de kapitaaldienst. Het was zijns inziens beter om in te spelen op de voorstellen vanuit het bedrijfsleven op basis van het cashflowstelsel en een vorm van een baten-lastenstelsel. Is de regering van mening dat door in te spelen op de voorstellen van het bedrijfsleven zowel financiële winst als efficiëntiewinst kan worden bereikt?

Door de Europese investeringsbank (EIB) is een aantal voorwaarden gesteld aan PPS in het kader van de ICES-projecten. De financiers zullen in een vroegtijdig stadium moeten worden betrokken bij de planvorming. Toepassing van het profijtbeginsel is voor de EIB een belangrijke voorwaarde, maar in het rapport wordt hierop onvoldoende ingegaan. Private financiers zullen niet alleen het rendement, maar ook het risico moeten delen. Er moet sprake zijn van efficiëntievoordelen. Bovendien mag het rijksbeleid niet te veel worden belemmerd. Is de regering bereid deze vijf toetsstenen te hanteren ten behoeve van meer kansrijke projecten?

De heer Reitsma riep de regering op om het kansrijke project betaalkosten hoger op de politieke agenda te plaatsen, ook met het oog op de concurrentie met rekeningrijden. Hij vroeg naar de mening van de regering over de spoortunnel in Delft en de A4/Midden-Delfland. Voorts stelde hij voor om actie te ondernemen en dergelijke projecten zo snel mogelijk op te starten. Het budgetrecht van de Kamer zal daarbij intact moeten blijven. Hij vroeg om een plan van aanpak waarin de projecten verder worden ingevuld en dat periodiek kan worden besproken aan de hand van een voortgangsrapportage.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) was van oordeel dat PPS een belangrijke meerwaarde kon hebben. Om een win-winsituatie te bereiken voor zowel de private partijen als de overheid zal aan een aantal criteria moeten worden voldaan. Zij vroeg om een duidelijkere aanscherping van de voorwaarden betreffende de strikte scheiding tussen privaat en publiek geld. Door een opsplitsing in deelprojecten ontstaat duidelijkheid over de verantwoordelijkheden. Elk project zal op maat moeten worden uitgevoerd. Het is een goede zaak om het Kenniscentrum onder te brengen bij Financiën, gelet op de daar aanwezige kennis. Kan het Kenniscentrum de aanwezige kennis ter beschikking stellen van het lokale, regionale en provinciale niveau?

Wie bewaakt bij PPS uiteindelijk het project als zodanig? De input en output zullen in duidelijke en transparante contracten moeten worden vastgelegd om vermenging te voorkomen. Mevrouw Voûte-Droste vroeg een duidelijkere analyse van wat mis is gegaan bij eerdere PPS-projecten. Zij verwees in dit verband naar de bijlage van de economisch-statistische

berichten (ESB) over de ervaringen in Engeland met PPS. Zij kon zich voorstellen dat een dergelijke analyse door het Kenniscentrum wordt vertaald in criteria, die in het voorjaar worden geëvalueerd en besproken met de Kamer. Voorts vroeg zij naar de concrete mogelijkheden voor toepassing van PPS bij betaalstroken. In dit verband maakte zij onderscheid tussen rekeningrijden, betaalstroken en tolheffing. Bij PPS zullen private partijen een contract moeten aangaan met de overheid, waaraan een betrouwbare overheid zich heeft te houden. Daarom is het van belang dat in een aantal zaken een versnelling in de wet plaatsvindt en dat een Tracéwet of een lex specialis alleen worden ingezet wanneer dat dringend noodzakelijk is. Er zal bij de overheid, die zich veeleer zal moeten opstellen als inkoper van diensten, een mentaliteitsverandering moeten plaatsvinden, gericht op doelmatigheid. Samenwerking in PPS-verband mag de concurrentie niet verdringen. Dit is ook een aandachtspunt voor de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMA). De normale mededingingsregels zullen moeten blijven gelden. Knelpunt is de Europese aanbestedingsrichtlijn. Mogen private partijen die in de voorfase en de planfase meeadviseren later ook meedingen, eventueel onder strikte voorwaarden? Ingewikkelde contracten zullen leiden tot hoge transactiekosten. In de berekeningen zal ook rekening gehouden moeten worden met de lifecyclekosten. Binnen redelijke termijnen zal er duidelijkheid moeten zijn over de levensvatbaarheid van de projecten. Mevrouw Voûte-Droste vroeg in verband met de HSL of Rijkswaterstaat te snel eigen plannen heeft gemaakt zonder de private partijen in een vroegtijdig stadium daarbij te betrekken. Kleine projecten zullen meteen moeten worden aangepakt op basis van de eerder aangegeven criteria. Er zal ook duidelijkheid moeten zijn over het budgetrecht van de Kamer. Mevrouw Voûte-Droste stelde voor om naar aanleiding van de ervaringen van het Kenniscentrum en een evaluatie van de projecten op dit onderwerp terug te komen.

