

Bijlage: Kabinetsreactie per aanbeveling

Aanbeveling 1:

Te stimuleren dat PPS vaker wordt toegepast bij het realiseren van publiek bekostigde weg- en spoorweginfrastructuur, op basis van het reeds bestaande DBFM-contractmodel.

Deze aanbeveling is in lijn met het PPS-beleid van het kabinet, zoals dat is verwoord in de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 2007 (Kamerstuk 28 753, nr. 11). Het is de ambitie van dit kabinet om een krachtige impuls te geven aan een bredere en meer structurele toepassing van PPS. Het doel daarbij is het behalen van maatschappelijke meerwaarde doordat er voor hetzelfde budget een kwalitatief beter project wordt gerealiseerd of een project van dezelfde kwaliteit voor minder geld. Versnelling door financiering of de combinatie met aanpalende gebiedsontwikkeling kunnen ook elementen van meerwaarde zijn.

Er zijn door het kabinet reeds diverse initiatieven genomen om de toepassing van PPS te stimuleren. Deze hebben merendeels betrekking op het wegnemen van belemmeringen en het structureel inbedden van PPS in de interne procedures van de departementen. Voor dit laatste is de verplichte PPC (Public Private Comparator)-toets ingevoerd, door middel waarvan wordt onderzocht of PPS meerwaarde kan opleveren.

Weginfrastructuur

Momenteel bevat ons hoofdwegenet drie wegvakken onder een DBFM-contract: N31, A59 en de Coentunnel gecombineerd met de aanleg van de Tweede Coentunnel. De DBFM-aanbestedingen voor de A15 Maasvlakte-Vaanplein en A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal zullen eind 2008/begin 2009 worden gestart.

Voor de projecten Verdubbeling RW33 en Schiphol-Amsterdam-Almere heeft de PPC meerwaarde voor DBFM aangegeven. De besluitvorming over de contractvorm moet nog plaats vinden. Voor de projecten Haak om Leeuwarden, A4 Delft-Schiedam en N18 Varsseveld-Enschede bevinden de PPC's zich in de afrondende fase.

Bij een PPC-grens van €60 miljoen zal in 2008 en 2009, voor zover nu te overzien, voor de volgende wegenprojecten een PPC worden uitgevoerd: Doortrekking A15 naar A12 (Ressen-Zevenaar), Rijksweg A13/A16, A10 Noord, N50 Ramspol-Ens, N62 Goes-Vlissingen, A27 Utrecht (Lunetten) Hooipolder, A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, Driehoek A27/A1/A28, Ring Utrecht en A12 Ede-Duitse grens.

Na de eerste ervaringen met DBFM contracten bij de N31 en de A59 heeft RWS een DBFM-standaardcontract ontwikkeld. Dit standaardcontract is voor het eerst

gebruikt bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel en is op basis van deze ervaring in overleg met de betrokken marktpartijen op een aantal punten aangepast en aangevuld. Deze verbeterde versie van het standaardcontract zal bij de volgende aanbestedingen worden gebruikt. De toepassing van het standaardcontract leidt tot een aanzienlijke beperking van de transactiekosten, zowel voor de overheid als voor de marktpartijen. Afwijkingen van het standaardcontract zullen steeds minder noodzakelijk zijn, omdat het contract is aangepast aan de laatste ontwikkelingen.

Spoorinfrastructuur

Bij de spoorinfrastructuur is sprake van één DBFM-contract, namelijk voor de HSL-Zuid bovenbouw. In de Nota Mobiliteit lag het accent voor spoor op beheer en onderhoud en minder op aanleg van nieuwe spoorverbindingen, waardoor er weinig projecten waren die voor uitvoering in PPS-vorm in aanmerking kwamen. Het uitvoeren van een PPC voor projecten boven €112,5 miljoen is opgenomen in de interne richtlijnen van Prorail. Deze drempelwaarde zal eveneens worden verlaagd naar €60 miljoen. Het eerstvolgende project waarvoor een PPC zal worden opgesteld is OV SAAL. Ook voor de projecten in het kader van het programma Hoogfrequent Spoor zal dit aan de orde zijn.

Prorail hanteert ook standaardcontractvormen en een aanbestedingsleidraad. Op basis van het DBFM standaardcontract voor weginfrastructuur zal de minister van VenW in overleg met ProRail bezien of (en zo ja welke) aanpassingen nodig zijn om deze specifiek te maken voor de spoorsector. Verder onderzoekt Prorail, in lijn met het advies van de commissie, in overleg met VenW welke mogelijkheden er zijn om tot een betere verdeling van risico's tussen private partijen en Prorail te komen waardoor mogelijkheden van PPS beter worden benut.

