

Vergaderjaar 2007–2008

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2007

In mijn brief van 27 juni 2007 (Kamerstuk 22 026, nr. 270) heb ik toegezegd dat ik u zal informeren over de uitgangspunten van dit kabinet met betrekking tot publiek-private samenwerking (PPS). Daarnaast heeft mijn collega van Financiën tijdens het Algemeen Overleg over PPS op 1 februari 2007 een overzicht van praktijkervaringen toegezegd (Kamerstuk 28 753, nr. 9). Graag kom ik met deze brief, mede namens de minister van Financiën, die toezegging na. Ik zal ook ingaan op de ervaring die in binnen- en buitenland met PPS is opgedaan.

Ambitie en doelstelling

In de Nota Mobiliteit is de ambitie verwoord om een krachtige impuls te geven aan een bredere en meer structurele toepassing van PPS in alle vormen die daaronder kunnen worden verstaan. Deze ambitie is ook verwoord in de reactie van het vorige kabinet op de aanbevelingen en bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) die op 15 december 2004 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Ook dit kabinet onderschrijft deze ambitie met betrekking tot PPS ten volle. Het doel is daarbij het behalen van maatschappelijke meerwaarde doordat er voor hetzelfde budget een kwalitatief beter project gerealiseerd wordt of een project van dezelfde kwaliteit voor minder geld. Versnelling door financiering of de combinatie met aanpalende gebiedsontwikkeling kunnen ook elementen van meerwaarde zijn. Met PPS wordt de denkkracht en de deskundigheid van marktpartijen gemobiliseerd. Zij krijgen de ruimte om met slimme innovatieve oplossingen te komen die ons kunnen helpen om de grote ruimtelijke en mobiliteitsopgaven in Nederland beter aan te pakken.

PPS is structureel ingebed in de interne procedures van VenW. Voor alle projecten wordt onderzocht of PPS meerwaarde kan opleveren. Hiervoor wordt in een vroege fase van een project het instrument marktscan gebruikt en in een latere fase voor alle projecten boven de € 112,5 mln. de Public Private Comparator. Alleen als PPS geen meerwaarde oplevert of

sterk conflicteert met andere belangen of doelstellingen van VenW wordt niet voor PPS gekozen. Aandachtspunt daarbij is dat de PPS onderdeel uitmaakt van een groter mobiliteitsnetwerk en daarin moet passen.

Ervaringen buitenland

Al sinds de eerste toepassing van PPS in Nederland wordt gekeken naar de ervaringen die hiermee in het buitenland zijn opgedaan. Daarbij kijken we vooral naar de landen uit de Europese Unie, omdat daar vergelijkbare regelgeving van toepassing is. De EU landen waar PPS wordt toegepast zijn te verdelen in twee groepen. Aan de ene kant zijn er de landen die PPS zien als «het» instrument. Dit zijn Engeland en Ierland voor DBFM (Design Build Finance Maintain), Spanje, Portugal en Frankrijk voor concessies en de Oost-Europese landen voor beide. In deze landen is PPS in verband met budgettaire tekorten als een «big bang» geïntroduceerd met een groot aantal PPS projecten, veelal in concessie- of DBFM-vorm.

De andere kant bestaat uit landen als Duitsland, België en Nederland, die PPS zien als «een» instrument, dat geleidelijk wordt ingezet bij projecten, waarbij er een maatschappelijke meerwaarde van wordt verwacht. In Nederland maken we onder meer gebruik van de ervaring die is opgedaan in Engeland en Frankrijk. VenW leert heel direct via de eigen PPS Kennispool van de kennis en ervaring betreffende concessies van de Franse DG des Routes en middels het Partnerprogramma Infrastructuur Management (PIM) van de enorme ervaring op DBFM gebied van de Engelse Highway Agency. Medewerkers van RWS zijn zowel in Engeland als Frankrijk gedetacheerd. Daarnaast hebben de ministeries van transport van alle Europese landen zich georganiseerd in CEDR verband (Conference Europeenne des Directeurs der Routes) om van elkaar te leren. VenW participeert actief in deze organisatie.

