

Advies van de Commissie
Private Financiering
van Infrastructuur

OP DE GOEDE WEG EN HET JUISTE SPOOR

RAPPORT

Mei 2008

OP DE GOEDE WEG EN HET JUISTE SPOOR

Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur

RAPPORT

Mei 2008

Colofon

Uitgegeven door

Commissie Private Financiering van Infrastructuur:

De heer H.O.C.R. Ruding (voorzitter)

De heer W. Derksen

De heer H.J. Hazewinkel

De heer C. Maas

De heer E.H.T.M. Nijpels

De heer H. Priemus

Mevrouw C.M. Wortmann-Kool

De heer M.C.J. van Breukelen (ambtelijk adviseur)

Mevrouw L.B.J. van Geest (ambtelijk adviseur)

Informatie

RebelGroup Advisory: Wout Korving, 010-2755995

Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Roger Demkes, 070-3519639

Ministerie van Financiën: Danny Zwerk, 070-3427321

Tekstredactie

Herman Vuijsje

Opmaak

VormVijf, Den Haag

Communicatieadvies

Berenschot Communicatie: Erik van Venetië, 030-2916856

Datum

Mei 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	5
Rapport	13
1 Onderzoek naar mogelijkheden tot private financiering van infrastructuur	15
1.1 Opdracht van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën	15
1.2 Interpretatie en afbakening van de opdracht	15
1.3 Opbouw van het rapport	17
2 Wat is private financiering van infrastructuur?	19
2.1 Onderscheid tussen financiering en bekostiging	19
2.2 Combinaties van financiering en bekostiging	20
3 Private financiering van infrastructuur: de stand van zaken	23
3.1 Historie van private financiering van infrastructuur	23
3.2 Private financiering in internationaal perspectief	26
3.3 Huidig beleid ten aanzien van private financiering	27
3.4 Instrumenten voor de beoordeling van private financiering	27
3.5 Private financiering en de rijksbegroting	29
4 Standpunt van de commissie	31
4.1 Evaluatie van het beleid inzake private financiering	31
4.2 Evaluatie van privaat gefinancierde projecten	32
4.3 Barrières voor toepassing van private financiering	37
4.4 Investeringsmogelijkheden voor institutionele beleggers	39
4.5 Concurrentiepositie van Nederlandse aannemers, ontwikkelaars en banken	41
5 Aanbevelingen voor de weginfrastructuur	43
5.1 Private financiering bij publieke bekostiging	43
5.2 Private financiering en bekostiging na invoering van de kilometerprijs	49
5.3 Prioriteitstelling bij private bekostiging	53
6 Aanbevelingen voor de spoorinfrastructuur	55
6.1 Private financiering en de kwaliteit van spoorinfrastructuur	55
6.2 Private financiering en versnelde realisatie van spoorinfrastructuur	56
6.3 Private financiering en het volume van nieuwe spoorinfrastructuur	56

Samenvatting

De commissie bepleit een actiever gebruik van private financiering van weg- en spoorinfrastructuur en vindt dat Nederland nu kansen laat liggen. Het is tijd voor een stroomversnelling. Daar profiteren overheid, markt én gebruikers van.

De commissie ‘Private Financiering van Infrastructuur’ heeft onderzoek gedaan naar mogelijkheden om door middel van private financiering meerwaarde te realiseren bij aanleg en onderhoud van weg en spoor. Daarbij is het onderscheid tussen private financiering en private bekostiging belangrijk.

Bij **private financiering** stellen private partijen tijdelijk financiële middelen ter beschikking, die vervolgens met rente en/of dividend worden terugbetaald.

Bij **private bekostiging** komen de kosten van een project ten laste van private gebruikers van die specifieke infrastructuur. Dit kan gebeuren door middel van tolbetalingen door weggebruikers of gebruiksvergoedingen door spoorwegvervoerders, of door het aanwenden van inkomsten uit grond- en vastgoedexploitatie in omliggend gebied voor de aanleg van infrastructuur.

Private financiering

Private financiering van weg- en spoorinfrastructuur komt in Nederland voor als onderdeel van Publiek-Private Samenwerking (PPS), waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van het ‘DBFM-contract’ (Design-Build-Finance-Maintain). Bij private financiering als onderdeel van een PPS-project zijn verantwoordelijkheden en risico’s tussen publieke en private partijen zodanig verdeeld dat meerwaarde ontstaat. Private financiering heeft niet in de eerste plaats een kwantitatieve doelstelling – ‘meer kilometers asfalt’ - maar moet vooral gericht zijn op het realiseren van betere kwaliteit infrastructuur tegen lagere kosten. De commissie onderschrijft hiermee het huidige beleid om de keuze tussen publieke en private financiering te baseren op de vraag of die private financiering in specifieke gevallen per saldo meerwaarde oplevert. Dat de staat (met AAA-rating) goedkoper kan lenen dan private instellingen, is geen doorslaggevend argument voor publieke financiering. Enerzijds houdt de overheid geen rekening met het beprijzen van risico’s (een situatie die verandering behoeft). Anderzijds blijken in de praktijk andere factoren - zoals kwaliteit, kostenbeheersing en tijdstip van oplevering - een belangrijker rol te spelen dan de ‘prijs’ van de financiering, waardoor het resultaat met PPS per saldo vaak gunstiger uitvalt.

De ervaringen met private financiering als onderdeel van PPS (DBFM) zijn in Nederland, net als in het buitenland, overwegend positief. De gerealiseerde projecten leveren in de praktijk inderdaad een significante meerwaarde op over de hele levensduur van een project. De commissie schrijft deze meerwaarde toe aan de bijdrage die de private sector levert in de vorm van private financiering, gecombineerd met de hoge graad van efficiency, deskundigheid,

ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid die de private sector in huis heeft. Vaak levert een combinatie van private en publieke financiering de meeste meerwaarde.

Deze voordelen van succesvolle PPS-projecten komen ten goede van zowel de private partners, die een gunstiger risico-rendementverhouding kunnen bereiken, als de publieke sector, die profiteert van hogere kwaliteit infrastructuur, lagere kosten met minder kans op budgetoverschrijding, eerdere beschikbaarheid met minder kans op tijdsoverschrijding, en betere beschikbaarheid tijdens het gebruik door gunstiger onderhoud. Hierdoor delen ook de gebruikers van infrastructuur mee in deze voordelen.

De commissie constateert dat toepassing van dit type PPS in Nederland te incidenteel plaatsvindt, waardoor ons land achterloopt bij een aantal andere EU-landen. De commissie is van mening dat in het huidige beleid private financiering onvoldoende wordt toegepast, en constateert onvoldoende onderbouwing en transparantie van de keuze voor PPS met private financiering versus traditionele, puur publieke financiering. De betrokken overheidsorganisaties dienen op alle niveaus een meer positieve houding aan te nemen ten aanzien van dit type PPS.

Belangrijke barrières in Nederland zijn de te hoge transactiekosten, een gebrek aan ervaring en continuïteit bij de publieke - en in mindere mate de private - sector, en een tekort aan politiek commitment. De barrières leiden tot een beperkte deal flow van PPS-projecten, die op zijn beurt weer bijdraagt aan instandhouding van de barrières. De commissie betwijfelt of de overheidsorganisaties voldoende zijn toegerust om hun zware taken bij aanleg en onderhoud van infrastructuur optimaal te verrichten. Het gaat om technisch en juridisch ingewikkelde projecten, die veel specialistische deskundigheid, ervaring en continuïteit vereisen. De commissie moedigt Rijkswaterstaat en ook ProRail aan om het binnen deze instanties ingezette veranderingsproces om tot meer slagkracht te komen, energiek voort te zetten.

De commissie ziet een aantrekkelijke aanvulling van de bestaande PPS-vormen - en daarmee een nieuwe mogelijkheid voor private financiering van weg- en spoorinfrastructuur - in het uitbreiden van het standaard DBFM-contract met gebiedsontwikkeling (voor weginfrastructuur) en knooppuntontwikkeling (voor spoorinfrastructuur).

De commissie constateert verder dat institutionele beleggers niet actief zijn bij de financiering van Nederlandse weg- en spoorinfrastructuur. Dat is een gemiste kans, mede gezien de enorme omvang van hun beleggingen. Een groter aanbod van geld leidt nu eenmaal tot meer concurrentie en dus lagere renteniveaus. Bovendien sluiten de beleggingscriteria van pensioenfondsen nauw aan bij de karakteristieken van beleggingen in infrastructuur.

De commissie heeft een aantal modellen onderzocht om institutionele beleggers meer te betrekken bij de financiering van weg- en spoorinfrastructuur en acht enkele van die modellen kansrijk. Zij hebben alle als basis samenwerking tussen rijksoverheid en beleggers in de vorm van een op te richten fonds. Deze kansrijk geachte modellen zijn:

1. Oprichting van een Regionaal PPS-fonds ten behoeve van de toepassing van private financiering bij kleinere projecten van decentrale overheden.
2. Aanbesteding door het rijk van een gedeelte van de private financiering van een cluster van specifieke DBFM-projecten via een DBFM-fonds waarin institutionele beleggers grootschalig vreemd vermogen inbrengen.

3. Oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds, dat de uitwerking van projecten, het aanvragen van vergunningen, de aanbesteding en het verdere contractbeheer voor zijn rekening neemt. Dit is een verdergaande vorm van het betrekken van institutionele beleggers.

De commissie nodigt de departementen van Verkeer en Waterstaat en Financiën en institutionele beleggers uit deze modellen samen verder uit te werken en hoopt op positieve resultaten.

Meerwaarde

De commissie ziet mogelijkheden voor het aanwenden van de gerealiseerde meerwaarde in drie richtingen:

1. Mogelijkheid tot **betere prijs-kwaliteitverhouding** van de infrastructuur gedurende de gehele projectlevensduur.
2. Mogelijkheid tot **versnelling** van de realisatie van infrastructuur, mede door het verkorten van de huidige, te lange totale doorlooptijd, op basis van de aanbevelingen van de commissie-Elverding.
3. Mogelijkheid tot **vergroting van het volume** van infrastructuur.

De gerealiseerde meerwaarde kan groter worden door:

- vermindering van de relatief hoge kosten bij voorbereiding, aanbesteding en contractbeheer (de transactiekosten), zowel aan publieke als private zijde,
- verwijdering van een aantal andere barrières voor toepassing van PPS,
- vergroting van het aantal nieuwe projecten waarvoor PPS wordt overwogen, onder meer door verlaging van de grens waarboven vergelijking van publieke en private financiering verplicht is, wat met zich meebrengt dat ook decentrale overheden vaker PPS zullen overwegen.

Private bekostiging

Private bekostiging van weginfrastructuur komt in Nederland nu vrijwel niet voor, de bekostiging is bijna uitsluitend publiek. Spoorinfrastructuur wordt wel voor een beperkt deel privaat bekostigd, namelijk via gebruiksvergoedingen.

De commissie ziet slechts beperkte mogelijkheden voor (gedeeltelijk) private bekostiging. Dit hangt samen met de komende introductie van de kilometerprijs (via Anders Betalen voor Mobiliteit: ABvM). Het kabinet heeft namelijk beloofd dat de kosten voor de gemiddelde automobilist door invoering van ABvM niet zullen stijgen. Invoering van tolheffing bovenop de kilometerprijs, als instrument van private bekostiging, zou de indruk kunnen wekken dat de automobilist toch meer betaalt.

Dit brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Algemene invoering van tolheffing bovenop de kilometerprijs voor een groot deel van het wegennet raadt de commissie af.
- Bij specifieke additionele infrastructuur (tunnels, bruggen, parallelle infrastructuur) voor het oplossen van een knelpunt is plaatselijke (of regionale) tolheffing op tijdelijke basis boven de kilometerprijs een mogelijkheid. Tolheffing kan dan dienen als een aanvullende bron van bekostiging, maar alleen als de kosten voor de weggebruiker proportioneel zijn ten opzichte van de baten.

Na introductie van ABvM ziet de commissie mogelijkheden voor het opzetten van een Infrastructuur Mobiliteitsfonds. Dit fonds, dat door rijk en institutionele beleggers gezamenlijk kan worden opgezet en gefinancierd, krijgt het recht om een groot en samenhangend deel van het wegennet tot stand te brengen en te exploiteren voor een lange duur (langer dan dertig jaar).

Aanbevelingen

De commissie adviseert:

1. te stimuleren dat PPS vaker wordt toegepast bij het realiseren van publiek bekostigde weg- en spoorinfrastructuur, op basis van het reeds bestaande DBFM-contractmodel,
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,
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,
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,
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,
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,
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,
8. een Regionaal PPS fonds op te richten, dat decentrale overheden in staat stelt kleinere infrastructuurprojecten te realiseren op basis van PPS,
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 huidige MIRT), zowel voor weg als spoor,
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),
11. de prioriteitstelling voor opname van projecten in het MIRT aan te passen, door bij die prioriteitstelling 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.

1 Onderzoek naar mogelijkheden tot private financiering van infrastructuur

1.1 Opdracht van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën

Op 7 november 2007 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat, in overleg met de minister van Financiën, de Commissie Private Financiering van Infrastructuur de volgende opdracht gegeven:

- a. De commissie brengt mogelijke toepassingen van private financiering van infrastructuur in beeld, waarbij sprake is van 'value for money' voor de belastingbetaler/gebruiker, in de vorm van positieve maatschappelijke baten en/of een verbeterde dienstverlening. Daarbij geeft de commissie inzicht in toe te passen arrangementen en de voorwaarden waaraan zou moeten worden voldaan om private financiering van of eventuele extra middelen voor infrastructuur mogelijk te maken, zonder dat er daarbij sprake is van het via een omweg belasten van de rijksbegroting. Tevens adviseert zij over de publieke afwegingen die moeten worden gemaakt ten aanzien van de rijksfinanciën en andere aspecten van het algemeen belang.
- b. De commissie onderzoekt tevens de implicaties van private financiering voor de organisatie van het weg- (en spoor)beheer en de doelmatigheid van het infrastructuur netwerkmanagement.

De volledige tekst van de opdracht is te vinden in bijlage 1.

1.2 Interpretatie en afbakening van de opdracht

De instelling van de commissie is een direct gevolg van de motie-Rutte c.s., die op 19 juni 2007 door de Tweede Kamer is aangenomen. De motie luidt als volgt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de mobiliteit sterker toeneemt dan verwacht;

constaterende, dat de capaciteit zowel op de wegen als op het spoor ontoereikend is om de toenemende vraag op te vangen;

constaterende, dat zonder inzet van middelen van externe partijen het onzeker is of deze beoogde extra investeringen in OV en wegen kunnen worden ingevuld;

verzoekt de regering voor het einde van 2007 de Kamer een uitgewerkt voorstel te doen om externe partijen meer te betrekken bij de financiering van infrastructurele investeringen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Gezien de overwegingen bij deze motie, de behandeling in het Tweede-Kamerdebat over het Beleidsprogramma 2007-2011 en de overweging bij de opdrachtformulering (zie bijlage 1), ziet de commissie de opdracht in het licht van de gedachte dat met behulp van private financiering mogelijk is:

- meer infrastructuur kan worden gerealiseerd (binnen de randvoorwaarden van publieke belangen als milieu en ruimte),
- infrastructuur van hogere kwaliteit tegen lagere kosten (value for money) kan worden gerealiseerd, en/of
- infrastructuur eerder kan worden gerealiseerd.

De commissie heeft in haar advies eveneens betrokken:

- de noodzaak rekening te houden met geldend of aangekondigd kabinetsbeleid en met andere publieke belangen,
- de implicaties voor het beheer van infrastructuur, de doelmatigheid van het netwerkmanagement en de verantwoordelijkheids- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen.¹

¹ Bij dit laatste betreft de commissie ook de verhouding tussen risico's en mogelijke verdiensten of rendementen.

De commissie hanteert de volgende randvoorwaarden bij het uitbrengen van haar advies:

- De aangegeven mogelijkheden tot private financiering van infrastructuur of tot het inzetten van extra middelen voor infrastructuur mogen niet via een omweg leiden tot een extra (of vervroegde) belasting van de rijksbegroting, zoals gebeurt bij vormen van ‘debudgettering’.²
- De aanbevelingen van de commissie moeten passen binnen de kaders van het kabinetsstandpunt ‘Anders Betalen voor Mobiliteit’ (ABvM), dat in december 2007 naar de Kamer is verzonden.

Verder heeft de commissie besloten zich, conform de formulering van de motie en de opdracht, te beperken tot de weg- en spoorinfrastructuur. Als objecten die onderwerp kunnen zijn van private financiering beschouwt de commissie daarbij individuele projecten (vaak een traject van A naar B, zoals een weg, tunnel of brug), maar ook delen van een netwerk (een cluster van een aantal wegen en/of spoorlijnen, eventueel met tunnels, bruggen, viaducten, knooppunten en andere kunstwerken) en combinaties van infrastructuur met gebieds- en knooppuntontwikkeling. Dit sluit aan op de recente verandering van het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) naar het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en de achterliggende beleidsfilosofie om investeringen in infrastructuur en ruimte meer in samenhang te bekijken, bijvoorbeeld in het kader van gebiedsontwikkeling.

De commissie heeft het advies niet beperkt tot private financiering in de engere betekenis van het door private partijen beschikbaar stellen van financiële middelen die gedurende de looptijd van het project moeten worden terugbetaald. Zij betreft in het advies ook private bekostiging via betaling door de gebruikers van de infrastructuur en/of via andere inkomsten uit bijvoorbeeld grond- en vastgoedexploitatie in het omliggende gebied.

1.3 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een definitie van private financiering en een beschrijving van het verschil tussen financiering en bekostiging.
- Hoofdstuk 3 bevat een beknopte schets van de historie en de huidige stand van zaken rond private financiering en bekostiging van weg- en spoorinfrastructuur in Nederland en Europa.
- In hoofdstuk 4 geeft de commissie haar beoordeling van de huidige situatie.
- In hoofdstuk 5 geeft de commissie haar visie en aanbevelingen voor de toepassing van private financiering en bekostiging in de weginfrastructuur.
- Hoofdstuk 6 bevat de visie en de aanbevelingen van de commissie voor de toepassing van private financiering in de spoorsector.

Het rapport bevat twintig bijlagen, waarnaar in de tekst veelvuldig wordt verwezen, met feitelijke informatie ter onderbouwing van de constatering en aanbevelingen.

² Bij debudgettering worden verplichtingen aangegaan die nu niet meegerekend worden bij de bepaling van het EMU-saldo, maar die later wel ten laste komen van de rijksbegroting en het EMU-saldo.

2 Wat is private financiering van infrastructuur?

Dit hoofdstuk bevat een korte toelichting op private financiering van infrastructuur. In paragraaf 2.1 wordt het onderscheid tussen financiering en bekostiging beschreven. Paragraaf 2.2 bevat een overzicht van de combinaties van private en publieke financiering en bekostiging die voor dit advies van belang zijn.

2.1 Onderscheid tussen financiering en bekostiging

Voor een goed begrip is het nodig onderscheid te maken tussen **financiering** en **bekostiging** van infrastructuurprojecten. Daardoor worden problemen en oplossingen duidelijker zichtbaar.

Met **financiering** wordt de herkomst aangeduid van de financiële middelen die nodig zijn voor het betalen van de investering. Bij publieke financiering stellen een of meer overheden deze middelen ter beschikking. Bij private financiering worden de financiële middelen verschaft door private partijen zoals aannemers, banken, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers.

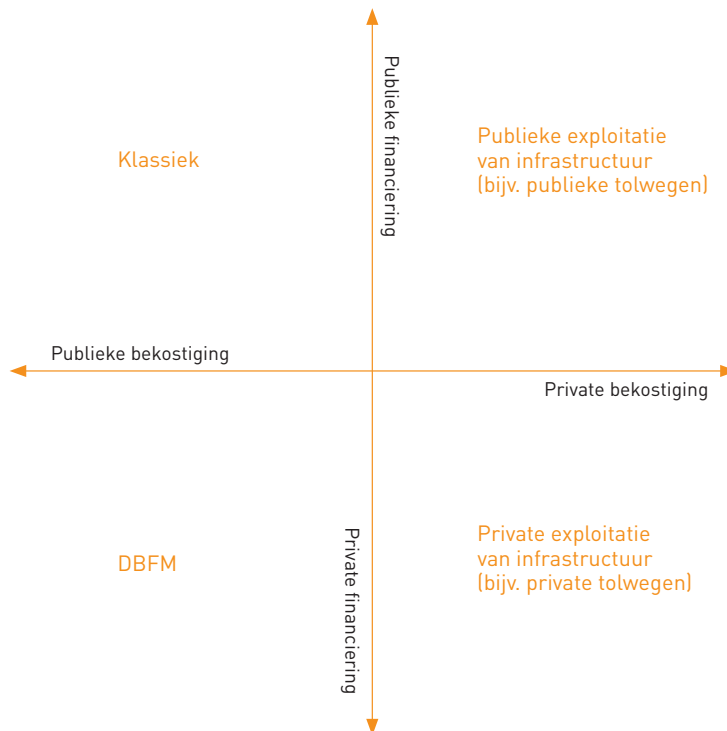
Private financiering van een project kan plaatsvinden via vreemd vermogen of via eigen vermogen. In het geval van vreemd vermogen moeten de hoofdsom en de overeengekomen rente gedurende de looptijd van de lening worden terugbetaald.

Als het gaat om eigen vermogen, is de vergoeding voor het beschikbaar stellen van financiële middelen afhankelijk van de exploitatieresultaten van het project. Het risicoprofiel van eigen vermogen is daardoor hoger dan dat van vreemd vermogen. Eigen vermogen fungeert als buffer om de exploitatierisico's van een project te kunnen opvangen - wat een voorwaarde is om vreemd vermogen te kunnen aantrekken. Vandaar dat private financiering meestal plaatsvindt in een combinatie van vreemd en eigen vermogen.

Bij **bekostiging** gaat het erom wie uiteindelijk de kosten van de investering voor zijn rekening neemt. Bij publieke bekostiging worden de kosten gedragen door de publieke sector: het rijk, decentrale overheden of rijk en decentrale overheden gezamenlijk. Bij private bekostiging worden de kosten direct ten laste gebracht van de private sector. Dit kan gebeuren in de vorm van tolbetalingen door weggebruikers of gebruiksvergoedingen door spoorwegvervoerders. Een andere vorm van private bekostiging kan afkomstig zijn uit de extra inkomsten die bij aanleg of capaciteitsvergroting van infrastructuur worden gegenereerd door de grond- en vastgoedexploitatie in het omliggende gebied (gebiedsontwikkeling).

2.2 Combinaties van financiering en bekostiging

Hierboven is aangegeven dat de begrippen financiering en bekostiging goed van elkaar moeten worden onderscheiden. In de praktijk komen financiering en bekostiging in verschillende combinaties voor. In figuur 1 zijn de mogelijke combinaties weergegeven.³



Figuur 1: Combinaties van financiering en bekostiging van infrastructuur

De vier kwadranten in figuur 1 laten zich als volgt beschrijven:

- **Publieke financiering en publieke bekostiging** ('Klassiek') is toegepast bij het merendeel van de in Nederland gerealiseerde infrastructuurwerken. Zo wordt de aanleg van bijna alle weginfrastructuur gefinancierd en bekostigd vanuit het Infraconds. Een nadere beschrijving van de werking van het Infraconds wordt gegeven in bijlage 4.
- **Private financiering en publieke bekostiging** ('DBFM') is aan de orde als voor een project een DBFM-contract is afgesloten.⁴ Contractpartijen en financiers stellen in dat geval financiële middelen ter beschikking voor de projectinvesteringen, met het oogmerk gedurende de looptijd van het project de geïnvesteerde bedragen inclusief een vergoeding terug te ontvangen. Deze contractpartijen en financiers vormen

³ Het gaat hier om een schematische weergave. In de praktijk bestaan mengvormen waarbij deels publiek gefinancierd wordt en deels privaat, en waarbij bekostiging deels publiek is en deels privaat (zoals bij de Westerscheldetunnel).

⁴ DBFM staat voor Design-Build-Finance-Maintain; zie paragraaf 3.1 voor een nadere toelichting.

consortia die de risico's van realisatie en beschikbaarheid van de infrastructuur overnemen gedurende de contractuele looptijd van het project.

De overheid betaalt de consortia gedurende deze looptijd een periodieke vergoeding voor de beschikbaarheid. Uit deze vergoedingen voldoen de consortia de met de verstrekking van financiële middelen samenhangende betalingen aan contractpartijen en financiers, alsmede de kosten van beheer en onderhoud. Aangezien de overheid uiteindelijk deze periodieke betalingen voor haar rekening neemt, is er sprake van volledig publieke bekostiging. De private financiering kan volledig of gedeeltelijk zijn.

- **Publieke financiering en private bekostiging** ('Publieke exploitatie van infrastructuur') doet zich voor als de overheid de financiële middelen voor de investeringen verschafft, terwijl de gebruikers betalen voor het gebruik van de infrastructuur, waarbij deze betalingen direct ten goede komen aan de bekostiging van het project. Een voorbeeld is de Westerscheldetunnel.

Publieke financiering met gedeeltelijk private bekostiging: de Westerscheldetunnel

In de jaren negentig van de vorige eeuw is de Westerscheldetunnel gebouwd. De bekostiging van deze tunnel wijkt af van de bekostiging van de meeste infrastructuurprojecten in Nederland. Een deel van de kosten wordt via tolheffing opgebracht door de private gebruikers, een ander deel komt uit publieke bron in de vorm van een jaarlijkse subsidie door het rijk. Omdat tolopbrengraten en subsidie pas beschikbaar kwamen nadat de tunnel in gebruik was genomen, was er geld nodig om de investering van de aanleg te kunnen betalen. Daarbij is private financiering lang een optie geweest, maar uiteindelijk is gekozen voor publieke financiering in de vorm van aandelen, die voornamelijk in handen zijn van het rijk.

- **Private financiering en private bekostiging** ('Private exploitatie van infrastructuur') is de variant waarbij private investeerders infrastructuur realiseren en hun investering vervolgens terugverdienen door private exploitatie via tolheffing. Dit type financiering en bekostiging bestaat al eeuwen. Vooral in de Verenigde Staten, Spanje en Frankrijk, in mindere mate ook in Nederland, zijn infrastructurele werken gerealiseerd met privaat kapitaal. Daarbij legden private partijen kanalen, wegen, spoorwegen, luchthavens en havens aan, in ruil voor het recht om - gedurende een lange contractperiode - de aangelegde infrastructuur te mogen uitbaten.⁵ De afgelopen jaren is deze combinatie van private financiering en private bekostiging in Nederland niet meer toegepast.

⁵ Zulke contracten komen voor in een aantal varianten: als concessie met een investeringscomponent, als Design-Build-Finance-Maintain and Operate (DBFMO) contract (waarbij de exploitatie dus geïntegreerd is met ontwerp, bouw, financiering en onderhoud), en als Build Operate Transfer (BOT) contract (waarbij de overheid de private partij aan het eind van de looptijd van het contract een vergoeding betaalt voor de restwaarde van het betreffende stuk infrastructuur).

3 Private financiering van infrastructuur: de stand van zaken

Dit hoofdstuk bevat een schets van de huidige situatie in Nederland en Europa op het gebied van private financiering van infrastructuur. Private bekostiging van infrastructuur komt in Nederland momenteel weinig voor.

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.5 komen achtereenvolgens aan de orde: de historie van private financiering van infrastructuur, private financiering in internationaal perspectief, het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van private financiering, de instrumenten voor de beoordeling van private financiering, en de relatie tussen private financiering en de rijksbegroting.

3.1 Historie van private financiering van infrastructuur

Private financiering van publieke infrastructuur wordt al lang toegepast⁶ maar heeft begin jaren negentig een hoge vlucht genomen met het Private Finance Initiative (PFI) in het Verenigd Koninkrijk. De motivatie achter dit PFI was tweeledig⁷:

- vergroten van de efficiency waarmee infrastructuur wordt gerealiseerd (value for money),
- realiseren van publieke infrastructuur buiten de reguliere budgettaire kaders (off balance financiering of debudgettering van publieke investeringen; zie ook paragraaf 3.2 en bijlage 4).

Mede vanwege deze ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk groeide ook in Nederland de belangstelling voor het betrekken van directe private financiering bij publieke investeringen - dit in het bredere kader van publiek-private samenwerking of PPS.

De Nederlandse PPS-initiatieven waren enerzijds gericht op projectrealisatie, vergelijkbaar met het Private Finance Initiative in het Verenigd Koninkrijk, anderzijds op gebiedsontwikkeling.⁸ Private financiering van infrastructuur (per individueel wegproject) is vooral aan de orde bij het eerstgenoemde type PPS.

De commissie verstaat hierbij onder PPS:

- de (overwegend) private realisatie van een project waarmee een publiek belang is gemoeid,
- door een private partner (vaak in de vorm van een consortium van private partijen),

⁶ J.B. Miller (2001), *Principles of Public and Private Infrastructure Delivery*, Kluwer Academic Publishers.

⁷ J.E. Kee & J. Forrer (2008), 'Private Finance Initiative: The Theory behind the Practice', *International Journal of Public Administration*, Vol. 3, No. 2, pp. 151-167.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Kenniscentrum PPS (2002), *Voortgangsprapportage PPS Mei 2002*.

- die een gespecificeerd deel van de risico's en taken draagt ten aanzien van de levering van een publieke dienst,
- op basis van een PPS-contract tussen die private partner en de publieke opdrachtgever,
- en waarbij de private partner financiële middelen inbrengt in de vorm van eigen en/of vreemd vermogen.

PPS via DBFM: private financiering van publiek bekostigde infrastructuur

In Nederland vindt publiek-private samenwerking bij investeringen in infrastructuur bijna altijd plaats in de vorm van een DBFM-contract. Een private partij brengt dan (vaak een deel van) de financiële middelen in waarmee de investering kan worden gerealiseerd. Deze private partij krijgt de mogelijkheid een optimale verhouding van investering, beschikbaarheid en onderhoud te realiseren over de looptijd van het contract.

DBFM staat voor Design-Build-Finance-Maintain: in een DBFM-contract worden ontwerp, bouw, financiering en onderhoud geïntegreerd. Een consortium waarmee de overheid een DBFM-contract afsluit, bestaat daarom uit een aantal partijen, die behoren tot twee hoofd-categorieën:

- contractpartijen: aannemers, projectontwikkelaars, onderhoudsbedrijven, ingenieurs-bureaus, etc., die zorg dragen voor ontwerp, bouw en onderhoud, en die meestal risico-dragend kapitaal inbrengen (eigen vermogen),
- financiers: financiële instellingen zoals banken en institutionele beleggers, die het grootste deel van de financiering verschaffen in de vorm van vreemd vermogen (en/of mezzanine financiering⁹).

Over de looptijd van een DBFM-contract - vaak twintig tot dertig jaar - betaalt de overheid een, meestal jaarlijkse, vergoeding, die (in ieder geval voor een belangrijk deel) afhankelijk is van de beschikbaarheid van de infrastructuur. Wanneer (een deel van) de infrastructuur niet beschikbaar is, bijvoorbeeld vanwege onderhoud, wordt de vergoeding daarvoor dus niet betaald.¹⁰ Bovendien is er een systeem van bonussen en boetes voor bijvoorbeeld snelle of te late oplevering. Voordeel van private financiering is dat er meer mogelijkheden zijn om te komen tot een optimale risicoverdeling en effectieve prikkelstructuren.