Aanbeveling 2:

Het door het Rijk gehanteerde PPS-instrumentarium bij het selecteren van privaat te financieren projecten (de PPC) aan te scherpen, de daarbij geldende grens van €112,5 miljoen te halveren, en de transparantie van de uitkomsten te vergroten.

Aanpassing PPC-grens

In de ministerraadsvergadering van 15 april 2005 is voor infrastructuurprojecten de grens waarboven het uitvoeren van een PPC verplicht is bepaald op €12,5 miljoen. Door inflatie en toegenomen complexiteit van de projecten nemen de kosten van de projecten toe en zal dus voor steeds meer projecten een PPC uitgevoerd moeten worden. Als we kijken naar de begroting voor 2008 constateren we dat op dit moment 62% van het aantal wegenprojecten en 60% van het aantal spoorprojecten duurder is dan €112,5 miljoen en dus PPC-plichtig. Als we kijken naar het budget voor infrastructuurprojecten zien we dat voor 90% daarvan nu al een PPC wordt gemaakt.

Niettemin staat het kabinet positief tegenover de suggestie van de commissie om de PPC-grens te verlagen. De ervaring met het standaard DBFM-contract en de verdere verbetering ervan leveren een wezenlijke bijdrage aan de beperking van de transactiekosten. In het kader van de taskforce PPS worden nog meer mogelijkheden onderzocht om de transactiekosten te verlagen. Zie hiervoor de reactie op aanbeveling 3.

Het kabinet zal de PPC-grens voor infrastructuurprojecten verlagen tot € 60 miljoen, vanuit de verwachting dat vanaf die grens de baten van een DBFM-contract hoger zijn dan de kosten. Uitgaande van deze grens zal in 2008 en 2009 voor circa 13 projecten een PPC worden opgesteld. Bij de grens van €112,5 miljoen zou het gaan om circa 10 projecten. In de voortgangsrapportage PPS zult u worden geïnformeerd over de uitkomsten van alle uitgevoerde PPC's. Op basis daarvan zal worden bezien of deze grens in de praktijk zinvol is.

Vergroting van de transparantie van de uitkomsten van de PPC

De commissie constateert dat lang niet in alle gevallen waarin de PPC een meerwaarde voor DBFM aangeeft, voor deze uitvoeringsvorm wordt gekozen. Op dit moment vermelden de departementen in de voortgangsrapportage PPS welke PPC's zijn uitgevoerd, wat de uitkomsten daarvan waren en voor welke contractvorm is gekozen. De uitleg hierbij vindt de commissie te summier. Het kabinet trekt zich deze kritiek aan en stelt zich als doel de transparantie op dit punt te vergroten.

De dit najaar op rijksniveau in te voeren PPS-code schrijft voor dat de administratieve vastlegging van PPC's en de besluitvorming over de contractvorm zo moet worden uitgevoerd dat goede controle hierover mogelijk is. Deze PPS code zal voor alle infrastructuurprojecten van toepassing zijn: spoor, weg en water. De commissie adviseert PPC's te laten reviewen door het ministerie van Financiën of een onafhankelijk onderzoeksinstituut. Het ministerie van Financiën kon altijd al op verzoek de PPC's inzien, maar maakte weinig gebruik van deze bevoegdheid. Aan de hand van de PPS-code gaat Financiën deze rol actiever oppakken waarmee de aanbeveling van de commissie in praktijk gebracht zal worden.

Daarnaast zal het kabinet transparanter over de PPC communiceren. Voorwaarde daarbij is wel dat de informatie de strategische belangen van het Rijk in aanbestedingsprocessen niet kan schaden. De besluitvorming rond PPC's zal beter toegelicht worden in de reguliere PPS voortgangsrapportages door het aangeven van verwachte doorlooptijden, besluitvormingsmomenten en de overwegingen die tot een besluit hebben geleid. Daarnaast zal gezocht worden naar een middel om aan externe partijen actuele informatie te geven over de uitkomsten van PPC's en de besluitvorming over de contractvorm op basis daarvan. De website "PPS bij het Rijk" die momenteel wordt ontwikkeld, kan daar een goed medium voor zijn.