De heer **Bos** (PvdA) hanteerde het motto «privaat wat privaat kan, publiek wat publiek moet» ook voor de financiering en de realisatie van infrastructuur. De kennis, expertise, ervaring en creativiteit van het Nederlandse bedrijfsleven zijn hard nodig voor het oplossen van grote infrastructurele problemen met grote ruimtelijke consequenties. Het is mogelijk dat dit ook resulteert in een verlichting van de budgettaire problematiek, al zou dat de slechtste reden zijn om aan PPS te beginnen. De financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de realisatie van infrastructurele projecten op rijksoverheidsniveau is teleurstellend. Opmerkelijk is dat er op het niveau van de lagere overheden wel veel gebeurt op het gebied van PPS. In het rapport is de rol van de lagere overheden bij PPS echter onderbelicht. Een van de oorzaken van de trage ontwikkelingen op het gebied van PPS is de complexiteit. Voorts moet er een wezenlijke cultuurverandering plaatsvinden, zowel op politiek als ambtelijk niveau, om een stap terug te doen op het gebied van infrastructuur en meer ruimte te laten voor particulier initiatief. Infrastructuur wordt nog te veel gezien als openbare voorzieningen waarmee openbare en publieke belangen zijn gediend. Er is echter steeds meer sprake van infrastructurele projecten met duidelijk aanwijsbare commercieel opererende belanghebbenden. Het bedrijfsleven zal veel vroeger moeten worden betrokken bij en zich ook moeten committeren aan ingrijpende infrastructurele projecten. Wanneer het bedrijfsleven duidelijk een direct belanghebbende is bij infrastructurele projecten, dan mag het ook worden aangesproken op de financiering en exploitatie van die voorzieningen. De politiek moet durven uit te spreken dat daartoe geen belastinggeld wordt ingezet voordat de noodzaak van het tegendeel is aangetoond. Deze omdraaiing van de bewijslast kan de nodige prikkels opleveren voor daadwerkelijke private financiering en de realisatie van infrastructurele projecten. Een dergelijk cultuurprobleem kan niet worden opgelost door

te veel voorzichtigheid en te veel kleine stappen vooruit. Het is van belang dat er zichtbare resultaten worden behaald. De heer Bos noemde de bijdrage van het ministerie van Financiën op dit punt geen lichtend voorbeeld. Vanwege de teleurstellende gang van zaken had hij liever gezien dat het Kenniscentrum bij het ministerie van Economische Zaken was ondergebracht.

Ten behoeve van een snellere en betere voortgang moeten grote infrastructurele projecten worden getoetst op de mogelijkheden van PPS en zullen overheidsbijdragen daarvan afhankelijk moeten worden gemaakt. De regering moet kunnen worden afgerekend op datgene wat zij op dit gebied realiseert aan de hand van prestatiegegevens die in de begrotingssystematiek tot uitdrukking komen. De Kamer moet van de uitvoerende ministeries een halfjaarlijkse voortgangsrapportage ontvangen. In de aanstaande perspectievennota verkeer en vervoer moeten concrete voorstellen worden gedaan om door middel van flankerend beleid de rentabiliteit van private investeringen in infrastructuur te verbeteren. De heer Bos noemde in dit verband baatbelasting, tolheffing, rekeningrijden, de capaciteitstoedeling op het spoor en de participatiemaatschappij stedelijke vernieuwing, waarvoor in het kader van de sleutelprojecten aandacht is gevraagd door de steden. Het meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) moet zodanig worden heringericht dat ook projecten die niet 100% publiek worden gefinancierd aan de orde komen, zo mogelijk in de vorm van regionale investeringspakketten. De regering moet daarbij aansluiten bij de recent door de Raad voor verkeer en waterstaat ontwikkelde ideeën. De heer Bos vroeg welke experimenten zullen plaatsvinden en wat er gebeurt als een proefproject wordt aangewezen dat tot nog toe voor 100% publieke financiering in het MIT staat.