Bij de infrastructuurprojecten die in Nederland via een DBFM-contract zijn aanbesteed, is de financiering slechts gedeeltelijk privaat. Een substantieel deel van de investering wordt publiek gefinancierd, soms à fonds perdu (bijvoorbeeld bij de Tweede Coentunnel), soms doordat een deel van de private financiering door de publieke opdrachtgever wordt gegarandeerd (zoals bij de A59). Om de voordelen van private financiering via een PPS-constructie te realiseren, is gedeeltelijk private financiering in principe voldoende, zolang maar een efficiënte risicoverdeling kan worden bereikt.

⁹ Een vorm van financiering die kenmerken heeft van zowel eigen als vreemd vermogen.

¹⁰ Als voorloper van de systematiek van beschikbaarheidsvergoedingen is in het verleden een systematiek toegepast op basis van 'schaduwtoel', waarbij de overheid het aantal passerende voertuigen meet. Voor ieder voertuig betaalt de overheid dan een vast bedrag aan de contractant. In Nederland wordt deze systematiek alleen toegepast bij de Noordtunnel en de Wijkertunnel, maar in het buitenland komt ze vaak voor.

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig sloot het ministerie van VenW twee ‘DBFM-contracten’ met private consortia voor de bouw en het onderhoud van de Noordtunnel en de Wijkertunnel.¹¹ De Algemene Rekenkamer heeft sterke kritiek geuit op de manier waarop hierbij gebruik is gemaakt van private financiering.¹² Een weergave van deze kritiek is te vinden in bijlage 5. Naar aanleiding van deze beoordeling door de Rekenkamer heeft het kabinet in 1993 de notitie Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur¹³ opgesteld, waarin het zijn visie op private financiering van infrastructuur uiteenzette.

In deze notitie kondigde het kabinet zijn voornemen aan om bij infrastructuurprojecten vaker private medefinanciering en -exploitatie toe te passen. Een tweetal hoofdmotieven lag daaraan ten grondslag:

- de behoefte aan extra bekostigingsbronnen, naast de budgetten van de rijksbegroting,
- de verwachting dat samenwerking tussen publieke en private sector de doelmatigheid bij het realiseren en exploiteren van infrastructuurprojecten zal vergroten.

Toch zijn er in de jaren negentig geen infrastructuurprojecten meer gerealiseerd met behulp van private financiering. In 1998 kreeg PPS een nieuwe impuls via de nota Meer Waarde door Samen Werken.¹⁴ Verder heeft het ministerie van Financiën in 1999, om de brede invoering van PPS in Nederland te bevorderen, het Kenniscentrum PPS opgericht.

Sinds 1999 hebben private consortia drie infrastructuurprojecten gerealiseerd op basis van een DBFM-contract, namelijk HSL-Zuid Infraprovider, A59 Rosmalen-Geffen en N31 Nijega-Hemriksein. Voor het vierde PPS-project dat via een DBFM-contract is aanbesteed, de Tweede Coentunnel, heeft het ministerie van VenW onlangs een DBFM-contract gesloten met een privaat consortium. Paragraaf 4.2 en bijlage 6 bevatten een meer gedetailleerde beschrijving van de genoemde projecten.

Het Kenniscentrum PPS: gangmaker en aanjager

In 1999 richtte het ministerie van Financiën een Kenniscentrum PPS op om actief te werken aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor de toepassing van PPS. Het Kenniscentrum speelde een belangrijke rol bij het ontwikkelen van het instrumentarium (in de vorm van de PPC, de PSC, handleidingen, leidraden voor aanbesteding, etc.) en het ontwikkelen en verspreiden van specialistische financieel-economische en juridische expertise bij het rijk. Ook was het Kenniscentrum nauw betrokken bij de uitvoering van de eerste PPS-infrastructuurprojecten (HSL-Zuid Infraprovider, A59 en N31). Tegelijk fungeerde het Kenniscentrum als aanjager van de toepassing van PPS - enerzijds door de bij overheidsinstanties bestaande scepsis tegenover PPS tegen te gaan, anderzijds door de toepassing van PPS in andere sectoren dan infrastructuur - zoals huisvesting, onderwijs, zorg en defensie - actief te ondersteunen.

¹¹ Het ging om DBFM-contracten voordat deze als zodanig werden aangeduid.

¹² Dit gebeurde met name in de brief aan de Tweede Kamer van 2 juni 1993 over ‘Private financiering van de Wijkertunnel’, kenmerk 504 R.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 512, no.3.

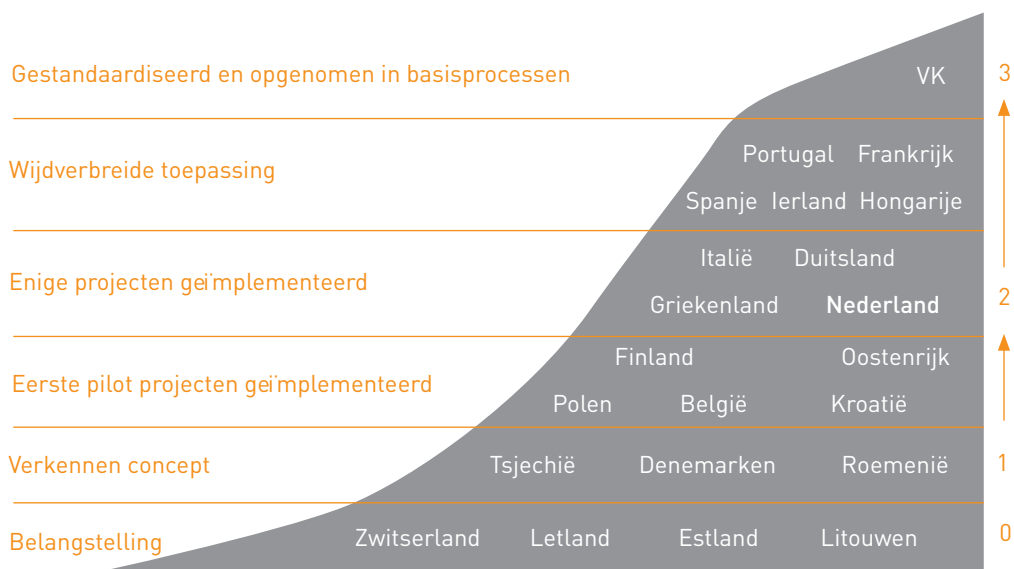
¹⁴ Ministerie van Financiën (1998), Meer Waarde door Samen Werken.

In 2006 is besloten de rol van het Kenniscentrum te veranderen. Het centrum ging op in een nieuwe afdeling PPS en Assetmanagement bij het ministerie van Financiën en houdt zich nu vooral bezig met kennismanagement op het gebied van PPS en ondersteuning van PPS-toepassing in sectoren waar deze tot nu toe moeilijk van de grond kwam. De expertise op het gebied van PPS en de actieve promotie van de toepassing ervan is gebundeld in verschillende centra bij de betrokken instanties: de PPS Kennispool bij Rijkswaterstaat, het Expertisecentrum bij de Rijksgebouwendienst en het Servicecentrum Onderwijs.¹⁵

3.2 Private financiering in internationaal perspectief

Sinds begin jaren negentig is vooral in het Verenigd Koninkrijk een groot aantal infrastructuurprojecten gerealiseerd met behulp van private financiering. Inmiddels passen diverse andere Europese landen, met name Spanje, Frankrijk, en Portugal, PPS toe bij de realisatie van transportinfrastructuur, zowel in combinatie met publieke bekostiging (DBFM) als met private bekostiging. In deze landen wordt ook vaak een actief overheidsbeleid gevoerd voor de toepassing van PPS, en wordt een programmatische aanpak gehanteerd. Bijlage 7 bevat een overzicht van de toepassing van private financiering bij investeringen in weg- en spoorinfrastructuur in een aantal geselecteerde landen.

Figuur 2 bevat een overzicht van de ontwikkeling van PPS in een aantal Europese landen, waaronder Nederland.



Bron: ING, Presentatie voor commissie op 19 februari 2008 (bewerkt)

Figuur 2: PPS-projecten in internationaal perspectief

¹⁵ Zie ook: Ministerie van Financiën (april 2008), Voortgangsrapportage 2007 en Vooruitblik 2008, en: Brief Minister van VenW aan Tweede Kamer van 10 oktober 2007, 'Publiek-Private Samenwerking in Infrastructuur', met kenmerk: RWS/SDG/M&I2007/1564/54433.

In veel Europese landen werd en/of wordt het PPS-beleid voornamelijk gedreven door de mogelijkheid overheidsuitgaven te 'debudgetteren'. Binnen de Europese spelregels voor het bepalen van het EMU-saldo is het namelijk onder bepaalde voorwaarden mogelijk via private financieringsconstructies investeringen te doen zonder dat deze op korte termijn het EMU-saldo belasten.¹⁶ In landen die kampen met een begrotingstekort, zoals Portugal, Frankrijk, Italië, België en Hongarije, is dit een belangrijke motivatie voor het gebruik van PPS, ook in gevallen waarin PPS verder geen meerwaarde heeft.

Toepassing van zulke constructies leidt er wel toe dat toekomstige begrotingen extra worden belast en voor een groter deel worden 'dichtverplicht'. De overheid legt zich immers voor een lange periode vast om beschikbaarheidsvergoedingen te betalen. Intussen is het beleid van de EU en de EU-lidstaten steeds meer gericht op het toepassen van private financiering om meerwaarde te creëren, en steeds minder op de mogelijkheid tot 'debudgetteren'.

3.3 Huidig beleid ten aanzien van private financiering

Het Nederlandse beleid op het gebied van PPS (inclusief DBFM) was vanaf het begin gericht op het realiseren van meerwaarde (value for money). Meerwaarde betekent een betere prijs-kwaliteitverhouding: een beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Het Nederlandse beleid ten aanzien van private financiering is derhalve niet gericht op het 'debudgetteren' van uitgaven voor overheidsinvesteringen. PPS is in Nederland dan ook altijd als een middel gezien, en niet als een doel op zich. Toepassing vindt alleen plaats als daarvan een aantoonbare meerwaarde mag worden verwacht. Deze meerwaarde wordt vastgesteld met behulp van de Publiek-Private Comparator (PPC) en de Publieke Sector Comparator (PSC), die nader worden beschreven in paragraaf 3.4 en bijlage 8.

3.4 Instrumenten voor de beoordeling van private financiering

Om de mogelijke meerwaarde van private financiering in termen van kosten, risico's en eventuele opbrengsten vast te stellen, zijn verschillende instrumenten ontwikkeld:

- **De Publiek-Private Comparator (PPC)** is de vergelijkingsmethodiek om voor- en nadelen op een rij te zetten en daaruit conclusies te trekken voordat het besluit valt al dan niet een PPS-constructie aan te besteden.
- **De Publieke Sector Comparator (PSC)** vergelijkt na de aanbesteding - maar eveneens voordat de beslissing tot het wel of niet toepassen van PPS wordt genomen - de concrete biedingen van private partijen met de kosten en risico's van uitvoering in publiek beheer.

Beide instrumenten bevatten een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel resulteert in een meerwaardepercentage: het percentage besparing dat de PPS-variant oplevert ten opzichte van de traditionele inkoopvariant. Dit percentage heeft alleen

¹⁶ Eurostat (30 augustus 2004), Part IV, 4.2, Long term Contracts between Government Units and Non-government Partners (Public-Private Partnerships).

betrekking op kosten (zowel uitvoeringskosten als voorbereidings- en transactiekosten) en risico's. Een waardering van mogelijke voor- of nadelen van PPS in termen van kwaliteit en tijdige oplevering wordt niet meegenomen.

De financieringskosten zijn echter niet zonder meer doorslaggevend voor de keuze tussen publieke en private financiering. Om een juiste vergelijking te kunnen maken tussen PPS en de traditionele inkoopvariant is ook risicowaardering nodig. Bij private financiering worden de specifieke risico's van het project meegenomen bij het bepalen van de kosten van kapitaal. Bij publieke financiering gebeurt dat niet. De staat leent (met een AAA rating) goedkoop, maar trekt de financiering aan op basis van voorwaarden waarin geen rekening is gehouden met de specifieke risico's. Om tot een juiste vergelijking te komen, moet bij het bepalen van de totale kapitaalkosten bij publieke financiering echter ook de prijs worden meegenomen van de risico's die de overheid draagt.¹⁷ Zowel binnen de PPC als de PSC is risicowaardering daarom een essentieel onderdeel.

Bovendien blijken bij de bepaling van de mogelijke meerwaarde van PPS andere factoren - zoals kwaliteit, kostenbeheersing en tijdstip van oplevering - in de praktijk een belangrijker rol te spelen dan de kapitaalkosten.

De beslissing om al dan niet private financiering toe te passen heeft ook een kwalitatieve kant. Naast het mogelijke meerwaardepercentage is met name de vraag van belang of publieke belangen bij private financiering effectief kunnen worden geborgd. De overheid houdt immers altijd de eindverantwoordelijkheid voor publieke belangen¹⁸, vooral waar het gaat om de kwaliteit, toegankelijkheid, milieu-aspecten, ruimtelijke inpassing van infrastructuur en de relatie tot netwerkmanagement.¹⁹ De overheid zal steeds moeten nagaan of zij deze eindverantwoordelijkheid kan waarmaken als taken worden overgelaten aan private partijen. Hieraan wordt in het kwalitatieve deel van met name de PPC aandacht besteed.

Toepassing van de PPC is verplicht voor alle rijksinfrastructuurprojecten waarvan de investeringssom groter is dan € 112,5 miljoen. Deze grens is gekozen omdat projecten met een investeringssom boven dit bedrag in aanmerking komen voor rijksbekostiging uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.²⁰ Projecten met een kleinere omvang worden vaak bekostigd door decentrale overheden. De grens van € 112,5 miljoen werd enerzijds vastgesteld opdat het rijk deze overheden niet zou opleggen PPS toe te passen. Anderzijds was de gedachte dat bij kleine projecten de PPS-transactiekosten relatief hoog zijn, waardoor PPS niet altijd een zinvolle optie is.

¹⁷ Zie ook Commissie Risicowaardering (2003), Risicowaardering bij Publieke Investeringsprojecten.

¹⁸ Zie ook: M. Lijesen, J. Kolkman & S. Halbesma (2007), Publieke belangen en Weginfrastructuur, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid; P. Wortelboer-Van Donselaar & M. Lijesen (2008), Wikken en Wegen: Het Afwegen van Investerings in Transportinfrastructuur en van de Veranderende Rol van de Overheid, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

¹⁹ Netwerkmanagement houdt in dat de capaciteit van een netwerk als één geheel wordt beheerd en dat het onderhoud van het gehele netwerk, inclusief verkeersmanagement en incidentmanagement, gecoördineerd plaatsvindt.

²⁰ € 112,5 miljoen is de zogenaamde BDU-grens (Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer).

Het gebruik van de instrumenten PPC en PSC sluit aan bij de conclusies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.²¹ Door toepassing van deze instrumenten wordt de transparantie van kosten, risico's en opbrengsten vergroot. Zowel het PPC- als het PSC-instrument wordt verder toegelicht in bijlage 8.

3.5 Private financiering en de rijksbegroting

De overheid bekostigt op dit moment de aanleg en het onderhoud van fysieke infrastructuur bijna geheel uit de algemene middelen (grotendeels à fonds perdu en voor een klein deel via periodieke beschikbaarheidsvergoedingen voor lopende DBFM-contracten). Het rijk werkt met een kasstelsel, waarbij de Tweede Kamer jaarlijks goedkeuring verleent voor de uitvoering van de begroting voor het volgende jaar. Belastingheffing dient als dekking van deze uitgaven.

Infrastructuuruitgaven hebben een bijzondere positie op de rijksbegroting. Kasbudgetten die niet tot besteding komen, mogen in een later jaar worden aangewend. Zo is de onderbesteding op de begroting 2007 van ruim driekwart miljard euro in de Voorjaarsnota 2008 toegevoegd aan de begrotingen van latere jaren. Deze onderuitputting laat zien dat er op korte termijn geen tekort is aan publieke middelen voor de uitvoering van de geplande infrastructuurprojecten. Daarnaast is aan het Infrafonds - in ieder geval tot en met 2020 - een jaarlijkse reële groei toegekend van 2,8 procent.

De over een langere periode beschikbare middelen worden vastgesteld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT²²), dat ook fungeert als instrument voor prioriteitstelling op basis van nut en noodzaak van zowel de aanleg van infrastructuur als gebiedsontwikkeling.

De Nota Mobiliteit bevat het nationale verkeers- en vervoersplan tot 2020.²³ De kosten van de ambities uit deze nota bedragen ongeveer € 80 miljard. In de Nota Mobiliteit heeft het kabinet al inkomsten ter grootte van € 1 miljard ingeboekt uit tolheffing, alsmede € 1,5 miljard aan efficiencyvoordelen van innovatief aanbesteden. Een meer gedetailleerd overzicht van het MIRT en de Nota Mobiliteit is opgenomen in bijlage 4.

Het begrotingsbeleid van het rijk is ingericht volgens de EMU-spelregels en kent uitgavenkaders als belangrijkste beheersinstrument voor de minister van Financiën. Uitgaven voor infrastructuur vallen onder deze uitgavenkaders, ongeacht de vorm van aanbesteding. In de Nederlandse begrotingssystematiek wordt de vorm van aanbesteding pas bepaald nadat budget beschikbaar is op de rijksbegroting.

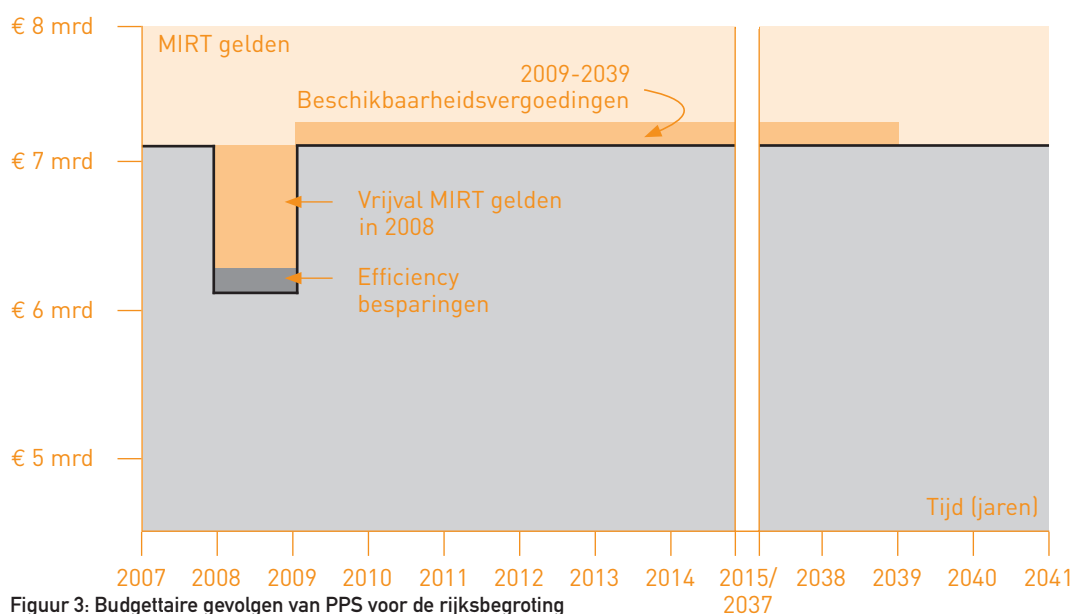
Bij PPS is het kasritme van de betalingen door het rijk echter wezenlijk anders. Het budget voor een infrastructuurproject op de rijksbegroting kan dan worden omgezet in een stroom van jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. In plaats van in één jaar € 1 miljard

²¹ Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), Grote Projecten Uitvergroet: Een Infrastructuur voor Besluitvorming, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29 283, no. 6.

²² Voorheen MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport).

²³ Ministerie van VenW en ministerie van VROM (september 2005), Nota Mobiliteit, Naar een Betrouwbare en Voorspelbare Overheid.

uit te geven, worden dan bijvoorbeeld over een periode van dertig jaar beschikbaarheidsvergoedingen van € 30 miljoen per jaar geboekt. Zonder nadere afspraken zou deze toepassing van PPS tot problemen leiden bij de budgettaire besluitvorming rond de uitgavenkaders. De beschikbaarheidsvergoedingen die in de jaren na oplevering van het PPS-project op de rijksbegroting drukken, zouden het maximum dat aan de uitgaven gesteld is te boven gaan, en daarmee tot ombuigingen elders op de rijksbegroting dwingen. Tegelijkertijd zou, als in een bepaald jaar de à fonds perdu betaling waarvan in de MIRT-raming is uitgegaan, niet doorgaat, een omvangrijk gereserveerd kasbudget vrijvallen. Bij aanwending voor andere uitgaven in dat kasjaar zou per saldo de staatsschuld oplopen. Het bovenstaande is geïllustreerd in figuur 3.



Figuur 3: Budgettaire gevolgen van PPS voor de rijksbegroting

Sinds enkele jaren zijn nadere afspraken van kracht die ervoor zorgen dat deze problemen worden voorkomen. Het is staand kabinetsbeleid om de uitgavenkaders zo aan te passen dat een budgetneutrale omzetting van à fonds perdu budgetten in beschikbaarheidsvergoedingen inpasbaar is (zie bijlage 4). De keuze om PPS toe te passen, interfereert daardoor niet met de jaarlijkse besluitvorming over de begroting.

Staan beleid maakt het bovendien mogelijk de geboekte efficiencywinsten die eventueel behaald worden door toepassing van PPS, binnen hetzelfde beleidsterrein in te zetten voor bijvoorbeeld een hogere projectkwaliteit en/of voor andere projecten. Het voordeel hoeft dus niet te worden ingeleverd bij de minister van Financiën.

4 Standpunt van de commissie

In dit hoofdstuk geeft de commissie haar standpunt over de ontwikkelingen en de stand van zaken rond private financiering en private bekostiging van infrastructuur in Nederland. In paragraaf 4.1 evalueert de commissie het beleid inzake private financiering. Paragraaf 4.2 bevat de evaluatie van de projecten die de afgelopen jaren in Nederland privaat zijn gefinancierd. In paragraaf 4.3 worden de belangrijkste barrières besproken die overwonnen moeten worden bij verdere toepassing van private financiering, zoals de hoge transactiekosten die eraan zijn verbonden. In paragraaf 4.4 komen de investeringsmogelijkheden van institutionele beleggers aan de orde en in 4.5 wordt de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven tegen het licht gehouden.

4.1 Evaluatie van het beleid inzake private financiering

De vragen (1) of de infrastructuurcapaciteit moet worden vergroot, (2) hoe deze infrastructuur ruimtelijk moet worden ingepast en (3) welke kwaliteit infrastructuur moet worden gerealiseerd, vallen buiten de taakopdracht van de commissie. Deze belangrijke vragen behoren tot het domein van de politieke besluitvorming. Een van de onderdelen van deze besluitvorming is de vraag in hoeverre publieke dan wel private financiering moet worden toegepast. Deze vraag maakt wél deel uit van de taakopdracht van de commissie.

De commissie benadert de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van een actiever gebruik van private financiering uit het perspectief van private ‘betrokkenheid’. De ervaring in binnen- en buitenland leert dat private betrokkenheid tezamen met publieke betrokkenheid - niet alleen via het aanwenden van begrotingsgelden, maar ook via het bewaken van de aan infrastructuur verbonden publieke belangen - veelal een beter resultaat oplevert dan een louter publieke aanpak. Met dat betere resultaat doelt de commissie op een betere kwaliteit, die gepaard kan gaan met meer kwantiteit: een groter of eerder gereedgekomen volume aan infrastructuur. Deze private betrokkenheid hoeft niet noodzakelijkerwijs tot uiting te komen in een omvangrijke rol van private financiering. Zonder een financiële component komt private betrokkenheid echter niet of minder efficiënt tot stand. Uit deze benadering volgt dat de commissie niet pleit voor volledig private financiering van infrastructuur. In de meeste gevallen is gemengde publiek-private financiering de passende aanpak.

De commissie onderschrijft hiermee het huidige beleid om bij de keuze voor publieke of private financiering uit te gaan van de vraag of private financiering in specifieke gevallen per saldo meerwaarde creëert. De commissie ziet een belangrijk voordeel van private financiering en PPS in het behalen van ‘value for money’: een betere prijs-kwaliteitverhouding, vooral veroorzaakt door een betere afstemming van kosten en opbrengsten over de hele levensduur van het project. Private financiering heeft dus niet in de eerste plaats een kwantitatieve doelstelling - meer kilometers asfalt - maar moet vooral gericht zijn op het realiseren van een betere kwaliteit infrastructuur tegen minder kosten.

De commissie is van mening dat de kritiepunten van de Rekenkamer ten aanzien van private financiering van infrastructuur, geuit naar aanleiding van de projecten Wijkertunnel en Noordtunnel (zie paragraaf 3.1), in het huidige beleid zijn ondervangen en derhalve niet meer van toepassing zijn.

De commissie is van mening dat in de discussies over de keuze tussen private en publieke financiering te weinig aandacht wordt besteed aan een juiste beprijzing en vergelijking van de risico's. Dit kan leiden tot verkeerde conclusies. Ook publieke partijen dienen bij de beprijzing van risico's zo veel mogelijk gebruik te maken van marktconforme risico-rendementverhoudingen (zie paragraaf 3.4).²⁴

De commissie is van mening dat de gehanteerde instrumenten - PPC en PSC - een goede basis leveren voor de besluitvorming inzake de keuze tussen PPS en publieke vormen van projectrealisatie.

4.2 Evaluatie van privaat gefinancierde projecten

Ervaringen in Nederland

In tabel 1 zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven voor de vier Nederlandse transportinfrastructuurprojecten die tot nog toe als PPS in de vorm van DBFM zijn aanbesteed. De tabel toont de via de PPC en de PSC berekende meerwaarden: de berekende besparingen die DBFM oplevert in termen van kosten en risico's ten opzichte van de traditionele variant (zie ook paragraaf 3.4). Verder is aangegeven of het project binnen de geplande tijd is opgeleverd.

Project	Berekende meerwaarde PPC (percentage meerwaarde PPS t.o.v. niet PPS)	Berekende meerwaarde PSC (percentage meerwaarde PPS t.o.v. niet PPS)	Opmerkingen
HSL-Zuid Infraprovider	NA	5%	Op tijd opgeleverd. ²⁵
A59 Rosmalen-Geffen	Ca. 10%	14%	Op tijd opgeleverd
N31 Nijega - Hemriksein	7%	31% ²⁶	Half jaar eerder opgeleverd
Tweede Coentunnel	5%	Meer dan 10%	Uitvoering nog niet gestart.

Bron: Kennispool PPS, Rijkswaterstaat

Tabel 1: Evaluatie van Nederlandse DBFM-projecten

²⁴ Zie ook het advies van de Commissie Risicowaardering (op. cit.), en Kenniscentrum PPS (2002), Handboek Publieke Sector Comparator.

²⁵ Problemen met het beveiligingssysteem ERTMS, waardoor grote vertraging ontstaat bij het ingebruikstellen van de HSL-Zuid, vallen geheel buiten het DBFM-contract van de HSL-Zuid Infraprovider.

²⁶ De PSC is later nogmaals uitgevoerd, waarbij de ramingen van de traditionele variant werden gecorrigeerd voor hogere marktspanning. Het meerwaardepercentage kwam toen uit op ongeveer 18 procent.

Het valt de commissie op dat de PSC, uitgevoerd na de aanbesteding, steeds een gunstiger uitkomst oplevert dan de PPC. De PPC, die voorafgaand aan de aanbesteding wordt uitgevoerd, lijkt de aantrekkelijkheid van DBFM te onderschatten.

De commissie schrijft de gerealiseerde meerwaarde toe aan de bijdrage die de private sector levert in de vorm van een combinatie van deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid. Tezamen met de financiering leidt deze bijdrage tot een meerwaarde over de levensduur van een project die naar de mening van de commissie een goede aanvulling vormt op de waarde die de publieke sector pleegt te leveren. Onderzoekgegevens en literatuur bevestigen dit.

Meerwaarde van PPS: bevindingen uit de literatuur

Over theorie en praktijk rond de meerwaarde van PPS bestaat een uitgebreide literatuur. Het gaat daarbij om PPS in het algemeen, dus niet alleen met betrekking tot de realisatie van infrastructuur. In deze literatuur wordt een aantal bronnen van mogelijke meerwaarde van PPS aangewezen:²⁷

- PPS vergemakkelijkt de integratie van verschillende activiteiten (ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel exploitatie), waardoor ‘life cycle optimalisaties’ optreden. Een voorbeeld is dat men al bij ontwerp en bouw meer rekening houdt met de onderhoudskosten, waardoor de totale kosten lager uitvallen.
- Via private financiering is het mogelijk risico's ten aanzien van de uitvoering en de prestaties bij private partijen te leggen. Of private partijen hun investering terugverdienen, is bij PPS immers afhankelijk van de kosten die ze maken bij de uitvoering en de opbrengsten die ze genereren via hun prestaties. Dit geeft sterke prikkels voor efficiënte uitvoering en het leveren van goede kwaliteit.

27 Voor de theorie over de meerwaarde van PPS, zie bijvoorbeeld: P. Grout (1997), ‘The Economics of the Private Finance Initiative’, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 53-66; O. Hart, A. Shleifer & R.W. Vishny (1997), ‘The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons’, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1127-1161; O.E. Williamson (1999), ‘Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective’, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 306-342; O. Hart (2003), ‘Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships’, *The Economic Journal*, Vol. 113 (March), pp. C69-C76; J.E. de Bettignies and T.W. Ross (2004), ‘The Economics of Public-Private Partnerships’, *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 135-154; M. Dewatripont & P. Legros (2005), ‘Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer’, *EIB Papers*, Vol. 10, No. 1, pp. 120-145; J. Pouyet & D. Martimort (2006), ‘Build It or Not: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships’, *CEPR Discussion Paper*, No. 5610.

- Doordat private partijen bij PPS verantwoordelijk worden voor een groot en geïntegreerd takenpakket (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en eventueel exploitatie), kan beter gebruik worden gemaakt van specifieke kwaliteiten die in de private sector meer aanwezig zijn dan in de publieke. Zo zal er meer aandacht zijn voor discipline; vanwege het primaat van de politiek bestaat in de publieke sector altijd de kans dat een eerder genomen besluit wordt teruggedraaid. Ook is de besluitvaardigheid van de private sector vaak groter. Daarnaast worden medewerkers scherper aangestuurd: in de private sector werkt men onder andere voorwaarden op het gebied van bijvoorbeeld prestatiebeloning en ontslagbescherming dan in de publieke. Verder bestaat er in de private sector meer expertise in de omgang met financiële risico's en kansen.

Behalve voordelen worden in de literatuur ook nadelen van PPS vermeld. Als belangrijk nadeel worden de hoge transactiekosten genoemd (zie ook paragraaf 4.3 en bijlage 9). Daarnaast wordt een gebrek aan flexibiliteit gesignaleerd: bij PPS is de contractduur vaak lang, terwijl omstandigheden onderhevig kunnen zijn aan sterke veranderingen; het wijzigen van contracten gaat vervolgens gepaard met extra kosten.²⁸ Verder bestaat er vaak scepsis vanwege de mogelijkheid dat de overheid alsnog moet bijspringen in geval van faillissement van het private consortium.

Vooraf in het Verenigd Koninkrijk en Australië, waar al veel ervaring is opgedaan met PPS, zijn onderzoeken gedaan naar de meerwaarde van PPS ten opzichte van traditionele inkoop. Deze studies (waarbij naast de feitelijke uitgaven ook een waardering van de risico's is meegenomen) komen uit op een gemiddelde kostenbesparing van tien tot twintig procent.²⁹

²⁸ Zie bijvoorbeeld National Audit Office (2008), Making Changes in Operational PFI Projects.

²⁹ Het onderzoek van de National Audit Office in het VK - National Audit Office (1999), Examining the Value for Money Deals under the Private Finance Initiative - komt uit op 10 tot 20 procent voor 7 PFI-projecten in het VK. De studie over PFI van Arthur Andersen en Enterprise LSE in opdracht van de UK Treasury Taskforce - Arthur Andersen & Enterprise LSE (2000), Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative - komt uit op 17 procent voor 29 projecten in het VK. Een statistische analyse van 21 PPS-projecten en 33 traditionele projecten in Australië van The Allen Consulting Group in opdracht van Infrastructure Partnerships Australia - The Allen Consulting Group (2007), Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia - komt uit op een gemiddelde besparing van 11 procent voor de periode tussen het tekenen van het contract en de realisatie, en zelfs 31 procent als de periode van start tot realisatie van het project wordt genomen.

Onderzoeken geven ook aan dat budget- en tijdsoverschrijdingen bij PPS-projecten veel minder vaak voorkomen dan bij traditionele inkoopvormen.³⁰ Ook andere algemene evaluaties van PPS zijn overwegend positief.³¹

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het meten van de meerwaarde van PPS methodologisch niet zonder problemen is.³² Verder komt uit algemene evaluaties naar voren dat de toepassing van PPS in bepaalde sectoren (met name transport- infrastructuur, gevangenissen en overheidsgebouwen) veel succesvoller is dan in andere sectoren (ziekenhuizen en scholen). Ook levert het gebruik van PPS bij bepaalde typen projecten (bewezen technologie, geen buitengewone complexiteit) betere resultaten op dan bij andere typen projecten (nieuwe technologie, zeer grote complexiteit).

De ervaringen samengevat

Op basis van de evaluatie in tabel 1 en de overige informatie die de commissie heeft verzameld (zie bijlagen 6 en 10 voor meer details), vat de commissie de Nederlandse ervaringen met privaat gefinancierde projecten als volgt samen:

- Het gaat om een beperkt aantal projecten, waarbij een combinatie is toegepast van volledig publieke bekostiging en gedeeltelijk private financiering (HSL-Zuid Infraprovider, A59, N31, Tweede Coentunnel).
- Deze projecten zijn alle gebaseerd op de DBFM-structuur, waarbij niet alleen private financiering aan de orde is, maar ook integratie van aanleg en onderhoud door private consortia (optimalisatie over de projectlevensduur).
- Bij private financiering van infrastructurele werken treedt minder kostenoverschrijding op dan bij traditioneel aanbestede projecten.³³

30 In een onderzoek van de National Audit Office - National Audit Office (2003), PFI Construction Performance - wordt gesteld dat gemiddeld 78 procent van de onderzochte PFI-projecten in het VK binnen het budget wordt gerealiseerd, en 76 procent op tijd, tegenover 27 respectievelijk 30 procent van de onderzochte traditionele projecten. The Allen Consulting Group (op. cit.) concludeert dat PPS-projecten in Australië met een tijdswinst van gemiddeld 3 procent op de planning worden opgeleverd, waar traditionele projecten de geplande tijdsduur met gemiddeld 24 procent overschrijden. Ook in een onderzoek van Mott MacDonald in opdracht van HM Treasury - Mott MacDonald (2002), Review of Large Public Procurement in the UK - wordt geconstateerd dat PPS-projecten in het VK gemiddeld nauwelijks budget- en tijdsoverschrijdingen kennen, terwijl traditionele projecten gemiddeld overschrijdingen opleveren van enkele tientallen procenten.

31 Commission on Public-Private Partnerships (2001), Building Better Partnerships, Institute for Public Policy Research; G. Allen (2001), 'The Private Finance Initiative', House of Commons Research Paper 01/117; M. Pollitt (2005), 'Learning from UK Private Finance Initiative Experience', in: G. Hodge & C. Greve, The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience, Edward Elgar, pp. 207-230; Cambridge Economic Policy Associates (2005), Public-Private Partnerships in Scotland: Evaluation of Performance; Price Waterhouse Coopers (2006), Delivering the PPP promise: A Review of PPP Issues and Activity.

32 Zie bijvoorbeeld: J. Koppenjan (2008), 'Public-Private Partnerships and Mega-projects', in: H. Priemus, B. Flyvbjerg & B. van Wee, Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation, Edward Elgar, pp. 173-212; P. Edwards, J. Shaoul, A. Stafford & L. Arblaster (2004), 'Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals', Association of Chartered Certified Accountants Research Report No. 84.

33 Zie ook: B. Flyvbjerg, N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003), Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition, Cambridge University Press.

- De projecten zijn tot nu toe op tijd en vaak zelfs (ver) voor de opleverdatum gerealiseerd (zoals ook blijkt uit tabel 1).
- De voordelen van PPS, zoals die blijken uit tabel 1, komen ten goede aan diverse partijen. Bij succesvolle PPS-projecten kunnen private partners een aantrekkelijke risico-rendementverhouding realiseren, doordat ze zich ook op kwaliteit kunnen onderscheiden. De publieke sector bereikt in de praktijk een hogere projectkwaliteit. Ook de gebruiker profiteert: de betrokken infrastructuur is beter van kwaliteit en vaak eerder beschikbaar dan bij traditionele uitvoering, en kent bovendien veelal een vriendelijker onderhoudsregime, waardoor de beschikbaarheid hoger is.
- Het geringe aantal van vier gerealiseerde en twee geplande (zie hieronder) aanbestedingen voor DBFM-contracten steekt schraal af tegen het zeer grote aantal projecten waarvoor PPS - vaak in DBFM-vorm - is geadviseerd of onderzocht. Een analyse van de infrastructuurprojecten waarvoor private financiering is overwogen (zie bijlage 10) levert de volgende bevindingen op:
 - Met name in de periode tot 2002 is private financiering overwogen voor opvallend veel projecten die een bekostigingsprobleem kenden. De gedachte was vaak dat private financiering zou bijdragen aan vermindering van dit probleem.
 - Voor de periode na 2002 valt op dat veel projecten waarvoor toepassing van DBFM is onderzocht, zijn aanbesteed via een innovatief contractmodel zonder private financiering, zoals Design & Construct of een alliantiecontract.³⁴
 - PPS is overwogen voor een groot aantal projecten die onder (mede)verantwoordelijkheid vallen van decentrale overheden, terwijl slechts één project door een decentrale overheid als DBFM is aanbesteed (A59).
- Het jaarlijkse aantal PPS-projecten op de Nederlandse markt (de deal flow) is dusdanig klein dat veel Nederlandse private partijen (verstrekkers van eigen vermogen, verstrekkers van vreemd vermogen en andere marktpartijen die ontwerp, uitvoering en onderhoud voor hun rekening nemen) onvoldoende volume kunnen genereren om op rendabele basis kennis en capaciteit op te bouwen en te behouden.
- De bewustwording van de projectrisico's is sterk toegenomen.

Het valt de commissie op dat de opdrachtgever, meestal Rijkswaterstaat (RWS), in lang niet alle gevallen waarin de PPC een resultaat oplevert dat uitvoering op basis van PPS zou rechtvaardigen, voor deze uitvoeringsvorm kiest. Uit de recent verschenen Voortgangsrapportage PPS³⁵ blijkt dat minder projecten als PPS worden uitgevoerd dan op basis van de PPC-uitkomsten zou mogen worden verwacht. In de Voortgangsrapportage zijn slechts twee nieuwe DBFM-projecten aangekondigd waarvan de aanbesteding medio 2008 moet starten, te weten de A15 Maasvlakte-Vaanplein en de A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal.

³⁴ Bij een Design & Construct contract worden ontwerp en bouw geïntegreerd. Bij een alliantiecontract wordt een uitvoeringsbudget vastgesteld en komen besparingen op dit budget steeds ten goede aan zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever, waardoor er een sterke prikkel is tot kostenbeheersing.

³⁵ Ministerie van Financiën (april 2008), Voortgangsrapportage PPS 2007 en Vooruitblik 2008.

Dit is een beperkt aantal, zeker in verhouding tot de lijst van projecten die het kabinet binnen het MIRT heeft aangewezen voor uitvoering via DBFM.³⁶ Het is denkbaar dat RWS in bepaalde gevallen goede redenen heeft gehad om niet voor DBFM te kiezen, maar deze overwegingen zijn voor de commissie niet voldoende transparant. Het is wenselijk de bestaande praktijk te verbeteren, onder meer door transparante verantwoording van de gemaakte keuzes.

4.3 Barrières voor toepassing van private financiering

Paragraaf 4.2 leidt tot de conclusie dat de recente ervaringen met PPS (inclusief private financiering) in Nederland ondanks kinderziekten overwegend positief zijn, maar dat het aantal infrastructuurprojecten waarbij private financiering wordt toegepast, achterblijft. Dit leidt tot de vraag welke barrières in de weg staan. In deze paragraaf worden die barrières besproken.

Hoge transactiekosten

In vergelijking met de traditionele inkoopvorm worden bij PPS zowel aan publieke als private zijde hoge kosten gemaakt voor voorbereiding, aanbesteding en contractbeheer. In bijlage 9 is een uitgebreide beschrijving van deze transactiekosten opgenomen. De transactiekosten zijn steeds meegenomen bij de vaststelling van de meerwaarde die PPS levert, zoals weergegeven in tabel 1.

De hoge transactiekosten worden veroorzaakt door:

- de ‘aanloopkosten’ van het nieuwe concept DBFM,
- de neiging op projectniveau om steeds nieuwe experimenten en innovaties te introduceren, en daarmee extra risico’s, waardoor de voordelen van standaardisering niet van de grond komen,
- de onvoorspelbaarheid van de publieke doorlooptijden; bij ieder project is op enig moment materiële vertraging opgetreden,
- de gewoonte om drie consortia een ‘Best and Final Offer’ te laten indienen, terwijl internationaal twee consortia de standaard is,

³⁶ In 2005 heeft het kabinet binnen het MIRT voor de periode tot en met 2020 ook een beperkt aantal projecten aangewezen die in aanmerking komen voor DBFM. Wat betreft projecten voor transportinfrastructuur gaat het om:

1. Tweede Coentunnel
2. A4 Delft-Schiedam
3. A2 passage Maastricht
4. A15 Maasvlakte-Vaanplein
5. A4-Zuid (nu geïntegreerd in Project Mainportcorridor Zuid)
6. A2 Utrecht
7. A27 Hooipolder-Lunetten
8. Corridor Schiphol-Almere A6/A9
9. Zuiderzeelijn

Inmiddels is besloten de Zuiderzeelijn niet te realiseren, en de A2 passage Maastricht en de A2 Utrecht te realiseren in een andere (innovatieve) aanbestedingsvorm, zonder private financiering. Voor de A4 Delft-Schiedam, Project Mainportcorridor Zuid en de corridor Schiphol-Almere is de besluitvorming nog niet rond.

- de bij aanbestedende overheden nog steeds bestaande neiging om een te groot deel van de risico's voor rekening te laten komen van de private partners, waardoor de aanbestedingskosten onnodig worden verhoogd met extra juridische advieskosten, onevenredig hoge verzekeringspremies en dergelijke,
- onduidelijkheid bij private partijen over de fiscale behandeling van DBFM-contracten.

Verlaging van de transactiekosten is noodzakelijk om te vermijden dat die een obstakel blijven vormen voor een groter volume van private financiering van infrastructuur (een grotere 'deal flow'). De noodzakelijke maatregelen worden besproken in paragraaf 5.1.

Andere barrières

Welke andere barrières zijn er te overwinnen op weg naar een ruimere toepassing van PPS? Bijlage 11 bevat een gedetailleerd overzicht van de barrières die de commissie heeft geïdentificeerd. Samengevat gaat het om het volgende:

- Overheden hebben vaak een naïef of onjuist beeld van de effecten van private financiering en PPS. Samenwerking met private partijen maakt onrendabele projecten niet opeens rendabel en leidt ook niet vanzelf tot een hoger investeringsbudget.
- Publieke en private partners hebben vaak een verkeerd beeld van elkaars rol, met onderling wantrouwen als gevolg.
- In het Verenigd Koninkrijk - en momenteel ook in landen als Duitsland, Italië en Spanje - neemt de commissie een sterk publiek commitment waar om projecten als PPS te realiseren. De opeenvolgende Nederlandse kabinetten hebben hierop echter veel minder de nadruk gelegd. Er is geen substantiële stroom projecten op gang gekomen.
- Het besluitvormingsproces over infrastructuur in Nederland is onzeker en duurt lang. De commissie constateert met instemming dat het kabinet de aanbevelingen van de commissie-Elverding heeft overgenomen en hoopt dat deze aanbevelingen ook voortvarend worden uitgevoerd.
- Binnen de publieke - en in mindere mate de private - sector bestaat weinig ervaring met private financiering van infrastructuur. De publieke sector heeft moeite om de benodigde kennis te vergaren en vast te houden, waardoor men bij de aanbesteding van nieuwe DBFM-projecten niet voldoende kan terugvallen op opgebouwde kennis en ervaring. Ook is er veelal onvoldoende ervaring en expertise aanwezig om een goede verdeling van projectrisico's te realiseren tussen publieke en private partijen, mede ten gevolge van de snelle uitvoering van de afslankingsoperatie bij RWS, waardoor veel ervaren medewerkers zijn vertrokken (zie ook bijlage 12).
- De heersende cultuur bij VenW, RWS en ProRail draagt niet altijd bij aan een positieve houding ten aanzien van de mogelijke meerwaarde van private betrokkenheid. De commissie constateert met instemming dat binnen deze organisaties op dit punt inmiddels een veranderingsproces is ingezet, maar betwijfelt of dit reeds op alle niveaus is doorgedrongen.
- PPS-contracten zijn ingewikkeld in vergelijking met traditionele contractvormen. Zodra de contracten zijn getekend, hebben publieke en private contractbeheerders de neiging terug te grijpen op de eenvoudiger 'traditionele' vormen.

De commissie constateert dat deze barrières leiden tot een beperkte deal flow en dat ten gevolge van deze beperkte deal flow de transactiekosten relatief hoog blijven (zie bijlage 9).

De commissie stelt vast (zoals ook blijkt uit paragraaf 3.2 en bijlage 7) dat Nederland wat betreft PPS-toepassing bij de realisatie van infrastructuur achterblijft bij andere Europese landen. Zowel publieke als private partijen bevestigen dat het wenselijk zou zijn het aantal PPS-projecten te vergroten.

4.4 Investeringsmogelijkheden voor institutionele beleggers

Infrastructuur: aantrekkelijk voor institutionele beleggers

Beleggingen in infrastructuur kunnen aantrekkelijk zijn voor marktpartijen zowel in binnen- als in buitenland. Vooral institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars zijn bereid vreemd en/of eigen vermogen ter beschikking te stellen. De reden is dat infrastructurele investeringen een langjarige financiering behoeven, waarvan de looptijd aansluit bij de langjarige verplichtingen van deze financiële instellingen. Behalve een redelijk voorspelbare kasstroom kennen zulke investeringen een aantrekkelijk rendement en een overzienbaar risico. Ook het inflatierisico is bij de financiering van infrastructurele projecten beperkt: de inkomsten zijn veelal geïndexeerd, hetzij via een geïndexeerde beschikbaarheidsvergoeding, hetzij via een gereguleerde prijs.