Aanbeveling 3:

De transactiekosten te verlagen door verdere standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten, aanpassing van de aanbestedingsprocedure (twee in plaats van drie bidders bij de definitieve inschrijving), en standaardisering en vergroting van de transparantie van de fiscale behandeling.

De commissie wijst naar de mening van het kabinet terecht op het belang van een beperking van de transactiekosten van DBFM-aanbestedingen. De gezamenlijke taskforce PPS van overheid en bedrijfsleven heeft zich de afgelopen jaren met name hierop gericht. Er is al veel bereikt: er is een DBFM-standaardcontract ontwikkeld, er zijn standaard aanbestedingsdocumenten en er is een handboek DBFM opgesteld. Al deze instrumenten worden gebruikt en op basis van de ervaringen periodiek bijgesteld. Zowel voor de overheid als voor de marktpartijen leidt dit tot een beperking van de transactiekosten. Toch zijn de kosten die gemoeid zijn met de aanbesteding van een DBFM-contract nog steeds aanzienlijk. Elke mogelijkheid om hier iets aan te doen dient serieus onderzocht te worden. De commissie doet als suggesties een verdere standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten, aanpassing van de aanbestedingsprocedure (twee in plaats van drie bidders bij de definitieve inschrijving), en standaardisering en vergroting van de transparantie van de fiscale behandeling.

Zoals aangegeven is op het gebied van standaardisering al veel gebeurd. Om op dit gebied nog meer te bereiken wordt nu gewerkt aan een uniformering rijksbreed van de standaardcontracten van de verschillende departementen, op de punten waarop dit mogelijk is.

Eerdere trechtering van drie naar twee bidders bij definitieve inschrijving

Het aantal deelnemers waarmee een aanbesteding start is rechtens verplicht en afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure. Zo is het bij de concurrentiegerichte dialoog mogelijk om trechtering van aangedragen oplossingen te laten plaatsvinden mits de mededinging is gewaarborgd. Er is gekozen voor drie bidders bij definitieve inschrijving, omdat uit ervaring bleek dat de kans groot is dat een partij zich tijdens de aanbesteding terugtrekt. Met drie bidders is er dan nog steeds sprake van concurrentie. Deze concurrentiedruk valt weg als zich een partij terugtrekt terwijl er, zoals de commissie voorstelt, maar met twee bidders wordt gewerkt. Zie ook de rapportage van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 027, nr.1) over de aanbesteding van het DBFO-contract van P-Direkt. Terugvallen op een partij die in een eerdere fase is afgevallen en in de zogenaamde “wachtkamer” zit biedt weinig soulaas. Partijen zijn immers afgewezen in een fase waarin de aanbesteding zich, juist ter vermindering van transactiekosten, meer op hoofdlijnen voltrok.

Een eventuele reductie van het aantal bidders wordt momenteel gezamenlijk door overheid en marktpartijen onderzocht door een werkgroep van de taskforce PPS. Uitgangspunt van het kabinet is dat er zekerheid moet zijn dat ook in de slotfase

van de procedure het aantal gegadigden zodanig is dat daadwerkelijke mededinging wordt gegarandeerd. Met andere woorden: er zullen altijd twee bidders moeten zijn. Als dat niet het geval is weegt de beperking van de transactiekosten niet op tegen het te verwachten nadeel van het ontbreken van concurrentie.

Genoemde werkgroep onderzoekt ook nog andere mogelijkheden om de transactiekosten verder te beperken. Zo wordt bezien of alle documenten die in eerdere aanbestedingen zijn uitgevraagd als dialoogproducten, zoals het door de opdrachtnemer op te stellen prestatie-meetsysteem, in die fase ook echt noodzakelijk zijn. Indien dat niet het geval is zullen ze in volgende aanbestedingen achterwege blijven. Het kabinet verwacht dat hier ook nog wel enige winst te behalen is.

Due diligence

De commissie doet de suggestie om de “due diligence” kosten slechts ten koste te laten komen van de winnende bidder. Een due diligence is een onderzoek, dat tot doel heeft een duidelijker beeld te krijgen van de status van een project en de daarbij behorende risico's. Een due diligence kan een technische, een juridische of een financiële insteek hebben.