De heer **Van Bommel** (SP) stond niet te juichen over PPS. Hij was in algemene zin van mening dat de aanleg van grote infrastructurele werken een zaak van de overheid is, die ook door de overheid moet worden gefinancierd. Het gegeven dat het bedrijfsleven er vaak het grootste voordeel van heeft, zal evenwel moeten leiden tot verplichtingen. Of er moet worden gekozen voor PPS is echter zeer de vraag. Er ontbreekt een concrete analyse van eerdere voorbeelden van PPS, zoals de HSL-Zuid en de Betuweroute. Zo'n concrete analyse kan zinvol zijn voor de verdere besluitvorming. Voorts treedt een verschuiving op in de doelstelling van PPS: van medefinanciering van projecten naar efficiencywinst in de uitvoering van projecten. Een veranderde doelstelling zal ook beleidsmatig moeten worden onderbouwd.

In het rapport «Toekomstschets: nieuwe wegen, andere bronnen» van ABN-AMRO wordt gesteld dat de behoefte aan infrastructuur nauw samenhangt met de groei van het bruto binnenlands product. Bij een voortdurend te laag investeringsniveau zal uiteindelijk moeten worden toegewerkt naar publiek-private financiering en samenwerking, omdat anders bepaalde projecten niet kunnen worden gerealiseerd. Onduidelijk is of PPS moet leiden tot meer investeringen dan wel tot een snellere en efficiëntere uitvoering van projecten. Het is mogelijk dat projecten die via PPS worden gerealiseerd niet goedkoper, maar even duur en zelfs duurder zullen zijn, doordat onrendabele delen van projecten worden betaald door de overheid en het rendabele gedeelte door private partijen. Een dergelijke verhouding tussen de overheid en private partijen is onwenselijk.

Het afromen van speculatiewinst door baatbelasting als vorm van meebetalen door het bedrijfsleven aan grote infrastructurele projecten sprak de heer Van Bommel meer aan. Hij vroeg een duidelijke reactie van de regering op dit punt, waardoor een ander traject en een andere politieke keuze mogelijk wordt gemaakt. Duidt de keuze voor «laaghan-

gend fruit» op bijgestelde verwachtingen of zijn de oorspronkelijke doelstellingen van de regering ongewijzigd?

Mevrouw **Giskes** (D66) memoreerde dat in de jaren zeventig al werd gesproken over public-private partnership in het kader van bijvoorbeeld de stadsvernieuwing. De huidige opgeklopte sfeer rond PPS geeft dan ook reden tot scepsis. Het is echter goed dat de overheid bekijkt waar voordeel is te behalen en waar zij steken heeft laten vallen. Er moet duidelijkheid komen over de financiering door de overheid, die aan de ene kant goedkoper kan lenen, maar aan de andere kant niet alle kosten meerekent. Is de mogelijkheid van BTW-aftrek voor private partijen een belangrijke factor bij de keuze van de financiering? Overigens is het grootste belang van PPS niet het financiële aspect, maar de mogelijkheid om in samenwerking met andere partijen innovaties tot stand te brengen. Is het reëel om te denken dat grote projecten zoals de Betuwelijn en de HSL via PPS kunnen worden gerealiseerd? Er zijn immers veel verschillende vormen van samenwerking en financiering. Baatbelasting wordt bijvoorbeeld toegepast als er niet privaat is gefinancierd, maar gelden van private partijen moeten worden teruggekregen. Een project rekeningrijden kan zowel publiek als privaat en in een mengvorm worden uitgevoerd. Daarmee is echter het onderwerp PPS niet als zodanig aan de orde. Hierover moet duidelijkheid worden verkregen. Mevrouw Giskes stelde dat PPS kan lukken als er sprake is van een geografisch afgebakende eenheid en van identificeerbare partijen die zelf belang hebben bij en kunnen investeren in goede infrastructurele voorzieningen. De vraag is of er zo weinig projecten via PPS totstandkomen omdat de overheid er niet aan wil of omdat sprake is van te veel verschillende belanghebbenden. Het verdient de voorkeur om niet voortdurend te discussiëren over PPS in het kader van het «laaghangend fruit», maar vooral aandacht te geven aan goede projecten die voldoen aan de eerdergenoemde condities.

