

9	Besluitvorming	47	16	Transportinfrastructuur	85
9.1	Achtergronden	47	16.1	Doelstelling	85
9.1.1	Beleidsdoelstellingen HSL-Zuid	47	16.2	Verantwoordelijkheid	85
9.1.2	Opsplitsing en privatisering van projectonderdelen	48	16.2.1	Rijksprojecten	85
9.2	HSL-Zuid Infraprovider	49	16.2.2	Combinatieprojecten	86
9.3	Publiek Private Comparator	50	16.2.3	Lokale projecten	86
9.4	Parlementaire enquête bouwnijverheid	51	16.2.4	Activiteiten van het Kenniscentrum PPS	86
			16.3	PPS-model	86
10	Financiering en PPS	52	16.3.1	Concessiemodel	86
10.1	Aannames financiering	52	16.3.2	Alliantiemodel	86
10.2	Budgettaire verwerking HSL-Zuid Infraprovider	54	16.4	Financieel instrumentarium	87
10.2.1	Afdekking budget	54	16.4.1	Beschikbaarheidsvergoeding	87
10.3	Disconteringsvoet	55	16.4.2	Gebruiksvergoeding (tolheffing)	87
10.4	Commentaar Algemene Rekenkamer	55	16.4.3	Subsidie met benefit sharing	87
			16.5	Bekostiging PPS-projecten	87
11	Aanbesteding	55	16.5.1	Rijksbijdrage	87
11.1	Publieke Sector Comparator	56	16.5.2	PPS-faciliteit	88
11.2	Marktconsultatie en prékwalificatie	56	16.6	Voortgang PPS-projecten	88
11.3	Bijstelling biedingen	57			
11.4	Bandbreedte PSC en onderhandelingsmandaat	57	17	Stedelijke Ontwikkeling	89
11.5	GEDetailleerde onderhandelingen	57	17.1	Doelstelling	89
11.6	Laatste bod	58	17.2	Verantwoordelijkheid	89
11.7	Berekening meerwaarde	59	17.2.1	Combinatieprojecten	89
11.8	Contract	60	17.2.2	Lokale projecten	89
11.9	Commentaar Algemene Rekenkamer	61	17.2.3	Activiteiten van het Kenniscentrum PPS	90
11.10	Reactie ministers	63	17.3	PPS-model	90
11.11	Nawoord	65	17.3.1	Alliantiemodel	90
			17.4	Financieel instrumentarium	90
12	Contract HSL-Zuid Infraprovider	66	17.5	Bekostiging PPS-projecten	91
12.1	Inleiding	66	17.5.1	Rijksbijdrage	91
12.2	Aard	66	17.5.2	PPS-faciliteit	91
12.3	Verdeling van de risico's	67	17.6	Voortgang PPS-projecten	92
12.4	Interfaces	68			
12.5	Contractbeëindiging of -opzegging	70	18	Groene Infrastructuur	92
12.6	Verzekeringen	70	18.1	Doelstelling	92
12.7	Monitoring/contractmanagement	71	18.2	Verantwoordelijkheid	92
12.8	Commentaar Algemene Rekenkamer	71	18.2.1	Rijksproject	92
12.9	Reactie ministers	72	18.2.2	Lokaal project	93
12.10	Nawoord	72	18.2.3	Activiteiten van het Kenniscentrum PPS	93
			18.3	PPS-model	93
13	Beheersing en toezicht	72	18.3.1	Alliantiemodel	93
13.1	Regelingen en actoren	72	18.4	Financieel instrumentarium	93
13.2	Toezietsmodel en beheersmodel	73	18.5	Bekostiging PPS-projecten	93
13.2.1	Toezietsmodel Grote Projecten	73	18.5.1	Rijksbijdrage	93
13.2.2	Beheersmodel grote projecten	73	18.5.2	PPS-faciliteit	93
13.2.3	Beheersmodel HSL-Zuid	74	18.6	Voortgang PPS-projecten	94
13.3	Uitvoering	74			
13.3.1	Algemeen	74	19	Kennisinfrastructuur	94
13.3.2	Voortgangsrapportages	74	19.1	Doelstelling	94
13.3.3	Contract	74	19.2	Verantwoordelijkheid	94
13.3.4	Adviesrol departementale accountantdienst	75	19.2.1	Combinatieproject	94
13.4	Integriteit	76	19.3	PPS-model	94
13.5	Commentaar Algemene Rekenkamer	76	19.4	Financieel instrumentarium	95
13.6	Reactie ministers	77	19.4.1	Subsidie	95
13.7	Nawoord	77	19.5	Bekostiging PPS-projecten	95
			19.5.1	Rijksbijdrage	95
14	Informatie aan de Tweede Kamer	77	19.5.2	PPS-faciliteit	95
14.1	Procedureregeling en voortgangsrapportages	77	19.6	Voortgang PPS-projecten	95
14.2	Informatie over PPC en PSC	80			
14.3	Commentaar Algemene Rekenkamer	80	20	Huisvesting	95
14.4	Reactie ministers	81	20.1	Doelstelling	95
14.5	Nawoord	82	20.2	Verantwoordelijkheid	95
			20.2.1	Lokale projecten	95
DEEL 3: INVENTARISATIE PPS-PROJECTEN		83	20.2.2	Activiteiten Kenniscentrum PPS	96
			20.3	PPS-model	96
15	Inleiding	83	20.4	Financieel instrumentarium	96
15.1	Ten geleide	83	20.5	Bekostiging PPS-projecten	96
15.2	Projectenlijst Kenniscentrum PPS	83	20.5.1	Rijksbijdrage	96
15.2.1	Algemeen	83	20.5.2	PPS-faciliteit	96
15.2.2	Criteria projectenlijst	83	20.6	Voortgang PPS-projecten	97
15.2.3	Indeling projectenlijst	84			
15.2.4	Ontwikkeling projectenlijst	85	21	Overzicht	97
			21.1	Kenmerken PPS-projecten	97
			21.2	Bekostiging PPS-projecten	97

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht het beleid en de toepassing van nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking (PPS). In PPS-projecten werken overheid en private partijen samen bij het realiseren van publieke doelen, zoals stedelijk ontwikkeling of de aanleg en het beheer van een weg. Overheid en private partijen brengen daarbij geld in en komen tot afspraken over verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiency-winst of hogere kwaliteit.

Daarbij worden ook nieuwe financiële instrumenten toegepast zoals een vergoeding aan private partijen voor het ter beschikking stellen van de weg (beschikbaarheidsvergoeding) of een subsidie onder voorwaarde van benefit sharing.

De Algemene Rekenkamer beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan het opmaken van een tussenstand over PPS van de afgelopen vier jaar. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2001 tot en met januari 2002.

Het rapport bestaat uit drie delen. Deel 1 bevat een rijksbrede inventarisatie van de toepassing van verschillende financiële instrumenten en het rijksbeleid. Deel 2 gaat over het casusonderzoek naar het project HSL-Zuid Infraprovider. Deel 3 geeft een rijksbreed overzicht van PPS-projecten op verschillende beleidsterreinen.

Beleid en realisatie

De Algemene Rekenkamer constateert beperkte voortgang en realisatie van PPS-projecten op rijksniveau. Nieuwe financiële instrumenten worden nog nauwelijks toegepast. Sinds 1998 is één contract gesloten met beschikbaarheidsvergoeding (HSL-Zuid Infraprovider) en één subsidie-uitvoeringsovereenkomst opgesteld waarin een subsidie is vastgelegd onder voorwaarde van benefit sharing. Een klein aantal projecten verkeert in de contracteringsfase, maar voor het overgrote deel betreft het nog plannen. In totaal gaat het om een (geraamd) bedrag van circa € 3,5 miljard aan rijks gelden, waarvan € 2,3 miljard betrekking heeft op beschikbaarheidsvergoedingen voor Design-Built-Finance-Maintain-contracten/concessies en € 1,2 miljard op subsidies (met benefit sharing) aan PPS-allianties/joint ventures¹. De voortgangsrapportages over PPS aan de Tweede Kamer geven niet voldoende inzicht in de daadwerkelijke voortgang van de PPS-projecten, en leiden tot te hoge verwachtingen.

Het PPS-beleid van de minister van Financiën is in opzet gericht op verbreding, maar in de praktijk wordt vooral geconcentreerd op DBFM/concessies. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de uitvoering van beleid meer in overeenstemming te brengen met de doelstelling.

Besluitvorming

De ontwikkeling van financieel-economische instrumenten ter ondersteuning van de besluitvorming over – bepaling van de meerwaarde van – PPS is op zichzelf een stap voorwaarts. De Algemene Rekenkamer is echter kritisch over de opzet en toepassing van die instrumenten. De onderbouwing van de efficiencywinst van PPS acht zij in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider (5% efficiencywinst) niet overtuigend. Tevens acht zij het begrotingsproces bij PPS-projecten niet voldoende transparant.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de rol en de beperkingen van de instrumenten PPC en PSC in de besluitvorming te verduidelijken. Verder beveelt zij aan de taakstellende ramingen in de begroting voor (potentiële)

¹ Inclusief projecten waarvan nog niet zeker is of zij doorgaan en/of waarvan de ramingen nog zeer tentatief zijn.

PPS-projecten meer in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke kosten in de publieke en private variant.

Aanbevolen wordt daarnaast om in de onderscheiden begrotingen van de ministeries inzichtelijk te maken welk deel van het begrotingsgeld is of zal worden vastgelegd door middel van PPS-contracten en over welke periode.

Bij PPS-projecten waarvoor de verantwoordelijkheid primair ligt bij decentrale overheden is het van belang in publiek-publieke overeenkomsten tussen Rijk en deze overheden vast te leggen hoe het instrument PSC zal worden gebruikt en welke procedure gevolgd zal worden bij een discrepantie tussen de taakstellende raming en de kosten van de publieke danwel private variant.

Beheer, toezicht en controle

De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij aspecten van beheer, toezicht en controle van de voorbereiding en uitvoering van projecten en toepassing van nieuwe financiële instrumenten daarin. Zij vindt dat deze aspecten nog onvoldoende aandacht krijgen. Dat geldt ook voor het aspect integriteit.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van de aanbestedingsfase van projecten is er een risico dat noodzakelijke interne controles in die fase van besluitvorming achterwege blijven. Zo liet de interne controle in de aanbestedingsfase van het HSL-Zuid Infraprovider contract te wensen over. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de vertrouwelijkheid van deze fase geen reden mag zijn om interne controles achterwege te laten.

De beheersing van de uitvoeringsfase van Design-Build-Finance-Maintain-contracten zal naar verwachting van de Algemene Rekenkamer veel van de overheid vergen. Het gaat om ingewikkelde en langlopende contracten, waarbij het Rijk voor zijn expertise voor een belangrijk deel afhankelijk is van externe adviseurs. De kosten van beheer en toezicht kunnen daarbij aanzienlijk zijn. Dat weegt de zwaarder voor decentrale overheden die steeds meer de verantwoordelijkheid krijgen voor infrastructurele (PPS)-projecten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan te investeren in het behoud en de bundeling van de binnen het Rijk aanwezige kennis en expertise, zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau. Tevens beveelt zij aan om standaard (in het contract) een moment vast te leggen, bijvoorbeeld na vijf jaar, om de uitvoering van het contract te evalueren, eventueel leidend tot een heroverweging.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er voor tenminste twee varianten van PPS nog geen specifiek beleid is ontwikkeld voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Het ontbreken van dit specifiek beleid geldt zowel voor de DBFM-contracten/concessies als voor rijkssubsidies onder voorwaarde van benefit sharing. Vanwege de specifieke kenmerken van deze PPS-vormen acht zij het gewenst dat een dergelijk beleid met voorrang wordt ontwikkeld.

Vastgesteld wordt tevens dat specifieke integriteitaspecten bij PPS-projecten in het PPS-beleid tot dusver geen aandacht hebben gehad. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit aspect aandacht te geven in de (verplichte) handleidingen en verder PPS-projecten te betrekken bij de rijksbrede integriteitsaudit die op dit moment ontwikkeld wordt.

De Algemene Rekenkamer constateert dat zij geen bevoegdheid heeft om onderzoek te doen bij een private partij, waarmee het Rijk een DBFM-

contract/concessie heeft afgesloten. Zij nodigt de minister van Financiën uit om in overleg met de Algemene Rekenkamer te bezien of – in het licht van de publieke belangen die met dergelijke contracten zijn gemoeid – een aanvulling van de Comptabiliteitswet op dit punt gewenst is.

Betrokkenheid Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de Tweede Kamer in voldoende mate is geïnformeerd over en betrokken is bij de besluitvorming over PPS-projecten. In 1993 zijn hierover afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in het *Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur*. Deze afspraken zijn niet meegenomen in het huidige beleid en zijn in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider ook niet toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de in het beleidskader vermelde uitgangspunten en afspraken niet meer geldend zouden zijn. Zij beveelt aan om tot een expliciet besluit over het bestaande danwel een nieuw beleidskader te komen, dat recht doet aan het budgetrecht van de Kamer en waarin de informatievoorziening aan de Kamer dusdanig gewaarborgd is dat de Kamer haar controlerende taak ten volle kan uitoefenen.

Tot slot

De Algemene Rekenkamer plaatst op basis van voorliggend onderzoek tot slot twee kanttekeningen bij de besluitvorming over PPS-projecten. Enerzijds is zij van mening dat er nog veel te winnen is met een verdere verbetering van het financieel-economische instrumentarium (PC en PSC) en de wijze waarop dit wordt toegepast. Anderzijds is zij van oordeel dat de politieke besluitvorming over PPS-projecten niet kan worden gereduceerd tot een financieel-economische afweging. De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om in de besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van een project in PPS – gegeven het Rijksbeleid – niet alleen de efficiencywinst mee te wegen, maar ook de maatschappelijke en of kwalitatieve meerwaarde van de PPS en publieke variant.

Reacties ministers

Het concept-rapport werd eind april 2002 door de Algemene Rekenkamer voorgelegd aan de betrokken ministers. De minister van Financiën op 18 juni 2002 stuurde zijn reactie mede namens de ministers van EZ, LNV, OCenW en VROM. Tevens is zijn reactie afgestemd met de minister van V&W die daarnaast nog met een eigen reactie kwam op 5 juni 2002.

De minister van Financiën stelt dat het onderzoek een goede aanvulling is op en ook aansluit bij de door het kabinet uitgevoerde evaluatie naar het ingezette PPS-beleid. Hij zegt toe daarbij het merendeel van de aanbevelingen van het Algemene Rekenkamerrapport bij de verdere ontwikkeling van PPS mee te zullen nemen. De minister is echter wel van mening dat het rapport als geheel een onnodig negatief beeld geeft over de voortgang en leereffecten die de overheid met PPS heeft opgedaan.

De minister van Financiën ziet geen aanleiding de Comptabiliteitswet aan te vullen, maar gaat overleg hierover niet uit de weg.

De ministers delen een aantal van de conclusies van de Algemene Rekenkamer niet. Dit betreft met name conclusies over de opzet en toepassing van de PSC bij de HSL-Zuid Infraprovider en wijze waarop de Tweede Kamer bij de besluitvorming over dit project betrokken is. Van een aantal aanbevelingen geven de ministers aan dat zij niet uitvoerbaar zijn of dat

zij er de noodzaak niet van zien. Het merendeel van de aanbevelingen wordt echter door de ministers overgenomen.

De minister van Verkeer en Waterstaat is van mening dat de Algemene Rekenkamer vertrouwelijke mondelinge en schriftelijke informatie in haar rapport opgenomen heeft. Het gaat om passages uit de casus HSL-Zuid Infraprovider.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het Kabinet een belangrijk deel van haar aanbevelingen meeneemt bij het uitzetten van het vervolgtraject van PPS. Zij zal dit met belangstelling blijven volgen.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek vooral gekeken naar zaken die verbetering behoeven. Zij kan zich voorstellen dat als gevolg hiervan het rapport op onderdelen een negatieve indruk wekt.

Waar ministers het niet eens zijn met conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer vindt zij de aangevoerde argumenten in de meeste gevallen niet overtuigend. In dit rapport wordt op deze punten nader ingegaan.

De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat er geen zwaarwegende redenen zijn om de informatie die door de minister van V&W als vertrouwelijk wordt gekenschetst *niet* op te nemen in haar rapport. De informatie kan de onderhandelingspositie van de Staat bij toekomstige onderhandelingen niet verzwakken. De Algemene Rekenkamer is tevens van mening dat het publiceren van deze informatie een bijdrage levert aan het leerproces over PPS.

1 INLEIDING

1.1 Marktwerving

Het Kabinet Kok I zette in 1994 een beleid in dat gericht was op het stimuleren van marktwerving in verschillende maatschappelijke sectoren¹. Daarnaast streefde het Rijk, mede onder invloed van Europese regelgeving, in de afgelopen acht jaar naar de introductie van marktwerving bij de uitvoering van (traditioneel) publieke taken. Voorbeelden van terreinen waar dit speelde zijn telecommunicatie, post, energiesector, sociale zekerheid en het openbaar vervoer.

Een bijzondere vorm van inschakeling van de markt betreft de publiek-private samenwerking (PPS). In 1998 heeft het Kabinet een nieuwe impuls aan PPS willen geven met de nota «Meer Waarde door Samen Werken».

1.2 Publiek-private samenwerking

Het Rijk verstaat onder PPS samenwerkingsvormen waarbij:

- sprake is van niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven;
- allocatie van zeggenschap, kosten en risico's;
- gericht op meerwaarde bij de verdeling van convergente doelen;
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- met behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

In PPS-projecten werken overheid en private partijen samen bij het realiseren van publieke doelen, zoals stedelijk ontwikkeling of de aanleg en het beheer van een weg. Overheid en private partijen brengen daarbij geld in en komen tot afspraken over verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Doel is het realiseren van meerwaarde in termen van efficiency-winst of hogere kwaliteit.

Twee basisvormen van PPS kunnen worden onderscheiden, namelijk het concessie/Design-Build-Finance-Maintain-model en het alliantiemodel². In het *concessie/DBFM-model* besteedt de overheid een geïntegreerd investeringsproject – ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud – uit aan de markt. De overheid betaalt de gecontracteerde private partij, dan ook niet voor het eindproduct (de weg), maar een vergoeding per geleverde dienst (beschikbaarheid of gebruik). Het concessiemodel gaat uit van langlopende contracten (tussen de 20 en 30 jaar).

Voorbeeld: HSL-Zuid Infraprovider

Dit betreft een DBFM-contract tussen de Staat en het consortium *Infraspeed BV* voor het ontwerp, aanleg, onderhoud en financiering van de bovenbouw van de HSL-Zuid. De bovenbouw omvat het spoorstelsel, de bovenleiding en de veiligheids- en telecommunicatiesystemen van de lijn. Deze voorzieningen vormen het onderhoudsgevoelige – en dus beschikbaarheidsgevoelige – gedeelte van de HSL-Zuid-infrastructuur. De HSL-Zuid Infraprovider wordt privaat gefinancierd en bekostigd door middel van het instrument beschikbaarheidsvergoeding. Dit betekent dat de Staat na oplevering van de lijn in 2005 gedurende 25 jaar een vergoeding zal betalen aan Infraspeed voor de beschikbaarheid van de infrastructuur waarmee het consortium zijn investeringen kan terugverdienen. De hoogte van deze vergoeding is afhankelijk van de geleverde prestaties (= de gemiddelde beschikbaarheid) van Infraspeed. De private partij garandeert een beschikbaarheid van 99%. Bij (verwijtbare) lagere beschikbaarheid wordt gekort op de vergoeding.

¹ Zie operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer 1994–1995, 24 036, nr. 1.

² In bijlage 3 van dit rapport worden een aantal specifieke termen nader omschreven.

Bij het *alliantiemodel* wordt de samenwerking tussen publieke en private actoren vormgegeven in een op te richten aparte juridische entiteit,

bijvoorbeeld een joint venture. De samenwerking is gericht op de gezamenlijke ontwikkeling van een project, waarvan de definitieve vorm nog niet vaststaat. Omdat ook de opbrengsten onzeker zijn wordt bij dit type projecten vaak de inzet van het instrument subsidie met benefit sharing beoogd om op een efficiënte manier de publieke en commerciële doelstellingen te verwezenlijken.

Voorbeeld Rijkswerf Willemsoord

In dit project wordt het oude marinecomplex Rijkswerf Willemsoord in samenwerking tussen gemeente Den Helder en private partijen omgebouwd tot nautisch themapark. Door de herbestemming van de rijkswerf wordt beoogd de aantrekkingskracht van Den Helder als vestigingsplaats voor bedrijven en mensen te vergroten en hierdoor de economie en werkgelegenheid in Den Helder positief te beïnvloeden. Het Rijk heeft de werf overgedragen aan de gemeente en een eenmalige rijksbijdrage vrijgemaakt voor de restauratie en herstructurering van de rijkswerf. Aan deze eenmalige rijksbijdrage is de voorwaarde van benefit sharing verbonden, waardoor het Rijk gaat meedelen als de opbrengsten van private exploitatie boven een vastgestelde benchmark uitkomen. De gemeente zal in samenwerking met private partijen de exploitatie van het themapark ter hand nemen.

1.3 Nieuwe financiële instrumenten

De rijksoverheid beschikt traditioneel over verschillende financiële instrumenten waarmee zij in samenwerking met burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties publieke doelen kan realiseren. Deze traditionele *financiële instrumenten* zijn subsidies, leningen, garanties en deelnemingen¹. In het kader van PPS worden relatief nieuwe financiële instrumenten toegepast, namelijk beschikbaarheids- of gebruiksvergoedingen (bij DBFM-/concessiecontracten) en subsidies met benefit sharing (bij allianties/joint ventures). Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft zich met name gericht op deze instrumenten en de context waarbinnen ze hun toepassing vinden: *nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*².

1.4 Aanleiding onderzoek

PPS-projecten en de toepassing van genoemde instrumenten daarin vertegenwoordigen een potentieel groot financieel en maatschappelijk belang. In de huidige besluitvorming over PPS-projecten gaat ongeveer € 3,5 miljard om en het gaat om projecten op terreinen als infrastructuur, de kwaliteit van wonen en werken, en de inrichting van het landelijk gebied.

Tevens kunnen er belangrijke recht- en doelmatigheidsrisico's en vraagstukken van toezicht en verantwoording verbonden worden aan PPS en aan de toepassing van nieuwe financiële instrumenten daarin. Er is in Nederland op rijksniveau nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan met PPS.

De aanpak van het Rijk is gericht om – binnen een aantal uitgangspunten – ervaring op te doen om het beleid verder te kunnen ontwikkelen.

Na vier jaar leek het de Algemene Rekenkamer zinvol om een tussenstand op te maken. Met het onderzoek wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan de opzet en uitvoering van het beleid. Het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is dat het publieke belang gewaarborgd moet blijven bij het toepassen van nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking.

De Algemene Rekenkamer is zich er van bewust dat er bij de toepassing van PPS sprake is van een ontwikkelingsproces. Het is verder op zichzelf

¹ In termen van artikel 59 CW gaat het hier om de vier financiële bindingen waarbij de Rekenkamer een beperkte bevoegdheid heeft tot onderzoek bij rechtspersonen waarmee desbetreffende binding is aangegaan. De Rekenkamer onderzocht deze instrumenten in de afgelopen vijf jaar.

² Zie bijlage 2 voor een nadere beschrijving van financiële instrumenten.

winst dat er nu ten opzichte van vier jaar geleden beleid en instrumenten zijn ontwikkeld en ervaring is opgedaan waar lering uit te trekken valt. Met dit onderzoek hoopt de Algemene Rekenkamer een bijdrage te leveren aan het leerproces. In onze rapportage ligt de nadruk op aspecten die verbeterd kunnen worden.

1.5 Opzet onderzoek en rapport

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2001 tot en met januari 2002.

Het onderzoek bestaat uit drie hoofddelen:

- een *rijksbrede inventarisatie* van de toepassing van verschillende financiële instrumenten in *PPS-projecten* en het (*rijks*)*beleid* terzake (deel 1);
- een *casus-onderzoek* naar het project *HSL-Zuid Infraprovider* (deel 2);
- een *rijksbrede projectinventarisatie* (deel 3).

De Algemene Rekenkamer verzamelde verder informatie over het thema PPS bij buitenlandse rekenkamers. Ook is een onderzoek verricht naar factoren die een rol spelen bij het wel of niet totstandkomen van publiek-private samenwerking. De resultaten daarvan zijn verwerkt in dit rapport.

Een schematisch overzicht van de conclusies en aanbevelingen, de reactie van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een overzicht van de financiële instrumenten. In bijlage 3 is een begrippenlijst opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft haar bevindingen eind april 2002 voorgelegd aan de ministers van Economische Zaken, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Verkeer en Waterstaat. De minister van Financiën stuurde zijn reactie mede namens de ministers van EZ, LNV, OCenW en VROM. Tevens is zijn reactie afgestemd met de minister van V&W die daarnaast nog met een eigen reactie kwam.

DEEL 1 ALGEMEEN

2 INLEIDING

Deel 1 is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 3 behandelt de opzet en realisatie van het PPS-beleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de besluitvorming over individuele PPS-projecten en het begrotingsproces. Hoofdstuk 5 gaat over aspecten van beheersing van, toezicht op en controle van PPS-projecten. De betrokkenheid en informatievoorziening van de Tweede Kamer staat centraal in hoofdstuk 6. Deel 1 wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

3 BELEID EN REALISATIE

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het rijksbeleid ten aanzien van de toepassing van nieuwe financiële instrumenten in PPS en de realisatie van dit beleid. Allereerst wordt stilgestaan bij de historie van het beleid sinds 1990. Vervolgens wordt het huidige beleid, dat in 1998 is ingezet, behandeld. Bij de realisatie van beleid en voortgang van PPS-projecten wordt tevens ingegaan op belemmerende en bevorderende factoren.

3.2 Historie

In het Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1989–1990¹ werd de mogelijkheid van publiek-private financiering van bepaalde infrastructuurprojecten opgenomen. Onderdeel van dit Structuurschema was het Bereikbaarheidsplan Randstad, waarin een aantal tunnelprojecten was aangewezen die door middel van private financiering gerealiseerd zouden moeten worden. De praktische toepassing van private financiering vond plaats bij de realisatie van de Noord- en de Wijkertunnel.

De Algemene Rekenkamer onderzocht indertijd de private financiering en exploitatie van de Noord²- en Wijkertunnel³. Zij concludeerde dat de private financieringen wel eens duur zouden kunnen blijken te zijn voor het Rijk. De Algemene Rekenkamer beval de overheid aan zich zorgvuldig voor te bereiden door uitgebreide financiële analyses te maken van de afweging tussen uitgaven en overdrachten van risico's. Daarbij dient uitgegaan te worden van de uitgaven voor de Staat bij een gebruikelijke wijze van aanleg, exploitatie en financiering.

Tijdens het debat over de Wijkertunnel werd de motie Van den Berg aanvaard. De regering werd uitgenodigd een beleidskader op te stellen met betrekking tot de diverse aspecten van private financiering van infrastructuur en deze aan de Tweede Kamer voor te leggen. Deze motie resulteerde in de notitie *Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur*⁴.

In het beleidskader Private Financiering Infrastructuur (1993) kondigde het kabinet aan om, meer dan in het recente verleden het geval was, infrastructurele projecten mede met private financiering/exploitatie tot stand te laten komen. Een tweetal hoofdmotieven lag daaraan ten grondslag:

- de behoefte aan extra financiering, naast de budgetten van de Rijksbegroting;
- de wens tot vergroting van de doelmatigheid bij realisatie en exploitatie van infrastructurele projecten, door gebruik te maken van samenwerking tussen publieke en private sector.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 20 922, nrs. 15–16.

² Dit onderzoek is gepubliceerd in het verslag 1989 van de Rekenkamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 481, nrs. 1–2.

³ Gepubliceerd als brief aan de minister en als brief tevens aangeboden aan de Tweede Kamer op 2 juni 1993 met kenmerk 504 R.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 512, nr. 3.

Het nastreven van private financiering, enkel en alleen uit het motief om budgettaire kaders te verruimen, kan volgens het kabinet te gemakkelijk tot een uitholling van het budgetmechanisme leiden. Immers, tegenover de op korte termijn uit private bronnen verkregen financieringsmiddelen staat altijd, de te dragen last van rendementsvergoeding en aflossing ervan op langere termijn. De meerwaarde in het benutten van private financieringsmiddelen ten opzichte van collectieve middelen zit in het doelmatig realiseren en exploiteren van projecten.

De regering hanteert het uitgangspunt dat de beleidsvrijheid van de overheid in beginsel niet beperkt mag worden door het afsluiten van publiek-private overeenkomsten. De overheid moet haar publiekrechtelijke taak kunnen blijven vervullen. De overeenkomst met private partners moet sporen met de op dat moment geldende beleidsuitgangspunten. Het beleidskader stelt daarom procedure-afspraken voor. Deze afspraken zijn bedoeld voor het geval dat zich nieuwe beleidsontwikkelingen voordoen, die het infrastructurele project rechtstreeks in financieel-economisch opzicht beïnvloeden. De normale commerciële risico's voor de private contractpartner worden hierbij buiten beschouwing gelaten.

Het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt volgens het kabinet beperkt wanneer infrastructurele projecten met privaat geld worden gefinancierd. De kosten voor aanleg en exploitatie van de betrokken infrastructuur komen dan immers niet langer volledig tot uitdrukking in de reguliere begroting. Om die reden zijn in het beleidskader specifieke afspraken vastgelegd over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over private financiering van projecten (zie hoofdstuk 6).

De uiteindelijke afweging tussen private en publieke financiering is niet alleen een financieel-technische, maar ook van politieke prioriteiten. De volgende factoren dienen in beschouwing te worden genomen:

- De alternatieve financieringsvormen die op dat moment beschikbaar zijn, mede gezien de budgettaire situatie van de rijksoverheid;
- De noodzaak die er is om het project in kwestie snel(ler) uit te voeren;
- De mate van vrijheid die de overheid zich wenst voor te behouden met betrekking tot beleidsmaatregelen die het project beïnvloeden;
- De efficiencywinst die bij private financiering/exploitatie valt te behalen;
- De uitstralingseffecten naar andere potentieel privaat uit te voeren projecten.

Ondanks het voornemen van het Kabinet is er na de Wijkertunnel (1993) voor zover de Algemene Rekenkamer kon nagaan geen enkel project met private financiering totstandgekomen. Met de nota *Meer Waarde door Samen Werken* uit 1998 wilde het Kabinet publiek-private samenwerking bij investeringsprojecten een nieuwe impuls geven.

3.3 Huidige PPS-beleid

3.3.1 Algemene doelstellingen

In het Regeerakkoord 1998 werden de aanbevelingen uit de nota *Meer Waarde door Samen Werken* overgenomen en deze vormen de basis van het huidige PPS-beleid. Als doelstelling van PPS wordt geformuleerd: het realiseren van meerwaarde ten opzichte van een andere (traditionele) uitvoering¹. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in financieel-economisch meerwaarde (efficiencywinst) en kwalitatieve meerwaarde (bijvoorbeeld een innovatiever ontwerp). Het gaat uiteindelijk om meer kwaliteit voor dezelfde prijs of eenzelfde kwaliteit voor een lagere prijs. Het kabinet streeft naar een gecontroleerde verbreding van de

¹ Zie ook begrotingshoofdstuk IXB Financiën 2002.

PPS-praktijk in Nederland door zich te richten op 6–10 projecten, die zowel in tijd als omvang haalbaar zijn (laaghangend fruit). Hierdoor kan kennis en ervaring opgedaan worden die als fundament kan dienen voor een latere brede introductie van PPS in Nederland.

3.3.2 Financiële structurering

Het Rijk gaat bij financiële constructies binnen publiek-private samenwerking uit van het toepassen van een financierings- of bekostigingsvorm die de geringste budgettaire lasten met zich meebrengt. Bovendien moeten ervan voldoende prikkels uitgaan om doelmatig en doeltreffend te werken. Dus: hetzelfde resultaat voor minder publieke middelen of een beter resultaat met dezelfde publieke middelen.

Dit vertaalt zich in de volgende specifieke uitgangspunten die onder meer zijn neergelegd in de notitie «*Financiële structurering van PPS-projecten*»¹:

- Het gebruik van financiële instrumenten en constructies moet bijdragen aan een incentivestructuur² die leidt tot een optimale verdeling van risico's. Risico's moeten worden gedragen door die partij die hiervoor het beste toegerust is;
- De financiële vormgeving van een project dient uit oogpunt van transactie- en agencykosten³ efficiënt te zijn;
- Het gebruik van financiële instrumenten en constructies moet een zakelijke bekostiging van publieke doelstellingen bewerkstelligen («goed koopmanschap»)⁴;
- Financiële instrumenten en constructies zijn een instrument voor overheden om een publieke taak uit te oefenen⁵.

Afhankelijk van de samenwerkingsvorm kunnen verschillende (traditionele of nieuwe) financiële instrumenten worden ingezet. Het gaat in principe om: beschikbaarheidsvergoeding, gebruiksvergoeding, subsidie, subsidie met benefit sharing of clawback, garanties, leningen en aandelen. In bijlage 2 worden deze instrumenten nader toegelicht.

3.3.3 Organisatie

Per 1 januari 1999 is het Kenniscentrum PPS ingesteld om het PPS-beleid te ondersteunen en kennis, expertise en ervaring te bundelen. Het Kenniscentrum PPS is ondergebracht bij het ministerie van Financiën, onder meer vanwege de centrale rol van dit ministerie bij budgettaire aangelegenheden.

Voorbeelden uit het buitenland:

In het Verenigd Koninkrijk is er voor gekozen het Partnerships UK (de Britse variant van het Kenniscentrum PPS) buiten de overheid te plaatsen. De organisatie is de opvolger van de *Treasury Taskforce PFI*⁶. Partnerships UK is zelf een publiek-private samenwerking en stelt zich ten doel «Value for money deals» te stimuleren. Zij helpt de overheid bij het sluiten van een zo goed mogelijk contract («best deal»). De organisatie opereert op de commerciële markt, maar heeft publieke doelstellingen.

Het Kenniscentrum PPS wordt ondersteund en geadviseerd door een Raad van Advies, bestaande uit nationale en internationale experts uit de private sector, en een interdepartementale Stuurgroep. De Stuurgroep stelt het werkprogramma en het projectenprogramma van het Kenniscentrum vast. Beleidsdocumenten en voortgangsrapportages ter voorbereiding van besluitvorming in de Ministerraad worden door de Stuurgroep vastgesteld.

¹ Brief aan de Tweede Kamer, 23 december 1999, kamerstuk 26 800 IXB, nr 18.

² Voldoende prikkels die leiden tot een optimale doelmatigheid.

³ Bijvoorbeeld kosten gemoeid met het sluiten van het contract en de kosten van het toezicht op uitvoering van het contract door de private partij.

⁴ In het kader van een zakelijke bekostiging streeft het Rijk naar valuecapturing, zodat derden die profiteren van overheidsinvesteringen aan de bekostiging daarvan bijdragen. Door een integrale benadering wil het Rijk mee profiteren van waardeverstijgingen van het project als geheel.

⁵ Het gebruik van financiële instrumenten en constructies wordt alleen overwogen als daarmee de uitvoering van publieke taken cq het bevorderen van publieke belangen efficiënter kan plaatsvinden.

⁶ PFI = Private Finance Initiative, vergelijkbaar met PPS en DBFM-contracten.

De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor de PPS-projecten die onder hen ressorteren. De specifieke verantwoordelijkheid van vakdepartementen voor PPS-projecten op het eigen beleidsterrein wordt bepaald door het type project. Er kan een onderscheid gemaakt worden in rijks-, lokale en combinatieprojecten, waarbij de rol en verantwoordelijkheid van het Rijk telkens een andere is (zie deel 3 van het rapport). Bij Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn eigen PPS-eenheden ingesteld.

3.3.4 PPS-faciliteit

In 2000 heeft het kabinet geld gereserveerd in de vorm van een PPS-faciliteit, om bij te dragen in de leerkosten van de eerste PPS-projecten. In 2001 bedroeg de faciliteit € 10,9 miljoen op basis van een aanvullende post in de Miljoenennota. De doelstelling van de faciliteit is:

- Overheden stimuleren om projecten te realiseren door middel van PPS;
- Komen tot een optimale toepassing van PPS in projecten, leidend tot resultaten in de komende 1 à 2 jaar;
- Het Kenniscentrum PPS toegang verschaffen tot de in PPS-projecten opgedane kennis en ervaring.

3.3.5 Doelstellingen, activiteiten en prestatie-indicatoren

Het Kenniscentrum PPS heeft indicatoren benoemd, die de prestaties van het Kenniscentrum PPS meetbaar maken. Het betreft de volgende:

- Het aantal en de kwaliteit van de afgesloten publiek-publieke overeenkomsten;
- Het aantal gestarte aanbestedingsprocedures;
- Het aantal en de kwaliteit van de afgesloten PPS-contracten;
- Het aantal uitgevoerde evaluaties van projecten.

Voor de aantallen worden geen streefwaarden gegeven. Dit wordt ook onderkend in de begroting IXB Financiën van 2002, waar in de VBTB Groeiparagraaf wordt aangegeven dat voor de operationele doelstellingen van publiek-private financiering onderzocht zal worden of het mogelijk is streefwaarden op te nemen. In de nota *Meer Waarde door Samen Werken* wordt overigens aangegeven dat een gecontroleerde verbreding uit dient te gaan van 6 tot 10 projecten.

Verder wordt niet aangegeven wat precies onder kwaliteit wordt verstaan en hoe dit meetbaar gemaakt kan worden.

3.4 Realisatie

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de realisatie van het beleid en voortgang van PPS-projecten sinds 1998.

3.4.1 Voortgang

Het Kenniscentrum informeert de Tweede Kamer periodiek door middel van voortgangsrapportages. Daarin is ook een overzicht van PPS-projecten opgenomen. Projecten die op de lijst staan moeten voldoen aan een aantal criteria, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen projecten met prioriteit en projecten met perspectief (zie deel 3 van het rapport voor nadere toelichting). Van prioritaire projecten wordt binnen twee jaar resultaat verwacht. De afweging over de samenstelling van de projectenlijst vindt plaats in de interdepartementale Stuurgroep van het Kenniscentrum PPS.

De ten tijde van het onderzoek meest actuele projectenlijst van het Kenniscentrum PPS (juli 2001) is ingedeeld in de volgende beleidsclusters:

- Transportinfrastructuur (waaronder wegen en overige infrastructuur);
- Stedelijke ontwikkeling (waaronder Nieuwe Sleutelprojecten en overige stedelijke ontwikkeling);
- Groene infrastructuur;
- Kennisinfrastructuur;
- Huisvesting.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de stand per juli 2001.

Tabel 1: Projectenlijst juli 2001

Projecten met prioriteit	Projecten met perspectief
<i>Transportinfrastructuur</i>	
A59 Rosmalen–Geffen	A2 Passage Maastricht
N31 Leeuwarden–Drachten	A4 Omlegging Halsteren
N201	Verlengde Veilingweg Naaldwijk
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom	
2e Coentunnel	
A4 Midden Delfland	
MTC Valburg	Sloelijn
HSL-Zuid Infraprovider	Zeepoort IJmond
HSL-Zuid Vervoer	Zuiderzeelijn
Rijkswerf Willemsoord Den Helder	Ondergronds logistiek Systeem Schiphol
Project Mainportontwikkeling Rotterdam	
Afvalwaterzuivering Delfland	
<i>Stedelijke ontwikkeling</i>	
Amsterdam Zuidas	Utrecht Centrum Project ¹
Rotterdam CS ²	
Hoog Hage (Den Haag) ³	
Arnhem Centraal/Coehoorgebied	
Breda CS ⁴	
Delft Spoorzone	Schedeldoekshavencomplex (Den Haag)
Wijkontwikkeling (6 projecten)	Westerdokseiland (Amsterdam)
Regio Groningen–Assen (bedrijventerreinen)	
<i>Groene infrastructuur</i>	
Zandgebieden Zuid en Oost (Nederweert)	
Meerstad Groningen	
Nieuwe Hollandse Waterlinie	
<i>Kennisinfrastructuur</i>	
Kenniswijk	
<i>Huisvesting</i>	
Scholenbouw	

¹ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Stationsgebied Utrecht.

² Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Rotterdam Centraal.

³ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Den Haag/CS-Kwadrant.

⁴ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Breda Spoorzone.

In deel 3, *Rijksbrede projectinventarisatie*, van dit rapport wordt een overzicht gegeven van de stand van deze projecten op basis van informatie van het Kenniscentrum en eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Door de projectenlijst op te nemen in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is het beeld ontstaan dat bij deze projecten resultaten verwacht mogen worden. De voortgang van de prioritaire projecten verloopt echter langzamer dan verwacht. Tevens voldoet een aantal prioritaire projecten niet of niet langer aan de criteria¹ (ontbreken van bestuurlijk commitment, benodigde publieke middelen en private interesse). Daarnaast wordt de haalbaarheid van ongeveer de helft van de projecten met perspectief door betrokkenen betwijfeld. Deze worden in de volgende voortgangsrapportage van de projectenlijst gehaald.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van enkele kenmerken van de (23) prioritaire PPS-projecten².

¹ Zie deel 3 van dit rapport.

² Niet alle PPS-projecten met prioriteit waren ten tijde van het onderzoek ver genoeg in hun ontwikkelingstraject, om iets te kunnen zeggen over bepaalde kenmerken van deze projecten. Ook zijn niet alle kenmerken van toepassing op alle projecten. Hierdoor telt het totaal niet altijd op tot 23.

Tabel 2: Projecten naar kenmerk

Kenmerken PPS-projecten	Aantal projecten
<i>Type PPS-project</i>	
Rijksproject	6
Combinatieproject	12
Lokaal project	5
<i>Contractvorm</i>	
Concessiemodel	5
Alliantie/Joint venture-model	11
<i>Financieel instrument</i>	
Beschikbaarheidsvergoeding	4
Gebruiksvergoeding (tolheffing)	1
Subsidie	1
Subsidie met benefit sharing	7

Het gaat bij deze projecten indicatief om circa € 3 tot 3,5 miljard aan rijks-geld, waarvan ongeveer € 2,3 miljard betrekking heeft op beschikbaarheidsvergoedingen voor DBFM¹-contracten/concessies en € 1,2 miljard op subsidies (met benefit sharing) aan PPS-allianties².

Bij veel projecten is dus slechts sprake van plannen en ramingen. Het instrument benefit sharing is in één geval (Rijkswerk Willemsoord) daadwerkelijk in een subsidie-uitvoeringsovereenkomst³ vastgelegd. Voor de Nieuwe Sleutelprojecten gaat het om voornemens, waarvan het Ministerie van VROM zegt dat het zeer de vraag is of het daadwerkelijk zo ver komt. Ook het instrument beschikbaarheidsvergoeding is in één geval (HSL-Zuid Infraprovider) in een contract vastgelegd.

3.4.2 Prestaties

Als de realisatie van PPS-projecten afgezet wordt tegen de door het Kenniscentrum geformuleerde prestatie-indicatoren dan leidt dat tot het volgende beeld.

Tabel 3: Prestatie-indicatoren (stand februari 2002)

	Afgesloten PPO ¹	Start aanbestedings-procedure	Afgesloten PPS-contract	Evaluaties
Aantal projecten	6	3	2	0

¹ Publiek Publieke overeenkomsten tussen bijvoorbeeld Rijk en decentrale overheden.

Publiek-publieke overeenkomsten (PPO) zijn gesloten voor de Nieuwe Sleutelprojecten Amsterdam Zuidas, Hoog Hage en Rotterdam Centraal, en voor het project Rijkswerk Willemsoord, Breda CS (Breda-Spoorzona) en Delft-Spoorzona.

Aanbestedingsprocedures zijn gestart voor de wegenprojecten A59 Rosmalen–Geffen en N31 Leeuwarden–Drachten, en voor het project Afvalwaterzuivering Delfland⁴.

Voor de projecten HSL-Zuid Infraprovider en HSL-Zuid Vervoer zijn inmiddels PPS-contracten tussen het Rijk en de betreffende private consortia gesloten.

Er is geen informatie beschikbaar over uitgevoerde evaluaties per project. Het Kenniscentrum heeft begin 2002 een evaluatie van het PPS-beleid uitgevoerd. Ten tijde van de afronding van het Rekenkameronderzoek was de uitkomst hiervan nog niet bekend⁵.

¹ Design-Built-Finance-Maintain-contracten.