Ervaringen Nederland

Het contract voor de HSL-Zuid bovenbouw was het eerste grootschalige DBFM contract van VenW. Dit contract is gesloten in 2001 en heeft een aantal nuttige leerervaringen opgeleverd. De onderzoeken die de Algemene Rekenkamer en de TU Delft op verzoek van uw Kamer hebben uitgevoerd zijn voor mij aanleiding geweest om nog eens kritisch te kijken naar de eisen die aan dit soort contracten gesteld moeten worden.

Bij de HSL is een splitsing gemaakt tussen een integraal PPS contract voor de bovenbouw (HSL Infraprovider) en zeven Design & Construct deelcontracten voor de onderbouw. Tussen deze contracten bestonden raakvlakken, maar doordat ze onvoldoende op elkaar afgestemd waren werd de creatieve ruimte in het PPS contract door het letterlijk steeds harder worden van de onderbouw steeds minder en moest het contract veelvuldig op onderdelen gewijzigd worden. In dit PPS contract was ook de met onzekerheden omgeven ontwikkeling van het nieuwe beveiligingssysteem ondergebracht. De interactie trein-infrastructuur en de betrokkenheid van verschillende fabrikanten maken dit tot een complexe en kwetsbare aangelegenheid, waar vanuit het contract slechts beperkte beheersing op kon worden uitgevoerd.

Zoals ik in mijn brief van 27 juni reeds heb aangegeven heeft zo'n complexe constructie niet mijn voorkeur. Een belangrijk leerpunt is verder dat in PPS contracten een effectieve wijzigingsclausule essentieel is, om in te kunnen spelen op de veranderende actualiteit. In de huidige contracten is deze clausule verder verbeterd. Hierbij is ook een toets op de marktconformiteit opgenomen. Dat betekent dat indien er wijzigingen optreden met financiële gevolgen voor de opdrachtgever, de opdrachtgever deze op een marktconforme wijze zal vergoeden. Dit vergroot de flexibiliteit van

het contract aanzienlijk en brengt ons ook niet in een directe afhankelijke positie ten opzichte van een marktpartij.

Een andere leerervaring is dat voorafgaand aan de keuze van de contractvorm het karakter van de werkzaamheden goed geïnventariseerd moet worden. Indien sprake is van de ontwikkeling van een product of gebruik van «non-proven technology» (meer revolutionair dan evolutionair van karakter) is een DBFM contract, waarin de prestatie centraal staat, niet altijd de meest geschikte contractvorm.

In de volgende PPS contracten is gebruik gemaakt van deze ervaringen met het HSL contract. Allereerst bij het project A59 (Rosmalen–Geffen) en de ervaring daarvan is vervolgens weer gebruikt bij de N31 (Zurich–Harlingen). Na uitgebreide evaluaties zijn uiteindelijk alle leerervaringen gebruikt voor de opstelling van het DBFM modelcontract voor weginfrastructuur.

De ervaringen in de praktijk met de A59 en de N31, zijn positief. De A59 is binnen budget en conform planning opgeleverd en bevindt zich nu in de exploitatiefase. Er is sprake van een goede kwaliteit, heldere afspraken en goede samenwerking. De N31 wordt in het najaar van 2007 opgeleverd, ook binnen budget en eerder dan gepland.

De Tweede Coentunnel is het eerste project dat is aanbesteed met behulp van het DBFM modelcontract. Er is gebruik gemaakt van de aanbestedingsprocedure met de concurrentiegerichte dialoog. Evenals bij de eerdere PPS aanbestedingen is ook bij dit project weer gebleken dat de markt daadwerkelijk met creatieve oplossingen komt, die het waard zijn om te benut te worden.