De heer **Van Dijke** (RPF) schetste het dilemma van de publieke verantwoordelijkheid versus het private rendement. Hij gaf aan dat met opmerkingen over het uit handen geven van de publieke verantwoordelijkheid voor de infrastructuur wordt tekortgedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid. Omdat geen private partij zo goedkoop geld kan lenen als de overheid, ligt het niet voor de hand om via PPS oplossingen te zoeken voor de financiering van infrastructurele projecten. Bij PPS wordt vooral een beroep gedaan op de creativiteit van andere partijen. Daartoe moeten geen projecten, maar problemen worden aanbesteed. De overheid zal bij infrastructurele projecten het initiatief en de regie moeten behouden. Te vrezen valt dat het stellen van hardere randvoorwaarden aan PPS-constructies zal leiden tot nog ingewikkeldere contracten en hogere bestuurskosten.

De heer Van Dijke vroeg naar de verhouding tussen PPS-achtige projecten en het budgetrecht van het parlement. Is het risico niet groot dat eventuele negatieve gevolgen van beleidsombuigingen op basis van voortschrijdend inzicht zullen leiden tot grote schadeclaims? Voorkomen moet worden dat men zijn toevlucht neemt tot PPS omdat men te veel wil. Met het oog op de noodzakelijke duidelijkheid rondom PPS is het gewenst om uit te gaan van een reëel verwachtingspatroon.

De heer **Van der Vlies** (SGP) ging in op de praktische vraag of PPS een gelegenheid is voor marktpartijen en de overheid om gezamenlijk een klus te klaren dan wel of er ook sprake is van verlegenheid vanwege een te hoog ambitieniveau en een tekort aan financiële middelen. Publieke investeringsplannen en private financiën moeten op een zorgvuldige en bevredigende wijze worden samengebracht. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen twee rollen van de overheid. Bij het regisseren van haar kerntaken ligt het niet in de rede dat de overheid gebruik maakt van PPS.

PPS is daarentegen wel een mogelijkheid voor de overheid als netwerkspeler, met name bij infrastructurele voorzieningen waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt, maar die in samenwerking met het bedrijfsleven kunnen worden gerealiseerd en beheerd. In het kader van PPS moet duidelijk worden afgewogen welke taken de marktpartijen op zich mogen nemen en wat de kerntaken blijven van de overheid. Over het uitbesteden van projecten zou pas kunnen worden gesproken, wanneer er duidelijkheid is omtrent de fundamentele vraag inzake de omvang van de overheidstaak. Van belang is of er voldoende zorgvuldigheid wordt betracht als tot PPS wordt besloten. Het primaat van de politiek mag niet worden aangetast. De overheid blijft als wet- en regelgever ook bij PPS verantwoordelijk voor vraagstukken van ruimtelijke ordening, milieu, inpassing van infrastructuur en dergelijke. Het probleem is hoe de zeggenschap over publiek-private projecten wordt uitgekristalliseerd. Uitgangspunt voor de heer Van der Vlies was dat publieke projecten ook publieke zeggenschap behoeven. De geringe bereidheid tot private financiering bij het bedrijfsleven tot nog toe is waarschijnlijk te wijten aan het gegeven dat het bedrijfsleven nauwelijks invloed heeft bij de aanleg van publieke projecten. De overheid doet daarom bij dure projecten vooralsnog tevergeefs een beroep op private investeerders. Tot op zekere hoogte mag het bedrijfsleven meebepalen, maar de overheid zal dan aan contractpartijen adequate randvoorwaarden moeten stellen om negatieve externe effecten te voorkomen. Zij moet derhalve aansturen op de gewenste output. De wijze waarop die output vervolgens wordt gerealiseerd, kan deels aan het bedrijfsleven worden overgelaten.