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over, maar zal wel trachten due diligence kosten voor private partijen zoveel mogelijk te beperken. Algemene due diligence onderdelen die alle bidders nodig hebben zal RWS zoveel mogelijk combineren, zodat de kosten beperkt worden. RWS streeft ernaar om zoveel mogelijk van een due diligence te laten uitvoeren voordat een aanbesteding daadwerkelijk start. Hiermee worden niet alleen transactiekosten maar ook transactietijd bespaard. Om te voorkomen dat weggebruikers onnodig hinder ervaren van noodzakelijk due diligence onderzoek, zoals asfaltboringen, probeert RWS dit type onderzoek zoveel mogelijk te combineren. Niet in alle gevallen is het echter mogelijk om een volledige due diligence uit te voeren ten behoeve van de deelnemers in een aanbesteding. Een deelnemer kan namelijk een specifieke risicoperceptie hebben die op voorhand niet is te voorzien. Dit kan met zich meebrengen dat hij een specifiek onderdeel van een due diligence onder eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd wil zien.

Standaardisering en vergroting van de transparantie van de fiscale behandeling

De commissie ziet mogelijkheden om te komen tot fiscale standaardisering bij weginfrastructuur. Er is een nieuw standaard DBFM-contract ontwikkeld voor infrastructurele projecten. Waar mogelijk en haalbaar wordt onder andere op basis van dat contract standaardisering van heffing van omzetbelasting nagestreefd om invulling aan de fiscale behandeling te geven. Het kabinet zal conform het advies van de commissie de algemene uitgangspunten ten aanzien van DBFM/O, die nu opgenomen zijn in het handboek DBFM, indien nodig op basis van voortschrijdende praktijkervaringen actualiseren. De website ‘PPS bij het Rijk’, die in ontwikkeling is, gaat fungeren als centrale kapstok hiervoor.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de commissie over om het centraal landelijk loket voor marktpartijen voor DBFM/O-contracten van de Belastingdienst (Rijnmond, Team grote bouwprojecten) beter zichtbaar te maken. Via de gebruikelijke communicatiekanalen van de Belastingdienst en de website 'PPS bij het Rijk' zal aan dit landelijke loket meer bekendheid worden gegeven.

In de taskforce PPS vormt fiscaliteit bij DBFM/O projecten onderwerp van gesprek tussen de markt, de vakdepartementen en de Belastingdienst. Daarbij dragen marktpartijen concrete gesprekspunten aan zodat vragen beantwoord kunnen worden en onduidelijkheden weggenomen.

De wet op het BTW compensatiefonds geeft aan in welke gevallen voor decentrale overheden recht op compensatie bestaat van BTW-kosten. Alleen gemeenten, provincies en WGR+ regio's kunnen in aanmerking komen voor compensatie. Het Rijk komt niet in aanmerking voor vergoeding van de BTW bij het BTW compensatiefonds. Indien er bij een infrastructuurproject sprake is van zowel bekostiging op rijks- als decentraal niveau, zal er slechts gedeeltelijk compensatie mogelijk zijn voor de BTW-kosten van dat project, namelijk voor het deel dat niet door het Rijk bekostigd is. Een transparante kostenverdeling maakt toepassing van de regels van het fonds eenvoudiger. Het kabinet streeft hiernaar bij toekomstige projecten. De commissie stelt terecht dat de kostenverdeling binnen een project los staat van de fiscale behandeling van DBFM/O contracten.

Aanbeveling 4:

De risicoallocatie te verbeteren, uitgaande van het principe dat risico's gedragen worden door de partner die deze het best kan beheersen, en deze risicoverdeling vroegtijdig en scherp in de contracten vast te leggen.

Uitgangspunt is de aanwezige risico's door die partijen te laten managen die ze het beste kunnen managen. Op dit punt zijn inmiddels flinke stappen gezet. De meeste risico's waar de commissie naar verwijst in bijlage 12 zijn in het nieuwe standaard DBFM-contract opgenomen en grotendeels bij de opdrachtgever belegd. Voor de risico's waarvan het op voorhand onduidelijk is of die bij opdrachtgever of opdrachtnemer dienen te worden belegd, is het systeem van lijstrisico's ontwikkeld. Voor deze risico's wordt pas tijdens de aanbesteding de allocatie bepaald. De deelnemers aan de aanbesteding wordt gevraagd voor welke prijs ze bereid zijn deze zogenaamde lijstrisico's te nemen. Allocatie vindt plaats door die prijzen te vergelijken met het bedrag waarvoor de aanbesteder de risico's wil overdragen. De exacte scope van de lijstrisico's wordt vastgesteld in overleg met de private partijen, maar staat na de consultatiefase vast. De lijstrisico's worden vervolgens in de dialoofase als dialoogproduct behandeld. Dit systeem is voor het eerst gebruikt bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel. Naar aanleiding van deze ervaringen wordt het systeem in overleg met de marktpartijen verder verbeterd. Nadeel van lijstrisico's is wel dat deze de transactiekosten verhogen. Gebruik ervan zal daarom beperkt worden tot grote risico's. Wanneer er voldoende duidelijkheid is over de partij die een lijstrisico het beste kan dragen, wordt dit in het standaardcontract aan die partij toegewezen.