Ondanks deze voordelen voor institutionele beleggers zijn het tot nog toe vooral banken geweest die de Nederlandse PPS-projecten in weg en spoor hebben gefinancierd.

Institutionele beleggers - vooral de vele en grote pensioenfondsen in Nederland - ontbreekt het aan specifieke expertise op het gebied van projectfinanciering, infrastructuur en lokale markten. Ook bestaat er weinig bereidheid om die expertise in eigen huis op te bouwen.

Een actuele ontwikkeling is de opkomst van 'intermediaire' fondsen die onafhankelijk zijn van de institutionele beleggers. Deze partijen - zoals de fondsen van Macquarie Bank, NIB Capital en Dutch Infrastructure Fund - ontvangen geld van institutionele beleggers, investeren dat vervolgens risicodragend in infrastructuur en managen deze investeringen. De commissie beschouwt deze ontwikkeling als positief. De toetreding van deze partijen versterkt de marktwerking, geeft institutionele beleggers de mogelijkheid te investeren in infrastructuur, en vergroot de beschikbaarheid van financiële middelen voor de realisatie daarvan. Wel constateert de commissie dat de substantiële beloningen (fees) die deze intermediaire fondsen vragen, door institutionele beleggers als een belangrijke last worden ervaren, en dat dit voor hen de aantrekkelijkheid van investeringen in infrastructuur vermindert.

Institutionele beleggers doen weinig in eigen land

De commissie constateert verder dat het omvangrijke vermogen van de Nederlandse pensioenfondsen, voor zover belegd in infrastructuur, op dit moment in andere landen dan Nederland terecht komt. Andersom wordt de private financiering in Nederlandse projecten nauwelijks verzorgd door Nederlandse pensioenfondsen.

De commissie meent dat actieve deelname van institutionele beleggers kan bijdragen aan optimalisering van de totstandkoming van infrastructuur. Ook hier gaat het niet alleen om de hoeveelheid geld. Van belang is dat pensioenfondsen in staat zijn echt lang geld te verschaffen: over een periode van dertig tot vijftig jaar. Bovendien leidt een groter aanbod van geld nu eenmaal tot andere marktverhoudingen: meer concurrentie voor de beleggers en dus lagere renteniveaus. Deze kwestie is juist in ons land zo belangrijk omdat Nederlandse institutionele beleggers - vooral pensioenfondsen, maar ook verzekeringsmaatschappijen - veel geld te beleggen hebben.

Dat institutionele beleggers niet actief zijn, komt niet voort uit een 'principiële' bezwaar tegen het financieren van infrastructuur, maar uit bedrijfsmatige afwegingen. Pensioenfondsen hebben tot taak de financiële belangen van hun pensioengerechtigden optimaal te behartigen. De commissie meent dan ook dat motieven van 'nationaal belang' of 'oranjevoel' geen rol behoren te spelen bij het beoordelen van de afwezigheid van deze beleggers. Actieve deelneming aan de financiering van infrastructuur in Nederland moet voldoende aantrekkelijk zijn naar de maatstaven van rendement en risicorendementverhouding die deze instellingen zelf hanteren.

De commissie verstaat de condities waaronder grote institutionele beleggers grootschalig in Nederlandse infrastructuur zouden willen investeren, als volgt:

- het beleggen van grote bedragen ter hoogte van tenminste € 2 miljard,
- op een termijn van tenminste dertig jaar,
- in projecten waarbij bewezen technologie wordt toegepast,
- niet in een groot aantal kleinere, losse projecten die veel afzonderlijke managementbeslissingen en administratie vergen, maar in een aantal projecten tegelijk, waardoor risicospreiding en schaalvoordeel wordt bereikt, met als gevolg lagere kosten dan in de huidige versnipperde aanpak,
- bij voorkeur niet als enige instelling, maar tezamen met een klein aantal andere grote institutionele beleggers met een (zeer) lange-termijnbenadering, uit binnen- en/of buitenland, die elk voor € 1 miljard of meer participeren³⁷,
- bij voorkeur met een element van indexering van rente en/of rendement op basis van de inflatieontwikkeling.

De commissie heeft bestudeerd of het mogelijk is met financieringsvormen te komen die zo veel mogelijk voldoen aan dit pakket van 'eisen', en die daarnaast een maatschappelijke meerwaarde kunnen opleveren. Het gaat immers niet alleen om een grotere omvang van

³⁷ Met een groot aantal beleggers zal het in de praktijk lastig zijn overeenstemming te bereiken. Anderzijds heeft een opzet met slechts één grote belegger het nadeel - naast het aspect van gebrek aan risicospreiding - dat de indruk zou kunnen ontstaan van een geprivilegieerde relatie met de overheid.

de beschikbare private financiering, maar ook om bijvoorbeeld lagere financieringskosten of meer prikkels tot efficiënte realisatie en beheer van infrastructuur. De commissie heeft een aantal concrete modellen onderzocht om institutionele beleggers meer te betrekken bij investeringen in infrastructuur. Deze modellen vertonen onderling duidelijke verschillen, maar hebben met elkaar gemeen dat ze gebaseerd zijn op een samenwerking tussen institutionele beleggers en de rijksoverheid in de vorm van een op te richten fonds. Een uitgebreide beschrijving van de onderzochte modellen is te vinden in bijlage 14.

In hoofdstuk 5 verwijst de commissie naar een aantal modellen die zij na een eerste inschatting als kansrijk beschouwt. Het is uiteindelijk aan de betrokken partijen - de rijksoverheid en de grote pensioenfondsen - om te bepalen welk model zij het meest aantrekkelijk vinden. Voor een definitief oordeel is het echter beslist noodzakelijk de modellen verder uit te werken en te doordenken. Dan dient nader te worden gespecificeerd hoe optimaal gebruik gemaakt kan worden van de voordelen van financiering door institutionele beleggers, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheden om de publieke belangen te borgen die met de realisatie en het beheer van infrastructuur gemoeid zijn.

Om te bevorderen dat er praktische voortgang wordt gemaakt, adviseert de commissie dat de ministeries van VenW en Financiën spoedig en gezamenlijk het initiatief nemen om de merites van deze modellen eerst intern te beoordelen en daarna een aantal institutionele beleggers te benaderen om te onderzoeken of overeenstemming mogelijk is over een voor beide kanten aantrekkelijke opzet. De commissie hoopt dat zowel de betrokken ministeries als de grote Nederlandse pensioenfondsen bereid zijn eventueel bestaande terughoudendheid of argwaan terzijde te schuiven en dit belangrijke onderwerp open en constructief te benaderen, zodat er draagvlak ontstaat voor een positieve en nieuwe aanpak.

4.5 Concurrentiepositie van Nederlandse aannemers, ontwikkelaars en banken

De internationale ontwikkeling van PPS en private financiering brengt een verandering teweeg bij zowel Nederlandse aannemers en ontwikkelaars als Nederlandse banken. Bouwondernemingen en projectontwikkelaars investeren in de ontwikkeling van kennis en kunde die benodigd is voor het winnen van aanbestedingen op basis van PPS. Ook buiten Nederland begint een klein aantal grote Nederlandse bouwers en ontwikkelaars een positie op te bouwen voor dit type geïntegreerde contracten. Toch blijft het aandeel van die bouwers en ontwikkelaars op de internationale PPS-markt naar verhouding nog beperkt. Voor de Nederlandse banken geldt dit wellicht in nog sterkere mate. Zowel binnen als buiten Nederland beginnen banken een positie op te bouwen (als arranging bank en als financierende bank), maar hun positie op de PPS-markt blijft minder sterk ontwikkeld dan op grond van hun omvang mag worden verwacht.

De commissie ziet in de EU een groeiemarkt voor PPS en private financieringsprojecten. Als de Nederlandse markt zich sterker ontwikkelt, zal de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bouwbedrijven, ontwikkelaars en banken naar verwachting worden versterkt.

5 Aanbevelingen voor de weginfrastructuur

In dit hoofdstuk geeft de commissie haar visie en aanbevelingen ten aanzien van de toepassingsmogelijkheden van private financiering en private bekostiging in de weginfrastructuur. De commissie verwijst daarbij naar een aantal modellen voor het betrekken van institutionele beleggers bij investeringen in infrastructuur die zij als kansrijk beschouwt.

In paragraaf 5.1 gaat de commissie in op private financiering van weginfrastructuur bij publieke bekostiging van deze infrastructuur. Paragraaf 5.2 gaat over private financiering en bekostiging na invoering van de kilometerprijs. In paragraaf 5.3 bespreekt de commissie de prioriteitstelling van projecten bij toepassing van private bekostiging.

5.1 Private financiering bij publieke bekostiging

Deze paragraaf bevat de visie en de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot private financiering in geval van publieke bekostiging van weginfrastructuur.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de prijs-kwaliteitverhouding
- de snelheid van realisatie
- het volume van de weginfrastructuur

Prijs-kwaliteitverhouding

Op basis van de evaluatie in hoofdstuk 4 is de commissie van mening dat private financiering kan bijdragen aan het realiseren van betere weginfrastructuur door frequentere toepassing van PPS in de vorm van het DBFM-model. Het gaat daarbij om projecten waarvan de publieke bekostiging is voorzien in met name het MIRT. De commissie ziet vooral voordelen in het combineren van de financiering met ontwerp, bouw en onderhoud, waarbij een optimale afstemming tussen investering, beschikbaarheid en onderhoud mogelijk is.

Teneinde de toepassingsmogelijkheden van DBFM voor weginfrastructuurprojecten te vergroten, adviseert de commissie:

- de transactiekosten te verlagen,
- bestaande barrières te verwijderen,
- de deal flow te vergroten.

Concreet adviseert de commissie hierbij de volgende maatregelen:

Verlaging van transactiekosten

1. Verdere standaardisering van contracten en aanbestedingsdocumenten, inclusief:
 - het bieden van goede bescherming aan private partijen tegen de risico's van tussentijdse - niet in het contract voorziene - beleidswijzigingen, in de vorm van volledige vergoeding door de verantwoordelijke overheid van de schade die private partijen ten gevolge van deze beleidswijzigingen ondervinden,
 - het inbouwen van flexibiliteit, met name om aanpassingen te kunnen aanbrengen als in de toekomst AbvM wordt geïntroduceerd.
2. Beperking van het aantal experimentele (dus van het standaardcontract afwijkende) aanbestedingen.
3. Vermindering van het aantal consortia dat een 'Best and Final Offer' indient van de op dit moment gebruikelijke drie naar twee. De commissie adviseert de huidige aanbestedingspraktijk zodanig aan te passen dat het aantal biedende partijen eerder in het aanbestedingsproces wordt verminderd en de 'due diligence' kosten slechts ten laste komen van de winnende bieder. De commissie acht dit mogelijk zonder de marktwerking aan te tasten.
4. Bij de aanbesteding gebruik maken van een risicoallocatie op basis van het criterium dat private partners in de gelegenheid moeten zijn de aan hen toegewezen risico's daadwerkelijk te beoordelen en te beheersen (zie ook bijlage 12).
5. Standaardisering van de fiscale behandeling van DBFM-contracten voor weginfrastructuur (mogelijk bij verdere standaardisering van contracten en aanbestedingsdocumenten), en vergroting van de transparantie en de openbare toegankelijkheid van deze fiscale behandeling, bijvoorbeeld via het reeds bestaande DBFM/O-loket bij de Belastingdienst. Zie ook bijlage 13.

Verwijdering van barrières

6. Meer continuïteit bevorderen bij het opbouwen van expertise en een beter kennismanagement, vooral bij de aanbestedende overheden.
7. Bij decentrale overheden meer bekendheid geven aan de optie van DBFM en de mogelijke voordelen daarvan. Decentrale overheden ook betere ondersteuning bieden door het beschikbaar stellen en gratis toegankelijk maken van de opgebouwde kennis, door het Kenniscentrum PPS bij het ministerie van Financiën te revitaliseren.

Vergroting van de deal flow

8. Verlaging van de grens voor verplichte toepassing van de PPC, waardoor een groter aantal projecten in aanmerking komt voor uitvoering op basis van DBFM. De huidige grens is in het verleden tot stand gekomen, uitgaande van een bepaald niveau van transactiekosten. Deze grens zou omlaag kunnen na introductie van de standaard aanbestedingsleidraad en standaardcontracten. De commissie ziet mogelijkheden om het huidige grensbedrag met ongeveer de helft te verlagen. Ook projecten die onder de BDU-grens vallen, en derhalve door decentrale overheden worden gerealiseerd, moeten dan een verplichte PPC-toets ondergaan.
9. Vergroting van de kans dat daadwerkelijk voor DBFM wordt gekozen als de PPC in het voordeel van DBFM uitvalt (zie ook paragraaf 4.2 en bijlage 8). Met het oog hierop

adviseert de commissie actuele informatie over lopende en aanstaande PPC-toetsen openbaar beschikbaar te maken. Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven wat de uitkomsten zijn en, indien er wel aangetoonde meerwaarde is maar geen keuze voor PPS wordt gemaakt, waarom deze beslissing precies genomen wordt. In aanvulling daarop is het wenselijk door middel van een PPC-review te controleren of de opstellers wel-overwogen te werk zijn gegaan. Zie verder bijlage 8.

Verder ziet de commissie de volgende mogelijk aantrekkelijke uitbreidingen van het DBFM-concept:

- contractuele integratie van weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling,
- oprichting van een regionaal PPS-fonds ten behoeve van decentrale overheden,
- aanbesteding van een deel van de private financiering voor een cluster van projecten via een DBFM-fonds,
- oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds.

Hieronder licht de commissie deze voorstellen achtereenvolgens toe.

Contractuele integratie van weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling

De baten van investeringen in infrastructuur zullen voor een deel neerslaan in de prijs van grond en vastgoed in de omgeving. Het is goed mogelijk deze (extra) inkomsten uit omliggende grond- en vastgoedexploitaties (voor zover de gebiedsontwikkeling past binnen de bevoegdheid van aanbestedende overheden om de ruimte te ordenen) ten goede te laten komen aan de investering in infrastructuur. Combinaties tussen investeringen in infrastructuur en gebieds- en knooppuntontwikkeling komen in Nederland dan ook geregeld voor. Voorbeelden zijn de Zuidas en de A2 Maastricht.

De commissie ondersteunt de contractuele integratie van weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling. Mogelijke voordelen van deze integratie liggen enerzijds in de synergie tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling, anderzijds in de vermindering van de publieke kosten voor de realisatie van infrastructuur. De bijdrage van gebiedsontwikkeling aan de private bekostiging van infrastructuur blijft in het algemeen echter beperkt tot tien à vijftien procent van de totale investeringssom.

Overigens is de commissie van mening dat het combineren van infrastructuur en gebiedsontwikkeling aantrekkelijker wordt naarmate de besluitvorming rond infrastructuurprojecten en ruimtelijke projecten voortvarender verloopt. Bij de huidige lange duur van planprocessen leidt een combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling al snel tot extra hoge transactiekosten.

De commissie adviseert de contractuele integratie van zulke complexe combinatieprojecten te faciliteren door het uitwerken en standaardiseren van een variant op het DBFM-model, namelijk 'DBFM inclusief gebiedsontwikkeling'.

Het ontwikkelen van een dergelijke standaard zal helpen om de huidige complexiteit bij dit soort projecten beter te beheersen.

Oprichting van een regionaal PPS-fonds ten behoeve van decentrale overheden

De commissie ziet ook voordelen in het realiseren van infrastructuurprojecten en het leveren van beschikbaarheid via een regionaal PPS-fonds. In het Verenigd Koninkrijk wordt een dergelijk fonds al benut voor onder andere kleinschalige projecten in de gezondheidszorg. In België is een vergelijkbare structuur in de maak voor schoolgebouwen. Voor zover de commissie bekend, is er nog geen ervaring beschikbaar met de financiering van infrastructuur.

De commissie ziet de werking van een dergelijk fonds als volgt:

- De rijksoverheid besteedt, in samenwerking met decentrale overheden, de gezamenlijke financiering (de 'F') van een cluster van DBFM-projecten aan.
- Resultaat van de aanbesteding is een contract tussen het rijk, decentrale overheden en een fonds waarin een of meer investeerders participeren. Dit fonds committeert zich financiering te verschaffen voor een cluster van toekomstige DBFM-contracten. Het contract tussen de overheden en het fonds specificiert onder andere de totale omvang van het fonds (vaak zeer omvangrijk, in België bijvoorbeeld € 2 miljard), de risicoverdeling en de financiële voorwaarden.
- Voor specifieke kleine projecten besteedt een decentrale overheid in samenwerking met de rijksoverheid een afzonderlijk DBFM-contract aan. Anders dan bij een 'normaal' DBFM-contract hoeft een private bieder voor het specifieke kleine project dan niet zelf een financier te zoeken. In plaats daarvan legt de aanbestedende overheid hem op om de financiële middelen te verkrijgen bij het fonds, op basis van de voorwaarden die contractueel met het fonds zijn overeengekomen. De op die manier gecontracteerde DBFM-exploitant sluit dan een contract met het fonds voor de inbreng van financiële middelen.

De commissie acht een dergelijk fonds vooral veelbelovend voor het toepassen van private financiering bij kleinere projecten, waarvan de investeringssom onder de grens ligt waarbij verplicht de PPC moet worden uitgevoerd (op dit moment € 112,5 miljoen, maar de commissie adviseert om deze grens te verlagen tot ongeveer de helft van dit bedrag). Op individuele basis zijn de transactiekosten dan te hoog, maar door projecten te combineren worden deze kosten verlaagd. Daarmee worden de voordelen van projectfinanciering ook haalbaar voor kleinere projecten. Dit kan vooral interessant zijn voor decentrale overheden. De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) kan hierbij wellicht een coördinerende of adviserende rol spelen.

Grotere projecten, boven de verplichte PPC-grens, zouden niet via zo'n regionaal PPS-fonds moeten worden gefinancierd. Het gebruik van zo'n fonds leidt namelijk wel tot verlaging van transactiekosten, maar beperkt ook de mogelijkheden om de creativiteit van de private sector bij het realiseren van individuele projecten te benutten.

Private financiering van een cluster van projecten via een DBFM-fonds³⁸

Eén van de modellen die de commissie heeft onderzocht om institutionele beleggers te betrekken bij investeringen in Nederlandse infrastructuur, is de oprichting van een DBFM-

³⁸ Zie ook Model 1 in bijlage 14. In deze bijlage is een overzicht opgenomen van alle modellen die de commissie heeft bestudeerd.

fonds. Op dit moment worden DBFM-projecten deels privaat en deels publiek gefinancierd. De commissie meent dat hieraan een interessante variant kan worden toegevoegd, waarbij het rijk via een aanbesteding de markt uitnodigt een DBFM-fonds op te richten. Dit DBFM-fonds verschaft dan lang vreemd vermogen voor een gedeelte van de projectfinanciering van een cluster van vijf à tien DBFM-projecten - namelijk dat gedeelte van de totale financiering dat op dit moment publiek wordt gefinancierd.³⁹ Aan het deel dat nu al door private financiers wordt gefinancierd, verandert in principe niets. Het vreemd vermogen uit het DBFM-fonds fungeert als additionele, relatief aantrekkelijke financiering - met een lagere rente dan de bestaande private financiers berekenen - die 'meelift' met het 'activisme' van private financiers. Private financiers zijn immers vaak nauw betrokken bij het management van een DBFM-project.

Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich - waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers - inschrijven voor de aanbesteding. Noodzakelijk is hierbij dat het rijk, voorafgaand aan de aanbesteding van de investering in het DBFM-fonds, een hoogwaardig bidboek samenstelt, waarin wordt aangegeven voor welke DBFM-projecten financiering wordt gevraagd en waarin alle relevante informatie over deze projecten wordt verstrekt.

Uiteraard worden de financiële middelen door institutionele beleggers tegen marktconforme voorwaarden verschaft. Het rendement op die financiële middelen is echter een reflectie van de grotere omvang, de betere risicospreiding en de lagere managementkosten van beleggingen in een DBFM-fonds. Bovendien zal het DBFM-fonds aanzetten tot het verlagen van de transactiekosten en tot verdere standaardisering.

Oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds⁴⁰

De commissie ziet ook kansen in een ander model om institutionele beleggers te betrekken bij investeringen in infrastructuur. Op wat langere termijn zouden de ervaringen met het hierboven beschreven DBFM-fonds kunnen worden gebruikt voor de oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds. Net als het DBFM-fonds krijgt dit fonds het recht een deel van het vermogen te verschaffen voor de financiering van een cluster van DBFM-projecten. Om twee redenen gaat dit model echter verder dan het model met het DBFM-fonds:

- Het Infrastructuur Realisatiefonds verstrekt niet alleen financiering voor individuele projecten, maar is daarnaast ook verantwoordelijk voor het tot realisatie brengen van die projecten, nadat daartoe politiek is besloten. Dit betekent dat het fonds ook de uitwerking van het project, het aanvragen van vergunningen, de aanbesteding en het verdere contractbeheer voor zijn rekening neemt.
- Anders dan bij het DBFM-fonds zal de staat mede-aandeelhouder zijn in het Infrastructuur Realisatiefonds.

³⁹ Voorbeeld: Voor de realisatie van de Tweede Coentunnel financiert het rijk zo'n 20 procent van de investering, in de vorm van een eenmalige betaling bij oplevering aan de DBFM-operator. De overige 80 procent financiert de DBFM-operator via projectfinanciering bij banken. Na oprichting van een DBFM-fonds zou dit fonds de 20 procent kunnen financieren; de overige 80 procent zou de verantwoordelijkheid blijven van de DBFM-operator.

⁴⁰ Zie ook Model 2 in bijlage 14.

Het rendement dat het Realisatiefonds op de financiering van projecten kan behalen, is dan een sterke prikkel om projecten zo snel mogelijk tot een eind te brengen. Deze prikkel kan eventueel nog worden aangevuld met een bonusbetaling vanuit de overheid zodra een project tot realisatie komt. Op deze manier zal de doorlooptijd vanaf het politieke besluit over een project tot aan de realisatie - op dit moment twee tot drie jaar⁴¹ - significant worden bekort.

Als mede-aandeelhouder in het Realisatiefonds zal de staat een deel van de investering voor zijn rekening nemen. Via dit aandeel kan de rijksoverheid invloed uitoefenen op het fonds. Daarnaast geeft de overheid de (institutionele) beleggers op die manier het 'comfort' dat ook zij er belang bij heeft dat het fonds goed presteert. Beleggers krijgen daardoor het vertrouwen dat de overheid grote beleidswijzigingen die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor het fonds, alleen zal doorvoeren als dat strikt noodzakelijk is. Een deel van de belegging in het Infrastructuur Realisatiefonds wordt door het rijk aanbesteed. Net als bij het DBFM-fonds gaat het daarbij om een cluster van een aantal - zeg vijf à tien - projecten. Voorafgaand aan de aanbesteding zal in een bidboek worden aangegeven om welke projecten het gaat, waarbij ook steeds alle relevante informatie over deze projecten wordt verstrekt.

Snelheid van realisatie

De commissie ziet mogelijkheden om de meerwaarde van PPS niet alleen aan te wenden voor hogere kwaliteit of meer projecten, maar ook voor een snellere realisatie van weginfrastructuur. Een tempoversnelling kan worden bereikt door de begrotingsregel inzake budgetneutrale inpassing van PPS ruimer toe te passen.

Het kabinet heeft deze regel tot nu toe alleen toegepast zoals beschreven in paragraaf 3.5, waarbij beschikbaarheidsvergoedingen pas aanvangen na het moment waarop het oorspronkelijke budget beschikbaar is. De commissie adviseert om het eveneens mogelijk te maken dat beschikbaarheidsvergoedingen al vóór dit moment aanvangen (dus eerder dan nu het geval is). Daardoor moet het naar het oordeel van de commissie mogelijk zijn op korte termijn al te starten met de voorbereiding van projecten die in het huidige MIRT pas na de lopende kabinetsperiode zijn voorzien.

Voorbeeld van een dergelijke aanpak is de A59. Dit project is ongeveer tien jaar eerder gerealiseerd dan op basis van de prioriteitstelling door het rijk binnen het MIRT mocht worden verwacht, doordat de regio zelf de voorfinanciering voor haar rekening heeft genomen. De regio heeft deze voorfinancieringskosten deels kunnen afdekken met behulp van de meerwaarde die werd gegenereerd door de toepassing van PPS. De rijksbegroting wordt door toepassing van deze 'A59-structuur' niet extra belast, doordat niet-rijkspartijen - decentrale overheden of de private sector - de voorfinanciering bekostigen.

De commissie ziet als aanvullende mogelijkheid dat ook de rijksoverheid kan kiezen voor versnelde uitvoering van projecten binnen het MIRT, waarbij de voorfinanciering wordt bekostigd door de te realiseren meerwaarde. De begrotingstechnische details van deze versnellingsvarianten zijn opgenomen in bijlage 15. Het rijk dient er daarbij wel voor te waken toekomstige begrotingen niet te zeer 'dicht te verplichten'. Toekomstige generaties politici moeten hun eigen prioriteitstelling kunnen maken.

⁴¹ Zie: Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (april 2008), Sneller en Beter.

Binnen de totale begroting van het Infracfonds voor 2008 bedraagt het aandeel van de beschikbaarheidsvergoedingen over lopende PPS-projecten ongeveer vijf procent. Bij een verhoging naar bijvoorbeeld twintig procent blijft er - uitgaande van de huidige meerjarencijfers - op een totaal van ruim € 9 miljard jaarlijks € 7,5 miljard beschikbaar voor à fonds perdu publieke bekostiging via het Infracfonds. De commissie is van mening dat een dergelijke verhouding acceptabel is.

Volume van de weginfrastructuur

Zoals hierboven aangegeven, verwacht de commissie dat ruimere toepassing van PPS-structuren mogelijkheden biedt om infrastructuur sneller en tegen een betere prijs-kwaliteitverhouding beschikbaar te krijgen. Op basis van recente ervaringen in binnen- en buitenland (zie paragraaf 4.2) acht de commissie de kans aanzienlijk dat ook financiële voordelen mogen worden verwacht. Als bij PPS-projecten een meerwaarde wordt gerealiseerd van 10 procent (wat op basis van tabel 1 mogelijk lijkt), kan een pakket aan PPS-projecten van bijvoorbeeld € 10 miljard een waarde van € 1,0 miljard opleveren.⁴² Deze meerwaarde kan worden aangewend voor een hogere projectkwaliteit of versnelde uitvoering, maar ook voor vergroting van het aantal projecten binnen de bestaande budgettaire kaders, en randvoorwaarden van ruimte en milieu.⁴³

Deze uitbreiding van het aantal projecten kan ten goede komen aan weg-, maar ook aan spoorinfrastructuur (binnen de kaders van het huidige MIRT). Deze voordelen hoeven immers niet louter te worden aangewend in dezelfde sector waarin ze zijn ontstaan. Ook het openbaar vervoer kan dus profiteren van de voordelen van PPS-financiering.

5.2 Private financiering en bekostiging na invoering van de kilometerprijs

Is extra private bekostiging nodig?

In de discussies over mobiliteit, infrastructuur en de bekostiging daarvan, waaronder private bekostiging, heerst onduidelijkheid over de vraag of er nu wel of niet voldoende bekostiging beschikbaar is om de gewenste infrastructuur voor weg en spoor aan te leggen. Anders gezegd: in hoeverre is het wenselijk dat de publieke en/of de private sector voor extra bekostiging zorgt?

42 Opgemerkt dient te worden dat in de Nota Mobiliteit al voor € 1,5 miljard aan besparingen vanwege 'innovatief aanbesteden en Publiek-Private Samenwerking' is opgenomen.

43 Binnen het bestaande budgetsysteem bestaat een prikkel om de meerwaarde aan te wenden voor hogere projectkwaliteit, doordat er met vaste projectbudgetten wordt gewerkt. Naar de mening van de commissie is dit slechts een van de manieren waarop de meerwaarde van PPS kan worden aangewend. De commissie constateert dat er spanning kan bestaan tussen enerzijds de huidige neiging om de meerwaarde te besteden aan een hogere projectkwaliteit, en anderzijds de in de Nota Mobiliteit ingeboekte besparingen vanwege innovatief aanbesteden en toepassing van PPS (wat aanwending voor een groter aantal projecten impliceert) en de door de commissie voorgestelde aanwending voor versnelling.

Zoals beschreven in paragraaf 3.5 kende het Infrafonds eind 2007 een onderuitputting van ruim driekwart miljard euro, nadat ook in voorgaande jaren sprake was van onderuitputting. Deze onderuitputting is verrassend en verontrustend, in het licht van de tekortschietende capaciteit bij weg en spoor. De belangrijkste verklaring ligt in de ernstige vertragingen in besluitvorming en uitvoering van geplande werken waarvoor begrotingsgelden beschikbaar zijn in het MIRT. Vergunningen en juridische procedures nemen veel tijd.

Daarnaast is er een gebrek aan politieke en ambtelijke slagvaardigheid. De commissie moedigt RWS dan ook aan zijn ingezette veranderingsproces om tot meer slagkracht en ondernemerschap te komen, krachtig voort te zetten.

Verder lijden de technisch en juridisch ingewikkelde infrastructuurprojecten onder een gebrek aan specialistische deskundigheid en ervaring bij de betrokken overheidsorganisaties, mede vanwege onvoldoende continuïteit in personele bezetting en een sterke afhankelijkheid van externe consultants. De commissie betwijfelt of die overheidsorganisaties op dit moment voldoende zijn toegerust om hun zware taken inzake de realisatie, het onderhoud en het beheer van infrastructuur, optimaal te verrichten.

Dit alles mag echter geen reden zijn om de problematiek van de beschikbaarheid van bekostiging terzijde te schuiven. Als de genoemde procedureel-juridische obstakels hopelijk over enige tijd aanzienlijk in betekenis zijn verminderd, zal de onderuitputting snel kunnen verdwijnen. Het stuwmeer aan vertraagde projecten is immers niet groot ten opzichte van de totale jaarlijkse omvang van de infrabegroting. Spoedig zal dan een situatie ontstaan waarin niet voldoende bekostiging beschikbaar is om infrastructuurprojecten uit te voeren met de snelheid die de samenleving wenst. Waarna de vraag zich aandient of een aanzienlijke vergroting van de beschikbare gelden via private bekostiging een oplossing biedt.