² Inclusief projecten waarvan nog niet zeker is of zij doorgaan en/of waarvan de ramingen nog zeer tentatief zijn.

³ Deze moest ten tijde van het onderzoek nog ondertekend worden.

⁴ Haagse agglomeratie Hoogheemraadschap Delfland.

⁵ Inmiddels is hierover op 2 mei 2002 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

3.4.3 Inzet PPS-faciliteit

In het jaar 2000 is aan 7 projecten een bedrag van ongeveer € 17 miljoen¹ uit de PPS-faciliteit toegekend. In 2001 ging het om 12 projecten en een bedrag van ongeveer € 7 miljoen². Van de negentien projecten voldoen vijftien projecten aan de verwachtingen sinds het toekennen van het bedrag uit de PPS-faciliteit.

Van de negentien projecten voldeden vier projecten niet aan de verwachtingen.

Het project Metroshuttle Kop van Zuid is van de projectenlijst verdwenen, vanwege gebrek aan private belangstelling;

Het project Kenniswijk verdwijnt waarschijnlijk van de projectenlijst, omdat a) het beoogde financiële instrument een gewone rijkssubsidie wordt en het project daardoor niet voldoet aan de kabinetsdefinitie van PPS, en b) het PPS-proces in een impasse is geraakt;

De voortgang van het project Nieuwe Hollandse Waterlinie valt tegen bij de verwachtingen en zal in tegenstelling tot de voorwaarden die gesteld zijn bij de toekenning van de bijdragen uit de PPS-faciliteit op korte termijn niet tot resultaten leiden;

Bij het project N201 ontbreekt het nog steeds aan bestuurlijk commitment, waardoor waarschijnlijk niet voldaan kan worden aan de verwachtingen.

3.4.4 Advisering en kennisoverdracht

Bij zes projecten waarbij het Kenniscentrum PPS geadviseerd heeft, zijn concrete resultaten behaald. Voor de overige prioritaire projecten (17) en de projecten met perspectief geldt echter dat de voortgang moeizamer verloopt dan verwacht. Voor een aantal projecten, met name voor de projecten met perspectief, ziet de toekomst er somber uit.

Het Kenniscentrum PPS verzorgt opleidingen. Verder is een aantal brochures en handleidingen opgesteld over PPS in het algemeen, over aanbesteden, benefit sharing en concessies en over de besluitvormingsinstrumenten PPC en PSC. In samenwerking met het Ministerie van VROM en het Ministerie van V&W heeft het Kenniscentrum PPS het instrument de publiek-publieke overeenkomst ontwikkeld. Daarnaast ontwikkelt het Kenniscentrum PPS een contractueel model voor het instrument benefit sharing aan de hand van de ervaringen uit de projecten Rijkswerf Willemsoord en het Nieuwe Sleutelproject Rotterdam CS.

In begrotingshoofdstuk IX B Financiën 2002 wordt aangegeven dat de bruikbaarheid van het ontwikkelde beleidskader en instrumentarium getoetst gaat worden door middel van evaluaties. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Het Kenniscentrum PPS richtte zich bij het ontwikkelen van instrumenten en de advisering vooral op PPS volgens het concessiemodel en dan met name op het DBFM-contract. Dit wordt ook nog eens bevestigd in de brief *PPS Actueel* van augustus 2001 van de minister van Financiën. Dit heeft vrijwel zeker ook te maken met het feit dat Nederland sterk geënt is op de beleidspraktijk in het Verenigd Koninkrijk. Daar wordt PPS voornamelijk in DBFM-contracten vormgegeven.

Hierdoor is een specifieke invulling gegeven aan de definitie van PPS, namelijk dat aan elke gekozen uitvoeringsconstructie een financieringsconstructie (de «F» in DBFM) gekoppeld moet zijn. Deze financieringsconstructie zorgt voor prikkels ten aanzien van een efficiënte risico-beheersing door private partijen, wat leidt tot een doelmatig PPS-arrangement. Indien financiering losgekoppeld wordt van risico-

¹ Exacte bedrag is € 17 045 454.

² Exacte bedrag is € 7 161 363.

spreiding bestaat er in deze opvatting dus geen prikkel en wordt het hele arrangement ondoelmatig.

PPS wordt geacht tot meer doelmatigheid te leiden bij projecten, waarbij de kosten gespreid kunnen worden over de economische levensduur (life-cycle-costs). Wanneer bijvoorbeeld een wegenproject een hogere beheer-component en/of onderhouds-component heeft, zou een PPS-constructie meer voor de hand liggen dan bij een wegenproject, waarbij de kosten zich vooral concentreren op het ontwerp en de aanleg (Design and Build). Doordat de private partij zelf zorg draagt voor de financiering van het project, ontstaat er een prikkel om gedurende de looptijd van het project de kosten en risico's zo efficiënt mogelijk te beheersen.

Het door het Kenniscentrum PPS ontwikkelde beleidskader en instrumentarium is niet binnen elk beleidsterrein bruikbaar. Binnen bepaalde beleidsterreinen cq beleidsclusters is nauwelijks sprake van PPS volgens het concessiemodel, maar wel van PPS-allianties. Het betreft hier met name clusters als Stedelijke Ontwikkeling en Groene Infrastructuur. Binnen deze clusters is een belangrijk motief voor samenwerking met private partijen niet alleen de kennis van deze partijen, maar ook hun strategische grondbezit. Er is voor projecten binnen de clusters Stedelijke Ontwikkeling en Groene Infrastructuur dan ook vaak geen sprake van een mogelijke vergelijking tussen publieke uitvoering en uitvoering via PPS. De meerwaarde moet dan ook ontwikkeld worden tijdens de samenwerking.

Daarnaast worden door ministeries kritische kanttekeningen geplaatst bij het potentieel aan mogelijkheden van PPS volgens het concessiemodel. Over het cluster Transportinfrastructuur wordt door Rijkswaterstaat opgemerkt dat alleen projecten in aanmerking komen voor PPS volgens het concessie-model die een duidelijk afgebakend geheel vormen. Het gaat hier dan met name om projecten zoals HSL-Zuid. Voor de wegenprojecten wordt door Rijkswaterstaat opgemerkt dat het niet wenselijk is voor het beheer van het totale Nederlandse wegennet, om verschillende delen van dat wegennet in privaat beheer te geven. Dit zou niet efficiënt zijn en de beleidsvrijheid ten aanzien van het beheer van het totale wegennet beperken.

3.4.5 Bevorderende en belemmerde factoren

Het Rijk onderscheidt een aantal voorwaarden waaraan een PPS-project moet voldoen om een kans van slagen te hebben. Het gaat hierbij om heldere en gemeenschappelijke doelstellingen, bestuurlijk commitment, aanwezigheid van publieke financiële middelen, zicht op meerwaarde en efficiencywinst, overdraagbaarheid van risico's en interesse van private partijen. Deze voorwaarden kunnen bij aanwezigheid gezien worden als bevorderende factoren en bij afwezigheid als belemmerende factoren. Hoewel deze factoren voor PPS in het algemeen worden onderscheiden, treden volgens de literatuur en het onderhavige onderzoek van de Algemene Rekenkamer verschillen op wanneer naar de belemmerende en bevorderende factoren per type PPS gekeken wordt. Bij PPS-projecten volgens het concessiemodel is meestal sprake van rijksprojecten, waarbij het Rijk de regie in handen heeft. Het Rijk bepaalt in belangrijke mate de outputspecificatie en hoe deze output door middel van aanbesteding in de markt wordt gezet. De belangrijkste factoren bij deze vorm van PPS zijn het vermogen van het Rijk om het project zo te definiëren dat meerdere private partijen bereid zijn een bod uit te brengen en dat er voldoende concurrentie gemobiliseerd kan worden, zodat er een prijs tot stand kan komen die in vergelijking met de kosten van een traditionele uitvoering interessant is voor het Rijk.

Bij PPS-projecten volgens het alliantiemodel gaat het om combinatieprojecten. Daarbij delen verschillende overheden en private partijen de regie. De outputspecificatie van het project is het resultaat van de samenwerking tussen publieke partijen onderling en tussen publieke en private partijen.

Naarmate private partijen meer blokkeermacht hebben, bijvoorbeeld door strategisch grondbezit, komt de regie sterker in handen te liggen van private partijen. Dit betekent dat overheden bereid moeten zijn hun doeleinden te coördineren en tot onderlinge afstemming te komen. Bij alliantieprojecten is het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokken partijen, het onderkennen van wederzijdse belangen en de vormgeving van het samenwerkingsarrangement (procesarchitectuur) van groter belang dan bij concessieprojecten.

Een voorbeeld van onderzoek naar belemmerende en bevorderende factoren van PPS uit het buitenland:

In het rapport *Public Private Partnerships, the governments approach (2000)* blijkt de Britse regering terug op de ervaringen in de beginjaren van PFI, de private uitvoering van publieke taken. Waarom leverde PFI in de eerste jaren niet op wat er van werd verwacht?

- De Britse regering hanteerde een te sterk gestandaardiseerde benadering waarmee het potentiële nut van PFI voor kapitaalinvesteringen werd vastgesteld. Hiermee werd geen recht gedaan aan de specificiteit van elk project;
- De publieke sector was in de beginjaren nog onvoldoende in staat dit type complexe aanbestedingsprocedures goed te managen;
- De publieke sector bezat nog te weinig commerciële kennis en ervaring. Dit kwam soms zelfs al tot uiting bij het selecteren van gekwalificeerde adviseurs;
- De vaak inflexibele input specificaties beperkten de speelruimte om Value for Money te realiseren en om innovatie en synergie tussen ontwerp- en de uitvoeringsfase (design en operate) te realiseren;
- Er werd een te lage prioriteit aan investeringsprojecten gegeven.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Er heeft sinds 1993 een verschuiving in de beleidsdoelstelling van PPS plaatsgevonden. Het kabinet formuleerde in het Beleidskader Private Financiering nog een tweeledig motief, namelijk de behoefte aan additionele financiering en de wens tot vergroting van de doelmatigheid bij realisatie en exploitatie van infrastructurele projecten. In de nota *Meer Waarde door Samen Werken* staat de doelstelling meerwaarde centraal: meer kwaliteit voor dezelfde prijs of dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs. Het huidige PPS-beleid neemt in opzet expliciet afstand van PPS als financieringsinstrument. De Algemene Rekenkamer ondersteunt deze lijn: immers de Staat kan altijd goedkoper lenen dan de private sector.

De algemene beleidsdoelstelling, de nader geoperationaliseerde doelstellingen en de daaraan gerelateerde activiteiten van het huidige PPS-beleid zijn voldoende duidelijk geformuleerd. De Algemene Rekenkamer constateert echter wel een spanning in het beleid tussen de instrumentele benadering van PPS en de operationele doelstelling (beleidsmatige verbreding). De wenselijkheid van de toepassing van PPS hangt immers af van de aangetoonde meerwaarde.

De geformuleerde prestatie-indicatoren zijn kwantitatief voldoende meetbaar geformuleerd (aantal PPS-overeenkomsten, etc.). Dat geldt niet voor de indicator «kwaliteit van de afgesloten overeenkomsten». Er zijn geen streefwaarden aan de prestatie-indicatoren verbonden. Dit wordt ook onderkend in begrotingshoofdstuk IXB Financiën van 2002, waar in de VBTB Groeiparagraaf wordt aangegeven dat voor de operationele doel-

stellingen van publiek-private financiering onderzocht zal worden of het mogelijk is streefwaarden op te nemen.

De operationele doelstelling van PPS, zoals geformuleerd in het Regeerakkoord 1998 en de nota *Meer Waarde door Samen Werken* geeft de verbreding van de PPS-praktijk weer. In de door het kabinet gehanteerde definitie van PPS gaat het om verschillende samenwerkingsvormen: concessie- en alliantiemodel en toe te passen financiële instrumenten. In de praktijk zijn de inspanningen van het Kenniscentrum vooral gericht geweest op één type PPS, namelijk het concessiemodel en daarbinnen op het DBFM-contract. Mede als gevolg daarvan is er een beperkte voortgang en realisatie van PPS-projecten en toepassing van nieuwe financiële instrumenten op rijksniveau. Een andere factor die daarbij een rol speelde was het ontbreken van bestuurlijk draagvlak voor PPS-projecten (bestuurlijk commitment). Sinds 1998 is één contract gesloten met beschikbaarheidsvergoeding (HSL-Zuid Infraprovider). Een klein aantal projecten verkeert in de contracteringsfase, maar voor het overgrote deel betreft het plannen. In totaal gaat het om een (geraamd) bedrag van circa € 3,5 miljard aan rijksmiddelen, waarvan € 2,3 miljard betrekking heeft op beschikbaarheidsvergoedingen voor DBFM-contracten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de uitvoering van beleid meer in overeenstemming te brengen met de doelstelling.

3.6 Reactie ministers

De minister van Financiën stelt in zijn reactie dat het onderzoek een goede aanvulling is op de evaluatie, die het kabinet uitvoerde naar het ingezette PPS-beleid. Deze evaluatie is inmiddels naar de Tweede Kamer gestuurd. De conclusies in deze evaluatie over de voortgang sluiten aan bij het beeld in het Algemene Rekenkamerrapport. De minister wil nu doorzetten en de goede instrumentele basis die is gelegd en de ervaringen die zijn opgedaan in de eerste PPS-projecten omzetten in verdere resultaten. De minister acht het van wezenlijk belang de PPS-kennis verder uit te bouwen en binnen de vakdepartementen te verankeren. Daarbij neemt de minister het merendeel van de aanbevelingen van het Algemene Rekenkamerrapport mee (zie bijlage 1).

De minister van Financiën onderschrijft de conclusies over de voortgang van PPS. Het was de intentie om de afgelopen drie jaar meer transacties af te sluiten. De minister merkt daarbij echter op dat het doel niet was het zoveel mogelijk toepassen van PPS, maar ervoor zorgen dat PPS voor de rijksoverheid een geaccepteerd alternatief is voor de uitvoering van overheidstaken. De minister is het ook eens met de aanbeveling de uitvoering van het PPS-beleid in lijn te brengen met de doelstelling van gecontroleerde verbreding. De minister is van plan om naast DBFM ook andere vormen van PPS verder uit te diepen. Het PPS-bureau van LNV houdt zich al specifiek bezig met alliantievormen van PPS. De minister zal nader bezien hoe de interdepartementale samenwerking met betrekking tot PPS in de vorm van allianties gestalte kan krijgen zonder de deskundigheidsbevordering op rijksniveau te versnipperen.

Het verbaast de minister dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport niet rept over de leerzame ervaringen die zijn opgedaan bij de aanbesteding van de concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid. Het wordt zelfs niet meegenomen in de opsomming van succesvol afgesloten contracten. De minister is van mening dat dit PPS-project succesvol is geweest.

3.7 Nawoord

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het Kabinet een belangrijk deel van haar aanbevelingen meeneemt bij het uitzetten van het vervoltraject van PPS. Zij zal dit met belangstelling blijven volgen.

De Algemene Rekenkamer wil met haar onderzoek een bijdrage leveren aan het leerproces en heeft vooral gekeken naar zaken die verbetering behoeven. Zij kan zich voorstellen dat als gevolg hiervan het rapport op onderdelen een negatieve indruk wekt.

De concessie over de HSL vervoer is behandeld in deel 2 van het rapport in relatie tot de HSL-Zuid Infraprovider. De vervoersconcessie HSL is naar de mening van de Algemene Rekenkamer een traditionele concessie en geen PPS in de vorm van een DBFM-contract danwel alliantie. Zij meent dat het een vertekend beeld geeft om dit project als PPS te beoordelen.

4 BESLUITVORMING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorbereiding van, en besluitvorming over PPS-projecten en de inzet van specifieke financiële instrumenten daarbij. Twee aspecten zullen worden behandeld: het bepalen van de financieel-economische meerwaarde en het begrotingsproces van PPS-projecten. Het accent ligt daarbij op de besluitvorming over concessies/DBFM-contracten en beschikbaarheidsvergoeding, omdat het enige rijksproject waarvan de besluitvorming ten tijde van het onderzoek was afgerond (HSL-Zuid Infraprovider) dit type betrof.

4.2 Financieel-economische meerwaarde

4.2.1 Achtergrond

In het *Beleidskader Private Financiering* werd aan de voorbereiding van PPS-besluiten niet of nauwelijks aandacht besteed. De nota *Meer Waarde door Samen Werken* staat hier echter uitgebreid bij stil. PPS zou alleen dan te prefereren zijn wanneer er meetbare voordelen te behalen zijn. Om deze meetbare voordelen inzichtelijk te maken, worden twee besluitvormingsinstrumenten geïntroduceerd: de Publiek Private Comparator (PPC) en de Publieke Sector Comparator (PSC)¹.

Op basis van deze instrumenten kan volgens de nota een rationele afweging worden gemaakt tussen publieke uitvoering en uitvoering middels PPS. Deze instrumenten zijn door het Kenniscentrum recent uitgewerkt in handleidingen.

4.2.2 Vergelijkingsinstrumenten: PPC en PSC

Indien een project in principe in aanmerking komt voor PPS, dient de *Publiek Private Comparator (PPC)* om te analyseren of deze wijze van uitvoeren al dan niet efficiencyvoordelen zou opleveren. Daartoe wordt een brede verkenning en een globale financiële inschatting uitgevoerd op basis van de voor- en nadelen en de eventueel commercieel aantrekkelijke kanten van PPS in vergelijking met traditionele publieke uitvoering. Verder worden per fase van het project de verschillen in kosten en opbrengsten van de twee alternatieven geanalyseerd en op geld gewaardeerd. Om het bedrijfsleven te interesseren wordt soms een consultatie georganiseerd om de mogelijke efficiencywinsten te inventariseren, maar ook om te peilen hoe het bedrijfsleven tegenover een PPS en bij behorende financie-

¹ In het Engels aangeduid als de Public Private Comparator en de Public Sector Comparator.

ring staat. Het inschakelen van onafhankelijke deskundigen in dit stadium is niet ongebruikelijk.

De uitkomst van een PPC blijft een grove schatting, aangezien het gaat om een tamelijk complex proces, waarbij veel aannames over de verre toekomst niet anders dan speculatief kunnen zijn. Wanneer uit de PPC blijkt dat PPS de voorkeur verdient, dan is een meer nauwkeurige berekening nodig om de uitgebrachte biedingen op het aanbestede PPS-arrangement te kunnen beoordelen. Deze berekening wordt gedaan met behulp van de zogenaamde *Publieke Sector Comparator (PSC)*. De PSC werkt de kostenraming van het publieke alternatief nader uit.

Voorbeeld PSC HSL-Zuid Infraprovider:

Bij dit project worden alle kosten die de overheid (uitvoering, beheer en exploitatie) zou maken voor een periode van 30 jaar teruggebracht tot één contant bedrag op het moment van aanvang van uitvoering van het werk. De kosten van de bouw, het onderhoud door de jaren heen, de gehele exploitatie en de opbrengsten worden op geld gewaardeerd in de tijd en tegen een bepaalde disconteringsvoet contant gemaakt. Voorts worden alle denkbare risico's die het project met zich meebrengt op geld gewaardeerd. Hierbij kan gedacht worden aan: het ontwerprisico, het bouwrisico, vertragingen, kostenoverschrijdingen, performancerisico's (de onzekerheid over de beschikbaarheid), milieurisico, juridische risico's, wetgevingsrisico's, inflatierisico's, aansluitingsrisico's op andere projecten.

Aan de hand van de PSC kan beoordeeld worden of de private offertes daadwerkelijk tot efficiëntiewinst zullen leiden. Wanneer de laagste private bieding hoger is dan het niveau van de PSC dient het project op grond van het efficiencycriterium traditioneel gefinancierd en gerealiseerd te worden.

4.2.3 Kanttekeningen opzet

De Algemene Rekenkamer heeft commentaar gegeven op concept-versies van de handleiding PPC en PSC van het Kenniscentrum. Zij maakte een opmerking bij de gehanteerde disconteringsvoet. Daarin wordt afgeweken van het rijksbeleid dat is gebaseerd op aanbevelingen van de Studiegroep Heroverweging Disconteringsvoet van het Ministerie van Financiën. Ook plaatst de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de wijze waarop volgens de handleiding PPC verschillende risico's moeten worden gewaardeerd¹. Zij verwacht tevens dat de handleiding niet zonder de inschakeling van externe deskundigheid kan worden toegepast.

Het instrument PSC wordt toegepast bij de besluitvorming over individuele projecten. In het geval van PPS van onderdelen van netwerken (bijvoorbeeld wegen en spoorlijnen) zou ook de gevolgen voor de efficiency van het netwerkmanagement als geheel dienen te worden meegerekend. Versnippering van beheer en exploitatie kan leiden tot efficiencyverlies. Er dient voor het uitvoeren van de PSC een reële terugvaloptie in de vorm van de publieke variant te zijn. Dit is ook essentieel in de onderhandelingen met private partijen.

De Britse Rekenkamer, de National Audit Office (NAO), betoogt dat de besluitvorming over PPS-projecten (PFI) nooit alleen gebaseerd mag zijn op een vergelijking met behulp van de PSC. Volgens de NAO heeft de PSC ten onrechte de pretentie uiterst precies te zijn, aangezien de onderliggende cijfers doorgaans een grote onzekerheidsmarge kennen. Het belang van de uitkomsten van de PSC/PPC mag daarom niet overdreven worden, te meer daar de comparators geen rekening houden met niet-financiële factoren die relevant zijn voor de besluitvorming. De NAO beveelt daarom ook aan om uitspraken met een absoluut karakter over de te realiseren meerwaarde te voorkomen.

¹ De voorgestelde waarderingsmethode kan volgens de Algemene Rekenkamer leiden tot irrationele besluitvorming: namelijk een lagere risicopremie voor een ongunstiger risico.

Benadrukt wordt dat de PSC alleen de theoretische inschatting van de publieke life-cycle-kosten representeert, maar geen uitgewerkt (publiek) alternatief vormt, die als reële terugvaloptie kan dienen wanneer moet worden afgezien van een PPS-oplossing. Daarvoor zou volgens de NAO een zogenoemde «Best Alternative Solution» ontwikkeld moeten worden.

4.2.4 Toepassing bij verschillende typen

De PPC en PSC zijn vooral van toepassing wanneer een vergelijking gemaakt kan worden met een meer traditionele manier van projectrealisatie (traditionele of innovatieve aanbesteding). Het gaat dan met name om PPS volgens het concessiemodel. Voor PPS volgens het alliantiemodel is het per definitie lastig om de financieel-economische meerwaarde te berekenen, omdat het hier gaat om unieke vormen van samenwerking die niet vergeleken kunnen worden met een meer traditionele uitvoering van publieke investeringsprojecten. De meerwaarde kan zich tijdens de samenwerkingsperiode ontwikkelen en staat dus niet op voorhand vast.

4.2.5 Toepassing in de praktijk

Het instrument PPC is tot nu toe in de praktijk toegepast bij de projecten N31, HSL-Zuid Infraprovider en één pilotproject huisvesting scholen. De PSC is toegepast bij de HSL-Zuid Infraprovider en de A59. De Algemene Rekenkamer onderzocht de toepassing van het instrument PSC bij het project HSL-Zuid Infraprovider. Zij plaatst een aantal kanttekeningen. De rol van de PSC in de besluitvorming, het proces van bijstellingen en de verwerking van kwalitatieve overwegingen in de PSC is onduidelijk. In de PSC zijn voorts de (aanzienlijke) advieskosten in de voorbereidingsfasen niet meegerekend. Als gevolg daarvan vindt de Algemene Rekenkamer de onderbouwing van de meerwaarde van PPS in de besluitvorming over de HSL-Zuid Infraprovider niet overtuigend. De informatievoorziening van de Tweede Kamer over de «behaalde» kwantitatieve meerwaarde (efficiencywinst) dient ook genuanceerder plaats te vinden dan nu het geval is geweest. Dat geldt ook voor de informatievoorziening over de risicoverdeling (zie ook deel 2 van dit rapport).

Volgens de NAO is PFI minder geschikt voor projecten waarbij verbetering van de kwaliteit doorslaggevend is. Dit blijkt in de praktijk vaak een prijsopdrijvend effect te hebben. Het blijkt dan een probleem om kwalitatieve criteria te operationaliseren in het PFI-contract om de meerwaarde te onderbouwen. PFI-contracten beperken zich dan ook doorgaans tot financiële aspecten.

4.3 Begrotingsproces

4.3.1 Algemeen

Het Rijk maakt tot nu toe ramingen op basis van traditionele publieke uitvoering van investeringsprojecten. Daarbij wordt niet gekeken naar de life-cycle-kosten van projecten, maar naar de lumpsum kasuitgave. Daarnaast prijst het Rijk bepaalde risico's niet, die de private sector wel calculeert.

Hoewel de kosten van projecten bij PPS tot op zekere hoogte inzichtelijker worden maakt de spanning met de traditionele manier van ramen het begrotingsproces bij besluitvorming over PPS-projecten complexer en minder transparant. De bevindingen over HSL-Zuid Infraprovider illustreren dat.

4.3.2. *Ramingen versus PSC*

Wanneer het Rijk door middel van de PSC de publieke uitvoering vergelijkbaar maakt met uitvoering door private partijen, dan leidt dit automatisch tot een hogere inschatting van de kosten voor een project dan bij een traditionele raming. Wanneer het opstellen van een PSC als voorwaarde wordt gesteld voor een bepaald project, dan dient hier rekening mee gehouden te worden. Dit geldt in het bijzonder bij projecten waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een bepaald project wordt gelegd bij een provincie, zoals bij het project A59 Rosmalen–Geffen. Wanneer het Rijk het gereserveerde bedrag in de begroting ten opzichte van een decentrale overheid als uiterste limiet wil hanteren, terwijl er ook een PSC opgesteld gaat worden (wel of niet op voorspraak van het Rijk) kan hierdoor onduidelijkheid ontstaan over welke bijdrage vanuit het Rijk aan het project verwacht kan worden. Immers de verschillende manieren van het berekenen van de publieke uitvoeringskosten leiden tot een discrepantie tussen de referentiewaarde berekend met de PSC en de begrotingsraming.

In de publiek-publieke overeenkomst tussen het Rijk en de Provincie Noord-Brabant over de A59 Rosmalen–Geffen zijn geen afspraken vastgelegd over het gebruik en de kwaliteit van de PSC en over de bij overschrijding van het gereserveerde bedrag te volgen procedure.

4.3.3 *Verwerken efficiencywinst*

Door de minister van Financiën zijn richtlijnen vastgelegd voor de budgettaire verwerking van PPS-projecten. Een belangrijk element daarin is dat het vakministerie de door middel van PPS behaalde efficiencywinst mag behouden¹ en mag inzetten voor andere projecten. Aangezien deze winst bepaald wordt op basis van de PSC dient daaraan ook in dit verband eisen te worden gesteld. De praktijk van dit moment voldoet daar nog niet aan (zie ook deel 2 van dit rapport).

4.3.4 *Baten-lastenstelsel*

De budgettaire verwerking van PPS-projecten is niet eenvoudig binnen het vigerende verplichtingen-kasstelsel van het Rijk. Dit stelsel biedt nauwelijks ruimte om de gevolgen van een meerjarige afspraak transparant in de begroting te verwerken. De invoering van het baten-lastenstelsel (voorzien in 2006) zal mogelijk voor de budgettaire verwerking van investeringsprojecten in het algemeen en PPS-projecten in het bijzonder een verbetering inhouden ten opzichte van het huidige stelsel. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er binnen het huidige systeem nog geen PPS-project daadwerkelijk budgettair is ingepast. Dit gaat voor het eerst gebeuren in de begroting 2003 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de HSL-Zuid Infraprovider. De ervaringen die hiermee worden opgedaan kunnen meer inzicht bieden in de voor- en nadelen van invoering van het baten-lastenstelsel.

Het baten-lastenstelsel vergemakkelijkt naar verwachting de budgettaire verwerking van (rijks)bijdragen aan PPS-projecten doordat de kosten centraal komen te staan, maar biedt geen garanties voor kostenbeheersing bij PPS-projecten voor het Rijk. Immers, ook bij toepassing van het baten-lastenstelsel moet rekening gehouden worden met de overdracht van risico's en kwaliteitsverbetering bij PPS-projecten welke tot extra kosten kunnen leiden ten opzichte van de ramingen in de begroting.

¹ Geraamde bedragen voor investeringen en onderhoudskosten die vrijvallen door een pps-constructie worden na aftrek van geraamde efficiëntiewinst ten gunste van de staatsschuld gebracht.

Het Engelse parlement wordt twee keer per jaar geïnformeerd over lange termijn verplichtingen die in het kader van PFI zijn aangegaan. De Treasury (Britse ministerie van Financiën) heeft in samenwerking met de NAO richtlijnen opgesteld waarin onder meer op de informatievoorziening aan het parlement wordt ingegaan daar waar deze afwijken van de afspraken die in het document «*Standardisation of PFI Contracts*» (Treasury Taskforce, juli 1999) zijn gemaakt. (bron: PPP, the governments approach, 2000, p. 33).

4.4 Conclusies en aanbevelingen

In tegenstelling tot het beleid in 1993 is in het huidige beleid ook aandacht voor de voorbereiding van de besluitvorming over de toepassing van PPS. De ontwikkeling van de instrumenten PPC en PSC voor een betere financieel-economische afweging van de toepassing van DBFM-contracten beschouwt de Algemene Rekenkamer op zichzelf positief¹. Zowel in de opzet als in de toepassing van het instrument PSC bij het project HSL-Zuid Infraprovider plaatst de Algemene Rekenkamer echter kritische kanttekeningen.

De Algemene Rekenkamer zet vraagtekens bij de wijze waarop in de handleidingen PPC en PSC met verschillende risico's wordt omgegaan. Zij vraagt zich tevens af hoe in het instrument rekening kan worden gehouden met de gevolgen voor de efficiency van het netwerkbeheer. Ook acht zij het belang van het ontwikkelen van een reële (publieke) terugvaloptie onderbelicht.

De rol van de PSC in de besluitvorming, het proces van bijstellingen en de verwerking van kwalitatieve overwegingen in de PSC is in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider onduidelijk geweest. Als gevolg daarvan vindt de Algemene Rekenkamer de onderbouwing van de efficiencywinst van PPS van dit project niet overtuigend. De informatievoorziening van de Tweede Kamer over de «behaalde» kwantitatieve meerwaarde (efficiencywinst) dient ook genuanceerder plaats te vinden dan nu het geval is geweest. Dat geldt ook voor de informatievoorziening over de risico-verdeling. De Algemene Rekenkamer beveelt aan zowel de opzet en toepassing als de rol en de beperkingen in de besluitvorming van de instrumenten PPC en PSC te verduidelijken.

De budgettaire verwerking van PPS-projecten is niet eenvoudig binnen het vigerende verplichtingen-kasstelsel van het Rijk. De begroting beperkt zich tot trajecten en investeringskosten van 5 jaar, terwijl PPS-projecten zich uitstrekken over 30 jaar en uitgaan van life-cycle-kosten. Bovendien gaat het bij PPS-projecten om het overdragen van risico's aan private partijen waarvoor het Rijk, als zij die zelf draagt, geen kosten in rekening brengt. Hoewel de kosten van projecten bij PPS tot op zekere hoogte inzichtelijker worden, maakt de spanning met de traditionele manier van ramen het begrotingsproces bij besluitvorming over PPS-projecten complexer en minder transparant.

Aanbevolen wordt de taakstellende ramingen voor (potentiële) PPS-projecten in de begroting meer in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke kosten in de publieke en private variant.

Bij (PPS-)projecten die onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden worden uitgevoerd kan een probleem ontstaan als het door het Rijk voor die projecten gereserveerde bedrag discrepanties vertoont met de decentraal berekende publieke variant (PSC) en private biedingen. In de publiek-publieke overeenkomst tussen het Rijk en de Provincie Noord-Brabant over de A59 Rosmalen–Geffen zijn geen afspraken vastgelegd over het gebruik en de kwaliteit van de PSC en over de bij overschrijding

¹ Zie ook aanbevelingen Rekenkamer in onderzoek Noord- en Wijkertunnel.

van het gereserveerde bedrag te volgen procedure. Om te voorkomen dat discrepantie tussen taakstellende raming en PSC tot problemen leidt bij projecten, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om duidelijke afspraken over het gebruik en de kwaliteit van de PSC en over de bij overschrijding van het gereserveerde bedrag te volgen procedure vast te leggen in publiek-publieke overeenkomsten met decentrale overheden.

Door de minister van Financiën is als richtlijn vastgelegd dat ministeries de door middel van PPS «behaalde» efficiencywinst mogen behouden en mogen inzetten voor andere projecten. Aangezien deze winst bepaald wordt op basis van de PSC-raming dient daaraan ook in dit verband eisen te worden gesteld. De praktijk van dit moment voldoet daar nog niet aan.

Het verdient tevens aanbeveling om in de onderscheiden begrotingen van de ministeries bij het onderdeel «Budgettaire gevolgen van beleid» inzichtelijk te maken welk deel van het begrotingsgeld voor langere termijn is, danwel zal worden, vastgelegd door middel van PPS-contracten en welke periode dit betreft.

Invoering van het baten-lastenstelsel zal enerzijds een beter inzicht geven in, en een betere afweging van de (kosten van) financiering van investeringen en onderhoud. Anderzijds zou het zicht van de Tweede Kamer op de totale kasstromen die gemoeid zijn met investeringen en het effect daarvan op het budget over meerdere jaren beperkt kunnen worden. Dit is afhankelijk van de uitwerking van het stelsel, die op dit moment nog onderwerp van discussie is.

4.5 Reactie ministers

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport naar het oordeel van de minister van Verkeer en Waterstaat onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de opzet en toepassing van de PSC/PPC bij de HSL-Zuid Infraprovider niet voldoende zijn geweest. Evenmin heeft zij in ogen van de Algemene Rekenkamer helder gemaakt welke verbeteringen in dit instrument nog nodig en mogelijk zijn. In algemene zin kan de minister echter de aanbeveling tot verdere verbetering van opzet en toepassing van de PPC en PSC onderschrijven. Deze instrumenten zijn nog niet uit ontwikkeld, en de ervaringen van gebruikers bij de verschillende projecten zullen in de toekomst nog tot verbeteringen kunnen leiden.

De minister van Financiën onderkent het probleem van de budgettaire verwerking van PPS-projecten. Het op voorhand inpassen van de kosten verbonden met de levenscyclus van een project en de bijbehorende afkoop van risico's is moeilijk binnen het huidige verplichtingen-kasstelsel.

De minister van Verkeer en Waterstaat acht het niet goed uitvoerbaar om, zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, taakstellende ramingen in de begroting voor (potentiële) PPS-projecten meer in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke kosten in de publieke en private variant. De vormgeving en wijze van budgettaire verwerking van PPS-projecten wijkt fundamenteel af van die voor publiek gefinancierde projecten, zeker in het huidige verplichtingen-kasstelsel, zoals ook de Algemene Rekenkamer aangeeft. Daarnaast is de minister van V&W van mening dat een vergaande mate van zichtbare risicobeprijzing in de begrotingsramingen de onderhandelingspositie van de overheid in het aanbestedingstraject ernstig schaadt. De problematiek van de budgettaire inpassing heeft niettemin volgens de minister van Financiën de nodige aandacht en er wordt gewerkt aan een oplossing. De geplande invoering van het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid kan hieraan bijdragen.

De minister van V&W acht ook de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer niet goed uitvoerbaar om in de onderscheiden begrotingen zichtbaar te maken welk deel van het begrotingsgeld is of zal worden vastgelegd door middel van PPS-contracten, en voor welke periode. Op voorhand is meestal niet aan te geven of en hoe een project uiteindelijk door middel van een PPS zal worden vormgegeven. Wel is de minister van V&W bereid in de begroting/het MIT aan te geven voor welke projecten naar PPS-vormgeving zal worden gestreefd.

De minister van Financiën acht het niet zinvol om met decentrale overheden afspraken te maken over het gebruik en de kwaliteit van de door hen op te stellen PSC. Een PSC is niets meer of minder dan een raming over de gehele levensduur van het project. Deze raming geeft aan wat het kost om een bepaald programma van eisen te realiseren. Het taakstellend budget is de hoeveelheid geld die is vrijgemaakt voor een bepaald project. Mocht daar een verschil tussen bestaan dan heeft de overheid drie opties: budget ophogen, het programma van eisen verlagen of het project afblazen. Ongeacht de kwaliteit van de door de decentrale overheid opgestelde PSC zal de rijksoverheid zelf deze beslissing moeten nemen. De aanbeveling om een procedure hierover op te nemen in de publiek-publieke overeenkomst neemt de minister van Financiën over. De minister van V&W wijst er daarbij wel op dat publiek-publieke overeenkomsten onderling sterk uiteen kunnen lopen qua doelstelling en vormgeving.

4.6 Nawoord

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport een aantal concrete punten genoemd ter verbetering van de PSC. Zij verwijst naar haar opmerkingen over de opzet en toepassing van de PSC/PPC in deel 1 en deel 2 van haar rapport. Zij acht het daarbij van groot belang voor een goede vergelijking van publieke en PPS-variant dat alle kosten en opbrengsten meegewogen worden.

Zij stelt met tevredenheid vast dat aan de begrotingstechnische problemen van PPS-projecten gewerkt wordt. De discrepantie tussen de PSC en het taakstellend budget is een structureel vraagstuk, samenhangend met de systematiek van de PSC en specifieke kenmerken van PPS. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan om alles in het werk te stellen om daarin – hoewel dat wellicht niet eenvoudig is – een maximale transparantie te verkrijgen.

De Algemene Rekenkamer is het niet eens met de minister van V&W als zij zegt dat het moeilijk uitvoerbaar is om in begrotingen zichtbaar maken welk deel van het begrotingsgeld is of zal worden vastgelegd door middel van PPS-contracten, en voor welke periode. Dat geldt wellicht voor projecten waartoe de besluitvorming nog niet zo ver is, maar zeker niet voor projecten waarvoor al een contract is gesloten. De Algemene Rekenkamer doelt ook, en met name, op de laatste categorie. Zij verwijst daarbij naar de vergelijkbare praktijk in het Verenigd Koninkrijk.

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister van Financiën van plan is om in publiek-publieke overeenkomsten een procedure op te nemen over het eventuele gebruik en vereiste kwaliteit van de PSC en een procedure die gevolgd zal worden bij overschrijding van het gereserveerde bedrag.

5 BEHEERSING, TOEZICHT EN CONTROLE

5.1 Inleiding

De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid bij PPS-projecten en de daarmee samenhangende geldstromen varieert met het type PPS-project¹, de (financiële) instrumenten die worden ingezet en de fase waarin het project zich bevindt. Beheersing, toezicht en controle van PPS-projecten vindt plaats in de context van de algemene systemen van «control» van ministeries. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de specifieke aspecten van de toepassing van nieuwe financiële instrumenten in PPS-projecten.

5.2 Algemeen

De Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën heeft in juli 2001 een handreiking gemaakt die een algemeen kader geeft voor het (financieel) beheer van PPS-projecten, *PPS in control*. Beheersing van PPS (projecten) was volgens de DAR een blinde vlek bij de meeste departementale Accountantsdiensten (DAD's) en directies Financieel Economische Zaken (FEZ). De handreiking bevat checklists per fase van een PPS-project, onder andere verkenningsfase, planvorming en realisatie. Elke checklist behandelt de voorwaarden die een rol spelen bij specifieke thema's, zoals verantwoording en toezicht. De voorwaarden zijn onderscheiden in kritische voorwaarden en overige voorwaarden. De DAR stelt nadrukkelijk dat de handleiding niet verplichtend is, vanwege het unieke karakter van PPS-projecten (maatwerk). De Algemene Rekenkamer meent dat maatwerk niet uitsluit dat een checklist verplicht wordt afgelopen. In de uitwerking van de handleiding staat PPS volgens het concessiemodel (DBFM) centraal. PPS volgens het alliantiemodel is daarin onderbelicht. Daarnaast ontbreekt aandacht voor het aspect integriteit in de handleiding.

5.3 Concessies/DBFM-contracten

5.3.1 Voorbereiding

De totstandkoming van PPS volgens het concessie/DBFM- model met beschikbaarheids- of gebruiksvergoeding is een op zichzelf relatief transparant proces. De samenwerking wordt doorgaans gerealiseerd door middel van aanbesteding van een contract. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de risico's van beheer, toezicht en controle in de voorbereidingsfase met name liggen in de complexiteit van het besluitvormingsinstrument PSC (zie hoofdstuk 4) en het uiteindelijke contract, in samenhang met het vertrouwelijke karakter van het aanbestedingsproces.

Tijdens de voorbereidings- en besluitvormingsfase van de HSL-Zuid Infra-provider heeft het aan interne controle ontbroken en met name in de laatste fase van besluitvorming. Zo ging het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de financiële toets op de beschikbaarheidsvergoeding af op berekeningen van één (Engelse) externe consultant. Er was geen second opinion en geen interne verificatie door bijvoorbeeld de DAD of een externe accountant. Als reden werd hiervoor de vertrouwelijkheid van de aanbestedingsfase aangegeven. Het risico van het vroegtijdig uitlekken van informatie wilde men niet nemen, omdat daardoor de onderhandelingspositie van de Staat geschaad zou worden. Daardoor kon de DAD pas na het sluiten van het contract beschikken over de informatie benodigd voor het vellen van een oordeel.

¹ Dimensies hierin zijn o.a. alliantie- danwel concessiemodel en rijks-, lokaal of combinatieproject.

Overigens kan worden opgemerkt dat in de Procedureregeling grote projecten de betrokkenheid van de DAD bij grote PPS-projecten wel gewaarborgd is. Dat geldt niet voor PPS-projecten die buiten deze regeling vallen. Daar ligt dus mogelijk het risico van ontbrekende interne controle.

Bij de voorbereiding van het uiteindelijke contract voor de HSL-Zuid Infra-provider werd veelvuldig een beroep gedaan op verschillende externe adviseurs voor de benodigde expertise. Hierdoor heeft de Staat zich voor een goed beheer, toezicht en controle op de uitvoeringsfase van dit project afhankelijk gemaakt van deze externe expertise.

5.3.2 Uitvoering

In het geval van het HSL-Zuid Infraprovider-contract beschikt de Staat in opzet over voldoende instrumenten om toezicht te houden op de uitvoering en de naleving van de prestaties van de private uitvoerder, en om zonodig in te kunnen grijpen. Dit kan onder meer door de bepaling in het contract dat de Staat inzage heeft in de boekhouding van Infrasppeed. Het in dit geval zeer specifieke contractmodel stelt echter hoge eisen aan de deskundigheid van de bij het toezicht betrokken ambtenaren. Zij moeten de inhoud van het contract kennen om in voorkomende gevallen te weten wat de Staat te doen staat of om te kunnen anticiperen op veranderingen en complicaties. Er worden kortom zeer hoge eisen gesteld aan de inrichting en de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie die de Staat voor dit contract in stand moet houden.¹ Het Rijk zal voor zijn expertise dan ook voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van externe adviseurs. De kosten van desbetreffende adviseurs en daarmee van (het toezicht op de) uitvoering kunnen daarbij aanzienlijk zijn.

Wanneer de verantwoordelijkheid voor PPS-projecten bij decentrale overheden ligt, zoals bij de A59 Rosmalen–Geffen, gelden bovenstaande problemen des te meer, vanwege de in vergelijking met het Rijk beperktere mogelijkheden die decentrale overheden hebben om de risico's van beheer, toezicht en controle af te dekken. Bovendien krijgen decentrale overheden steeds meer de verantwoordelijkheid over infrastructurele (PPS-)projecten.

In het rapport «*Managing the relationship to secure a succesful partnership in PFI projects*» (november 2001) formuleert de NAO, na een analyse van 121 PFI projecten, een reeks aanbevelingen voor succesvolle publiek-private samenwerking. Een van deze aanbevelingen luidt dat de overheid al in een vroeg stadium van een project aandacht moet hebben voor contractmanagement. Daarbij moet onder meer worden nagedacht over flexibiliteit in het contract om te kunnen reageren op technologische vernieuwingen of veranderde vraag naar diensten. De NAO noemt de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel een belangrijk punt van zorg bij het contractmanagement. Zij wijst onder andere op de ontwikkeling en behoud van commercieel bewustzijn, en specifieke projectkennis bij ambtenaren. In de praktijk wordt er volgens de NAO te weinig geïnvesteerd in de kwaliteit van het personeel (door werving, opleidingen en trainingen). Ook zou er weinig aandacht zijn voor de continuïteit door overdracht van kennis van het ene project op het andere.