Op basis van het risicoallocatiemodel bij wegen zal de minister van VenW in overleg met Prorail bezien of en zo ja op welke wijze dit moet worden aangepast om het specifiek te maken voor de spoorsector.

Aanbeveling 5:

Het Kenniscentrum PPS bij het Ministerie van Financiën te revitaliseren, mede ter ondersteuning van decentrale overheden bij het toepassen van private financiering, en om het vergaren, behouden en verspreiden van kennis binnen en tussen overheden te bevorderen.

Het kabinet staat voorsnog positief tegenover het advies van de commissie om decentrale overheden te ondersteunen bij het toepassen van PPS met private financiering omdat dit ook daar meerwaarde kan bieden. De besluitvorming en de bekostiging (tot de BDU-grens) voor regionale projecten is belegd bij de regionale overheden en dus ook de keuze voor het toepassen van PPS. Voor individuele provincies en gemeenten is het echter moeilijk om de benodigde PPS-expertise structureel op te bouwen en te benutten voor projecten. Het kabinet is bereid om samen met deze overheden hiervoor een geschikte oplossing te zoeken en zal met

hen in contact treden. Uit dat overleg zal moeten blijken in hoeverre zij behoefte hebben aan ondersteuning bij het toepassen van PPS met private financiering. Indien dat het geval is zal gezocht worden naar een geschikte oplossing.

Uitgangspunt is dat decentrale overheden toegang krijgen tot de benodigde kennis en expertise om PPS toe te passen.

Ondersteuning zou kunnen plaatsvinden zoals dat nu ook gebeurt bij de oprichting van het servicecentrum voor scholenbouw. VNG, de onderwijskoepels, OCW en het ministerie van Financiën werken samen om dit servicecentrum van de grond te krijgen. Revitaliseren van het kenniscentrum is een mogelijke andere oplossing.

Nader onderzoek zal echter noodzakelijk zijn indien dit als geschikte oplossingsrichting wordt beschouwd door regio en Rijk. Ook zal onderzocht worden in hoeverre aangesloten kan worden bij programma's als 'PPS bij het Rijk' en 'Krachtig Bestuur', een nieuw programma van BZK bedoeld om samen met Rijk, gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden de bestuurskracht te versterken. Uitgangspunt is dat helder dient te blijven wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit betekent in het geval van PPS dat bij het Rijk de eindverantwoordelijkheid voor een PPS-project bij het betreffende vakdepartement ligt. Dit betekent ook dat de vakdepartementen de benodigde kennis in huis dienen te hebben en te houden om als professionele opdrachtgever te kunnen functioneren. In het geval van de medeoverheden rust de eindverantwoordelijkheid bij de desbetreffende overheid.

Het programma 'PPS bij het Rijk' is opgezet om ervoor te zorgen dat het interdepartementaal kennisbeheer en kennismanagement hoog op de agenda blijft staan. Binnen dit programma wordt er tussen verschillende vakdepartementen actief en nauw samengewerkt. Het programma "PPS bij het Rijk" heeft tot doel om van elkaars ervaringen en kennis te leren teneinde de transactiekosten te verlagen en tot een consistent PPS beleid binnen het Rijk te komen. Om dit te bereiken worden kennis en ervaring gedeeld en gebundeld en worden concrete producten uitgewerkt. Er wordt de komende periode ondermeer gewerkt aan standaarden ten aanzien van het uniforme DBFM/O Contract, de aanbestedingsleidraad en specifieke inhoudelijke onderwerpen (verzekeringen e.d.). De ministeries van Financiën, VenW/Rijkswaterstaat, VROM/Rijksgebouwendienst, Defensie en Justitie nemen aan dit overleg deel. Andere departementen zijn welkom om aan te sluiten bij het programma "PPS bij het Rijk".