Is het voorkoombaar of onontkoombaar dat het primaat van de politiek in het gedrang komt? Een minimale voorwaarde voor het bedrijfsleven is een bindende constructie voor de samenwerking, contractueel vastgelegd in een privaatrechtelijke organisatie, waardoor de onzekerheden die samenhangen met veranderingen in de politieke verhoudingen beheersbaar worden. Dit impliceert dat de overheid zich vroegtijdig moet vastleggen op uitgangspunten, doelen en middelen voor de langere termijn. Wordt daardoor de beleidsruimte voor nieuwe politieke afwegingen niet drastisch ingeperkt? Het gaat bij PPS-constructies uiteindelijk om de rol van het parlement, omdat bij private financiering en exploitatie de kosten buiten de begroting blijven en het parlement derhalve niet meer sturend kan optreden. De overheid zal altijd moeten afwegen of PPS daadwerkelijk goedkoper is dan de traditionele aanpak. Compenseert de vermeende efficiëntie van de integratie van bouw en beheer door de particuliere sector de extra kosten van een PPS-aanpak? Goede financiële ramingen zijn essentieel. Hoe staat de regering tegenover de stelling dat private medefinanciering slechts leidt tot een wijziging in het tijdpatroon van opbrengsten en kosten en dat de overheid per saldo even duur uit is? De heer Van der Vlies sloot PPS niet uit. Er zullen evenwel spijkerharde staatsrechtelijke, politieke en financiële randvoorwaarden moeten worden gesteld.

Hoe verhoudt het Kenniscentrum als aanspreekpunt voor de private sector op het gebied van PPS zich tot de aparte stuurgroep privatisering infrastructuur (SPI), die adviseert over PPS bij infrastructurele projecten? Te vrezen valt dat de kennis van de rijksoverheid en andere overheden op het gebied van PPS versnipperd blijft. De heer Van der Vlies vroeg naar de stand van zaken van de experimenten rond de uitbreiding van PPS.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vroeg duidelijkheid omtrent de bedoeling van PPS. Weliswaar lijkt het efficiencyvraagstuk nu maatgevend te zijn, maar op de achtergrond schijnt ook het financieringsvraagstuk een rol te spelen. Het onderbrengen van het Kenniscentrum bij Financiën lijkt erop te duiden dat het gaat om geld. Hij vroeg de regering hoe elders in Europa wordt omgegaan met het vraagstuk van de financiering van infrastructurele projecten.

De heer Vendrik stelde dat er zich bij PPS een principiële dilemma voordoet: hoe groter het financiële belang van de overheid bij een project, des te groter wordt het risico dat zij in de loop van dat project zal moeten inleveren. Als PPS is bedoeld als een instrument om een financieringsvraagstuk op te lossen dan wel om in de toekomst geen publieke middelen meer in te zetten voor de aanleg van infrastructuur, tenzij is bewezen dat PPS niet werkt, dan riskeert de overheid zeer veel. Cruciale vraag in dit verband is waar de verwachte rendementen ophouden en de risico's de overhand nemen. Het mislukken van de Betuwelijn als PPS-project bevestigde volgens de heer Vendrik zijn stelling dat de overheid grotere risico's loopt naarmate zij een groter financieel belang heeft.

Voorstellen voor infrastructuurprojecten kunnen tot nog toe zonder last en ruggespraak worden besproken door het parlement. Op het moment dat infrastructuur echter onderdeel uitmaakt van een PPS-structuur waarbij andere belangen moeten worden gehonoreerd, kan het parlement worden geconfronteerd met de consequenties van het corrigeren van een reeds in gang gezet PPS-project. Bij de inzet van rijksmiddelen zullen er lacunes ontstaan in de uitoefening van het budgetrecht, doordat het parlement weliswaar formeel nog kan besluiten om een bijdrage te weigeren of te wijzigen, maar materieel niet meer. Naarmate er grotere financiële belangen zijn gemoeid met PPS zal dit probleem groter en dwingender worden.