In het contract HSL-Zuid Infraprovider zijn verder voldoende mogelijkheden ingebouwd tot aanpassing bij veranderende omstandigheden. Een evaluatiemoment na een zekere looptijd is echter niet in het contract opgenomen.

5.3.3 Controle rechtmatigheid

Bij DBFM-contracten/concessies gaat het in vergelijking tot «gewone»

¹ Vanuit juridisch oogpunt moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat de Staat per definitie verantwoordelijk is voor tekortkomingen die het gevolg zijn van een gebrekkige (uitvoerings)organisatie.

aanbestedingen om zeer langlopende complexe contracten, waarin waarborgen voor het publieke belang zijn vastgelegd met specifieke rechtmatigheidsrisico's. Er is geen specifiek beleid ontwikkeld voor de controle op de rechtmatigheid van de geldstromen die met dergelijke projecten gemoeid zijn.

Wat betreft de controle op de rechtmatigheid beschouwt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het contract HSL-Zuid Infraprovider als een gewoon contract. Met ingang van de Verantwoording 2001 wordt de met het contract aangegane verplichting meegenomen in de controle op de financiële verantwoording.

5.4 Allianties/joint ventures

De regie over PPS-projecten volgens het alliantiemodel ligt bij verschillende partijen en kan ook wisselen per fase van het proces. Daarnaast bestaan er andersoortige afhankelijkheden van private partijen, zoals bijvoorbeeld (strategisch) grondbezit. Hierdoor is het inrichten van het proces om door middel van samenwerking te komen tot meerwaarde van groot belang. De controlrisico's doen zich dan ook voor, wanneer een goede vormgeving van het besluitvormings- en samenwerkingsproces ontbreekt.

5.4.1 Instrument benefit sharing

Het instrument benefit sharing kan door het Rijk worden toegepast wanneer de toekomstige waardestijging van de commerciële functies van een bepaald project, waaraan het Rijk een bijdrage beoogt te leveren, onzeker is.

Vanuit het oogpunt van goed koopmanschap wil het Rijk niet langer het risico lopen te investeren in projecten, waarvan de waardestijging die met behulp van overheidsgeld tot stand komt, volledig toevalt aan private partijen. Door benefit sharing te verbinden aan de te verlenen rijksbijdrage wordt de overheid in staat gesteld mee te delen wanneer de waardestijging van het project boven een bepaalde grens (benchmark) uitkomt.

De waardestijging van het project dient vooraf meetbaar gemaakt te worden door het definiëren van de te hanteren grondslagvariabele. Dit is een bedrijfseconomische resultaatvariabele, waarbij de verdeling tussen exploitant en subsidiegever is gekoppeld aan de ontwikkeling van die variabele. De benchmark is dan de norm ten aanzien van de gekozen grondslagvariabele die bepaalt boven welk niveau van gerealiseerd resultaat de overheid gaat meedelen.

5.4.2 Toepassing benefit sharing

Het instrument subsidie met benefit sharing wordt door het Rijk voornamelijk ingezet of beoogd bij combinatieprojecten. Het betreft dan projecten waarbij op lokaal of regionaal niveau sprake is van PPS volgens het alliantiemodel: de lokale overheden hebben samen met private partijen een juridische entiteit in het leven geroepen, die ingesteld is om de gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken. Voorbeelden hiervan zijn de Nieuwe Sleutelprojecten en het project Rijkswerf Willemsoord. Het Rijk subsidieert deze projecten, maar wenst niet het financiële risico te dragen van het slagen van deze projecten.

Een belangrijke voorwaarde die gesteld wordt aan de toepassing van het instrument benefit sharing wordt gevormd door de Algemene Wet Bestuursrecht, die bepaalt dat het voor de subsidieverstrekker alleen mogelijk is de subsidieontvanger te verplichten tot vergoeding van

vermogensvoordeel als het voordeel is veroorzaakt door de subsidieverstreking.

Omdat benefit sharing toegepast of beoogd wordt bij combinatieprojecten en de vermogensvorming niet direct bij de subsidieontvanger zelf (de gemeente) plaatsvindt, maar bij derden (private partijen), is het van belang dat de subsidieontvanger in staat zal zijn de vermogensvorming van derden terug te vorderen, om op deze wijze aan zijn benefit sharing-verplichting te kunnen voldoen. De subsidieontvanger draagt het «incassorisico».

Voor het project Rijkswerf Willemsoord is een subsidie-uitvoeringsovereenkomst opgesteld tussen het Rijk en de gemeente Den Helder¹, waarin is vastgelegd dat aan de rijksbijdrage een benefit sharingsarrangement is verbonden. De gemeente Den Helder dient volgens de subsidie-uitvoeringsovereenkomst er zorg voor te dragen dat in de overeenkomsten met de exploitanten van commerciële functies afspraken zijn vastgelegd over de benchmark en over de mate waarin en de frequentie waarmee boven de benchmark in de waarde stijging van het project wordt meegedeeld.

Aan de uitvoering van de toepassing van benefit sharing zijn een aantal risico's verbonden voor het Rijk. Zo is het Rijk afhankelijk van de overeenkomsten die de gemeente afsluit met private partijen op basis waarvan de eventuele waarde stijging boven de benchmark bepaald dient te worden en overgedragen te worden aan het Rijk. In deze overeenkomsten moet duidelijk gedefinieerd worden hoe de vermogensvorming bij private partijen gemeten en gevolgd gaat worden, waarbij de causale relatie tussen de rijkssubsidie en de vermogensvorming onomstotelijk vast moet liggen. Verder moet de gemeente in staat zijn om gedurende de looptijd van de benefit sharingsovereenkomst de benodigde informatie te verzamelen bij de betrokken partijen, op basis van deze informatie de eventuele vermogensvorming boven de afgesproken benchmark vast te stellen en deze vervolgens te incasseren.

Daarnaast moet het Rijk de capaciteit hebben om gedurende de looptijd van de benefit sharing-overeenkomst de uitvoering van de overeenkomst door gemeente en private partijen te volgen, te toetsen en waar nodig in te grijpen. Een belangrijke complicerende factor is daarbij het inzicht in vermogensvorming bij private partijen en het aantonen van de causale relatie tussen vermogensvorming en de verleende rijkssubsidie.

Binnen diverse geledingen van het Rijk is nog nauwelijks aandacht voor de consequenties voor het toezicht en de controle die het toepassen van benefit sharing over een periode van een aantal jaren met zich meebrengt. De Algemene Rekenkamer betwijfelt tevens of het Rijk en de decentrale overheden over voldoende capaciteit beschikken, om de uitvoeringsrisico's van benefit sharing af te dekken. Vooral ook omdat voor een goede uitvoering van benefit sharing een goed inzicht in de bedrijfsvoering van verschillende private partijen vereist is.

5.5 Integriteit

Ten aanzien van de toepassing van nieuwe financiële instrumenten in PPS kan een aantal specifieke integriteitsrisico's benoemd worden. Het gaat vaak om grote financiële belangen. Het betreft in het algemeen ingewikkelde processen, waarover weinig ervaringsgegevens bestaan. Publieke en private partijen zijn nauw met elkaar verweven. Daar staat tegenover dat in PPS-contracten meer wordt vastgelegd, zoals in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider prijs en prestaties, waardoor de integriteitsrisico's in de uitvoeringsfase mogelijk minder zijn. De specifieke integriteits-

¹ Deze subsidie-uitvoeringsovereenkomst was ultimo januari 2002 nog niet ondertekend.

aspecten van PPS-projecten hebben in het beleid tot dusver geen aandacht gehad. In de handleidingen van het Kenniscentrum en van de DAR ontbreekt aandacht voor dit aspect. Tijdens het onderzoek werd onder coördinatie van de DAR gewerkt aan het ontwikkelen van een integriteitsaudit die rijksbreed toepasbaar moet zijn.

De integriteit van ambtenaren heeft in het project HSL-Zuid-Infraprovider maar beperkt aandacht gehad. Private partijen (bieders) dienden een geheimhoudingsverklaring te tekenen, terwijl de integriteit van de private partijen op de gebruikelijke manier getoetst werd. In de biedingenfase speelde bij de aanbesteding van de onderbouw mogelijk een geval van samenspanning van private partijen. De biedingen bleken allemaal ongeveer even hoog en aanmerkelijk hoger dan verwacht. Er rezen bij de projectorganisatie wel vermoedens van samenspanning, maar bewijzen werden niet gevonden.

5.6 Controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat zij geen bevoegdheid heeft om onderzoek te doen bij een private partij, waarmee het Rijk een DBFM-contract/concessie heeft afgesloten. Het gaat bij DBFM-contracten/concessies in het algemeen om (aanzienlijke) uitgaven en ontvangsten geregeld in langlopende contracten waarmee een direct publiek belang wordt behartigd¹ door derden. De Comptabiliteitswet regelt alleen bevoegdheden voor financiële bindingen en rechtspersonen met een wettelijke taak.

Voor wat betreft het instrument subsidie (financiële binding) met benefit sharing geeft artikel 59 CW de Algemene Rekenkamer voldoende bevoegdheden, met de kanttekening dat het hier in veel gevallen gaat om subsidies aan decentrale overheden.

5.7 Conclusies en aanbevelingen

Het Rijk heeft aandacht voor de problematiek van de beheersing van PPS-projecten in het algemeen. Er is sinds juli 2001 een handreiking van het Ministerie van Financiën over dit onderwerp. Deze handreiking is echter (nog) globaal en heeft een niet-verplichtend karakter. De Algemene Rekenkamer meent dat maatwerk niet uitsluit dat een checklist verplicht wordt afgelopen. Zij beveelt aan de ervaringen die met PPS worden opgedaan te verwerken in een meer uitgewerkte en verplichte checklist. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan PPS volgens het alliantie-model.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van de aanbestedingsfase van projecten is er een risico dat noodzakelijke interne controles in die fase van besluitvorming achterwege blijven. In de voorbereidingsfase van de HSL-Zuid Infraprovider was dit bijvoorbeeld het geval. De Algemene Rekenkamer beveelt aan te zorgen voor voldoende interne controles met name ook in de aanbestedingsfase van contracten. De vertrouwelijkheid van die fase kan geen reden zijn om controles achterwege te laten.

Specifieke integriteitaspecten bij PPS-projecten hebben in het PPS-beleid tot dusver geen aandacht gehad. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit aspect aandacht te geven in de (verplichte) handleidingen en PPS-projecten te betrekken bij de rijksbrede integriteitsaudit die op dit moment ontwikkeld wordt.

De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij het toezicht op, en controle van de voorbereiding en uitvoering van PPS-projecten.

¹ Te onderscheiden van activiteiten die het Rijk uitbesteedt ten behoeve van haar eigen organisatie, zoals bijvoorbeeld catering.

In het geval van de HSL-Zuid Infraprovider ging het ministerie in de aanbestedingsfase af op berekeningen van één (Engelse) externe consultant, die de financiële toets op de beschikbaarheidsvergoeding (meerwaarde) uitvoerde. Er was geen betrokkenheid van de DAD of een andere accountant in deze fase van besluitvorming. Vanwege de rechtmatigheidsrisico's van DBFM-contracten die zich over een zo lange periode uitstrekken acht de Algemene Rekenkamer een extra (interne) waarborg in de aanbestedings- en/of contracteringsfase van belang. De verrouwelijkheid van deze fase kan geen argument zijn om controles achterwege te laten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de desbetreffende ministers verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering van gesloten contracten en de daarmee samenhangende geldstromen. Zij stelt tevens vast dat veel van de overheid gevergd zal worden om ingewikkelde langlopende DBFM-contracten met beschikbaarheidsvergoeding, zoals dat van de HSL-Zuid Infraprovider, te beheersen. Het Rijk is daarbij voor zijn expertise voor een belangrijk deel afhankelijk van (een beperkt aantal) externe adviseurs. De kosten van toezicht kunnen daarbij aanzienlijk zijn. Dat geldt overigens des te meer voor decentrale overheden die steeds meer de verantwoordelijkheid krijgen voor infrastructurele (PPS-)projecten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan te investeren in het behoud en de bundeling van de binnen het Rijk aanwezige kennis en expertise, zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau. Tevens beveelt zij aan om standaard (in het contract) een moment vast te leggen, bijvoorbeeld na vijf jaar, om de uitvoering van het contract te evalueren eventueel leidend tot een heroverweging.

Voor toepassing van het instrument subsidie met benefit sharing is een vereiste dat het Rijk gedurende de looptijd van het project inzicht heeft in het door private partijen gegenereerde vermogensvoordeel. Het gaat daarbij meestal om PPS-projecten van decentrale overheden. De Algemene Rekenkamer betwijfelt of er binnen het Rijk voldoende waarborgen zijn geschapen voor het toezicht hierop.

Het Rijk heeft in het onderzochte geval van de HSL-Zuid Infraprovider op zichzelf voldoende controlebevoegdheden geregeld in het contract. Een specifiek beleid voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met DBFM-contracten/concessies en rijkssubsidies met benefit sharing ontbreekt voorsnog¹. Aanbevolen wordt dit beleid met voorrang te ontwikkelen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat zij geen bevoegdheid heeft om onderzoek te doen bij een private partij, waarmee het Rijk een DBFM-contract/concessie heeft afgesloten. Zij nodigt de minister van Financiën uit om in overleg met de Algemene Rekenkamer te bezien of -in het licht van de publieke belangen die met dergelijke contracten zijn gemoeid- een aanvulling van de Comptabiliteitswet op dit punt gewenst is.

5.8 Reactie ministers

De minister van Financiën is van mening dat de aspecten beheer, toezicht en controle over het algemeen in voldoende mate aan bod komen tijdens de verschillende fases van PPS, ook bij de HSL-Zuid Infraprovider. De minister beschouwt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer als ondersteuning voor acties gericht op verdere versterking van de zorg voor deze aspecten. Op korte termijn zal de minister in samenwerking met de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) onder meer bekijken hoe aan

¹ Het gaat in vergelijking tot «gewone» aanbestedingen om zeer langlopende complexe contracten, waarin waarborgen van het publieke belang zijn vastgelegd met specifieke rechtmatigheidsrisico's.

deze punten meer aandacht besteed kan worden bij huidige en toekomstige PPS-projecten.

De minister van Financiën is het eens met de Algemene Rekenkamer dat de rijksoverheid haar afhankelijkheid van externe expertise waar mogelijk moet verminderen. Uitwisseling van kennis binnen de rijksoverheid is daarbij van groot belang. Waar de Algemene Rekenkamer spreekt over bundeling van expertise veronderstelt de minister dat daarbij wordt gedoeld op het organiseren van deze kennisuitwisseling door het Kenniscentrum PPS en niet zozeer op organisatorische concentratie van de betrokken personele capaciteit. Overigens zal in de nieuwe versie van de handleiding «PPS in Control» aandacht besteed worden aan het aspect behoud van kennis en expertise.

Het is de minister van Verkeer en Waterstaat niet helemaal duidelijk wat de Algemene Rekenkamer beoogt met de aanbeveling om (in het contract) een evaluatiemoment vast te leggen. In het HSL-Zuid Infraprovidercontract is volledig vastgelegd wat er gebeurt indien een van de partijen in gebreke blijft. Een ongeclausuleerde heroverwegingsclausule leidt uitsluitend tot het creëren van een extra risico bij de marktpartij, wat tot hogere kosten leidt. De minister acht dit niet zinvol.

De minister van Financiën neemt de aanbeveling graag over om met voorrang specifiek beleid te ontwikkelen voor controle op de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten samenhangend met DBFM-contracten en rijkssubsidies met benefit sharing. Overigens is dit punt in de handleiding voor benefit sharing expliciet vermeld. Bij de eerste contracten is men dit nu aan het uitwerken. Deze ervaringen zullen worden gebruikt bij nieuwe contracten. Ook zal deze kennis verwerkt worden in een nieuwe versie van de handleiding «PPS in Control».

De minister van Financiën beschikt niet over aanwijzingen dat de integriteitsvraag bij PPS-projecten klemmender is dan in andere gevallen. Hij ziet dan ook geen reden voor een speciale behandeling bij PPS-projecten. In die context bezien lijkt het de minister dan ook normaal dat ook PPS-projecten onderdeel kunnen vormen van voornoemde rijksbrede integriteitsaudit. Dit zal volgens de minister in de nieuwe versie van de handleiding voor integriteitsaudit nadrukkelijk de aandacht krijgen.

De minister van Financiën gaat in zijn reactie ook in op het voorstel van de Algemene Rekenkamer om met hem in overleg te treden over een eventuele aanvulling van de Comptabiliteitswet ter uitbreiding van haar bevoegdheden waar het gaat om PPS-projecten. Hij vindt het op voorhand niet in de rede liggen om voor PPS-projecten verdergaande bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer te treffen dan die zij heeft ten aanzien van andere private contracten (koop van goederen en diensten). De mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om informatie in te winnen bij de desbetreffende minister lijkt de minister van Financiën een voldoende vergaande bevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer om haar taken naar behoren uit te voeren. Dit neemt niet weg dat de minister bereid is om hierover nader met de Algemene Rekenkamer te overleggen.

5.9 Nawoord

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging dat het beheer, toezicht en controle van PPS-projecten versterkt zullen worden. Zij blijft echter van mening dat bij het project HSL-Zuid Infraprovider het beheer, toezicht en controle niet voldoende zijn meegenomen en dan met name ten aanzien van de interne controle gedurende de laatste fase van de aanbesteding.

De bundeling van kennis op het niveau van de rijksoverheid behoeft wat de Algemene Rekenkamer betreft niet per se door het Kenniscentrum PPS te gebeuren. Het ligt wel voor de hand dat het Kenniscentrum PPS daarin een rol heeft. Kern van de Algemene Rekenkamervisie is dat het gaat om specifieke, hoogwaardige en binnen het Rijk beperkt beschikbare kennis. Mogelijkheden om deze kennis in een soort «pool» te organiseren die rijksbreed ter beschikking staat van de opzet en uitvoering van financiële relaties met de private sector, dient op haalbaarheid te worden onderzocht.

De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat na een zekere periode een evaluatie van het contract plaatsvindt, los van de vraag of nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het gaat de Algemene Rekenkamer om het inlassen van een moment om daadwerkelijk de balans op te kunnen maken en te bezien in hoeverre het contract ook echt werkt en welke leerervaringen er inmiddels zijn opgedaan. Zij verwijst hierbij wederom naar de praktijk in het Verenigd Koninkrijk.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport aangegeven wat mogelijke specifieke integriteitsrisico's zijn bij PPS-projecten. Zij stelt met genoeg vast dat nadrukkelijk aandacht zal worden gevraagd voor PPS-projecten in de handreiking integriteitsaudit en gaat er vanuit dat daarin ook naar de specifieke risico's zal worden gekeken.

De Algemene Rekenkamer zal binnenkort contact opnemen met de minister van Financiën voor overleg over haar bevoegdheden inzake PPS.

6 BETROKKENHEID TWEDE KAMER

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over individuele PPS-projecten en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het PPS-beleid en de PPS-projecten als geheel.

6.2 Besluitvorming PPS-projecten

6.2.1. Beleidskader private financiering

In de nota *Meer Waarde door Samen Werken* wordt geen aandacht besteed aan de rol van de Tweede Kamer in de besluitvorming over PPS-projecten. Voor vastgelegde uitgangspunten omtrent de rol van de Tweede Kamer bij besluitvorming over projecten, waarbij sprake is van een verregaande samenwerking tussen het Rijk en private partijen, moet teruggegrepen worden op het *Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur*¹ uit 1993.

In dit beleidskader stelt het kabinet vast dat de uiteindelijke afweging tussen private en publieke financiering geen zaak is van uitsluitend financieel-technische overwegingen, maar van politieke prioriteitstelling waarbij de volgende factoren in beschouwing dienen te worden genomen:

- De alternatieve financieringsvormen die op dat moment beschikbaar zijn, mede gezien de budgettaire situatie van de rijksoverheid;
- De noodzaak die er is om het project in kwestie snel(ler) uit te voeren;
- De mate van vrijheid die de overheid wenst te hebben met betrekking tot beleidsmaatregelen die het project beïnvloeden;
- De efficiëncywinst die bij private financiering/exploitatie valt te behalen;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 512, nr. 3.

- De uitstralingseffecten naar andere potentieel privaat uit te voeren projecten.

In het beleidskader zijn daarom afspraken vastgelegd over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over de private financiering van projecten. Volgens het kabinet wordt het budgetrecht van de Tweede Kamer beperkt wanneer infrastructurele projecten met privaat geld worden gefinancierd. Dit vanwege het feit dat de kosten voor aanleg en exploitatie van de betrokken infrastructuur niet langer volledig tot uitdrukking zullen komen in de reguliere begroting. Voor het eindresultaat van de onderhandelingen tussen overheid en private partijen is het niet wenselijk dat de Tweede Kamer na het afsluiten van conceptovereenkomst de betrokken bewindslieden opdraagt de onderhandelingen te heropenen, vanwege aanvullende eisen van de Kamer. Daarom stelt de regering voor om vooraf in strikt vertrouwen op hoofdlijnen afspraken te maken met de Kamer over de marges, waarbinnen het onderhandelingsresultaat zich zou moeten bevinden. Op basis van deze afspraken op hoofdlijnen kan de Kamer de verantwoordelijke bewindspersoon machtigen om onderhandelingen aan te gaan met private financiers.

In het uiteindelijk overeengekomen contract wordt goedkeuring door de Kamer als ontbindende voorwaarde opgenomen. Het contract wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan de Kamer. De toetsing door de Kamer zou zich kunnen beperken tot de vraag of het contract voldoet aan de vooraf afgesproken voorwaarden. Bovendien zou de risicoverdeling en de hoogte van de vergoeding voor de private financierer beoordeeld kunnen worden. Het kabinet vindt de hoogte van de vergoeding voor de private financierer, in relatie met de risicoverdeling en vergeleken met de rente op staatsleningen, een belangrijke toetssteen voor de Kamer.

Tevens zal de Tweede Kamer bij de aankondiging van een voornemen tot private financiering – strikt vertrouwelijk – geïnformeerd worden over de kosten in geval van publieke financiering¹.

In de beleidsstukken van het huidige PPS-beleid worden de budgettaire aspecten van PPS-projecten besproken en is er aandacht voor het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang van PPS-projecten. Er wordt echter geen aandacht besteed aan nadere afspraken over het eventuele onderhandelingsmandaat van de verantwoordelijke bewindspersoon of over het recht van de Tweede Kamer om expliciet toestemming te verlenen aan een opgesteld conceptcontract. Er wordt in deze beleidsstukken ook niet gerefereerd aan het beleidskader uit 1993. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de in het beleidskader vermelde uitgangspunten en afspraken niet meer geldend zouden zijn.

6.2.2 *Procedureregeling grote projecten*

Op basis van de *procedureregeling grote projecten* kan de Tweede Kamer projecten aanwijzen als een «groot project». Daarmee kunnen ook specifieke waarborgen voor haar besluitvorming over en controle op de uitvoering ingesteld worden². Het gaat daarbij onder meer om projecten met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Daarnaast kan ook de toepassing van nieuwe technologie of financieringsconstructies reden zijn om tot aanwijzing over te gaan. De waarborgen bestaan onder meer uit periodieke voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

De procedureregeling geeft een kader voor het maken van specifieke afspraken per project. Er zijn daarin geen specifieke aandachtspunten voor grote PPS-projecten vastgelegd. Ook in het voorstel van wijziging van de regeling, recent door de commissie voor de Rijksuitgaven gedaan, is dat niet het geval³.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992 – 1993, 22 512, nr. 4, antwoord op kamervraag 22.

² *Procedureregeling grote projecten*, herzien 18 juni 1996.

³ Voorstel van wijziging *procedureregeling grote projecten*, 6 maart 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 1.

6.2.3 Casus HSL-Zuid Infraprovider

De informatie die aan de Tweede Kamer – mede in het kader van de *procedureregeling grote projecten*¹ – over de voorbereiding van HSL-Zuid verschaft werd, was zeker in de beginfase omvangrijk. Naarmate het proces vorderde en bieders in beeld kwamen, werd de informatiestroom minder. Door de betrokken ministers werden de regels van het *Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur* niet volledig toegepast. Er werd geen mandaat aan de Kamer gevraagd en er werden onvoldoende gegevens verstrekt op grond waarvan een dergelijk mandaat kon worden verleend. Het definitieve contract werd ook niet ter bekrachtiging voorgelegd aan de Kamer en bevatte geen ontbindende voorwaarde. De Kamer had eerder wel het «Memorandum of Understanding» ontvangen, maar kon desondanks haar controlerende bevoegdheden zoals vastgelegd in het beleidskader niet ten volle uitoefenen.

In de voortgangsrapportages werd veel informatie verschaft, maar de gegevens hadden een betrekkelijk algemeen karakter. Met name financiële gegevens, met cijfermateriaal onderbouwde risicoanalyses, ontbraken. Dit vloeide ten dele voort uit de afspraken die met de Kamer gemaakt waren. In de aanbestedingsfase van het project werd de Kamer beperkt geïnformeerd over wijzigingen in de scope, zoals verschuivingen tussen onder- en bovenbouw, die effect kunnen hebben op de te behalen meerwaarde en op de kostenramingen. Het aan de Kamer toegezegde gunningsvoorstel, één van de mijlpalen in het proces, werd niet aan de Kamer aangeboden.

Aan de eisen die aan de informatievoorziening gesteld worden in de *Procedureregeling grote projecten* is slechts globaal voldaan. De voortgangsrapportage HSL-Zuid aan de Tweede Kamer gaat periodiek gepaard met een rapportage van de departementale Accountantsdienst (sinds kort 1 keer per jaar). De departementale Accountantsdienst (DAD) beoordeelt daarin de plausibiliteit van de verstrekte informatie, maar geeft geen oordeel over de juistheid van de berekening van de meerwaarde en de gehanteerde uitgangspunten.

In de besluitvorming over PPS-projecten speelt de berekende meerwaarde (efficiencywinst) van PPS, berekend met de PSC, een belangrijke rol. Over dit instrument is de Kamer in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider slechts in opzet geïnformeerd. Uit het onderzoek bleek dat over de uiteindelijk behaalde efficiencywinst onduidelijke, deels onjuiste informatie is verstrekt. In de informatievoorziening over de risicoverdeling in de richting van de Tweede Kamer bleef verder onderbelicht dat een groot deel van de risico's bij het Rijk zal blijven liggen.

6.3 Voortgang PPS-projecten

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom PPS in Nederland via de voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS. Inmiddels zijn drie voortgangsrapportages verschenen². De vierde voortgangsrapportage wordt een verantwoordingsdocument met een evaluatie van het beleid van de afgelopen drie jaar.

In de voortgangsrapportages wordt sterk de nadruk gelegd op het realiseren van financieel-economische meerwaarde bij PPS-projecten volgens het concessiemodel. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat PPS bij deze projecten altijd zal leiden tot efficiencywinst en dus tot lagere kosten voor de overheid. De Staat draagt echter risico's over aan private partijen, waarvoor een opslag gevraagd wordt die bij traditionele manieren van aanbesteden niet betaald hoeft te worden.

Daarnaast wordt ten aanzien van de toepassing van het instrument benefit

¹ Het project HSL-Zuid is door de Tweede Kamer aangewezen als groot project.

² In april 1999, december 1999 en januari 2001 verschenen de voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS. Tevens werd in juli 2001 een brief van de minister van Financiën met daarin de actuele stand van zaken ten aanzien van PPS-projecten en het PPS-beleid aan het parlement gestuurd.

sharing in de voortgangsrapportages vermeld dat deze toegepast gaat worden bij verschillende projecten, zoals bij de Nieuwe Sleutelprojecten. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de toepassing van benefit sharing slechts één van de mogelijkheden is, waar zelfs een aantal concrete uitvoeringsrisico's aan verbonden is. Er kan dan ook betwijfeld worden of benefit sharing wel op de door het Kenniscentrum PPS aangegeven schaal toegepast gaat worden. Indien dit niet het geval zal zijn, kunnen de betreffende projecten ook niet langer als PPS gekenmerkt worden en dienen dan alsnog van de projectenlijst gehaald te worden.

De projectenlijst van het Kenniscentrum PPS is bepalend voor het beeld van het succes van het PPS-beleid. Door het overzicht van de projecten ontstaat het beeld dat dit de projecten zijn, waarbij resultaten verwacht mogen worden. Er is echter niet duidelijk met de Tweede Kamer gecommuniceerd dat het Kenniscentrum PPS streeft naar resultaten bij zes projecten. Voor de overige projecten wordt succes op langere termijn verwacht. De voortgang van de prioritaire projecten, projecten waarvan volgens de criteria geldt dat binnen twee jaar resultaat verwacht wordt, verloopt langzamer dan verwacht. En tevens voldoet een aantal prioritaire projecten niet of niet langer aan de criteria die daaraan gesteld worden (ontbreken van bestuurlijk commitment, benodigde publieke middelen en private interesse). Daarnaast wordt de haalbaarheid van ongeveer de helft van de projecten met perspectief betwijfeld of worden deze in de volgende voortgangsrapportage van de projectenlijst gehaald. De projectenlijst in de huidige vorm geeft dan ook geen goed beeld van de daadwerkelijke voortgang van PPS-projecten en van de toepassing van financiële instrumenten.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

De rol en betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de (budgettaire) besluitvorming over PPS-projecten behoeft op zijn minst verheldering. In 1993 zijn, naar aanleiding van de Wijker- en Noordtunnel afspraken vastgelegd over de betrokkenheid van de Kamer in het *Beleidskader voor Private Financiering Infrastructuur*. De daarin vastgelegde afspraken zijn in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider niet nagekomen. Er werd geen mandaat aan de Kamer gevraagd en er werden onvoldoende gegevens verstrekt op grond waarvan een dergelijk mandaat kon worden verleend. Het definitieve contract werd ook niet ter bekrachtiging voorgelegd aan de Kamer en bevatte geen ontbindende voorwaarde. In het beleid van na 1998 is geen expliciete aandacht geweest voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over PPS-projecten. Dit betekent dat, afgezet tegen de besluiten uit 1993, het budgetrecht van de Kamer niet voldoende is gerespecteerd.

Informatievoorziening aan de Kamer is bij het project HSL-Zuid Infraprovider vanaf het aanbreken van de aanbestedingsfase beperkt geweest uit hoofde van vertrouwelijkheid, hierdoor kon de Kamer haar controlerende taak niet ten volle uitoefenen.

Aanbevolen wordt om tot een expliciet besluit te komen over het bestaande danwel een nieuw beleidskader, dat recht doet aan het budgetrecht van de Kamer en waarin de informatievoorziening aan de Kamer dusdanig gewaarborgd is dat de Kamer haar controlerende taak ten volle kan uitoefenen.

In de besluitvorming over PPS-projecten speelt de berekende meerwaarde (efficiencywinst) van PPS, berekend met de PSC, een belangrijke rol. Over de toepassing van dit instrument bij het project HSL-Zuid Infraprovider werd de Tweede Kamer slechts in opzet geïnformeerd. Uit het onderzoek bleek dat ook over de uiteindelijk behaalde efficiencywinst onduidelijke, deels onjuiste informatie is verstrekt. In de communicatie met de Tweede

Kamer over de risicoverdeling bleef verder onderbelicht dat een groot deel van de risico's bij het Rijk zal blijven liggen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Kamer – ook om de aard van het instrument beter te begrijpen – niet alleen over de opzet, maar ook over de toepassing ervan nauwkeurig geïnformeerd had moeten worden. Mede omdat het hier een leertraject betrof voor de betrokken ministeries. De Kamer had dan haar controlerende taak beter kunnen vervullen. Gegeven de complexiteit van de materie zou structureel aandacht moeten worden besteed aan de communicatie met de Tweede Kamer over deze aspecten.

Aan de eisen die aan de informatievoorziening gesteld worden in de procedureregeling grote projecten is in het geval van de HSL-Zuid Infra-provider slechts globaal voldaan. De departementale Accountantsdienst beoordeelt de plausibiliteit van de verstrekte informatie, maar geeft geen oordeel over de juistheid van de berekening van de meerwaarde en de gehanteerde uitgangspunten.

De procedureregeling grote projecten zou zodanig kunnen worden aangepast dat in geval van toepassing van nieuwe financiële instrumenten in grote PPS-projecten de relevante informatie over private financiering de Kamer bereikt.

De voortgangsrapportages over PPS aan de Tweede Kamer zijn weliswaar informatief over aspecten van het PPS-beleid, de voortgang van projecten en de activiteiten van het Kenniscentrum PPS, maar geven naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet altijd een juist beeld. De voortgangsrapportages leiden daardoor tot te hoge verwachtingen. De projectenlijst in de huidige vorm geeft niet voldoende inzicht in de werkelijke voortgang van de projecten en van het PPS-beleid in het algemeen. Een meer realistische informatievoorziening over, en een minder eenzijdige benadering van PPS (niet alleen DBFM-contracten/concessies) is gewenst. Aanbevolen wordt de PPS-aspecten een plaats te geven in de reguliere informatievoorziening over projecten vanuit de verantwoordelijke ministeries.

6.5 Reactie ministers

De minister van Financiën deelt niet de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Tweede Kamer bij de HSL-Zuid Infraprovider niet in de gelegenheid is gesteld haar controlerende taak uit te voeren. Ook is hij het niet eens dat de uitgangspunten en afspraken uit het Beleidskader Private Financiering niet zijn nagekomen. Gedurende het totale aanbestedingsproces van ruim 2 jaar – zoals ook de Algemene Rekenkamer constateert – is de Kamer veelvuldig over de uitgangspunten en de contractuele invulling daarvan op de hoogte gesteld en in de gelegenheid gesteld een oordeel daarover uit te spreken. De minister van Financiën is daarom van mening dat het Beleidskader zo niet naar de letter, dan toch zeker naar de geest naar behoren is toegepast. De minister is echter graag bereid nader te onderzoeken in hoeverre de formele tekst van het Beleidskader – tegen de achtergrond van de sedert het uitbrengen daarvan in 1993 opgedane ervaringen – actualisatie verdient. De minister verneemt graag de opvattingen van de Tweede Kamer op dit punt.

Er is volgens de minister van Financiën voor gekozen om de Kamer niet te overladen met risico-analyses en detailinformatie over de PSC (die samen honderden pagina's zouden beslaan), maar steeds informatie samen te vatten. De Algemene Rekenkamer maakt in haar rapport niet helder waarom deze informatie niet toereikend was.

De minister van Financiën gaat in zijn reactie ook in op het ontbreken van een ontbindende voorwaarde in het HSL-Zuid Infraprovider-contract in verband met goedkeuring van het contract door de Tweede Kamer. De minister bevestigt dat bij de HSL-Zuid Infraprovider gehandeld is in afwijking van het bestaande beleidskader. De onzekerheid die uit een dergelijke clause voortvloeit, als het niet gaat om specifieke elementen uit een contract, bemoeilijkt volgens hem het onderhandelingsproces echter onnodig en brengt bovendien financiële- en juridische-risico's met zich mee. De minister wil hiervoor dan ook het bestaande beleidskader aanpassen op zo'n manier dat de Tweede Kamer zijn rechten behoudt.

De minister van Financiën is het niet eens met het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat aan de Tweede Kamer onduidelijke, deels onjuiste informatie is verstrekt over de efficiencywinsten bij de HSL-Zuid Infraprovider. Wellicht zijn de instrumenten PPC en PSC inhoudelijk nog niet voor een ieder volledig grijpbaar. De minister verzoekt de Algemene Rekenkamer dan ook om mee te werken aan de verdere ontwikkeling van deze instrumenten zodat deze in de toekomst voor een ieder doorzichtig zijn.

De minister van Financiën is het niet eens met de conclusies van de Algemene Rekenkamer dat de berekende efficiencywinst bij het HSL-Zuid Infraproviderproject niet overtuigend is aangetoond. De minister wijst er op dat de hoogte van de efficiencywinst op een aantal manieren berekend kan worden.

De minister van Financiën stelt dat geheimhouding tijdens de aanbestedingsfase van cruciaal belang is. Het uitlekken van gegevens zou volgens hem het beeld van de Staat als een betrouwbare contractpartij ernstig geschaad hebben. Daarom is ervoor gekozen om voorlichting aan de Kamer vertrouwelijk te laten plaatsvinden.

De voortgangsrapportages over PPS zijn volgens de minister van Financiën bedoeld om inzicht te verschaffen in de voortgang van de gecontroleerde verbreding van het «instrument» PPS en niet om op projectniveau een volledig beeld te schetsen. Dat laatste vindt volgens de minister inderdaad plaats in de reguliere informatievoorziening vanuit de verantwoordelijke vakministers. Een coördinerende rol vanuit het Ministerie van Financiën ten aanzien van de informatievoorziening over dit deelaspect van projecten staat volgens de minister van Financiën op gespannen voet met het voorstel PPS onderdeel van de reguliere informatievoorziening te laten zijn. Inhoudelijk vindt over dit deelaspect wel afstemming plaats met het Kenniscentrum PPS.

De minister van Financiën beraadt zich er op of de procedureregeling grote projecten zodanig aangepast kan worden, dat in geval van toepassing van nieuwe instrumenten in grote PPS-projecten de relevante informatie over private betrokkenheid de Tweede Kamer bereikt.

6.6 Nawoord

De Algemene Rekenkamer bevestigt dat de Tweede Kamer op onderdelen en in bepaalde fasen van het proces uitvoerig geïnformeerd is. Zij beschrijft dat ook in haar rapport. De minister van Financiën verwijst in zijn reactie naar enkele stukken die weliswaar algemene informatie bevatten over de werking van de PSC, maar geen concrete gegevens over de hoogte van de bedragen, de aanpassingen daarvan en de toegevoegde bandbreedtes. Voor deze belangrijke «detailinformatie» zijn naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geen «honderden pagina's», maar slechts enkele alinea's nodig. Het specifieke karakter van PPS-projecten vergt nadere afspraken met de

Tweede Kamer over haar rol in het besluitvormingsproces. Het gaat hierbij met name om informatie die de Kamer inzicht biedt in de financieel-economische en juridische consequenties van PPS-contracten over de gehele looptijd van de contracten. Verder dienen de beperkingen van de ontwikkelde instrumenten PPC en PSC duidelijk gemaakt te worden, zodat de besluitvorming over de voor- en nadelen van PPS zuiver kan plaatsvinden.

De bereidheid van het kabinet om bestaande afspraken samen met de Kamer te bezien, ziet de Algemene Rekenkamer als belangrijke stap in het transparanter maken van de politieke besluitvorming over PPS. Uiteraard dient de geldende wet- en regelgeving in dit proces gerespecteerd te worden. De Algemene Rekenkamer kent geen besluiten van de Tweede Kamer op basis waarvan het Beleidskader voor Private Financiering zijn geldigheid zou hebben verloren. In hoeverre de Tweede Kamer in vertrouwelijk overleg afstand hiervan heeft genomen, heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen vaststellen. Zolang deze duidelijkheid niet bestaat, gaat zij ervan uit dat niet gehandeld is in overeenstemming met het beleidskader en dat de minister zich hierover dient te verantwoorden. Overigens zal de Algemene Rekenkamer haar medewerking bieden aan de verdere ontwikkeling van de instrumenten.

7 SLOTBESCHOUWING

Het kabinet Kok II beoogt meerwaarde te bereiken door de private sector in te schakelen bij het realiseren van investeringsprojecten. Onder meerwaarde wordt hierbij verstaan: dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten of een hogere kwaliteit tegen dezelfde kosten. De Algemene Rekenkamer ziet echter risico's bij het voor een langere periode overdragen van de behartiging van publieke belangen aan de private sector door middel van publiek-private samenwerking. Zij plaatst tevens kanttekeningen bij de huidige besluitvorming over het inzetten van een PPS-constructie en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij.

De Algemene Rekenkamer concludeerde eerder op basis van haar onderzoeken naar de private financiering en exploitatie van de Noord- en de Wijkertunnel dat de overheid zich bij dergelijke projecten beter moet voorbereiden door het ontwikkelen van instrumenten, waarmee de afweging tussen publieke uitvoering of uitvoering door middel van PPS-constructie beter kan worden onderbouwd. Met het ontwikkelen van nieuwe financieel-economische besluitvormingsinstrumenten is het huidige kabinet tegemoet gekomen aan deze aanbeveling. Op basis van voorliggend onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat een verdere verbetering van deze instrumenten en de wijze waarop zij worden toegepast noodzakelijk is. De politieke besluitvorming over het al dan niet in publiek-private samenwerking uitvoeren van een project kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer echter niet worden gereduceerd tot een financieel-economische afweging. Zij wijst daarbij op hetgeen is besloten in het beleidskader uit 1993, waarin het kabinet in samenspraak met de Kamer vastlegde dat de uiteindelijke afweging tussen private en publieke financiering geen zaak is van uitsluitend financieel-technische overwegingen maar van politieke prioriteitstelling. De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om in de besluitvorming – gegeven het rijksbeleid – niet alleen de efficiencywinst voor het Rijk mee te wegen, maar ook de maatschappelijke en kwalitatieve (meer)waarde van de publieke en PPS-variant. Zij acht het daarbij van groot belang dat er heldere afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze afwegingen.

7.1 Reactie ministers

De Algemene Rekenkamer constateert in haar slotbeschouwing dat risico's worden gezien bij het voor een langere periode overdragen van publieke belangen aan de private sector. De minister van Financiën zet vraagtekens bij deze opmerking. De minister is juist van mening dat met het toepassen van PPS-constructies, mits goed vormgegeven, de publieke belangen beter zijn te borgen doordat er een link komt tussen prestatie en betaling.

Het doel van het PPS-beleid is om de overheid uit te rusten met een extra instrument om het beleid te realiseren. Bij elk uitvoeringsvraagstuk moet de overheid bekijken welk instrument het meest geschikt is. Het gekozen instrument moet leiden tot de meest effectieve en efficiënte oplossing. Het gaat dus niet alleen om efficiency, maar ook om hoe goed de gestelde (maatschappelijke) doelstellingen gehaald worden. Voor PPS wordt geen uitzondering gemaakt. Zo heeft in de besluitvorming rond het contract voor de HSL-Zuid Infraprovider de afweging tussen prijs en de gevraagde beschikbaarheid continu een rol gespeeld.

De aanbeveling om niet alleen efficiencywinst, maar ook maatschappelijke/kwalitatieve meerwaarde in de besluitvorming mee te wegen, onderschrijft de minister ten volle. De minister wijst er daarbij op dat het bij PPS ook nu al niet alleen gaat om kostenbesparing, maar meer om een betere prijs/kwaliteitsverhouding, waaronder dus bijvoorbeeld ook een hogere beschikbaarheid van infrastructuur moet worden verstaan.

7.2 Nawoord

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat de risico's door een goede vormgeving beheerst kunnen worden. Het relateren van betaling aan geleverde prestaties is daarbij inderdaad een zekere waarborg, maar niet voldoende. De tijd zal leren of het contract, zoals nu vormgegeven in de casus HSL-Zuid Infraprovider, uiteindelijk voldoende waarborgen bevat.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister haar aanbeveling over het meenemen van kwalitatieve/ maatschappelijke aspecten in de besluitvorming overneemt. Deze aanbeveling is met name ingegeven door de bevinding dat bij de besluitvorming over de HSL-Zuid Infraprovider de berekende efficiencywinst een doorslaggevende rol heeft gespeeld.

SAMENVATTING

Het tweede deel van dit rapport bevat de gedetailleerde bevindingen van het onderzoek naar de totstandkoming van het HSL-Zuid Infraprovider-contract. Deze casus is onderzocht omdat dit het eerste PPS-project is op rijksniveau dat volgens de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën succesvol tot stand is gekomen. Het gaat daarbij om een 30-jarig contract met een consortium van bedrijven (de Infraprovider) dat het ontwerp, de aanleg, de financiering, het beheer en het onderhoud van de Hogesnelheids(spoor)lijn Amsterdam–Belgische grens (richting Parijs) voor zijn rekening neemt. Daarvoor ontvangt de Infraprovider van de Staat een beschikbaarheidvergoeding van € 114 miljoen per jaar¹. Het onderzoek richtte zich in het bijzonder op het nieuw ontwikkelde instrumentarium dat het besluitvormingsproces faciliteerde, het contract en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer heeft bij de reconstructie van de totstandkoming van dit project de doel- en rechtmatigheid onderzocht en daarbij speciaal gelet op eventueel gerealiseerde efficiëncywinst en «meerwaarde».

Besluitvorming private deelname

De totale investering voor de aanleg van de HSL-Zuid werd in de Planologische Kernbeslissing (PKB) van 1997 geraamd op f 7,52 miljard (€ 3,41 miljard).

De definitieve besluitvorming over private deelname aan het HSL-Zuid Infraproviderproject werd – om het bedrijfsleven te prikkelen – tot in de biedingenfase opgehouden. Zouden de biedingen van het bedrijfsleven te duur blijken dan zou alsnog teruggevallen kunnen worden op een traditionele uitvoering door het Rijk zelf.

Eind jaren negentig werd de noodzaak voor private financiering versterkt door een inmiddels voorzien tekort bij de aanleg. Indien de private bijdrage voor de HSL-Zuid Infraprovider *niet* tot stand was gekomen, zouden budgettaire knelpunten zijn ontstaan.

In het kader van de PPS-planvorming was het onder meer noodzakelijk een analyse te verrichten naar de potentiële meerwaarde van een PPS voor de HSL-Zuid. Dit gebeurde door de traditionele aanbesteding via een nieuw ontwikkeld instrument, de Publiek Private Comparator (PPC), te vergelijken met publiek-private uitvoering en eventuele meerwaarde zowel in financiële als economische zin te berekenen. In een later stadium werd deze berekening op een nauwkeuriger wijze uitgevoerd met behulp van de eveneens nieuw ontwikkelde Publieke Sector Comparator (PSC). Deze methodiek resulteert uiteindelijk in één totaalbedrag dat de kosten weergeeft voor ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud van het project bij publieke realisatie.

De Algemene Rekenkamer vindt de ontwikkeling van een dergelijk instrumentarium en de voortvarendheid waarmee een en ander ter hand is genomen positief, maar plaatst een aantal kanttekeningen bij de toepassing in het project HSL-Zuid Infraprovider.

De PSC bij de HSL-Zuid Infraprovider heeft verschillende versies gekend. De eerste, bij de notaris gedeponeerde, versie werd gewijzigd nadat de biedingen ontvangen waren die onverwacht hoog bleken te zijn. De definitieve versie werd vastgesteld vlak voor het sluiten van een akkoord in de vorm van een Memorandum of Understanding met de *preferred bidder*. Bij die vaststelling werd ambtelijk een «bandbreedte» toegevoegd, waarvan niet alleen de bovengrens maar ook de ondergrens boven de

¹ Inclusief vennootschapsbelasting, exclusief BTW; € 105 miljoen exclusief belastingen).

definitieve PSC-waarde uitkwam. Ten opzichte van de definitieve PSC-waarde (zónder bandbreedte) bedroeg de behaalde efficiencywinst bij acceptatie van het bod 1,3 procent, terwijl 5 procent genoemd werd in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer.

In de verschillende versies van de PSC wordt uitgegaan van een beschikbaarheid van de HSL-Zuid van 97 procent. De overheid zou niet in staat zijn bij eigen uitvoering en exploitatie een hogere beschikbaarheid te realiseren. Het bedrijfsleven kon, naar verondersteld werd, die garantie wel bieden en daarom zijn er biedingen gevraagd op een beschikbaarheid van de HSL-Zuid van 99 procent. Dit maakt in principe de bieding onvergelykbaar met de PSC-waarde voor publieke uitvoering, terwijl de PSC nu juist een instrument is om biedingen met de publieke variant te kunnen vergelijken. Dit probleem werd opgelost door middel van een fictieve bijtelling bij de PSC-waarde. Voor de 2 procent extra beschikbaarheid die de Staat beoogde, had volgens de Algemene Rekenkamer een aparte prijs gevraagd kunnen worden. In dat geval was meer inzicht verkregen in de waarde van de extra beschikbaarheid.

In het onderhandelingsproces met de bidders werd de omvang (scope) van het project beperkt, maar werd het onderhandelingsmandaat niet gelijktijdig verlaagd. Vanuit de PSC-systematiek bezien zou het logischer zijn dat zogenoemde scopewijzigingen automatisch tot wijziging van het mandaat leiden. Nu lijkt het erop dat een scopewijziging een middel is om een bod naar beneden te brengen tot het niveau van het mandaat.

Efficiencywinst en meerwaarde

Gelet op de onduidelijkheden in de aangetroffen onderbouwingen betwijfelt de Algemene Rekenkamer of de verkondigde efficiencywinst van 5 procent (na afsluiting van het contract werd zelfs gesproken van 5 tot 10 procent) wel juist berekend is. Afgezien van de juistheid van de berekening wijst de Algemene Rekenkamer op de betrekkelijkheid van dit soort prognoses die zich over 30 jaar uitstrekken. Zij hecht eraan te benadrukken dat de «aantoonbaar gerealiseerde meerwaarde», waarover de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën rapporteerden aan de Tweede Kamer, slechts de met veel onzekerheden omgeven uitkomst is van een theoretische exercitie.

Contract en risicoverdeling

De Infraprovider, in casu het consortium *Infraspeed*, draagt in beginsel alle risico's die voortvloeien uit de activiteiten gerelateerd aan de HSL-Zuid, tenzij is bepaald dat risico's voor rekening van de Staat komen omdat deze niet beheerst kunnen worden door het consortium. Dit is een juist uitgangspunt, maar het betekent niet dat de Staat met het Infraprovidercontract geen financiële risico's loopt. In een aantal gevallen waarin sprake is van niet presteren door *Infraspeed*, blijft de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding toch in stand, omdat die gevallen binnen de risicosfeer van de Staat vallen. Dit relativeert in belangrijke mate de melding aan de Tweede Kamer dat slechts een tweetal risico's bij de overheid liggen, te weten het risico's van tegenvallend vervoer en de (financiële) risico's van de effecten van wets- en beleidswijzigingen.

Toezicht en controle

De minister van V&W is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het gesloten contract en het beheer van de daarmee samenhangende geldstromen.

Een goede beheersing van risico's vereist dat de Staat voortdurend zal moeten toezien op de naleving van de afspraken door het consortium en

moet anticiperen op ontwikkelingen die een goed beheer van de HSL-Zuidinfrastructuur in gevaar brengen. Dit geldt met name ten aanzien van de prestaties die derden – in opdracht van de Staat – moeten leveren. De Algemene Rekenkamer benadrukt in dit verband het belang van een adequate uitvoeringsorganisatie die is toegerust voor het toezicht op de uitvoering van het zeer complexe contract gedurende de operationele fase. Het ontwikkelen van een rekenmodel voor de prestatiemeting en een praktisch handboek is in dit kader van groot belang. Ook het behoud van deskundig personeel vormt een punt van zorg. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Rijk veelal afhankelijk is van de expertise van externe adviseurs. De kosten van het beheer van en toezicht op de contract-uitvoering kunnen daarom aanzienlijk zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om met voorrang specifiek beleid te ontwikkelen voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met het HSL-Zuid Infraprovider-contract.

Het ontbreken in het project HSL-Zuid Infraprovider aan interne controles in de aanbestedingsfase. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de vertrouwelijkheid van deze fase geen reden mag zijn om deze controles achterwege te laten.

De aandacht voor het aspect integriteit is bij het project beperkt geweest.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de besluitvorming aangaande het HSL-Zuid-project is gekozen voor een model waarbij de Tweede Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd en op cruciale momenten om instemming gevraagd wordt. Zo kon de regering binnen een afgebakend terrein de nodige vrijheid van handelen krijgen. Er moest immers – in de geest van het Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur – voor worden gemaakt de onderhandelingspositie van de Staat in gevaar te brengen met te gedetailleerde, openbare informatie. Het budgetrecht van de Kamer zou volgens de uitgangspunten van het beleidskader met een dergelijk model niet in gevaar komen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de informatie die aan de Tweede Kamer – ook in het kader van de procedureregeling grote projecten – over de aanleg van de HSL-Zuid verschaft werd, zeker in de beginfase omvangrijk was. Naarmate het proces vorderde en bidders in beeld kwamen, werd de informatiestroom minder. De voortgangsrapportages gaven veel informatie, maar de gegevens hadden een betrekkelijk algemeen karakter. Met name financiële gegevens, met cijfermateriaal onderbouwde risicoanalyses, ontbraken. Dit vloeide ten dele voort uit de afspraken die met de Kamer gemaakt waren. Over wijzigingen in de omvang (scope) van het project werd de Kamer beperkt geïnformeerd. Het aan de Kamer toegezegde gunningsvoorstel met toewijzing aan *Infraspeed*, één van de mijlpalen in het proces, werd niet aangeboden. Over de efficiencywinst van dit PPS-project werd onduidelijke, deels onjuiste informatie verstrekt. Omdat het definitieve contract geen ontbindende voorwaarde bevatte, kon het niet ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de Kamer. Ook al had de Kamer eerder wel het Memorandum of Understanding ontvangen, zij kon hierdoor haar controlerende bevoegdheden niet ten volle uitoefenen.

Van groot belang voor de keuze voor private deelname aan het project was de toepassing van de nieuw ontwikkelde PPC/PSC-methodiek. Hierover werd de Tweede Kamer slechts in opzet geïnformeerd. De Algemene

Rekenkamer is van mening dat de Tweede Kamer niet alleen over de opzet maar ook – om de aard van het instrument beter te begrijpen – over de toepassing van het instrument nauwkeurig geïnformeerd had moeten worden. Dit mede omdat het hier een leertraject betrof voor de betrokken ministeries. De accountantsdienst van Verkeer en Waterstaat had hier een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De Kamer had dan haar controlerende taak beter kunnen vervullen.

Aan de eisen die aan de informatievoorziening gesteld worden in de procedureregeling grote projecten is slechts globaal voldaan. Door de accountantsdienst is de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages marginaal beoordeeld. De Algemene Rekenkamer gaat er overigens vanuit dat hierin vanaf de tiende voortgangsrapportage (te beginnen over 2001) verbetering zal komen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de betrokken ministers de regels in het Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur (bedoeld om het budgetrecht van de Kamer te waarborgen) niet volledig hebben toegepast: er werd geen mandaat aan de Kamer gevraagd en er werden onvoldoende gegevens verstrekt op grond waarvan een dergelijk mandaat kon worden verleend. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de in het beleidskader vermelde uitgangspunten en afspraken niet meer geldend zouden zijn.

Reactie ministers

De ministers delen een aantal conclusies over de HSL-Zuid Infraprovider van de Algemene Rekenkamer niet of gedeeltelijk. Dit betreft met name conclusies over de aanbesteding, de opzet en toepassing van de PSC, de berekening van de efficiencywinst, de interne controle tijdens de aanbestedingsfase en de wijze waarop de Tweede Kamer bij de besluitvorming over dit project betrokken is. Een aantal aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wordt wel overgenomen (zie ook deel 1).

Nawoord

Waar ministers het niet eens zijn met conclusies vindt de Algemene Rekenkamer de aangevoerde argumenten in de meeste gevallen niet overtuigend. In deel 2 van dit rapport wordt op deze punten nader ingegaan.

8 INLEIDING

Het tweede deel van het rapport bevat de bevindingen van het onderzoek naar de totstandkoming van het HSL-Zuid Infraprovider-contract. Het richt zich in het bijzonder op het nieuw ontwikkelde instrumentarium dat het besluitvormingsproces faciliteert. Ook wordt aandacht besteed aan het afgesloten contract en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Deze casus is gekozen omdat dit het eerste grote PPS-project is op rijksniveau dat volgens de bewindspersonen van Verkeer en Waterstaat en Financiën succesvol tot stand is gekomen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij de reconstructie van de totstandkoming van dit project de doel- en rechtmatigheid onderzocht en daarbij speciaal gelet op eventueel gerealiseerde efficiencywinst en «meerwaarde».

9 BESLUITVORMING

9.1 Achtergronden

9.1.1 Beleidsdoelstellingen HSL-Zuid

Vanaf de jaren zeventig werd in verschillende kabinetsnota's gewezen op het strategisch belang van de aansluiting van de Randstad op het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen. Het eerste formele besluit daartoe werd genomen in 1977 in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV).¹ In verschillende studies werden het strategisch belang en de economische haalbaarheid onderbouwd van een hogesnelheidslijn². Zo wees het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in een kosten batenanalyse uit 1996 op positieve maatschappelijke effecten als reiskosten- en reistijdbesparing, verminderde milieu-emissie, verhoging van de verkeersveiligheid en werktijdwinst. Bovenal werd echter een positief exploitatiesaldo verwacht.

In de verschillende kabinetsnota's werd het strategisch belang van de hogesnelheidslijn (HSL) vertaald in de volgende doelstellingen:

- aansluiting op het net van Europese hogesnelheidslijnen;
- handhaving van de economische positie van Nederland;
- versterking van de internationale bereikbaarheid van de Randstad;
- accommodatie van de toenemende (grensoverschrijdende) mobiliteit;
- substitutie van het autoverkeer en het (continentale) vliegverkeer;
- beheerste groei van de mainport Schiphol.

In 1991 werd voor de treinreiziger op het traject Amsterdam–Parijs bij aanleg van een hogesnelheidslijn een tijdswinst berekend van 132 minuten. Uitgaande van de cijfers anno 2002 zou de tijdswinst op dit traject 66 minuten bedragen: in plaats van de huidige 4 uur en 9 minuten gaat de treinreis 3 uur en 3 minuten duren.³

¹ Vgl. de SVV-1 en SVV-2, PKB-Schiphol, de VINEX-nota en het NMP+.

² In Deel 3 PKB HSL-Zuid uit 1996 wordt ter onderbouwing verwezen naar een exploitatieplan, een economische effectenstudie, een macro-economische effectenstudie uitgevoerd door het CPB. Deze laatste berekening zou hebben aangetoond dat de investering in de HSL-Zuid binnen 5 à 10 jaar weer terugvloeit naar de Nederlandse economie.

³ Deze vermindering is met name te danken aan het reeds in gebruik zijn van de HSL in Noord-Frankrijk. De tijdswinst van 66 minuten zal dus gerealiseerd worden in Nederland en België tezamen. In Nederland wordt voor het traject Schiphol–Rotterdam een maximale tijdswinst van 20 minuten geboekt.

Cijfers ontleend aan de Eerste HSL-nota, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 026, nrs. 2–3, p. 48, de PKB HSL-Zuid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 026, nrs. 16–17, p. 142, NS Reisplanner, versie 2002, en informatie van de Projectorganisatie HSL-Zuid.

⁴ Deel 3 PKB HSL-Zuid: Kabinetsstandpunt en Nota van Toelichting, d.d. 23 mei 1996.

⁵ De juridische procedure ter voorbereiding (trajectvoorstel, inspraak en zoals alternatievenafweging) van een groot infrastructuureel project (autowegen, spoortrajecten).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 026, nrs. 16–17.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84, p. 4.

De aanleg van een hogesnelheidslijn werd ook gestimuleerd vanuit Brussel. Een dergelijke lijn paste in de ontwikkeling van de Trans Europese Netwerken.

In 1997 stemde de Tweede Kamer in met de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de HSL-Zuid en op 1 juli 1997 werd deze gepubliceerd in de Staatscourant.⁴ Daarmee was de eerste formele stap voor de aanleg van de hogesnelheidslijn genomen. Vervolgens werd de Tracéwetprocedure⁵ in gang gezet. Dit omvatte onder meer een inspraak- en beroepsprocedure. Het Tracébesluit voor de HSL-Zuid, inclusief de aanvullingen hierop, werd in 2000 van kracht.

In deel 3 van de PKB uit 1996 werd de projectomschrijving via een programma van eisen gespecificeerd en werden uitgangspunten voor de financiering geformuleerd.⁶ Het beoogde eindresultaat was «een per 1 juni 2005 voor volledig gebruik gereed zijnde hogesnelheidsspoorlijn tegen de laagst mogelijke integrale kosten voor de gehele levensduur van het project (i.c. 30 jaar).»⁷

De HSL-Zuid zal het volgende tracé volgen:

- van Amsterdam (Zuid/WTC) via Schiphol (bestaand spoor);
- door het «groene hart» (nieuw spoor en boortunnel);
- naar Rotterdam CS (bestaand spoor);
- via Moerdijk en Breda (nieuw spoor);
- tot Belgische grens, richting Antwerpen.

In de PKB werd vastgelegd dat private partijen in het project zouden kunnen participeren – een gedachte die al sinds de jaren tachtig in

overheidsdocumenten geformuleerd en sinds het Structuurschema Verkeer en Vervoer II van 1998 vaste vorm kreeg. Private deelname zou tevens een gedeeltelijke private financiering moeten inhouden.¹

9.1.2 Opsplitsing en privatisering van projectonderdelen

In 1997 gaf de minister van Verkeer en Waterstaat de projectorganisatie HSL-Zuid de opdracht «vrijmoedig» alle alternatieven in het kader van private financiering te onderzoeken.² De hoogte van de private bijdrage was op dat moment overigens al geraamd op € 811,8 miljoen (f 1,8 miljard), inclusief een bijdrage aan België van € 164,7 miljoen. In vervolg op deze opdracht en de uitgangpunten in de PKB werd een aantal oriënterende gesprekken gevoerd met een «brede» vertegenwoordiging van het Nederlandse bedrijfsleven. Verder werd een stappenplan voor de uitvoering van de privatisering ontwikkeld. De verkennende fase, gericht op het ontwikkelen van plannen en visie, werd afgerond met het zenden van een brief aan de Tweede Kamer door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, mede namens hun collega van VROM. In de brief werd een traject voorgesteld dat zou moeten leiden tot een besluit over het privatiseringsmodel, gevolgd door een aanbestedingsprocedure. Uiteengezet werd waarom private deelname nodig was, wat er onder werd verstaan in het kader van de HSL-Zuid en wat dit betekende voor de positie van het Rijk. Bestuurlijk gezien betekende deze weg volgens de ministers «dat tot op zekere 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 te voren bekend kunnen zijn.» Waarborgen voor de kwaliteit van de procedure werden gezocht in een vrijgestelde projectorganisatie, een interdepartementale adviesstructuur en het inschakelen van internationale adviseurs. De Kamer zou eind 1998 over het privatiseringsmodel en in december 1999 over het te sluiten contract en/of deelcontracten worden geïnformeerd.³ Het toegezegde privatiseringsmodel stelde het kabinet in januari 1999 vast en werd door de minister van Verkeer en Waterstaat overgelegd aan de Tweede Kamer.⁴ In de desbetreffende notitie werden hoofdonderdelen van het project, de financiering, het tijdpad en de informatievoorziening aan de Kamer nader uitgewerkt.

In het kader van een mogelijke publiek-private samenwerking bij het project werden drie functies onderscheiden: vervoer, infrastructuur en stations. Marktconsultatie (130 reacties) had uitgewezen dat het creëren van één «megabedrijf» voor alle functies of het combineren van twee functies in één bedrijf onwenselijk was. Het bedrijfsleven zag mogelijkheden voor eigen risico taken uit te voeren die tot dan toe traditioneel NS-Railinfrabeheer en Rijkswaterstaat uitvoerden. Een meerderheid van de bedrijven was voorstander van een risico-overdracht naar de private sector met betrekking tot ontwerpverantwoordelijkheid, projectmanagement en financiële beheersing van de bouw.

Het kabinet wenste voor de drie onderscheiden functies drie aparte contractuele relaties aan te gaan met de relevante marktpartijen.⁵ Het kabinet was bovendien van mening dat een geïntegreerde PPS voor de HSL-Zuid tot zeer lange – en daardoor onvoldoende flexibele – vervoersconcessies zou dwingen en niet in overeenstemming was met de Europese trends met betrekking tot de marktwerking en liberalisering in de spoorsector. Voorts zou een geïntegreerde PPS gelet op de beschikbare tijd niet haalbaar zijn. De onderbouw was bovendien geïntegreerd met andere, reeds in gang gezette, infrastructurele werken. Afsplitsing van deze wegconstructies van de HSL-Zuid werd onwenselijk geacht.⁶

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77, p. 1.

² Zie Hogesnelheidslijn-Zuid, Projectbeschrijving en Voortgangsrapport 1, 01/1/1997–01/4/1997.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77. Onder private deelname verstond het kabinet: «het betrekken van private partijen in een gecommiteerde, participerende rol als ondernemer in het integrale vervoerssysteem van de 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 privaat.» Onder privatiseringsmodel werd verstaan: «een precieze beschrijving van het samenstel van bedrijfsactiviteiten, de beleidsmatige randvoorwaarden, de beoogde risicoverdeling en de samenwerkingsvorm».

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nrs. 77 en 84. Als argumenten tegen het creëren van één HSL-bedrijf werden genoemd: negatieve ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, strijdigheid met Europese richtlijnen omtrent vrije concurrentie, het ontbreken van een synergie-effect, de inflexibiliteit door zeer langlopende contracten, complexiteit en praktische onuitvoerbaarheid wegens vele reeds belegde belangen in de stationsomgeving. Opsplitsing was overigens ook een consequentie van Europese regelgeving (EC Directive 91/440).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84, p. 7.

Aanvankelijk werd overwogen de gehele infrastructuur (onder- en bovenbouw) binnen één organisatorisch verband te realiseren. Eind jaren negentig was de projectvoorbereiding reeds in volle gang. Er waren vijf geografische clusters (projectbureaus) voor de onderbouw en één cluster voor de bovenbouw. Gelet op de nog beschikbare tijd en de onderhoudsgevoeligheid van de bovenbouw werd besloten de bovenbouw door een afzonderlijke organisatie, de zogenoemde Infraprovider, tot stand te laten brengen. De onderbouw werd op min of meer traditionele wijze – dat wil zeggen door middel van design & constructcontracten – door de rijksoverheid aanbesteed.¹

Zo zijn momenteel binnen het HSL-Zuid-project vier onderdelen te onderscheiden die afzonderlijk worden gerealiseerd:

1 Civiele onderbouw

Dit betreft de civieltechnische «fundering» voor de bovenbouw van de HSL-Zuid, alsmede de te realiseren kunstwerken op het HSL-Zuid-tracé (bruggen, tunnels etc.). De uitvoering geschiedt op de gebruikelijke wijze onder regie van Rijkswaterstaat.

2 Bovenbouw/Infraprovider

Het spoorstelsel, de bovenleiding en de veiligheidssystemen vormen het onderhoudsgevoelige – en dus «beschikbaarheidsgevoelige» – gedeelte van de HSL-Zuid-infrastructuur. Deze «bovenbouw» wordt afzonderlijk gerealiseerd door de HSL-Zuid Infraprovider. De Infraprovider is gedurende de looptijd van het contract ook verantwoordelijk voor het onderhoud en de vervanging en financiering van deze systemen. Dit is geregeld in het zogenoemde Design, Build, Finance & Maintain (DBFM)-contract, dat de Staat in 2001 gesloten heeft met het consortium Infra-speed.

3 Vervoer

Het (trein)vervoer van passagiers over de HSL-Zuid is niet gekoppeld aan het beheer van de infrastructuur. Het vervoer is in 2001 in de vorm van een exploitatieconcessie gegund aan een consortium van NS en KLM. Wanneer de HSL-Zuid operationeel is, betaalt de vervoerder een jaarlijkse vergoeding aan de Staat voor het gebruik van de infrastructuur, al naar gelang het beschikbaarheidsniveau van het spoor. Deze vergoeding bedraagt na een ingroefase van vier jaar (maximaal) € 148 miljoen per jaar.

4 Stationsontwikkeling

De hogesnelheidstrein zal slechts op vier stations in Nederland stoppen, te weten Breda, Rotterdam CS, Schiphol en Amsterdam Zuid/WTC. De HSL-stations moeten zich ontwikkelen tot hoogwaardige vervoersknooppunten, gekoppeld aan kantorenlocaties van (inter)nationale allure. Het is volgens het kabinet de bedoeling, dat ook voor de ontwikkeling van de stationslocaties publiek-private samenwerkingsverbanden zullen ontstaan.² Om dit proces gestalte te geven heeft het Rijk middelen gereserveerd in het kader van het programma «Nieuwe Sleutelprojecten»³.

Op de financiering en de budgettaire dekking van de HSL-Zuid Infraprovider wordt nader ingegaan in hoofdstuk 10.

9.2 HSL-Zuid Infraprovider

In het eerder genoemde privatiseringsmodel uit 1999 werd door het kabinet het concept voor de Infraprovider ontwikkeld. Het gaat hierbij om een organisatie die de bovenbouw (in 5 jaar) realiseert en onder- en bovenbouw gedurende 25 jaar lang onderhoudt en tegen een jaarlijks

¹ Idem, nr. 84.

² Zie onder meer Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84, p. 14.

³ Zie voor meer informatie over de Nieuwe Sleutelprojecten deel 1 en deel 3 van dit rapport.

door het Rijk te betalen vergoeding beschikbaar stelt. Concreet betekent dit dat de Infraprovider gedurende de looptijd van het contract verantwoordelijk wordt voor de spoorconstructie, energiesystemen, beheersings- en beveiligingssytemen, geluidsschermen en telecommunicatie.

De kerngedachte van het Infraproviderconcept is dat de Staat geen afnemer wordt van de door de Infraprovider te realiseren infrastructuur (werk), maar van een door hem te leveren dienst. Deze dienst betreft het ter beschikking stellen van het HSL-Zuid-spoor aan de vervoersexploatanten. Hiervoor betaalt de Staat het bedrijf gedurende de operationele fase van het project een periodieke *beschikbaarheidsvergoeding of performance fee* van € 114 miljoen per jaar (inclusief vennootschapsbelasting, exclusief BTW); dit is € 105 miljoen exclusief indexering en exclusief BTW (prijspeil 2000)¹.

De Infraprovider neemt de financiering van de aanleginvestering, het onderhoud en de vervangingsinvesteringen gedurende de looptijd van het project geheel voor eigen rekening. Het bedrijf draagt daardoor de risico's die bij een traditionele uitvoering van het project bij de overheid zouden liggen; het betreft hier:

- ontwerp- en constructiefouten;
- te late oplevering;
- kostenstijgingen;
- technologieproblemen;
- vroegtijdige vervanging en tegenvallend onderhoud;
- financieringskosten.

Om de winst te maximaliseren zal de Infraprovider zich moeten inspannen voor het leveren van maximale beschikbaarheid tegen minimale kosten. De hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding wordt immers bepaald door de geleverde prestaties van het bedrijf – een prikkel om zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Indien het beschikbaarheidsniveau binnen een bepaalde periode (gemiddeld) onder de 99 procent komt, treedt een vooraf vastgelegd boetesysteem in werking al naar gelang de oorzaak voor en de mate van de verminderde beschikbaarheid.²

Voor het vinden van bedrijven die de functie van Infraprovider op zich wilden nemen, werd in februari 1999 een prekwalificatieronde gehouden, waarna de feitelijke aanbesteding een aanvang kon nemen (zie voor een beschrijving van dit proces hoofdstuk 11).

Er is in de loop van het project voor de Infraprovider-constructie een aantal – vaak buitenlandse – adviseurs ingeschakeld. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schatte de totale advieskosten op circa € 45 à 68 miljoen. De ingeschakelde Nederlandse adviseurs werden op verschillende momenten ingezet. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Kenniscentrum PPS is het aantal Nederlandse deskundigen op dit terrein (nog) beperkt.

De rol van het Kenniscentrum PPS bij het project HSL-Zuid Infraprovider is bescheiden geweest. Voor het Kenniscentrum was het project primair een leerproces.

¹ Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën aan de Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Niet-dossierstuk, 2000–2001, vw00000613, 11 mei 2001.

² Dit is geregeld in de bijlage «Performance Payment Regime» bij het contract voor de HSL-Zuid Infraprovider. In hoofdstuk 12 wordt het contract nader toegelicht.

9.3 Publiek Private Comparator

In het kader van de PPS-planvorming was het onder meer noodzakelijk een analyse te verrichten naar de potentiële meerwaarde van een PPS voor de HSL-Zuid. Daartoe heeft de projectorganisatie HSL in een 1998 een *Publiek Private Comparator* (PPC) laten opstellen door onderzoeks-

bureau NEI/Kolpron Finance, met bijdragen van de adviesbureau's Booz Allen & Hamilton en Greenwich Natwest.¹

De PPC is een methode waarbij de gebruikelijke wijze van aanbesteding² vergeleken wordt met publiek-private uitvoering en eventuele meerwaarde zowel in financiële als economische zin berekend wordt. Concreet betekent dit dat een raming van de werkelijke publieke kosten en opbrengsten wordt vergeleken met een raming van de kosten en opbrengsten bij publiek-private uitvoering, uitgedrukt in netto contante waarde (NCW)³. De uitkomst van een PPC biedt echter geen garanties voor daadwerkelijke efficiencywinst of een succesvolle PPS, omdat de uitkomst gevoelig is voor veranderingen in de aannames.

Uit de PPC-analyse voor de HSL-Zuid bleek volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat publiek-private samenwerking een reële optie was. Er werd een vergelijking gemaakt tussen de gekozen aanpak voor private deelname in de infrastructuur en een *best practice*-variant voor publieke uitvoering van het project volgens een *design & construct*-aangebesteding. Hierdoor zou inzichtelijk worden welke efficiencyvoordelen met PPS konden worden behaald. De vergelijking wees volgens het ministerie uit dat een PPS-aanpak de voorkeur verdiende.⁴ De onzekerheid over de gunstige effecten was niettemin groot. In januari 1999 rapporteerde de minister het volgende aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van de PPC: «De conclusies zijn zeer gevoelig voor de bij de berekening gehanteerde schattingen van de efficiency-effecten van private deelname (...). De schatting is deels gebaseerd op internationale ervaringen bij het ontbreken van vergelijkbare projecten in Nederland. Wel blijkt, dat ook bij aanzienlijk lagere efficiency effecten van private deelname dan verondersteld, de gekozen aanpak voor de HSL-Zuid aantrekkelijk is voor overheid en maatschappij».⁵

Ondanks de mate van onzekerheid, die ook onderkend werd door een toetsing van de schattingen door het adviesbureau Booz Allen & Hamilton⁶, nam het kabinet het oordeel van NEI Kolpron en de projectorganisatie HSL-Zuid over dat de voordelen van PPS bij de HSL-Zuid zwaarder wogen dan de nadelen.

9.4 Parlementaire enquête bouwnijverheid

De laatste jaren laten diverse aanbestedingen (zeker bij grote infrastructuurprojecten) regelmatig hoge inschrijfbedragen zien. De onderbouw HSL-Zuid is hiervan een bekend voorbeeld (zowel in de pers als in de Tweede Kamer heeft dit aandacht gekregen). In diverse publicaties wordt erop gewezen dat door alle in gang gezette (mega)projecten de markt «oververhit» kan raken: krapte op de bouwmarkt. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in een brief van 25 april 2001 over de aanbesteding van de onderbouw HSL-Zuid laten weten dat hier de hoge inschrijvingen niet verklaard konden worden uit de krapte op de bouwmarkt.

De minister gaf daarbij aan dat er volgens haar in de praktijk onvoldoende concurrentie was. Voorts ontbrak het volgens haar ook aan concurrentie door buitenlandse bedrijven.⁷

In het jaar 2000 heeft de Tweede Kamer in diverse overleggen vragen gesteld aan de ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Justitie, over de hoge inschrijfbedragen bij de HSL-Zuid onderbouwcontracten. De Kamer was vooral geïnteresseerd in de vraag waarom geen consequenties verbonden zijn aan bovenstaande constatering van de minister van Verkeer en Waterstaat dat de HSL-Zuid 10 procent duurder is geworden als gevolg van het ontbreken van echte competitie en echte ontwerpinnovaties.⁸ De minister van Verkeer en Waterstaat geeft toe dat ze indertijd twijfelde of er geen sprake was van onderlinge afspraken,

¹ In de handleiding voor de PPC, opgesteld door NEI werd het belang van een economische onderbouw voor PPS onderstreept door de ervaringen met de Wijkertunnel.

² Onder gebruikelijk wordt het design & constructmodel verstaan, waarbij het ontwerp en de aanleg van een investeringsproject geïntegreerd wordt aanbesteed.

³ De netto contante waarde is de waarde van de som van de baten en lasten over de looptijd van het project contant gemaakt tegen de disconteringsvoet.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

⁵ Idem.

⁶ NEI Kolpron, Public Private Comparator HSL-Zuid, Rotterdam, december 1998, bijlage 2., p. 13.

⁷ Brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, VW00000552, d.d. 25 april 2001.

⁸ Handelingen Tweede Kamer, 23 1627, vergaderjaar 2000–2001; 14 november 2001.

maar stelt dat na arbitrage de prijs daalde met f 2 miljard waarop het contract alsnog ondertekend werd.¹

In het Algemeen Overleg tussen de minister en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat komt het voorbeeld van de dure onderbouw bij de HSL-Zuid ook meer dan eens terug. In juni 2001 werd de minister gevraagd waarom zij had afgezien van een onderzoek inzake de Rijnstreek Noord-A4 waar de biedingen ruim 200 procent hoger uitvielen dan in de ramingen was voorzien.² De minister reageerde hierop met de opmerking dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ten tijde van de onderhandelingen was gevraagd een onderzoek te verrichten naar de bouwmarkt. De NMa hanteerde volgens haar een andere prioriteitsstelling en had een dergelijk onderzoek vooraan nog geweigerd.

De Tweede Kamer kondigde eind januari 2002 aan een parlementaire enquête te zullen uitvoeren naar ongeoorloofde kartelvorming, prijsafspraken en andere misstanden in de bouwwereld. Hierbij zal ook de rol van de overheid worden bekeken. De Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude geeft in haar rapport aan dat er serieuze aanwijzingen zijn dat er in ruime mate sprake is van vooroverleg tussen bedrijven die meedingen naar een project.³ Daarbij zouden illegaal afspraken worden gemaakt over de laagste inschrijvingen en de kosten van de ingediende plannen onderling worden vergoed. Dit is verboden sinds in 1992 de zogenaamde rekenvergoeding is afgeschaft. Daarnaast bestaat er een vermoeden dat bedrijven de prijzen bewust opdrijven, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van de ramingen van de opdrachtgever, die geheim behoren te zijn.

10 FINANCIERING EN PPS

10.1 Aannames financiering

De totale investering voor de aanleg van de HSL-Zuid werd in de Planologische Kernbeslissing (PKB) van 1997 geraamd op f 7,52 miljard, oftewel € 3,41 miljard (prijspeil 1995, exclusief de bijdrage aan België, inclusief de meerkosten ad f 1,435 miljard voor onder andere de tunnel in het Groene Hart).

De publieke dekking bestond ten tijde van de PKB deel 3 uit⁴:

- een bijdrage uit de reguliere middelen van het Infrastructuurfonds van f 2,022 miljard (€ 917,5 miljoen);
- een bijdrage ter hoogte van f 2,302 miljard (€ 1,045 miljard) uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES);
- circa f 350 miljoen (€ 159 miljoen) van de Europese Unie;
- circa f 1,426 miljard (€ 647 miljoen) uit private financiering (exclusief bijdrage aan België);
- herprioritering van projecten in het Infrastructuurfonds en/of het FES ter dekking van de meerkosten van f 1,435 miljard (€ 651 miljoen) voor onder meer de boortunnel.

In de PKB werd van de volgende veronderstellingen uitgegaan ten aanzien van de financiering van het HSL-Zuid-project:

- de exploitatie van de hogesnelheidslijn levert voldoende op om de exploitatiekosten te dekken en om een gedeelte van de investeringskosten terug te verdienen;
- de HSL-Zuid betreft langeafstandsvervoer tussen grote steden en de verwachting is, gelet op de ervaring, dat de exploitatie van de hogesnelheidstrein dan ook meer dan gemiddeld rendabel is;
- de hogesnelheidstrein bedient een andere markt dan de gewone trein: er zullen veel meer zakelijke incidentele reizen worden gemaakt (tussen de Europese hoofdsteden) in de duurdere tariefklassen dan op

¹ Idem.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 026, nr. 142, p. 2.

³ Rapport van de Tijdelijke Commissie onderzoek Bouwfraude d.d. 24 januari 2002, p. 13.

⁴ Hogesnelheidslijn-Zuid, Projectbeschrijving en Voortgangsrapport 1, 01/1/1997–01/4/1997, p. 11.

het nationale net. Dit leidt tot een meer dan gemiddelde opbrengst per kilometer.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had vanaf de jaren tachtig aandacht voor mogelijk private betrokkenheid. Het voornemen tot private financiering werd in 1989 vastgelegd in het kader van het Structuurschema Verkeer en Vervoer II. In 1990 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat de stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI) in voor de financiering van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Voorts werd het idee van private financiering vastgelegd in de Nieuwe HSL-nota uit 1994 en genoemd in het kader van de besluitvorming over het Beleidskader private financiering (1993) en de verzelfstandiging van de NS (1995).

Het idee dat de aanleginvestering gedeeltelijk kon worden terugverdiend, werd in de HSL-nota van 1994 onderbouwd met een positieve raming van het exploitatiesaldo van de HSL-Zuid. Deze raming was gebaseerd op een door McKinsey en de beoogde exploitant gemaakt businessplan en op onderzoek door het bureau OC&C Strategy Consultants en Coopers & Lybrand.¹ Ook in een door het Nederlands Economisch Instituut opgestelde kosten baten-analyse uit 1996 werd een positief exploitatiesaldo verwacht.

Op grond van het te verwachten positieve exploitatiesaldo, werd in de PKB de participatie van private partijen beoogd. Daarmee zou een gedeeltelijke private financiering van het project binnen bereik komen. Deze private bijdrage werd geraamd op € 811,8 miljoen (f 1,8 miljard), inclusief een bijdrage aan België van € 164,7 miljoen.²

Een ander motief voor private participatie was het benutten van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het HSL-Zuid-project. Uit een brief aan de Tweede Kamer uit 1998³ over de PKB blijkt dat het kabinet van mening was dat de inzet van het bedrijfsleven nodig was om zowel de vervoersdoelstellingen (concurrentie met auto en vliegtuig) als de economische doelstellingen (stimuleren vestigingsmilieu, werkgelegenheid en stedelijke ontwikkeling) van het HSL-Zuid-project te kunnen realiseren. Het kabinet definieerde private deelname aan de HSL als «het betrekken van private partijen in een gecommiteerde, participerende rol als ondernemer in het integrale vervoerssysteem van de HSL-Zuid.»⁴

Hoewel de PKB het voornemen van private financiering formeel bekrachtigde, nam het kabinet op dat moment nog geen besluit over de definitieve vormgeving ervan.

Voor het lucratieve deel van het HSL-Zuid-project besloot het kabinet begin 1999 tot een afzonderlijke PPS-constructie, inclusief private financiering (zie punt 1.2.2). De definitieve besluitvorming daarover werd – om het bedrijfsleven te prikkelen – tot in de biedingsfase opgehouden. Zouden de biedingen van het bedrijfsleven te duur blijken dan zou alsnog teruggevallen kunnen worden op een traditionele uitvoering door het Rijk zelf.

Eind jaren negentig werd de noodzaak voor private financiering versterkt door een inmiddels voorzien tekort bij de aanleg.⁵ De meerkosten voor de boortunnel door het Groene Hart bleken in 1997 circa f 1,4 miljard (€ 635 miljoen) te bedragen. Hiervoor werd tijdelijk een oplossing gezocht in herprioritering van projecten in het Infrastructuurfonds en/of het FES.⁶ Het budgetprobleem werd evenwel door een ongeveer gelijke private bijdrage aan het HSL-Zuid-project gecompenseerd. Volgens informatie van de projectorganisatie zouden echter bij de HSL-Zuid anders dan bij de projecten die eind jaren negentig werden voorgesteld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), geen budgettaire overwegingen aan de keuze voor private financiering ten grondslag liggen. Bij

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 026, , nrs. 16–17, PKB HSL-Zuid Deel 3: Kabinetsstandpunt en Nota van Toelichting, p. 190.

² Het bedrag van 1,8 miljard komt overeen met de voorfinanciering van f 1800 miljoen uit het FES. Hogesnelheidslijn- Zuid, projectbeschrijving en voortgangsrapportage 1, 1/1/1997 – 1/4/1997.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77. Zie ook 22 026, nr. 84, p. 15.

⁴ Tweede Kamer vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77, 1998 en 22 589, nr. 78, 14 januari 1998.

⁵ Informatie Projectorganisatie HSL-Zuid, 17 oktober 2001.

⁶ Hogesnelheidslijn- Zuid, projectbeschrijving en voortgangsrapportage 1, 1/1/1997 – 1/4/1997.

niet private financiering zou dan wel een herprioritering binnen het MIT noodzakelijk zijn geweest.

In 1997 werden voor de HSL-Zuid (bovenbouw) de volgende middelen gereserveerd:

- aanleg ten laste van het MIT/Infrastructuurfonds: f 982 miljoen (€ 446 miljoen);
- onderhoud ten laste van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat f 72 miljoen (€ 33 miljoen) per jaar (2005–2030).

10.2 Budgettaire verwerking HSL-Zuid Infraprovider

In de eerste Public Sector Comparator (PSC) (maart 2000) werden de aanlegkosten van de bovenbouw hoger geraamd in vergelijking met de begrotingsraming. Het verschil werd grotendeels veroorzaakt door een verschuiving van kosten voor tunneltechnische installaties van de onderbouw naar de bovenbouw. Daarnaast ging het om een overschrijding die door Financiën aanvaard werd doordat aannemelijk was gemaakt dat een hogere investering in de aanleg zou resulteren in lagere kosten voor het onderhoud. De netto contante waarde van de totale life cycle-kosten zouden hierdoor mogelijk lager uitvallen.

10.2.1 Afdekking budget

Op voorhand werd ervan uitgegaan dat er een private financierer bereid zou zijn om f 1,8 miljard (€ 817 miljoen) aan de overheid over te maken in ruil voor het recht om de HSL-Zuid aan te mogen leggen en te exploiteren. Dit idee is afkomstig van de eerder genoemde Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De f 1,8 miljard (€ 817 miljoen) was het veronderstelde positieve saldo van het verschil tussen de opbrengsten van de vervoersmaatschappij en de kosten van de beheerexploitatie maatschappij. Na de consultatiefase, waarbij ondermeer de negatieve ervaringen met privatisering van infrastructuur van de kanaaltunnel uit het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol speelden, werd in 1999 gekozen voor een ander model waarbij de onder- en bovenbouw gesplitst werden. De constructie ging voort uit van een aan een Infraprovider te betalen beschikbaarheidsvergoeding en een te ontvangen vergoeding voor een door de Staat te verlenen vervoersconcessie. Duidelijk was evenwel geworden dat niemand bereid was om op voorhand te betalen. Zo ontstond een gat van f 1,8 miljard (€ 817 miljoen) aan opbrengsten in de begroting.

In 1999 besloot het kabinet de ingeboekte f 1,8 miljard (€ 817 miljoen) voor te financieren uit het FES. Deze middelen kwamen beschikbaar uit de verkoop van rechten voor de mobiele telecomoperators. Op deze wijze wilde het kabinet ook de gedachte voorkomen dat de Staat bij de aanleg van de HSL-Zuid van private financiering afhankelijk was. Intern bleef de privatiseringsopdracht bestaan. De verwachte ontvangsten werden verschoven van de periode tot 2005 naar de periode vanaf 2005.

Omdat de private financiering gerealiseerd werd, kwam f 1 miljard (€ 454 miljoen) vrij uit de geraamde investeringskosten. Dit bedrag is bestemd voor de financiering van het project Bereikbaarheidsoffensief Randstad. Het is afgeboekt op de f 1,8 miljard (€ 817 miljoen) uit het FES en in de begroting voor 2002 verwerkt. De resterende f 800 miljoen (€ 363 miljoen) zal in de periode 2010 tot 2020 worden terugbetaald uit het positieve saldo van de beschikbaarheidsvergoedingen voor de Infraprovider en de vervoersopbrengsten. Dit positieve saldo ontstaat na een aanloopfase van vier jaar vanaf 2010 en bedraagt € 34 miljoen per jaar¹. De jaarlijkse aflossing aan het FES zal in de begroting van 2003 worden verwerkt.²

Het positieve saldo van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen en de te ontvangen vervoersopbrengsten is overigens afhankelijk van de

¹ Berekening: € 148 miljoen minus € 114 miljoen = € 34 miljoen per jaar.

² Opgave van directie FEZ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

gerealiseerde beschikbaarheid van de HSL-Zuid-lijn. Een lagere beschikbaarheid dan 99 procent kan leiden tot een lagere te betalen vergoeding aan Infrasppeed en kan ook lagere inkomsten uit het vervoerscontract opleveren. Er zijn geen scenario's op dit punt doorgerekend. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt dat het bedrijf failliet gaat indien het gedurende langere tijd onder het beschikbaarheidsniveau van 99 procent werkt.

10.3 Disconteringsvoet

De totale uitgaven voor de bovenbouw van de HSL-Zuid zijn in de PSC berekend aan de hand van de Netto Contante Waarde-methode. Hierbij is het regeringstandpunt inzake disconteringsvoet en waardering van risico's getrouw gevolgd. Gehanteerd is een disconteringsvoet van 6 procent nominaal, welke is afgeleid van de kapitaalmarktrente voor langlopende staatsobligaties medio 2001.¹

10.4 Commentaar Algemene Rekenkamer

Het Rijk is tijdens de planvormingsfase (tot 1998) voortdurend uitgegaan van een substantiële bijdrage uit private middelen, hoewel nog onduidelijk was hoe deze private bijdrage vorm zou krijgen. De hoogte van de private bijdrage werd geraamd op € 811,8 miljoen (inclusief een bijdrage aan België van € 164,7 miljoen). De vergelijking met de Betuweroute dringt zich hier op.² Ook daar bestond geen inzicht in de belangstelling van marktpartijen voor deelname in de financiering.

De vrijval van het gereserveerde investeringsbudget als gevolg van de beoogde PPS-constructie werd bovendien al elders bestemd. Een budgettaire «terugvaloptie» leek daarmee minder reëel. Indien de private bijdrage voor de HSL-Zuid Infraprovider niet tot stand was gekomen, zouden er dus budgettaire knelpunten zijn ontstaan. Daardoor kwam de positie van de Staat tijdens de onderhandelingen meer onder druk te staan. Zou geen private financiering gevonden zijn dan was een herprioritering binnen het MIT noodzakelijk geweest.

Onduidelijk is in hoeverre een budgettaire voorziening is getroffen voor het geval dat het ministerie inkomsten zal derven bij het onverhoopt wegvallen van de vervoersopbrengsten. Om strategische overwegingen werd dit achterwege gelaten: de markt zou kunnen veronderstellen dat de rijksoverheid zelf niet meer in de constructie geloofde.

11 AANBESTEDING

Op 15 januari 1999 keurde het kabinet het privatiseringsmodel voor de HSL-Zuid goed. Hierop kon de projectorganisatie HSL-Zuid de aanbesteding formeel in gang zetten. De volgende fasen en mijlpalen werden in rapportages aan de Tweede Kamer voorzien³:

- marktconsultatie;
- prékwalificatie;
- bekendmaking van vier geselecteerde partijen;
- ontvangst biedingen;
- selectie uit biedingen;
- optimalisatiegesprekken overgebleven partijen;
- indiening definitieve biedingen;
- keuze Infraprovider;
- contractondertekening.

¹ Er is momenteel een discussie gaande over de te hanteren disconteringsvoet. Hiervoor is een ambtelijke werkgroep ingesteld. Zie hierover deel 1 van dit onderzoek.

² Beleidsinformatie Betuweroute, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2; Aanleg Betuweroute project-beheersing en financiering, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2.

³ Voortgangsrapporten Hogesnelheidslijn HSL-Zuid 5 en 6.

Volgens de planning moest het aanbestedingsproces in ruim anderhalf jaar voltooid zijn. De contractondertekening zou in de zomer van 2000 plaatsvinden.

11.1 Publieke Sector Comparator

Een centrale rol in het aanbestedingsproces speelde de zogenoemde Publieke Sector Comparator (PSC). Dit is de publieke referentievariant voor het vergelijken en beoordelen van de private biedingen (zie ook paragraaf 4.2 van deel 1 van het rapport). Hierbij worden de kosten geraamd die de overheid maakt bij de uitvoering van het HSL-Zuid-project over de gehele looptijd van het af te sluiten contract. Daartoe worden naast de ramingen voor de investeringen voor aanleg, onderhoud en vervanging, de risico's gewaardeerd die bij volledige publieke uitvoering voor rekening van de overheid komen, maar gewoonlijk niet berekend worden. De PSC fungeert dus als benchmark om te bepalen of de private biedingen acceptabel zijn.¹ De PSC heeft betrekking op de functionele eisen waaraan de HSL moet voldoen: de zogenoemde scope. Te denken valt aan de mate van beschikbaarheid van het spoornet en aan de veiligheidseisen. Het uitgangspunt bij het toepassen van de PSC is dat een acceptabel bod lager moet zijn dan het eindbedrag van de PSC.

De eerste PSC² kwam gereed in maart 2000. Zij was opgesteld door de Projectorganisatie HSL-Zuid, geadviseerd door het bureau NEI Kolpron Finance dat onder meer een risico-analyse uitvoerde. Op het concept van de PSC was een audit uitgevoerd door het bureau Franklin + Andrews. De berekeningen in deze PSC resulteerden in een totaalbedrag van € 1 055 miljoen (f 2 325 miljoen), waarvan circa eenderde bestond uit risico-opslagen. In het vervolg van dit rapport wordt het bedrag van deze eerste PSC-berekening (PSC-ITT) als basis genomen met index waarde 100. De bedragen en een zogenoemd wijzigingsprotocol, waarin vastligt in welke situaties er wat gewijzigd kan worden in de opgestelde PSC, werden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgvuldigheidshalve gedeponereerd bij een notaris. De Tweede Kamer werd eveneens in maart 2000 door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën geïnformeerd over de toepassing van de PSC.³

¹ Voortgangsrapport Hogesnelheidslijn HSL-Zuid 7. Hierin is de volgende passage over de PSC opgenomen: «Naast de evaluatie van de biedingen zal besluitvorming plaatshebben over de keuze tussen de publiek-private samenwerking (PPS) via het model van de Infrastructure provider en de publieke variant. Deze keuze zal mede plaatshebben met behulp van het instrumentarium dat hiervoor nieuw is ontwikkeld door het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën. Dit instrumentarium wordt aangeduid als de «Public Sector Comparator». De Public Sector Comparator geeft een helder financieel-economisch inzicht in de voor- en nadelen van beide uitvoeringswijzen, zonder een uitspraak te doen voor of tegen PPS-constructies. Het instrument helpt om de argumenten te rangschikken en hierdoor de besluitvorming te faciliteren.

² Later genoemd de PSC Invitation to Tender (PSC ITT).

³ Niet gepubliceerd, wel openbaar kamerstuk zonder nummer d.d. 9 maart 2000.

⁴ Vgl. e-mail Kenniscentrum PPS aan Verkeer en Waterstaat, d.d. 2 maart 2000. (PSC-map 1).

⁵ Vertrouwelijk memo JO/OO-122/lg 27-6-2000.

11.2 Marktconsultatie en prekwalificatie

Voor aanbesteding van het HSL-Zuid Infraprovider-contract werd gekozen voor een openbare procedure conform de Europese regelgeving op dit gebied, de zogenoemde onderhandelingsprocedure met voorafkondiging. Hieraan vooraf ging een informele consultatie. De consultatie (om ideeën over privatisering in de markt te peilen) werd uitgevoerd medio 1998 en leverde 130 reacties uit het internationale bedrijfsleven op, waarvan de helft uit Nederland. Voor de eerste ronde van de aanbesteding, de prekwalificatie, meldden zich in april 1999 vijf consortia. Hiervan werden er vier door de Staat uitgenodigd voor de formele consultatie, *Invitation to Consult (ITC)* genoemd. In deze fase werd met partijen overlegd over een conceptcontract. In november 1999 kregen de geselecteerde consortia een uitnodiging tot het doen van een bieding – de *Invitation to Tender (ITT)*. Eén consortium trok zich terug, waarop in maart 2000 drie biedingen werden ontvangen. Deze biedingen hadden volgens het PSC-model lager moeten liggen dan de PSC-waarde. Dit bleek echter, naar reeds verwacht werd⁴, niet het geval. De biedingen bleken 50 tot 80 procent hoger dan deze waarde. Ondanks dit «teleurstellende prijsniveau»⁵ werd niet besloten het traject af te breken, maar werden de verschillen tussen de biedingen globaal geanalyseerd. De oorzaken van de verschillen zouden gelegen zijn in de

zware boeteregeling, technische onzekerheden, onzekerheden over de raakvlakken met de onderbouw, nieuwe veiligheidsstandaard en de tijdigheid van vergunningen. Ook de lange looptijd en de onmogelijkheid tot tussentijdse prijsaanpassing zouden bij de bidders hebben geleid tot hoge door te berekenen bedragen voor de risico's. Voorts bestond bij de projectmanager de indruk dat «binnen de consortia ook onvoldoende interne druk op prijsvorming en verrekening is geweest».¹

11.3 Bijstelling biedingen

Eind april 2000 vond daarop een gesprek plaats tussen de projectmanager en de consortia waarbij duidelijk werd gemaakt dat van rijkswege ernstig overwogen werd de procedure af te breken en niet eens te beginnen met onderhandelen, tenzij van tevoren aanmerkelijke prijsverlagingen doorgevoerd konden worden.² De consortia hadden al eerder te horen gekregen dat hun biedingen meer dan 50 procent boven de PSC-waarde lagen; zij konden «met een marge van 15–20% de PSC inschatten».³ Het gevolg was dat de bidders globale suggesties deden voor bijstellingen met een fors neerwaarts effect, waardoor de biedingen zouden kunnen dalen tot 10 à 30 procent boven de PSC-waarde. Zo kon in één geval een besparing van f 200 miljoen (€ 91 miljoen) gerealiseerd worden met als motivering «efficiënter management».⁴ Nadat de bidders hun aanbod formeel hadden bijgesteld (via een *Invitation to Modify*) werd de aanbestedingsprocedure voortgezet.

11.4 Bandbreedte PSC en onderhandelingsmandaat

Na ontvangst van de eerste biedingen ontstond bij de projectorganisatie de behoefte de benadering van risico's, zoals die in de PSC gehanteerd was, te verifiëren. Drie hoogleraren, Vrijling, Horvat en Van Ewijk, kregen het verzoek deze verificatie uit te voeren. Aandachtspunten moesten zijn: de gehanteerde overschrijdingskans, de mogelijke cumulatie van risico's, de opbouw van risico's, het risico van vertraging in de bouw en het risico van lagere beschikbaarheid. Voorts waren nog twee afwegingen aan de orde: de gevolgen van uitstel van de opleveringsdatum en de gevolgen van een structureel lagere beschikbaarheid. In augustus kwamen de hoogleraren («het Adviesteam») met een voorlopig advies. De PSC was volgens hen circa 20 procent te laag berekend. Vanwege de moeilijke waardering van de onderscheiden risico's zou een «bandbreedte» gehanteerd moeten worden. Het Adviesteam stelde een bandbreedte voor die overeenkomt met 98,2 – 101,6 procentpunten. De ondergrens van deze bandbreedte werd door de ministers van Financiën en van Verkeer en Waterstaat vastgesteld als onderhandelingsmandaat.

11.5 Gedetailleerde onderhandelingen

In juli 2000 werden door de Staat twee bidders geselecteerd voor gedetailleerde onderhandelingen, waarna een zogenoemd *Best and Final Offer* (BAFO) gevraagd werd. Gedurende deze onderhandelingen werd de PSC opnieuw door de projectorganisatie berekend. De contante waarde van de PSC werd in augustus 2000 met 4,9 procent verhoogd ten opzichte van de berekening in maart⁵, toteen niveau van 104,9 punten.⁶ Ook nu werd weer een advies gevraagd van de eerder genoemde hoogleraren. Ditmaal werd voorgesteld de bandbreedte van de PSC in contante waarde verder te verhogen tot 105,7 – 108,9 punten. Daarmee zou de PSC-waarde maximaal 8,9 procent hoger komen te liggen dan het oorspronkelijk berekende bedrag⁷. Dit advies werd niet geaccordeerd door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën.

¹ Idem.

² Idem.

³ Verslag van 4D-overleg d.d. 19 februari 2001. Gesprek AR met projectorganisatie HSL-Zuid d.d. 22 november 2001.

⁴ Mededeling Projectorganisatie HSL-Zuid, d.d. 18 oktober 2001.

⁵ De PSC-ITT.

⁶ Rapport NEI Kolpron, 24 augustus 2000.

⁷ De PSC -ITT van maart 2000.

Begin januari 2001 gingen de ministers akkoord met het uitzenden van een zogenaemde *Invitation to BAFO*. De twee definitieve biedingen werden in maart daaropvolgend ontvangen en bleken nog steeds ver boven het mandaat en ook boven de vastgestelde bandbreedte van de PSC te liggen. Na intern beraad gaven de ministers toestemming door te onderhandelen teneinde via «optimalisaties» en versoeringen de prijs omlaag te krijgen.

Bij «optimalisaties» werd gedacht aan factoren die de biedingen omlaag kunnen krijgen, zoals extra opbrengsten aan de kant van de bieder door het aanleggen van kabels voor telecommunicatie die uitgebaat kunnen worden, of het beperken van extra risico's, of het verschuiven van het renterisico naar de Staat.

Bij versoeringen ging het om het soberder uitvoeren van geluidsschermen, het aanpassen van ventilatoren in tunnels op «minder intensieve brand», het verminderen van het aantal overloopwissels, het weghalen van het systeem van ontspringgeleiding – behalve wanneer een onafhankelijke veiligheidsadviseur dit noodzakelijk acht¹ – een eventueel besluit hiertoe zou een scopewijziging inhouden en derhalve leiden tot een lagere PSC. Daarmee zou de bieding dichter in de buurt van het mandaat komen.

De Staat nam met het aanpassen van de scope bewust een risico. De inmiddels afgefallen consortia hadden een procedure tegen haar kunnen aanspannen met als argument dat ook zij in de gelegenheid hadden moeten worden gesteld op de aangepaste scope een nieuw bod te doen.² De einduitkomst behoorde volgens een notitie aan de minister van Financiën «tenminste verdedigbaar onder de bovenkant van de PSC uit te komen».³

Eén van de complicaties bij het realiseren van een aanvaardbaar resultaat betrof het verschil tussen de geraamde vervoersopbrengsten en de beschikbaarheidsvergoeding. Gedurende het gehele onderhandelingsproces werd ervan uitgegaan dat een jaarlijks tekort zou ontstaan van circa f 20 miljoen (€ 9 miljoen). Idealiter zouden de opbrengsten uit de vervoersconcessie de beschikbaarheidsvergoeding (meer dan) compenseren.

In diverse ambtelijke notities werd in dit verband geanticipeerd op verkeerde gevolgtrekkingen. «Overigens dient voorkomen te worden dat het beeld ontstaat dat dit tekort is ontstaan door de keuze voor PPS-aanbesteding. Ook in de publieke variant voor de bovenbouwaanleg zou een te dekken tekort ontstaan.»⁴ Benadrukt werd dat alleen voor de begrotingstechnische verwerking en dekking een relatie tussen de beide financiële reeksen gelegd mocht worden. Deze relatie was eveneens aan de orde bij de discussie over de mate van beschikbaarheid van de HSL-Zuid-spoorlijn. Toen ambtelijk Financiën in deze voorbereidingsperiode voorstelde de scope op het punt van de beschikbaarheid te beperken van 99 tot 97 procent, om in de onderhandelingen de prijs verder te drukken, werd deze suggestie van de hand gewezen onder verwijzing naar de lagere vervoersopbrengsten die dit tot gevolg zou hebben.⁵

11.6 Laatste bod

In een bewindslidenoverleg tussen de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën van 3 april 2001 werd het consortium Infrasppeed aangewezen als *preferred bidder*. Getracht zou worden in het verdere onderhandelingsproces het bod nog verder naar beneden te krijgen. In mei 2001 werd de PSC nogmaals tegen het licht gehouden door de projectorganisatie. De PSC in contante waarde werd verhoogd met 1,4

¹ Notitie aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, d.d. 28 maart 2001, nr. DGP/HSL/206728.

² Nota aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, d.d. 30 maart 2001 t.b.v. bewindslidenoverleg 3 april 2001. In dit stuk wordt erop gewezen dat «een aantal versoeringen slechts een verschuiving van kosten in de tijd of naar andere partijen zoals de onderbouw, (is).» (p. 6).

³ Notitie IRF aan minister van Financiën, nr. 2001-00062 N 3 april 2001.

⁴ Nota aan ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, 30 maart 2001, nr. DGP/HSL/206728; vgl. ook memo aan dir. FEZ/Verkeer en Waterstaat, d.d. 19 maart 2001.

⁵ Nota aan ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, 30 maart 2001, nr. DGP/HSL/206728; notitie IRF aan minister Financiën, d.d. 3 april 2001, nr. IRF/2001/00062 N.

procentpunt in vergelijking met augustus 2000 tot een niveau van 106,3 punten¹. De projectorganisatie verklaarde deze bijstelling door verschuivingen van de kosten van de instandhoudingsperiode naar de investeringsperiode en door zogenoemde «scopewijzigingen» tussen de boven- en onderbouw.

Hierna maakte de projectorganisatie een nieuwe berekening van de in november 2000 door het Adviesteam (Horvat c.s.) vervaardigde bandbreedte van de PSC in contante waarde. Zij stelde de eerder berekende bovengrens van 108,9 punten nu vast op 110,0 punten. Daarmee werd de «definitieve PSC» nog eens 3,7 procentpunt opgewaardeerd.² Deze laatste bijstelling³ zou nadien worden overgenomen in het gunningvoorstel.

In mei werd het beoogde resultaat bereikt: het «ITBAFO-bod» werd verlaagd met 3,7 procent. Om dit bedrag vergelijkbaar te maken met de PSC werden de vennootschapsbelastingen daarvan afgetrokken. In het Memorandum of Understanding tussen de Staat en Infrasppeed dat vervolgens werd opgesteld, werd het bedrag aan belastingen weer bijgeteld. Aan de Tweede Kamer werd het uiteindelijke onderhandelingsresultaat van € 1140 miljoen contante waarde (de bieding) gemeld.⁴

11.7 Berekening meerwaarde

In de definitieve afweging werd de contante waarde van de bieding (het onderhandelingsresultaat) vergeleken met de door de projectorganisatie berekende bovengrens van de PSC in contante waarde. Met deze vergelijking kwam de bieding onder de PSC-waarde te liggen, waarmee 5 procent efficiencywinst verondersteld werd (een bedrag van circa € 55 miljoen) – een percentage dat ook genoemd werd in het negende voortgangsrapport Hogesnelheidslijn-Zuid.⁵ Als de bieding vergeleken was met de ondergrens van de door de projectorganisatie berekende bandbreedte in contante waarde, zou de veronderstelde winst 1,7 procent geweest zijn. Indien de definitieve PSC-waarde in de vergelijking was gehanteerd dan daalt het getal van 5 procent naar 1,3 procent.

Overigens moeten op de berekende meerwaarde nog de kosten van de aanbestedingsprocedure zelf in mindering worden gebracht alsook bepaalde toekomstige kosten. Het gaat daarbij met name om:

- de kosten van de externe adviseurs;
- de kosten van monitoring van het contract;
- de vergoedingen aan de afgefallen bieders.

Daarmee zou de efficiencywinst zelfs volledig komen te vervallen en de publieke variant goedkoper zijn.

Onderbouw en bovenbouw kunnen bij de berekening van efficiencywinst niet los van elkaar worden gezien. De genoteerde efficiencywinst voor de bovenbouw dient mede te worden afgezet tegen de mogelijk extra kostenverhoging van de onderbouw als gevolg van verschuivingen van onderdelen van het HSL-Zuid-project, de zogenoemde scopewijzigingen. Extra kostenverhogingen kunnen namelijk ontstaan als onderdelen in de onderbouw duurder blijken dan de inschatting in de PSC. Dit is niet onwaarschijnlijk als juist deze onderdelen «realisering» van de efficiencywinst in de bovenbouw tegenhielden. Een dergelijke beoordeling heeft de Algemene Rekenkamer niet aangetroffen.

De in dit hoofdstuk beschikbare informatie over de aanpassingen in de PSC – basis voor de berekende efficiencywinst – is samengevat in de volgende twee tabellen, die de ontwikkeling van de PSC en de gehanteerde bandbreedtes op basis van contante waarde weergeven.

¹ Definitieve Public Sector Comparator HSL-Zuid Infraprovider, bijlage 4 bij Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 2001 nr. DGP/HSL/212462.

² Het ging, zoals de minister werd gemeld, om een «inschatting van de PSC-bandbreedte rekening houdend met de impact van de wijzigingen, tussen ITM en het verschaffen van de Preferred Bidder status, op de PSC van het Adviesteam.» Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van 3 mei 2001 nr. DGP/HSL/212 462, bijlage 4.

Aanvankelijk was een bedrag aan vennootschapsbelasting berekend in het bod van Infrasppeed op ITBAFO. Dit werd, zijnde ontvangsten voor de Staat, conform de PSC-systematiek neerwaarts gecorrigeerd. (p. 2 van genoemde nota).

³ In het ambtelijk overleg met de Algemene Rekenkamer gaf het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan dat buiten de reeds behandelde gevallen andere «goede mogelijkheden zijn geweest om de PSC te verhogen, en dat dat bewust nagelaten is, juist om de schijn te vermijden (...)».

⁴ Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, d.d. 11 mei 2001.

⁵ Deze rapportage betreft de periode 1 januari 2001 tot en met 1 juli 2001; het percentage wordt genoemd in de themabijlage, p. 25.

Tabel 1: Ontwikkeling PSC (contante waarde)

PSC	Index waarde
PSC-ITT maart 2000	100,0 ¹
PSC-ITM augustus 2000	104,9
PSC (definitief) mei 2001	106,3

¹ De eerste PSC van maart 2000 contante waarde bedraagt EUR 1,055 miljoen (NLG 2,325 miljoen).

Tabel 2: Gehanteerde bandbreedtes voor de PSC (contante waarde)

Bandbreedte PSC	Index waarde (laag)	Index waarde (hoog)
Bandbreedte obv ITT september 2000 (Adviesteam)	98,2	101,6
Bandbreedte obv ITM november 2000 (Adviesteam)	105,7	108,9
Bandbreedte obv PSC definitief (projectorganisatie)	106,6	110,0

11.8 Contract

Op 11 mei 2001 vond de ondertekening plaats van het Memorandum of Understanding voor de infraprovider. Daarmee werd het HSL-Zuid Infra-provider contract gegund aan het consortium Infrspeed, een *special purpose company* van de bedrijven BAM NBM, Fluor Daniels, Siemens AG, Charterhouse en Innesfree. In een brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, eveneens gedateerd 11 mei 2001, schreven de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën: «Er kan worden geconstateerd dat het eerste grote PPS-contract zonder twijfel een succes is, waarbij aantoonbaar meerwaarde is gerealiseerd ten opzichte van traditionele aanbesteding. Deze meerwaarde is aangetoond middels het door ons ontwikkeld instrumentarium. Dit instrument is de Public Sector Comparator.» Tevens maakten zij melding van «opties in het Memorandum of Understanding () die het contractbedrag nog aanzienlijk kunnen verlagen».¹

De financiële meerwaarde van het aanbestedingsresultaat werd door de minister van Verkeer en Waterstaat in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer in juli 2001 ten onrechte geschat op f 300 miljoen (€ 136 miljoen).² Dit bedrag correspondeert namelijk met 5 procent van de totale som van over 25 jaar te betalen beschikbaarheidsvergoedingen, ter waarde van circa f 6 miljard (€ 2,7 miljard). Deze vergelijking kan echter niet worden gemaakt, omdat de constante prijzen in de PSC verschillen van de constante prijzen van de beschikbaarheidsvergoeding. De te realiseren meerwaarde heeft alleen betrekking op het verschil tussen de contante waarden van de beschikbaarheidsvergoedingen over 25 jaar en de contante waarde PSC. Slechts dan zijn deze bedragen vergelijkbaar. Voorzover de Algemene Rekenkamer bekend, is de voor de beeldvorming belangrijke opmerking van de minister niet gecorrigeerd.

Op 5 december 2001 werd het definitieve concessiecontract tussen Staat en Infrspeed ondertekend, gelijktijdig met het vervoerscontract tussen de Staat en het consortium High Speed Alliance (NS, KLM). In een persbericht van het Kenniscentrum PPS werd deze gebeurtenis geschreven als «een mijlpaal in de geschiedenis van PPS in Nederland, een tussenstap op weg naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven.» De minister van Verkeer en Waterstaat stelde bij de ondertekening dat «de Staat 5 tot 10 procent voordeliger uit (is) dan wanneer we traditioneel zouden hebben aanbesteed. Bovendien krijgen we een gegarandeerde beschikbaarheid van de lijn van 99 procent.» Een heldere onderbouwing

¹ Brief d.d. 11 mei 2001, nr. DGP/191458.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 026, nr. 142, p. 6.

van de genoemde 5 tot 10 procent heeft de Algemene Rekenkamer echter niet aangetroffen.¹ Datzelfde geldt voor de meerwaarde, niet alleen in economische maar ook in maatschappelijke zin, die volgens het regeringsbeleid bij een PPS-constructie aantoonbaar moet zijn.

Het contract diende volgens het Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur een ontbindende voorwaarde te bevatten. Bij achterwege blijven van goedkeuring door de Tweede Kamer zou deze in werking treden. Het contract bevat deze voorwaarde evenwel niet en het is ook niet ter bekrachtiging aan de Kamer voorgelegd (zie verder over het contract hoofdstuk 12).

11.9 Commentaar Algemene Rekenkamer

De aanbesteding van de bovenbouw van de HSL-Zuid is een ingewikkeld traject geweest, waarbij de rijksoverheid duidelijk lering heeft getrokken uit eerdere, niet altijd positieve ervaringen. De Algemene Rekenkamer vindt de ontwikkeling van een nieuw instrumentarium om publiek-private uitvoering te vergelijken met een traditioneel publieke aanbesteding en de voortvarendheid waarmee een en ander ter hand is genomen positief. Voor de betrokken ministeries is naar eigen zeggen sprake geweest van een leertraject met de lessen waarvan zij bij eventuele volgende PPS-constructies hun voordeel kunnen doen.

De Algemene Rekenkamer plaatst een aantal kanttekeningen bij het wijzigen van de in het aanbestedingsproces zo belangrijke PSC. Niet bij het wijzigen als zodanig; van meet af aan was door de ontwerpers duidelijk gemaakt dat aanpassing onder bepaalde omstandigheden wenselijk dan wel noodzakelijk zou zijn.

Het gaat om:

- de status van de verschillende versies;
- de onderbouwing van aannames;
- inconsequenties bij aanpassing;
- de berekening van de efficiencywinst.

Status van de verschillende versies

De PSC bij de HSL-Zuid Infraprovider heeft verschillende versies gekend. De eerste, bij de notaris gedeponeerde, versie werd gewijzigd nadat de biedingen ontvangen waren die onverwacht hoog bleken te zijn. De aanpassingen betroffen zogenoemde scopewijzigingen en «vergeten zaken»². De definitieve versie werd vastgesteld op 3 mei 2001, vlak voor het sluiten van een akkoord in de vorm van een Memorandum of Understanding met de *preferred bidder*. Bij die vaststelling werd ambtelijk een «bandbreedte» toegevoegd, waarvan zowel de boven- als ondergrens boven de definitieve PSC-waarde uitkwamen. Het opnemen van de bandbreedte was een voorstel van het Adviesteam dat intern verdeeld was over de hoogte van de post «spreidingsrisico». Ten opzichte van de definitieve PSC-waarde zónder bandbreedte zou de behaalde efficiencywinst bij acceptatie van het bod slechts 1,3 procent bedragen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de zogenoemde «definitieve PSC» niet definitief was. Door een laatste aanpassing met een bandbreedte kon deze blijkbaar opgehoogd worden tot een niveau waarop het bod acceptabel was.

Onderbouwing aannames

In de verschillende versies van de PSC wordt uitgegaan van een beschikbaarheid van de HSL van 97 procent. De overheid zou niet in staat zijn bij eigen uitvoering en exploitatie een hogere beschikbaarheid te realiseren. Het bedrijfsleven kon naar verondersteld werd die garantie wél bieden en

¹ Wel verwees het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het ambtelijk overleg met de Algemene Rekenkamer over haar onderzoeksbevindingen naar rentevoordeel op het moment van afsluiten van het contract en hogere verwachte opbrengsten van het vervoerscontract. Deze opbrengsten maken echter geen onderdeel uit van de PSC: het voordeel van het vervoerscontract staat los van het contract met de Infraprovider.

² Zoals de Algemene Rekenkamer vernam in een gesprek met de projectorganisatie HSL-Zuid in november 2001. Verwezen werd naar bijvoorbeeld de ontwikkelingskosten voor het beveiligingssysteem.

daarom zijn er biedingen gevraagd op een beschikbaarheid van de HSL-Zuid van 99 procent. Dit maakt in principe de bieding onvergelykbaar met de PSC-waarde voor publieke uitvoering, terwijl de PSC nu juist een instrument is om biedingen met de publieke variant te kunnen vergelijken. Dit probleem werd opgelost door in juli 2000 in de PSC (versie 23 maart 2000) de 2 procent verschil in beschikbaarheid te waarderen op f 156 miljoen (€ 71 miljoen) constante prijzen. Dit bedrag werd gebaseerd op de boete die Infraproviders elders in Europa betalen bij een lagere beschikbaarheid. In een bilateraal overleg tussen de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën werd besloten de beschikbaarheid vast te stellen op 97 procent en deze pas te verhogen als aannemelijk gemaakt zou worden dat de extra kosten samenhangend met de hogere beschikbaarheid opwegen tegen de extra baten uit vervoer. Kwantificering van de samenhang bleek met veel onzekerheden omgeven.

Uitgaande van het begrip «spoorpunctualiteit» – de HSL-Zuid-definitie van beschikbaarheid – werd bij een teruggang van 2,7 procent een daling van de vervoersopbrengsten verondersteld van in totaal circa f 900 miljoen (€ 408 miljoen).¹

Het Adviesteam was van mening dat de Staat zelfs 97 procent beschikbaarheid niet zou kunnen waarmaken en stelde voor uit te gaan van een beschikbaarheid van 95 procent in de publieke variant. Dit verschil van 4 procent zou volgens de hoogleraren daarom in de PSC gewaardeerd moeten worden met een bedrag van f 310 miljoen (€ 141 miljoen) constante prijzen.²

Voor de Algemene Rekenkamer is niet duidelijk waarom geen bod gevraagd is op 97 procent beschikbaarheid. Dan was de PSC-waarde goed vergelijkbaar geweest met de biedingen. Voor de 2 procent extra efficiencywinst die de Staat beoogde, had een aparte prijs gevraagd kunnen worden. In dat geval was meer inzicht verkregen in de waarde van de extra beschikbaarheid. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou het echter niet logisch geweest zijn de bidders te vragen een bod te doen op basis van «iets minder hard te werken». De overheid zou bij een dergelijke vraag onzekerheid getoond hebben, waardoor de scherpte verdwenen zou zijn of bidders zich zouden hebben teruggetrokken. De Algemene Rekenkamer deelt deze zienswijze niet.

Inconsequenties bij aanpassing

De Algemene Rekenkamer constateert dat in het onderhandelingsproces de scope van het project werd beperkt, maar het onderhandelingsmandaat niet gelijktijdig verlaagd. Vanuit de PSC-systematiek gezien zou het logischer zijn dat scopewijzigingen automatisch tot wijziging van het mandaat leiden. Nu lijkt het erop dat een scopewijziging een middel is om een bod naar beneden te brengen – tot het niveau van het mandaat.

Berekening efficiencywinst

Gelet op de onduidelijkheden in de aangetroffen onderbouwingen betwijfelt de Algemene Rekenkamer de juistheid van de met stelligheid verkondigde efficiencywinst van 5 procent (later zelfs 5 tot 10 procent). Afgezien van de vraagtekens bij de juistheid van de berekening wijst de Algemene Rekenkamer op de betrekkelijkheid van dit soort prognoses die zich over 30 jaar uitstrekken. Zij acht het voorbarig om te spreken van «aantoonbaar gerealiseerde meerwaarde», zoals de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën schreven aan de Tweede Kamer. Deze «meerwaarde» is slechts de met veel onzekerheden omgeven uitkomst van een theoretische exercitie.

¹ «De term «beschikbaarheid» wordt bij HSL-IP anders ingevuld dan bij NS-RIB. Bij NS-RIB wordt beschikbaarheid gerelateerd aan de bruikbare tijd van de baan (werkelijk aantal minuten/gepland aantal minuten). Bij HSL is het gerelateerd aan treinminuten (treinvertraging door het spoor / officiële dienstregeling)». Intern memo Projectorganisatie HSL Zuid, 27 november 2000, IPPD/147597.

² Het Adviesteam was optimistischer dan het Bureau Franklin + Andrews dat uitging van een beschikbaarheid tussen 93 en 95 procent bij publieke uitvoering.

11.10 Reactie ministers

De minister van V&W reageert op de kanttekeningen die de Algemene Rekenkamer heeft geplaatst bij de wijze waarop tijdens de aanbestedingsprocedure met de markt is onderhandeld. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij ter discussie gesteld of de uitgezette vraag gedurende het proces bijgesteld had moeten worden. De aanbestedingsstrategie is in nauw overleg tussen het ministerie van Financiën en van Verkeer en Waterstaat tot stand gekomen, waarbij door de projectorganisatie advies is gevraagd aan gerenommeerde Engelse en Nederlandse advocatenkantoren en toetsing heeft plaatsgevonden door de Landsadvocaat. Hierbij is conform het Europees aanbestedingsreglement gehandeld. Alle voornoemde deskundigheid is aangewend om de voor de Staat optimale positie in de aanbesteding te realiseren. Alle partijen zijn overtuigd dat een voor de Staat zorgvuldige aanpak is gevolgd, die leidt tot de minste risico's op claims en tot de beste financiële uitkomsten.

De Algemene Rekenkamer stelt dat er geen sprake is van een reële publieke referentievariant omdat in de uiteindelijke PSC is uitgegaan van een beschikbaarheidsniveau dat door de overheid niet verwezenlijkt kan worden. Deze conclusie bevreemdt de minister van V&W ten zeerste. Immers, een hogere kwaliteit zal vaak een van de doelstellingen kunnen zijn van een PPS-vormgeving voor een project. Het gaat er juist om dat kwaliteitsverschil in financiële termen te vertalen zodat een eerlijke vergelijking mogelijk wordt. Dit is bij de HSL-Zuid Infraprovider gebeurd.

In het rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan dat het verstandiger was geweest om zowel een bieding te vragen op een beschikbaarheidsniveau van 97% als een bieding op een beschikbaarheidsniveau van 99%. Omdat in Nederland ervaring met dit type grootschalige aanbestedingen ontbreekt, heeft de projectorganisatie HSL ervaren internationale adviseurs ingehuurd. Deze adviseurs waren van mening dat het niet verstandig was om meerdere opties uit te vragen, aangezien de bidders dan op beide opties een suboptimale prijs zouden indienen. Het wordt uit het rapport niet duidelijk op basis van welke ervaring de Algemene Rekenkamer tot een ander inzicht komt. Bovendien was er een methode om het kwaliteitsverschil tussen 97% en 99% financieel te vertalen, zodat een eerlijke vergelijking tussen de publieke variant en de private variant mogelijk was. Het uitvragen van meerdere opties was daarom niet nodig (en niet wenselijk).

De minister van V&W acht de stelling dat efficiencywinst een dominante rol heeft gespeeld en dat deze niet overtuigend is aangetoond, om meerdere redenen onjuist. In de eerste plaats is volgens de minister in zijn algemeenheid de doelstelling van PPS om te komen tot een betere prijs/kwaliteitsverhouding dan bij publieke aanleg. Naar de mening van de minister van V&W is bij de HSL-Zuid Infraprovider sprake van een betere kwaliteit in termen van grotere beschikbaarheid van de infrastructuur dan bij publieke realisatie, waarbij de efficiency eveneens op een hoger niveau ligt. De hogere efficiency is bij de HSL-Zuid Infraprovider zichtbaar door het feit dat de winnende bieding onder het niveau van de PSC ligt.

De minister van Financiën wijst er verder op dat de hoogte van de efficiencywinst op een aantal manieren berekend kan worden. De 5% die aan de Kamer is gemeld, is gebaseerd op een vergelijking van de maximale prijs van het IP contract (dus bijv. exclusief mogelijke boetes) met de maximale kosten van de publieke variant (zoals bepaald door de Adviesraad die de PSC diverse malen heeft geaudit). De Algemene Rekenkamer komt volgens de minister tot een lager percentage efficiencywinst (1,2) door de prijs in het contract te vergelijken met de ondergrens van de

bandbreedte voor de PSC. Rekenkundig is deze benadering ook denkbaar. Ook bij deze benadering is evenwel, zo stelt de minister, nog steeds sprake van efficiencywinst ten opzichte van de publieke aanleg, en is de keuze voor PPS verantwoord te noemen.

In het rapport wordt verder volgens de minister van V&W de indruk gewekt dat de efficiencywinst negatief zou zijn indien rekening gehouden zou worden met de voorbereidingskosten en de kosten van contract-begeleiding. De minister van V&W acht de bewering onjuist want:

- op het moment dat de definitieve beslissing genomen moest worden over de PSC, waren de kosten voor de adviseurs en de tender-vergoedingen al gemaakt («sunk costs»); deze kosten hadden dan ook in de publieke variant meegenomen moeten worden om een eerlijke vergelijking te maken; het effect op de afweging om op dat moment al dan niet tot PPS over te gaan was dan neutraal geweest;
- als de voorbereidingskosten van de Infraprovider tender (externe adviseurs en vergoedingen bidders) vooraf meegenomen hadden moeten worden in de PPC en PSC, hadden ook de voorbereidingskosten van de publieke aanbestedingen meegenomen moeten worden, en dat is niet gebeurd. Uiteraard zullen de kosten van de Infraprovider aanbesteding hoger zijn dan de kosten van een reguliere aanbesteding, maar daar staat tegenover dat niet alle kosten van de Infraprovider aanbesteding aan dit project toegerekend moeten worden; er is kennis opgebouwd die nu bij andere projecten tot lagere kosten kan leiden;
- de kosten van monitoring van het contract zijn niet meegenomen voor zowel de Infraprovider optie als de publieke variant; het is echter zo goed als zeker dat de kosten van de monitoring in de publieke variant hoger zouden zijn dan in een hands-off contract als het Infraprovider contract; met andere woorden: als de monitoring kosten meegenomen waren, had dit partieel gezien tot een hogere efficiencywinst geleid.

Niettegenstaande het voorgaande heeft de Algemene Rekenkamer volgens de minister van V&W een terecht punt als zij stelt dat bij een integrale vergelijking van de kosten van publieke en PPS-realiserende van een project in beginsel ook de kosten van voorbereiding, advisering, contractmonitoring en dergelijke moeten worden meegenomen. Naar de mening van de minister van V&W speelt dit echter primair bij de opstelling van de PPC, op het moment dat bij het begin van de planstudiefase een keuze wordt gemaakt om al dan niet een PPS-traject in te gaan. Als op dat moment al kan worden ingeschat dat de bij de projectrealisatie te bereiken efficiencywinst niet zal opwegen tegen mogelijk hogere voorbereidings-, adviserings- en monitoringskosten zal dat op dat moment kunnen leiden tot een besluit af te zien van PPS. Het feit dat op dit moment – samenhangend met de leerfase waarin de overheid zich nog bevindt met betrekking tot PPS – nog veelal een gebrekkig inzicht bestaat in deze kosten, bemoeilijkt het opstellen van een dergelijke PPC. Op het moment dat echter gekozen is voor een PPS-traject moet – zoals hiervoor opgemerkt – ten aanzien van de HSL-Zuid Infraprovider een belangrijk deel van de gemaakte voorbereidings- en adviseringskosten als «sunk costs» worden beschouwd die geen invloed meer uitoefenen op de finale afweging om tot PPS over te gaan.

In het rapport wordt volgens de minister van Financiën de suggestie gewekt dat de PSC tijdens de besluitvorming over de HSL-Zuid Infraprovider bovenwaarts is bijgesteld om in de richting van de biedingen te komen. Het proces tot vaststellen en aanpassen van de PSC is volgens de minister echter zeer zorgvuldig geweest. De minister verwijst daarbij naar diverse overleggen en de inschakeling van een adviesteam bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid en de universitaire wereld.

Dit laat volgens de minister onverlet dat erkend moet worden dat een reële vergelijking van alle financiële aspecten van een publieke versus een PPS-uitvoering van een project niet eenvoudig is. Op tal van punten moet worden gewerkt met zo goed mogelijke ramingen, die behept zijn met onzekerheden. Het gaat vaak eerder om een vergelijking van bandbreedtes, dan om een vergelijking van exact berekende effecten van uitvoeringsvarianten.

De minister neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer ter harte dat de rol en de beperkingen van deze instrumenten in algemene zin verder verduidelijking behoeven. De onlangs uitgebrachte nieuwe handleiding PPC en PSC moet voorzien in deze verduidelijking.

11.11 Nawoord

De Algemene Rekenkamer wijst in haar onderzoek op de mogelijke risico's van scopewijzigingen voor de transparantie van de aanbestedingsprocedure en vraagt zich af of vanwege de scopewijzigingen een bijstelling van de uitgezette vraag niet gerechtvaardigd was. De minister geeft in haar reactie niet aan op grond van welke *inhoudelijke* overwegingen de beide ministeries en de betrokken deskundigen tot de conclusie zijn gekomen dat een dergelijke bijstelling niet wenselijk of noodzakelijk was.

De minister van V&W geeft de bezwaren van de Algemene Rekenkamer onvolledig weer. De Algemene Rekenkamer stelde niet dat twee biedingen tegelijkertijd gevraagd hadden moeten worden, maar bepleitte een tweetrapsconstructie vanwege het feit dat 99 procent beschikbaarheid in de publieke variant onmogelijk was. In deze constructie had men eerst een bod kunnen vragen op 97 procent beschikbaarheid ter vergelijking met de PSC die gebaseerd was op 97 procent. Aansluitend had een apart bod gevraagd kunnen worden op de 2 procent extra beschikbaarheid. De PSC-vergelijking zou dan inzicht hebben geboden in de efficiencywinst bij een niveau van 97 procent. Door het toepassen van de beschreven tweetrapsconstructie zou het aanbestedingsproces meer informatie opgeleverd hebben. Mogelijk bestaat bij deze methode het risico van «sub-optimale biedingen», maar hier staat het nadeel van de daadwerkelijk gebruikte «methode om het kwaliteitsverschil te vertalen», tegenover. Die was immers met veel onzekerheden omgeven en bood nauwelijks een garantie voor een deugdelijke vergelijking. Belangrijk is de vaststelling dat voor het 2 procent bod geen reëel vergelijkingsmateriaal beschikbaar was. Over de extra kwaliteit in relatie tot de kosten daarvan had in de aanpak die de Algemene Rekenkamer voorstaat na het nemen van de twee stappen een politiek besluit genomen kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat ramingen met onzekerheden zijn omgeven. Gezien haar bevindingen zijn de onzekerheden in dit geval wel erg groot. Een door de minister van V&W kennelijk ook acceptabel geachte efficiencywinst van slechts 1,2 procent is naar haar oordeel nog steeds niet overtuigend.

Aangaande de «sunk costs» meent de Algemene Rekenkamer dat in het betoog van de minister van V&W twee zaken door elkaar lopen. Inderdaad waren de kosten van de adviseurs en de tendervergoedingen als «sunk costs» niet meer relevant op het moment van de definitieve beslissing. Dit ligt anders bij het claimen van efficiencyvoordelen ten gevolge van de gekozen wijze van aanbesteden. Indien niet was gekozen voor de PPS-aanbesteding van het project, waren de genoemde kosten nimmer gemaakt.

De Algemene Rekenkamer is verbaasd over de mededeling van de minister van V&W dat de voorbereidingskosten van Infraprovider tender en de voorbereidingskosten van de publieke aanbesteding niet zijn meegenomen in de PPC. Dat had namelijk voor de zuivere vergelijking van

de beide varianten wel degelijk moeten gebeuren. Evenzeer zou op het moment van de definitieve beslissing de voorbereidingskosten van de publieke aanbesteding in de PSC moeten zijn opgenomen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de extra voorbereidingskosten van de private uitvoering van de Infraprovider moeten worden toegerekend aan het project, aangezien het op zijn minst betwistbaar is dat dergelijke kosten bij volgende, soortgelijke, aanbestedingen vanwege het «leereffect» kunnen worden bespaard.