Aanbeveling 6:

Meer mogelijkheden te scheppen voor decentrale overheden en andere belanghebbenden om bij te dragen aan voorfinanciering van projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en daarmee versnelde uitvoering van die projecten mogelijk te maken.

De commissie adviseert omgekeerde toepassing van de begrotingsregel over budgetneutrale omzetting van kasbudgetten en de inpassing van PPS-projecten in de begroting. Kort gezegd mag VenW in de huidige situatie pas PPS inzetten vanaf het jaar dat het kasbudget voor traditionele aanbesteding beschikbaar is in

de meerjarencijfers van de rijksbegroting. Het voorstel van de commissie komt erop neer dat VenW per direct aan de slag kan met aanbesteding van projecten die pas na de huidige kabinetsperiode in het MIRT zijn ingepland. Het voorstel van de commissie kent geen budgettaire risico's omdat het aangrijpt bij projecten die reeds in de planstudietabel van het MIRT zijn opgenomen. Van deze projecten is nut en noodzaak aangetoond en voor deze projecten is een financiële reservering gemaakt. Eventuele meerkosten die uit de versnelling voortvloeien zullen door de partij die voorfinanciert betaald moeten worden.

Het kabinet neemt dit voorstel van de commissie over, temeer omdat de commissie zelf ook terecht opmerkt dat de begroting voor volgende kabinetten niet te zeer moet worden dichtverplicht. Dit punt is naar de mening van het kabinet nog niet bereikt, zodat er in de meerjarencijfers ruimte is voor een groter aandeel beschikbaarheids-vergoedingen in de totale uitgaven. Nu is dit circa 3%. Zodra dit is opgelopen richting de 10% zal extra afweging nodig zijn.

Aanbeveling 7:

Een variant van het huidige DBFM-contractmodel te ontwikkelen, toe te passen en te standaardiseren, waarmee infrastructuur kan worden gerealiseerd in combinatie met gebieds- en/of knooppuntontwikkeling.

Het kabinet is het eens met de commissie dat een gecombineerde aanleg van infrastructuur met gebiedsontwikkeling en/of knooppuntontwikkeling vaak interessante mogelijkheden biedt. Om die reden is het MIT ook uitgebreid tot het MIRT, waarin de samenhang tussen ruimtelijke projecten en infrastructuur het centrale element is. Wel moet aangetekend worden dat de complexiteit van projecten waarbij infrastructuur wordt gecombineerd met gebieds- en/of knooppuntontwikkeling aanzienlijk is. Dit soort complexe projecten kunnen in verband met de hoge transactiekosten en de onzekerheid over risico's door marktpartijen ook als minder aantrekkelijk worden ervaren. Bij knooppuntontwikkeling zijn de verantwoordelijkheden overigens veelal gedeeld, hetgeen betekent dat verschillende partijen betrokken zijn bij de contractering.

Het ontwikkelen van een standaardcontract voor dergelijke combinatieprojecten, zoals de commissie aanbeveelt, acht het kabinet niet opportuun. Juist dit soort projecten is zo specifiek dat maatwerk noodzakelijk is, waarbij de relevante onderdelen van het DBFM-standaardcontract voor de infrastructuur wel uitgangspunt zijn. Het kabinet blijft geïnteresseerd in andere ideeën om infrastructuur en gebieds- en/of knooppuntontwikkeling op pragmatische wijze te combineren en zal hierover de markt consulteren.

Het kabinet ontwikkelt op dit moment wel, mede aan de hand van de motie Atsma c.s. (Kamerstuk 31200 XIV, nr. 111), een visie over de wijze waarop de overheid zich het beste kan organiseren bij gebiedsontwikkelingstrajecten. Een doelmatige

integrale aanpak is daarbij het uitgangspunt. In het najaar zult u in een brief op de hoogte worden gebracht van deze visie.

Aanbeveling 8:

Een Regionaal PPS fonds op te richten, dat decentrale overheden in staat stelt kleinere infrastructuurprojecten te realiseren op basis van PPS.

Het kabinet staat positief tegenover het idee van een regionaal fonds. Uitgangspunten voor het kabinet hierbij zijn dat de burger er baat bij moet hebben en dat het fonds binnen het bestaand beleid dient te passen. Zowel decentrale overheden als institutionele beleggers staan positief tegenover het verder onderzoeken van een regionaal fonds. Het kabinet zal de uitwerking samen met deze beide partijen in een werkgroep ter hand nemen.