Hoe kan worden gegarandeerd dat volledig recht wordt gedaan aan een vooropgesteld milieubelang, als bij de opzet van een PPS-project efficiencywinst moet worden behaald? De richting van een dergelijk project zal immers mede worden bepaald doordat partijen met een commercieel belang binnen randvoorwaarden kunnen meepraten en meebetalen. Omdat die randvoorwaarden vaak zeer flexibel zullen zijn, was de heer Vendrik er een voorstander van dat ook andere partijen bij een dergelijk project worden betrokken die in de loop van het proces corrigerend kunnen optreden. Hij ging in dit verband in op het groene poldermodel. Het risico van PPS is dat te veel de nadruk wordt gelegd op commerciële belangen ten koste van het milieubelang.

In Delft wordt met smart gewacht op toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat om een PPS-project tot uitvoering te brengen. Hoewel de tunnel in eerste instantie niet is opgenomen in het MIT, zou het een geschikt demonstratieproject kunnen zijn.

Antwoord van de regering

De **minister van Financiën** benadrukte dat zorgvuldig moest worden omgegaan met PPS. PPS moet leiden tot efficiencywinst en moet plaatsvinden binnen door de overheid te stellen randvoorwaarden, waaronder het budgetrecht van de Kamer. Dit zal evenwel gepaard gaan met complicaties. Op grond van de ervaringen uit het verleden is ervoor gekozen om niet van tevoren, zonder dat er sprake is van private betrokkenheid bij een concreet project, bedragen in te boeken ter uitvoering van plannen van de rijksoverheid. Bij de Betuwelijn en de HSL is ervan uitgegaan dat er ook private financiering zou komen. De daarmee gemoeide bedragen zijn inmiddels geschrapt; ze zullen pas worden ingeboekt op het moment dat er zekerheid over bestaat. Weliswaar wordt gestreefd naar een succesvolle exploitatie van de lijnen, maar niet vanuit het uitgangspunt dat de overheid zonder private financiering de projecten niet kan uitvoeren. Alles wat in de sfeer van PPS via kostenbesparing en/of private financiering kan worden binnengehaald, wordt beschouwd als meevaller en kan worden ingezet voor een structurele verhoging van het investeringspeil. Hierdoor wordt een zakelijke benadering van particuliere partijen mogelijk. De politieke prioriteitenstelling zal niet worden verstoord door de noodzaak van private financiering. PPS is dan

ook niet zozeer gericht op het binnenhalen van geld vanuit de particuliere sector. Het gaat erom dat de overheid uiteindelijk beter uit is, ook in het belang van de belastingbetaler, en dat het ook voor het bedrijfsleven interessant is om te participeren in een project.

PPS stelt wel eisen aan de cultuur bij de overheid. De technische kenmerken van een project kunnen niet bij voorbaat in alle details worden vastgelegd. Er zal eerder een probleem dan een project moeten worden aanbesteed. Bij de Betuwelijn en de HSL is de technische specificatie puur politiek bepaald geweest. In dat traject zijn geen private partijen betrokken geweest. Bij PPS zal door de overheid steeds moeten worden bekeken hoe de private sector het beste kan worden betrokken bij een project, meer op basis van de output dan van de technische specificaties. Per project zal moeten worden bekeken of dat ook politiek acceptabel is. De Kamer kan daarbij haar budgetrecht volop waarmaken door een verplichting tot kasuitgaven over een reeks van jaren te accorderen. In die zin kan de Kamer haar budgetrecht volop waarmaken.

Een probleem is de grote diversiteit van projecten en financieringsconstructies. De projecten zullen per geval van maatwerk moeten worden voorzien, maar het moet ook mogelijk zijn om algemene randvoorwaarden te stellen. Een centrale randvoorwaarde is dat er noch op korte noch op lange termijn een nadeel voor de belastingbetaler ontstaat, maar dat er een win-winsituatie voor alle partijen wordt bereikt. Het is in dat opzicht ook in bedrijfseconomisch opzicht wijs om te kiezen voor PPS in plaats van de klassieke benadering van aanleg door de overheid. In veel gevallen zal echter de klassieke benadering moeten worden gevolgd, bijvoorbeeld bij de aanleg van zeekeringen, waarvoor de overheid de volle verantwoordelijkheid moet blijven dragen. De functie van het Kenniscentrum is vergelijkbaar met die van andere kenniscentra bij Financiën. Het gaat om een faciliterende en toetsende rol. De minister wees erop dat deze inbreng niet zonder risico was voor Financiën. Er is gekeken naar de ervaringen in het buitenland. Er is groot enthousiasme om op dit nieuwe terrein, dat aansluit op de kerntaken van Financiën, een rol te spelen. Het eerstverantwoordelijke departement houdt echter zijn leidende functie. Financiën adviseert niet alleen, maar toetst ook in financiële zin. Wat de beschikbaarheid van de kennis van het Kenniscentrum betreft, is er een goed contact met de lagere overheden. De procesbewaking van individuele projecten ligt bij de betrokken projectminister. Financiën neemt niet de verantwoordelijkheid over voor het sluiten van contracten.

De afhankelijkheid van particuliere financiers kan van geval tot geval verschillen. Private financiering kan mogelijkheden bieden om projecten te realiseren waaraan de rijksoverheid geen prioriteit geeft. De minister noemde in dit verband de tweede Coentunnel. Dit project is inmiddels weggevallen uit het MIT, maar het is denkbaar dat de belangen van het bedrijfsleven zo groot zijn dat private financiering wordt overwogen. Het is voorts denkbaar dat private partijen of lagere overheden projecten aandragen waarvoor de medewerking van de rijksoverheid wordt gevraagd. Ook bij reeds voorgenomen beleid zal naar de mogelijke rol van private partijen worden gekeken.

PPS heeft in die zin gevolgen voor het politieke primaat dat de overheid zich moet houden aan een contract met private partijen, waardoor de flexibiliteit in de politieke besluitvorming wordt verminderd. De BTW speelt geen rol in de keuze tussen publieke en private financiering. In een dergelijke vergelijking wordt op dit punt een correctie toegepast. De minister zegde voor het voorjaar een eerste rapportage toe op basis waarvan de PPS-formules verder kunnen worden uitgewerkt. Er wordt een start gemaakt met een aantal overzichtelijke projecten, waarbij de belanghebbenden bekend zijn en die eenvoudig kunnen worden gerealiseerd. In overleg met de departementen zal worden gekeken naar andere mogelijkheden. Desgevraagd gaf de minister aan dat het algemene

uitgangspunt van de regering is dat luchthavenactiviteiten zichzelf bedruipen en dat verdere groei van de luchtvaartcapaciteit privaat wordt gefinancierd.

De **minister van Economische Zaken** wees op het verschil tussen private financiering, PPS en innovatief aanbesteden. Bij innovatief aanbesteden blijft de rol van de overheid volop in stand, maar de private partijen worden meer betrokken bij de voorbereiding en uitwerking van oplossingen. Bij de bulk van overheidsinvesteringen zal niet zozeer via PPS, maar vooral via innovatief aanbesteden efficiencywinst moeten worden behaald, ook op het terrein van de infrastructuur. PPS en innovatieve aanbesteding hebben beide grote gevolgen voor de verdeling van taken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Innovatief aanbesteden heeft geen gevolgen wat het hanteren van de Europese aanbestedingsregels betreft. Bij PPS verdient dat punt wel aandacht; het moet altijd passen binnen die regels. Uitgangspunten hierbij zijn transparantie en gelijke behandeling. De minister lichtte toe dat de Europese Commissie inmiddels enthousiast is over PPS en de richtlijnen zal verduidelijken en eventueel aanpassen. Private partijen kunnen op zichzelf in alle fasen meedoen, mits de kennis bij private partijen die in de beginfase hebben meegeedaan ook beschikbaar is voor partijen die in een latere fase meeconcurreren.