Rol van ABvM

Bij de beantwoording van deze vraag speelt de introductie van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (ABvM) een belangrijke rol. Het kabinet heeft besloten tot een betalingssysteem voor weggebruik op basis van daadwerkelijk gereden kilometers. De weggebruiker gaat een kilometerprijs betalen, afhankelijk van plaats en tijd. Het kabinet hanteert voor de invoering een tijdpad dat start met invoering van de kilometerprijs voor vrachtvervoer in 2011, gevolgd door stapsgewijze introductie voor personenauto's in de jaren daarna. Volledige invoering is voorzien in 2016. Met de invoering van de kilometerprijs wordt een proces in gang gezet van omzetting van de vaste autobelastingen in variabele bijdragen. Hoewel het heffen van een kilometerprijs in algemene zin neerkomt op een vorm van private bekostiging van het Nederlandse wegennet in zijn totaliteit, is het geen private bekostiging van een specifiek project: de opbrengsten komen immers niet ten goede aan een bepaald project, maar aan het Infrafonds. Meer details over ABvM zijn vermeld in bijlage 16; in bijlage 17 is een overzicht opgenomen van de geldstromen bij private financiering voor en na invoering van ABvM.

Behalve in een kilometerprijs voorziet het wetsontwerp Wijziging WBM (zie bijlage 16) in de mogelijke invoering van onder andere de versnellingsprijs en tolheffing. De versnellingsprijs is een plaatselijke en tijdelijke verhoging van de kilometerprijs die

het mogelijk maakt versnelde realisatie van infrastructuur te bekostigen. Tolheffing maakt het mogelijk gebruikers direct voor (nieuwe) infrastructuur te laten betalen. Tol dient een herkenbaar doel, namelijk realisatie van specifieke stukken infrastructuur ten behoeve van particuliere weggebruikers die nu nadeel ondervinden van vertragingen bij knelpunten. De tolheffing wordt beëindigd zodra de bekostiging voltooid is.

De commissie acht een combinatie van kilometerprijs en tolheffing slechts in beperkte mate mogelijk. Ten eerste vergt deze combinatie een nadere wijziging van de WBM. Ten tweede - en dat is inhoudelijk en politiek de belangrijkste beperking - heeft het kabinet beloofd dat de kosten voor de gemiddelde automobilist door invoering van ABvM niet zullen stijgen. Invoering van tolheffing bovenop de kilometerprijs zou de indruk kunnen wekken dat de automobilist toch meer betaalt. In dat geval zouden echter appels met peren worden vergeleken; het gaat immers om twee verschillende soorten betaling.

De politiek kan dit perceptieprobleem alleen geloofwaardig oplossen door vanaf het begin duidelijk te maken dat het bij tolheffing gaat om een additioneel aanbod van weginfrastructuur dat dient om knelpunten op te lossen. De weggebruiker is dus voor de oorspronkelijk geplande hoeveelheid weg niet méér kwijt dan hij voorheen aan belasting betaalde, maar betaalt in de vorm van tol een extra bijdrage ten behoeve van extra infrastructuur op specifieke knelpunten.

Het kabinet heeft in de Nota Mobiliteit al inkomsten ter grootte van € 1 miljard uit private bekostiging via tolheffing ingeboekt. De commissie acht de kans klein dat tolinkomsten meer dan dit bedrag zullen bijdragen aan de bekostiging van weginfrastructuur.

De commissie concludeert uit het bovenstaande het volgende:

- Om de twee soorten weg en de twee soorten bekostiging goed te onderscheiden, dient tol niet te worden gedefinieerd en gepresenteerd als belastingmiddel of niet-belastingmiddel van het rijk, maar als betaling aan een instelling in de private sector voor een verleende dienst in de private sector.
- Inning van kilometerprijs en tolheffing vindt bij voorkeur plaats door één instantie, die bij voorkeur op afstand van de centrale overheid wordt geplaatst. De weggebruiker krijgt dan maandelijks één afrekening, bestaande uit de betaalde basiskilometerprijs plus eventuele opslagen in de vorm van tol en/of versnellingsprijs. Uit deze opbrengst kunnen private investeerders direct of indirect (via de overheid) de vergoeding ontvangen voor het ter beschikking stellen van de nieuwe infrastructuur.
- Zo'n gecombineerde inning is efficiënt en zinvol, maar ondermijnt mogelijk de beoogde scheiding tussen de kilometerprijs voor 'bestaande' wegen en de extra tolheffing voor nieuwe infrastructuur bij knelpunten. Combinatie van beide vereist derhalve zorgvuldige communicatie.

De commissie is van mening dat tolheffing als aanvullende bron van bekostiging kan worden ingezet indien deze kosten voor de weggebruiker proportioneel zijn ten opzichte van de maatschappelijke meerwaarde in een bepaalde regio, en indien die meerwaarde zichtbaar is voor de gebruiker. In de praktijk voorziet de commissie toepassing van tol, in een situatie waarin ABvM is ingevoerd, **uitsluitend** ten behoeve van specifieke nieuwe verbindingen, zoals bruggen, tunnels en 'afzonderlijke' infrastructuur zoals een dubbeldeks snelweg.

Het argument om uitsluitend tol te heffen voor dit type projecten wordt versterkt door het feit dat er in Nederland veel parallelwegen bestaan. Als de totale gebruikersheffing voor wegen waarop tol wordt geheven (kilometerprijs plus tol) duidelijk hoger zou uitvallen dan voor wegen waarop geen tol wordt geheven (uitsluitend de kilometerprijs), kan het probleem ontstaan van ontwijkend rijgedrag, waarmee de economische rationale voor de tolweg in feite zou worden ondermijnd.

Uit de casus Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) zoals die onder de aandacht van de commissie is gebracht, blijkt hoe lastig het is om nieuwe infrastructuur die niet in het MIRT is opgenomen, uitsluitend via tolheffing te realiseren. Bij de start van PMZ was dit de ambitie en de opdracht. Inmiddels is gebleken dat de private partijen geen sluitende business case bereiken zonder een publieke bijdrage voor de onrendabele top van het project (ongeveer zestig procent van de investeringskosten). Dit betekent dat financiering van het project PMZ alleen haalbaar is door opname in het MIRT of met een forse (regionale) bijdrage in de bekostiging.

Mogelijkheden tot private financiering op lange termijn

Met de introductie van de kilometerprijs ziet de commissie nieuwe sturingsmogelijkheden ontstaan voor effectief netwerkmanagement, waardoor een betere kwaliteit mogelijk wordt, vooral wat betreft capaciteit van infrastructuur en betrouwbaarheid van reistijden. ABvM zou op lange termijn bijvoorbeeld dynamisch netwerkmanagement mogelijk kunnen maken, waarbij de prijsstelling voor delen van het netwerk wordt aangepast aan de actuele verkeerssituatie om een optimale verdeling van het verkeer over het netwerk te bewerkstelligen. Ook de registratie van het weggebruik door voertuigen zou nieuwe mogelijkheden kunnen bieden om private partijen af te rekenen op basis van hun prestaties op het gebied van doorstroming, waardoor betrokkenheid van private partijen ook op dat gebied interessant wordt.

Na de introductie van ABvM, en voortbouwend op de nieuwe sturingsmogelijkheden die daarmee ontstaan, dienen zich ook nieuwe typen modellen aan voor het betrekken van institutionele beleggers bij investeringen in infrastructuur (zoals ook beschreven in paragraaf 4.4). De commissie ziet vooral in het model 'Infrastructuur Mobiliteitsfonds'⁴⁴ een interessante optie op lange termijn.

In een Infrastructuur Mobiliteitsfonds krijgt een nieuw op te richten joint venture het recht een deel van het hoofdwegennet en relevant onderliggend wegennet te beheren en te exploiteren voor een periode, langer dan dertig jaar. Uit de exploitatie-opbrengsten realiseert de joint venture nieuwe infrastructuur die is opgenomen in het MIRT.

Toepassing van dit model vereist dat de opbrengsten uit de kilometerprijs niet, zoals in de huidige kabinetsplannen is voorzien, geheel naar de rijksoverheid gaan (naar het Infrafonds). Een deel zou dan ten goede moeten komen van de joint venture.

In een Infrastructuur Mobiliteitsfonds kunnen de binnen de private sector bestaande vaardigheden op het gebied van de realisatie van infrastructuur worden benut.

Institutionele beleggers kunnen daarbij een waardevolle rol spelen. Een Infrastructuur Mobiliteitsfonds heeft een grote omvang, maakt het mogelijk aan risicospreiding te doen

⁴⁴ Zie Model 6 in bijlage 14.

en maakt gebruik van het ‘lange geld’ van institutionele beleggers.

De ontwikkeling van een Infrastructuur Mobiliteitsfonds is eventueel ook mogelijk als uitbreiding van het bestaande initiatief van Havenbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam, stadsregio Rotterdam en RWS tot oprichting van een ‘verkeersonderneming’ voor het wegennet rond Rotterdam.

5.3 Prioriteitstelling bij private bekostiging

De commissie constateert - zowel voor weg- als voor spoorinfrastructuur - het gevaar van ‘averse selectie’ van privaat te bekostigen projecten. Projecten die niet in het MIRT zijn opgenomen, worden door kabinet en parlement minder noodzakelijk en urgent gevonden dan projecten die daar wel in staan. Projecten die in het MIRT zijn opgenomen, gaan - met uitzondering van die gevallen die zullen worden aangewezen voor (gedeeltelijke) bekostiging uit toelinkkomsten - uit van publieke bekostiging. Voor projecten die niet in het MIRT staan, ontstaat daardoor de neiging om private bekostiging - met name tolheffing - te overwegen. Gevolg is dat deze mogelijkheid vooral zal worden overwogen voor projecten die door het rijk als weinig prioritair, en dus ook als weinig noodzakelijk, worden beschouwd. Vaak zijn dit projecten die juist een hoge prioriteit genieten bij bepaalde decentrale overheden.

De commissie is voorstander van het vermijden van een dergelijke averse selectie. Een mogelijke oplossing is het aanpassen van de prioriteitstelling van projecten bij de opname in het MIRT. De commissie oppert hiertoe de mogelijkheid van ‘hybride’ prioriteitstelling. Deze methode houdt in dat de prioriteitstelling bij opname in het MIRT beïnvloed wordt door de volgende twee factoren:

- a. Hoe hoger de politieke urgentie, des te hoger de prioriteit van het project. Deze politieke urgentie kan komen van het rijk, van decentrale overheden of van beide.
- b. Hoe meer bekostiging kan worden gemobiliseerd van andere partijen dan het rijk (zoals decentrale overheden en private partijen), des te hoger de prioriteit van het project. Hiermee wordt het belang gemarkeerd dat decentrale overheden en/of de private sector aan het project hechten.

De prioriteitstelling bij opname in het MIRT blijft wel altijd gebaseerd op een politiek besluit van kabinet en parlement.

Gevolg van een dergelijke hybride prioriteitstelling is dat de mate waarin private bekostiging wordt aangetrokken mede bepalend is voor de ‘concurrentiepositie’ van het project. Daar staat tegenover dat het rijk vóór het uitvoeringsbesluit geen garantie afgeeft dat het project er ‘tegen iedere prijs’ zal komen. Gevolg hiervan is dat het MIRT - binnen bepaalde grenzen - flexibeler en dynamischer kan zijn dan nu het geval is.

Bij toepassing van hybride prioriteitstelling is de commissie eveneens voorstander van het verlengen van de looptijd van het MIRT.

6 Aanbevelingen voor de spoorinfrastructuur

Uit een beschouwing over de specifieke kenmerken van spoorinfrastructuur (zie bijlage r8) heeft de commissie geconcludeerd dat er in Nederland op afzienbare termijn geen tot zeer weinig mogelijkheden zijn voor private financiering in combinatie met private bekostiging (dat wil zeggen private exploitatie) van spoorinfrastructuur. Om deze reden zal de commissie hier verder niet op ingaan. In dit hoofdstuk geeft de commissie daarom louter haar visie en aanbevelingen ten aanzien van de toepassingsmogelijkheden van private financiering in de spoorinfrastructuur. Zij baseert zich daarbij op de visie en aanbevelingen zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn gepresenteerd.

In paragraaf 6.1 gaat de commissie in op de inzet van private financiering voor de spoorsector ten behoeve van betere infrastructuur. In paragraaf 6.2 komt de mogelijkheid van versnelde realisatie aan de orde. Paragraaf 6.3 gaat over de mogelijkheid om meer infrastructuur te realiseren.

6.1 Private financiering en de kwaliteit van spoorinfrastructuur

De commissie adviseert bredere toepassing van het PPS/DBFM-contractmodel in de spoorsector. De ervaring met de toepassing van DBFM bij de HSL-Zuid Infraprovider bevestigt het beeld dat dit model ook voor de spoorinfrastructuur tot een betere prijs-kwaliteitverhouding kan leiden. De Tijdelijke Commissie Infrastructuur heeft geconcludeerd dat het HSL-Zuid Infraprovider contract goed heeft gewerkt.

Internationaal is het aantal PPS-projecten in de spoorinfrastructuur beperkt - zeker in verhouding tot de weginfrastructuur. De commissie is van mening dat toepassing van PPS past in de ontwikkeling van de spoorinfrastructuursector van een nationale naar een meer Europese schaal.

Concreet adviseert de commissie de volgende maatregelen om de mogelijkheden tot toepassing van PPS voor spoorinfrastructuurprojecten te verruimen:

1. Generieke toepassing van de PPC voor spoorprojecten vanaf een ondergrens, vergelijkbaar met die welke voor de weginfrastructuur wordt gehanteerd.
2. Transparante en publiek toegankelijke toelichting op de uitkomsten van de PPC en op eventuele redenen waarom niet voor PPS wordt gekozen.
3. Ontwikkeling van een standaardcontract en een aanbestedingsleidraad specifiek voor spoorinfrastructuur, afgestemd met het DBFM-standaardcontract van RWS. In dit contract en deze leidraad moet aan private partijen ook een goede bescherming worden geboden tegen de risico's van beleidswijziging bij de overheid.
4. Verlaging van de transactiekosten door bij de aanbesteding gebruik te maken van een risicoallocatie op basis van het criterium dat private partners in de gelegenheid moeten zijn de aan hen toegewezen risico's daadwerkelijk te beheersen (zie ook bijlage I2).

5. Koppeling van de realisatie van spoorinfrastructuur met knooppuntontwikkeling.
De commissie adviseert tot het ontwikkelen, toepassen en standaardiseren van een contractstructuur waarin DBFM en knooppuntontwikkeling worden geïntegreerd.
6. Voortzetting van het bij Prorail ingezette veranderingsproces om tot meer slagkracht en ondernemerschap te komen. Hierbij zou ook moeten worden onderzocht of de bekostigingsstructuur en de mogelijkheden tot vermogensopbouw van Prorail aangepast zouden moeten worden om bij toepassing van DBFM een optimale verdeling van risico's tussen Prorail en private partijen mogelijk te maken.

De commissie adviseert de bovenstaande maatregelen eveneens door te voeren bij de ontwikkeling van regionaal openbaar vervoer en stedelijk openbaar vervoer, met name light rail en metro.

6.2 Private financiering en versnelde realisatie van spoorinfrastructuur

De commissie ziet mogelijkheden om spoorinfrastructuur sneller te realiseren met behulp van PPS door de begrotingsregel inzake budgetneutrale inpassing van PPS ruimer toe te passen. In paragraaf 5.1 is aangegeven dat het op deze wijze mogelijk moet zijn om op korte termijn al te starten met de voorbereiding van weginfrastructuurprojecten die in het huidige MIRT pas na de huidige kabinetsperiode zijn voorzien. De commissie is van oordeel dat dezelfde mogelijkheid kan worden benut bij de aanleg van spoorinfrastructuur. De begrotingstechnische details van deze versnellingsvariant zijn opgenomen in bijlage 15.

6.3 Private financiering en het volume van nieuwe spoorinfrastructuur

Op basis van recente ervaringen (zie tabel 1) acht de commissie de kans aanzienlijk dat ruimere toepassing van PPS-structuren ook bij het spoor financiële voordelen zal opleveren. De commissie adviseert deze financiële voordelen aan te wenden voor het realiseren van meer spoorinfrastructuur (binnen de kaders van het huidige MIRT).