Door bundeling van projecten kan een regionaal fonds de transactiekosten voor kleinere infrastructuurprojecten verlagen. Hierdoor wordt het realiseren van infrastructuurprojecten door decentrale overheden op basis van PPS met private financiering aantrekkelijker. Voor het creëren van meerwaarde voor de burger zal de private markt in ieder geval bereid moeten zijn om risicodragend financiering ter beschikking te stellen. Daarnaast moet er voldoende dealflow zijn om de projectportefeuille te vullen. Kleine infrastructuurprojecten vallen vrijwel allemaal onder de verantwoordelijkheid van regionale overheden. Zij zullen dan ook de projectportefeuille van het fonds dienen te vullen. Verder overleg met de regio dient uit te wijzen of er voldoende projecten zijn om een regionaal fonds te vullen. Daarnaast is de uitwerking van het fonds van belang. Dit bepaalt onder andere waar de meerwaarde terecht komt en in hoeverre het bundelen van projecten ten koste gaat van de kwaliteit van projecten.

Voordat er duidelijkheid is over de voor- en nadelen van een regionaal fonds voor het Rijk zullen meer onderwerpen uitgewerkt dienen te worden, zoals het effect op het Emu-saldo, het beheer en de voeding van het fonds. Daarnaast zullen ook onderwerpen die voor de decentrale overheden en de institutionele beleggers van belang zijn meegenomen worden in de verdere uitwerking. Wanneer er meer duidelijkheid is over de opzet en de werking van een eventueel fonds zal het kabinet haar mening over de aanbeveling definitief bepalen. U zult hierover komend voorjaar verder worden geïnformeerd.

De uitwerking van het regionaal fonds is uiteraard mede afhankelijk van het beschikbaar zijn van voldoende kennis en expertise over PPS bij decentrale overheden (zie aanbeveling 5).

Aanbeveling 9:

De financiële voordelen van meer frequente toepassing van PPS aan te wenden voor het realiseren van meer infrastructuur (binnen het budgettaire totaal kader van het MIRT), zowel voor weg als spoor.

De afweging van het aanwenden van geld dat beschikbaar komt door kostenbesparing zal te allen tijde gebeuren op basis van de prioriteitsstelling van het MIRT en de aanvullende gegevens uit de jaarlijkse Landelijke Markt- en

Capaciteitsanalyse voor weg en spoor. Daarbij is het aanpakken van de grootste knelpunten van nationaal belang de doelstelling.

Toekomstige financiële voordelen van innovatief aanbesteden, waaronder PPS, ter grootte van €1,5 miljard zijn reeds ingeboekt in de Nota Mobiliteit en zijn dus ook nodig om het MIRT te kunnen realiseren. Hiermee is dus geen sprake van een budgettaire meevaller waarmee investeringen in (extra) infrastructuur kunnen worden bekostigd.

Aanbeveling 10:

Institutionele beleggers bij de financiering van infrastructuur te betrekken door het ontwikkelen van nieuwe modellen, met name:

- **verschaffen van lang vreemd vermogen voor een cluster van een aantal PPS-projecten via een DBFM-fonds, en/of**
- **oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds, en/of**
- **oprichting van een Infrastructuur Mobiliteitsfonds (na invoering van de kilometerprijs conform AbvM).**

De commissie heeft veel aandacht besteed aan de mogelijkheden om institutionele beleggers meer te betrekken bij de financiering van infrastructuur. De modellen die de commissie hiertoe heeft ontwikkeld dekken een breed spectrum aan mogelijkheden. Het kabinet is met de commissie van mening dat deze modellen verdere uitwerking verdienen omdat iedere mogelijke verlaging van transactie- en financieringskosten welkom is. De meeste modellen die de commissie heeft uitgedacht kunnen op korte termijn alleen op de tekentafel worden uitgewerkt, omdat ze uitgaan van volledige werking van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) en/of grootschalige tolheffing. De commissie stelt zelf ook terecht dat deze modellen voor de institutionele beleggers pas aantrekkelijk worden wanneer duidelijkheid bestaat over de exacte omvang van de opbrengsten uit ABvM. Overleg tussen Rijk en institutionele beleggers heeft uitgewezen dat beide partijen het meest zien in de korte termijn modellen en zich in een gezamenlijke werkgroep willen richten op het nader bezien van de eerste twee modellen uit het rapport.