Een vergelijking tussen de kosten van contractmonitoring bij publieke en private uitvoering is geen onderdeel van het onderzoek geweest. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat dit kennelijke financiële voordeel nooit verwerkt is in de PSC. Zij ziet overigens met belangstelling de onderbouwing tegemoet.

In het proces van bijstelling van de PSC HSL-Zuid Infraprovider zaten inderdaad de in de reactie van de minister van Financiën beschreven waarborgen. Die worden ook beschreven in het rapport. Dit laat onverlet dat er bij het feitelijke verloop van de bijstellingen kanttekeningen zijn te plaatsen. Die betreffen de status van verschillende versies van de PSC, de onderbouwing van aannames, inconsequenties bij aanpassingen en de uiteindelijke berekening van de efficiencywinst. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister haar aanbeveling ter harte neemt om de rol en beperkingen van de instrumenten PSC en PPC in algemene zin te verduidelijken.

12 CONTRACT HSL-ZUID INFRAPROVIDER

12.1 Inleiding

In november 2001 werd met het bereiken van de *financial close* het contract voor de HSL-Zuid Infraprovider afgesloten. Het contract bestaat uit een *Implementation Agreement* en een groot aantal bijlagen, of *schedules*, die gezamenlijk honderden pagina's beslaan. De Algemene Rekenkamer heeft het contract beoordeeld op de volgende punten:

- afdekking van risico's voor de Staat en *Infraspeed*;
- regeling van raakvlakken of *interfaces* met andere onderdelen van het HSL-Zuid project;
- verzekeringen;
- contractbeëindiging en opzegging;
- monitoring, contractmanagement en flexibiliteit.

12.2 Aard

Onderwerp

Het contract met de HSL-Zuid Infraprovider is een DBFM-contract. Het heeft betrekking op de nieuw te realiseren onderhoudsgevoelige delen, dus op de bovenbouw van de HSL-Zuid. Het onderhoud van de tunneltechnische installaties die tot de onderbouw behoren, werd eveneens ondergebracht in het Infraprovidercontract.¹

Contractpartijen

De contractpartij voor de Staat is *Infraspeed BV*. Het contract geeft op zichzelf geen inzicht in de aandeelhoudersstructuur en de financiële situatie van dit consortium. Volgens Schedule 2 zijn vóór de inwerkingtre-

¹ Brief van de ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, 9 maart 2000 (ongenummerd kamerstuk).

ding van het contract hierover de nodige documenten aan de Staat overhandigd.

De verhouding eigen vermogen – vreemd vermogen blijkt 10–90 te zijn.

De aandeelhoudersstructuur was per 1 juni 2001 de volgende¹:

- Fluor Daniel: 7,1 procent;
- BAM/NBM: 20,5 procent;
- Siemens: 23,4 procent;
- Innesfree: 24,5 procent;
- Charterhouse: 24,5 procent.

Het contract wordt beheerst door Nederlands recht: dit laat partijen vrij in hun afspraken en de wijze waarop zij deze willen vastleggen.² Omdat het bij de HSL-Zuid Infraprovider gaat om een contractuele relatie tussen een publieke en een private partij moet ervoor worden gewaakt dat publiekrechtelijke voorschriften en bevoegdheden onverkort in stand blijven. Ook moet het contract voldoende ruimte bieden voor vergunningsprocedures, bezwaarprocedures en wijzigingen of aanvullingen tengevolge van die vergunningprocedures en rechterlijke uitspraken. Het contract voorziet hierin.

Structuur

De Staat heeft gekozen voor een DBFM-contract naar Engels model en met een Engelse contractstructuur. De pretentie van volledigheid is kenmerkend voor dit type contract. Tot in detail worden alle afspraken tussen partijen beschreven en voor ieder denkbaar voorval (event) is geregeld hoe partijen moeten handelen. In het verlengde hiervan kunnen de Staat en *Infraspeed* elkaar uitsluitend aanspreken op onderwerpen die in het contract zijn geregeld. De afspraken zijn slechts gedeeltelijk in het contract zelf vastgelegd, het merendeel staat in de bijlagen (die overigens onderdeel uitmaken van het contract). De consequentie hiervan is dat telkens de verwijzingen in het contract moeten worden opgevolgd om te achterhalen hoe in een concrete situatie moet worden gehandeld. De labyrintische structuur stelt hoge eisen aan de discipline en slagvaardigheid van de personen die vastgelegde afspraken moeten uitvoeren of daarop moeten toezien.

Overigens moet bedacht worden dat het contract en de (uitvoerige) bijlagen wel naar Engels model zijn, maar beheerst worden door Nederlands recht. Dat betekent onder meer dat de juridische beginselen van redelijkheid en billijkheid ook van toepassing zijn bij eventuele conflicten rond de toedeling van risico's.³

12.3 Verdeling van de risico's

De overdracht van risico's die traditioneel voor rekening van de Staat komen, vormt de essentie van een DBFM-contract. De Algemene Rekenkamer heeft daarom de risicoverdeling van het infraprovidercontract beoordeeld aan de hand van de volgende punten:

- de uitgangspunten voor de risicoverdeling tussen Staat en infraprovider en de wijze waarop dit in het contract tot uitdrukking komt;
- de aanwezigheid van verborgen risico's en zogenoemde *interface risico's* en de afdekking daarvan;
- de overeenstemming met wat in de PSC en in het privatiseringsmodel over de risico's is opgenomen.

Uitgangspunten voor risicoverdeling

De verantwoordelijkheden van de infraprovider met betrekking tot de

¹ Als de bouw substantieel gevorderd is kunnen Innesfree en Charterhouse hun converteerbare aandelen omzetten in eigen vermogen. De percentages worden dan successievelijk als volgt: 3,5; 10; 11,5; 37,5; 37,5. Het contract legt overigens beperkingen op aan het wisselen van aandeelhouders.

² Artikel 17 Implementation Agreement.

³ Het contract beoogt een oplossing te bieden voor alle mogelijke aansprakelijkheidskwesties, maar in laatste instantie beslist hierover de rechter met inachtneming van de genoemde beginselen.

onderdelen design, build, finance en maintain (HSL-Zuid-activiteiten) zijn duidelijk vastgelegd in het contract en de bijlagen.¹ Op grond van artikel 11.1.2 uit de uitvoeringsovereenkomst (*Implementation Agreement*) komen alle risico's die voortvloeien uit de HSL-Zuid-activiteiten voor rekening van *Infraspeed*, tenzij in het contract is vastgelegd dat bepaalde risico's voor rekening van de Staat zijn. Daarbij gaat het om risico's die niet binnen de beïnvloedingssfeer van *Infraspeed* liggen, hetgeen in overeenstemming is met het uitgangspunt van PPS dat risico's worden toegedeeld aan die partij die deze het beste kan beheersen. *Infraspeed* draagt derhalve risico's ten aanzien van:

- ontwerp en bouw;
- tijdigheid van de oplevering;
- kostenstijgingen;
- onderhoud en vervanging;
- financiering.

De genoemde risico's komen overeen met de gewaardeerde risico's in de PSC en zijn in overeenstemming met de risico-paragraaf in het privatiseringsmodel, dat in 1999 ter kennis van de Tweede Kamer werd gebracht.²

12.4 Interfaces

In het contract zijn de risico's geregeld die binnen de beïnvloedingssfeer van *Infraspeed* liggen. Dit bedrijf is voor zijn presteren ook afhankelijk van de Staat of van derden die – in opdracht van de Staat – bepaalde prestaties verrichten. Hieruit kunnen risico's voortvloeien die *Infraspeed* niet kan beheersen. De afhankelijkheid van prestaties van derden manifesteert zich voornamelijk in de vorm van raakvlakken, of *interfaces*, tussen de bovenbouw van de HSL-Zuid en andere voorzieningen of projectonderdelen.³ De belangrijkste raakvlakken worden gevormd door de aansluiting van de bovenbouw op de volgende (project)onderdelen:

- de civiele onderbouw;
- de bestaande spoorinfrastructuur en de relaties met de taakorganisaties NS (NS RIB, Railned, NS Verkeersleiding);
- het vervoerscontract en de vervoerexploitant;
- het traject in België.

Nagegaan is welke voorzieningen in het contract getroffen zijn voor de verdeling en beheersing van de risico's die samenhangen met de interfaces.

Civiele onderbouw

In de eerste plaats is er een relatie met de civiele onderbouw, waaruit risico's kunnen voortvloeien. De onderbouw moet op tijd en in goede staat worden opgeleverd opdat de bovenbouw hierop tijdig kan worden aangelegd en het onderhoud ervan op de langere termijn niet negatief wordt beïnvloed. Vertragingen bij de bouw en/of gebreken in de civiele werken zijn daarom voor het risico van de Staat, die overigens geen vrijwaring heeft bedongen bij de aannemers voor de (economische) schade die in deze gevallen optreedt voor *Infraspeed*. Dit lijkt deels te worden ondervangen door een coördinatieovereenkomst in het contract waarin de afstemming tussen de activiteiten van het bedrijf en de aannemers van de onderbouw geregeld is.⁴ De specificaties voor aansluiting op de onderbouw zijn vastgelegd in de scopebeschrijving bij het contract⁵.

Bestaande infrastructuur en taakorganisaties NS

De HSL-Zuid-railinfrastructuur moet fysiek worden aangesloten op het

¹ Dit is hoofdzakelijk vastgelegd in Schedule 5, «Scope & Deliverables».

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

³ Zie bijvoorbeeld Voortgangsrapport HSL-Zuid nr. 5, juli 1999.

⁴ Schedule 24, Civils Co-ordination Provisions.

⁵ Schedule 5, part 3 Interface Specification (Civils Infrastructure).

bestaande spoor, onder meer bij Hoofddorp, Rotterdam en Breda. NS Railinfrabeheer (RIB) zal in opdracht van de Staat hiertoe de benodigde werkzaamheden verrichten. *Infraspeed* moet echter garanderen dat haar systeemontwerp en de planning van de uitvoering zijn afgestemd op de verrichtingen van RIB of een andere *Interface Entity*.¹ Het contract bevat hiertoe uitgebreide technische specificaties².

De relatie met *Railned BV* (een onafhankelijke organisatie voor capaciteitsmanagement en spoorwegveiligheid) is van belang voor het aanvragen van capaciteit voor onderhoudswerkzaamheden door *Infraspeed*. Dit loopt via standaardprocedures.

Met de *NS Verkeersleiding* (RVL) bestaat een relatie vanwege een koppeling tussen de veiligheids- en communicatiesystemen van deze instelling en de systemen van de infraprovider. Tussen *Infraspeed*, de Staat en de taakorganisaties RIB en RVL is een uitgebreide overeenkomst gesloten inzake de coördinatie van onderhoud en vervangingen.³ In deze overeenkomst zijn ook compensatiebepalingen opgenomen. Aangezien de taakorganisaties NS direct verbonden zijn met het Rijk⁴ behoort het presteren van deze organisaties – in het kader van het contract maar ook daarbuiten – in feite tot de risicosfeer van de Staat.

HSL-Zuid Vervoer

De raakvlakken tussen de HSL-Zuid-bovenbouw en het vervoer liggen op het technische vlak en hebben daardoor financiële consequenties. Het baanontwerp van de Infraprovider en het rijdend materieel moeten op elkaar zijn afgestemd, opdat

- de beschikbaarheid van de baan ook daadwerkelijk benut kan worden voor het vervoer/het materieel. In het contract zijn daartoe de nodige specificaties geformuleerd ten behoeve van *Infraspeed*⁵;
- er door de vervoerder geen schade wordt toegebracht aan de baan, waardoor de Infraprovider slechts een lagere beschikbaarheid zou kunnen leveren.

De risico's die voortvloeien uit het eerste punt liggen bij *Infraspeed*. Voor punt b geldt dat indien de vervoerder schade toebrengt aan de infrastructuur, de Staat – die immers toegang verleent tot het spoor – dit moet verhalen op de vervoerder. *Infraspeed* krijgt in deze situatie dan ook geen boete opgelegd.⁶ Dit risico wordt dus door de Staat volledig gedragen.

België/NMBS

In het contract is een coördinatieovereenkomst opgenomen ten behoeve van de aansluiting van de HSL-Zuid-bovenbouw op het Belgische traject dat wordt gerealiseerd door de Belgische spoorwegen (NMBS).⁷ De overeenkomst bevat afspraken over gezamenlijke bouw- en onderhoudsplanningen, beveiligings-, telecommunicatie- en energiesystemen, capaciteitseisen en wederzijdse toegang. De technische specificaties voor deze interface zijn opgenomen in Schedule 5, deel 6.⁸ Eventuele verdragen aan Belgische zijde worden als politiek risico beschouwd en behoren daarmee tot de risicosfeer van de Staat. Wel zijn in het verdrag tussen Nederland en België boeteclausules opgenomen voor verdragen. In hoeverre de hoogte van de boete correspondeert met de schade die geleden wordt, is niet onderzocht.

Andere voorzieningen (compensatiebepalingen)

De afhankelijkheid van *Infraspeed* van de Staat of van derden heeft geleid tot een reeks voorzieningen in het contract voor andere situaties die het

¹ Schedule 17, Connecting Systems Co-ordination Provisions. *Infraspeed* moet de Staat hiervan periodiek in kennis stellen. Dit is met zoveel woorden geregeld in Schedule 27.

² Schedule 5, part 7 Interface Specification (Connecting Systems).

³ Schedule 11, Agreement relating to Maintenance Co-ordination between the Infrastructure Provider, RIB and RVL.

⁴ De drie taakorganisaties NS Railinfrabeheer, NS Verkeersleiding en Railned zijn rechtspersonen met een wettelijke taak. Zij ontvangen een rijksbijdrage.

⁵ Schedule 5, Part 4 Interface Specification (Rolling Stock).

⁶ Mededeling Projectorganisatie HSL-Zuid, d.d. 04-01-2002.

⁷ Schedule 12, Arrangements with the Kingdom of Belgium/NMBS.

⁸ Schedule 5, Part 6, Interface Specification (The Netherlands-Belgium).

bedrijf niet of slechts gedeeltelijk in de hand heeft. Dit betreft onder meer wetswijzigingen en rechterlijke uitspraken, fiscale aanpassingen, nader omschreven *delay events*, kosten die voortvloeien uit nader omschreven *non attributable events*¹ en tientallen andere factoren. In deze gevallen kan *Infraspeed* zich erop beroepen bepaalde prestaties niet, niet tijdig of slechts tegen extra kosten te verrichten. Ook kan er – al of niet versleuteld in de beschikbaarheidsvergoeding – financiële compensatie van *Infraspeed* plaatsvinden indien er sprake is van een verminderd rendement bij het bedrijf als gevolg van deze gebeurtenissen. De boekhouding van *Infraspeed* zal mede uit dit oogpunt voor de Staat toegankelijk zijn.²

Force Majeure

Gezien de omvangrijke beschrijving van de risicofactoren en daarvoor getroffen regelingen, bevat het contract een relatief beperkte Force Majeurebepaling. Deze houdt in dat de betrokken contractpartij (*Infraspeed*) zelf het risico draagt en zich niet op overmacht kan beroepen bij gebeurtenissen die zij niet kan beïnvloeden, tenzij de betreffende gebeurtenis in het contract of de bijlagen is voorzien. Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten voor de risicoverdeling.

12.5 Contractbeëindiging of -opzegging

Het contract eindigt precies 25 jaar na de dag waarop de HSL-Zuidbovenbouw voor het eerst volledig operationeel moet zijn. Het contract bevat een grondige regeling voor de onderhoudstoestand waarin de infrastructuur zich dan moet bevinden. De Staat heeft zich daarmee ingedekt voor achterstallig onderhoud. Ook het betalingsregime is hierop afgestemd. Bij in gebreke blijven door *Infraspeed* is een beëindiging of tussentijdse opzegging van het contract door de Staat mogelijk. Voorkomende gevallen zijn in het contract uitvoerig beschreven. Het risico van wanprestatie door het bedrijf is daarmee voor de Staat afgedekt. De Staat kan na beëindiging van het contract vanwege wanprestatie een nieuwe Infraprovider aantrekken. Wanneer deze naar tevredenheid van de Staat de dienstverlening heeft hervat, krijgt *Infraspeed* de waarde van de infrastructuur en andere activa vergoed, na aftrek van de kosten die de Staat hiervoor heeft gemaakt. De gevallen waarin het bedrijf tot opzegging kan overgaan zijn beperkt tot wanbetaling door de Staat, onteigeningsmaatregelen en wetswijzigingen die uitvoering van het contract onmogelijk maken.³

Het contract bevat geen ontbindende voorwaarde waarin goedkeuring door de Tweede Kamer vereist wordt. Opname van een dergelijke voorwaarde is voorgeschreven in het *Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur*. Wanneer de Tweede Kamer haar goedkeuring aan het contract onthoudt, treedt de ontbindende voorwaarde in werking.

12.6 Verzekeringen

Er is een bijzondere verzekeringsconstructie opgezet, waarin verschillende risico's voor zowel de Staat als de private partij zijn ondergebracht. Er is gekozen voor één integrale verzekering, afgesloten door de Staat. De verzekering dekt de financiële gevolgen van een groot aantal, nader omschreven gebeurtenissen. De voordelen van één integrale polis zouden bestaan uit lagere polis- en transactiekosten, een uiterst gunstige verzekeringspremie en een betere coördinatie waardoor de afhandeling van (schade)gevallen sneller en eenvoudiger verloopt. Het voordeel voor de Staat is dat zij zich hiermee indekt tegen eventuele verhaalsacties van *Infraspeed* in geval van claims van derden op het bedrijf. Opvallend is de getroffen regeling voor het geval bepaalde gebeurtenissen voor *Infraspeed* onverzekerbaar worden. In dat geval neemt de Staat het desbetref-

¹ Gebeurtenissen die niet direct op basis van schuld zijn toe te rekenen.

² Artikel 14.3.3 Implementation Agreement.

³ De redenen op grond waarvan de Staat het contract kan opzeggen zijn onder meer prestaties die langere tijd onder de 90 procent liggen of aandelenoverdracht aan onbetrouwbare partijen.

fende risico over, waarbij *Infraspeed* 300 procent van de oorspronkelijke premie betaalt.

12.7 Monitoring/Contractmanagement

Uit het contract blijkt dat de Staat over voldoende instrumenten beschikt om toezicht te houden op de uitvoering en de naleving van de prestaties van *Infraspeed* en zonodig in te grijpen. Dit stelt echter hoge eisen aan de deskundigheid van de Staat. Gedurende de looptijd van het contract moet de Staat kunnen terugvallen op deskundige ambtenaren, die niet alleen vertrouwd zijn met het Engels contractmodel, maar ook juridisch Engels beheersen. Zij moeten de inhoud van het contract kennen om in voorkomende gevallen te weten wat de Staat te doen staat of te kunnen anticiperen op veranderingen en complicaties. Er worden kortom zeer hoge eisen gesteld aan de inrichting en de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie die de Staat voor dit contract in stand moet houden.¹

Tijdens dit onderzoek was volgens de projectorganisatie HSL-Zuid een handleiding in ontwikkeling voor het lezen van het contract: een soort wegwijzer in het contract dat aangeeft welke bepalingen in welke gevallen van toepassing zijn en welke actie eventueel ondernomen moet worden ingeval zich een calamiteit of ander beschreven voorval voordoet.

Een ander belangrijk hulpmiddel voor het uitvoeren van een deel van het contract, namelijk voor het vaststellen en toedelen van boetes, is een rekenmodel dat nog door *Infraspeed* zal worden ontwikkeld en door de Staat dient te worden goedgekeurd. De input ervan zal worden verzorgd door NS Verkeersleiding.²

Zoals mag worden verwacht van een – ook in technologisch opzicht – ingewikkeld contract met een lange looptijd bevat het contract een regeling voor aanpassingen en wijzigingen (*Change in requirements*). Hierdoor kan worden ingespeeld op externe ontwikkelingen en technologische innovatie. Zowel de Staat als *Infraspeed* kunnen het initiatief nemen tot de wijzigingsprocedure. Deze bevat voorzieningen voor aanpassingen van de beschikbaarheidsvergoeding en de beschikbaarheidsdatum en een verwijzing naar de geschillenregeling. De Staat behoudt zich het recht voor een wijziging niet toe te staan als deze bijvoorbeeld teveel gaat kosten of tot teveel vertraging gaat leiden.³ Daarnaast beschikt de Staat over de optie om 10 jaar na de afgifte van het laatste *Certificate of Availability* het contract af te kopen. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer is de geschillenregeling goed ingericht.

12.8 Commentaar Algemene Rekenkamer

De Infraprovider draagt in beginsel alle risico's die voortvloeien uit de HSL-Zuid-activiteiten, tenzij is bepaald dat risico's voor rekening van de Staat komen omdat deze niet beheerst kunnen worden door *Infraspeed*. Dit op zichzelf juiste uitgangspunt betekent niet dat de Staat met het infraprovidercontract geen financiële risico's loopt. In een aantal gevallen waarin sprake is van niet presteren door *Infraspeed*, blijft de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding toch in stand (mogelijk zelfs voorzien van compensatiebetalingen), omdat die gevallen binnen de risicosfeer van de Staat vallen. Het betreft hier die situaties waarin het presteren van *Infraspeed* negatief wordt beïnvloed vanwege de afhankelijkheid van prestaties van derden, zoals bij de interfaces. Dit gegeven relativiseert in belangrijke mate de weergave in het privatiseringsmodel dat slechts een tweetal risico's bij de overheid liggen, te weten het risico's van tegenvallend vervoer en de (financiële) risico's van de effecten van wets- en beleidswijzigingen.⁴

¹ Vanuit juridisch oogpunt moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat de Staat per definitie verantwoordelijk is voor tekortkomingen die het gevolg zijn van een gebrekkige (uitvoerings)organisatie.

² Tot aan de zogenoemde Financial Close (dus voor de evaluatie van de biedingen) heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een eigen, in samenwerking met externe adviseurs, ontwikkeld rekenmodel gehanteerd.

³ Schedule.16, par. 11.2.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84.

De overdracht van risico's in het kader van een DBFM-structuur betekent niet dat kan worden volstaan met een passief beheer van het contract door de Staat. Een goede beheersing van risico's vereist dat de Staat voortdurend zal moeten toezien op de naleving van de afspraken door *Infraspeed* en moet anticiperen op ontwikkelingen die een goed beheer van HSL-Zuid-infrastructuur in gevaar brengen. Dit geldt met name ten aanzien van de prestaties die derden – in opdracht van de Staat – moeten leveren.

De Algemene Rekenkamer benadrukt in dit verband nogmaals het belang van een adequate uitvoeringsorganisatie die is toegerust voor het toezicht op de uitvoering van het contract gedurende de operationele fase. Het ontwikkelen van een rekenmodel en een praktisch handboek is in dit kader van groot belang. Ook het behoud van deskundig personeel vormt een punt van zorg.

Tenslotte had de geldigheid van het contract conform het Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur afhankelijk gesteld moeten zijn van de goedkeuring door de Tweede Kamer achteraf. Het contract bevatte echter geen ontbindende voorwaarde (zie hierover verder hoofdstuk 14).

12.9 Reactie ministers

De minister van V&W is van mening dat in het rapport ten onrechte de indruk wordt gewekt dat alle risico's die niet aan de Infraprovider zijn overgedragen, voor de Staat zijn. Daarbij wordt vergeten dat de Staat deze risico's deels weer kan overdragen aan een derde partij. Zo kan de Staat het risico van verkeerd materieel overdragen op de vervoerder. Daarnaast is het nooit de bedoeling geweest om alle risico's aan de private sector over te dragen. Dit zou bijzonder kosteninefficiënt zijn voor de Staat, omdat de private partijen niet aan alle risico's een lagere waardering toekennen dan de overheid. Het gaat bij PPS niet om maximale risico-overdracht, maar om optimale risico-overdracht, gegeven de prijzen die private partijen en overheid aan de verschillende risico's toekennen.

12.10 Nawoord

De Algemene Rekenkamer relateert de in het privatiseringsmodel gewekte indruk dat de Staat slechts twee financiële risico's loopt met betrekking tot de HSL-Zuid Infraprovider. Zij benadrukt dat de Staat een aantal financiële risico's loopt met betrekking tot de HSL-Zuid bovenbouw die niet in het contract met *Infraspeed* zijn geregeld. Dat de Staat deze risico's deels weer kan overdragen aan derde partijen, zoals de minister stelt, is op zichzelf juist. Waar het om gaat is dat de Staat aan zijn aansprakelijkheid in dezen aandacht besteedt, zich daarvan de financiële consequenties realiseert en hierover met de Kamer communiceert.

13 BEHEERSING EN TOEZICHT

13.1 Regelingen en actoren

Infrastructuurprojecten die samen met private partijen tot stand komen moeten in principe voldoen aan de eisen die in relatie tot het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) geformuleerd zijn.¹ Deze vormen een kader voor de besluitvorming van infrastructuurprojecten. Eén van deze regels is dat op een aantal met name genoemde momenten een expliciet besluit moet worden genomen over het vervolg van een infrastructuurproject. Deze besluiten worden genomen onder afweging van een aantal aspecten, waaronder de kosten. Voor de HSL-Zuid ging het

¹ MIT-projectenboek 2001, p. 14.

om het besluit over (het vervolg op) de verkenning, het tracébesluit en het uitvoeringsbesluit c.q. contract/beschikking.¹

Het HSL-Zuid-project is door de Tweede Kamer aangewezen als «groot project» waarop de gelijknamige procedureregeling van toepassing is. Dat betekent dat:

- de Kamer periodiek (voor projecten in uitvoering is dat elk half jaar) geïnformeerd wordt over onder meer de budgettaire ontwikkelingen en de belangrijkste projectrisico's. De voortgangsrapportages worden besproken in de Kamer;
- op juistheid en volledigheid van de voortgangsrapportage toezicht wordt gehouden door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en de Departementale Accountantsdienst (DAD) die de rapportage meeparaferen;
- de DAD bij de rapportage over het tweede halfjaar een accountantsverklaring verstrekt met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie en de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Volgens de procedureregeling is een «periodieke» rapportage verplicht. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is met ingang van 2001 een jaarlijkse frequentie afgesproken.

Voor de HSL-Zuid is het opdrachtgeverschap neergelegd bij de rijksoverheid en niet bij NS-Railinfrabeheer (een rechtspersoon met een wettelijke taak), zoals bij spoorprojecten gebruikelijk is. De uitvoeringsorganisatie HSL-Zuid is per 1 januari 2001 ondergebracht bij de directie Grote Projecten van Rijkswaterstaat. In de voorbereiding van het project was het project HSL-Zuid ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Personenvervoer.

Er is een periodiek overleg tussen de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder(s), te weten de «Interne Stuurgroep HSL-Zuid» (waarin onder meer vertegenwoordigd zijn de directoraten-generaal Goederenvervoer, Personenvervoer, Rijkswaterstaat en FEZ).² Hier worden interne voortgangsrapportages besproken in aanvulling op de reguliere rapportages van de directeuren-generaal aan de secretaris-generaal en op de rapportage in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten.

13.2 Toezichtmodel en beheersmodel

13.2.1 Toezichtmodel Grote Projecten

In lijn met voornoemde procedureregeling grote projecten en andere interne regelingen heeft het ministerie een *toezichtmodel Grote Projecten* ontwikkeld.³ Hiermee is een instrument ontwikkeld waarmee, op hoofdlijnen, toezicht gehouden kan worden op het financieel beheer van Grote Projecten. Uitgangspunt hierbij is dat de beleidsmatige controle geschiedt door de projectorganisatie HSL-Zuid, de financiële controle wordt verricht door de controller van Rijkswaterstaat en door FEZ financieel wordt getoetst. Het Hoofdkantoor van de Waterstaat (HKW), dat toezicht houdt op de projectorganisatie HSL-Zuid als een onderliggende afdeling binnen Rijkswaterstaat, heeft het toezichtmodel nader uitgewerkt.

13.2.2 Beheersmodel grote projecten

Voor de beheersing van de grote projecten is naast het MIT-kader het *beheersmodel grote projecten* van toepassing.⁴ Dit model is door HKW eveneens van toepassing verklaard op de HSL-Zuid.

¹ Brief «kwaliteit van de ramingen op de MIT-beslismomenten bij Aanleg Rijkswegen», d.d. 16 juli 1998.

² Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat – vv00000785 – d.d. 28 juni 2000.

³ Toezichtmodel Financieel Beheer – kader FEZ – Ministerie van VenW, 15 juni 1998.

⁴ Kader financiële functie binnen Verkeer en Waterstaat, november 2001.

De projectorganisatie HSL-Zuid bestaat uit een centrale projectdirectie HSL-Zuid (binnen het Directoraat-Generaal Personenvervoer) en een uitvoeringsorganisatie HSL-Zuid (binnen het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat) met een aantal afdelingen waaronder sinds 1 januari 2001 Infraprovider Contractmanagement (IPCM). De uitvoeringsorganisatie HSL-Zuid geeft de kaders aan voor de wijze waarop het contractmanagement dient te worden uitgevoerd. Uitgaande van deze kaders ontwikkelen projectbureaus binnen de projectorganisatie een werkwijze voor het toezicht op de naleving van het contract.

13.2.3 Beheersmodel HSL-Zuid

De belangrijkste kaders zijn uitgewerkt in het *beheersmodel HSL-Zuid*. Dit model, dat de basis vormt voor de beheersing van de realisatie van de doelstellingen en de beheersing van de risico's, is eind oktober 2000 ingevoerd bij de HSL-Zuid. De kaders die in dit beheersmodel aan de orde komen zijn de sturings- en beheerslijnen vanaf de secretaris-generaal tot aan de projectbureaus, het programma van eisen voor het project, de contracten met de aannemers, de externe kwaliteitsborging en de borging van de interne processen. De borging van de interne processen betreft met name de administratieve organisatie, operational audits en integraal management. De accountantsdienst heeft het beheersmodel HSL-Zuid beoordeeld en concludeert dat het een goed uitgangspunt is voor de beheersing van de realisatie van de HSL-Zuid. Met technische en financieel gerichte audits wordt de projectbeheersing in de loop van het proces beoordeeld.¹

Voor de interne accountantscontrole van de HSL-Zuid gelden de normen die ook op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van toepassing zijn.

13.3 Uitvoering

13.3.1 Algemeen

De algemene controletaak voor de accountantsdienst (DAD) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat behelst naast de controle van de financiële verantwoording en de controle op het materieelbeheer de controle op het financieel beheer.

De betrokkenheid van de DAD bij de HSL-Zuid Infraprovider is tot nu toe zeer beperkt geweest. In het onderhandelingstraject met de HSL-Zuid Infraprovider is de accountantsdienst niet betrokken geweest. Zij heeft in het kader van haar algemene controletaak de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de adviesuitgaven (aandachtspunt Europese aanbesteding) bij de centrale projectdirectie HSL-Zuid en naar de uitgaven bij de Uitvoeringsorganisatie bij Rijkswaterstaat – de uitvoering van de onderbouw van de HSL-Zuid. Aandacht werd gevraagd voor de Europese aanbestedingsregels, concrete tekortkomingen werden niet geconstateerd.²

13.3.2 Voortgangsrapportages

In het kader van de procedureregeling grote projecten speelt de DAD een belangrijke rol. Bij de achtste voortgangsrapportage HSL-Zuid werd voor het eerst een rapport van de DAD gevoegd. Het voorlaatste rapport inzake de HSL-Zuid (PKB-3) stamde uit 1996. Dit rapport had betrekking op de voorbereidingsfase van het project. Bij de tiende voortgangsrapportage zal weer een rapport van de DAD gevoegd worden.

13.3.3 Contract

De DAD is niet direct betrokken geweest bij de voorbereiding van het

¹ Rapport van de DAD van Verkeer en Waterstaat bij de achtste voortgangsrapportage HSL-Zuid.

² Managementletter accountantsdienst controle 2001 DGP).

Infraprovider-contract. De DAD heeft ook geen rol gespeeld als adviseur bij de concrete vormgeving van bepalingen rond toezicht en controle in het contract met de Infraprovider. De bevoegdheden van de DAD zijn voorgeschreven in artikel 5 van het Besluit taak accountantsdienst. In het contract met de Infraprovider is de toegang geregeld van accountants van of namens de rijksoverheid tot de boeken van de contractpartij en de «subcontractors».

De DAD beschouwt het infraprovider-contract als een regulier contract. Voor de verplichting en de uitgaven zal de geleverde prestatie en verrichte betaling uiteindelijk getoetst worden aan de contractbepalingen. De verbijzonderde interne controle bij de HSL-Zuid is met ingang van het jaar 2000 uitbesteed aan een extern accountantskantoor, PricewaterhouseCoopers (PwC). Naast eigen waarneming maakt PwC gebruik van de resultaten uit de interne controle bij de HSL-Zuid. Vooraf vindt overleg plaats met de accountantsdienst over de controleaanpak van PwC en worden de interne controlewerkzaamheden door PwC gereviewd.¹

De DAD heeft in haar reguliere controles nog geen bijzondere aandacht besteed aan het contract met de HSL-Zuid Infraprovider. Het contract met de Infraprovider is in 2001 gesloten – voor dit jaar zullen dus de verplichtingen gecontroleerd moeten worden. De reviewwerkzaamheden van de DAD op de controlewerkzaamheden van PwC over 2001 vonden voor een deel in februari 2002 plaats. Gebleken is dat PwC zich niet gehouden heeft aan de controleprotocollen en dat aanvullend onderzoek door de accountantsdienst van het ministerie noodzakelijk was.

Bij uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit het contract zal worden nagegaan of die in overeenstemming zijn met het contract en de geldende wettelijke regelingen.

Er is een periodiek overleg tussen DAD, projectorganisatie HSL-Zuid en PwC bedoeld om de werkzaamheden van PwC (en indirect die van de HSL-Zuid projectorganisatie) af te stemmen op de controle van de DAD. De DAD ziet PwC nadrukkelijk als de voorcontrole bij haar controle van de financiële verantwoording van de HSL-Zuid.²

In de planningsmethodiek van PwC wordt rekening gehouden met de geplande controlewerkzaamheden binnen de organisatie zelf (Operational Audit en Interne Controle) en de rapportages van de externe auditor Lloyd's Register. In de controlebenadering van PwC wordt geen statistische steekproef toegepast. De DAD kan zich vinden in de door PwC gekozen benadering ten aanzien van de kwantificering van fouten, mits voldoende transparant en gekwantificeerd wordt aangegeven op welke wijze doorrekening heeft plaatsgevonden. De methode moet voldoen aan de in het Handboek Controle Departementale Accountantsdienst opgenomen eisen.³

13.3.4 Adviesrol departementale accountantsdienst

De DAD van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is in meer algemene zin adviseur geweest bij het project HSL-Zuid in het kader van de procedureregeling grote projecten. In september 1996 werd een accountantsrapport opgesteld over de voorbereidingsfase van het totale project HSL-Zuid. Over de private financiering bij de HSL-Zuid is de situatie, zoals gesteld in de PKB-3, bekeken. In het rapport d.d. 19 september 1996 beoordeelde de accountantsdienst de kwaliteit van een deel van het aan PKB-3 ten grondslag liggende materiaal, zoals de ramingen van investeringskosten en de geplande bouwtijd. Ook de budgettaire inpasbaarheid alsmede de toereikendheid van de voorbereidings- en de uitvoeringsorganisatie werden door de DAD beoordeeld. Ten aanzien van deze aspecten werden geen belangrijke tekortkomingen geformuleerd. Het zou

¹ Rapport accountantsdienst inzake de controle financiële verantwoording over 2000 van DGP.

² Gespreksverslag 1e periodiek overleg accountantsdienst VenW, projectorganisatie HSL-Zuid en PwC d.d. 10 september 2001.

³ Idem.

volgens de PKB-3 verantwoord zijn om een deel van de projectkosten te dekken uit een positief exploitatiesaldo. Door de DAD wordt hierover opgemerkt dat dit voornamelijk een politieke en budgettaire beslissing betreft, die genomen zou kunnen worden aan de hand van de omstandigheden rond 2005.

13.4 Integriteit

De integriteit van ambtenaren heeft in het project HSL-Zuid maar zeer beperkt aandacht gehad. De meeste betrokken ambtenaren hebben nooit een geheimhoudingsverklaring ondertekend of een eed afgelegd. Het afleggen van een eed of belofte was bij het ministerie in onbruik geraakt. Sinds enige tijd is dit weer ingevoerd. Pas in een laat stadium hebben enkele betrokken ambtenaren een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

In de biedingenfase werden aparte teams geformeerd die onafhankelijk van elkaar en zonder contact (in aparte kamers) de biedingen beoordeelden. Het aantal bij het project betrokken ambtenaren was klein (in totaal over een aantal jaren, circa tien) en het aantal dat direct bij de onderhandelingen betrokken nog kleiner.

Ten aanzien van private partijen werden de volgende maatregelen getroffen. Bieders dienden een geheimhoudingsverklaring te tekenen, terwijl de integriteit van de private partijen op de gebruikelijke manier getoetst werd. Het ging overigens om wat men noemde «gerenomeerde» bedrijven. In de biedingenfase speelde bij de onderbouw mogelijk een geval van samenspanning van private partijen. De biedingen bleken allemaal ongeveer even hoog en aanmerkelijk hoger dan verwacht. Er rezen bij de projectorganisatie wel vermoedens van samenspanning, maar bewijzen werden niet gevonden.

13.5 Commentaar Algemene Rekenkamer

De minister van V&W is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het gesloten contract en het beheer van de daarmee samenhangende geldstromen.

Een goede beheersing van risico's vereist dat de Staat voortdurend zal moeten toezien op de naleving van de afspraken door het bedrijf en moet anticiperen op ontwikkelingen die een goed beheer van de HSL-Zuid-infrastructuur in gevaar brengen. Dit geldt met name ten aanzien van de prestaties die derden – in opdracht van de Staat – moeten leveren. De Algemene Rekenkamer benadrukt in dit verband het belang van een adequate uitvoeringsorganisatie die is toegerust voor het toezicht op de uitvoering van het zeer complexe contract gedurende de operationele fase. Het ontwikkelen van een rekenmodel voor de prestatiemeting en een praktisch handboek is in dit kader van groot belang. Ook het behoud van deskundig personeel vormt een punt van zorg. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Rijk veelal afhankelijk is van de expertise van externe adviseurs. De kosten van het toezicht zullen daarom aanzienlijk zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om met voorrang specifiek beleid te ontwikkelen voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met het HSL-Zuid-contract.

In het geval van HSL-Zuid Infraprovider ontbrak het aan interne controles in de aanbestedingsfase. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de betrouwbaarheid van deze fase geen reden mag zijn om deze controles achterwege te laten.

De aandacht voor het aspect integriteit is bij de HSL-Zuid Infraprovider beperkt geweest.

13.6 Reactie ministers

De minister van V&W deelt de mening van de Algemene Rekenkamer niet dat het tijdens de aanbestedingsfase, vanwege de vertrouwelijkheid van deze fase, ontbrak aan interne controle op de besluitvorming. De aanbesteding is onderworpen geweest aan de volgende controles: de tenderboard, het regulier overleg met de vier betrokken beleidsdirecteuren, de formele audits door Lloyds op het aanbestedingsproces, diverse formele audits op de PSC.

De minister van V&W deelt wel de mening van de Algemene Rekenkamer dat beheersing van de uitvoering van het complexe contract hoge eisen zal stellen aan de uitvoeringsorganisatie. Daarom is er volgens de minister binnen de HSL-Projectdirectie een aparte afdeling opgezet die zich bezig houdt met het management van het contract. Een groot deel van deze afdeling is betrokken geweest bij de contractering.

De minister van V&W gaat verder in op de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat specifiek beleid voor de controle op en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met het HSL-Zuid Infraprovider-contract nog ontbreekt. Zij wijst er in dat verband op dat feitelijke betalingen uit hoofde van het infraprovidercontract pas over enige jaren zullen gaan plaatsvinden. Het door de Algemene Rekenkamer bedoelde beleid zal volgens de minister voor dat moment gerealiseerd zijn.

13.7 Nawoord

Ondanks de inzet van vele externe deskundigen werden, naar de Algemene Rekenkamer gebleken is, belangrijke kwantitatieve gegevens zoals met betrekking tot de beschikbaarheidsvergoeding niet geverifieerd. De accountantsdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vervulde bij de interne controle op totstandkoming van de HSL-Zuid Infraprovider een beperkte rol. Met belangstelling ziet de Algemene Rekenkamer de door de minister genoemde maatregelen tegemoet.

14 INFORMATIE AAN DE TWEEDE KAMER

14.1 Procedureregeling en voortgangsrapportages

Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer over de aanleg van de Wijkertunnel en de tunnel onder de Noord presenteerden de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën in maart 1993 de nota «Beleidskader voor Private Financiering van Infrastructuur».¹ Om een herhaling te voorkomen van de situatie dat een minister in onderhandelingen met bidders over een groot infrastructureel werk onvoldoende armslag heeft, stelden zij een ander beslismodel voor, waarbij «op hoofdlijnen afspraken worden gemaakt over de marges waarbinnen het onderhandelingsresultaat zich zou dienen te bevinden.» (p. 7) Private financiering gaat, zo schreven de ministers «logischerwijs gepaard met een verschuiving van het budgetmechanisme naar het marktmechanisme: de rol van het budgetmechanisme neemt af, wat tot uitdrukking komt in een toetsing op globaal niveau dan gebruikelijk is bij reguliere overheidsuitgaven.» (p. 8)

Een onderdeel van het model is dan ook dat de Tweede Kamer zich niet meer vóór de sluiting van het contract zou moeten bezighouden met de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 512, nr. 3. Het beleidskader gaf uitvoering aan de motie-Van den Berg (22 300-XII, nr. 69), aanvaard op 10 september 1992. Het beleidskader werd vervolgens door de Tweede Kamer aanvaard op 19 september 1993.

details ervan, maar pas achteraf haar goedkeuring dient te verlenen. Vooraf zou de Kamer de minister wel mandaat moeten verlenen om een contract onder een ontbindende voorwaarde te sluiten. Als de Kamer haar goedkeuring aan het contract zou onthouden, zou de ontbindende voorwaarde in werking treden. Het mandaat zou op hoofdlijnen aangeven waarbinnen het onderhandelingsresultaat zich zou dienen te bevinden. Dit model is voor wat deze elementen betreft bij het HSL-Zuid Infraproject niet gevolgd: er werd geen mandaat verleend en ook bevat het uiteindelijk gesloten contract geen ontbindende voorwaarde. Alleen impliciet, namelijk bij goedkeuring van de PKB, werd de minister gemachtigd onderhandelingen in het kader van het HSL-Zuid-traject aan te gaan en vervolgens een contract te sluiten. Door deze handelwijze is volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voorkomen dat het onderhandelingsmandaat bekend werd bij de bidders en is de onderhandelingspositie van de Staat versterkt.

Vanaf 1997, na de vaststelling van de PKB, werd de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de ontwikkeling van het project HSL-Zuid door middel van periodieke voortgangsrapportages. Deze wijze van informatievoorziening vloeide voort uit de in 1995 vastgelegde procedureregeling grote projecten.¹ De HSL-Zuid was in 1996 door de Tweede Kamer aange-merkt als «groot project».² Volgens artikel 5 van de procedureregeling maakt de Kamercommissie die belast is met de uitvoering van de regeling afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de inpassing van het project in de begroting en de periodieke voortgangsrapportages aan de Kamer met betrekking tot de uitvoering van het grote project. In de bijlage bij de procedureregeling wordt een aantal aanwijzingen gegeven voor een adequate informatievoorziening in de voorbereidings- en besluitvormingsfase:

- probleemomschrijving;
- concretisering van doelstellingen;
- een volledige financiële onderbouwing, inclusief een risico-analyse en kosten-batenanalyse;
- onderbouwing van onderzochte alternatieven en motivering van afge- wezen alternatieven;
- de adviezen van externe deskundigen;
- een rapport van de departementale accountantsdienst over:
 - 1) toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses;
 - 2) het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpas- sing;
 - 3) en de toereikendheid van de (in te richten) uitvoeringsorganisatie;
- voor zover relevant: een procedure en tijdstip voor de definitieve besluitvorming (*point of no return*) en voor tussentijdse evaluatie.

De DAD van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in het kader van de procedureregeling grote projecten in september 1996 een rapport uitgebracht over de voorbereiding van de HSL-Zuid.³ Hierin wordt de kwaliteit van het aan PKB deel 3 ten grondslag liggende materiaal beoor- deeld. De opmerkingen hebben vooral betrekking op de ramingen, die correct werden bevonden, en de budgettaire inpassing en financiering, waarover geen conclusies werden geformuleerd. Planningen en ramingen van dit technische project konden door de DAD zelf niet worden getoetst. Benadrukt werd dat een onafhankelijke toets door «terzake deskundigen in beginsel bijdraagt aan de verkrijging van voldoende zekerheid omtrent de kwaliteit van plannen, ramingen en dergelijke.» Een dergelijke toets had niet plaatsgevonden.

Opmerkelijk is dat de accountantsdienst wijst op afspraken die gemaakt zijn naar aanleiding van het *Beleidskader private financiering* uit 1993.⁴ Volgens de DAD was toen besloten in het algemeen geen infrastructurele werken meer privaat te financieren. Private financiering zou alleen nog

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996 24 752, nr. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 026, nr. 18, 21 juni 1996. Zie ook bijlage 1 bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 399, nr. 2, 18 september 2000.

³ Rapport in het kader van de procedure «Controle Grote projecten» over de PKB-3 van het project Hoge Snelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid), 10 september 1996.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 512, nr. 3.

toegestaan worden indien gebruikers direct, dus zonder tussenkomst van de Staat, aan de private financier een gebruiksvergoeding betalen.

Over de totstandkoming van de private deelname of PPS werd de Kamer aanvullend per brief geïnformeerd. In januari 1998 werd de Kamer toegezegd dat zij betrokken zou worden bij de volgende stappen:

- de ontwikkeling van private betrokkenheid (1998);
- het privatiseringsmodel;
- over contract of deelcontracten (december 1999)¹.

De voortgangsrapportages over het HSL-Zuid-project conform de procedureregeling grote projecten bevatten informatie over de uitvoeringsfase, te weten de periode na aanvaarding van de PKB. Hiervoor gelden aparte aanwijzingen voor de informatievoorziening:

- informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan;
- informatie over dreigende kostenoverschrijdingen en budgettaire consequenties daarvan;
- een accountantsrapport over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en de toereikendheid van de projectorganisatie;
- informatie over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties;
- er moet een relatie gelegd kunnen worden tussen de financiële informatie in de voortgangsrapportages en de departementale begrotingen.

De voortgangsrapportages verschaffen vrij algemene informatie over de organisatie en de voortgang van het HSL-Zuid-project, de besluitvorming en kostenontwikkeling.

De zesde voortgangsrapportage is betrokken geweest in een *Quick Scan* van de informatievoorziening rond enkele grote projecten door de directie FEZ van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in mei 2000. Aangaande de HSL-Zuid betrof de kritiek onder meer het ontbreken van de zogenoemde scopewijzigingen en aanpassingen in de planning en het ontbreken van informatie over de nauwkeurigheid van de ramingen en het niet kwantificeren van risico's.

Bij de achtste voortgangsrapportage in januari 2000 werd voor het eerst sinds 1996 weer een accountantsrapport opgesteld met een oordeel over kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en de toereikendheid van de projectorganisatie. De DAD van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft dat tijdstip gekozen omdat er vanaf dat moment uitgaven gedaan werden voor de HSL-Zuid en zal verder jaarlijks rapporteren. Gesteld werd dat het gekozen beheersmodel een goed uitgangspunt voor de realisatie van de HSL-Zuid vormt, maar dat de implementatie in verschillende opzichten meer aandacht zou moeten krijgen. Hierbij werd zonder nader op onderdelen in te gaan met name verwezen naar de te volgen procedures. Ook werd aandacht gevraagd voor de overgang van de uitvoeringsorganisatie van het Directoraat-Generaal Personenvervoer naar Rijkswaterstaat in verband met de beheersing van het infraprovider- en vervoerscontract enerzijds en de aanleg van de onderbouw anderzijds. Nadere toelichting in het rapport ontbrak. Over de financiële informatie in de voortgangsrapportage werd opgemerkt dat deze aansloot op de rijksbegroting maar dat de omrekening naar het prijspeil 1995 onjuistheden bevatte. Het ministerie had toegezegd deze rekenfouten in de eerstvolgende voortgangsrapportage te zullen corrigeren. De niet-financiële informatie was volgens de accountantsdienst op toereikende wijze tot stand gekomen. Daarnaast signaleerde de DAD een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 22 026, nr. 77.

waarschijnlijk ontoereikende post «onvoorzien» van € 408 miljoen (f 900 miljoen).

14.2 Informatie over PPC en PSC

Cruciaal voor de besluitvorming over de privatisering van de HSL-Zuid waren de instrumenten PPC en PSC¹. De informatie die over de toepassing van deze instrumenten aan de Kamer werd verstrekt had een globaal karakter. Rapportages van de DAD over de opzet en werking van de PPC en PSC ontbreken.

Naar aanleiding van de uitgevoerde PPC rapporteerde de minister van Verkeer en Waterstaat in januari 1999 aan de Tweede Kamer dat private deelname tot efficiencywinsten – ook al waren die onzeker – zou leiden en dat publiek-private samenwerking derhalve aantrekkelijk zou zijn voor overheid en maatschappij.²

Over de PSC is alleen de theoretische werking uiteengezet, over de concrete toepassing in het HSL-Zuid Infraprovider project en het proces van bijstelling van de uitkomsten van de PSC werd nauwelijks informatie aan de Kamer verstrekt.³ Cijfers en bedragen werden niet genoemd om de onderhandelingspositie van de minister niet te schaden.

Vertrouwelijk werden deze gegevens voor zover de Algemene Rekenkamer heeft kunnen vaststellen evenmin medegedeeld.⁴ Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou de Kamer andere prioriteiten hebben gesteld op momenten dat het ministerie uitleg van zaken wilde geven (zie over de PPC en de PSC, hoofdstuk 11).

14.3 Commentaar Algemene Rekenkamer

Voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het HSL-Zuid-project is gekozen voor een model waarbij de Tweede Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd en op cruciale momenten om instemming gevraagd wordt. Zo kon de regering binnen een afgebakend terrein de nodige vrijheid van handelen krijgen. Er moest immers – in de geest van het *Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur* – voor worden gewaakt de onderhandelingspositie van de Staat niet in gevaar te brengen met te gedetailleerde, openbare informatie. Het budgetrecht van de Tweede Kamer zou met een dergelijk model niet in gevaar komen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de informatie die aan de Tweede Kamer – ook in het kader van de procedureregeling grote projecten – over de aanleg van de HSL verschaft werd, zeker in de beginfase omvangrijk was. Naarmate het proces vorderde en bidders in beeld kwamen, werd de informatiestroom minder. In de voortgangsrapportages werd veel informatie verschaft, maar de gegevens hadden een betrekkelijk algemeen karakter. Met name financiële gegevens, met cijfermateriaal onderbouwde risicoanalyses, ontbraken. Dit vloeiende ten dele voort uit de afspraken die met de Kamer gemaakt waren. Over wijzigingen in de scope (zoals verschuivingen tussen onder- en bovenbouw die effect kunnen hebben op de te behalen meerwaarde) en dus in de ramingen van het project in de aanbestedingsfase werd de Kamer beperkt geïnformeerd. Het aan de Kamer toegezegde gunningvoorstel met toewijzing aan *Infraspeed*, één van de mijlpalen in het proces, werd niet aangeboden. Over de efficiencywinst van dit PPS-project werd onduidelijke, deels onjuiste informatie verstrekt. Omdat het definitieve contract geen ontbindende voorwaarde bevatte, kon het niet ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de Kamer. Ook al had de Kamer eerder wel het Memorandum of Understanding ontvangen, zij kon hierdoor haar controlerende bevoegdheden niet ten volle uitoefenen.

¹ Publiek Private Comperator en Publieke Sector Comperator.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 026, nr. 84, p. 10.

³ Ongenummerd kamerstuk, d.d. 9 maart 2000.

⁴ Opgave van de Griffie van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven, 23 januari 2002.

Van groot belang voor de keuze voor private deelname aan het project was de toepassing van de nieuw ontwikkelde PPC/PSC-methodiek. Hierover werd de Tweede Kamer slechts in opzet geïnformeerd. Mede omdat het hier een leertraject betrof voor de betrokken ministeries meent de Algemene Rekenkamer dat de Kamer – ook om de aard van het instrument beter te begrijpen – niet alleen over de opzet maar juist ook over de toepassing ervan nauwkeurig geïnformeerd had moeten worden. De accountantsdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had hier een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De Kamer had dan haar controlerende taak beter kunnen vervullen.

Aan de eisen die aan de informatievoorziening gesteld worden in de procedureregeling grote projecten is slechts globaal voldaan. Door de accountantsdienst is de kwaliteit van de in de voortgangsrapportages verstrekte informatie marginaal beoordeeld (overeenstemming met administraties), maar de volledigheid, in de zin van toereikendheid, niet.

Wat het «*Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur*» betreft stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de betrokken ministers de hierin vermelde regels (bedoeld om het budgetrecht van de Kamer te waarborgen) niet volledig hebben toegepast: er werd geen mandaat aan de Kamer gevraagd en er werden onvoldoende gegevens verstrekt op grond waarvan een dergelijk mandaat kon worden verleend. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de in het beleidskader vermelde uitgangspunten en afspraken niet meer geldend zouden zijn.

14.4 Reactie ministers

De Algemene Rekenkamer stelt dat de informatievoorziening aan de Kamer te beperkt is geweest, waardoor de Kamer haar controlerende taak niet heeft kunnen uitoefenen. Bij een project als dat van de HSL-Zuid Infraprovider komt erg veel informatie beschikbaar en uiteraard kan er altijd meer informatie toegestuurd worden. Er is echter voor gekozen om de Kamer niet te overladen met risicoanalyses en detailinformatie over de PSC (die samen honderden pagina's zouden beslaan), maar steeds informatie samen te vatten. De Algemene Rekenkamer maakt in haar rapport niet helder waarom deze informatie niet toereikend was.

Zo is de Kamer geïnformeerd over de risico's o.a. middels de besluitvormingsnota Invitation to Consult (U199901443), en de Invitation to Tender (U199903854). Daarnaast is de Kamer geïnformeerd over de Public Sector Comparator middels nota U200 000 305. Tevens is bij de besprekingen van de reguliere voortgangsrapportages de voortgang van – alle – contracten met de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat besproken.

Volgens de minister van Financiën is de scope van het HSL-Zuid Infraprovider-project nooit gewijzigd zonder dat de Kamer daarover geïnformeerd is. Uiteraard vinden er in de loop van de tijd wijzigingen in de scope plaats van bijvoorbeeld onderbouw naar bovenbouw. De omvang van dergelijke wijzigingen (die de totale scope niet beïnvloeden) was zodanig beperkt dat informeren van de Kamer niet noodzakelijk was.

De minister van Financiën stelt dat het gunningsvoorstel in de vorm van de Memorandum of Understanding (MoU) aan de Kamer is aangeboden. Deze MoU heeft ook, voor tekenen van het contract, op de agenda van het Algemeen Overleg met de minister van V&W gestaan. De Kamer was in de gelegenheid om de MoU met de minister van V&W te bespreken, maar heeft hier geen behoefte aan gehad. De minister van V&W ging er daarom vanuit dat de Kamer geen problemen met de MoU had. Daarnaast moet opgemerkt worden dat het de onderhandelingspositie van de Staat ernstig

verzwakt zou hebben als het onderhandelingsresultaat nog door de Kamer gewijzigd had kunnen worden.

De minister van V&W is van mening dat de Algemene Rekenkamer – ondanks eerdere verzoeken van V&W-zijde om daarmee terughoudendheid te betrachten – uitgebreid citeert uit vertrouwelijke mondelinge en schriftelijke informatie. Dit is vanuit de doelstelling van het onderzoek niet altijd nodig. De minister van Financiën maakt over dit aspect in zijn reactie geen opmerking.

14.5 Nawoord

De Algemene Rekenkamer bevestigt dat de Tweede Kamer op onderdelen en in bepaalde fasen van het proces uitvoerig geïnformeerd is. Zij beschrijft dat ook in haar rapport. De minister van Financiën verwijst in zijn reactie naar enkele stukken die weliswaar algemene informatie bevatten over de werking van de PSC, maar geen concrete gegevens over de hoogte van de bedragen, de aanpassingen daarvan en de toegevoegde bandbreedtes. Voor deze belangrijke «detailinformatie» zijn naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer geen «honderden pagina's», maar slechts enkele alinea's nodig.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat het gunningsvoorstel niet aan de Tweede Kamer was gezonden, een van de mijlpalen. Het gunningsvoorstel is echter volgens de minister in de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU) aan de Tweede Kamer gezonden. De Kamer werd daarmee evenwel voor een voldongen feit geplaatst omdat het MoU reeds door de contractspartijen was ondertekend.

De Algemene Rekenkamer heeft bij het opnemen van de door het ministerie als vertrouwelijk aangemerkte informatie in het rapport (het betreft passages in deel 2: casus HSL-Zuid Infraprovider) een zorgvuldige afweging gemaakt¹. Twee aspecten speelden daarbij een rol. Enerzijds de mogelijke schade die de Staat en/of derden zou (den) kunnen lijden door publicatie van de informatie. Anderzijds het belang dat met publicatie van deze informatie is gediend.

De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat er geen zwaarwegende redenen zijn die zich tegen openbaarmaking van de gewraakte gegevens verzetten. Het gaat grotendeels om cijfermatige informatie (ramingen) die het proces van (interne) besluitvorming van het Ministerie van V&W beschrijven. De Algemene Rekenkamer vond dat deze informatie niet de onderhandelingspositie van de Staat bij toekomstige onderhandelingen zou verzwakken. Daarnaast gaat het om zeer beperkte geanonimiseerde informatie over de biedingen in de aanbestedingsfase. Deze informatie geeft inzicht in het biedingsproces zonder daarbij naar specifieke bedrijven te herleiden gegevens prijs te geven.

De Algemene Rekenkamer is tevens van mening dat door publicatie van deze informatie een bijdrage wordt geleverd aan het leerproces over PPS. De Tweede Kamer kan zich met deze informatie een eigen oordeel vormen over het feitelijke verloop van de besluitvorming en de wijze waarop zij daarover al of niet is geïnformeerd. De Algemene Rekenkamer acht dit met het oog op het maken van nadere afspraken over de toekomstige betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over PPS-projecten van essentieel belang.

¹ Artikel 59 lid 14 van de Comptabiliteitswet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn niet vermelden in het rapport. Als de Algemene Rekenkamer het vanuit het algemeen belang nodig acht versterkt zij dergelijke gegevens ter vertrouwelijke kennisgeving. Onder gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn wordt in elk geval verstaan bedrijfs- en fabricagegegevens die door bedrijven vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

15 INLEIDING

15.1 Ten geleide

Het derde deel van het rapport bevat een rijksbrede inventarisatie van de publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS-projecten). De inventarisatie heeft als doel een overzicht te geven van de lopende PPS-projecten aan de hand van een aantal basiskennmerken van deze projecten. Het gaat hierbij om de doelstelling van de publiek-private samenwerking, de verantwoordelijkheidsverdeling, het gehanteerde PPS-model, financieel instrumentarium, bekostiging en voortgang van de projecten.

Bij het bespreken van de PPS-projecten wordt aangesloten bij de indeling van de PPS-projectenlijst, zoals vermeld in de brief dd. augustus 2001 van de minister van Financiën. In deze brief worden vijf sectoren (clusters) onderscheiden. Deze clusters zijn: transportinfrastructuur, stedelijke ontwikkeling, groene infrastructuur, kennisinfrastructuur en huisvesting¹. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de projectenlijst van het Kenniscentrum PPS.

15.2 Projectenlijst Kenniscentrum PPS

15.2.1 Algemeen

De interdepartementale Stuurgroep van het Kenniscentrum PPS stelt de projectenlijst samen. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

In elke voortgangsrapportage van het Kenniscentrum PPS aan de Tweede Kamer is een projectenlijst opgenomen. Daarin staat een overzicht van PPS-projecten. De projecten moeten voldoen aan een aantal criteria. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen projecten met prioriteit en projecten met perspectief².

Projecten worden aangedragen voor opname op de projectenlijst door:

- de stuurgroep van het Kenniscentrum PPS;
- interdepartementaal overleg: ministeries dragen projecten aan onder andere op basis van hun investeringsbeleid;
- spontane aanmeldingen door lagere overheden en private partijen, zoals banken en bouwbedrijven.

15.2.2 Criteria projectenlijst

In de eerste Voortgangsrapportage van het Kenniscentrum PPS (april 1999) werd een aantal criteria geformuleerd aan de hand waarvan het selectieproces van PPS-projecten had plaatsgevonden.

Om het PPS-potentieel van projecten te identificeren, werden projecten getoetst aan de volgende criteria:

- heldere en gemeenschappelijke doelstellingen bij zowel overheden als private partijen;
- de aanwezigheid van bestuurlijk commitment;
- de aanwezigheid van publieke financiële middelen voor realisatie;
- zicht op te realiseren meerwaarde en efficiencywinst;
- de overdraagbaarheid van risico's naar de private sector;

¹ Het cluster Huisvesting werd aan de projectenlijst toegevoegd in de brief PPS Actueel van de minister van Financiën dd. augustus 2001.

² Projecten met prioriteit moeten binnen afzienbare tijd (1 tot twee jaar) tot concrete resultaten, zoals gunning contract, aanbesteding van programma van eisen en publiek-publieke overeenkomst, kunnen leiden. Voor projecten met perspectief worden resultaten op langere termijn verwacht.

- concrete interesse van private partijen;
- het stadium van een project.

Daarnaast werd ernaar gestreefd om geselecteerde projecten te spreiden over de vijf clusters.

Projecten met prioriteit

Er is een aantal criteria opgesteld om te kunnen beoordelen of een project als prioritair aangemerkt kan worden op de projectenlijst¹. Deze criteria zijn:

- er moet sprake zijn van een publiek-private samenwerking die voldoet aan de omschrijving zoals opgenomen in de voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS aan het parlement²;
- het Rijk moet voldoende belang hechten aan het project. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat een rijksbijdrage wordt geleverd aan het project of dat het Rijk inhoudelijk betrokken is vanwege een publiekrechtelijke regeling (onder andere Planologische Kernbeslissing (PKB+), Tracéwet, wet Ruimtelijke Ordening). Het kan dus zowel gaan om projecten van het Rijk als om projecten van lokale overheden.

15.2.3 Indeling projectenlijst

De meest actuele projectenlijst van het Kenniscentrum PPS, zoals die is weergegeven in de brief van de minister van Financiën dd. augustus 2001 *PPS Actueel*, is ingedeeld in de volgende beleidsclusters:

- transportinfrastructuur met een verdere onderdeling in wegen en overige infrastructuur;
- stedelijke ontwikkeling met een onderscheid in Nieuwe Sleutelprojecten en overige stedelijke ontwikkeling;
- groene infrastructuur;
- kennisinfrastructuur;
- huisvesting.

Binnen deze clusters wordt aangeduid of het gaat om projecten met prioriteit of projecten met perspectief.

Voor de rijksbrede inventarisatie van PPS-projecten is de PPS-projectenlijst van juli 2001 als uitgangspunt genomen. Hieronder staat in een tabel deze PPS-projectenlijst samengevat.

Tabel: Projectenlijst juli 2001

Projecten met prioriteit	Projecten met perspectief
<i>Transportinfrastructuur</i>	
A59 Rosmalen–Geffen	A2 Passage Maastricht
N31 Leeuwarden–Drachten	A4 Omlegging Halsteren
N201	Verlengde Veilingweg Naaldwijk
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom	
2e Coentunnel	
A4 Midden Delfland	
MTC Valburg	Sloelijn
HSL Zuid Infraprovider	Zeepoort IJmond
HSL–Zuid Vervoer	Zuiderzeelijn
Rijkswerf Willemsoord Den Helder	Ondergronds logistiek Systeem Schiphol
Project Mainportontwikkeling Rotterdam	
Afvalwaterzuivering Delfland	
<i>Stedelijke ontwikkeling</i>	
Amsterdam Zuidas	Utrecht Centrum Project ¹
Rotterdam CS ²	
Hoog Hage (Den Haag) ³	
Arnhem Centraal/Coehoorngebied	
Breda CS ⁴	

¹ Intern memo Besluitvormingsprocedure en criteria voor toekenning bijdragen uit eventuele PPS-faciliteit binnen het FES voor 2001 en 2002 dd. 21-02-2001.

² Kenmerken van PPS: er is sprake is van niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven; via een allocatie van zeggenschap, kosten en risico's; gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen; met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken; onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

Projecten met prioriteit	Projecten met perspectief
Delft Spoorzone Wijkontwikkeling (6 projecten) Regio Groningen-Assen (bedrijventerreinen) <i>Groene infrastructuur</i> Zandgebieden Zuid en Oost (Nederweert) Meerstad Groningen Nieuwe Hollandse Waterlinie <i>Kennisinfrastructuur</i> Kennisswijk <i>Huisvesting</i> Scholenbouw	Schedeldoekshavencomplex (Den Haag) Westerdokseiland (Amsterdam)

¹ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Stationsgebied Utrecht.

² Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Rotterdam Centraal.

³ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Den Haag/CS-Kwadrant.

⁴ Inmiddels is de naam van dit project gewijzigd in Breda Spoorzone.

15.2.4 Ontwikkeling projectenlijst

De projectenlijst van het Kenniscentrum PPS is een dynamische lijst. Dit wil zeggen dat projecten van de lijst gehaald kunnen worden wanneer publiek-private samenwerking niet haalbaar blijkt of wanneer het project is afgerond. Ook kunnen projecten vanwege bepaalde ontwikkelingen van perspectief naar prioriteit gaan en vice versa. Verder kunnen projecten toegevoegd worden aan de lijst wanneer ze voldoen aan de gestelde criteria.

Dit valt op wanneer de ontwikkeling van de projectenlijst in de tijd wordt bekeken. Er zijn veel wisselingen in de tijd geweest (vanaf het eerste overzicht in de nota Meer Waarde door Samen Werken tot de brief van de minister van Financiën d.d. augustus 2001 PPS Actueel). In deze laatste brief gaat de minister in op de mutaties sinds de eerste Voortgangsrapportage.

16 TRANSPORTINFRASTRUCTUUR

16.1 Doelstelling

De doelstelling van publiek private samenwerking bij projecten uit het cluster Transportinfrastructuur is enerzijds kwalitatief van aard. Voorbeelden hiervan zijn: het eerder realiseren van de projecten waardoor vervoer- en verkeersproblemen eerder opgelost kunnen worden, een betere beschikbaarheid van de infrastructuur en andere doeleinden, zoals het ontsluiten en revitaliseren van stedelijke gebieden het realiseren van financieel-economische meerwaarde oftewel efficiëntiewinst. De besluitvormingsinstrumenten PPC en PSC worden ingezet om de traditionele uitvoering en uitvoering door publiek-private samenwerking te kunnen vergelijken en inzichtelijk te maken. De PPC is ingezet bij de N31 Leeuwarden-Drachten en bij de HSL-Zuid Infraprovider. De PSC is opgesteld voor het project HSL-Zuid Infraprovider en de A59 Rosmalen-Geffen.

16.2 Verantwoordelijkheid

16.2.1 Rijksprojecten¹

Het cluster Transportinfrastructuur omvat de volgende rijksprojecten: A59 Rosmalen-Geffen, N31 Leeuwarden-Drachten, projecten uit het Bereikbaarheidsoffensief Randstad: A4 Midden-Delfland, A4 Dinteloord-Bergen op Zoom en tweede Coentunnel, A4 Dinteloord-Bergen op Zoom onderdeel Omlegging Halsteren, A2 Passage Maastricht, HSL-Zuid Infrapro-

¹ Rijksprojecten zijn projecten waar sprake is van een duidelijk afgebakend project waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Het Rijk is initiatiefnemer van een plan, wat betekent dat het Rijk de gewenste output definieert. Het Rijk kan zelf de opdrachtgevende partij zijn of het Rijk draagt financiële middelen over aan een andere overheid of aan een uitvoerende organisatie die de uitvoering op zich neemt.

vider, HSL-Zuid Vervoer, Sloelijn, Zeepoort IJmond, Zuiderzeelijn en Ondergronds Logistiek Systeem Schiphol.

Voor de A59 is de provincie Noord-Brabant opdrachtgever en voor de A2 Passage Maastricht de provincie Zuid-Limburg. De minister van Verkeer en Waterstaat blijft eindverantwoordelijk voor de realisering van deze (onderdelen van) rijkswegen.

16.2.2 Combinatieprojecten¹

Het cluster Transportinfrastructuur omvat de volgende combinatieprojecten: Multimodaal Transportcentrum (MTC) Valburg, Rijkswerf Willemsoord en Project Mainport Rotterdam. Voor het project MTC Valburg is de provincie Gelderland verantwoordelijk. De gemeente Den Helder is verantwoordelijk voor het project Rijkswerf Willemsoord. Voor het Project Mainport Rotterdam is de gemeente Rotterdam verantwoordelijk.

16.2.3 Lokale projecten²

Het cluster Transportinfrastructuur omvat de volgende lokale projecten: de Verlengde Veilingweg Naaldwijk, de N201 en de Afvalwaterzuivering Delfland. Bij de Afvalwaterzuivering Delfland ligt de verantwoordelijkheid bij het Hoogheemraadschap Delfland.

16.2.4 Activiteiten van het Kenniscentrum PPS

Het Kenniscentrum PPS heeft zich in het algemeen met name gericht op een aantal projecten behorend bij het cluster Transportinfrastructuur. Het betreft de projecten A59, HSL-Zuid Infraprovider en HSL-Zuid Vervoer, Afvalwaterzuivering Delfland, N31 en de Rijkswerf Willemsoord. Daarnaast is het Kenniscentrum PPS ook betrokken bij een aantal andere projecten.

De activiteiten van het Kenniscentrum PPS hebben onder andere betrekking op het ondersteunen van de projectorganisatie en advisering met name op juridisch, financieel en fiscaal terrein.

16.3 PPS-model

16.3.1 Concessiemodel

Voor de projecten A59 Rosmalen–Geffen, N31 Leeuwarden–Drachten en de projecten behorend bij de A4-corridor (A4 Midden-Delfland, A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, 2e Coentunnel) is expliciet aangegeven dat de toepassing van DBFM-contracten wordt beoogd.

Voor de HSL-Zuid Infraprovider is reeds een DBFM-contract ondertekend en voor de HSL-Zuid Vervoer is een vervoersconcessie contractueel vastgelegd. Voor de Afvalwaterzuivering Delfland loopt op dit moment de aanbestedingsprocedure, waarbij de inzet een Design Build Finance en Operate-contract (DBFO-contract) is.

16.3.2 Alliantiemodel

Voor het project MTC Valburg wordt beoogd een ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Een exploitatiemaatschappij wordt voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam beoogd. Voor het project Rijkswerf Willemsoord is een nog te ondertekenen subsidie-uitvoeringsovereenkomst opgesteld, waarin benefit sharing als voorwaarde is opgenomen.

¹ Bij een combinatieproject combineert de rijksoverheid haar doelstelling al in de planvorming met doelstellingen van anderen: de output wordt in onderlinge samenhang ontwikkeld. Het Rijk kan het initiatief met private en andere overheden delen of haakt zij uit beleidsmatige overwegingen aan bij een bestaand initiatief. Afhankelijk van wat het Rijk wil realiseren is het Rijk bij de uitvoering medeopdrachtgever, opdrachtgever, voor een deelproject, subsidiegever of stimulator. Andere overheden spelen bij combinatieprojecten vaak een belangrijke rol.

² De betrokkenheid van het Rijk bij de meeste lokale projecten is beperkt. Betrokkenheid van het Rijk richt zich meestal op het aangeven van randvoorwaarden en kaders en het stimuleren dat bepaalde projecten tot stand komen.

Voor de overige projecten van het cluster Transportinfrastructuur is vooralsnog niet duidelijk op welke manier de publiek-private samenwerking vormgegeven gaat worden.

16.4 Financieel instrumentarium

16.4.1 Beschikbaarheidsvergoeding

Voor de projecten A59 Rosmalen–Geffen en voor de N31 Leeuwarden–Drachten wordt beoogd het instrument beschikbaarheidsvergoeding in te zetten. In het contract van de HSL-Zuid Infraprovider is de toepassing van het instrument beschikbaarheidsvergoeding reeds vastgelegd.

16.4.2 Gebruiksvergoeding (tolheffing)

Voor de projecten behorend bij de A4-corridor (A4 Midden-Delfland, A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, 2e Coentunnel), in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad, wordt tolheffing beoogd.

16.4.3 Subsidie met benefit sharing

Voor het project MTC Valburg wordt beoogd om de voorwaarde van benefit sharing te verbinden aan een eventueel toe te kennen rijkssubsidie. Voor de Rijkswerf Willemsoord is benefit sharing als voorwaarde van de toekenning van de rijkssubsidie vastgelegd in de nog te ondertekenen subsidie-uitvoeringsovereenkomst.

Van de overige projecten is vooralsnog niet bekend welk financieel instrument toegepast gaat worden.

16.5 Bekostiging PPS-projecten

16.5.1 Rijksbijdrage

De volgende bedragen zijn gereserveerd door het Rijk:

PPS-projecten	Rijksbijdrage in mln. €
A59 Rosmalen–Geffen	118
N31 Leeuwarden–Drachten	105
N201	97
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, onderdeel	
Omlegging Halsteren	59
MTC Valburg	175
HSL-Zuid Infraprovider	1 140
Rijkswerf Willemsoord Den Helder	35
Sloelijn	17
Zeepoort IJmond	592
Ondergronds logistiek Systeem Schiphol	5

Voor het verbeteren van de doorstroom op een aantal belangrijke verkeersknooppunten in de Randstad (in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad) is een bedrag gereserveerd voor € 1281 miljoen. De projecten zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Voor de projecten A4 Midden-Delfland en tweede Coentunnel zijn vooralsnog geen aparte bedragen gereserveerd of toegekend. Voor deze projecten is tot 2010 geen rijksgeld voorhanden. Voor het traject A4 Dinteloord–Bergen op Zoom is weliswaar een rijksbijdrage gereserveerd, maar dat bedrag heeft alleen betrekking op het deelproject Omlegging Halsteren.

Voor het project A2 Passage Maastricht is geen rijksbijdrage gereserveerd, omdat voor dit project tot 2010 geen rijksgeld beschikbaar is.

16.5.1.1 A59

Naast het gereserveerde MIT-bedrag voor de aanleg van de A59, dat in de periode 2007–2010 uitbetaald zal worden aan de provincie Noord-Brabant, betaalt het Rijk gedurende de looptijd van het DBFM-contract jaarlijks aan de provincie Noord-Brabant een onderhoudsvergoeding ter hoogte van € 795 455.

De eventueel behaalde efficiëntiewinst op het project A59 ten gevolge van uitvoering door middel van publiek-private samenwerking mag de provincie Noord-Brabant gebruiken voor het realiseren van het project A4 Dinteloord–Bergen op Zoom.

16.5.1.2 HSL-Zuid Infraprovider

Het bedrag van € 1140 miljoen is de netto contante waarde van de over de contractperiode maximaal te betalen beschikbaarheidsvergoeding.

16.5.1.3 Rijkswerk Willemsoord

Het kabinet heeft een eenmalige rijksbijdrage van € 35 miljoen vrij gemaakt voor de restauratie en herstructurering van de rijkswerf. Provincie, gemeente Den Helder en Europese Unie vullen dit bedrag aan tot de geraamde € 64 miljoen.

16.5.2 PPS-faciliteit

Uit de PPS-faciliteit, die ingesteld om bij te dragen in de leerkosten van de eerste lichting PPS-projecten, is het volgende bedrag uitgekeerd voor de projecten van het cluster Transportinfrastructuur:

Project	Jaar	Bedrag in €
Rijkswerf Willemsoord Den Helder	2000	853 409
N31	2000	9 000 000
A59	2000	2 056 818
Afvalwaterzuivering Delfland	2000	2 343 182
N201	2001	1 556 000

16.6 Voortgang PPS-projecten

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) wordt een drietal fasen onderscheiden om de voortgang van de projecten in het MIT-projectenboek weer te kunnen geven: verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase.

De voortgang van de infrastructurele PPS-projecten wordt hieronder weergegeven aan de hand van de MIT-fasering of inmiddels door het project bereikte mijlpalen:

PPS-projecten	Voortgang
A59 Rosmalen–Geffen	Aanbestedingsprocedure loopt
N31 Leeuwarden–Drachten	Realisatiefase
N201	Planstudie
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom	Planstudie
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, onderdeel Omliegging Halsteren	Planstudie
2e Coentunnel	Planstudie
A4 Midden Delfland	Planstudie
A2 Passage Maastricht	Planstudie
Verlengde Veilingweg Naaldwijk	Wordt van PPS-projectenlijst afgevoerd
MTC Valburg	Verkenning
HSL-Zuid Infraprovider	Realisatiefase

PPS-projecten	Voortgang
HSL-Zuid Vervoer	Realisatiefase
Rijkswerf Willemsoord Den Helder	Subsidie-uitvoeringsovereenkomst
Project Mainportontwikkeling Rdam	Publiek kader wordt opgesteld
Afvalwaterzuivering Delfland	Aanbestedingsprocedure loopt
Sloelijn	Planstudie
Zeeport IJmond	Planstudie
Zuiderzeelijn	Verkenning
Ondergronds logistiek Systeem Schiphol	Wordt van PPS-projectenlijst afgevoerd

Voor het prioritaire wegenproject de N201 betwijfelt het Kenniscentrum PPS of dit project op korte termijn een doorbraak zal laten zien, vanwege het feit dat op dit moment het bestuurlijke commitment ontbreekt. De Verlengde Veilingweg Naaldwijk, wegenproject met perspectief, is wegens financiële redenen gestopt en zal van de projectenlijst worden gehaald. De voortgang van de prioritaire combinatieprojecten MTC Valburg en Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) valt tegen bij de verwachtingen. Zo gaat het project MTC Valburg gepaard met politiek-bestuurlijke problemen. Bij het project PMR wordt nog onderhandeld over de financiering tussen rijk, gemeenten en provincie. Voor beide projecten wordt op korte termijn geen resultaat verwacht.

Van de perspectiefrijke rijksprojecten wordt het Ondergronds Logistiek Systeem Schiphol van de projectenlijst afgevoerd.

17 STEDELIJKE ONTWIKKELING

17.1 Doelstelling

De PPS-projecten van het cluster Stedelijke ontwikkeling omvatten de Nieuwe Sleutelprojecten (Zuidas Amsterdam, Rotterdam CS, Hoog Hage in Den Haag, Utrecht Centrum Project (UCP), Arnhem Centraal/Coehoorngebied en Spoorzone Breda)¹ en het project Delft Spoorzone, zes wijkontwikkelingsprojecten² en het project Regio Groningen-Assen.

De doelstelling van de PPS-projecten uit het cluster Stedelijke ontwikkeling bestaat voornamelijk uit kwalitatieve meerwaarde: het verbeteren van de bereikbaarheid van de economische centra, het intensiever gebruik maken van de bestaande stedelijke ruimte en het herstel van de sociaal-economische vitaliteit van de stedelijke centra.

17.2 Verantwoordelijkheid

17.2.1 Combinatieprojecten

De verantwoordelijkheid voor de PPS-projecten van het cluster Stedelijke ontwikkeling ligt in eerste instantie op lokaal en of regionaal niveau. Het Rijk is echter nauw betrokken bij de meeste van deze projecten. Het Rijk bepaalt mede de outputspecificatie van de projecten. Voor de Nieuwe Sleutelprojecten en het project Delft Spoorzone geldt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de verantwoordelijkheid draagt over de railinfrastructuur van deze projecten.

17.2.2 Lokale projecten

De projecten in het kader van de Wijkontwikkeling en het project Regio Groningen-Assen zijn lokale projecten, waarbij de gemeenten en provincies de verantwoordelijkheid dragen.

¹ Inmiddels zijn een aantal namen gewijzigd in: Rotterdam Centraal, Den Haag/CS-Kwadrant, Breda Spoorzone en Stationsgebied Utrecht.

² Delfzijl OMD, Emmen Revisited, Maastricht Belvedere, Rotterdam Tarwewijk, Utrecht Ondiep en Venlo Vast&Goed.

Een belangrijk element in stedelijke ontwikkelingsprojecten is dat geprobeerd wordt het PPS-proces te versnellen en de aard van de afspraken te verbeteren. Dit gebeurt door eerst, conform de wens van private partijen, publiek-publieke afspraken na te streven en financiële overeenstemming mogelijk te maken door het opnemen van afspraken voor benefit sharing. Het Kenniscentrum PPS heeft dan ook in samenwerking met het ministerie van VROM en van V&W het instrument publiek-publieke overeenkomst ontwikkeld. Hiermee wil men bereiken dat de verschillende betrokken publieke partijen meer als één partij richting private partijen kunnen optreden.

Daarnaast levert het Kenniscentrum PPS ondersteuning op het gebied van procesmanagement, financiële structurering en juridische aspecten van publiek-private samenwerking. Verder draagt het Kenniscentrum PPS bij aan de projecten door handleidingen en modelovereenkomsten te ontwikkelen gericht op het instrument benefit sharing.

17.3 PPS-model

17.3.1 Alliantiemodel

Bij stedelijke ontwikkelingsprojecten wordt publiek-private samenwerking vormgegeven door het alliantiemodel.

Het betreft hier echter publiek-private samenwerking op regionaal of lokaal niveau (tussen provincies en gemeenten enerzijds en private partijen anderzijds).

Het Rijk participeert zelf vooralsnog niet in deze vormen van publiek-private samenwerking. Het Rijk maakt afspraken met publieke actoren om de belangen van het Rijk te waarborgen en of ondersteunt de publieke actoren (dit doet onder andere het Kenniscentrum PPS).

Voor de wijkontwikkelingsprojecten wordt de mogelijkheid bestudeerd om ontwikkelingsmaatschappijen op te richten waarin gemeenten, woningcorporaties en private partijen deelnemen.

Voor het project Regio Groningen–Assen wordt beoogd om een ontwikkelingsmaatschappij op te richten, die de terreinen ontwikkelt, beheert en exploiteert. De provincies Groningen en Assen, twaalf gemeenten, de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij en een aantal bedrijven dat zich wil vestigen op de terreinen hebben de intentie om deel te nemen in deze ontwikkelingsmaatschappij.

Het Rijk is bij deze projecten betrokken door middel van de ondersteunende rol van het Kenniscentrum PPS.

Met betrekking tot de Nieuwe Sleutelprojecten en het project Delft Spoorzone maakt het Rijk afspraken met de betreffende gemeenten over onder andere de voorwaarden van een eventuele rijksbijdrage. Deze voorwaarden worden vastgelegd in een publiek-publieke overeenkomst. De gemeenten sluiten dan vervolgens samenwerkingsovereenkomsten af met private partijen. Inmiddels zijn vijf publiek-publieke overeenkomsten afgesloten voor stedelijke ontwikkelingsprojecten in Amsterdam, Breda, Delft, Den Haag en Rotterdam.

17.4 Financieel instrumentarium

Het Rijk beoogt aan de Nieuwe Sleutelprojecten bij te dragen in de vorm van een rijksbijdrage, waarvoor reeds middelen zijn gereserveerd. Aan het verstrekken van deze bijdrage overweegt het Rijk de voorwaarde van benefit sharing te verbinden. Inmiddels is in een aantal afgesloten publiek-publieke overeenkomsten tussen Rijk en betreffende gemeente

opgenomen dat aan de eventuele toe te kennen rijksbijdrage onder bepaalde voorwaarden benefit sharing kan worden verbonden.

Voor de wijkontwikkelingsprojecten en het project Regio Groningen-Assen zal een verdelingsmechanisme ontwikkeld moeten worden aan de hand waarvan de opbrengsten van de op te richten ontwikkelingsmaatschappijen verdeeld worden over de participerende partijen.

Ten aanzien van het project Spoorzone Delft zal een deel van de winst uit de vastgoedontwikkeling van het stationsgebied aangewend worden voor de financiering van de spoortunnel.

17.5 Bekostiging PPS-projecten

17.5.1 Rijksbijdrage

Voor de uitvoering van de Nieuwe Sleutelprojecten, en specifiek voor een hoogwaardige openbare ruimte, is € 336 miljoen gereserveerd in het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Daarnaast is ook geld gereserveerd voor de aan te leggen infrastructuur in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

De indicatieve verdeling van gelden voor de Nieuwe Sleutelprojecten is als volgt:

Projecten	MIT grote stations	NSP-budget openbare ruimte NSP I	BOR	Totaal (in euro's)
Amsterdam	56,72	70,34	181,51	308,57
Rotterdam	49,92	54,45	106,64	211,01
Utrecht	152,47	54,45	68,07	274,99
Den Haag	13,61	34,03		47,65
Breda	13,61	15,88		29,50
Arnhem	13,61	15,88		29,50
Strategische reserve NSP II		90,8		90,8
Algemene voorbereidingskosten	4,5			4,5
Totaal	304,5	335,8	356,22	996,5

De bedragen die de sleutelprojecten toegekend krijgen hangen af van het op te leveren masterplan.

Voor het project Delft Spoorzone is voor het onderdeel Spoortunnel door het Rijk € 301 miljoen gereserveerd.

17.5.2 PPS-faciliteit

Uit de PPS-faciliteit zijn de volgende bedragen uitgekeerd voor de stedelijke ontwikkelingsprojecten:

Project	Jaar	Bedrag in €
Rotterdam Centraal	2000	261 364
Delft Spoorzone	2001	680 000
<i>Wijkontwikkeling:</i>		
Delfzijl OMD	2001	454 000
Venlo Vast & Goed	2001	454 000
Emmen Revisited	2001	245 000
Maastricht Belvedere	2001	222 000
Utrecht Ondiep	2001	213 000
Rotterdam Tarwewijk	2001	159 000

Het Kenniscentrum PPS heeft in totaal € 1,747 miljoen beschikbaar gesteld om de pilotprojecten Wijkontwikkeling te ondersteunen in de extra kosten, die vaak in het begin van dergelijke processen gemaakt moeten worden.

17.6 Voortgang PPS-projecten

17.6.1.1 Fasering

Bij de stedelijke ontwikkelingsprojecten kan een onderscheid gemaakt worden in vier fasen: verkenning, factfinding, planvorming en realisatie.

17.6.1.2 Voortgang

De daadwerkelijke voortgang van de stedelijke ontwikkelingsprojecten:

PPS-projecten	Voortgang
Amsterdam Zuidas	Planvorming (ppo) ¹
Rotterdam CS (Rotterdam Centraal)	Planvorming (ppo)
Hoog Hage (Den Haag/CS-Kwadrant)	Planvorming (ppo)
UCP (Stationsgebied Utrecht)	Factfinding
Arnhem Centraal/Coehoorngebied	Planvorming
Breda CS (Breda Spoorzone)	Planvorming (ppo)
Delft Spoorzone	Planvorming (ppo)
Wijkontwikkeling (6 projecten)	Studie naar wijkontwikkelingsmaatschappijen
Regio Groningen-Assen (bedrijventerreinen)	Ontwikkelingsmaatschappij is in Oprichting
Schedeldoekshavencomplex (Den Haag)	Factfinding
Westerdokseiland (Amsterdam)	Wordt van de PPS-projectenlijst afgevoerd

¹ Voor dit project is een publiek-publieke overeenkomst (ppo) afgesloten tussen het Rijk en de betreffende gemeente.

De voortgang van de projecten Schedeldoekshaven en Westerdokseiland is sterk vertraagd. Voor het project Schedeldoekshaven verwacht het Kenniscentrum PPS geen ontwikkelingen op korte termijn. De verwachting van het Kenniscentrum PPS is dat het project Westerdokseiland van de projectenlijst afgehaald gaat worden, wegens gebrek aan belangstelling.

18 GROENE INFRASTRUCTUUR

18.1 Doelstelling

Door middel van publiek-private samenwerking in het cluster Groene Infrastructuur wordt beoogd om beleidsdoelen in het landelijk gebied sneller, efficiënter en met meer draagvlak te realiseren. Door samenwerking met private partijen, die niet alleen kennis maar ook strategische grondposities kunnen inbrengen, kan de kwaliteit van de planvorming in het landelijk gebied verbeteren en kan zo meerwaarde gerealiseerd worden.

18.2 Verantwoordelijkheid

18.2.1 Rijksproject

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een rijksproject onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Faber van Natuurbeheer. Staatsbosbeheer heeft een groot deel van de forten van de Hollandse Waterlinie in bezit. De complexiteit van dit project wordt gevormd door het grote aantal betrokken partijen: 5 departementen, 5 provincies, 29 gemeenten, 7 waterschappen en Staatsbosbeheer.

18.2.2 Lokaal project

Meerstad Groningen en de Reconstructie van de Zandgebieden Zuid en Oost (pilot Nederweert) zijn lokale projecten.

Voor het project Meerstad Groningen is de gemeente Groningen project-leider en de gedeputeerde is hoofd van de stuurgroep. De rijksoverheid is bij het project betrokken via het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en met name de Dienst Landelijk Gebied, die overweegt een aantal hectare grond in te brengen in een op te richten joint venture van overheden en private ontwikkelaars.

18.2.3 Activiteiten van het Kenniscentrum PPS

Het Kenniscentrum PPS biedt ondersteuning bij het opzetten van de projecten in het landelijk gebied.

Het PPS-bureau landelijk gebied richt zich op de ondersteuning van provincies en de samenwerking tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, provincies, gemeenten en private partijen. Wat betreft de concrete projecten besteedt het PPS-bureau landelijk gebied met name aandacht aan de inrichting en begeleiding van het proces.

18.3 PPS-model

18.3.1 Alliantiemodel

Bij groene PPS-projecten wordt de samenwerking tussen publieke en private partijen voornamelijk vormgegeven via grondexploitatie-maatschappijen. Daarbij kan bijvoorbeeld de inbreng van grond gebruikt worden om de onderlinge eigendomsverhoudingen en het daaraan gere-lateerde verdelingsmechanisme van de opbrengsten te kunnen bepalen.

Bij het project Meerstad Groningen is de verhouding publiek-privaat in de op te richten grondexploitatie-maatschappij 50% – 50%. De joint venture krijgt 15% eigen vermogen. Er wordt aan gedacht om de Dienst Landelijk Gebied te laten participeren voor circa 10%, maar deze participatie zal slechts tijdelijk van aard zijn.

18.4 Financieel instrumentarium

Bij de projecten in het cluster Groene Infrastructuur gaat het overwegend om publiek-private samenwerking volgens het alliantiemodel, waarbij een verdelingsmechanisme ontwikkeld moet worden om de opbrengsten van de joint venture over de participanten te verdelen.

18.5 Bekostiging PPS-projecten

18.5.1 Rijksbijdrage

Voor het project Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft staatssecretaris Faber een aanvraag gedaan voor ICES¹-gelden voor dit project over de periode 2004-2013. Daar is echter nog geen duidelijkheid over. Het komende regeerakkoord moet hierover uitsluitsel geven.

18.5.2 PPS-faciliteit

Uit de PPS-faciliteit is het volgende bedrag uitgekeerd voor de projecten behorend bij het cluster:

¹ Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking.

Project	Jaar	Bedrag in €
Meerstad Groningen	2001	135 000
Nieuwe Hollandse Waterlinie	2001	408 000

Voor het project Nieuwe Hollandse Waterlinie kan het toegekende bedrag uit de PPS-faciliteit ter hoogte van € 408 000,- nog niet uitgegeven worden, omdat de projectorganisatie nog te kleinschalig is.

Voor het project Groningen Meerstad zal met het geld afkomstig uit de PPS-faciliteit procesmatige juridische en fiscale kennis worden ingehuurd, die nodig is voor het opzetten van een grondexploitatiemaatschappij.

18.6 Voortgang PPS-projecten

De PPS-projecten binnen het cluster Groene Infrastructuur kenmerken zich voornamelijk door een beperkte voortgang. Het project Meerstad Groningen laat de meeste voortgang zien. Zo hebben de publieke partijen een intentie-overeenkomst gesloten en vormen de private partijen, die inmiddels veel gronden hebben verworven, momenteel een consortium. Hoewel de direct betrokken publieke partijen voldoende bestuurlijk commitment tonen, bestaat er nog enige onzekerheid qua ruimtelijke ordening op rijksniveau.

Bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie bestaat er enige twijfel aan het bestuurlijke commitment in verband met de vele betrokken publieke partijen en aan de beschikbaarheid van financiële middelen in ICES-verband.

Het pilotproject Nederweert voldoet niet aan de criteria van de projectenlijst en zal daarom van de projectenlijst afgevoerd worden.

19 KENNISINFRASTRUCTUUR

19.1 Doelstelling

Binnen het cluster Kennisinfrastructuur bevindt zich op dit moment één PPS-project, namelijk het project Kenniswijk Eindhoven. Het project Kenniswijk Eindhoven is een project waarbij op initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in nauwe samenwerking met andere departementen, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en lokale overheden. Een wijk in Eindhoven wordt voorzien van hoogwaardige ICT-infrastructuur.

Het doel van dit project is het stimuleren van de private ontwikkeling van ICT-diensten en voorzieningen voor de consument.

19.2 Verantwoordelijkheid

19.2.1 Combinatieproject

Het project Kenniswijk is een combinatieproject. In het project is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk. De gemeente Eindhoven participeert ook.

19.3 PPS-model

Voor het aansturen van de uitvoering van het project wordt een aparte besloten vennootschap (BV) opgericht. De rijksbijdrage is deels bestemd voor de uitvoeringsactiviteiten van de BV, deels voor de inzet van stimuleringsregelingen voor de ontwikkeling van infrastructuur respectie-

velijk voor de ontwikkeling van diensten en deels voor de opschaling van de ontwikkelde diensten en het onderliggende businessmodel, zowel nationaal als internationaal.

19.4 Financieel instrumentarium

19.4.1 Subsidie

Het Rijk zal participeren in Kenniswijk Eindhoven door middel van een subsidie. Voorwaarde is dat private partijen minimaal 50% van de kosten zullen dragen.

19.5 Bekostiging PPS-projecten

19.5.1 Rijksbijdrage

Voor de eventueel toe te kennen rijksbijdrage is € 45 miljoen gereserveerd.

19.5.2 PPS-faciliteit

Uit de PPS-faciliteit is het volgende bedrag uitgekeerd voor het project Kenniswijk:

Project	Jaar	Bedrag in €
Kenniswijk	2000	2 343 182

Wanneer besloten wordt om de rijksbijdrage in de vorm van een subsidie toe te kennen, zal het project Kenniswijk van de projectenlijst verdwijnen. Vervolgens zal bezien moeten worden in hoeverre het toegekende bedrag uit de PPS-faciliteit terugbetaald moet worden.

19.6 Voortgang PPS-projecten

Met de behandeling van het project Kenniswijk Eindhoven in de Ministeraad van 6 juli 2001 is het startsein gegeven voor de uitvoeringsfase van het project. In de Kenniswijk wordt door ruim 40 publieke en private partijen geparticipeerd.

20 HUISVESTING

20.1 Doelstelling

De meerwaarde van PPS-projecten binnen het cluster Huisvesting is zowel kwalitatief van aard als financieel-economisch. Voor scholenbouw wordt vooral de te realiseren kwalitatieve meerwaarde benadrukt. Zo worden er (extra) functies toegevoegd aan het schoolgebouw en wordt de taak van de schooldirectie verlicht, zodat die zich dan meer kan concentreren op onderwijstaken.

20.2 Verantwoordelijkheid

20.2.1 Lokale projecten

De verantwoordelijkheid voor de PPS-projecten Scholenbouw ligt op lokaal niveau. Afhankelijk van het type school gaat het dan om een gemeente (openbare school) of het schoolbestuur (bijzondere school). Het

Rijk ondersteunt vooral (Kenniscentrum PPS) en faciliteert (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen).

20.2.2 Activiteiten Kenniscentrum PPS

Het Kenniscentrum PPS zorgt voor advies en begeleiding voor de start van publiek-private samenwerking, met name bij de selectie van pilotprojecten.

20.3 PPS-model

De contractuele vorm die wordt beoogd voor deze projecten is het DBFM-contract (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer/exploitatie).

20.4 Financieel instrumentarium

Voor de projecten in de scholenbouw bestaat nog veel onzekerheid over het toe te passen betalingsmechanisme. In eerste instantie wordt gedacht aan het financieel instrument beschikbaarheidsvergoeding. De gemeente of het schoolbestuur betaalt dan aan de private contractpartner een vergoeding op basis van de beschikbaarheid van het schoolgebouw en de kwaliteit van de geleverde diensten.

Tevens wordt gedacht aan het toepassen van het instrument benefit sharing (contractueel laten vastleggen). Wanneer het schoolgebouw en de aanwezige faciliteiten zich lenen voor alternatieve toepassingen en de inkomsten die hiermee gegenereerd kunnen worden zijn vooraf onzeker, dan kan de gemeente of het schoolbestuur dit instrument toepassen om zo mee te kunnen delen in toekomstige meeropbrengsten.

20.5 Bekostiging PPS-projecten

20.5.1 Rijksbijdrage

Vanuit het Rijk lopen reguliere geldstromen naar de gemeente voor onderwijshuisvesting. Daarnaast loopt een geldstroom van het ministerie van OCenW naar de school ter dekking van exploitatielasten. Deze exploitatielasten kunnen deel uitmaken van een PPS-contract, waardoor het Rijk dan indirect – via het schoolbestuur – een financieel belang heeft in een op basis van PPS tot stand gekomen scholenbouwproject.

20.5.2 PPS-faciliteit

Uit de PPS-faciliteit is het volgende bedrag uitgekeerd voor de scholenbouw:

Project	Jaar	Bedrag in €
Scholenbouw	2001	1 134 000

Dit bedrag kan worden ingezet om de juridische en advieskosten van een aanbesteding van de publiek-private samenwerking te compenseren. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden dat het Rijk maximaal 50% van deze meerkosten vergoed na goedkeuring van het Kenniscentrum PPS en het ministerie van OCenW. Inmiddels is de PPS-faciliteit voor de scholenbouw verhoogd tot € 2,2 miljoen.

20.6 Voortgang PPS-projecten

Op dit moment is de selectie van twee tot drie pilotprojecten gaande, waarbij overleg wordt tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het Kenniscentrum PPS en een aantal gemeenten en scholen. Voor drie scholen is inmiddels een PPC uitgevoerd. Eén school heeft zich terug getrokken en twee scholen moeten nog samen met hun gemeenten besluiten over het toepassen van publieke-private samenwerking bij de betreffende schoolgebouwen.

21 OVERZICHT

21.1 Kenmerken PPS-projecten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal prioritaire PPS-projecten per type project, contractvorm, financieel instrumentarium en het toegepaste besluitvormingsinstrumentarium. Er is gekozen voor het weergeven van PPS-projecten met prioriteit, omdat over deze projecten de meest actuele en accurate informatie beschikbaar was tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Het totaal aantal prioritaire PPS-projecten op de projectenlijst van juli 2001 bedraagt 23. Niet alle PPS-projecten met prioriteit waren tijdens het onderzoek ver genoeg gevorderd, om iets te kunnen zeggen over bepaalde kenmerken van deze projecten. Ook zijn niet alle kenmerken van toepassing op alle projecten. Daarom kan het totaal niet altijd opgeteld worden tot 23.

Kenmerken PPS-projecten	Aantal projecten
<i>Type PPS-project</i>	
Rijksproject	6
Combinatieproject	12
Lokaal project	5
<i>Contractvorm</i>	
Concessiemodel	5
Alliantiemodel	11
<i>Financieel instrument</i>	
Beschikbaarheidsvergoeding	4
Gebruiksvergoeding (tolheffing)	1
Subsidie	1
Subsidie met benefit sharing	7
<i>Besluitvormingsinstrumenten</i>	
PPC	3
PSC	2

21.2 Bekostiging PPS-projecten

Het totaalbedrag dat het Rijk bijdraagt aan publiek-private samenwerking ligt ongeveer tussen € 3 miljard en € 3,5 miljard. Dit bedrag geeft een indicatie hoeveel geld er omgaat in de voorbereiding van en besluitvorming over PPS-projecten. Het totaalbedrag aan rijksbijdrage is opgebouwd uit de bedragen die in de vorige hoofdstukken staan vermeld. Deze bedragen zijn onderling echter moeilijk vergelijkbaar, omdat het enerzijds bedragen uit contracten betreft en anderzijds ramingen en reserveringen betreft.

Uit de PPS-faciliteit is € 22,8 miljoen besteed.

Deel 1: Algemeen

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties ministers	Nawoord
<p>Het PPS-beleid is in opzet gericht op verbreding van toepassing van PPS, maar in de uitvoering vooral geconcentreerd op DBFM-contracten¹ en het realiseren van efficiencywinst.</p> <p>De voortgang en realisatie van PPS-projecten op Rijksniveau is beperkt en nieuwe financiële instrumenten worden nauwelijks toegepast.</p>	<p>Breng de uitvoering van het PPS-beleid in lijn met de doelstelling.</p> <p>Laat in de besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van een project in PPS niet alleen de efficiencywinst meewegen, maar ook de maatschappelijke/kwalitatieve meerwaarde van de PPS- én publieke variant.</p>	<p>De minister onderschrijft de aanbeveling om de uitvoering van het PPS-beleid in lijn te brengen met de doelstelling van gecontroleerde verbreding.</p> <p>Bij elk uitvoeringsvraagstuk gaat het de overheid niet alleen om efficiency, maar ook om hoe goed de gestelde (maatschappelijke) doelstellingen gehaald worden. Voor PPS wordt geen uitzondering gemaakt. In de besluitvorming rond het contract voor de HSL-Zuid Infraprovider heeft de afweging tussen prijs en de gevraagde beschikbaarheid continue een rol gespeeld.</p> <p>De minister onderschrijft de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de voortgang, maar benadrukt dat het doel niet zozeer het zo veel mogelijk toepassen van PPS was als wel ervoor te zorgen dat PPS voor de rijksoverheid een geaccepteerd alternatief is voor de uitvoering van overheidstaken.</p>	
<p>De voortgangsrapportages over PPS aan de Kamer geven niet voldoende inzicht in de daadwerkelijke voortgang van de PPS-projecten, en leiden tot te hoge verwachtingen.</p>	<p>Geef de informatievoorziening over specifieke PPS-aspecten een plaats in de reguliere informatievoorziening over projecten vanuit de verantwoordelijke vakministeries, gecoördineerd door de minister van Financiën.</p>	<p>De voortgangsrapportages zijn bedoeld om inzicht te verschaffen in de voortgang van de gecontroleerde verbreding van het «instrument» PPS. De minister zal dit doel voortaan expliciet in de voortgangsrapportages opnemen. De rol van de ministers zal bij PPS niet anders zijn dan bij de andere instrumenten. Een coördinerende rol vanuit het ministerie van Financiën t.a.v. de informatievoorziening over dit deelaspect van projecten staat op gespannen voet met het voorstel PPS onderdeel van de reguliere informatievoorziening te laten zijn. Inhoudelijk vindt over dit deelaspect wel afstemming plaats met het Kenniscentrum.</p>	
<p>De ontwikkeling van instrumenten (PPC en PSC)² ter bepaling van de financieel-economische meerwaarde van PPS is op zichzelf een goede zaak. De opzet van deze instrumenten en de toepassing bij de HSL-Zuid Infraprovider beoordeelt de Algemene Rekenkamer als nog niet voldoende.</p>	<p>Verbeter de opzet en toepassing van de instrumenten PPC en PSC en verduidelijk de rol en de beperkingen van deze instrumenten in de besluitvorming.</p>	<p>Naar het oordeel van de minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de opzet en toepassing van de PSC/PPC bij de HSL-Zuid Infraprovider niet voldoende zijn geweest. Evenmin heeft zij helder gemaakt welke verbeteringen in dit instrument nog nodig en mogelijk zijn. In algemene zin kan de minister van V&W de aanbeveling tot verdere verbetering van opzet en toepassing van de instrumenten PPC en PSC onderschrijven.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer heeft in deel 1 en 2 van haar rapport een aantal concrete punten genoemd ter verbetering van de opzet en toepassing van de PPC/PSC. Zij acht het van groot belang voor een goede vergelijking van publieke en PPS-variant dat alle terzake doende kosten en opbrengsten meegewogen worden en dat er sprake is van een reële vergelijking.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties ministers	Nawoord
<p>Besluiten uit 1993 (beleidskader) over de wijze waarop de Tweede Kamer betrokken dient te zijn bij de besluitvorming over PPS-projecten zijn niet verwerkt in het huidige beleid en in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider ook niet toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de in het beleidskader vermelde uitgangspunten en afspraken niet meer geldend zouden zijn. De informatievoorziening aan de Kamer is bij de HSL-Zuid Infraprovider vanaf het aanbreken van de aanbestedingsfase beperkt geweest uit hoofde van vertrouwelijkheid, hierdoor kon de Kamer haar controlerende taak niet ten volle uitoefenen.</p>	<p>Kom tot een expliciet besluit over het bestaande danwel een nieuw beleidskader, dat recht doet aan het budgetrecht van de Kamer en waarin de informatievoorziening aan de Kamer dusdanig gewaarborgd is dat de Kamer haar controlerende taak ten volle kan uitoefenen.</p> <p>De procedureregeling grote projecten zou zodanig kunnen worden aangepast dat in geval van toepassing van nieuwe financiële instrumenten in grote PPS-projecten de relevante informatie over private financiering de Kamer bereikt</p>	<p>De minister van Financiën vindt dat het Beleidskader Private Financiering in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider zo niet naar de letter, dan toch zeker naar de geest naar behoren is toegepast. Ook de minister van V&W vindt dat de Tweede Kamer haar controlerende taak heeft kunnen uitoefenen. De minister van Financiën bevestigt tevens dat – in afwijking van het bestaande beleidskader – in het HSL-contract geen ontbindende voorwaarde is opgenomen. De onzekerheid die uit een dergelijke clause voortvloeit bemoeilijkt volgens hem het onderhandelingsproces onnodig en brengt bovendien financiële- en juridische-risico's met zich mee. De minister wil hiervoor dan ook het bestaande beleidskader aanpassen op zo'n manier dat de Tweede kamer zijn rechten behoudt. De minister van Financiën is echter graag bereid nader te onderzoeken in hoeverre de formele tekst van het Beleidskader actualisatie verdient. De minister verneemt graag de opvattingen van de Kamer op dit punt.</p> <p>De minister beraadt zich er op of de procedureregeling grote projecten zodanig aangepast kan worden, dat in geval van toepassing van nieuwe instrumenten in grote PPS-projecten de relevante informatie over private betrokkenheid de Kamer bereikt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer bevestigt in haar rapport dat de Kamer op onderdelen en in bepaalde fasen van het proces uitvoerig is geïnformeerd. Tegelijkertijd is de Kamer op belangrijke onderdelen niet in overeenstemming met het beleidskader geïnformeerd. De bereidheid van het kabinet om bestaande afspraken samen met de Kamer te bezien, ziet de Algemene Rekenkamer als belangrijke stap in het transparanter maken van de besluitvorming over PPS.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties ministers	Nawoord
<p>Het begrotingsproces is bij PPS-projecten niet voldoende transparant. De budgettaire verwerking van PPS-projecten is niet eenvoudig binnen het vigerende verplichtingen-kasstelsel van het Rijk. Het door het Rijk gehanteerde begrotingsstelsel maakt de verwerking en inpassing van pps-projecten in de begroting ook lastig. De begroting beperkt zich daarbij tot 5-jaars trajecten en investeringskosten terwijl PPS-projecten zich kunnen uitstrekken tot 30 jaar en uitgaan van lifecycle-kosten. Bovendien gaat het bij PPS-projecten om het overdragen van risico's aan private partijen (berekend in de PSC) waarvoor het Rijk, als zij die zelf draagt, geen kosten in rekening brengt.</p> <p>Bij (PPS-)projecten die onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden worden uitgevoerd kan een probleem ontstaan als het door Rijk voor die projecten gereserveerde bedrag discrepanties vertoont met de decentraal berekende publieke variant (PSC) en private biedingen. In de publiek-publieke overeenkomst tussen Rijk en de Provincie N-Brabant over de A59 zijn geen afspraken vastgelegd over het gebruik en de kwaliteit van de PSC en over de bij overschrijding van het gereserveerde bedrag te volgen procedure.</p>	<p>Breng taakstellende ramingen in de begroting voor (potentiële) PPS-projecten meer in overeenstemming met de uiteindelijke kosten in de publieke en private variant.</p> <p>Maak in de onderscheiden begrotingen van de ministeries inzichtelijk welk deel van het begrotingsgeld is, dan wel zal worden vastgelegd door middel van PPS-contracten en voor welke periode dit geldt.</p> <p>Leg in publiek-publieke overeenkomsten met decentrale overheden vast hoe het instrument PSC zal worden gebruikt en welke procedure gevolgd zal worden bij een discrepantie tussen de taakstellende raming en de kosten van de publieke danwel private variant.</p>	<p>De minister van Financiën onderkent het probleem van de budgettaire verwerking van PPS-projecten binnen het huidige kasstelsel. Er wordt gewerkt aan een oplossing.</p> <p>De minister van V&W acht de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over het aanpassen van de taakstellende ramingen niet goed uitvoerbaar. De vormgeving en wijze van budgettaire verwerking van PPS-projecten wijken fundamenteel af van die voor publiek gefinancierde projecten.</p> <p>Het in de begroting zichtbaar maken van door middel van PPS-contracten op lange termijn vastgelegde middelen acht de minister van V&W niet goed uitvoerbaar. Op voorhand is volgens de minister meestal niet aan te geven of en hoe een project uiteindelijk door middel van een PPS zal worden vormgegeven.</p> <p>De minister van Financiën acht het niet zinvol om met decentrale overheden afspraken te maken over het gebruik en de kwaliteit van de door hen op te stellen PSC. De aanbeveling om een procedure hierover op te nemen in de publiek-publieke overeenkomst neemt de minister over.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat aan de begrotings-technische problemen van PPS-projecten gewerkt wordt. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan om alles in het werk te stellen om daarin – hoewel dat wellicht niet eenvoudig is – een maximale transparantie te verkrijgen.</p> <p>Volgens de Algemene Rekenkamer geldt het bezwaar van de minister van V&W wellicht voor projecten waartoe de besluitvorming nog niet zo ver is, maar zeker niet voor projecten waarvoor al een contract is gesloten.</p> <p>De Algemene Rekenkamer is tevreden dat de minister van Financiën voornemens is om in publiek-publieke overeenkomsten voor zover van toepassing een procedure op te nemen over het gebruik en vereiste kwaliteit van de PSC en een procedure die gevolgd zal worden bij overschrijding van het gereserveerde bedrag.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties ministers	Nawoord
Voor beheer, toezicht en controle van PPS-projecten en de toepassing van nieuwe financiële instrumenten daarin, is nog onvoldoende aandacht.	Besteedt meer aandacht aan de aspecten beheer, toezicht en controle van PPS-projecten, zowel in de voorbereidings- als uitvoeringsfase.	De minister van Financiën is van mening dat de aspecten beheer, toezicht en controle over het algemeen in voldoende mate aan bod komen tijdens de verschillende fasen van PPS, ook bij de HSL-Infraprovider. De minister beschouwt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer als ondersteuning voor acties gericht op verdere versterking van de zorg voor deze aspecten.	De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging dat het beheer, toezicht en controle van PPS-projecten versterkt zullen worden.
Vanwege het vertrouwelijk karakter van de aanbestedingsfase van projecten is er een risico dat noodzakelijke interne controles in die fase van besluitvorming achterwege blijven. In de voorbereidingsfase van de HSL-Zuid Infraprovider was dit bijvoorbeeld het geval.	Zorg voor voldoende interne controles met name ook in de aanbestedingsfase van contracten. De vertrouwelijkheid van die fase kan geen reden zijn om controles achterwege te laten.	De minister van Financiën is met de Algemene Rekenkamer van mening dat de rijksoverheid zijn afhankelijkheid van externe expertise waar mogelijk moet verminderen en ziet daarin een belangrijke rol voor het Kenniscentrum.	De bundeling van kennis op rijksoverheidsniveau heeft wat de Algemene Rekenkamer betreft niet per se door het Kenniscentrum PPS te gebeuren. Het gaat om specifieke, hoogwaardige en binnen het Rijk beperkt beschikbare kennis. Mogelijkheden om deze kennis in een soort «pool» te organiseren die rijksbreed ter beschikking staat zou op haalbaarheid kunnen worden onderzocht.
De beheersing van de uitvoeringsfase van DBFM-contracten zal veel van de overheid vergen. Het gaat om ingewikkelde en langlopende contracten, waarbij het Rijk voor zijn expertise voor een belangrijk deel afhankelijk is van externe adviseurs. De kosten van beheer en toezicht kunnen daarbij aanzienlijk zijn. Dat weegt des te zwaarder voor decentrale overheden die steeds meer de verantwoordelijkheid krijgen voor infrastructurele (PPS-)projecten.	Behoudt en bundel de binnen het Rijk aanwezige kennis en expertise, zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau. Leg (in het contract) een moment (bijvoorbeeld na 5 jaar) vast waarop de uitvoering van het contract wordt geëvalueerd en eventueel leidend tot een heroverweging.	Het is de minister van Financiën voorts niet helemaal duidelijk wat de Algemene Rekenkamer beoogt met de aanbeveling om in het contract een moment op te nemen waarin de uitvoering van het contract wordt geëvalueerd. De minister acht dit niet zinvol.	De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat na een zekere periode standaard een evaluatie van het contract plaatsvindt, los van de vraag of nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.
Specifiek beleid voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met DBFM-contracten/concessie onder voorwaarde van benefit sharing ontbreekt nog.	Ontwikkel met voorrang specifiek beleid voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met DBFM-contracten / concessie en met rijkssubsidies onder voorwaarde van benefit sharing.	De minister van Financiën neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over om met voorrang specifiek beleid te ontwikkelen voor controle op de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten samenhangend met DBFM-contracten en rijkssubsidies met benefit-sharing.	De Algemene Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat dit onderwerp de aandacht van de minister heeft.
Integriteit is een onderbelicht aspect in het huidige PPS-beleid.	Neem integriteit mee als specifiek aandachtspunt in de ontwikkeling van PPS-beleid en geef PPS-projecten een plaats in de rijksbrede integriteitsaudit die op dit moment ontwikkeld wordt.	De minister van Financiën ziet geen reden voor een speciale aandacht voor integriteit bij PPS-projecten, anders dan bij andere (infrastructurele) projecten. Wel zal hij nadrukkelijk vragen voor PPS-projecten in de handreiking integriteitsaudit.	De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport aangegeven wat mogelijke specifieke integriteitsrisico's zijn bij PPS-projecten. Zij gaat er vanuit dat in de handreiking integriteitsaudit ook naar deze specifieke risico's zal worden gekeken.
De Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheid om onderzoek te doen bij een private partij, waarmee het Rijk een DBFM-contract/concessie heeft afgesloten.	De minister van Financiën wordt uitgenodigd om in overleg met de Algemene Rekenkamer te bezien of – in het licht van de publieke belangen die met dergelijke contracten zijn gemoeid – een aanvulling van de Comptabiliteitswet op dit punt gewenst is.	Tevens ligt het volgens de minister van Financiën op voorhand niet in de rede om voor PPS-contracten verdergaande bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet te treffen dan die zij heeft ten aanzien van andere private contracten. Dit neemt niet weg dat de minister bereid is om hierover nader met de Algemene Rekenkamer te overleggen.	De Algemene Rekenkamer zal binnenkort contact opnemen met de minister van Financiën voor overleg over haar bevoegdheden inzake PPS.

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties ministers	Nawoord
De Algemene Rekenkamer ziet risico's bij het voor een langere periode overdragen van de behartiging van publieke belangen aan de private sector middels PPS. De Algemene Rekenkamer is van mening dat er nog veel te winnen is met een verdere verbetering van het financieel-economische instrumentarium (PC en PSC) en de wijze waarop dit wordt toegepast. Daarnaast is zij van oordeel dat de politieke besluitvorming over PPS-projecten niet kan worden gereduceerd tot een financieel-economische afweging.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in de besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van een project middels PPS niet alleen de efficiencywinst mee te wegen, maar ook de maatschappelijke en of kwalitatieve meerwaarde van de PPS- én publieke variant.	De minister van Financiën zet vraagtekens bij de opmerking van de Algemene Rekenkamer in haar slotbeschouwing dat risico's worden gezien bij het voor een langere periode overdragen van publieke belangen aan de private sector. De minister is juist van mening dat met het toepassen van PPS-constructies de publieke belangen beter zijn te borgen. Hij onderschrijft voorts de aanbeveling om in de besluitvorming over PPS-projecten ook maatschappelijke/kwalitatieve meerwaarde mee te wegen. Hij wijst er echter op dat al onderdeel van het PPS-beleid is.	De Algemene Rekenkamer benadrukt dat er wel degelijk risico's zijn verbonden aan het overdragen van de behartiging van publieke belangen aan private partijen. Zo beperkt de overdracht van een publiek belang naar een private partij het centrale beheer van netwerkstructuren, zoals het spoor- en wegennet. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de aanbeveling over kwalitatieve/ maatschappelijke aspecten met name is ingegeven door haar bevinding dat bij de besluitvorming over de HSL-Zuid Infraprovider de berekende efficiencywinst een doorslaggevende rol heeft gespeeld.

¹ Design-Built-Finance-Maintain.

² Publiek-Private Comparator en Publieke Sector Comparator.

Deel 2: HSL-Zuid Infraprovider¹

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties minister	Nawoord
In de besluitvorming over PPS in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider heeft de berekende efficiëntiewinst een dominante rol gespeeld. De Algemene Rekenkamer acht de met de PSC berekende efficiencywinst echter niet overtuigend aangetoond.	Zie aanbevelingen algemeen	Naar de mening van de minister van V&W heeft bij de HSL-Zuid Infraprovider steeds een afweging plaats gevonden tussen prijs en kwaliteit. Het resultaat is een betere kwaliteit in de vorm van een grotere beschikbaarheid dan bij publieke realisatie en een hogere efficiency doordat de winnende bieding onder het niveau van de PSC ligt.	
In de uiteindelijke PSC is uitgegaan van een beschikbaarheidsniveau dat door de overheid niet verwezenlijkt kan worden. Hierdoor is geen sprake van een reële publieke referentievariant.		Deze conclusie impliceert dat nooit een reële publieke referentievariant gemaakt kan worden. In elk PPS project zal er immers een kwaliteitsverschil zijn tussen publieke en private uitvoering. Het gaat er juist om dat kwaliteitsverschil in financieel opzicht zichtbaar te maken zodat een eerlijke vergelijking mogelijk wordt. Dit is bij de HSL-Zuid Infraprovider gebeurd.	

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties minister	Nawoord
<p>Hoewel een deel van de risico's aan de private partij zijn overgedragen resteert nog een belangrijk deel voor de Staat.</p>		<p>Dat is juist. Het is immers nooit de bedoeling geweest om <i>alle</i> risico's aan de private sector over te dragen. Dit zou bijzonder kosteninefficiënt zijn voor de Staat.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de Staat een aantal financiële risico's loopt, die niet in het contract met Infrasppeed zijn geregeld. Voor de Algemene Rekenkamer is het van belang dat de Staat zich hiervan bewust is van de consequenties en hierover met de Kamer communiceert.</p>
<p>Bij de aanbestedingsfase ontbrak het, vanwege de vertrouwelijkheid van deze fase, aan een interne controle op de besluitvorming.</p>		<p>De aanbesteding is onderworpen geweest aan de volgende controles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tenderboard • regulier overleg met de 4 betrokken beleidsdirecteuren • formele audits door Lloyds op het aanbestedingsproces • diverse formele audits op de PSC 	<p>Ondanks de inzet van externe deskundigen, werden volgens de Algemene Rekenkamer belangrijke kwantitatieve gegevens niet geverifieerd. De AD van het ministerie van V&W vervulde bij de interne controle een beperkte rol.</p>
<p>De beheersing van de uitvoering van het complexe contract zal hoge eisen stellen aan de uitvoeringsorganisatie.</p>		<p>Dit is juist. Daarom is er binnen de HSL Projectdirectie een aparte afdeling opgezet dat zich bezig houdt met het management van het contract.</p>	
<p>Specifiek beleid voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met het HSL-Zuid Infraprovider-contract ontbreekt nog.</p>		<p>De eerste uitgaven op het Infraprovider contract worden niet voor 2006 verwacht. Er is dus voldoende tijd om hier beleid voor te ontwikkelen.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties minister	Nawoord
<p>Informatievoorziening aan de Tweede Kamer is vanaf het aanbreeken van de aanbestedingsfase beperkt geweest, waardoor de Tweede Kamer haar controlerende taak niet ten volle heeft uit kunnen oefenen. Zo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zijn financiële gegevens, met cijfermateriaal onderbouwde risicoanalyses, niet aan de Tweede Kamer voorgelegd; • is de Tweede Kamer over wijzigingen in de omvang (scope) van het project beperkt geïnformeerd; • is het aan de Tweede Kamer toegezegde gunningsvoorstel met toewijzing aan <i>Infraspeed</i>, één van de mijlpalen in het proces, niet aangeboden; • is informatie over de financiële risico's die de Staat loopt niet volledig geweest; • is over de efficiencywinst van dit PPS-project onduidelijke, deels onjuiste informatie verstrekt aan de Tweede Kamer; • had de Tweede Kamer over de toepassing van het instrument PSC nauwkeuriger geïnformeerd moeten worden. 		<p>Tijdens de aanbestedingsfase is geheimhouding van cruciaal belang. Het uitlekken van gegevens zou het beeld van de Staat als een betrouwbare contractspartij ernstig geschaad hebben. Daarom dat gekozen is om voorlichting aan de Kamer vertrouwelijk te laten plaatsvinden en wel aan de Vaste Kamercommissie voor V&W en Financiën. Het HSL-Zuid Infraprovider project heeft een aantal keren op de agenda gestaan.</p> <p>De scope van het HSL-Zuid project is nooit gewijzigd zonder dat de Kamer daarover geïnformeerd is. Uiteraard vinden er in de loop van de tijd scope wijzigingen plaats van bijvoorbeeld onderbouw naar bovenbouw. De omvang van dergelijke wijzigingen (die de totale HSL scope niet beïnvloeden) was zodanig beperkt dat informeren van de Kamer niet noodzakelijk was.</p> <p>Het gunningsvoorstel is in de vorm van de MoU aan de Kamer aangeboden. De onderhandelingspositie van de Staat zou ernstig verzwakt zijn als het onderhandelingsresultaat nog door de Kamer gewijzigd had kunnen worden.</p> <p>Wat betreft de efficiencywinst kan gesteld worden dat die op een aantal manieren berekend kan worden. De 5% die aan de Kamer is gemeld, is gebaseerd op een vergelijking van de maximale prijs van het IP contract (dus bijv. exclusief mogelijke boetes) met de maximale kosten van de publieke variant (zoals bepaald door de Commissie van Wijzen die de PSC heeft geaudit). er is dan ook nooit onjuiste informatie verschaft.</p>	<p>Door het aanbieden van het getekende MoU werd de Kamer voor een voldongen feit gesteld.</p>
<p>De regels in het Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur (bedoeld om het budgetrecht van de Tweede Kamer te waarborgen) zijn in het geval van de HSL-Zuid Infraprovider niet volledig toegepast.</p>		<p>Zie reactie in deel 1 van deze tabel.</p>	

¹ In deze tabel zijn de reacties van de ministers en het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen voor zover deze aanvullende informatie betreffen in vergelijking met deel 1 van de tabel. De aanbevelingen zijn opgenomen in deel 1 van deze tabel.

Algemeen

Publiek-private samenwerking bij een rijksproject wordt voornamelijk vormgegeven via het concessiemodel. Iedere concessie kent een eenduidige contractuele overdracht van risico's naar de concessiehouder en zijn financiers. Subsidie, à fonds perdu financiering, beschikbaarheids- en/of gebruiksvergoedingen zijn instrumenten waarmee de overheid zijn financiële bijdrage in het project kan vormgeven, zonder daarmee de eenduidige verdeling van risico's aan te tasten.

Publiek-private samenwerking bij een combinatieproject wordt voornamelijk vormgegeven via het alliantiemodel. Hierbij is het van belang om aan te geven dat het hier in het algemeen publiek-private samenwerking op regionaal of lokaal niveau betreft in de vorm van een joint venture. De relatie tussen het Rijk enerzijds en de joint venture anderzijds kan vorm worden gegeven door subsidies, subsidies met clawback of benefit sharing en garanties. Ook kan het Rijk zelf deelnemen in de joint venture door middel van aandelenbezit (bijvoorbeeld op basis van ingebrachte vermogensbestanddelen).

Beschikbaarheidsvergoeding

Een beschikbaarheidsvergoeding is een beloning voor het beschikbaar stellen van een product of dienst, bijvoorbeeld infrastructuur. De te leveren prestaties (output) dienen nauwkeurig te worden gespecificeerd. Een beschikbaarheidsvergoeding leent zich bij uitstek voor het vastleggen van een taak- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen. De inkomsten van de private partij worden gekoppeld aan de opgedragen prestaties (output). De beheersing van de daaraan verbonden risico's is dan ook een zaak voor de private partij, tenzij anders is vastgelegd.

Gebruiksvergoeding

Bij een gebruiksvergoeding is daadwerkelijk gebruik van het product of de dienst de grondslag voor betaling of bekostiging: hoe meer gebruik des te meer vergoeding. Op basis van een gebruiksvergoeding wordt het exploitatierisico voor een bepaalde periode overgedragen aan de ontvanger van deze vergoeding (de concessiehouder). De beheersing van dit risico ligt bij de private partij. De vergoeding kan worden betaald door de gebruiker, zoals bij tolheffing, maar ook door de overheid via schaduwtoel.

Evenals bij de beschikbaarheidsvergoeding is de beloning prestatiegebonden. Wanneer het gebruik van de dienst boven het verwachte gebruik ligt, dan zal het Rijk mee willen profiteren van de hogere opbrengsten die worden gegenereerd. Dit kan in de vorm van een verlaging van het (schaduw)toeltarief of in de vorm van afdrachten van de concessiehouder aan het Rijk.

Subsidie

Een subsidie is een éénmalige of periodieke financiële bijdrage aan personen of instellingen, die doorgaans onder voorwaarden wordt toegekend. Het Rijk gebruikt subsidies om de ontvanger voor een concrete tegenprestatie te belonen of de ontvanger te stimuleren bepaalde activiteiten wel of niet te ondernemen. Is de subsidie toegekend, dan ziet het Rijk er op toe dat de ontvanger voldoet aan de voorwaarden waaronder de subsidie is verleend.

De overheid kan een subsidie inzetten om projecten van de grond te krijgen die de private sector niet alleen kan realiseren omdat de netto

contante waarde van baten en lasten negatief is (exploitatietekort). Met de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verstrekt, kan de overheid een prikkel creëren die bijdraagt aan de maximalisering van de gewenste output. Wanneer het daadwerkelijke exploitatietekort lager uitvalt dan aanvankelijk door de ontvanger van de subsidie is voorgesteld, dient achteraf gecorrigeerd te worden. Dit kan door middel van een clawback- of benefit sharingsconstructie.

Subsidie met benefit sharing of clawback

Een clawback- of benefit sharingconstructie is een voorwaarde waarin is vastgelegd dat onder bepaalde condities een deel van de toe te kennen subsidie moet worden terugbetaald. Clawback en benefit sharing wordt toegepast wanneer er verschil van inzicht bestaat in de verwachte kosten en opbrengsten van een project en daarmee in de omvang van het exploitatietekort. Dit verschil van inzicht kan ontstaan in projecten met grote onzekerheden en projecten waarbij geen openbare aanbesteding mogelijk is: er kan geen externe efficiëntiedruk georganiseerd worden. Omdat de hoogte van de rijksbijdrage, de subsidie, bij projecten met veel onzekerheid vooraf lastig is exact vast te stellen, wil de overheid vanuit het principe van goed koopmanschap een deel van haar bijdrage terug krijgen als het uiteindelijke exploitatietekort lager uitvalt dan verwacht.

Garanties

Bij een garantie komt een financiële verplichting van het Rijk naar een wederpartij pas tot uitbetaling als zich bij de wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet. Garanties kunnen worden ingezet om het risico voor investeerders en financiers te verlagen. Zo heeft de rijksoverheid in het project «De Kop van Zuid» in Rotterdam een afnamegarantie gegeven aan private partijen in de vorm van een gegarandeerde huurafname van te minste 20 jaar voor het (destijds) nog te bouwen gerechtsgebouw en belastingkantoor. Hierdoor werd het exploitatierisico van private partijen zodanig verminderd dat het voor hen rendabel werd te investeren.

Leningen

Door het verstrekken van een lening kan het rijk voor bepaalde tijd een project financieren tegen een vergoeding die niet afhankelijk is van de projectresultaten. Aan het gebruik van leningen kleeft het bezwaar dat het kredietrisico bij de overheid blijft liggen. Zij zou er op moeten toezien dat de kasstromen toereikend zijn voor de betaling van rente en aflossing. Een lening door de overheid op «zachte voorwaarden» kan enerzijds het verwachte rendement van private partijen vergroten, maar biedt anderzijds weinig prikkels om de gewenste output/prestaties te maximaliseren wegens het ontbreken van een koppeling met de financiering.

Aandelen

Participatie in het aandelenkapitaal van een juridische entiteit, joint venture, maakt het voor de overheid mogelijk (mede)zeggenschap uit te oefenen op het project, waarvoor de joint-venture is opgericht. Deelname in een joint venture wordt echter als het meest risicovolle financieringsinstrument van de overheid gezien, omdat de aandeelhouders zich in een achtergestelde positie bevinden ten opzichte van financiers van vreemd vermogen en andere crediteuren bij de verdeling van de inkomsten. De beloning voor het beschikbaar stellen van eigen vermogen is direct afhankelijk van het projectresultaat.

Begrippenlijst*Alliantiemodel*

PPS volgens het alliantiemodel wil zeggen dat publieke en private actoren hun eigen doelstellingen door middel van samenwerking proberen te realiseren. De output van het gezamenlijke project wordt tijdens de samenwerking vastgesteld.

Benefit sharing

Benefit sharing is een voorwaarde die wordt verbonden aan een toe te kennen subsidie en waarin is vastgelegd dat onder bepaalde condities een deel van de toe te kennen subsidie moet worden terugbetaald.

Beschikbaarheidsvergoeding

Een beschikbaarheidsvergoeding is een beloning voor het beschikbaar stellen van een product of dienst.

Concessiemodel

PPS volgens het concessiemodel wil zeggen dat de overheid de gewenste output van een investeringsproject in de markt zet door middel van aanbesteding.

Design, Build, Finance and Maintain (DBFM)-contract

In een DBFM-contract worden vier elementen van een investeringsproject, namelijk: ontwerp, aanleg, onderhoud/beheer en financiering, geïntegreerd.

Disconteringsvoet

De disconteringsvoet is een rentepercentage dat wordt gehanteerd om de netto contante waarde van baten en lasten van een meerjarig investeringsproject te kunnen berekenen.

Efficiencywinst

Efficiencywinst bij PPS is de winst die resulteert uit het feit dat de winnende private bieding onder de berekende publieke referentiewaarde (benchmark) van de PSC ligt.

Gebruiksvergoeding

Een gebruiksvergoeding is een vergoeding die wordt betaald naar rato van het daadwerkelijk gebruik van het product of de dienst.

Meerwaarde

Meerwaarde wordt in de context van pps door het kabinet gedefinieerd als *meer kwaliteit tegen dezelfde kosten of dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten*.

Netto-contante waarde

Netto contante waarde wordt gebruikt om de totale toekomstige baten en lasten van een bepaald meerjarig investeringsproject te berekenen. De

netto contante waarde is de waarde van de som van de baten en lasten over de looptijd van het project contant gemaakt tegen de disconteringsvoet.

Publiek Private Comparator (PPC)

De PPC maakt een kwantitatieve vergelijking tussen een publiek en een publiek-privaat arrangement om op voorhand de aantrekkelijkheid van het publiek-private alternatief te kunnen beoordelen.

Publiek-private samenwerking (PPS)

PPS is een niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven; via allocatie van zeggenschap, kosten en risico's; gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen; met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken; onder voorwaarde van het behoud van de respectieve identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

Publieke Sector Comparator (PSC)

Op basis van de PSC wordt een benchmark vastgesteld, die gelijk is aan de kosten van publieke uitvoering van een project. Deze benchmark wordt vervolgens gebruikt om te beoordelen of concrete private aanbiedingen aantrekkelijk genoeg zijn en opwegen tegen het publieke alternatief.