Economische Zaken zal, net als de andere ministeries, zijn kennis beschikbaar stellen aan het Kenniscentrum alsmede gebruikmaken van de daar aanwezige kennis. Voor slechts een van de vier geplande projecten in het kader van innovatief aanbesteden is geld vrijgemaakt in het MIT, te weten de verlengde Westlandweg. Er is geen sprake van een mislukking van het innovatief aanbesteden, maar van beperkte beschikbare financiële middelen.

Bij de rolverdeling tussen de overheid en het bedrijfsleven moet steeds in het oog worden gehouden of moet worden gekozen voor een aanpak door de overheid dan wel door het bedrijfsleven of voor een gezamenlijke aanpak. Zeker bij overheidsinvesteringen heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid om het belang van het project te bepalen. Daarover zal wel van tevoren duidelijkheid moeten bestaan bij alle partijen. De overheid blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de publieke doelen, maar het bedrijfsleven heeft de mogelijkheden om de meerwaarde te benutten en efficiencywinst te bereiken. Het is wel denkbaar dat daarbij een verschuiving plaatsvindt van het ene publieke belang ten gunste van het andere. De minister was het ermee eens dat infrastructurele projecten niet zo moeten worden benaderd alsof het allemaal openbare voorzieningen betreft. Dat verschil zal ook in de financiering en exploitatie tot uiting moeten komen.

De **minister van Verkeer en Waterstaat** toonde zich ten zeerste bereid om te bezien hoe via PPS nationale belangen kunnen worden gerealiseerd. Zij waarschuwde met het oog op de complexe materie ervoor dat men zich evenwel niet moet rijk rekenen. Door private partijen in een vroegtijdig stadium te betrekken bij projecten kan een meerwaarde worden bereikt. Bij de voorbereiding zal wel rekening moeten worden gehouden met en zullen afspraken moeten worden gemaakt over de kerntaken van het publieke bestel, de rol van de regering, de rol van het parlement en de wijze waarop met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan. Hierdoor wordt de flexibiliteit beperkt, ook in het politieke debat. In het kader van het MIT zal de vraag aan de orde moeten komen hoe men hiermee op de lange termijn denkt te kunnen omgaan. Dit zal enige doordenking vragen.

Er is geen sprake van mislukte projecten. In het kader van het MIT wordt rekening gehouden met de betrokkenheid van private partijen bij onder andere de Betuwelijn en de HSL-Zuid. De onderhandelingen met die

private partijen voor de HSL lopen. Op het moment dat er inkomsten worden gegenereerd, worden die beschikbaar gesteld voor het publieke doel van investeringen via het MIT. Er zal in concrete gevallen een discussie plaatsvinden met medefinanciers over de wijze van financiering en de te genereren financiële middelen, maar de uitkomst van die discussie beperkt vervolgens de ruimte voor het parlement. Daarom zal de afweging moeten worden gemaakt of dit wenselijk en aanvaardbaar is. In Europees verband vindt een discussie plaats over heffingen op railwegen; deze vorm van private financiering kan worden gebruikt voor het onderhoud van de infrastructuur. Internationale afspraken over vaarwegen maken het evenwel moeilijk om heffingen toe te passen. In de Kamer zal in de komende maanden worden gediscussieerd over de invoering van rekeningrijden. De minister zei in de richting van de regio's te hebben aangegeven bereid te zijn om na te denken over betaalstroken en tolheffing. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met mogelijke gedragseffecten. In het kader van verkeer en vervoer zullen dan ook complexe debatten moeten worden gevoerd, waarbij ervan wordt uitgegaan dat meer moet worden gedaan met hetzelfde geld. Iedere keer zullen de mogelijkheden moeten worden afgewogen om inkomsten te genereren en de meerwaarde te realiseren van een investering in de infrastructuur, bijvoorbeeld door in een vroegtijdig stadium van de projectontwikkeling rekening te houden met de benutting van de ruimte rondom de infrastructuur. De stuurgroep privatisering infrastructuur is van belang voor de activiteiten van Verkeer en Waterstaat. De SPI en het Kenniscentrum moeten dan ook naast elkaar functioneren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijzel

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Blaauw

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Janssen