Om recht te doen aan het bijzondere karakter van investeringsuitgaven in infrastructuur kent de rijksbegroting reeds twee begrotingsfondsen, namelijk het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking. Deze fondsen kennen in beginsel een volledig publieke bekostiging en publieke financiering. Bij PPS-uitvoering van een project blijft de bekostiging weliswaar publiek, maar vervangt private financiering (een deel van) de publieke financiering. Bundeling van private financieringsstromen bij verschillende projecten tot één stroom vanuit een DBFM-fonds zal dankzij schaalvoordelen waarschijnlijk gepaard gaan met lagere transactiekosten en daarmee mogelijk ook met lagere financieringskosten.

Een eerste tentatief oordeel over een DBFM-fonds kan voorzichtig positief luiden. Nadere verdieping is echter beslist noodzakelijk. Zo vraagt het kabinet zich bijvoorbeeld af of de druk die een individuele projectfinancier uitoefent om meerwaarde te realiseren ook door het management van een DBFM-fonds bereikt kan worden. Daar staat tegenover dat de opgebouwde kennis zowel bij de financiers, de overheid als de betrokken bedrijven beter kan worden vastgehouden. Verder zal een risicoverdeling tussen private markt en overheid vastgesteld dienen te worden, waarbij het deels overnemen van risico's door de markt een voorwaarde is voor het kabinet voor de oprichting van een DBFM-fonds. Daarnaast is het de vraag hoe de financieringskosten van het DBFM-fonds zich verhouden tot de additionele publieke financiering die thans wordt toegepast bij PPS-projecten. Bij een fonds volgens model 1 blijven het eigendom en de zeggenschap volledig bij de overheid. Volgens model 2 verschuiven eigendom en zeggenschap naar private partijen en is het de vraag of publieke belangen effectief kunnen worden geborgd. Tenslotte is het bij de vormgeving van zo'n fonds van belang of het binnen of buiten de definitie van de collectieve sector valt volgens de criteria van Brussel. Net als bij het regionale fonds zullen ook de onderwerpen die voor institutionele beleggers van belang zijn meegenomen worden in de uitwerking. Het kabinet zal hierover en in het voorjaar van 2009 nader rapporteren.

Aanbeveling 11:

De prioriteitsstelling voor opname van projecten in het MIRT aan te passen, door bij die prioriteitsstelling mee te wegen in hoeverre decentrale overheden en de private sector willen bijdragen aan de bekostiging of voorfinanciering van die projecten, in combinatie met verlenging van de looptijd van het MIRT.

De Commissie Elverding (Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten) heeft reeds aangegeven dat vooral de nut-noodzaak-discussie breder en intensiever gevoerd moet worden. Dat leidt ertoe dat beter nagedacht wordt over de vraag welk probleem feitelijk opgelost moet worden en welke oplossingen denkbaar zijn. Vervolgens kan bepaald worden welke maatschappelijk toegevoegde waarde deze oplossingen bieden. Het kabinet onderschrijft de pregnantere toepassing van de toets van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. Naar alle waarschijnlijkheid leidt dit niet tot een noemenswaardig andere werkwijze en prioritering van het MIRT. Belangrijker is het te borgen dat er inderdaad "geselecteerd" wordt op de beste oplossing voor het probleem en dat de gekozen oplossing ook blijvend een bijdrage (in toegevoegde waarde) levert aan het oorspronkelijke probleem. Opname in het MIRT betekent dat een project maatschappelijk toegevoegde waarde heeft. Het tijdstip waarop het project uitgevoerd wordt, hangt deels af van het moment waarop er gelden beschikbaar zijn. Een versnelling van projecten is mogelijk door gebruik te maken van private financiering, eventueel in combinatie met bekostiging door decentrale overheden. De vraag of projecten in het MIRT opgenomen worden,

mag hier echter niet van afhangen. Voorop staat dat er een probleem moet zijn dat VenW dient op te lossen en dat er sprake is van een effectieve en doelmatige oplossing. De aanbeveling van de commissie om de prioriteitstelling voor opname in het MIRT aan te passen neemt het kabinet daarom niet over. Wel kan VenW, binnen de geldende budgettaire spelregels, met een kasschuif een project eerder laten uitvoeren als er sprake is van voorfinanciering en/of een behoorlijke bijdrage vanuit regio dan wel marktpartijen. De prioriteitstelling in de tijd van projecten die in het MIRT staan wordt om deze reden ook nu al soms gewijzigd. Het kabinet wil op dit moment de looptijd van het MIRT niet verlengen.