Naast de DBFM contracten doen we ook ervaring op met andere vormen van PPS:

- Momenteel loopt de aanbesteding voor de alliantie A2-Hooggelegen. Bij dit alliantiecontract dragen overheid en marktpartij samen de risico's die gezamenlijk het beste te beheersen zijn. Partijen werken samen door het inbrengen van hun specifieke expertises en delen samen in winst en verlies. Hierbij besluiten zij gezamenlijk over het benutten van kansen en de wijze van risicobeheersing.
- Bij de A2 Maastricht wordt de zgn. vervlechtingprocedure toegepast. Hierbij lopen de Tracéwet- en de aanbestedingsprocedure parallel. Marktpartijen worden zo vroeg ingeschakeld dat creatieve en innovatieve ideeën nog meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. Als een Tracébesluit wordt genomen dat spoort met een aanbieding uit de aanbestedingsprocedure bestaat de zekerheid dat de gekozen oplossing uitvoerbaar is tegen een vaststaand bedrag. Wijzigingen op het laatste moment zijn dan niet meer mogelijk zonder ingrijpende consequenties: indien in de Tracéwetprocedure een besluit wordt genomen waar de aanbiedingen uit de aanbesteding niet in passen, moet de aanbestedingsprocedure afgebroken worden. De Tracéwetprocedure kan dan wel gewoon doorgezet worden.
- Het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ), opgenomen in het Urgentie Programma Randstad, onderzoekt hoe de bereikbaarheid en de daaraan verbonden leefomgeving in de A4-corridor Rotterdam–Antwerpen kunnen worden verbeterd door middel van PPS. Vanaf het prille begin denken andere overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven mee over de formulering van de problemen, kansen en oplossingen en over de wijze waarop de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven vormgegeven kan worden.
- Ook is het Rijk actief betrokken bij het Nieuwe Sleutel Project (NSP) Amsterdam Zuidas en de oprichting van een projectvennootschap NV Zuidas.

Op deze manier bouwen we geleidelijk steeds meer ervaring op die we kunnen gebruiken bij volgende projecten en kunnen we steeds beter een

afgewogen keuze maken voor de PPS vorm die het beste bij een bepaald type project past.

Toekomstige ontwikkelingen

Op grond van de in binnen- en buitenland opgedane ervaringen staat het kabinet dus positief tegenover de toepassing van PPS. De ingezette lijn van een geleidelijke verbreding en meer structurele toepassing zal worden voortgezet. Hierbij zal steeds opnieuw de ervaring uit voorgaande projecten worden gebruikt om de PPS kennis te vergroten en de PPS contracten verder te verbeteren.

PPS kennis is hoogwaardige kennis van financieel-economische prikkels en mechanismen, contract-juridische zaken en techniek (met name op het gebied van functioneel specificeren). Op dit moment is deze kennis nog schaars, zowel bij de overheid als bij marktpartijen. VenW werkt samen met VROM/RGD hard aan het opbouwen en verspreiden van deze kennis. Speciaal voor dit doel is bij RWS de PPS Kennispool opgericht. Doordat het aantal PPS projecten geleidelijk toeneemt zullen ook marktpartijen deze hoogwaardige kennis verder uitbouwen.

Voortgangsrapportage PPS

Begin volgend jaar zal het kabinet u de Voortgangsrapportage PPS toesturen. Hierin zal het aspect «lessons learned» voor alle betrokken departementen (VenW, VROM, Defensie, Financiën, OC&W en VWS) aan bod komen. Er zal in de voortgangsrapportage ook gekeken worden naar de groei van PPS in andere landen en gezien worden welke ervaringen daarvan meegenomen kunnen worden om verdere groei van PPS in Nederland te versnellen.

Installatie Commissie Private Financiering Infrastructuur

In tegenstelling tot het buitenland is de doelstelling in Nederland tot nu toe niet geweest het regelen van private financiering voor projecten in verband met een budgettair tekort bij de overheid. Op verzoek van uw Kamer (motie Rutte c.s., Kamerstuk 31 070, nr. 7) ben ik bezig een commissie samen te stellen die de mogelijkheden van private financiering van infrastructuur gaat onderzoeken, om na te gaan of en hoe de positieve invloed van de markt kan worden benut.

Tenslotte

Het kabinet gelooft in de structurele, doch geleidelijke benutting van PPS voor de grote ruimtelijke en mobiliteitsopgaven in Nederland. Daarom zal de Taskforce PPS, waarin publieke en private partijen hun ervaringen met PPS uitwisselen en elkaar scherp houden, nog enige tijd worden voortgezet om de gezamenlijke PPS ambities waar te maken.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings