

Advies van de Commissie

Private Financiering

van Infrastructuur

# OP DE GOEDE WEG EN HET JUISTE SPOOR

**BIJLAGEN**

Mei 2008



# **OP DE GOEDE WEG EN HET JUISTE SPOOR**

Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur

## **BIJLAGEN**

Mei 2008



# Inhoudsopgave

Bijlage 1: Opdracht	5
Bijlage 2: Samenstelling commissie en secretariaat	7
Bijlage 3: Aanpak	8
Bijlage 4: Begrotingsbeleid, Nota Mobiliteit en het MIRT	11
Bijlage 5: Commentaren Algemene Rekenkamer op Wijkertunnel en HSL-Zuid Infraprovider	17
Bijlage 6: Overzicht privaat gefinancierde projecten in Nederland	21
Bijlage 7: Overzicht private financiering infrastructuur internationaal	32
Bijlage 8: Publiek-Private Comparator (PPC)	35
Bijlage 9: Transactiekosten bij Publiek-Private Samenwerking	38
Bijlage 10: Projecten waarvoor private financiering is overwogen	40
Bijlage 11: Barrières bij toepassing private financiering	50
Bijlage 12: Risicoallocatie bij PPS-projecten	53
Bijlage 13: Fiscaliteit in relatie tot publiek-private samenwerking	59
Bijlage 14: Modellen voor betrekken institutionele beleggers	62
Bijlage 15: Versnelde realisatie van projecten met behulp van private financiering	78
Bijlage 16: Feiten rond kilometerprijs en WBM	80
Bijlage 17: Geldstromen bij verschillende bekostigings- en financieringsstructuren	84
Bijlage 18: Karakteristieken spoorinfrastructuur	90
Bijlage 19: Begrippenlijst	93
Bijlage 20: Literatuur	97



## Bijlage 1: Opdracht

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft, in overleg met de Minister van Financiën, de commissie op 3 oktober 2007 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.”

Als overweging hierbij heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende meegegeven:

“De minister van Verkeer en Waterstaat werkt aan een betere en veiligere bereikbaarheid van onze economische centra. Om dat te realiseren is een versnelling van besluitvorming en totstandkoming van investeringen in de weg- en spoorinfrastructuur wenselijk. Een mogelijkheid om dit te bewerkstelligen, die in de Tweede Kamer en door veel maatschappelijke partijen wordt geopperd, is het toepassen van private financiering van infrastructurele investeringen. Daarbij is de gedachte dat met private initiatieven of financiering het mogelijk moet zijn de uitvoering te versnellen en mogelijk extra middelen beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van infrastructurele projecten, zonder dat daarbij sprake is van het via een omweg belasten van de Rijksbegroting.”

“Aangezien private financiering van infrastructuur zou leiden tot een wijziging van het huidige bekostigingsstelsel van infrastructuur, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met de minister van Financiën besloten een commissie van deskundigen in te stellen. Deze commissie zal aan de ene kant de kansen van private financiering in beeld moeten brengen, maar tegelijkertijd ook de afwegingen die moeten worden gemaakt ten aanzien van ingezet kabinetsbeleid en andere publieke belangen, waaronder de institutionele kaders ten aanzien van rijksfinanciën.”

“Bij de beoordeling van de kansen is het belangrijk ook de maatschappelijke meerwaarde voor de gebruiker/belastingbetaler, de efficiency van het netwerkmanagement en de verantwoordelijkheids- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen mee te wegen. De aanbevelingen van

de commissie moeten bovendien passen binnen het kabinetsstandpunt 'Anders betalen voor mobiliteit', dat in het najaar naar de Kamer wordt verzonden."

Hieronder staat de tekst van de motie Rutte c.s.

## Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2006-2007

31 070

Beleidsprogramma 2007 – 2011

Nr. 7

MOTIE VAN HET LID RUTTE C.S.  
Voorgesteld 19 juni 2007

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.

Rutte  
Pechtold  
Van Geel



## Bijlage 2: Samenstelling commissie en secretariaat

De volgende personen maakten deel uit van de commissie en van het secretariaat

Leden:	
De heer H.O.C.R. Ruding (voorzitter)	Voorzitter Center for European Policy Studies (CEPS), oud-Minister van Financiën
De heer W. Derksen	Oud-Directeur Ruimtelijk Planbureau, Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer. H.J. Hazewinkel	CEO VolkerWessels
De heer C. Maas	Honorary Vice-president ING Group
De heer E.H.T.M. Nijpels	Commissaris der Koningin Provincie Fryslân (tot 1 mei 2008)
De heer H. Priemus	Hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling, TU Delft
Mevrouw C.M. Wortmann- Kool	Lid Europees Parlement CDA (EVP-ED)
Ambtelijke adviseurs:	
Mevrouw L.B.J. van Geest	Directeur-Generaal Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
De heer M.C.J. van Breukelen	CFO, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Secretariaat:	
De heer W.W. Korving (secretaris)	RebelGroup Advisory
De heer E. Evenhuis	RebelGroup Advisory
De heer R. Demkes	Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Rijkswaterstaat
Mevrouw C.E. van der Sluijs	Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Rijkswaterstaat
De heer D.A. Solinger	Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Rijkswaterstaat
De heer R.D. Zwerk	Ministerie van Financiën

## Bijlage 3: Aanpak

De Commissie heeft tien plenaire bijeenkomsten gehouden in de periode november 2007 – mei 2008. Daarnaast zijn er vier expertsessies gehouden. Tijdens de plenaire bijeenkomsten en de expertsessies zijn deskundigen uit binnen- en buitenland gehoord met als doel informatie in te winnen en ideeën te genereren. Bij deze sessies was telkens een deel van de Commissie aanwezig. Ter aanvulling heeft het secretariaat een aantal interviews afgenomen.

Tijdens de voorbereiding van het advies zijn de volgende personen geraadpleegd:

A59 (betrokkenen)	De heer P. van Vught	Voormalig gedeputeerde Noord Brabant en opdrachtgever A59
	Mevrouw E. Vergroesen	Senior beleidsmedewerker Provincie Noord-Brabant
	De heer J. Hemelaar	Technisch directeur OVG, destijds werkzaam bij Fluor en projectdirecteur A59
Algemene Pensioen Groep (APG; voorheen ABP)	De heer R. Munsters	Chief Investment Officer
	De heer J. Mensonides	Adviseur
Algemene Rekenkamer	De heer C. van Montfort	Sector manager Publiek-Private sector
	De heer J. Wieles	Projectleider Publiek-Private Sector
AM Groep	De heer P. Noordanus	Directievoorzitter
ASECAP (Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage)	De heer K. Dionelis	Algemeen secretaris
Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	De heer P.O. Vermeulen	Voorzitter Raad van Bestuur
	Mevrouw P.J.E. Bieringa	Directeur Public Finance
	Mevrouw P. van Abswoude	Senior Manager Public Finance (Infrastructure & Utilities)
Bouwend Nederland	De heer E. Brinkman	Voorzitter
Centraal Plan Bureau (CPB)	De heer C. van Ewijk	Onderdirecteur en hoogleraar Universiteit van Amsterdam

Commissie Fundamentele verkenning Transport-belemmeringen	De heer K. Noordzij	Voorzitter Commissie Noordzij, CDA, ex-TLN
Dutch Infrastructure Fund (DIF)	De heer M. Witteveen	Oprichter/managing director
Erasmus Universiteit Rotterdam	De heer H. Don	Hoogleraar (en oud-directeur CPB)
Havenbedrijf Rotterdam NV (HBR)	De heer H. Smits	President-directeur
Highways Agency (UK)	De heer M. Zuydam	Finance director
ING Bank	De heer H. Claessens De heer B. Forbes De heer P. Valk	Managing director Managing director Managing director
Kennis Instituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)	De heer C. Koopmans Mevrouw P. Wortelboer	Directeur Wetenschappelijk medewerker
Koninklijke BAM Groep	De heer N. de Vries,	Vice-voorzitter Raad van Bestuur
MacQuarie Group	De heer P. Geurtsen	Senior Manager
Ministerie van Financiën	De heer W. Raab De heer P. van Marken De heer A. van Boxtel	Directeur Financieringen Hoofd voormalig Kenniscentrum PPS PPS-specialist voormalig Kenniscentrum PPS
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	De heer M. Bollen De heer S. Riedstra, De heer J. van Schoonhoven Mevrouw P. Werther De heer B. Spiering	Rijkswaterstaat, plv hoofd PPS kennispool Directeur-Generaal Personenvervoer Rijkswaterstaat, hoofd PPS Kennispool Projectmanager Anders Betalen voor Mobiliteit (DGP) Manager Partnerprogramma Infrastructuur Management (PIM)
Nederlandse Spoorwegen (NS)	De heer A. Veenman	President-directeur
NIB Capital	De heer E Scholten	Investment Director
OESO	De heer B. Anderson	Hoofd Budgeting and Public Expenditures Division

Partnerships UK (PUK)	De heer J. Stewart	CEO
Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW; voorheen PGGM)	De heer P.J.C. Borgdorff	Directeur
Platform Anders Betalen voor Mobiliteit / Procesgroep ABvM	De heer P. Nouwen De heer L.H.M. Osterholt	Voorzitter Secretaris Procesgroep ABvM
Project Mainport Corridor Zuid (PMZ)	De heer H. van Zwam De heer R. Derksen	Projectdirecteur Projectsecretaris
Prorail	De heer B.J. Klerk Mevrouw M.J. Poots-Bijl	Voorzitter Raad van Bestuur Financieel directeur
Rabo Bouwfonds	De heer F. de Zeeuw	Directeur Nieuwe Markten, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft
Royal Bank of Scotland (RBS)	De heer P. Hall De heer A. Elsolh	Hoofd Infrastructure Finance Medewerker Infrastructure Finance
Technische Universiteit Delft	De heer E.F. Ten Heuvelhof  De heer B. Flyvbjerg	Hoogleraar en programmeur-leider Next Generation Infrastructures Hoogleraar Development of Large Infrastructure Projects
WRR	Mevrouw W. Dicke	Projectleider onderzoek "Infrastructures, time to invest"
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Mevrouw S.E. Korthuis De heer E. van de Poel	Lid Directieraad Senior Beleidsmedewerker
VNO-NCW	De heer B. Wientjes De heer A. Mesker	Voorzitter Secretaris Transport en Infrastructuur

Gedurende haar werkzaamheden heeft de commissie ongevraagd informatie en adviezen ontvangen van de G4 Verkeer en Vervoer, het Project Mainport Corridor Zuid, Het Transrapid Consortium Nederland, Bouwend Nederland, HogeSnelWeg en De Nieuwbouw. De commissie heeft dit materiaal gebruikt in haar beraadslagingen en is de betreffende organisaties erkentelijk voor de inspanning die zij hebben geleverd.

## Bijlage 4: Begrotingsbeleid, Nota Mobiliteit en het MIRT

Sinds 1997 werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de aanleg van infrastructuur volgens de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), in 2007 uitgebreid tot het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Deze bijlage plaatst het MIRT eerst in het breder kader van het begrotingsbeleid van het kabinet en de Nota Mobiliteit (NoMo), en gaat daarna nader in op de werking van het MIRT.

### Begrotingsbeleid en infrastructuur

De rijksuitgaven voor infrastructuur komen ten laste van de begroting van het Infrastructuurfonds. Het infrastructuurfonds maakt net als de begroting van V&W onderdeel uit van de rijksbegroting. Voor de rijksbegroting als geheel gelden uitgavenkaders voor ieder afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode, op kasbasis. Deze uitgavenkaders zijn vastgesteld bij het Coalitieakkoord en vormen een fundamenteel onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid dat gericht is op toekomstbestendige overheidsfinanciën (een structureel overschot van 1% BBP op de begroting van 2011).

Binnen de uitgavenkaders kan het kabinet herprioriteren, zolang het totale kader niet wordt overschreden. Meer in het algemeen worden investeringsuitgaven in belangrijke mate beschermd. De middelen die in 2007 onbesteed zijn gebleven, dus de jaarlijkse onderuitputting, zullen voor de jaren vanaf 2008 beschikbaar komen. De precieze fasering over latere jaren wordt bekend in de Voorjaarsnota (2008) en Miljoenennota (2009 en verder). Dit mag bij andere begrotingen niet of nauwelijks. De meerjarencijfers in het infrafonds kennen bovendien een automatische reële groei van 2,8% (exclusief gegarandeerde inflatiecompensatie). Hiermee is het mogelijk de middelen in het MIRT en de NoMo als “zeker” te bestempelen. Het MIRT geeft een overzicht van projecten die uitgevoerd zullen worden in de periode tot en met 2014 met een doorkijk naar latere jaren. De bedragen in het MIRT zijn de cumulatieve kosten van ieder project, ongeacht het jaar van uitvoering. Hiermee wijkt het MIRT af van de rijksbrede begrotingsindeling. Voor zover een hoger ambitieniveau leidt tot hogere publieke uitgaven in de lopende kabinetsperiode dient rekening te worden gehouden met het uitgavenkader en de afweging met andere politieke wensen (en in 2011 met het gewenste begrotingsoverschot van 1,0% BBP).

## Beleid t.a.v. investeringen infrastructuur

De Nota Mobiliteit (NoMo) is het nationale verkeers- en vervoersplan tot 2020<sup>1</sup>. De kosten van de ambities uit de NoMo bedragen ongeveer 80 miljard euro. Deze middelen zijn beschikbaar op de rijksbegroting via bijdragen vanuit de begroting van het Ministerie van V en W, het Infrafonds en het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Deze ambities worden begrotingstechnisch vormgegeven in een kasreeks aan uitgaven over verschillende jaren. Een deel van de uitgaven staat al in de huidige meerjarencijfers (2008-2012) op de rijksbegroting. Een ander deel (2013-2020) wordt in een buitenlijns overzicht bijgehouden en jaarlijks aan de begrotingspresentatie toegevoegd.

Belangrijk onderdeel van de NoMo is een wegenprogramma voor de aanpak van grote knelpunten in het wegennet. Hiervoor is €14,5 miljard gereserveerd, boven op de begroting van het MIT 2005. Daarvan is €13,5 miljard reeds beschikbaar op de rijksbegroting. De resterende €1 miljard moet komen uit toelinkosten. De NoMo geeft geen nadere invulling van dit bedrag; het gaat met andere woorden om onzekere opbrengsten uit tolheffing op nog te selecteren, nieuw te realiseren infrastructuur), naast de toekomstige opbrengsten uit de kilometerprijs. Bij het deel van de dekking op de rijksbegroting heeft het kabinet overigens reeds verondersteld dat via innovatief aanbesteden (waaronder PPS) voor €1,5 miljard aan efficiency voordelen wordt behaald.

In de NoMo is aangegeven dat het kabinet de mogelijkheden van de markt bij de uitvoering en financiering van de NoMo maximaal wil benutten. Om de (private) financiering van nieuwe weginfrastructuurprojecten te kunnen realiseren wordt, naast verdere toepassing van PPS, op basis van het DBFM-model, ingezet op de verruiming van de mogelijkheden voor tolheffing.<sup>2</sup> Mocht de financiering middels tol niet realiseerbaar zijn dan zal het wegenprogramma worden geherprioriteerd.

Het MIRT-projectenboek 2008 stelt dat de wegcapaciteit haar grenzen bereikt en de kwetsbaarheid van het wegennet toeneemt, dit als gevolg van een stevige groei van de mobiliteit (10% extra afgelegde kilometers t.o.v 2000). Dit afgezet tegen de ambitie van de NoMo dat de filezwaarte in voertuigverliesuren op het hoofdwegennet in 2020 terug moeten worden gebracht tot het niveau van 1992, kent het wegenprogramma de volgende prioriteiten<sup>3</sup>:

- De vertraagde (plan)studies moeten zo snel mogelijk worden afgerond; de vertraging in studies is onder meer ontstaan door de luchtproblematiek
- Zo snel mogelijk uitvoeren van het Programma Zichtbaar, Slim en Meetbaar (ZSM) – 55 projecten veelal op belangrijke knelpunten in de filetop 50.
- Over enkele urgente wegenprojecten worden praktische afspraken gemaakt met regionale bestuurders, dit wordt in het kader van netwerkaanpak en UPR gedaan.
- Uitvoering van de actualisatie van de knelpuntenanalyse van de Nota Mobiliteit.

<sup>1</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van VROM (September 2005): Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid.

<sup>2</sup> MIT/SNIP-projectenboek 2007

<sup>3</sup> Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008): MIRT-projectenboek

Deze laatste prioriteit is uitgewerkt in de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse (LMCA), een tweejaarlijkse herijking door het Ministerie van VenW van de knelpuntenanalyse van de NoMo. De analyse geeft inzicht in:

- Vraag en aanbod op het wegennet en spoornet
- De knelpunten op de netwerken
- Globaal beeld van het oplossingspakket

De **LMCA Spoor** concludeert dat de groeiprognose voor met name het personenvervoer over het spoor naar boven toe moet worden bijgesteld. Richting 2020 is een hogere groei van met name het personenvervoer dan voorzien in de NoMo. De ambitie uit de NoMo voor hoog-frequent vervoer en het faciliteren van de groei van het goederenvervoer vragen om inzet van aanvullende financiële middelen<sup>4</sup>. Samen met de NS is een actieplan opgesteld om naast deze constatering ook de ambitie van het kabinet voor 5% groei op het OV per landelijk spoor te realiseren. Het LMCA Spoor dient als richtinggevend kader om het Actieplan te laten aansluiten bij de lange termijn investeringsstrategie. Het actieplan is een mix van structurele maatregelen en maatregelen met een korte termijn groei-effect. In de periode 2008-2012 investeert het kabinet €200 miljoen voor de uitvoering van het actieplan.

De **LMCA Wegen** concludeert dat met alle inzet moet worden doorgegaan op de ingezette combinatie van prijzen, benutten en bouwen<sup>5</sup>. De herijking van de knelpuntenanalyse laat zien dat de ambities van de Nota Mobiliteit voor 2020 vrijwel overal haalbaar zijn, **binnen de daarvoor gereserveerde financiën op de rijksbegroting**. De oostkant van Utrecht en de westkant van Rotterdam voldoen dan echter nog niet. In het kader van de Mobiliteitsvisie beziet het Ministerie van V en W hoe dit probleem is aan te pakken.

De LMCA Wegen concludeert dat de fileproblematiek het noodzakelijk maakt dat zoveel mogelijk snelheid wordt gemaakt met de uitvoering van het wegenprogramma. De uitvoering van de projecten komt onder druk te staan door procedure-eisen voor de besluitvorming. De beleidsbrief<sup>6</sup> wenst met het Urgentie Programma Randstad en het advies van de Commissie Elverding een extra impuls te geven aan de uitwerking van het wegenprogramma.

De LMCA's en de netwerkaanpak vormen samen de basis voor de investeringsbeslissingen.

---

4 Ministerie van Verkeer en Waterstaat d.d. 19 november 2007: 13 Beleidsbrief Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan Groei op het Spoor en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal Openbaar Vervoer.

5 Beleidsbrief Netwerkaanpak, op.cit.

6 Beleidsbrief Netwerkaanpak, op cit.

## MIT-spelregelkader in het kort<sup>7</sup>

Het MIT-spelregelkader is de besluitvormingsprocedure door het Ministerie van V en W over projecten die opgenomen worden of zijn in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT komt in de plaats van het MIT en verschijnt jaarlijks als onderdeel van de begrotingen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Centraal element in het MIRT is de samenhang tussen ruimtelijke projecten (zoals de ontwikkeling van de nationale landschappen, de mainport Schiphol, de Noord- en Zuidvleugel en de verdere ontwikkeling van Almere, Zuidoost Brabant en Noord Limburg), infrastructuur en (openbaar) vervoer. Het MIRT geeft een overzicht van projecten die uitgevoerd zullen worden in de periode tot en met 2014, met een doorkijk naar later. De bedragen in het MIRT zijn de cumulatieve kosten van ieder project, ongeacht het jaar van uitvoering. Hiermee wijkt het MIRT af van de rijksbrede begrotingsindeling.

Het MIRT-projectenboek is een overzicht van infrastructuurprojecten die op het programma staan of in uitvoering zijn en waarbij het Ministerie van V en W betrokken is. Op basis van het besluit Infracfonds kunnen ook regionale en lokale projecten<sup>8</sup> onder het MIRT vallen. Dit is afhankelijk van de omvang van het project; hiervoor geldt de ondergrens van €112,5 miljoen van de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer, waaruit decentrale overheden hun uitgaven aan verkeer en vervoer betalen.

Sinds 1997 wordt binnen het Ministerie van V en W gewerkt volgens de Spelregels voor het MIT. Dit spelregelkader beschrijft stapsgewijs de werkwijze van het ministerie in het MIT-proces. In 2004 is het MIT spelregelkader geactualiseerd. Het huidige spelregelkader is van toepassing op projecten voor het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en het spoorwegennet. Het MIT-spelregelkader zal in 2008 worden herzien en aangepast aan het nieuwe MIRT.

Conform het MIT-Spelregelkader doorloopt ieder project in principe drie fasen en vijf beslismomenten, zoals in de figuur is aangegeven. De opname van een project in het MIT gebeurt middels het Intakebesluit. Een project wordt opgenomen in het MIRT-projectenboek als de volgende twee vragen positief zijn beantwoord:

1. Is er sprake van een verkeers- en vervoersprobleem / een vraagstuk op het gebied van verkeer en vervoer waarvan de oplossing een belangrijke maatschappelijke meerwaarde kan bieden?
2. Speelt de problematiek (oorzaak of gevolg) zich (deels) af op de (hoofd)infrastructuur<sup>9</sup>?

<sup>7</sup> Tekst gebaseerd op bijlage A van “Werkwijzer OEI bij MIT planstudies: hulpmiddel bij het invullen van de formats” (januari 2008) en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (juni 2004): Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

<sup>8</sup> Bij een project dat door de regio wordt ingediend bij het MIRT kan de minister besluiten of het MIRT voor het project wordt aangesproken of niet. Opname in het MIRT betreft alleen de financiering van een project. De bevoegdheden van de diverse overheden staan daar los van, zoals de aanpassing van bestemmingsplannen. Projecten die door de regio worden ingediend in het MIRT (en die dus geen rijksinfrastructuur betreffen) worden ook wel zij-instromers genoemd.

<sup>9</sup> Hoofdinfrastructuur omvat alle infrastructuur van hoofdwatersystemen, rijkswegen, spoorwegen en hoofdvaarwegennet.



Met het **intakebesluit** (beslismoment 1) wordt door de Minister van V en W erkend dat er sprake is van een verkeers- en vervoersprobleem dat de moeite waard is om te verkennen, eventueel in combinatie met ontwikkelingen in de directe omgeving. Dit betekent dat er jaarlijks nieuwe projecten kunnen worden opgenomen in het MIRT-projectenboek, tevens kunnen projecten afvallen bij een negatief besluit bij een van de beslismomenten.

<b>Verkenning</b>	<b>Waarom?</b>	<b>1. Intakebesluit</b> <b>2. Planstudiebesluit</b>	<b>Besluit over opname in verkenningentabel</b> <b>Besluit over opname in planstudietabel</b>
<b>Planstudie</b>	<b>Wat en hoe?</b>	<b>3. Tracé/Projectbesluit</b>	<b>Besluit om over te gaan tot voorbereiding uitvoering</b>
<b>Realisatie</b>	<b>Wanneer?</b>	<b>4. Uitvoeringsbesluit</b> <b>5. Opleveringsbesluit</b>	<b>Besluit tot start uitvoering (alle procedures afgerond)</b> <b>Oplevering project; besluit tot verwijdering uit MIT (start beheersfase)</b>

Figuur 1: MIT-spelregelkader

Hierna worden de fasen en beslismomenten kort toegelicht. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het MIT Spelregelkader<sup>10</sup>.

### Verkenningenfase

De verkenningenfase is de eerste fase in het MIT-proces. In de verkenning wordt een probleem op het gebied van verkeer en vervoer geanalyseerd en worden kansrijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht. Het doel van de verkenning is de Minister van Verkeer en Waterstaat in staat te stellen om een zorgvuldige beslissing te nemen over:

1. Het wel / niet erkennen van een probleem;
2. Welke oplossingen wel / niet relevant zijn;
3. De noodzaak om wel / niet een aantal (infrastructurele) oplossingsrichtingen te bestuderen in een MIT Planstudie, en zo ja;
4. Welk indicatief investeringsbedrag hiervoor opgenomen moet worden in het MIT.

Centraal in de verkenningenfase staat de beantwoording van de ‘waarom’-vraag:

- Waarom is er een probleem;
- Waarom is het een probleem van Verkeer en Waterstaat
- En waarom is er een planstudie nodig?

De nadruk ligt op de analyse van nut en noodzaak om het gesignaleerde probleem als project aan te pakken waarbij onder meer inzicht vereist is in de effecten en kosten van de oplossingsrichtingen.

<sup>10</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Juni 2004): Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

Bij een positief **planstudiebesluit** (beslismoment 2) wordt het probleem inclusief de noodzaak om een aantal oplossingen te bestuderen daadwerkelijk erkend en daarmee als project opgenomen in de planstudietabel. Overigens worden projecten waarvoor de verantwoordelijkheid bij een regionale overheid ligt<sup>11</sup>, pas bij beslismoment 2 (het planstudiebesluit) in het MIT opgenomen. De verkenningfase wordt in dat geval door een regionale overheid uitgevoerd.

### Planstudiefase

In de planstudiefase staan de planvoorbereiding en de onderbouwing van het te nemen tracé-/ projectbesluit centraal. De beschrijving van het probleem wordt aangescherpt en mogelijke oplossingsrichtingen worden uitgewerkt in alternatieven. Vervolgens wordt uit de beschikbare alternatieven de best passende oplossing voor het probleem gezocht, op basis van onder meer verkeerskundige analyses, milieueffectrapportage en consultatie met de omgeving en de markt (meerwaardetoets). Bij relatief eenvoudige benuttings- of verbredingprojecten staat het voorkeursalternatief overigens vaak al vast bij het begin van de planstudie.

Doel van de planstudie is aan te geven wat de oplossing is voor het gesignaleerde probleem en hoe dit aangepakt moet worden. Centraal staat de ‘wat-en-hoe’-vraag:

- Wat moet er gebeuren om het verkeers- en vervoerprobleem aan te pakken?
- En waar, hoe en wanneer moet dat gebeuren?

Bij overeenstemming tussen alle partijen kan de besluitvorming en uitvoering voorbereid worden. Een positief **tracé- / projectbesluit** (beslismoment 3) betekent dat de Minister van V&W zich bestuurlijk inspant om het project en/of de financiering er van te realiseren. Het project blijft in de planstudietabel staan tot er voldoende budget beschikbaar is voor de uitvoering van het project.

### Realisatiefase

De derde en laatste fase betreft de realisatiefase. Indien alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond en de middelen beschikbaar zijn op de begroting van V&W en/of het Infrafonds kan de Minister van V en W het **uitvoeringsbesluit** (beslismoment 4) nemen. Bij oplevering van het project wordt het **opleveringsbesluit** (beslismoment 5) genomen. Het project wordt vanaf dat moment niet meer in het MIT vermeld en gaat over naar de beheersfase.

---

<sup>11</sup> Dit zijn regionale projecten waarvoor het investeringsbedrag van de meest kosteneffectieve variant boven de zogenoemde BDU-grens uitkomt (€ 112,5 mln of € 225 mln). Deze projecten worden ook wel 16 zij-instromers genoemd.

## Bijlage 5: Commentaren Algemene Rekenkamer op Wijkertunnel en HSL-Zuid Infraprovider

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft bij twee gelegenheden gekeken naar private financiering van infrastructuur: de Wijkertunnel in 1993 en de HSL-Zuid Infraprovider, in een rapport over nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking in 2002. Deze bijlage beschrijft de commentaren van de ARK. De overheid heeft inmiddels lessen getrokken uit deze commentaren.

### De Wijkertunnel

In juni 1993 heeft de ARK in een brief<sup>12</sup> aan de Tweede Kamer verslag gedaan van een onderzoek naar private financiering van de Wijkertunnel. Voor het onderzoek is het toetsingskader gebruikt dat is opgesteld voor de beoordeling van de overeenkomst voor de Noordtunnel. De brief aan de Tweede Kamer heeft vooral als doel een bijdrage te leveren aan het algemene beleidskader voor private financieringsovereenkomsten zoals door de Tweede Kamer gewenst.

De ARK presenteert de resultaten in drie categorieën:

1. Selectie financier
2. Risico-overdracht
3. De meerprijs van private financiering

#### Ad 1. Selectie financier

oproep voor gegadigden voor inschrijving voor het Wijkertunnelproject heeft één partij een bieding gedaan. De aanbidding voldeed aan de gestelde voorwaarden waarop is besloten in onderhandeling te gaan met de aanbieder. De ARK is van mening dat de Minister had moeten voorkomen dat zij op basis van slechts één aanbidding een overeenkomst afsloot. De procedure gaf de mogelijkheid tot stoppen bij één aanbieder.

Verder is de ARK van mening dat het betrekken van andere aspecten in de beoordeling van de biedingen, zoals de risico-overdracht, naast de beschikbaarheid van geld en het gewenste passagetaarif een belemmering heeft gevormd voor het verkrijgen van concurrerende aanbiedingen.

---

<sup>12</sup> Brief van Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 2 juni 1993: 17 Private financiering van de Wijkertunnel, met kenmerk 504R

## **Ad 2. Risico-overdracht**

Met de overeenkomst voor de Wijkertunnel verleent de Staat opstalrecht voor de tunnel en de bijbehorende wegen aan de exploitatiemaatschappij<sup>13</sup> gedurende de exploitatieperiode. Hiermee draagt de financier alle financiële consequenties en schades, waarvoor de financier zich dient te verzekeren. De ARK refereert terzake aan de wens van de Tweede Kamer dat ‘beheer van de waterstaatkundige hoofdinfrastructuur in ons land een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid dient te blijven’<sup>14</sup>. Bovendien uit de ARK twijfels over de “wenselijkheid van het op de private sector afwentelen van risico’s in verband met economische eigendom van infrastructurele projecten”. Deze twijfels zijn met name gebaseerd op het feit dat de private financier in de prijs de kosten voor de verzekering opneemt. De ARK is van mening dat dit geen betrouwbare richtsnoer is voor de uitgaven voor het Rijk voor afdekking van het risico

De ARK verwijst inzake de risico-overdracht naar een circulaire van de Minister van Financiën van 10 juni 1991 met betrekking tot risicobeheer. In deze circulaire stelt de Minister dat een belangrijke reden voor het Rijk om zich niet te verzekeren is dat “het dragen van eigen risico evidente budgettaire voordelen biedt, gelet op de spreiding van risico’s en het totale volume.”

Tevens voorziet de overeenkomst in de overdracht van onderhoud van het tunnelgedeelte aan de financier. De financier onderhoudt voor eigen rekening en risico deze infrastructuur. De ARK uit ook hier twijfels over de doelmatigheid van deze overdracht. De ARK is van mening dat door het onderhoud onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat te laten onder meer schaalvoordelen benut kunnen worden.

## **Ad 3 De meerprijs van private financiering**

Bij de berekening van de meerprijs van private financiering ten opzichte van publieke financiering lopen de meningen van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de ARK uiteen. Het betreft hier onder meer een verschil in gehanteerde aannames. De ARK is van mening dat de berekening van de meerprijs gebaseerd wordt op een raming van “enerzijds de uitgaven voor het Rijk bij financiering en exploitatie door het Rijk en anderzijds de uitgaven en ontvangsten die het Rijk heeft volgens de overeenkomst met een private financier.”

De ARK deelt hierin niet de mening van de Minister van Verkeer en Waterstaat om in de berekening van de meerprijs ten dele uit te gaan van de uitgaven die de private financier zegt te moeten doen. De ARK is van mening dat de berekening van de meerprijs zuiver berekend dient te worden door louter uit te gaan van de zekere uitgaven van het Rijk. Eventuele onzekere uitgaven kunnen in de gevoeligheidsanalyses worden opgenomen.

De ARK wijst in het kader van de meerprijs berekening op de onzekerheden van de passageprognoses, en zodoende de onzekere inkomsten en uitgaven over 30 jaar. De ARK merkt op dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de analyses met betrekking tot meerprijs berekeningen en passageprognoses niet heeft voorgelegd aan de Tweede Kamer.

---

<sup>13</sup> Exploitatiemaatschappij wordt opgericht door de financier

<sup>14</sup> Motie Van den Berg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20389, no 10

### Conclusies van de ARK

In de conclusies stelt de ARK dat:

- De selectie van de aanbieder ten onrechte niet is gebaseerd op concurrerende aanbiedingen
- In beperkte mate een overdracht plaatsvond van risico's van het Rijk naar de private financier. Het Rijk draagt het risico voor onzekere uitgaven gedurende de duur van de overeenkomst van 30 jaar.
- Er een aanzienlijke meerprijs is van private financiering, op basis van aannames van de ARK, ten opzichte van publieke financiering.
- “Voldoende behoefte is aan duidelijke criteria op grond waarvan de aanvaardbaarheid van de meerprijs van private financiering kan worden beoordeeld.”
- Met betrekking tot risico-overdacht “een duidelijke standpuntbepaling over de wenselijkheid van het op de private sector afwentelen van risico's in verband met economische eigendom van infrastructurele projecten en het onderhoud daarvan op haar plaats is”.

De ARK beveelt aan dat er voorkomen moet worden dat er een situatie ontstaat waarbij de keuze alleen bestaat uit private financiering van een project of geen project. De ARK is van mening dat de optie van staatsfinanciering onvoldoende is meegenomen in de afweging van de Noordertunnel en de Wijkertunnel.

### HSL Zuid Infraprovider<sup>15</sup>

In 2002 heeft de ARK een rapport gepubliceerd over de nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking<sup>16</sup>. In deze uitgave is de HSL-Zuid Infraprovider gebruikt als casus voor de onderbouwing. In dit rapport plaatst de ARK kanttekeningen bij de besluitvorming rond PPS en de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Zo concludeert de ARK dat er nauwelijks voortgang en realisatie is van PPS projecten van het Rijk. In de periode tussen 1998 en 2002 zijn er slechts 2 contracten getekend door de Rijksoverheid en private partijen

De ARK is van mening dat de ontwikkeling van de financieel-economische instrumenten – PPC en de PSC – een stap vooruit is in de bepaling van de meerwaarde en inzet van PPS. Desalniettemin worden er kanttekeningen geplaatst bij de opzet en toepassing van deze instrumenten. De ARK plaatst vraagtekens bij de wijze waarop wordt omgegaan met de verschillende risico's in de handleidingen van deze instrumenten. Een tweede vraag die wordt gesteld is op welke wijze er rekening wordt gehouden met gevolgen van efficiency van het netwerkbeheer. Als laatste benadrukt de ARK het belang van de ontwikkeling van een reële (publieke) terugvaloptie. Tevens is de ARK van mening dat naast de financieel-economische afweging ook andere aspecten dienen mee te wegen in de besluitvorming rond PPS, zoals maatschappelijke en kwalitatieve (meer)waarde van de publieke en PPS-variant.

De ARK vraagt meer aandacht voor toezicht controle en beheer van de financiële stromen, en beveelt zij aan een beleid te ontwikkelen. De ARK vindt het begrotingsproces rond PPS-projec-

<sup>15</sup> Algemene Rekenkamer (Juni 2002): Nieuwe financiële instrumenten in Publiek-Private Samenwerking.

<sup>16</sup> Persbericht Algemene Rekenkamer d.d 6 juli 2002: Leerpunten bij voortgang Publiek-Private Samenwerking.

ten niet voldoende transparant. Zo stelt de ARK dat de budgettaire afwikkeling van PPS-projecten niet eenvoudig is in het verplichtingen-kasstelsel van het Rijk. De begrotings-systematiek gaat uit van trajecten en investeringskosten voor 5 jaar terwijl PPS-projecten een doorlooptijd van 30 jaar worden gehanteerd.

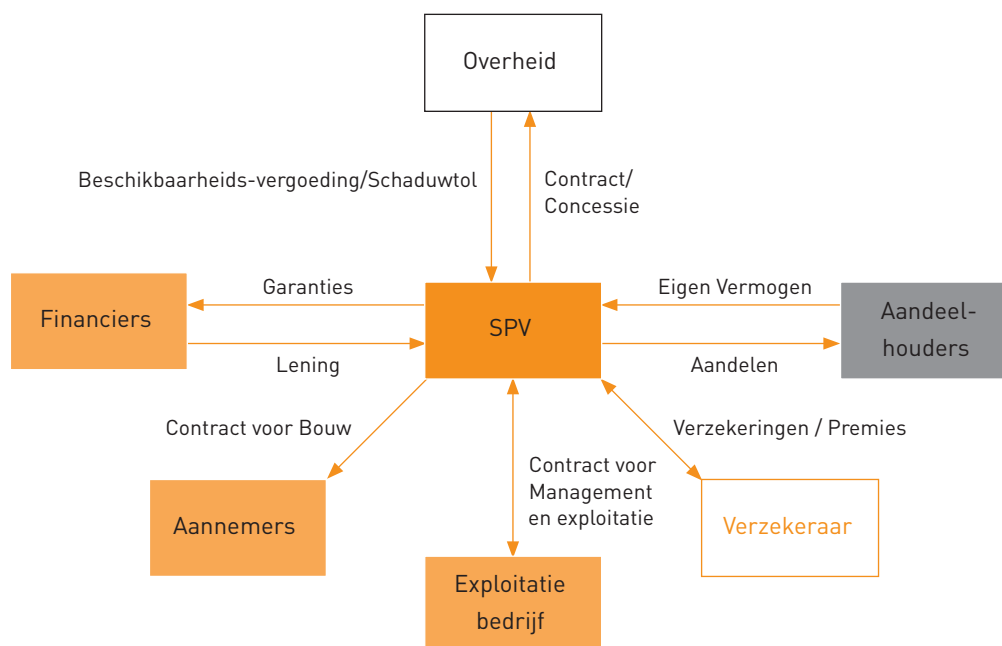
De ARK beveelt onder meer aan:

- De beperkingen van de instrumenten PPC en PSC in de besluitvorming te verduidelijken
- In de begrotingen van de ministeries inzichtelijk te maken welk deel van het begrotingsgeld wordt vastgelegd door middel van PPS-contracten en voor welke periode.

## Bijlage 6: Overzicht privaat gefinancierde projecten in Nederland

Er zijn sinds 2001 in Nederland op het gebied van infrastructuur vier projecten aanbesteed, waarbij infrastructuur (voor een deel) privaat gefinancierd wordt (HSL-Zuid, A59, N31 en Tweede Coentunnel).<sup>17</sup> Daarnaast zijn er ook eind jaren 80 en begin jaren 90 twee projecten gerealiseerd met behulp van private financiering: de Noordtunnel en de Wijkertunnel. In deze bijlage is een aantal tabellen (projectfiches) opgenomen met de bijzonderheden voor wat betreft de structuur en aanbesteding van de Wijkertunnel, HSL-Zuid Infraprovider, A59, N31 en Tweede Coentunnel, voorafgegaan door een korte inleiding.

Bij infrastructuurprojecten die met behulp van private financiering zijn gerealiseerd, spelen verschillende actoren een rol. De overheid heeft een directe verhouding met een –voor ieder project afzonderlijke– projectentiteit, de zogenaamde Special Purpose Vehicle (SPV). De SPV onderhoudt relaties met alle andere betrokken partijen (zie Figuur 2):



Figuur 2: Typische structuur van private financiering bij Nederlandse infrastructuurprojecten<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Daarnaast zijn er voor een aantal projecten verregaande plannen om ze in PPS-verband, inclusief private financiering, te realiseren (zoals A15, A12, Zuidas, etc.).

<sup>18</sup> SPV = Special Purpose Vehicle

Private financiering van infrastructuur in Nederland vindt over het algemeen plaats via een Special Purpose Vehicle (SPV), een nieuw opgerichte entiteit, meestal een BV, waarvan de activiteiten zich louter richten op één bepaald project. De SPV is de contractpartner voor de overheid. De SPV treedt op als ‘integrator’ en sluit contracten met een aannemer, een exploitatiebedrijf, een verzekeraar en eventuele andere leveranciers. In het geval van een zogenaamd Design, Build, Finance, Maintain (DBFM) contract<sup>19</sup>, zijn ontwerp, bouw, financiering en onderhoud geïntegreerd in één contract en liggen dus alle bij de SPV. De SPV is verantwoordelijk voor de goede afstemming tussen de verschillende onderdelen en dus de contracten met de verschillende partijen (aannemers, exploitatiebedrijf, onderhoudsbedrijven, etc.).

In de tot nog toe gerealiseerde PPS-projecten wordt de investering nog altijd voor een belangrijk deel door de overheid gefinancierd door middel van een directe, eenmalige betaling vanuit de overheid aan de SPV. Deze betaling vindt plaats gedurende het ontwerp en de bouw van het project wanneer de grootste investeringsuitgaven gedaan worden. Echter, voor een substantieel deel van de investering zorgt de SPV voor de initiële financiering. Deze private voorinvestering zal gedurende de exploitatiefase van het project terugverdiend moeten worden (met een rendement). Dit gebeurt door een vergoeding door de overheid gebaseerd op de prestaties van de SPV, via een beschikbaarheidsvergoeding (vergoeding door de overheid van het beschikbaar zijn van het stuk infrastructuur) of een schaduwtoel (een vast bedrag betaald door de overheid voor elk voertuig dat gebruik maakt van het stuk infrastructuur).

Normaliter treden enkele van de contractpartners van de SPV (zoals het exploitatiebedrijf en de aannemers) op als Eigen Vermogen verschaffers voor de SPV, en zijn dus aandeelhouders in de SPV. Op deze manier ondervinden deze contractpartners stevige prikkels om goede kwaliteit tegen een goede prijs te leveren binnen de geraamde tijdsspanne; immers optimalisatie in de bouwfase zal uiteindelijk tot meer opbrengsten leiden in de exploitatiefase, wat tot een hoger rendement zal leiden waar zij als aandeelhouder van profiteren.

Het grootste deel van de voorinvestering wordt echter gefinancierd door middel van Vreemd Vermogen. Hiervoor treden financiers op. De verhouding Vreemd Vermogen versus Eigen Vermogen (de zogenaamde Financieringsstructuur of Gearing) is hierbij vaak hoog (de 80% a 90% Vreemd Vermogen tegenover 10% a 20% Eigen Vermogen). Gezien de omvang van deze leningen (vaak enkele honderden miljoenen), worden deze leningen meestal gesyndiceerd, dat wil zeggen dat meerdere banken of instellingen de lening tezamen verschaffen. Hierbij treden één of enkele banken op als ‘lead arrangers’: deze dragen zorg voor de verdere verdeling van de lening onder andere banken en instellingen.

In de navolgende tabellen zijn projectfiches opgenomen met de bijzonderheden over de structuur en aanbestedingsvormen van de projecten die in Nederland met private financiering zijn gerealiseerd.

---

<sup>19</sup> Totnogtoe is dit het meest voorkomende contract type in Nederland bij private financiering van infrastructuur.



Tabel 1: Projectfiche Wijkertunnel

Project informatie			
<b>Naam project:</b>	Wijkertunnel	Korte beschrijving:	De Wijkertunnel is een tunnel onder het Noordzeekanaal
<b>Type private financiering:</b>	Project financiering (non recourse)		
Partners			
<b>Contracterende overheid / autoriteit:</b>	Rijksoverheid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Gecontracteerde partij:	Exploitatiemaatschappij Wijkertunnel
<b>Lead arrangers Vreemd Vermogen:</b>	Consortium olv ING / Nationale Nederlanden, Commerzbank, Barclays Bank	Gesyndiceerd Vreemd Vermogen:	480 miljoen gulden
		Eigen Vermogen verschaffers:	ING
		Andere betrokkenen:	
Contract informatie			
<b>Start contract:</b>	1993	Contractduur:	30 jaar
<b>Contractbedrag:</b>	272 miljoen Euro (600 miljoen gulden)	Betalingsmechanisme:	Schaduwtoel: de Nederlandse overheid betaalt 30 jaar lang een vast vergoeding voor elk voertuig door de tunnel
		Contract type:	DBFM met schaduwtoel
		Financieringsstructuur (gearing):	90% Vreemd Vermogen

Tabel 1: Vervolg

<p><b>Aanbesteding</b></p>	<p>Initiële gegadigden: 25 initiële gegadigden</p>	<p>Geshortlist:</p>	<p>3 partijen uitgenodigd om bieding te doen, waarvan 1 partij ook daadwerkelijk bieding heeft gedaan, welke is geaccepteerd</p>	<p>Aanbestedings-procedure:</p>	<p>Selectie op basis van passagetarief en beschikbaarheid van geld. Aanbestedings-procedure begon met scopebepaling. Er is toen besloten Wijker-tunnel en Tweede Coen Tunnel apart aan te besteden.</p>
<p><b>Evaluatie</b></p>	<p>Drijfveren private financiering: Versnelling aanleg / verhoging prioritering</p>	<p>Value-for-money:</p>	<p>Project is binnen budget en op tijd gerealiseerd. Echter, doordat verkeers-prognoses niet correct waren, betaalt de overheid te veel als totale vergoeding.</p>	<p>Opmerkingen:</p>	<p>Omdat het gebruik van de tunnel vele malen hoger ligt dan prognoses uitwezen, zal de overheid hoogstwaarschijnlijk voor de complete 30 jaar een kleine 1 miljard euro aan schaduwtoel kwijt zijn. In 2006 is de betaling per passage neerwaarts bijgesteld</p>

Tabel 2: Projectfiche HSL-Zuid infraprovider

Project informatie			
Naam project:	HSL – Zuid Infraprovider	Korte beschrijving:	Ontwerp, aanleg, onderhoud en financiering van de superstructuur (o.a. rails, bovenleiding, signalering)
Type private financiering:	Project financiering (non recourse)		
Partners			
Contracterende overheid / autoriteit:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Gecontracteerde partij:	Infraspeed
Lead arrangers Vreemd Vermogen:	ING, Dexia, HVB, KBC, KfW, Rabobank	Gesyndiceerd Vreemd Vermogen:	600 miljoen euro
Eigen Vermogen verschaffers:		Andere betrokkenen:	Fluor, BAM, Siemens, Innisfree, Charterhouse
Contract informatie			
Start contract:	2001	Contractduur:	30 jaar
Contractbedrag:	Ongeveer Euro 500 miljoen	Betalingsmechanisme:	Beschikbaarheidsvergoeding (jaarlijks circa 100 miljoen euro)
Contract type:		Financieringsstructuur (gearing):	DBFM 90 % Vreemd Vermogen
Aanbesteding			
Initiële gegadigden:		Geshortlist:	Fluor/BAM Bechtel/KWV
Aanbestedingsprocedure:			Onderhandelingsprocedure
Evaluatie			
Drijfveren private financiering:	Bereiken van meerwaarde	Value-for-money:	1 tot 5%; en op tijd opgeleverd
		Opmerkingen:	

Tabel 3: Projectfiche A59

<b>Project informatie</b>				
<b>Naam project:</b>	A59	<b>Korte beschrijving:</b>	De ombouw van 10 km Rijksweg N59 Rosmalen - Geffen naar autosnelweg A59	
<b>Type private financiering:</b>	Project Finance (limited recourse)			
<b>Partners</b>				
<b>Contracterende overheid / autoriteit:</b>	Provincie Noord Brabant	<b>Gecontracteerde partij:</b>	Poort van den Bosch B.V.	<b>Eigen Vermogen verschaffers:</b> Koninklijke BAM, Groep, Fluor Daniel, Koninklijke Boskalis Westminster
<b>Lead arrangers Vreemd Vermogen:</b>	ING Bank, Bank Nederlandse Gemeenten (lening BNG door provincie Noord-Brabant gegarandeerd).	<b>Gesyndiceerd Vreemd Vermogen:</b>	EUR 145 miljoen senior debt; geen syndicatie	<b>Andere betrokkenen:</b>
<b>Contract informatie</b>				
<b>Start contract:</b>	2003	<b>Contractduur:</b>	3 jaar aanleg + 15 jaar onderhoud	<b>Contract type:</b> DBFM contract
<b>Contractbedrag:</b>	EUR 218 miljoen	<b>Betalingsmechanisme:</b>	Beschikbaarheidsvergoeding, met ongeveer 75 miljoen euro als gegarandeerde betaling bij oplevering.	<b>Financieringsstructuur (gearing):</b> Meer dan 90% Vreemd Vermogen

Tabel 3: Vervolg

<b>Aanbesteding</b>				
<b>Initiële gegadigden:</b>	7	<b>Geshortlist:</b>	5, waarvan 2 door naar laatste fase van aanbesteding	<b>Aanbestedingsprocedure:</b>
				<b>Onderhandelingsprocedure</b>
<b>Evaluatie</b>				
<b>Drijfveren private financiering:</b>	Versneld realiseren van project	<b>Value-for-money:</b>	14%, ongeveer 1 maand eerder opgeleverd.	<b>Opmerkingen:</b>

Tabel 4: Projectfiche N31

Project informatie			
Naam project:	Rijksweg N31	Korte beschrijving:	Aanleg/ombouw van de rijksweg N31 tussen Nijega (Drachten) en Hemriksein (Leeuwarden), die wordt verdubbeld tot autoweg
Type private financiering:	Project financiering met achterliggende moedermaatschappijgarantie <sup>19</sup>		
Partners			
Contracterende overheid / autoriteit:	RWS Noord-Nederland	Gecontracteerde partij:	Waldwei.com
Lead arrangers Vreemd Vermogen:	BNG/NIBC	Gesyndiceerd Vreemd Vermogen:	Euro 71,5 miljoen term loan, Euro 10 miljoen gesyndiceerd
		Eigen Vermogen verschaffers:	Andere betrokkenen:

<sup>19</sup> Moedermaatschappijgarantie: bij faillissement van de SPV zijn de partijen in het consortium (vaak ook Eigen Vermogen verschaffers) elk voor een deel aansprakelijk.

Tabel 4: Vervolg

Contract informatie				
Start contract:	8 december 2003	Contractduur:	3 jaar aanleg + 15 jaar onderhoud	Contract type: DBFM
Contractbedrag:	Ongeveer Euro 120 miljoen	Betalingsmechanisme:	Beschikbaarheid-vergoeding; met eenmalige betaling van ongeveer 40 miljoen euro	Financieringsstructuur (gearing): 91,66 % Vreemd Vermogen
Aanbesteding				
Initiële gegadigden:	7 gegadigden	Geshortlist:	Fluor Bouygues/Koop/Grontmij Heijmans/KVWS Besix/Reef Infra	Aanbestedings-procedure: Onderhandelings-procedure
Evaluatie				
Drijfveren private financiering:	Bereiken van meer-waarde (op basis van PPC)	Value-for-money:	31 %, half jaar eerder opgeleverd	Opmerkingen: Na correctie markt-spanning, meer-waarde ongeveer 18%

Tabel 5: Projectfiche Tweede Coentunnel

Project informatie			
<b>Naam project:</b>	Capaciteitsuitbreiding Tweede Coentunnel	Korte beschrijving:	Renovatie Eerste Coentunnel Aanleg Tweede Coentunnel en toegangswegen
<b>Type private financiering:</b>	Project finance (non recourse)		
<b>Partners</b>			
<b>Contracterende overheid / autoriteit:</b>	Rijksoverheid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland	<b>Gecontracteerde partij:</b>	Coentunnel Company
<b>Lead arrangers</b>		<b>Eigen Vermogen</b>	Besix Group NV (18%) CFE NV (18%) Dredging International (5%) Arcadis Nederland BV (5%) Dura Vermeer Groep NV (18%) TBI Bouwgroep BV (18%) Vinci SA (1%) Vinci Conssies (17%)
<b>Vreemd Vermogen:</b>	Vertrouwelijk	<b>Gesyndiceerd Vreemd Vermogen:</b>	Andere betrokkenen: N.v.t.



Tabel 5: Vervolg

Contract informatie			
Start contract:	22 april 2008 is het contract getekent.	Contractduur:	5 jaar aanleg en renovatie + 24 jaar exploitatie
Contractbedrag:	Circa 500 miljoen	Betalingsmechanisme:	Beschikbaarheid-vergoeding, met eenmalige betaling van ongeveer 100 miljoen euro
Overig:		Financieringsstructuur (gearing):	Vertrouwelijk
Aanbesteding			
Initiële gegadigden:	5	Geshortlist:	3
Evaluatie		Aanbestedings-procedure:	Concurrentiegerichte dialoog
Drijfveren private financiering:	Bereiken van meerwaarde (op basis van PPC)	Value-for-money:	PSC meerwaarde 17,5%
		Opmerkingen:	

## Bijlage 7: Overzicht private financiering infrastructuur internationaal

PPS is in vrijwel ieder OESO-land een optie geworden binnen het inkoopbeleid van de overheid bij investeringen in weg- en spoorinfrastructuur<sup>21</sup>. PPS bij weg- en spoorinfrastructuur kan echter verschillende verschijningsvormen aannemen:

- DBFM (Design-Build-Finance-Maintain), waarbij de bekostiging publiek is in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding of schaduwtol
- DBFMO (Design-Build-Finance-Maintain-Operate), waarbij ook de exploitatie (in de vorm van tol of gebruiksvergoedingen) in handen is van de private partij
- PFI (Private Finance Initiative), een specifiek programma vanuit de overheid van het Verenigd Koninkrijk voor brede toepassing van DBFM en DBFMO
- BOT (Build-Operate-Transfer), waarbij de exploitatie in handen is van private partijen en de overheid aan het einde van de looptijd van het contract een overnamesom betaalt voor de restwaarde van het betreffende stuk infrastructuur
- Concessies voor exploitatie van een tolweg of spoorlijn, met hierbij ook een investeringscomponent.

De keuze voor een bepaalde vorm is afhankelijk van lokale omstandigheden en specifieke beleidskeuzes in verschillende landen.

De belangrijkste argumenten om te kiezen voor een PPS zijn<sup>22</sup>:

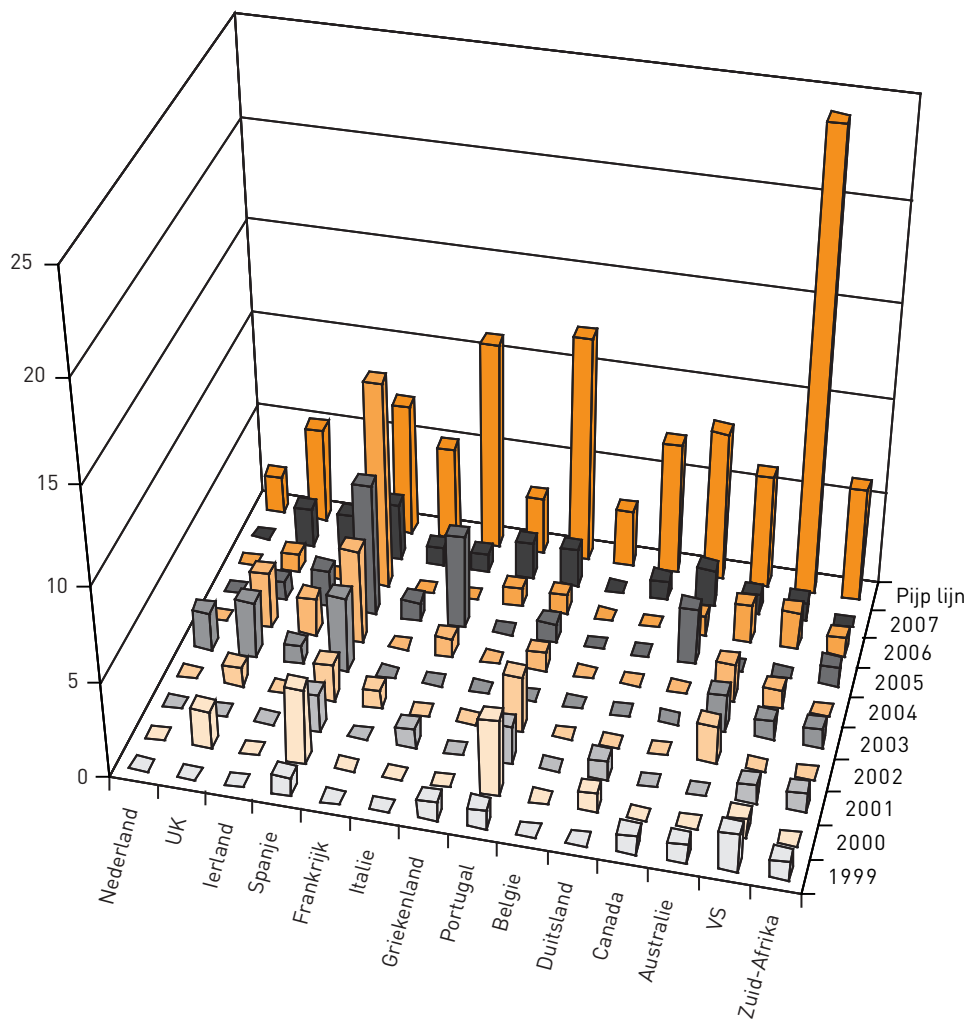
- Het tegengaan van voortdurende budget- en tijdsoverschrijdingen bij projecten
- Een urgente investeringsbehoefte gecombineerd met gebrek aan ruimte op de overheidsbegroting op korte termijn (in het bijzonder in relatie tot de Europese begrotingsregels)
- De behoefte aan betere prestaties van de infrastructuur

Bij PPS-projecten wordt over het algemeen projectfinanciering toegepast. In Figuur 3 en Figuur 4 volgt een overzicht van de weginfrastructuur- (inclusief tunnels en bruggen) respectievelijk spoorinfrastructuurprojecten in een aantal geselecteerde landen waarbij projectfinanciering is ingezet. Dit geeft een indicatie van het aantal grootschalige PPS-projecten – en daarmee de ‘deal flow’ – in deze landen in de afgelopen jaren. Met “pijplijn” zijn de projecten aangegeven die voor 2008 op stapel staan en de projecten die op dit moment in aanbesteding zijn of wachten op financial close.

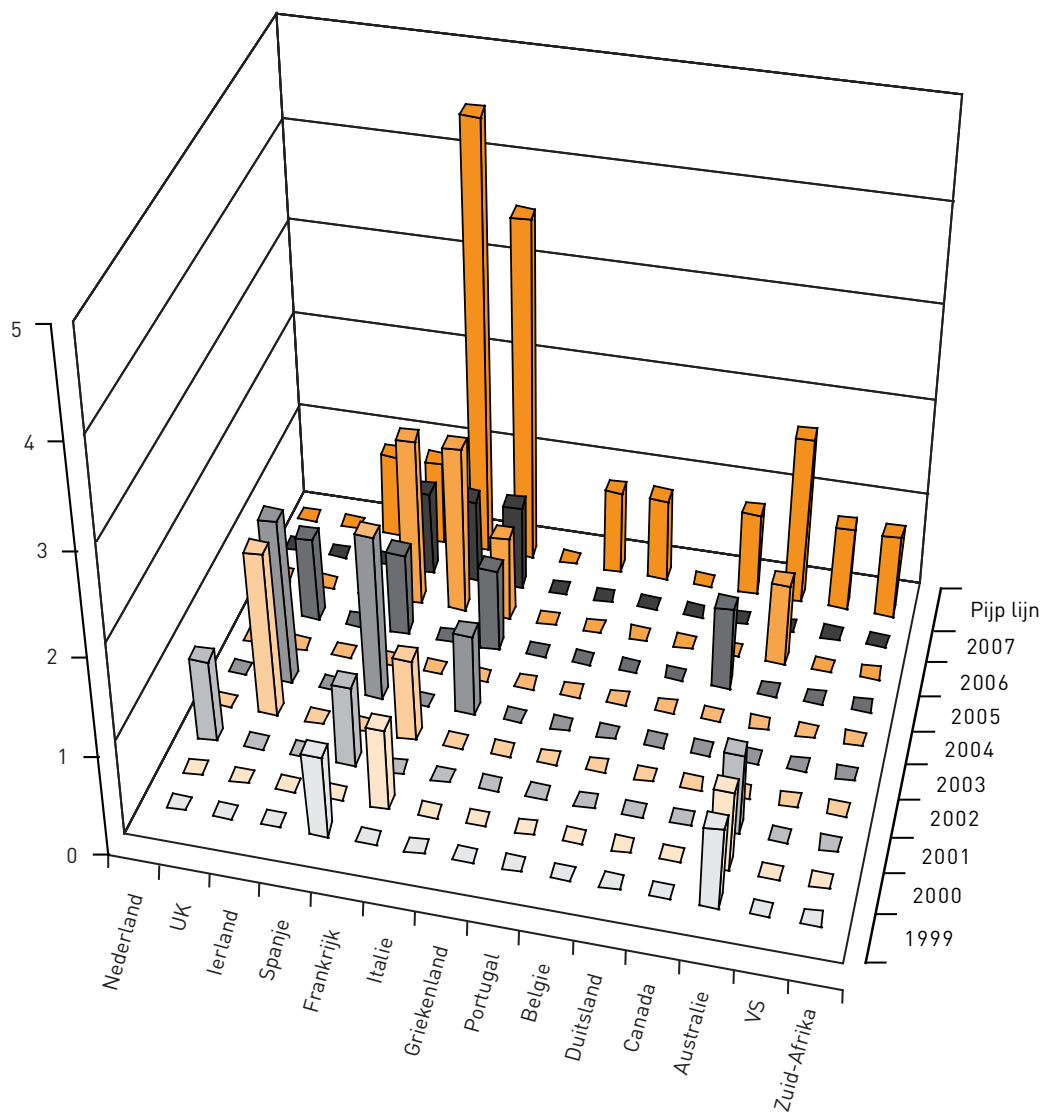
---

<sup>21</sup> Bron: PPS Kennispool, RWS

<sup>22</sup> Bron: PPS Kennispool, RWS



Figuur 3: Aantal weginfrastructuurprojecten (inclusief tunnels en bruggen) waarbij projectfinanciering is / zal worden toegepast in geselecteerde landen (bron: Dealogic)



Figuur 4: Aantal spoorinfrastructuurprojecten waarbij projectfinanciering is / zal worden toegepast in geselecteerde landen (bron: Dealogic)

## Bijlage 8: Publiek-Private Comparator (PPC)

Het overheidsbeleid voor PPS gaat uit van het meerwaardeprincipe. Het kenniscentrum PPS heeft, naar Brits voorbeeld, een tweetal instrumenten ontwikkeld om objectieve vergelijking mogelijk te maken tussen publiek-private of louter publieke uitvoering.

De Publiek Private Comparator (PPC) is de vergelijkingsmethodiek die voor- en nadelen van uitvoering door middel van PPS op een rij zet voordat het besluit valt om al of niet een PPS-constructie aan te besteden. De Publieke Sector Comparator (PSC) vergelijkt in een later stadium (na de aanbesteding, maar vóór het moment waarop besloten wordt al dan niet PPS toe te passen) de concrete biedingen van private partijen met uitvoering van het project in publiek beheer. De belangrijkste verschillen tussen PPC en PSC zijn 1) het moment van uitvoeren en 2) de varianten die vergeleken worden. In de praktijk laat de PSC hogere meerwaardes zien dan de PPC. Dit is toe te schrijven aan het feit dat de PSC de publieke referentie vergelijkt met private biedingen waar ook de marktspanning in is verwerkt. De PPC lijkt daarmee de effecten van marktspanning vaak te onderschatten.

Deze bijlage richt zich op de PPC-toets omdat de Commissie van mening is dat hierbij winst valt te behalen.

Het publiek private vergelijkingsinstrument PPC kan in een relatief vroeg stadium van projectontwikkeling worden ingezet om de gedachten over PPS te structureren. Zo wordt vroegtijdig voorkomen dat energie wordt gestoken in een aanbestedingsroute die op voorhand kansloos is. De methodiek is brainstormend van aard en de uitkomst vooral informerend en verkenkend. Een uitgebreide handleiding voor gebruikers is te vinden op de website van het Ministerie van Financiën. Globaal worden drie stappen doorlopen:

1. inventarisatie van verschillen tussen publieke uitvoeringsvariant en variant door middel van PPS-constructie aan de hand van een set (economische ) argumenten:
  - a. Voorbereidings-, transactie-, realisatie-, en onderhoudskosten,
  - b. Eventuele opbrengsten
  - c. Kwaliteit
  - d. Transactietijd
  - e. Bouwtijd
  - f. Risico's.
2. Prijskaartjes bepalen voor de argumenten
3. Vergelijkend eindoordeel door het in kaart brengen van geldstromen over de volledige levensduur van het project. Dit betreft het complete uitgaven-, inkomsten- en risicopatroon.

Op deze wijze wordt een (meer) eerlijke vergelijking gemaakt tussen PPS en traditionele aanbesteding, met name door de risico's bij traditionele aanbesteding te beprijken.

### Gebruik PPC-instrument

Sinds enige jaren is het overheidsbeleid om voor alle infrastructuurprojecten groter dan 112,5 mln euro een PPC uit te voeren. Het consequent uitvoeren van PPC's en het opvolgen van de resultaten die uit de PPC komen zouden moeten leiden tot het vullen van de pijplijn van nieuwe projecten.

De PPS Voortgangsrapportage 2007/2008 laat voor V&W/RWS echter zien dat van de zes in 2006 uitgevoerde PPC's slechts bij één project is besloten tot DBFM (A12 Utrecht – Maarsbergen – Veenendaal). In 2007 zijn eveneens zes PPC's uitgevoerd: Een van deze PPC's is nog niet afgerond. Drie PPC's hadden als uitkomst: geen DBFM-meerwaarde. Twee PPC's hadden als uitkomst: DBFM meerwaarde. De beslissing over de definitieve aanbestedingsvorm is daarbij nog niet genomen. Het is denkbaar dat Rijkswaterstaat goede redenen had/heeft om niet voor DBFM te kiezen, maar dat blijft onduidelijk. De betreffende tabel in de Voortgangsrapportage is niet concreet genoeg. Zie verder Bijlage 10 voor de PPC-uitkomsten bij individuele projecten.

In de praktijk stuit de toepassing van het PPC-instrument, zo blijkt uit een aantal interviews met deskundigen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van PPC's, namelijk op belemmeringen. Of betrokkenen voeden het instrument zo dat op voorhand vaststaat dat er geen sprake zal zijn van PPS (= de toepassing van het instrument). Of het instrument wijst op een plus voor PPS waarna ondoorzichtige besluitvorming volgt met als conclusie om (toch maar) geen DBFM toe te passen (= het gebruik van de uitkomsten). Geheel onlogisch zijn deze mechanismen niet. Tegenover de positieve effecten voor de maatschappij/de belastingbetaler staan kleine deelgroepen binnen de betrokken organisaties die er op achteruitgaan, en die vormen een niet te onderschatten "tegenmacht". Het is met concrete voorbeelden te staven, maar dit brengt het risico met zich mee dat direct betrokkenen zich verder "ingraven". Het is gewenst dat gezocht wordt naar manieren om de voedingsbodem voor deze tegenmacht langzaam maar zeker droog te leggen.

### Mogelijke verbeteringen

De Commissie is van mening dat de toepassing van de PPC-methode in de dagelijkse praktijk verbeterd kan worden. Met name op het gebied van transparante verantwoording over gemaakte keuzes is nog veel te winnen.

#### **Meer transparantie**

De markt heeft behoefte aan meer zicht op welke PPS projecten er in de nabije toekomst geïmplementeerd zullen worden - om ook hun organisaties daarop in te richten/voor te bereiden. Te overwegen valt de opstellingen zoals ze nu in de PPS-Voortgangsrapportage staan continu actueel te houden op een centrale website (of een ander soort centrale databank, voor iedereen toegankelijk) en daar duidelijk aan te geven welke PPC's er (zullen) worden/zijn uitgevoerd, wat de uitkomsten daarvan zijn en, indien wel aangetoonde meerwaarde maar geen keuze voor PPS, waarom deze beslissing precies genomen wordt (met meer tekst en toelichting dan in de huidige Voortgangsrapportage).

In dit verband kan overwogen worden bij ieder afzonderlijk project inzichtelijk te maken welke niet-financiële aspecten (die niet worden meegenomen in de betreffende PPC) gehanteerd zijn in het PPC-traject. Hiermee kan worden voorkomen dat overheidsorganisaties (weg) komen met oneerlijke argumenten om PPS niet toe te passen. Te denken valt aan een eis zoals

flexibiliteit (bij traditionele bouw kunnen we de architect tijdens het proces beïnvloeden, bij DBFM kan dat niet, dus traditioneel).

#### **PPC-Reviews: vreemde ogen dwingen**

Nu is het opstellen van een PPC en de bijbehorende besluitvorming een interne V&W aangelegenheid. Maar juist binnen deze organisatie zit de “tegenmacht”. Het is daarom van belang om vreemde ogen die dwingen te organiseren. Het is bijvoorbeeld mogelijk om doormiddel van een PPC-review te controleren of opstellers weloverwogen te werk zijn gegaan. Een review is een waardevolle techniek om te controleren of er “bugs” in de PPC zitten. Het zou logisch zijn om deze reviews door het Ministerie van Financiën te laten uitvoeren of eventueel door onafhankelijke onderzoeksinstituten. Dit in combinatie met meer transparantie.

#### **Verlaging van de grens voor de PPC-toets**

Ook onder de huidige grens van € 112,5 mln waarboven de PPC-toets nu moet worden uitgevoerd kan PPS meerwaarde bieden. Deze grens is in het verleden tot stand gekomen rekening houdend met een bepaald niveau van transactiekosten. Deze oorspronkelijke grens zou verlaagd kunnen worden na introductie van de standaard aanbestedingsleidraad en standaardcontracten.

## Bijlage 9: Transactiekosten bij Publiek-Private Samenwerking

Zowel aan publieke als private kant worden er extra transactiekosten gemaakt bij aanbesteding van PPS-contracten, in vergelijking met aanbesteding van traditionele contracten.

Aan de publieke zijde zitten deze transactiekosten in:

- Extra kosten in de voorbereiding, vanwege bijvoorbeeld het formuleren van output-specificaties, het ontwerpen van het aanbestedingsmodel, het opstellen van aanbestedingsdocumenten, etc. Hierbij dient aangetekend te worden dat transactiekosten die men maakt in het geval van traditionele aanbesteding (met name in de voorbereidende fase) vaak niet bijgehouden worden. Daardoor wordt een onvolledig en onjuist beeld geschapen bij kostenvergelijkingen
- Extra kosten bij de aanbesteding, vanwege een grotere complexiteit.
- Extra kosten in het contractbeheer omdat men gedurende de contractduur de gecontracteerde partij moet monitoren, en te maken kan krijgen met contractswijzigingen (vanwege gewijzigde omstandigheden).

Transactiekosten aan de private zijde bestaan vooral uit:

- Extra kosten tijdens aanbesteding, vanwege extra eisen in een PPS-aanbesteding, het betrekken van de financieringscomponent en de complexiteit van het af te sluiten contract. Hierdoor moeten private partijen afdelingen onderhouden met specialistische kennis en moet men tevens specifieke technisch, financieel, juridisch en belasting expertise extern inhuren.
- Extra kosten na het afsluiten van het contract vanwege bijvoorbeeld rapportage verplichtingen.

Bij een PPS-aanbesteding zullen het ontwerp en het onderhoud worden meegenomen in de aanbesteding. Bij een traditionele aanbesteding zullen echter ook transactiekosten gemaakt worden (aan zowel publieke als private zijde) ten aanzien van het inhuren van expertise bij het ontwerp en het aanbesteden van het onderhoud.

Geschat wordt dat extra transactiekosten aan de publieke zijde bij een PPS-aanbesteding bij een transportinfrastructuurproject ongeveer 1 tot 2 miljoen euro bedragen<sup>23</sup>. Deze extra kosten zijn overigens inmiddels aanmerkelijk lager geworden dan voor de eerste infrastructuur projecten (A59 en HSL-Zuid), toen alle contract- en aanbestedingsdocumentatie nog moest worden ontwikkeld.

---

23 Y. Mulder (2006): Sturen op transactiekosten: een onderzoek naar Transactiekosten bij Rijkshuisvestingsprojecten in Nederland, RGD.



Aan de private zijde kan het verschil in transactiekosten op basis van ervaringscijfers geschat worden op zo'n 1 miljoen euro voor elke partij die meedoet aan een aanbesteding.<sup>24</sup> Het verschil in transactiekosten voor partijen die doorgaan tot de laatste fase in de aanbesteding, kan oplopen tot 2 a 5 miljoen euro (afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project). Voor de uiteindelijke winnaar kan daar nog een bedrag bovenop komen van zo'n 1 a 3 miljoen euro (afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project) vanwege kosten voor het rond krijgen van het contract, de financiering en vanwege prestatieafhankelijke beloningen voor ingehuurde expertise. Een groot deel (60 tot 70%) van deze extra transactiekosten is het gevolg van inhuur van externe expertise en due diligence.

In Nederland is er tot nu toe slechts een relatief gering aantal PPS-aanbestedingen geweest. Om de transactiekosten te laten dalen zal er minder inhuur van externen moeten plaats vinden en zal er rigoureuzer tot standaardisering (standaardcontracten, protocollen, etc.) moeten worden overgegaan. Concentratie van kennis en deskundigen in de publieke sector moet de grote door- en uitstroom van personeel met ervaring met PPS aan de publieke zijde, waardoor kennis in de publieke sector verloren gaat, en de grootschalige en dure inhuur van externe expertise, voorkomen.

Bouwers en banken bevestigen het beeld dat de transactiekosten hoog zijn, zowel in absolute bedragen als in vergelijking met het buitenland. De redenen voor deze relatief hoge kosten zijn onder andere:

- De aanbestedingsprocedure voor PPS-projecten in Nederland duurt relatief lang en kent vaak vertragingen door de publieke besluitvorming
- Het aantal partijen dat lang in de aanbesteding mee moet blijven doen, is relatief hoog. Zo is het internationaal gebruikelijk twee consortia uit te nodigen om een Best and Final Offer (BAFO) in te dienen, terwijl dit in Nederland aan drie consortia wordt gevraagd.
- Hoewel het DBFM contract en de aanbestedingsleidraad inmiddels zijn gestandaardiseerd, is ieder project tot nog toe op een verschillende manier aanbesteed.

---

<sup>24</sup> Het Jaarverslag 2007 van Strukton geeft een illustratie van de hoogte van offertekosten voor PPS. In 2007 heeft Strukton € 10,3 miljoen uitgegeven aan offertekosten voor PPS, tegen € 3,9 miljoen in 2006.

## Bijlage 10: Projecten waarvoor private financiering is overwogen

In Tabel 6 zijn projecten (weg en water) opgenomen waarvoor in 2006 of 2007 een PPC is uitgevoerd. De tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van de PPC en de besluiten die zijn genomen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Voor de volgende projecten zal in 2008 een PPC worden uitgevoerd:

- A9 Omlegging Badhoevedorp
- Schiphol-Amsterdam-Almere
- Doortrekken A15 naar A12 Ressen-Zevenaar
- Rijksweg A13-A16
- A10 Noord

Tabel 6. Transportinfrastructuurprojecten waarvoor in 2006 en 2007 een PPC is uitgevoerd

Project	Uitkomst PPC	Aanbestedings-vorm	Motivatie
Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk	Meerwaarde DBM t.o.v. D&C <sup>26</sup> is 3%	DBM	DBM biedt de meeste financiële meerwaarde
A2/A76 maatregelenpakket	Vrijwillige PPC: Geringe financiële meerwaarde bij bundeling in één D&C contract	Loskoppeling A2 en A76: A2: D&C A76: 2 D&C-contracten	I.v.m. risico's van complex contract gekozen voor de loskoppeling van A2 en A76.
A2 Maastricht	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 4%		
Meerwaarde DBFM t.o.v. DBM is 2%	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 4%	D&C	I.v.m. grote complexiteit van het project gekozen voor D&C, wel een combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, met zeer vroege betrokkenheid van de markt
A50 Ewijk-Valburg-Grijsoord	Voordeel DBFM t.o.v. D&C Ca 1%	2 D&C-contracten	Keuze voor geïntegreerd contract levert te veel vertragsrisico op. Daarnaast geeft een apart onderhoudsregime voor een klein deel van het netwerk te veel verstoring op de integrale onderhoudsbenadering
A4 Steenberg	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C 1% Meerwaarde D&C + vervlechten <sup>27</sup> t.o.v. D&C is 5%	Beslissing nog te nemen	

<sup>26</sup> D&C: Design and Construct

<sup>27</sup> Bij vervlechting worden Tracé / m.e.r.-procedure en aanbesteding parallel doorlopen.

Tabel 6: Vervolg

Project	Uitkomst PPC	Aanbestedings-vorm	Motivatie
A12 Utrecht – Maarsbergen – Veenendaal	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 4%	DBFM	
A1/A6	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 0%	Beslissing nog te nemen	PPC gestopt bij kwalitatieve analyse (conform regels PPC)
N18 Varsseveld-Enschede	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 2%	Beslissing nog te nemen	
Haak om Leeuwarden	Nog niet afgerond	Beslissing nog te nemen	
A12 Utrecht West	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 0%	Beslissing nog te nemen	PPC gestopt bij kwalitatieve analyse (conform regels PPC)
Verdubbeling RW33	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 5%	Beslissing nog te nemen	
Omlleiding Zuid Willemsvaart	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 0%	Beslissing nog te nemen	
Haak om Leeuwarden	Nog niet afgerond	Beslissing nog te nemen	
A12 Utrecht West	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 0%	Beslissing nog te nemen	PPC gestopt bij kwalitatieve analyse (conform regels PPC)
Verdubbeling RW33	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 5%	Beslissing nog te nemen	
Omlleiding Zuid Willemsvaart	Meerwaarde DBFM t.o.v. D&C is 0%	Beslissing nog te nemen	

Bron: RWS Kennispool PPS en Voortgangsrapportage 2007 en Vooruitblik 2008

Uit een aantal bronnen<sup>28</sup> is tevens een overzicht samengesteld van projecten die ooit zijn aangewezen als projecten waarbij mogelijk PPS toegepast kan worden (zie Tabel 7). Bij ieder project is aangegeven hoe de besluitvorming rond het project verder is verlopen.

---

<sup>28</sup> Ministerie van Financiën (1998): Meer Waarde door Samen Werken; Kenniscentrum PPS (1999): Voortgangsrapportage PPS, April 1999; Ecorys (2002): Evaluatie Voortgang PPS in Nederland; en Kenniscentrum PPS (2002): Voortgangsrapportage PPS, Mei 2002.

Tabel 7: Projecten waarbij realisatie in PPS-verband is/wordt overwogen

Project	Omvang (van groot (1) tot klein (5))		Dekking in MIT/MIRT	Niet gerealiseerd	Besluitvorming nog niet rond	Gerealiseerd, geen private financiering	Gerealiseerd, DBFM	Gerealiseerd, andere vorm van private financiering	Opmerkingen
	1	Ja							
HSL-Zuid	1	Ja							Zie Tabel 2, Bijlage 6
Betuwerroute	1	Nee			✓				Realisatie in alliantiecontract <sup>29</sup> onder verantwoordelijkheid van ProRail. Voor de exploitatie is een exploitatiemaatschappij opgericht (Keyrail), waarin ProRail, Havenbedrijf Rotterdam (HbR) en Haven Amsterdam participeren.
Metro Shuttle Kop van Zuid, Rotterdam	3	Nee		✓					Project bleek financieel niet haalbaar. Verwacht werd dat PPS financiële haalbaarheid zou vergroten, maar uit marktconsultaties bleek dat dit niet het geval zou zijn.
Ridderkerklijn, Rotterdam	3	Nee			✓				Project is nog in voorbereiding. Een combinatie met gebiedsontwikkeling wordt nog overwogen.
Transferium Kralingse Zoom, Rotterdam	4	Nee				✓			Transferium is opgegaan in project Brainpark Centrum (BPC), waarbij ook kantoorlocaties aan de A16 worden ontwikkeld. Er is hiervoor een samenwerkingsovereenkomst getekend met een private ontwikkelaar, maar er is geen sprake van Publiek-Private Samenwerking met private financiering.

Noord-Zuidlijn Amsterdam	2	Ja	✓	De gemeente Amsterdam was niet bereid de verantwoordelijkheid voor aanleg en beheer voor een langere periode aan een private partij over te dragen, omdat zij te veel onzekerheden zag in de beleidsmatige omgeving van het project.
A4 Midden Delfland	2	Ja	✓	Door ontwikkelingen in de planprocedure dient de eerder uitgevoerde PPC geactualiseerd te worden.
A13-A16	2	Nee	✓	
Rekeningrijden	n.a.			Is overgegaan in "Anders Betalen voor Mobiliteit".
Zeepoort IJmond, Amsterdam	2	Nee	✓	PPS is nadrukkelijk nog een optie.
Hoogwaardig Openbaar Vervoer, Eindhoven	3	Nee	✓	
Amsterdam Zuidas	1	Ja	✓	Er is een Zuidasonderneming opgericht waar in private partijen voor 60% deelnemen, en de gemeente Amsterdam en het Ministerie van Financiën voor ieder 20%. Private partijen verschaffen dus kapitaal in de vorm van Eigen Vermogen ten behoeve van het project. De Zuidasonderneming zal voor de bouw en het onderhoud van de (ondergrondse) infrastructuur in het project een PPS-contract aanbesteden.

29 Bij een alliantiecontract wordt een uitvoeringsbudget vastgesteld. Eventuele besparingen op het uitvoeringsbudget komen steeds ten goede aan zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever. Hierdoor ontstaan er sterke prikkels tot kostenbeheersing.

Tabel 7: Vervolg

Project	Omvang (van groot (1) tot klein (5))	Dekking in MIT/MIRT	Niet gerealiseerd	Besluitvorming nog niet rond	Gerealiseerd, geen private financiering	Gerealiseerd, DBFM	Gerealiseerd, andere vorm van private financiering	Opmerkingen
<b>2e lijst Laaghangend fruit, 1999</b>								
N11	3	Nee			✓		✓	De private partijen die de weg hebben gerealiseerd, hebben de investerings-som voorgeschoten en het project dus gefinancierd . De private partijen worden terugbetaald door het Rijk en de provincie Zuid-Holland, middels 4 termijnen van afbetaling. In het contract zit een boeteclausule voor het geval er reparaties plaats moeten vinden anders dan regulier onderhoud. De boete is even hoog als de kosten van de reparatie, als een reparatie tweemaal moet worden uitgevoerd is de boete twee keer zo hoog.
N35 Combiplan Nijverdal	4	Nee		✓				Analyse uitgevoerd naar mogelijke PPS-constructies, conclusie is dat ge-streefd wordt naar een Design&Construct (D&C)-contract (de analyse is niet openbaar).
Randstadrail	2	Ja		✓				Traditioneel uitgevoerd: de gemeenten Den Haag en Rotterdam konden het niet eens worden over de condities waaronder de verantwoordelijkheid voor realisatie en exploitatie van het project konden worden overgedragen aan private partijen.
A59	4	Ja				✓		Zie Tabel 3, Bijlage 6
N31	4	Ja				✓		Zie Tabel 4, Bijlage 6



## Evaluatie PPS, 2002

Tweede Coentunnel	2	Ja				✓		Project in aanbesteding als DBFM, zie Tabel 5, Bijlage 6
Westrandweg	3	Ja		✓				Aanbesteding door RWS als D&C contract, op basis van grove scan PPS mogelijkheden.
A4 Leiden - Burgerveen	3	Ja		( ✓ )				Aanbesteding door RWS als D&C contract, op basis van grove scan PPS mogelijkheden. Realisatie echter voorlopig opgeschort door uitspraak Raad van State.
A4 Zuid	4	Nee	✓					Provincie en RWS konden het niet eens worden over risicoverdeling bij realisatie op basis van PPS.
A2 Maastricht	2	Ja			( ✓ )			Project in aanbesteding waarbij aanleg van infrastructuur wordt gecombineerd met vastgoedontwikkeling.
N57	4	Nee	✓					Provincie en RWS konden het niet eens worden over risicoverdeling bij realisatie op basis van PPS, project wacht op budget MIRT.
A73 - zuid	4	Ja		✓				Aanbesteding door RWS als D&C contract, op basis van grove scan PPS mogelijkheden.
N201	4	Ja		✓				Eind 2005 is dit project aanbesteed als D&C-contract, echter met de mogelijkheid het contract later om te zetten in een alliantiecontract. Medio 2006 is inderdaad een alliantiecontract getekend, omdat er sprake was van voldoende risico's die samen beter te managen waren dan door iedere contractpartij afzonderlijk.

Tabel 7: Vervolg

Project	Omvang (van groot (1) tot klein (5))	Dekking in MIT/MIRT	Niet gerealiseerd	Besluitvorming nog niet rond	Gerealiseerd, geen private financiering	Gerealiseerd, DBFM	Gerealiseerd, andere vorm van private financiering	Opmerkingen
Verlengde veiling-weg, Naaldwijk	5	Nee		➤				Het project valt onder verantwoordelijkheid van de Gemeente Westland. Er is hiervoor geen Rijksbudget gereserveerd. De besluitvorming is nog niet rond.
MTC valburg	4	Nee		➤				Het project is uitgesteld door een uitspraak van de Raad van State. Sindsdien is hierover geen nieuw besluit genomen.
Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam (PMR)	1	Ja			➤			Eerste gedachten voor combineren aanleg, exploitatie en financiering gestopt door Havenbedrijf Rotterdam (HbR) vanwege voorkeur voor bekende realisatievorm (D&C).
Zuiderzeelijn	1	Nee	➤					Project niet gerealiseerd; voorkeur voor andere stimulerende maatregelen Noord Nederland.
OLS Schiphol	n.a.		➤					Het project is als zodanig geschrapt, mede door onzekerheden over parallelle Kaagbaan (zesde baan Schiphol). Het idee is wel opgenomen in het project "Manifest Werkstad A4", in aangepaste vorm: aanleg van een vrachtaan ter ontlasting van de weginfrastructuur.
Hanzelijn	2	Ja			➤			Aanbesteding door Prorail als D&C contract, op basis van uitkomst Public Private Comparator en preferentie ProRail voor eigen aanbestedingsvorm (D&C), realisatie nog niet gestart.

### Overige relevante projecten

Westerschelde-tunnel	2	Ja			✓			Uitgevoerd via een D&C contract door een publiek uitvoeringsbedrijf, vanwege voorkeur van Ministerie van Financiën voor eigen kapitaal boven sponsorkapitaal (op basis van initiële private biedingen). Er is wel sprake van een aparte projectentiteit, maar geen sprake van private financiering.
Wijkertunnel	3	Ja			✓			Zie Tabel1, Bijlage 6
A12 Bunnik – Veen-endaal	3	Ja			✓			Project wordt aanbesteed als DBFM.
A15 Maasvlakte – Vaanplein	1	Ja			✓			Project wordt aanbesteed als DBFM.
A27 Hoopolder – Lunetten	2	Ja		✓				Aanbesteding als DBFM wordt nog nadrukkelijk overwogen.
A2 Utrecht	2	Ja			✓			Aanbesteding door RWS als alliantiecontract.
PMZ	1	Nee		✓				Project nog in voorbereiding.

## Bijlage 11: Barrières bij toepassing private financiering

De commissie heeft de volgende barrières geconstateerd ten aanzien van de toepassing van private financiering en PPS in Nederland.

### Verkeerde perceptie van private financiering en PPS

De selectie voor de eerste PPS-projecten laat zien dat bij de introductie van het PPS-instrument veelal werd gedacht dat onrendabele projecten rendabel te maken waren met inbreng van privaat geld (zie ook Bijlage 10 voor de oorspronkelijk aangemerkte PPS projecten). Bovendien werd verondersteld dat op deze manier meer investeringsbudget ter beschikking zou komen. Dit laatste speelde wel een rol in het Verenigd Koninkrijk, maar is in Nederland niet aan de orde vanwege de strikte begrotingsregels die worden gehanteerd en de expliciete verbinding van het investeringsvolume met het beschikbare meerjarige budget in het MIRT.

### Verkeerde perceptie van de rollen van publieke en private partners

In het verlengde van de hierboven genoemde oorzaak hebben publieke en private partijen vaak een verkeerd beeld van de rol die de partner zal spelen. Naast een partnerschap in een PPS-project behoudt de overheidspartij haar regelgevende en toezichhoudende rollen. Indien deze niet scherp gescheiden zijn van de rol in de PPS-constructie, kunnen verkeerde verwachtingen aan de kant van de private partijen ontstaan en verwarring bij burgers en maatschappelijke organisaties. Onderling wantrouwen is het gevolg. Slechte ervaringen in één project ijlen lang na in andere projecten. Daarnaast wordt te vaak geredeneerd vanuit algemene noties over 'de overheid' en 'de markt'. De overheid kent vele gezichten en partijen (bijvoorbeeld het onderscheid tussen Rijk en decentrale overheden), evenals de markt. Private partijen brengen hun inbreng/verantwoordelijkheid samen in consortia, waarbij de consortia offerte- en contractpartij van de overheid worden.

### (Politieke) wenselijkheid en veranderende regelgeving

In het Verenigd Koninkrijk is in 1992 door de toenmalige minister van Financiën, Norman Lamont, de beleidsdoelstelling geformuleerd om publieke dienstverlening te verbeteren en de private sector daarbij te betrekken. Dit uitgesproken commitment voor het zogeheten Private Finance Initiative (PFI) en een programmatische aanpak hebben er toe geleid dat zowel overheid als het bedrijfsleven hebben geïnvesteerd in noodzakelijke expertise en competenties. Hoewel de Nederlandse overheid ook inzet op de toepassing van PPS en daartoe het nodige instrumentarium heeft ontwikkeld, is de nadruk door opeenvolgende kabinetten verschillend gelegd. In het verlengde daarvan is de regelgeving frequent bijgesteld. Aangezien de voorbereidingstijd van initiatief tot oplevering vaak decennia vergt, aarzelen veel private partijen om te participeren, aangezien het risico van beleidswijzigingen moeilijk is in te schatten. Deze kunnen het gevolg zijn van initiatieven van het kabinet, maar ook van de Tweede Kamer.

De complexiteit van het besluitvormingsproces over infrastructuur en de onzekerheid over de duur van de besluitvorming en interventies daarop, maken het lastig om in te schatten wat de scope van het definitieve project is

### **Beperkte kennis van private financiering**

Bijna alle experts die de commissie heeft gesproken hebben aangegeven dat het ontbreken van kennis van en ervaring met private financiering, met name aan de zijde van de overheden, een groot obstakel is voor verdere toepassing van private financiering. Deze barrière kent verschillende aspecten:

- Ten eerste is er slechts een beperkte groep mensen die begrijpt hoe private financiering in de praktijk kan worden toegepast.
- Ten tweede is bij de overheid de kennis versnipperd over verschillende diensten. Met het opheffen van het PPS kenniscentrum bij het Ministerie van Financiën is er tevens geen zichtbaar aanspreekpunt meer. De website van het ministerie van Financiën biedt wel een integraal overzicht, maar verbetering is mogelijk. De kennispools bij de RGD en RWS zijn nog in ontwikkeling, maar bij de decentrale overheden heeft een dergelijke ontwikkeling (nog) niet plaatsgevonden. Die ontwikkeling is ook niet waarschijnlijk, gezien het gebrek aan frequentie en regelmaat waarmee individuele decentrale overheden betrokken zijn bij PPS.
- Ten derde ontbreekt de continuïteit aan de zijde van de overheid. Bij grote projecten huurt de overheid vaak kennis van de (buitenlandse) markt (consultants, financiële instellingen) in, zonder dat deze kennis afdoende wordt geborgd binnen de overheid. Daarnaast veranderen projectteams aan de zijde van de overheid bij langer lopende projecten voortdurend van samenstelling. Bovendien wordt daardoor de kennis die is opgedaan in het ene project onvoldoende toegepast binnen andere projecten.
- Ten vierde duurt het lang voordat de aanbestedende organisaties veranderingen internaliseren. De marktorientatie die de top van de aanbestedende diensten (bijvoorbeeld RWS en ProRail) in Nederland voorstaan, betekent nog niet dat alle lagen van de organisaties die marktorientatie begrijpen en ten uitvoer kunnen brengen.

### **Complexiteit ten opzichte van traditionele contracten**

In het verlengde van het gebrek aan kennis ervaren zowel overheid als bedrijfsleven private financieringsconstructies als (erg) complex ten opzichte van de traditionele RAW-bestekken. Dat betekent in de uitvoering dat beide partijen geneigd zijn om terug te grijpen op die traditionele contracten. Met de toepassing van het principe 'Markt, tenzij' heeft RWS hierin de afgelopen vier jaren een enorme omslag geforceerd. Het gaat hier echter om een cultuuromslag die langer dan vier jaar duurt, zowel bij Rijkswaterstaat als bij andere aanbestedende overheden, maar ook bij private partijen.

### **Fysieke/geografische omstandigheden: de dicht bebouwde delta**

Een weinig gehoorde oorzaak die de beperkte inzet op private financiering kan verklaren is het karakter van de Hollandse Delta. Infrastructuurontwikkeling moet plaats vinden in dichtbevolkte gebieden op slappe grond. Dat betekent dat projecten vaak veel extra voorzieningen nodig hebben, die hen veel duurder maken dan bijvoorbeeld lange infrastructuur trajecten in Frankrijk of Spanje.

## Bijlage 12: Risicoallocatie bij PPS-projecten

Elk PPS- project heeft project specifieke risico's die in de dialoofase van de PPS-aanbesteding geadresseerd worden door marktpartijen. De risicoverdeling zoals die wordt opgenomen in het uiteindelijke contract kan relatief grote gevolgen hebben voor de "bankability", en de meerwaarde van PPS die behaald wordt ten opzichte van de traditionele uitvoeringsvorm. In principe zouden risico's daar neergelegd moeten worden waar zij het best beheersbaar zijn.

In Tabel 8 is de risicoallocatie weergegeven zoals die in de meeste gevallen geldt bij PPS-contracten voor weginfrastructuur in Nederland. Waar relevant zijn opmerkingen geplaatst.

Overigens is Rijkswaterstaat op dit moment bezig de RWS DBFM standaardovereenkomst voor infrastructuur aan te passen naar aanleiding van de ervaringen met de Tweede Coentunnel en voortschrijdend inzicht. Er is inmiddels ook een marktconsultatie geweest hierover; de resultaten hiervan zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 8: Risicoallocatie bij PPS-projecten

Risiko	Opmerkingen		
	Publiek	Privaat	Gedeeld
<b>Voorafgaand aan contractering</b>			
Aanbestedingsresultaat	>		
Veranderingen wet- en regelgeving	>		
Relatie met andere Infrastructuurprojecten	>		
Relatie met mobiliteits- en OV-beleid	>		
Relatie met ruimtelijke beleid inclusief bestemmingsplan	>		
Voorbereiding inspraakprocedures	>		
Rentefluctuatie voor financieel close <sup>30</sup>	>		
Inflatiefluctuatie voor contractering	>		
Ontwikkeling van het BNP	>		
Verandering mobiliteitsvraag	>		
<b>Vanaf contractering</b>			
<b>Projectvoorbereiding</b>			
Tijdige verwerving benodigde gronden	>		
Voorbereiden inspraak (in het kader van Tracébesluit)			>
Tijdig verkrijgen Tracébesluit	>		

30 Datum waarop voorwaarden van de financiering definitief worden vastgelegd.



Verkrijgen vergunningen	✓		✓	Private partij kan als opdrachtnemer wel instaan voor juist, tijdig en volledig aanvragen van vergunningen maar niet voor het verkrijgen. In beginsel dient risico voor het niet tijdig verkrijgen bij publieke partij te liggen waarbij onder 'tijdig' wordt verstaan de normale termijn inclusief verdagingen en uitstellen plus beroepstermijn op grond van de wet.
Archeologische, geologische effecten			✓	
Omgang met bodemverontreiniging			✓	
Verleggen kabels en leidingen			✓	De nieuwe standaard versie RWS DBFM overeenkomst bevat op dit punt een aantal wezenlijke verbeteringen o.a. door het aanbrengen van drie categorieën.
Toegang tot bouwterrein	✓			
Ontwerp en bouw				
Afstemming ontwerp, bouw en systemen		✓		
Aansluiten op bestaande infrastructuur en systemen		✓	( ✓ )	Risico zou gedeeld moeten worden voor aansluitingen met infrastructuur die onder het beheer vallen van andere wegbeheerders dan de opdrachtgevende wegbeheerder. Dit ligt immers niet in de invloedssfeer van de private partij.
Verkrijgen water, energie		✓		
Tijdelijke voorzieningen tijdens bouw		✓		
Logistiek bouw		✓		

Tabel 8: Vervolg

Risico	Opmerkingen		
	Publiek	Privaat	Gedeeld
Beschikbaarheid bouwmaterialen en - personeel		➤	
Aansprakelijkheid tijdens bouw		➤	
Aansprakelijkheid mbt geleverde informatie over bestaande infrastructuur			➤
Tekortkomingen tijdens ontwerp en bouw		➤	
Tekortkomingen opdrachtgever	➤		
Teksten en oplevering		➤	
Aansturing onderaannemers		➤	
Exploitatie			
Levensduur infrastructuur(binnen contractduur		➤	
kwaliteit infrastructuur (inclusief veiligheid		➤	
Onjuiste operationele specificaties	➤		
Volume gebruik na contractering	➤	➤	➤

Publieke partij is als opdrachtgever in principe verantwoordelijk voor de verstrekte gegevens.  
 Private partij kan deze verantwoordelijkheid overnemen voor zover de volledigheid en juistheid controleerbaar is. Ontbrekende gegevens zouden in kaart moeten worden gebracht door de publieke partij en aan alle biedende partijen ter beschikking worden gesteld. Aanbeveling is om een nulmeting uit te voeren voor de start van het project.

(meestal bij DBFM0)

(bij concessie)

(bij DBFM)

Inning van gebruiksvergoedingen	✓ (bij DBFM)	✓ (bij concessie)	✓ (meestal bij DBFMO)
Interactie met aansluitende infrastructuur en systemen	✓	✓	
<b>Financieel en juridisch</b>			
Verkrijgen financiering			✓
Rentefluctuatie na financial close		✓	
Prijsontwikkeling van de indices volgens gecontracteerde indexcompensatie	✓		
Prijsontwikkeling afwijkend van gecontracteerde indexcompensatie		✓	
Verandering belastingtarieven		✓	Zie ook Bijlage 13
Beëindiging contract door opdrachtgever	✓		
Beëindiging contract door opdrachtnemer		✓	
Voldoen aan wet- en regelgeving		✓	
Wijziging algemene wet- en regelgeving (bijvoorbeeld arbowet)		✓	
Wijziging specifieke wet- en regelgeving (bijvoorbeeld tunnelveiligheid)	✓		
Wijziging algemeen beleid infrastructuur, OV en mobiliteit		✓	
Wijziging specifiek beleid infrastructuur, OV en mobiliteit (m.n. afwijkingen van contract)	✓		

Tabel 8: Vervolg

Risico	Publiek	Privaat	Gedeeld	Opmerkingen
Onverzekerbare risico's en buitengewone premiestijging	➤			Bij premiestijging van minder dan 30% van de totale premies is risico private partij.
Buitengewone schade verzekering	➤		➤	Er zijn een aantal zeer grote schades aan te geven waarvoor de private partij een verzekering sluit maar waarbij het goedkoper zou zijn wanneer de overheid dit risico zou dragen, vanwege hoge premies (een voorbeeld is het risico dat een schip zinkt op een tunnel).
Verzekerbare risico's		➤		
Force majeure			➤	
Intellectueel Eigendomsrecht licentie			➤	De nieuwe standaard versie RWS DBFM overeenkomst bevat op dit punt een wezenlijke verbetering namelijk dat indien en voor zover de publieke partij gebruikte technologie in ander project gaat gebruiken ("herhaalde realisatie"), de private partij hieraan voorwaarden mag verbinden zoals het betalen van een redelijke vergoeding.
Faillissement onderaannemers		➤		

## Bijlage 13: Fiscaliteit in relatie tot publiek-private samenwerking

Zowel private bidders als aanbestedende diensten hebben baat bij meer ex-ante voorspelbaarheid over de gehele levensduur van de fiscale behandeling van een DBFM-constructie. Hoge transactiekosten voor consortia (en de opdrachtgevers) bestaan immers onder andere uit kosten van dure (belasting)adviseurs. Het vastleggen van algemene uitgangspunten vanuit de Belastingdienst inzake de behandeling van DBFM/O-contracten kan de duidelijkheid in vroeg stadium vergroten. De algemene uitgangspunten zijn voor het laatst verwoord in het Handboek DBFM.<sup>31</sup>

De belastingwet- en regelgeving kent geen specifieke DBFM/O-heffing. In algemene zin zijn biedende consortia belastingplichtig voor de omzetbelasting (BTW) en de vennootschapsbelasting (Vpb), waarbij de gebruikelijke benadering van deze belastingsoorten leidend is voor de Belastingdienst. Om de concrete fiscale gevolgen zichtbaar te maken, maakt de Belastingdienst onderscheid tussen de biedingsfase en het tijdvak na het afsluiten van een DBFM/O-contract. Om het vereiste level playing field te garanderen, verstrekt de Belastingdienst tijdens de biedingsfase dezelfde informatie aan alle partijen die zich voor vooroverleg hebben gemeld. Vanwege de geheimhoudingsplicht doet de Belastingdienst geen verslag over deze toezeggingen aan aanbestedende diensten en/of concurrerende consortia. Met de private partij die uiteindelijk de opdracht gegund krijgt, kunnen meer in detail nadere afspraken worden gemaakt over de fiscale behandeling van het DBFM/O-contract. Deze worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst tussen de Belastingdienst en het consortium.

De commissie heeft met instemming geconstateerd dat de Belastingdienst bereid is aan marktpartijen in een PPS-onderhandeling onder voorwaarden zekerheid vooraf te geven over de fiscale behandeling van een specifiek project (vooroverleg). In het kader van vooroverleg tussen de Belastingdienst en de biedende consortia kan de Belastingdienst vooraf zekerheid geven over zaken als aftrekbaarheid van voorbelasting, splitsing van de gebruiksvergoeding naar soort werkzaamheid, toepasbaarheid van het kastelsel BTW, fiscale kwalificatie van het contract en de behandeling van de financiering. Juist omdat de projecten in de praktijk sterk van elkaar verschillen is het niet mogelijk algemene beleidslijnen af te geven voor alle terreinen waarop PPS toegepast kan worden. De Belastingdienst stelt dat elk contract in de regel specifieke kenmerken kent. Deze kunnen tot een fiscaal afwijkende behandeling aanleiding geven. Dat betekent dat elk project maatwerk vereist om de fiscale consequenties ervan te kunnen vaststellen.

---

<sup>31</sup> Kenniscentrum PPS (2005): Handboek DBFM.

## Algemeen vastleggen uniforme fiscale procedures/kaders bij weginfrastructuur

De commissie constateert enerzijds dat volledige zekerheid over de hoogte van toekomstige belastingbetalingen niet kan worden verkregen. Het is immers niet mogelijk voor de Belastingdienst om een 'garantie' te geven inzake de hoogte van belastingtarieven gedurende de looptijd van een project. Anderzijds is een zo hoog mogelijke ex-ante zekerheid over andere belastingaspecten nodig teneinde niet alleen de transactiekosten te verlagen, maar ook de risicopremies die private partijen in rekening brengen bij het vaststellen van hun bieding.

Toegespitst op weginfrastructuur ziet de commissie mogelijkheden tot standaardisering, zodat bidders al voorafgaande aan de aanbesteding enige duidelijkheid hebben over de fiscale behandeling van DBFM-constructies. De commissie stelt voor dat het Ministerie van V en W en het Ministerie van Financiën gezamenlijk een standaard opstellen waaraan een bieding dient te voldoen. Onder de voorwaarden van zo'n standaard kan de Belastingdienst aangeven, welke afspraken er met de consortia gemaakt kunnen worden. In de huidige praktijk wordt bijvoorbeeld – onder voorwaarde dat de gehele beschikbaarheidsvergoeding met BTW belast is – veelal afgesproken dat het kasstelsel toegepast mag worden (aansluiting van de fasering van de BTW-heffing bij het ritme van de beschikbaarheidsvergoeding). Deze praktijk is bekend binnen de Belastingdienst en bij belastingadviseurs. Het is alleen nergens formeel vastgelegd. De commissie bepleit meer transparantie en heeft geconstateerd dat het Ministerie van Financiën bereid is te assisteren bij het opstellen van een dergelijke standaard voorwaardenset voor projecten inzake de aanleg van weginfrastructuur. Een dergelijke standaard dient ook openbaar te worden gemaakt.

Voorts beveelt de commissie aan de algemene uitgangspunten (uit het DBFM-Handboek) continu te actualiseren op basis van voortschrijdende praktijkervaringen. Dit kan worden opgehangen aan een centrale kapstok bij het Kenniscentrum PPS (of de eerder voorgestelde website voor PPC-monitoring; zie Bijlage 8).

## BTW-Compensatiefonds

Op 1 januari 2003 is het BTW-compensatiefonds in werking getreden. Uit dit rijksbegrotingsfonds kunnen gemeenten, provincies en kaderwetgebieden BTW-uitgaven die zij maken, gecompenseerd krijgen. In gevallen waar decentrale overheden opdrachtgever zijn van een PPS-constructie ter uitvoering van een MIRT-project (en er dus sprake is van Rijksbekostiging) is echter geen verrekening van de BTW-kosten uit het BTW-compensatiefonds mogelijk. Ministeries komen namelijk niet in aanmerking voor een vergoeding uit dit fonds. Bij de afwikkeling van de A59 loopt hierover nog een discussie. Deze problematiek betreft echter de verdeling van kosten tussen overheden en staat los van de fiscale behandeling van DBFM/O-contracten. De commissie adviseert dat het Rijk duidelijkheid schept over de verdeling van BTW-kosten tussen de verschillende overheidslagen.

## Bereikbaarheid Belastingdienst voor marktpartijen

Omdat consortia in de biedingsfase in de regel nog niet bij de Belastingdienst als ondernemer zijn aangemeld, is de ingang voor vooroverleg over DBFM/O-contracten niet voor alle partijen meteen vindbaar. De Belastingdienst kent sinds 2006 een centraal landelijk loket voor marktpartijen voor DBFM/O-contracten (Landelijk loket DBFM/O contracten, Belastingdienst Rijnmond, Team grote bouwprojecten). Betrokkenen binnen de Belastingdienst en bij belastingadviseurs weten dit loket te vinden, maar het geniet geen brede bekendheid. De commissie adviseert het beter zichtbaar maken van dit loket voor marktpartijen.

## **Bijlage 14: Modellen voor betrekken institutionele beleggers**

De commissie heeft een zevental modellen onderzocht die mogelijkheden bieden voor groot-schalige investeringen in Nederlandse infrastructuur door institutionele beleggers. De eerste twee (1 en 2) van deze modellen zijn onafhankelijk van de invoering van wegbeprijzing; de laatste vijf (3 t/m 7) zouden in beginsel alleen geïmplementeerd kunnen worden na groot-schalige invoering van wegbeprijzing (via ABvM en/of tol).

In deze bijlage worden deze modellen op hoofdlijnen beschreven, en is tevens een voorlopige beoordeling opgenomen aan de hand van een aantal relevante criteria.

In de Tabel 9 zijn reeds de belangrijkste verschillen tussen de zeven onderzochte modellen weergegeven.

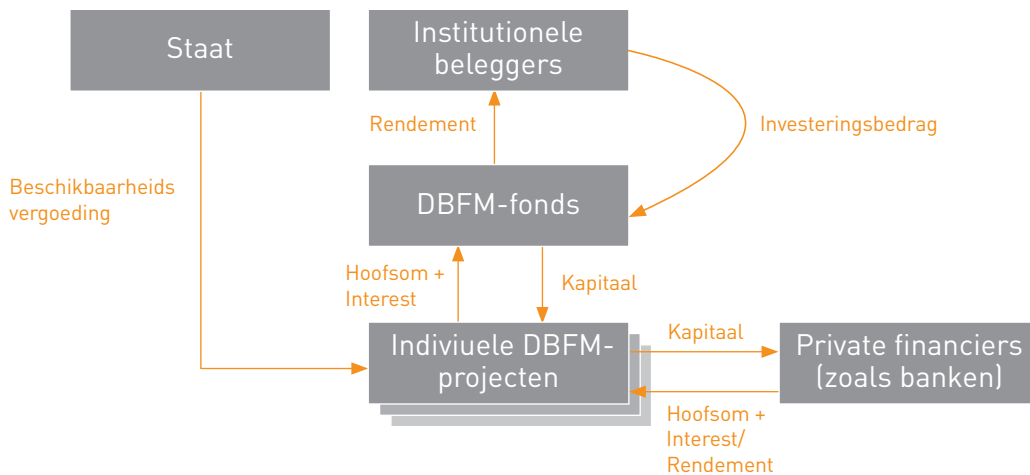


Tabel 9

## Verantwoordelijkheden nieuw op te richten entiteit:

	Financiering	Realisatie	Exploitatie en beheer	Netwerkmanagement
<b>Met publieke bekostiging</b>				
Model 1: "Aanbesteding deel financiering voor een aantal DBFM-projecten"	✓			
Model 2: "Infrastructuur realisatiefonds"	✓	✓		
<b>Met private bekostiging uit ABvM</b>				
Model 4: "Securitisatie deel opbrengsten uit ABvM"	✓			
Model 5: "ABvM Infrastructuurfonds"	✓	✓		
Model 6: "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met ABvM"	✓	✓	( ✓ )	( ✓ )
<b>Met private bekostiging uit tol</b>				
Model 3: "Tolexploitatie maatschappij"	✓	✓	✓	
Model 7: "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met tol"	✓	✓	✓	✓

Model 1: "Aanbesteding deel financiering voor een aantal DBFM-projecten"



Figuur 5: Financiële stromen Model "Aanbesteding deel financiering voor een aantal DBFM-projecten"

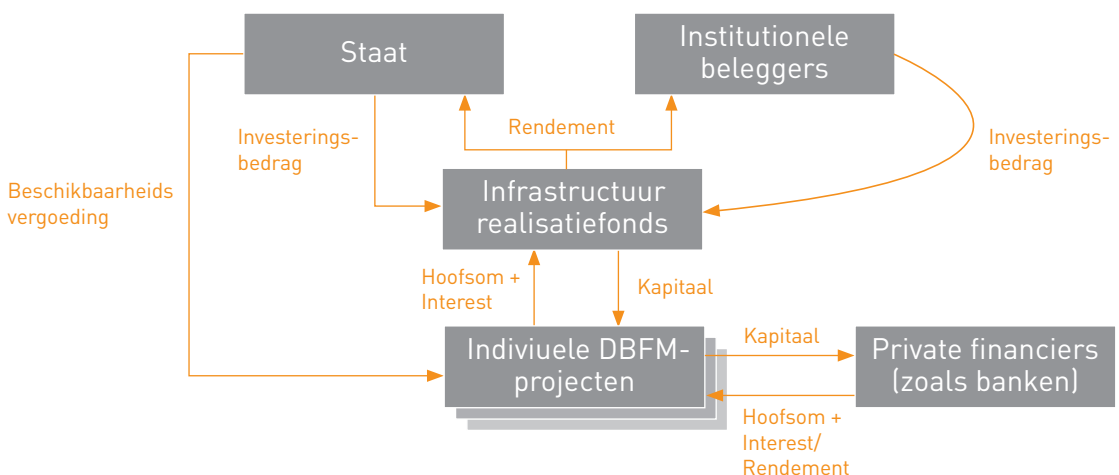
Werking van het model op hoofdlijnen:

- DBFM-projecten worden op dit moment deels privaat gefinancierd en deels publiek; voor het deel dat op dit moment publiek gefinancierd wordt, wordt een DBFM-fonds opgericht.
- Dit DBFM-fonds verschafft Vreemd Vermogen aan individuele DBFM-projecten en voorziet aldus DBFM-projecten voor een deel van hun financiering. Het DBFM-fonds ontvangt hiervoor interest.
- Aan het deel van de financiering van individuele DBFM-projecten dat eerder ook al privaat gefinancierd werd, verandert in principe niets.
- De belegging in het DBFM-fonds (in de orde van grootte van € 2 miljard of meer) bestaat de Staat aan met als criterium de financieringsvoorwaarden voor de totale investering (welke waarschijnlijk zal bestaan uit een klein deel Eigen Vermogen en een groot deel Vreemd Vermogen). Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven voor welke concrete DBFM-projecten (in de orde van grootte van 5 tot 10 projecten) financiering gevraagd wordt, en wordt alle relevante informatie over deze projecten verstrekt.
- Het DBFM-fonds verschafft Vreemd Vermogen aan projecten als additionele, relatief aantrekkelijke financiering (lagere rentes dan overige private financiers)<sup>32</sup>, die 'meelift' op het 'activisme' van private financiers (private financiers zijn vaak nauw betrokken bij het management van een DBFM-project).
- Dit betekent dat DBFM-fonds en private financiers steeds heldere afspraken moeten maken over de verhouding tussen beide componenten in de financiering van projecten (ten aanzien van bijvoorbeeld prioriteit, zekerheden, etc.)

<sup>32</sup> Uiteraard wordt de investering in het DBFM-fonds wel tegen marktconforme voorwaarden verschafft. Echter het Vreemd Vermogen uit het DBFM-fonds kan in vergelijking met de projectspecifieke financiering door andere private financiers, tegen gunstigere voorwaarden aangeboden worden omdat voor dit deel de risico's minder groot zijn, en omdat de 'managementkosten' minder groot zijn: het DBFM-fonds zal slechts een beperkte rol bij het management van het DBFM-project spelen.

- Het dagelijkse management van het DBFM-fonds is in handen van een kleinschalig team met professionele fondsmanagers, die de exacte voorwaarden van de verschillende leningen vaststellen en deze leningen verder beheren. Toezicht vanuit de investeerders in het DBFM-fonds geschiedt door middel van regelmatige rapportage en een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht.
- Bekostiging in dit model is geheel publiek: uiteindelijk betaalt de Staat voor de infrastructuur via beschikbaarheidsvergoedingen aan DBFM-projecten
- In dit model is het ook mogelijk dat de Staat deelneemt in het DBFM-fonds. Echter, dit lijkt niet logisch omdat de voordelen hiervan beperkt zijn, terwijl een belangrijk bezwaar hiertegen is dat belangen en verhoudingen minder transparant worden en er een vorm van oneerlijke concurrentie zou kunnen ontstaan (waarom zou de Staat wel investeren in het DBFM-fonds en niet in andere infrastructuurfondsen?).
- Overdracht van de participatie in het fonds aan andere investeerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in het fonds.

Model 2: "Infrastructuur realisatiefonds"



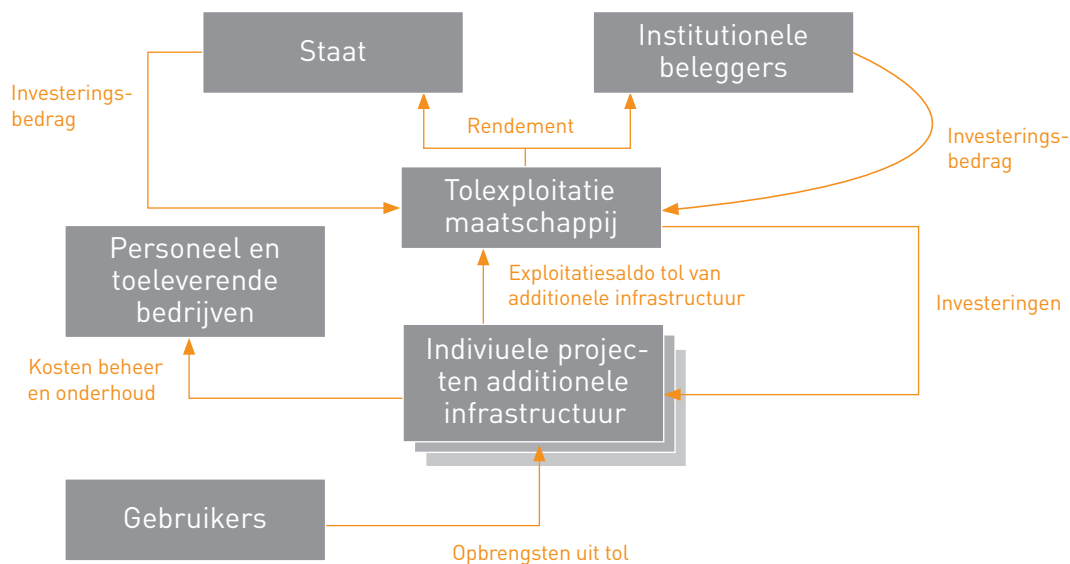
Figuur 6: Financiële stromen Model "Infrastructuur realisatiefonds"

Werking van het model op hoofdlijnen:

- Het Infrastructuur Realisatiefonds is verantwoordelijk voor het realiseren van infrastructuurprojecten nadat politiek besloten is tot realisatie (Tracébesluit). Het fonds is verantwoordelijk niet alleen voor een deel van de financiering van DBFM-projecten maar ook voor de uitwerking van het project, het verkrijgen van alle relevante vergunningen, de aanbesteding en het verdere contractbeheer. Dit betekent dat dit fonds een veel grotere en actievere rol speelt dan het DBFM-fonds in Model 1.
- De Staat en private investeerders investeren in dit fonds, dat het recht krijgt om een deel van de projecten die ze tot realisatie brengt te financieren (vooral Vreemd Vermogen, maar eventueel ook Eigen Vermogen). Standaard wordt uitgegaan van realisatie van projecten in DBFM-vorm.

- Het overige deel van de financiering van de betreffende projecten wordt betrokken van private financiers, net als bij Model 1.
- De belegging in het Infrastructuur Realisatiefonds (in de orde van grootte van € 2 miljard of meer) besteedt de Staat aan met als criterium de financieringsvoorwaarden voor de totale investering (welke waarschijnlijk zal bestaan uit een deel Eigen Vermogen en een deel Vreemd Vermogen). Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven om welke concrete projecten (in de orde van grootte van 5 tot 10 projecten) het gaat, en wordt alle relevante informatie over deze projecten verstrekt.
- De investering in het Infrastructuur Realisatiefonds zal een hoger risicoprofiel hebben dan de investering in het DBFM-fonds in Model 1. Dat betekent dat investeerders in een dergelijk fonds een hoger rendement zullen vragen voor hun belegging in het fonds.
- Het rendement dat het Realisatiefonds kan behalen op de financiering van projecten, is een sterke prikkel om projecten zo snel als mogelijk tot realisatie te brengen nadat daar een politiek besluit over is genomen.
- Het management van het Infrastructuur Realisatiefonds is in handen van een team van personen met ervaring met projectmanagement, aanbestedingen en de overige procedures die doorlopen moeten worden voor het tot realisatie brengen van infrastructuurprojecten. Toezicht vanuit de investeerders in het Infrastructuur Realisatiefonds geschiedt door middel van regelmatige rapportage en een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht, met vertegenwoordigers van zowel de investeerders als de Staat.
- Aan de extra marge die het fonds mag behalen bovenop de marktconforme financieringskosten (de marge van waaruit dus de diensten ten behoeve van realisatie moeten worden betaald) worden voorwaarden gesteld door de Staat (het fonds heeft immers een de facto monopoliepositie).
- Eventueel kan als alternatieve, of extra, prikkel voor het zo snel mogelijk tot realisatie brengen van projecten, een bonus ingesteld worden vanuit de Staat zodra een project tot realisatie komt.
- Bij de financiering van projecten 'lift' het fonds – net als het DBFM-fonds bij Model 1 – mee op het 'activisme' van private financiers. Dit betekent dat het fonds en private financiers ook steeds heldere afspraken moeten maken over de verhouding tussen beide componenten in de financiering van projecten (ten aanzien van bijvoorbeeld prioriteit, zekerheden, etc.).
- Via een aandeel in het Infrastructuur Realisatiefonds kan de Staat invloed blijven uitoefenen op het fonds. Daarnaast geeft de Staat de (institutionele) beleggers 'comfort' dat ook hij belang heeft bij het goed presteren van het Infrastructuur Realisatiefonds: beleggers krijgen op die manier het vertrouwen dat de Staat grote beleidswijzigingen, die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor het fonds, alleen zal doorvoeren wanneer dit strikt noodzakelijk is.
- Overdracht van de participatie in het fonds aan andere investeerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in het fonds.

Model 3: "Toexploitatiemaatschappij"



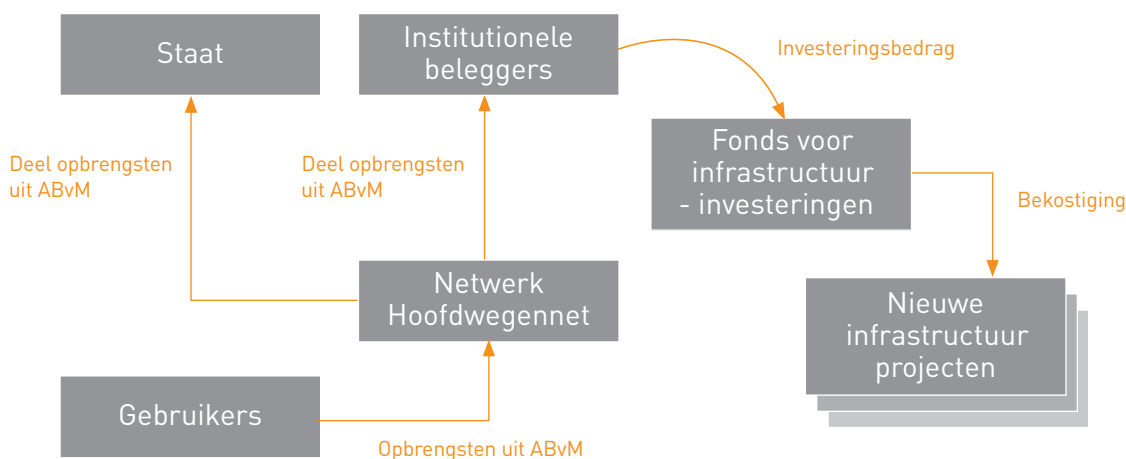
Figuur 7: Financiële stromen Model "Toexploitatiemaatschappij"

Werking van het model op hoofdlijnen:

- De Staat geeft het recht op tolinning op additionele infrastructuurprojecten ten opzichte van de geplande infrastructuur in de Nota Mobiliteit en het MIRT (waarvoor dus tol nodig is voor bekostiging) aan een nieuw op te richten Toexploitatiemaatschappij voor een periode van 30 jaar of langer.
- Institutionele beleggers en de Staat investeren in deze Toexploitatiemaatschappij; dit kapitaal wordt aangewend voor investeringen in individuele projecten waarop steeds tol wordt geheven.
- De investering wordt vervolgens met een rendement terugverdiend uit het verschil tussen de baten uit tolinning van deze infrastructuurprojecten en de kosten voor beheer en onderhoud (het exploitatiesaldo).
- De belegging in de Toexploitatiemaatschappij besteedt de Staat aan. Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven om welke concrete projecten (in de orde van grootte van 5 projecten) het gaat, en wordt alle relevante informatie over deze projecten verstrekt.
- De investering in de Toexploitaitemaatschappij zal een iets hoger risicoprofiel hebben dan de investering in het Infrastructuur Realisatiefonds in Model 2 (naast de risico's ten aanzien van realisatie zijn er immers ook risico's ten aanzien van toexploitatie). Dat betekent dat investeerders in een dergelijk fonds ook een hoger rendement zullen vragen voor hun belegging in het fonds.
- Tolinning gebeurt door de inningsorganisatie ABvM maar komt ten goede aan de Tol-exploitatiemaatschappij.

- Cruciaal voor dit model is dat er voldoende projecten door middel van tol bekostigd gaan worden (buiten het MIRT om). Op dit moment wordt echter voorzien dat een dergelijke vorm van bekostiging maar beperkt ingezet zal worden. Daarnaast is van belang dat de procedures rond deze projecten al zo veel mogelijk zijn afgerond, voordat de Toexploitatie-maatschappij begint met het tot realisatie brengen van projecten.
- De Toexploitatie-maatschappij krijgt veel vrijheid bij het bepalen van de manier waarop hij projecten realiseert; elke besparing die de maatschappij op die manier realiseert ten opzichte van de initiële inschatting van de investeringskosten is extra rendement.
- Ten aanzien van de hoogte van tolheffing worden afspraken gemaakt tussen Staat en (institutionele) beleggers (bijvoorbeeld over de grondslagen van beprijzing, de hoogte van tarieven, indexatie, beleidswijzigingen, volume-effecten van nieuwe investeringen, etc.).
- Via een aandeel in de Toexploitatie-maatschappij kan de Staat invloed blijven uitoefenen op de maatschappij. Daarnaast geeft de Staat de (institutionele) beleggers 'comfort' dat ook hij belang heeft bij het goed presteren van de Toexploitatie-maatschappij: beleggers krijgen op die manier het vertrouwen dat de Staat grote beleidswijzigingen, die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor de maatschappij, alleen zal doorvoeren wanneer dit strikt noodzakelijk is.
- Overdracht van de participatie in de maatschappij aan andere investereerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in de maatschappij.

Model 4: "Securitisatie deel opbrengsten uit ABvM"



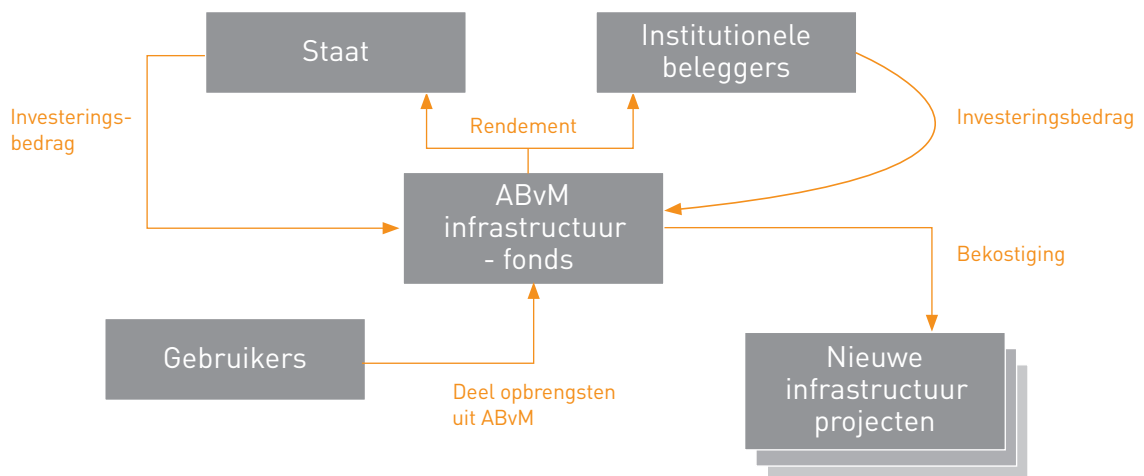
Figuur 8: Financiële stromen Model "Securitisatie deel opbrengsten uit ABvM"

Werking van het model op hoofdlijnen:

- De Staat 'verpandt' het recht op een deel van de opbrengsten uit ABvM (bijvoorbeeld 20%) voor het Hoofdwegennet aan (institutionele) beleggers voor een periode van 30 jaar of langer. In essentie gaat het hier om een vorm van securitisatie.
- Het bedrag dat (institutionele) beleggers hiervoor betalen gaat in een fonds voor nieuwe investeringen in infrastructuur. Dit fonds valt echter volledig onder publiek beheer.

- Het grootste deel van de opbrengsten uit ABvM gaat nog steeds naar de Staat (en wordt verder behandeld zoals voorzien in het beleid ten aanzien van ABvM).
- Voor de verkoop van het recht op een deel van de opbrengsten uit ABvM organiseert de Staat een aanbesteding. Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke belegging interessant vinden en zich inschrijven.
- Ten aanzien van de beprijzing via ABvM worden afspraken gemaakt tussen Staat en (institutionele) beleggers zodat zij kunnen rekenen op een relatief stabiele kasstroom (bijvoorbeeld ten aanzien van toekomstig beleid, de grondslagen van beprijzing, de hoogte van tarieven, indexatie, beleidswijzigingen, volume-effecten van nieuwe investeringen, etc.).
- Dit model zou implementeerbaar zijn een aantal jaren na de invoering van ABvM, wanneer duidelijkheid bestaat over de exacte opbrengsten uit ABvM (voor invoering ABvM bestaat over de gedragseffecten van ABvM immers nog veel onduidelijkheid en daarmee ook over het opbrengstgenererend vermogen van ABvM). Bovendien zijn dan de technologische risico's die gekoppeld zijn aan de invoering van ABvM niet langer aan de orde.

Model 5: "ABvM Infrastructuurfonds"



Figuur 9: Financiële stromen Model "ABvM Infrastructuurfonds"

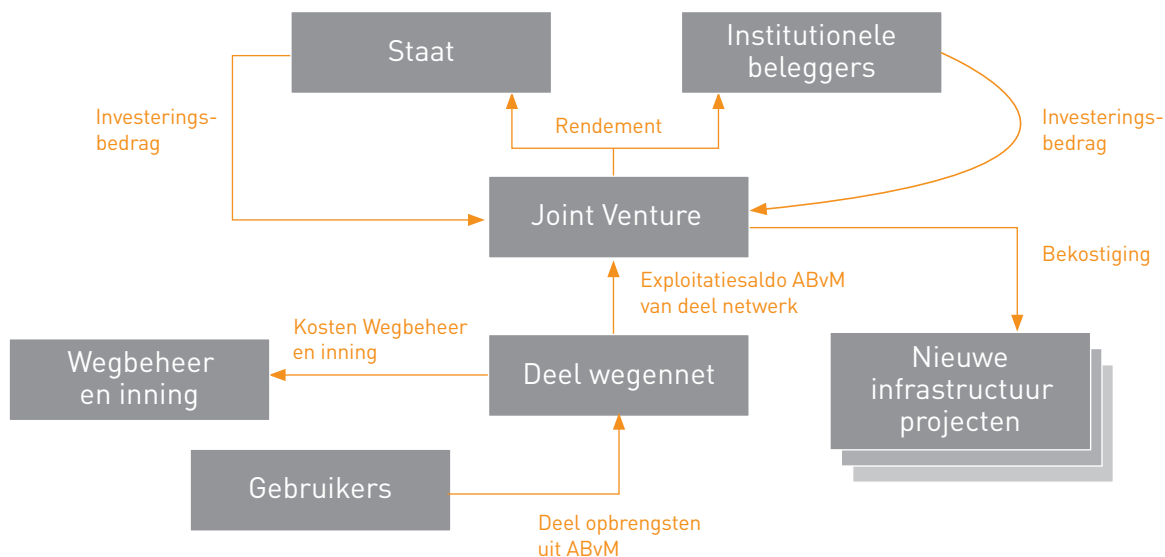
Werking van het model op hoofdlijnen:

- Een nieuw op te richten ABvM Infrastructuurfonds krijgt het recht op een deel van de opbrengsten uit ABvM (bijvoorbeeld 50 procent van de opbrengsten) voor een periode van 30 jaar of langer.
- (Institutionele) beleggers en de Staat investeren in dit ABvM infrastructuurfonds; uit deze investering wordt de realisatie van nieuwe infrastructuur betaald (vooral bestaande uit projecten die nu al voorzien zijn in de Nota Mobiliteit en het MIRT).
- Deze investeringen worden terugverdiend uit het deel van de opbrengsten uit ABvM waar het fonds recht op heeft.
- De belegging in het ABvM Infrastructuurfonds besteedt de Staat aan. Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven om welke concrete projecten (in de orde van grootte van 10 tot 15 projecten) het gaat, en wordt alle relevante informatie over deze projecten verstrekt.

- De investering in het ABvM Infrastructuurfonds zal een gelijksoortig risicoprofiel hebben als de investering in de Toexploitatie maatschappij in Model 3. Dat betekent dat investeerders in een dergelijk fonds ook een gelijksoortig rendement zullen vragen voor hun belegging in het fonds.
- Van groot belang bij dit model is dat het bedrag aan investeringen in nieuwe infrastructuur is afgestemd op het bedrag dat het ABvM Infrastructuurfonds kan verkrijgen doordat het een deel van de opbrengsten uit ABvM krijgt. Daarom moet vooraf duidelijk zijn welke projecten het fonds geacht wordt te gaan realiseren, en de termijn waarbinnen het geacht wordt dit te doen. Daarom ook zou vanuit de Staat enige garantie gegeven moeten worden over de momenten waarop de procedures rond deze projecten doorlopen zijn.
- Het ABvM Infrastructuurfonds krijgt veel vrijheid bij het bepalen van de manier waarop het projecten realiseert; elke besparing die het fonds op die manier realiseert ten opzichte van de initiële inschatting van de investeringskosten is extra rendement.
- Ook ten aanzien van de opbrengsten uit ABvM, waarvan het fonds dus een deel krijgt, moet er duidelijkheid zijn. Daarom zou het model pas een aantal jaren na invoering ABvM geïmplementeerd kunnen worden, als duidelijkheid bestaat over de exacte opbrengsten van ABvM (voor invoering ABvM bestaat over de gedragseffecten van ABvM immers nog veel onduidelijkheid en daarmee ook over het opbrengstgenererend vermogen van ABvM). Bovendien zijn dan de technologische risico's die gekoppeld zijn aan de invoering van ABvM niet langer aan de orde.
- Via een aandeel in het ABvM Infrastructuurfonds kan de Staat invloed blijven uitoefenen op het fonds. Daarnaast geeft de Staat de (institutionele) beleggers 'comfort' dat ook hij belang heeft bij het goed presteren van het ABvM Infrastructuurfonds: beleggers krijgen op die manier het vertrouwen dat de Staat grote beleidswijzigingen, die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor het fonds, alleen zal doorvoeren wanneer dit strikt noodzakelijk is.
- Overdracht van de participatie in het fonds aan andere investeerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in het fonds.



Model 6: "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met ABvM"<sup>33</sup>



Figuur 10: Financiële stromen Model "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met ABvM"

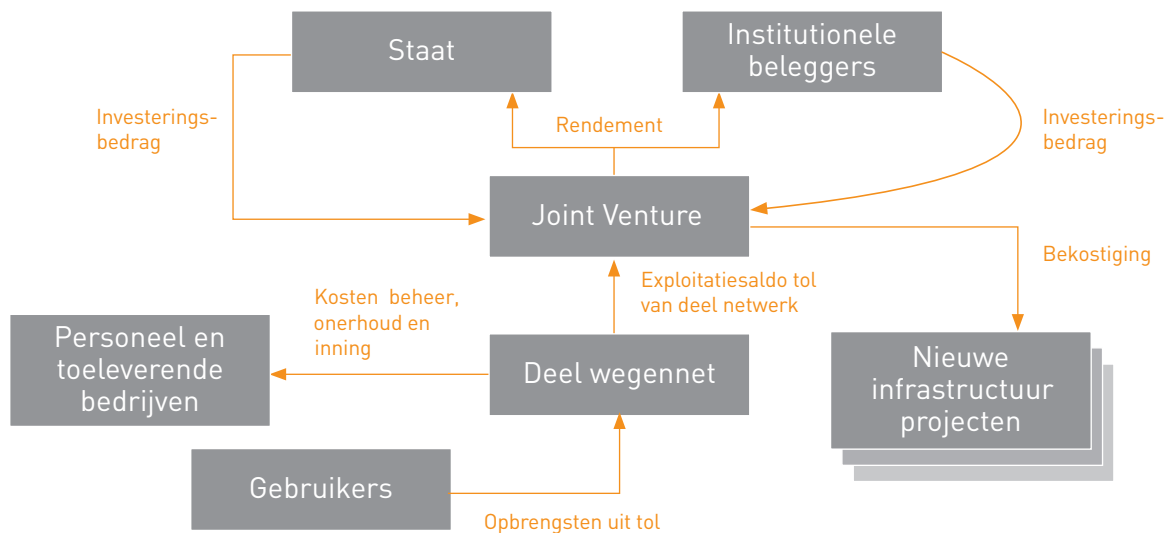
Werking van het model op hoofdlijnen:

- Een nieuw op te richten Joint Venture krijgt het recht om een deel van het wegennet in een bepaalde regio via ABvM te exploiteren voor een periode van 30 jaar of langer.
- (Institutionele) beleggers en de Staat investeren in deze Joint Venture; uit deze investering wordt de realisatie van nieuwe infrastructuur betaald (vooral bestaande uit projecten die nu al voorzien zijn in de Nota Mobiliteit en het MIRT).
- Deze investeringen worden terugverdiend uit het saldo van de opbrengsten uit ABvM voor een deel van het wegennet en de kosten die daarmee samenhangen vanwege onderhoud, beheer en inning (het exploitatiesaldo).
- Door private inbreng ontstaan ook prikkels om te kijken naar nieuwe mogelijkheden ten aanzien van de exploitatie van ABvM (bijvoorbeeld waardetoevoegende diensten gekoppeld aan ABvM, zoals navigatiediensten, yield management, en prikkels voor verlaging van de kosten voor wegbeheer en inning).
- De uitbetaling van de opbrengsten uit ABvM voor het deel van het netwerk kan voor een deel afhankelijk gemaakt worden van de prestaties van de Joint Venture op het gebied van doorstroming, zodat de Joint Venture geprikkeld wordt om via bijvoorbeeld goede informatievoorziening een goede doorstroming te bereiken.
- Wanneer er binnen ABvM ook enige vrijheid aan de Joint Venture wordt geboden om binnen bandbreedtes zelf de hoogte van de kilometerprijs voor bepaalde stukken van het netwerk vast te stellen, ontstaan er mogelijkheden voor dynamische beprijzing door de Joint Venture (dat wil zeggen beprijzing die afhankelijk is van de actuele situatie op het betreffende deel van het netwerk). Dit zal de doorstroming in het betreffende deel van het netwerk verder bevorderen.

<sup>33</sup> Dit model is voor een deel gebaseerd op het voorstel van het Havenbedrijf Rotterdam (HBR), Gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam en Rijkswaterstaat voor een verkeersonderneming voor het wegennet rond Rotterdam.

- Het aandeel van private investeerders in de Joint Venture besteedt de Staat aan. Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven om welke concrete nieuwe infrastructuur projecten het gaat, en wordt alle relevante informatie over deze projecten en het te beheren deel van het wegennet verstrekt.
- De investering in de Joint Venture zal een gelijksoortig risicoprofiel hebben als de investering in de Toexploitatie maatschappij in Model 3 of het ABvM Infrastructuurfonds in Model 5. Dat betekent dat investeerders in een dergelijk fonds ook een gelijksoortig rendement zullen vragen voor hun belegging in het fonds.
- De opbrengsten uit ABvM uit het betreffende deel van het netwerk worden geïnd door de inningsorganisatie ABvM maar komen ten goede aan de Joint Venture.
- Voor de kosten van inning van ABvM en het wegbeheer voor het betreffende deel van het wegennet maakt de Joint Venture prestatie-afspraken met de relevante organisaties (inningsorganisatie ABvM respectievelijk Rijkswaterstaat).
- Van groot belang bij dit model is dat het bedrag aan investeringen in nieuwe infrastructuur is afgestemd op het bedrag dat de Joint Venture kan verkrijgen uit de exploitatie van het betreffende deel van het wegennet. Daarom moet vooraf duidelijk zijn welke projecten de Joint Venture geacht wordt te gaan realiseren, en de termijn waarbinnen zij geacht wordt dit te doen. Daarom ook zou vanuit de Staat enige garantie gegeven moeten worden over de momenten waarop de procedures rond deze projecten doorlopen zijn.
- De Joint Venture krijgt veel vrijheid bij het bepalen van de manier waarop zij projecten realiseert; elke besparing die zij op die manier realiseert ten opzichte van de initiële inschatting van de investeringskosten is extra rendement.
- Ten aanzien van beprijzing via ABvM worden afspraken gemaakt tussen de Staat en de (institutionele) beleggers (bijvoorbeeld ten over de grondslagen van beprijzing, de hoogte van tarieven, indexatie, beleidswijzigingen, volume-effecten van nieuwe investeringen, etc.).
- Dit model zou implementeerbaar zijn een aantal jaren na invoering van ABvM, wanneer duidelijkheid bestaat over de exacte opbrengsten en kosten op het betreffende deel van het netwerk (voor de invoering van ABvM bestaat over de gedragseffecten van ABvM immers nog veel onduidelijkheid en daarmee ook over het opbrengstgenererend vermogen van ABvM). Bovendien zijn dan de technologische risico's die gekoppeld zijn aan de invoering van ABvM niet langer aan de orde.
- Via een aandeel in de Joint Venture kan de Staat invloed blijven uitoefenen. Daarnaast geeft de Staat de (institutionele) beleggers 'comfort' dat ook hij belang heeft bij het goed presteren van de Joint Venture: beleggers krijgen op die manier het vertrouwen dat de Staat grote beleidswijzigingen, die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor de Joint Venture, alleen zal doorvoeren wanneer dit strikt noodzakelijk is.
- Overdracht van de participatie in de Joint Venture aan andere investeerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in de Joint Venture.

Model 7: "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met tol" <sup>34</sup>



Figuur 11: Financiële stromen Model "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met tol"

Werking van het model op hoofdlijnen:

- Een nieuw op te richten Joint Venture krijgt het recht om een deel van het wegennet in een bepaalde regio via tol te exploiteren voor een periode van 30 jaar of langer.
- (Institutionele) beleggers en de Staat investeren in deze Joint Venture; uit deze investering wordt de realisatie van nieuwe infrastructuur betaald (vooral bestaande uit projecten die nu al voorzien zijn in de Nota Mobiliteit en het MIRT).
- Deze investeringen worden terugverdiend uit het saldo van de opbrengsten uit tol voor een deel van het wegennet en de kosten die daarmee samenhangen vanwege onderhoud, beheer en inning (het exploitatiesaldo).
- Tol op een samenhangend deel van het wegennet zal aanleiding geven tot effectief netwerkmanagement via dynamische beprijzing (dat wil zeggen beprijzing die afhankelijk is van de actuele situatie op het betreffende deel van het netwerk) en yield management. Tevens zullen prikkels ontstaan om te kijken naar nieuwe mogelijkheden ten aanzien van het aanbieden van nieuwe waarde toevoegende diensten (bijvoorbeeld navigatiediensten), en prikkels voor verlaging van de kosten van onderhoud, beheer en inning.
- Het aandeel van private investeerders in de Joint Venture besteedt de Staat aan. Naar verwachting zullen institutionele beleggers een dergelijke investering interessant vinden en zich inschrijven (waarschijnlijk als consortium met een aantal beleggers). Voorafgaand aan de aanbesteding wordt in een Bidbook aangegeven om welke concrete nieuwe infrastructuur projecten het gaat, en wordt alle relevante informatie over deze projecten en het te beheren deel van het wegennet verstrekt.

<sup>34</sup> Dit model is gebaseerd op het voorstel van J. Mensonides (2007): Pensioenfondsen zoeken investeringsmogelijkheden in de Nederlandse wegen, in combinatie met het voorstel van het Havenbedrijf Rotterdam (HBR), Gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam en Rijkswaterstaat voor een verkeersonderneming voor het wegennet rond Rotterdam.

- De investering in de Joint Venture zal een gelijksoortig risicoprofiel hebben als de investering in de Toexploitatie maatschappij in Model 3, het ABvM Infrastructuurfonds in Model 5, of de Joint Venture in Model 6. Dat betekent dat investeerders in een dergelijk fonds ook een gelijksoortig rendement zullen vragen voor hun belegging in het fonds.
- Van groot belang bij dit model is dat het bedrag aan investeringen in nieuwe infrastructuur is afgestemd op het bedrag dat de Joint Venture kan verkrijgen uit de exploitatie van het betreffende deel van het wegennet. Daarom moet vooraf duidelijk zijn welke projecten de Joint Venture geacht wordt te gaan realiseren, en de termijn waarbinnen zij geacht wordt dit te doen. Daarom ook zou vanuit de Staat enige garantie gegeven moeten worden over de momenten waarop de procedures rond deze projecten doorlopen zijn.
- De Joint Venture krijgt veel vrijheid bij het bepalen van de manier waarop zij projecten realiseert; elke besparing die zij op die manier realiseert ten opzichte van de initiële inschatting van de investeringskosten is extra rendement.
- Cruciaal voor dit model is dat er op een samenhangend netwerk van wegen toexploitatie plaats kan vinden (en dat ten aanzien van dit netwerk een aantal concrete projecten zijn aan te wijzen voor nieuwe investeringen). Op dit moment wordt voorzien dat bij invoering van ABvM Model 7 niet haalbaar zal zijn, omdat toexploitatie op deze schaal bovenop ABvM niet plaats zal vinden.
- Ten aanzien van de hoogte van tolheffing worden afspraken gemaakt tussen de Staat en de (institutionele) beleggers (bijvoorbeeld over de grondslagen van beprijzing, de hoogte van tarieven, indexatie, beleidswijzigingen, volume-effecten van nieuwe investeringen, etc.).
- Via een aandeel in de Joint Venture kan de Staat invloed blijven uitoefenen. Daarnaast geeft de Staat de (institutionele) beleggers 'comfort' dat ook hij belang heeft bij het goed presteren van de Joint Venture: beleggers krijgen op die manier het vertrouwen dat de Staat grote beleidswijzigingen, die onvoordelig zouden kunnen uitpakken voor de Joint Venture, alleen zal doorvoeren wanneer dit strikt noodzakelijk is.
- Overdracht van de participatie in de Joint Venture aan andere investeerders, is alleen mogelijk na voorafgaande toestemming van de Staat. Op deze manier houdt de Staat invloed op de investeerders die participeren in de Joint Venture.

## Beoordeling modellen

Institutionele beleggers zouden om onderstaande redenen bereid kunnen zijn om kapitaal te verschaffen tegen meer voordelige voorwaarden dan andere typen financiers (zoals banken), waardoor de Staat zou kunnen besparen op de financieringskosten voor investeringen in infrastructuur:

1. Institutionele beleggers hebben echt lang geld beschikbaar (looptijd tenminste 30 jaar), dat goed matcht met afschrijvingstermijn op investeringen in infrastructuur. Hierdoor is het mogelijk dat institutionele beleggers bereid zijn om financiering te verschaffen voor investeringen in infrastructuur tegen betere voorwaarden dan andere private financiers (bijv. banken)..

2. De hedgebehoefte tegen het inflatierisico van institutionele beleggers zou kunnen passen bij het risicoprofiel dat de Nederlandse overheid heeft aan de inkomstenkant (welke positief zou kunnen samenhangen met de inflatie) of het risicoprofiel van de inkomsten uit tol of ABvM (welke ook gerelateerd zijn aan de inflatie)<sup>35</sup>. Ook dit zou mogelijkwijs tot betere financieringsvoorwaarden kunnen leiden van de zijde van institutionele beleggers.

Daarnaast zou een investering door institutionele beleggers het volgende voordeel kunnen hebben boven een investering door andere typen van private financiers:

3. Private financiers kunnen een bepaalde vorm van 'tucht' uitoefenen op het projectmanagement bij realisatie van nieuwe projecten, en op het beheer van infrastructuur. Institutionele beleggers zijn hierbij relatief betrouwbare partijen vanwege hun lange termijn focus en hun grote maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Daarnaast moeten de modellen beoordeeld worden op de volgende criteria:

4. De mate waarin ze in bestaande beleidskaders passen;
5. De mate waarin publieke belangen die gemoeid zijn met weginfrastructuur (met name bereikbaarheid, inpassing van infrastructuur, transparantie, zorgvuldige en democratische besluitvorming, doelmatige besteding van overheidsgeld), effectief geborgd worden.

Bij daadwerkelijke invoering van één van deze modellen zal ook gekeken worden langs de meetlat van het begrotingsbeleid en het EMU-saldo. Valt het fonds binnen of buiten de definitie van de collectieve sector volgens de criteria van Brussel? Een fonds dat binnen de overheid geassocieerd zal worden is het eenvoudigst vorm te geven, maar zal snel de indruk wekken dat er geschoven wordt met geld. Een fonds waaraan de overheid deelneemt valt alleen buiten de EMU-definitie als voldoende risico's worden overgedragen aan de private sector.

De individuele DBFM-projecten die reeds zijn uitgevoerd in Nederland voldoen aan deze criteria. Pooling van gelijksoortige DBFM-projecten zou deze toets ook moeten kunnen doorstaan. Veel zal afhangen van de concrete uitwerking.

In Tabel 10 is een voorlopige beoordeling van de kansrijkheid van deze modellen op grond van deze criteria, gegeven. Voor een definitieve beoordeling is een verdere uitwerking en een nadere doordenking nodig.

---

<sup>35</sup> In 2005 is uitgebreid onderzoek gedaan naar de wens van institutionele beleggers om indexleningen uit te geven onder verwijzing naar het hedge argument, maar de hedge tussen inflatie en overheidsinkomsten blijkt zich niet (of slechts in zeer beperkte mate) voor te doen. Zie rapport van de Werkgroep Reële Begrotingen (2005): Indexleningen: Resultaten van een onderzoek naar de eigenschappen van indexleningen gezien vanuit het oogpunt van de Nederlandse Staat.

Tabel 10: Beoordeling modellen

	1. Mogelijkheid lang geld aan te trekken	2. Hedge tussen uitgaven institutionele beleggers en inkomsten	3. 'Tucht' door betrouwbare partij	4. Passend binnen bestaande kaders	5. Effectief borgen van publieke belangen
Model 1: "Aanbesteding deel aantal DBFM-projecten"	Ja	Model kan gebruik maken van eventuele hedge met inkomsten overheid	Model kan hier geen gebruik van maken	Ja, afhankelijk van precieze vormgeving	Goed mogelijk
Model 2: "Infrastructuur realisatiefonds"	Ja	Model kan gebruik maken van eventuele hedge met inkomsten overheid	Model zou hier in belangrijke mate gebruik van kunnen maken	Niet zo maar; vergt andere rol Rijkswaterstaat	Prikkels tot snelle realisatie mogen niet leiden tot onzorgvuldigheid
Model 3: "Toexploitatie-maatschappij"	Ja	Model kan gebruik maken van eventuele hedge met toelheffingen	Model kan hier in beperkte mate gebruik van kunnen maken (maar geen voordeel ten opzichte van andere typen financiers)	Ja, afhankelijk van precieze vormgeving	Prijnsbeleid van Toexploitatie-maatschappij zal goed gereguleerd moeten worden
Model 4: "Securitisatie deel opbrengsten ABVM"	Ja	Model kan gebruik maken van eventuele hedge met kilometerprijs	Model kan hier geen gebruik van maken	Past (naar verwachting) op korte termijn niet binnen kaders voor budgettaire verwerking ABVM en het beleid dat securitisatie van overheidsinkomsten afwijst	Door hoge premies die in rekening gebracht worden bij securitisatie, is dit niet aantrekkelijk. Bovendien onnodig, want overheidsfinanciën zijn op orde

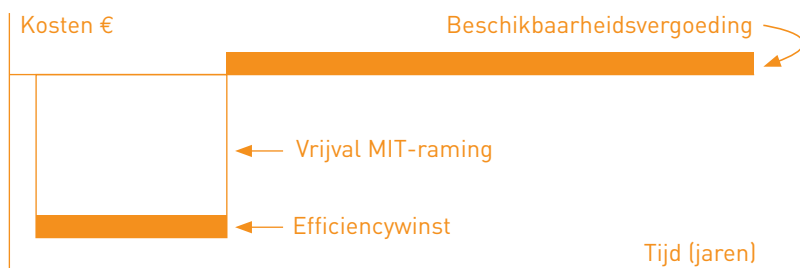
<p><b>Model 5:</b> "ABvM Infrastructuur- fonds"</p>	<p>Ja</p>	<p>Model kan gebruik maken van eventuele hedge met kilometerprijs</p>	<p>Model zou hier in belangrijke mate gebruik van kunnen maken</p>	<p>Past (naar verwachting) op korte termijn niet binnen huidige kaders voor budgettaire verwerking ABvM</p>	<p>Noodzakelijk om prikkel in te bouwen om nieuwe infrastructuurprojecten daadwerkelijk en snel te realiseren. Geen meerwaarde boven publieke bekostiging met financiering via (eventueel geïndexeerde) staatslening.</p>
<p><b>Model 6:</b> "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met ABvM"</p>	<p>Ja</p>	<p>Model kan gebruik maken van eventuele hedge met kilometerprijs</p>	<p>Model zou hier in belangrijke mate gebruik van kunnen maken</p>	<p>Past (naar verwachting) op korte termijn niet binnen huidige kaders voor budgettaire verwerking ABvM</p>	<p>Noodzakelijk om prikkel in te bouwen om nieuwe infrastructuurprojecten daadwerkelijk en snel te realiseren. Niet eenvoudig om Joint Venture als monopolist goed te reguleren en om vooraf goede afspraken te maken gezien lange looptijd.</p>
<p><b>Model 7:</b> "Infrastructuur Mobiliteitsfonds met tol"</p>	<p>Ja</p>	<p>Model kan gebruik maken van eventuele toelreffingen</p>	<p>Model zou hier in belangrijke mate gebruik van kunnen maken</p>	<p>Nee, toelheffing op deze schaal past niet binnen kaders ABvM</p>	<p>Noodzakelijk om prikkel in te bouwen om nieuwe infrastructuurprojecten daadwerkelijk en snel te realiseren. Niet eenvoudig om Joint Venture als monopolist goed te reguleren en om vooraf goede afspraken te maken gezien lange looptijd.</p>

## Bijlage 15: Versnelde realisatie van projecten met behulp van private financiering

Op macroniveau bestaat een PPS-begrotingsregel. De tekst luidt: “Ingeval van PPS vindt een budgettaire neutrale omzetting plaats van het (kas)budget in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een kasbudget voorhanden was en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste komt van het desbetreffende departement”.

Met deze begrotingsregel is gewaarborgd dat de financieringsvorm van een investering niet tot problemen leidt binnen de budgettaire besluitvorming op macroniveau. En dat tegelijkertijd vanuit de macro budgettaire besluitvorming geen negatieve druk op PPS wordt uitgeoefend. Figuur 12 brengt de theoretische omzetting in beeld. Voor de berekening van het EMU-saldo heeft een dergelijke omzetting wel gevolgen: het EMU-saldo verbetert in het jaar dat het beschikbare kasbudget vrijvalt en verslechtert in de jaren dat de beschikbaarheidsvergoeding overgemaakt wordt.

Resumerend, de beschikbaarheidsvergoeding wordt betaald vanuit de begroting van het Infrafonds, valt binnen het MIRT-budget én telt mee voor de berekening van het EMU-saldo. De voor het departement vrijkomende efficiencywinst hoeft niet per se besteed te worden op het beleidsterrein waar de PPS-constructie heeft plaatsgevonden. Ministeries hebben de mogelijkheid de middelen in te zetten voor nieuwe projecten of voor een betere kwaliteit van het betreffende project. In het geval van Verkeer en Waterstaat is het mogelijk de mogelijke budgetbesparingen die behaald worden in de weginfrastructuur in te zetten voor het spoor.



Figuur 12: Omzetting PPS-project in de Rijksbegroting

De Commissie is van mening dat er binnen deze begrotingssystematiek mogelijkheden zijn om de MIRT-projecten versneld aan te leggen. Tot dusver heeft het kabinet bovengenoemde begrotingsregel alleen toegepast naar de toekomst toe. Het is ook mogelijk de tekening om te



draaien en projecten die voorzien zijn na deze kabinetsperiode, versneld aan te leggen door middel van private (voor)financiering.

De commissie ziet twee haalbare opties.

1. Voorfinanciering door de regio (conform het A59-precedent). Decentrale overheden kunnen versnelling van MIRT-projecten bespoedigen door zelf bij te dragen aan de (rente) kosten van voorfinanciering. Met de lessen uit de ervaringen met de A59 kan nieuwe toepassing beter verlopen. Het MIRT-budget voor de aanleg en onderhoud (van een project dat na de lopende kabinetsperiode gepland is) wordt budgetneutraal omgezet van traditioneel kasbudget naar de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen volgens een inmiddels uitgewerkt model.
2. Budgetneutraal schuiven binnen het MIRT. Dit vindt plaats door omzetting van MIRT-budgetten voor jaren na deze kabinetsperiode (dus na 2012) in meerjarige beschikbaarheidsvergoedingen vanaf oplevering van het betreffende project. Als het tot betaling van beschikbaarheidsvergoedingen ten laste van het infrafonds komt binnen de huidige kabinetsperiode dan moeten deze worden ingepast in het bestaande totale uitgavenkader (zie Bijlage 4). Deze inpassing moet binnen de huidige periode concurreren met andere politieke wensen voor nieuw beleid en met tegenvallers.

De commissie is van mening dat deze voorstellen passen binnen het huidige kabinetsbeleid. Temeer omdat de beschikbaarheidsvergoeding pas na oplevering van een project ten laste van de rijksbegroting komt. De facto komt deze vorm van versnelling neer op een kasschuif in de rijksbegroting ten gunste van zeg 2015-2020 (waarin de oorspronkelijke MIRT-budgetten vrijvallen) ten laste van de periode 2012-2042 (waarin de beschikbaarheidsvergoeding betaald moet worden).

De overheid dient er wel voor te waken de toekomstige begroting niet te veel dicht te verplichten. “Toekomstige generaties politici moeten hun eigen prioriteitenstelling binnen de totale begroting kunnen doen. In de begroting van het Infrafonds voor 2008 bedraagt het aandeel van de beschikbaarheidsvergoedingen (over reeds lopende PPS-projecten) in totaal ongeveer 5%. Bij een verhoging naar bijvoorbeeld 20% 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 Infrafonds.

Het voorstel maakt het mogelijk dat de minister van V&W per direct kan starten met de voorbereidingen van projecten die nu pas ná deze kabinetsperiode voorzien zijn. In het kader van PPS ontwerpt (en bouwt) de private sector in deze kabinetsperiode; Verkeer en Waterstaat betaalt pas na deze kabinetsperiode. Dat principe is uiteraard niet anders dan zonder de PPS-versnelling (afgezien van het precieze kasritme en de te behalen doelmatigheidswinst), maar projecten worden wel eerder opgeleverd.

## Bijlage 16: Feiten rond kilometerprijs en WBM

Met het kabinetsbesluit van 30 november 2007 kiest het Kabinet voor de invoering van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) om in één keer door te stoten naar het ‘eindbeeld’. Dit is ook vanaf de verschijning van het rapport van het Platform-Nouwen door de maatschappelijke organisaties bepleit. Het eindbeeld houdt in:

“Een kilometerprijs op alle Nederlandse wegen, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukenmerken, en een inningsstelsel dat werkt op basis van de modernste satelliettechniek.”

De nu gemaakte keuze steunt op vier principes die ook zijn vastgelegd in het coalitieakkoord en in afspraken met de Tweede Kamer:

1. Eerlijkheid, automobilisten mogen gezamenlijk niet meer gaan betalen voor mobiliteit;
2. Draagvlak, brede maatschappelijke steun is onontbeerlijk voor deze grote stelselwijziging;
3. Betaalbaarheid, de exploitatiekosten mogen niet de pan uit rijzen;
4. Bereikbaarheid, het instrument moet een bijdrage leveren aan een betere bereikbaarheid.

Het Kabinet houdt voor de invoering het volgende tijdspad aan:

- 2011 – starten met vrachtvervoer;
- 2012 – jaar na start met vrachtvervoer wordt stapsgewijs de beprijzing van personenauto's ingevoerd;
- 2016 – is het systeem volledig ingevoerd.

Voor de start met het vrachtvervoer is het nodig versnelling aan te brengen in de wetgevings- en aanbestedingstrajecten ten opzichte van het kritische tijdpad dat uitkomt op 2012. In dat licht zal ook intensieve technische en beleidsmatige samenwerking met België, Duitsland en Frankrijk worden gezocht.

Op weg naar de invoering van de kilometerprijs zullen al vanaf 2008, onder andere in de Noordvleugel, projecten worden uitgevoerd met als doel de techniek te testen en gedrags- en bereikbaarheidseffecten te realiseren. Deze uitvoering gebeurt in nauwe samenwerking met enkele vooraanstaande werkgevers. Deze proeven kunnen een bijdrage leveren aan de filebestrijding op enkele belangrijke knelpunten, zoals in de Noordvleugel. Daarnaast geven deze proeven inzicht in de combinatie van prijsprikkels en mobiliteitsmanagement.

Een landelijk dekkend systeem gebaseerd op het eerlijkheidsprincipe (niet meer maar anders betalen), zoals Anders Betalen voor Mobiliteit, is uniek in de wereld. In de landen om ons heen en ook elders op de wereld bestaan weliswaar diverse vormen van betalen voor mobiliteit, maar niet in deze vergaande vorm. Gekoppeld aan het kritische tijdpad en de keuze voor satelliet-techniek ligt er dus een stevige ambitie. Voor de haalbaarheid van de ambitie moet een aantal stappen worden gezet. In 2011:

- is de wetgeving afgerond;
- is het proces van omzetting van de vaste autobelastingen in volle gang<sup>36</sup>;
- staat de backoffice voor de uitvoering er;
- is de techniek uitgetest;
- heeft de aanbesteding voor de vrachtauto's plaatsgevonden; en
- is de nieuwe manier van betalen voor vrachtauto's begonnen onder de premisse dat versnelling ten opzichte van het kritieke pad mogelijk is.

### De combinatie van Anders Betalen voor Mobiliteit en Tol/versnellingstarief

Afgezien van de nieuwe wet op de kilometerprijs die nu in voorbereiding is, maakt de huidige Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM) het mogelijk twee soorten "mobiliteitstarieven" te heffen:

- het expresbaantarief<sup>37</sup>; met als doel het voorkomen van reistijdverlies wegens congestie;
- toltarief; met als doel de bekostiging van aanleg, beheer en instandhouding van weg-infrastructuur.

In juni 2006 is een herziening van de WBM ingediend bij de Tweede Kamer. De herziening van de wet maakt het mogelijk naast bovengenoemde tarieven een derde mobiliteitstarief, namelijk een versnellingstarief te heffen. Het versnellingstarief heeft als doel het bekostigen van de versnelde oplevering van nieuwe infrastructuur. Behalve ter introductie van de mogelijkheid om het versnellingstarief te heffen, is de wetwijziging ook noodzakelijk omdat de huidige wet geen ruimte laat om op een bestaande weg of rijstrook een tarief te heffen, indien deze weg of rijstrook in dezelfde verbinding voorziet of in het verlengde van de nieuw aan te leggen weg ligt.

De herziening van de WBM maakt het dus mogelijk om:

- een versnellingstarief te innen op nieuwe infrastructuur. Dit versnellingstarief maakt het mogelijk een prijs aan de gebruiker te stellen voor het gebruik van nieuwe infrastructuur om het naar voren halen van een project in de prioriteitstelling van het MIRT te bekostigen.
- de uitvoerbaarheid van tolnning te verbeteren<sup>38</sup>;
- een beperkte prijs te innen op bestaande infrastructuur, wanneer deze in dezelfde verbinding voorziet of in het verlengde ligt. De locatie van beprijzing op bestaande infrastructuur wordt ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd.

De huidige WBM bepaalt echter dat op een weg of baan tegelijkertijd niet meer dan één mobiliteitstarief wordt geheven.

Tol en versnellingstarief zijn beide heffingen ten laste van de gebruikers voor het gebruik van een stuk infrastructuur, het betreft beide financieringsinstrumenten voor infrastructuur.

<sup>36</sup> De volledige afschaffing van vaste autobelastingen is nog onderwerp van bespreking tussen de Ministers Eurlings en Bos en Staatssecretaris De Jager.

<sup>37</sup> Het expresbaantarief geldt slechts voor een beperkt aantal, reeds in de wet benoemde, projecten. Er zullen geen nieuwe projecten benoemd worden.

<sup>38</sup> Door de invoering van de wijziging van de WBM wordt het beter mogelijk de tolnning te realiseren.

De memorie van Toelichting van de Wijziging van de WBM<sup>39</sup> onderscheidt twee verschillen tussen het versnellings- en toltarief:

1. **Versnellingsstarief:**

De netto-opbrengst van het versnellingsstarief wordt gebruikt voor de bekostiging van de extra kosten van de eerdere oplevering van de infrastructuur dan gepland in het MIRT. De kosten voor de aanleg zijn financieel gedekt, maar de middelen zouden later beschikbaar komen.

**Toltarief:**

Het toltarief is bedoeld voor de financiering van weginfrastructuur waarvan de kosten nog niet (volledig) zijn gedekt, aangezien dit project (nog) niet is opgenomen in het MIRT.

2. **Versnellingsstarief:**

De netto-opbrengst van het versnellingsstarief mag naast de bekostiging van versnelling van weginfrastructuur ook worden gebruikt voor versnelling van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer (OV) (bijvoorbeeld: spoorwegen en busbanen). De Nota Mobiliteit stelt als voorwaarde dat de investering in het OV de bereikbaarheid van het knelpunt zichtbaar moet verbeteren.

**Toltarief:**

De netto-opbrengst van het toltarief mag enkel worden gebruikt voor de bekostiging van de nieuwe weginfrastructuur.

De doelstelling van het innen van zowel een toltarief als een versnellingsstarief is: financiering van wegwitbreidingen / nieuwe wegen om fileknelpunten (versneld) op te kunnen lossen; tegemoet komen aan wensen van de regio's om projecten (versneld) te realiseren en samen met de regio's op overzichtelijke schaal eerste stappen te kunnen zetten op het gebied van prijsbeleid.

De herziening van de WBM stelt geen grenzen aan de hoeveelheid projecten waar tol/versnellingsstarief mag worden geïnd. Naast het toltarief zal op tol/versnellingsstarieftrajecten het basistarief van de kilometerprijs worden geheven. Spitstarieven worden op deze trajecten niet in rekening gebracht. Deze uitwerking van de combinatie van de kilometerprijs met tol/versnellingsstarief wordt bestudeerd, en wordt nader uitgewerkt in de nieuwe wet op de Kilometerprijs. Zodra de bekostigingsdoelstelling op de tol/versnellingsstarieftrajecten gehaald is stopt de tol/versnellingsstariefinning. De eerste projecten met tolheffing/versnellingsstarief kunnen vanaf 2013<sup>40</sup>, onder voorwaarde dat de gewijzigde WBM is aangenomen, worden gerealiseerd. Het voornemen is om de inning van de kilometerprijs en de tol/versnellingsstarief door hetzelfde systeem uit te voeren.

Met de kabinetsbrief van 30 november is besloten dat de kilometerprijs wordt vormgegeven als een heffing. Op deze manier krijgt het Infrafonds een tweede voedingsbron, naast de rijksbijdrage uit de V&W-begroting ten laste van de algemene middelen. De twee voedingsbronnen

---

39 Wijziging van de wet bereikbaarheid en mobiliteit in verband met invoering van een versnellingsstarief en verbetering van de uitvoerbaarheid. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 615, nr3

40 Het jaartal van 2013 komt voort uit het moment waarop naar verwachting het eerste project voor toepassing van de nieuwe WBM in aanmerking komt.

zullen als communicerende vaten werken, hetgeen wil zeggen dat de opbrengsten uit de kilometerprijs in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage van het Rijk aan het Infrafonds.

Over de begrotingstechnische verwerking van tolheffing kan het volgende worden opgemerkt (ontleend aan de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte).

- Een tolontvangst is een relevante ontvangst voor het EMU-saldo. Een tolontvangst is onder voorwaarden relevant voor het uitgavenkader. Als tolheffing het karakter heeft van een niet-belastingontvangst dan maken tolopbrengsten deel uit van het uitgavenkader. Als tolheffing het karakter heeft van een collectieve last dan maken tolopbrengsten géén deel uit van het uitgavenkader.
- Tolheffing bij nieuwe infrastructuur heeft het karakter van een niet-belastingontvangst en telt als zodanig mee onder het uitgavenkader. Tolheffing op bestaande infrastructuur heeft het karakter van een collectieve last en telt niet mee onder het uitgavenkader.
- Tol op bestaande infrastructuur is echter geen collectieve last als de tolontvangst op bestaande infrastructuur wordt aangewend voor nieuw onderhoud en verbetering van desbetreffende bestaande infrastructuur én het nieuwe infrastructuurproject in de directe omgeving.
- De wijze van registratie (gespreid in de tijd of éénmalig) is afhankelijk van wie het risico draagt voor het innen van de tolontvangsten (overheid of marktsector). Als de overheid het risico van tolheffing bij nieuwe infrastructuur draagt vindt altijd jaarlijkse registratie van opbrengsten van tol in het EMU-saldo en uitgavenkader plaats. Als een private partij het risico draagt van de inning wordt de jaarlijkse tolopbrengst buiten het EMU-saldo van de overheid geplaatst. De overheid verleent in dat geval een concessie tot tolheffing aan een private partij. De vergoeding die de overheid (eventueel) voor die concessie ontvangt telt mee als eenmalige ontvangst voor het EMU-saldo en het uitgavenkader. Alléén ingeval de private partij vooraf verwachte tolinkomsten aan het Rijk betaalt en het vraagrisko loopt kan een éénmalige ontvangst geboekt worden ten gunste van het EMU-saldo en uitgavenkader (e.g. door het veilen van een tolconcessie). Wie het vraagrisko draagt wordt van geval tot geval beoordeeld door het CBS, op basis van de geldende regels van Eurostat. De opbrengsten uit tolheffing en de daarmee bekostigde aanleg van infrastructuur door de private partij lopen daarna volledig buiten de overheidboekhouding om.
- Tol in combinatie met een investeringsproject in de vorm van een publiekprivate samenwerking (DBFM) leidt niet tot een andere budgettaire verwerking. Zo kan een éénmalige kasontvangst (bijvoorbeeld veiling van een tolconcessie) ingezet worden voor jaarlijkse DBFM beschikbaarheidsvergoedingen. Deze omzetting dient vanzelfsprekend neutraal plaats te vinden in de lijn met de huidige praktijk om kasbudgetten neutraal om te zetten in jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen.

## Bijlage 17: Geldstromen bij verschillende bekostigings- en financieringsstructuren

In theorie zijn er verschillende combinaties mogelijk voor de financiering en bekostiging van infrastructuur. De betalingen en uiteindelijke rekening kunnen bij verschillende partijen liggen. Deze bijlage gaat in op de geldstromen in een aantal bekostigings- en financieringsstructuren.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen:

- Publieke bekostiging en private bekostiging:
  - Publieke bekostiging loopt via de rijksbegroting (te weten via het Infrafonds (IF), het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en de begroting van V en W, zie Bijlage 4)<sup>41</sup>. Ook de inkomsten uit de heffing van de kilometerprijs, wanneer Anders Betalen voor Mobiliteit is ingevoerd, worden geteld tot de publieke bekostiging, zij het dat deze directer aan het weggebruik gekoppeld (kunnen) worden dan de huidige wegenbelastingen (MRB, BPM).
  - Private bekostiging loopt via tolheffing, en/of gebiedsontwikkeling.
- Publieke financiering en private financiering:
  - Publieke financiering: de Agent van Financiën geeft staatsleningen uit om de Rijksuitgaven die niet door belastinginkomsten worden gedekt (dus bij een financieringstekort) te financieren. Over deze leningen betaalt het rijk jaarlijks rentelasten en na afloop van de looptijd dient de lening te worden afgelost.
  - Privatefinanciering: de middelen voor lopende uitgaven van een project worden door private partijen rechtstreeks ingebracht. Deze middelen worden in een latere fase van een project (wanneer inkomsten gegenereerd worden) terugbetaald, met daar bovenop een vergoeding (in de vorm van interest of rendement).

---

<sup>41</sup> Eenvoudshalve is publieke bekostiging door decentrale overheden buiten beschouwing gelaten. Waar deze Bijlage spreekt over de “Staat” kan ook gelezen worden “de Rijksoverheid en/of decentrale overheden”.

### Tekstbox 1: Traditionele en innovatieve contracten

Bij het realiseren en beheren van infrastructuur, kopen overheden traditioneel afzonderlijk het ontwerp, de bouw en het onderhoud in. Bij dergelijke contracten zorgen overheden zelf voor bekostiging en financiering.

De laatste jaren maken overheden steeds vaker gebruik van innovatieve contracten, waarin ontwerp, bouw en eventueel onderhoud gecombineerd zijn (bijvoorbeeld Design & Construct). Het voordeel hiervan is dat in het ontwerp reeds rekening gehouden kan worden met kosten en risico's in de bouwfase en eventueel ook zelfs in de onderhoudsfase. Zo experimenteert Rijkswaterstaat Zeeland op dit moment met netwerkcontracten, waarbij het onderhoud van een deel van het wegennet integraal wordt uitbesteed aan één marktpartij, inclusief coördinatie van de uitvoering van het onderhoud.

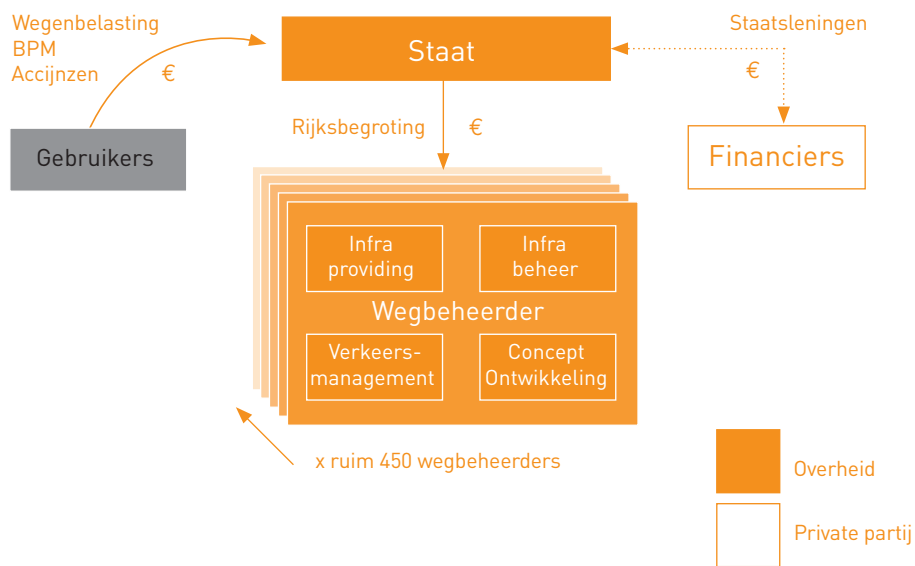
Contracten tussen overheden en private partijen kunnen dus verschillen in scope van taken (per taak een contract, of integratie van taken) en scope van object (individueel project (traject, kunstwerk, etc.) of (deel van) een netwerk, met daarbij ook coördinerende taken). De combinatie van integratie van taken en netwerk (het vak rechtsboven in Figuur 13), komt op dit moment in Nederland nog niet voor.

Netwerk	Netwerkcontract	Geïntegreerd netwerkcontract
Individueel project	'Traditioneel'	Geïntegreerde contracten
	Eén taak per contract	Meerdere taken per contract

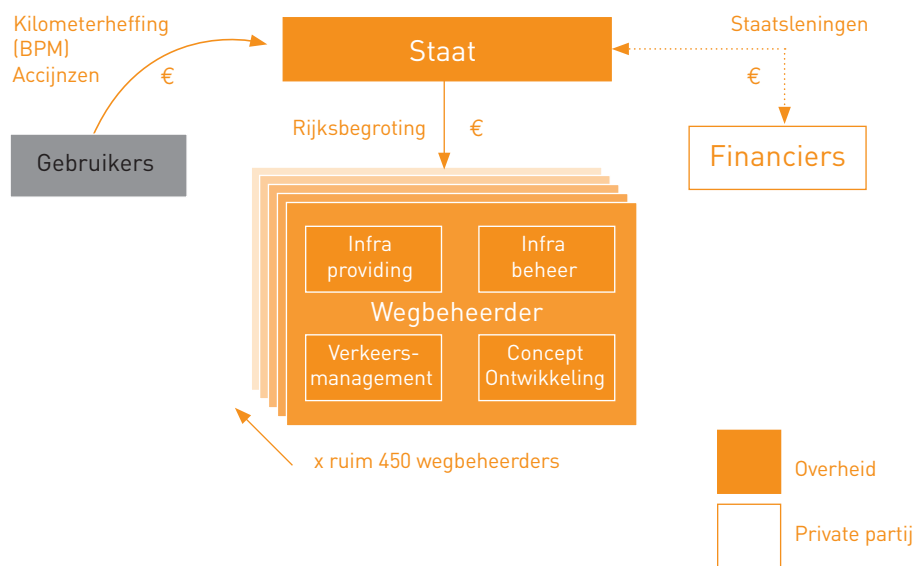
Figuur 13: Scope van taken en scope van object bij private betrokkenheid

De ontwikkelingen zoals boven beschreven betekenen dat aanbestedende overheden de laatste jaren van links onder naar rechts boven verschuiven. De omvang van deze verschuiving is echter gering.

In de "klassieke" situatie is sprake van publieke bekostiging en publieke financiering (Figuur 14). De Staat betaalt de kosten van wegbeheer (= aanleg en onderhoud) via de rijksbegroting. Dekking vindt plaats uit de algemene middelen, waarbij geen directe koppeling bestaat met gebruiksbijdragen. Indirect kunnen de wegenbelasting en de accijnzen echter aan die dekking worden toegerekend. De financiering van het financieringstekort loopt via het Agentschap van Financiën. Met name institutionele beleggers participeren in staatsobligaties die het Agentschap hiertoe uitgeeft.



Figuur 14: Klassieke bekostigings- en financieringsstructuur (volledig publieke bekostiging en volledig publieke financiering)



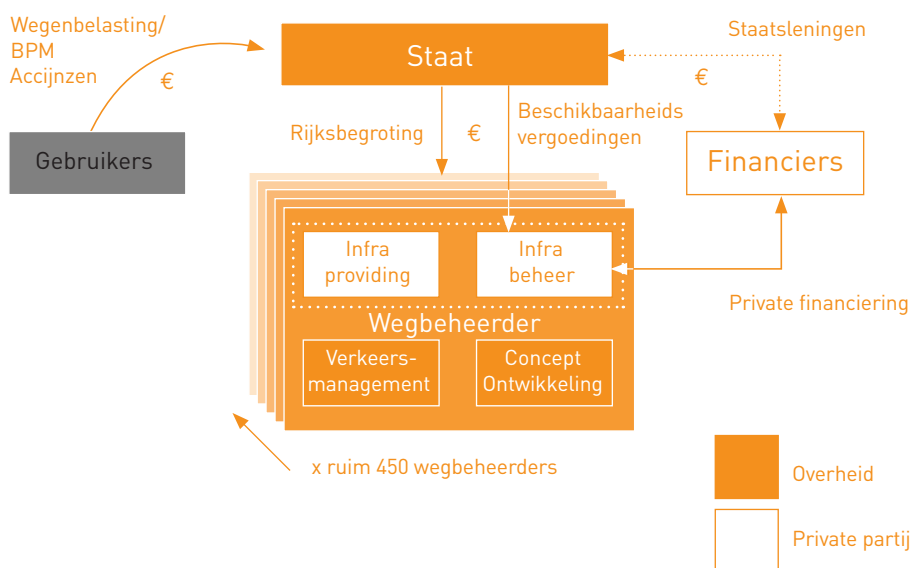
Figuur 15: Publiekebekostiging na invoering ABvM zonder aanvullende tolheffing en zonder private financiering



Na invoering van ABvM verandert het schema op één plaats (Figuur 15). In het blok linksboven bestaat een meer directe koppeling tussen het gebruik van de infrastructuur en de aanleg en onderhoud ervan. De kilometerprijs vervangt (al dan niet volledig) de huidige wegenbelasting en de BPM (zij het dat het kabinet in het wetsvoorstel ABvM uitgaat van het principe van communicerende vaten binnen de algemene middelen). In deze figuur is net als in Figuur 14 sprake van publieke bekostiging én publieke financiering.

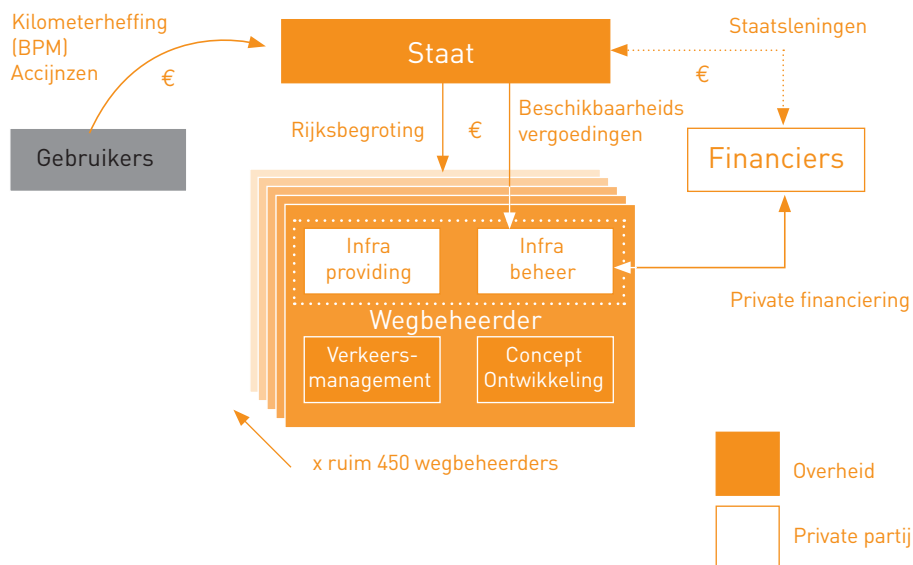
Een andere variant op het “klassieke” model is PPS op basis van de DBFM-constructie: zonder ABvM (Figuur 16) en mét ABvM (Figuur 17). Het blok rechtsboven laat zien dat er bij DBFM ook een rechtstreekse geldstroom loopt tussen de Financiers en de Wegbeheerder: private financiers verstrekken vreemd- en eigen vermogen gedurende de ontwikkel- en bouwperiode van een project. De overheid betaalt pas na oplevering van de infrastructuur voor het gebruik via jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding vanuit de Rijksbegroting.

In het geval van een DBFM-constructie dragen private partijen ook voor een deel van de infrastructuur zorg voor een aantal van de taken van de wegbeheerder, te weten de aanleg en het beheer en onderhoud. Verkeersmanagement en conceptontwikkelingen blijven taken van de overheid. Ook houdt de overheid regie en verantwoordelijkheid over het geheel en is de overheid contractmanager die bewaakt of de marktpartij zijn verplichtingen nakomt.



Figuur 16: Publieke bekostiging met private financiering via DBFM maar zonder ABvM

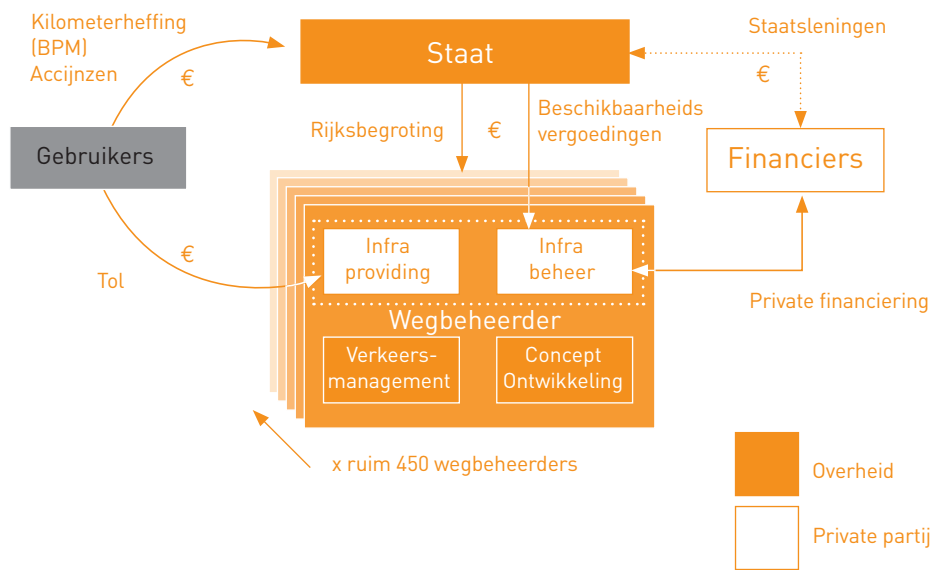
Combinatie van de variaties op het klassieke model in Figuur 15 (invoering van ABvM) en Figuur 16 (private financiering via DBFM) geeft een figuur met publieke bekostiging, inkomsten uit de kilometerprijs, en toepassing van private financiering (Figuur 17).



Figuur 17: Publieke bekostiging en private financiering via DBFM na invoering van ABvM

Private bekostiging komt in beeld wanneer aan de linkerkant in het schema rechtstreekse betalingen voor weggebruik worden geïntroduceerd van de gebruikers naar de wegbeheerder in de vorm van tolheffing (Figuur 17). Het beleid inzake wegbeprijzing voorziet via de aangepaste Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM) en de invoering van ABvM in de mogelijkheid om in meer gevallen dan in de huidige situatie tolheffing te introduceren. Het is dan ook mogelijk om tolwegen privaat te laten exploiteren en zo private financiering te combineren met private bekostiging (via tol, welke geïnd wordt via het inningssysteem van ABvM<sup>42</sup>). In dat geval ziet het schema eruit zoals weergegeven in Figuur 18.

42 Conform de uitgangspunten van ABvM zoals uiteengezet in kabinetsbesluit over Anders Betalen voor Mobiliteit (Brief d.d. 30 november 2007 met kenmerk VENW/DGP-2007/6277, paragraaf 4).



**Figuur 18: Gemengd publieke/private bekostiging, met private exploitatie van tolwegen (waarbij private financiering via DBFM gecombineerd wordt met private bekostiging)**

## Bijlage 18: Karakteristieken spoorinfrastructuur

Een groot verschil tussen weg- en spoorinfrastructuur in binnen- en buitenland is de betrokkenheid van de markt bij investeringen in infrastructuur. Die is bij spoorinfrastructuur overal aanzienlijk geringer. Belangrijke redenen daarvoor zijn de specifieke kenmerken van spoorinfrastructuur. In deze Bijlage wordt hier verder op in gegaan.

De overeenkomsten tussen weg en spoor liggen vooral op het terrein van hun fysieke karakter. In tegenstelling tot andere netwerkinfrastructuren zoals voor elektriciteit of telecommunicatie zijn voertuigen nodig voor de verplaatsing. Dat maakt het economische model, de exploitatie en de regulering aanzienlijk complexer.<sup>43</sup> Bovendien zijn het beide natuurlijke monopolies.

Daar staan aanzienlijke verschillen tegenover. Op het spoor is een grote onderlinge afhankelijkheid tussen het technische ontwerp van de infrastructuur en het rollende materieel (treinen, light rail en metro).

In veel landen in Europa is gekozen om de exploitatie van het netwerk en het rollende materieel uiteen te halen. In Nederland is Prorail de netwerkbeheerder en zijn ruim 30 bedrijven actief als vervoerder. Een belangrijke gedachte achter de opsplitsing is het verbeteren van de dienstverlening van de vervoerders door het introduceren van marktwerking op het spoor, waarbij het spoor zelf doorgaans in handen van de overheid blijft (al dan niet via een verzelfstandigde netwerkbeheerder, zoals in Nederland).

Zodra wordt gekozen voor het uiteenrafelen van de samenstellende delen van het spoorstelsel is specifieke aandacht voor (technische) afstemming op de interfaces noodzakelijk. Een probleem dat zich voordoet met het uiteenrafelen van de verschillende delen van de infrastructuur en het in DBFM-contracten aanbesteden daarvan, is dat optimalisering in de individuele projecten niet per se leidt tot een optimale oplossing van het geheel.<sup>44</sup>

### Gedeeltelijke private bekostiging van het spoor

Bestuurders van de voertuigen op de weg zijn doorgaans ook de eindgebruikers en eigenaar van het voertuig, terwijl de eindgebruikers op het spoor diensten afnemen van de exploitanten van de treinen zoals de NS. Daardoor zijn de exploitatiemodellen op de weg en het spoor ook

---

43 Zie ook: D. van de Velde & E. ten Heuvelhof (2008): 'Provision and management of dedicated railway systems: how to arrange competition'. In: H. Priemus, B. Flyvbjerg and B. van Wee: Decision Making on Mega Projects – Cost-benefit analysis, Planning and Innovation. Edward Elgar

44 Zie Van de Velde en Ten Heuvelhof (2008). Op cit.

aanzienlijk anders. Vooralsnog worden aanleg, beheer en onderhoud van wegen uit de algemene middelen betaald.

Ten aanzien van de spoorinfrastructuur constateert de commissie dat inmiddels gedeeltelijke private bekostiging van kracht is. ProRail stelt spoorinfrastructuur beschikbaar aan diverse private vervoerders en ontvangt van die private vervoerders een gebruikersvergoeding. Overigens zijn de NS (voor met name personenvervoer op het spoor) verreweg de grootste klant van ProRail en betalen een vergoeding van circa € 150 miljoen, oplopend naar ongeveer € 200 miljoen per jaar. De gebruikersvergoedingen gezamenlijk bedragen zo'n 20% van de totale uitgaven van ProRail.

### Door eisen van toegankelijkheid nauwelijks private exploitatie mogelijk

Iedereen met een auto (en rijbewijs) kan de weg op. Voor het spoor bestaat de toegankelijkheid uit twee niveaus. Voor de vervoerders wordt de toegankelijkheid geregeld via vervoerconcessies. De klanten van de vervoerders kopen capaciteit (als het gaat om goederenvervoer) of een vervoersbewijs. In die laatste vorm is het begrip toegankelijkheid cruciaal voor de mogelijkheden van private financiering van infrastructuur. De prijzen voor de consument mogen niet te hoog zijn (een politieke keuze) Daardoor bedraagt de gebruikersvergoeding slechts ongeveer 20%.

De hoogte van de gebruikersvergoeding in het licht van de toegankelijkheid zorgt er daarnaast voor dat hooguit beheer en onderhoud kunnen worden bekostigd, zeker niet de aanleg of vervanging van spoor. Dat betekent dat altijd een grote publieke subsidiestroom in zicht moet zijn.

ProRail vindt deze 20% te laag; infrastructuur lijkt daardoor (bijna) gratis. Echter, verhogingen van de gebruikersvergoeding zullen worden doorberekend aan de eindklant (verlader of reiziger). Daardoor kan vraaguitval optreden. De Tweede Kamer vindt dit niet acceptabel, mede in het licht van het bieden van keuzen voor de automobilist ten aanzien van het soort vervoer bij invoering van ABvM en het zorgen voor een goede 'modal split' voor het goederenvervoer.

Ten opzichte van het buitenland is de infraheffing laag, maar daar staat tegenover dat de vervoerders daar een bijdrage voor de uitvoering van hun concessie krijgen.

### Private exploitatie beperkt door (Europese) wetgeving

Een mogelijk model voor private exploitatie (met private financiering van een investering in infrastructuur) is om de aanleg (of aanpassing) en het onderhoud van spoorinfrastructuur te combineren met vervoer. Echter, de spoorsector staat sterk in de invloedssfeer van de politiek. Daarbij komen Europese regels die toepassing van een dergelijk model in de weg staan: deze regels beperken de duur van concessies voor openbaar vervoer tot 10 jaar (15 jaar bij 'aanmerkelijke investeringen'). Voor veel investeringen is dit een te korte termijn om de investering terug te verdienen, en eventueel doorverkopen van assets bij afloop van de concessie is risicovol omdat waardebeoordeling lastig en complex is.

## Vershil in tijdshorizon van de verschillende betrokkenen

Daarnaast laat dit zien dat de termijnen waarin de verschillende partijen redeneren ver uiteen lopen: bestuurders circa 4 jaar, vervoerders circa 10 jaar, financiers 25 jaar en verder. Dat maakt afstemming van de onderlinge verwachtingen lastig.

## Bijlage 19: Begrippenlijst

<b>ABvM</b>	Anders Betalen voor Mobiliteit, het project dat zich richt op de invoering van de kilometerprijs.
<b>Alliantiecontract</b>	Bij een alliantiecontract wordt een uitvoeringsbudget vastgesteld. Eventuele besparingen op het uitvoeringsbudget komen steeds ten goede aan zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever. Hierdoor ontstaan er sterke prikkels tot kostenbeheersing.
<b>Beschikbaarheid-vergoeding</b>	Vergoeding welke betaald wordt aan de private partij in een Publiek-Private Samenwerkingsconstructie voor het beschikbaar zijn van een stuk infrastructuur (en welke dus niet betaald wordt indien het betreffende stuk infrastructuur niet beschikbaar is (vanwege bijvoorbeeld onvoorzien onderhoud door defecten, etc.))
<b>Bekostiging</b>	Inkomstenbron vanuit welke financiële dekking ontstaat voor een project. In het geval van bekostiging van infrastructuur gaat het om de vraag wie de kosten van infrastructuur voor zijn rekening neemt. Bij publieke bekostiging van een project draagt de overheid (Rijk of decentrale overheden) de kosten. Bij private bekostiging van een project komen de kosten ten laste van private gebruikers.
<b>DBFM</b>	Design, Build, Finance, Maintain, de in Nederland meest voorkomende vorm van Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuur. Het gaat om een contract, waarin het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud worden gecombineerd.
<b>DBFMO</b>	Design, Build, Finance, Maintain, Operate. Vorm van Publiek-Private Samenwerking. Het gaat om een contract, waarin het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en exploitatie (via tol) worden gecombineerd.
<b>EMU-saldo</b>	Het EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid (Rijk, lagere overheden en sociale fondsen) van een bepaald land in een bepaald jaar, zoals gedefinieerd volgens Europese boekhoudregels.

<b>ESR</b>	Europees Stelsel van Rekeningen Europese systematiek waarmee het EMU-saldo wordt berekend voor de overheidssector (naast rijksoverheid ook decentrale overheden en sociale fondsen), en waarmee de afbakening van de overheidssector is geregeld.
<b>Eurostat ruling</b>	Ruling van Eurostat uit 2004 met richtlijnen voor het bepalen of een project geclassificeerd wordt als Publiek-Private Samenwerking (PPS), of niet. Dit is van belang omdat activa die vallen onder een PPS-overeenkomst volgens het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) niet meetellen bij de bepaling van het EMU-begrotingssaldo.
<b>Financiering</b>	Financiële betaling door een financier die wordt aangewend om een project te financieren. Met private of publieke financiering wordt de herkomst van de voor het project aangetrokken financiële middelen aangeduid. Bij publieke financiering stelt de overheid (Rijk of decentrale overheden) financiële middelen ter beschikking. Bij private financiering zijn dit private partijen en zal de betaling in principe moeten worden terugbetaald, meestal met rente of een andere vergoeding.
<b>Gebruikers-vergoeding (of heffing)</b>	Vergoeding voor het gebruik van infrastructuur, met name gebruikt in de context van het gebruik van spoorinfrastructuur.
<b>Hedge</b>	Het afdekken of verminderen van een financieel risico met betrekking tot een kasstroom.
<b>Infraprovider</b>	De Infraprovider is verantwoordelijk voor alle activiteiten gericht op de beschikbaarheid van een object of netwerk. Het gaat daarbij om het beheer en onderhoud van het object of netwerk, de aanleg en de investeringen in materiële voorzieningen.
<b>Kilometerprijs</b>	Met de kilometerprijs betaalt de automobilist per gereden kilometer. De prijs is afhankelijk van milieukeurmerken van de auto en de tijd waarop en plaats waar wordt gereden. (Zie ook ABvM)
<b>Meerwaarde</b>	Meerwaarde in financiële zin bij Publiek-Private Samenwerking (PPS) wil zeggen: dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs of een hogere kwaliteit voor dezelfde prijs. Meting van mogelijke meerwaarde van uitvoeringsvarianten gebeurt door de Publiek-Private Comparator (PPC) of de Publieke Sector Comparator (PSC).



<b>MIT</b>	<p>Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport</p> <p>Het MIT is een inhoudelijk samenhangend programma voor infrastructuurprojecten, die zijn gerelateerd aan mobiliteitsbeleid (zoals de hoofdwegen, de hoofdvaarwegen, de spoorwegen en de grote regionale/lokale projecten) en waterbeleid (waterkeren en waterbeheren). Het MIT is een verdiepingsbijlage bij het Infrastructuurfonds dat jaarlijks wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Het geeft de actuele stand van zaken rond de verschillende infrastructuurprojecten weer, waarbij Verkeer en Waterstaat (financieel) tot en met 2020 betrokken is. Sinds 2007 is het MIT omgezet in het MIRT</p>
<b>MIRT</b>	<p>Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport</p> <p>Sinds 2007 is het MIT omgezet in het MIRT. Het MIRT-Projectenboek geeft een overzicht van alle rijksprojecten/programma's van de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De projecten worden individueel toegelicht, tevens wordt zoveel mogelijk de samenhang tussen de rijksprojecten in een aantal gebieden beschreven. Het kabinet kiest voor een meer samenhangend en gebiedsgericht beleid in het ruimtelijk fysiek domein.</p>
<b>Netwerk-management</b>	<p>Netwerkmanagement is gericht op het optimaal benutten van de wegcapaciteit en het beheer van het netwerk als één geheel. Daartoe wordt een mix van instrumenten ingezet op het gebied van wegbeheer, verkeersmanagement en incidentmanagement.</p>
<b>Non recourse financiering</b>	<p>Financiering zonder verhaal in de vorm van 95 onderpand, vordering of garantie anders dan uit hoofde van het contract tussen een overheid en private PPS partner.</p>
<b>PPC</b>	<p>Publieke Private Comparator</p> <p>PPC is een vergelijking voor het bepalen van de meest aantrekkelijke contractvorm voor de aanbesteding. De PPC resulteert in een financiële vergelijking van de publieke uitvoering van een project en de publiek-private uitvoering van een project (bijvoorbeeld DBFM) over de gekozen levensduur en gegeven één bepaalde oplossing(srichting) voordat een project aanbesteed wordt.</p>
<b>PSC</b>	<p>Publieke Sector Comparator</p> <p>PSC is een vergelijkingsmethode om de totale kosten over de levensduur van een project inzichtelijk te maken en te beoordelen of publiek-private uitvoering voordeliger is dan publieke uitvoering.</p>

<b>PPS</b>	Publiek-Private Samenwerking. De (dominant) private realisatie van een project waarbij een publiek belang is gemoeid, door een private partner (vaak in de vorm van een consortium van verschillende private partijen) die een gespecificeerd deel van de risico's en taken draagt op basis van een PPS-contract tussen die private partner en de publieke opdrachtgever, waarbij de private partner financiële middelen inbrengt in de vorm van eigen en/of vreemd vermogen, en waarbij die private partner risico draagt ten aanzien van de levering van een publieke dienst.
<b>Private financiering</b>	Zie Financiering.
<b>Projectfinanciering</b>	Financiering aan een projectentiteit specifiek met het doel om een gedefinieerd project met helder risicoprofiel te realiseren.
<b>Schaduwtol</b>	Schaduwtol is een publieke bekostigingsvorm bij DBFM. De private contractpartij ontvangt van de overheid een vast bedrag bij de passage van ieder voertuig.
<b>Transactiekosten</b>	Kosten ter voorbereiding, de aanbesteding en het contractbeheer aan zowel publieke zijde als private zijde.
<b>Tol</b>	Betaling door de private gebruiker voor het gebruik van een stuk infrastructuur.
<b>Value-for-Money</b>	Zie Meerwaarde
<b>Wegbeheer</b>	Alle activiteiten gericht op het ontwikkelen, onderhouden en managen van de functies van het Nederlandse wegnetwerk ten dienste van de gebruikers.
<b>Wegbeprijzing</b>	Beprijzing van het gebruik van een weg, via biv. de kilometerprijs of tol.

## Bijlage 20: Literatuur

- Algemene Rekenkamer (Juni 2002): Nieuwe financiële instrumenten in Publiek-Private Samenwerking, Den Haag.
- Allen, G. (2001): 'The Private Finance Initiative', House of Commons Research Paper 01/117, Londen
- Arthur Andersen & Enterprise LSE (2000): Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, The Treasury Taskforce Limited, Londen
- B. Flyvbjerg, N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003): Megaprojects and risk: An anatomy of ambition. Cambridge University Press, Cambridge
- Beleidsbrief Netwerkaanpak; aanbieding Actieplan "Groeï op het Spoor" en Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses Spoor, Wegen en Regionaal Openbaar Vervoer, Brief Minister van V en W aan Tweede Kamer d.d. 19 november 2007, Den Haag
- Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 512, no. 3
- Bettignies, J.E. de and T.W. Ross (2004): 'The Economics of Public-Private Partnerships' in Canadian Public Policy, Vol. 30, No 2, blz. 135-154
- Cambridge Economic Policy Associates (2005): Public-Private Partnerships in Scotland: Evaluation of Performance, The Scottish Government Publications, Edinburgh
- Commissie Risicowaardering (2003): Risicowaardering bij Publieke Investeringsprojecten, Den Haag
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (April 2008) Sneller en beter besluiten, Den Haag
- Commission on Public-Private Partnerships (2001): Building Better Partnerships, Institute for Public Policy Research, Londen
- Dewatripont, M. & P. Legros (2005): 'Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer', in EIB Papers, Vol 10, No 1, blz. 120-145
- Ecorys (2002): Evaluatie Voortgang PPS in Nederland, Rotterdam

- Edwards, P., 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
- Eurostat (Augustus 2004): Part IV, 4.2 Long term contracts between government units and non-government partners (public-private-partnerships)
- Grout, P. (1997): 'The Economics of the Private Finance Initiative', in Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13, No. 4. blz. 53-66
- Hart, O. (2003): 'Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships', in The Economic Journal, Vol. 113 (March), blz. C69-C76
- Hart, O., A. Shleifer & R.W. Vishny (1997): 'The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons', in The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, blz. 1127-1161
- Kabinetsbesluit over Anders Betalen voor Mobiliteit, Brief Minister van V en W aan Tweede Kamer met kenmerk VENW/DGP-2007/6277, d.d. 30 november 2007
- Kee, J.E. & J. Forrer (2008): "Private Finance Initiative: The Theory behind the Practice"; International Journal of Public Administration, Vol 3, No. 2. blz. 151-167
- Kenniscentrum PPS (1999): Voortgangsrapportage PPS, April 1999; Den Haag
- Kenniscentrum PPS (2002): Handboek Publieke Sector Comparator, Den Haag
- Kenniscentrum PPS (2002): Voortgangsrapportage PPS Mei 2002, Den Haag
- Kenniscentrum PPS (2005): Handboek DBFM, Den Haag
- Koppenjan, J. (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, Cheltenham, blz. 173-212
- Leerpunten bij voortgang Publiek-Private Samenwerking, Persbericht Algemene Rekenkamer d.d 6 juli 2002
- Lijesen, M., J. Kolkman & S. Halbesma (2007) Publieke belangen en Weginfrastructuur, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag
- Miller, J.B. (2001): Principles of Public and Private Infrastructure Delivery. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Ministerie van Financiën (1998): Meer Waarde door Samen Werken; Den Haag

- Ministerie van Financien (April 2008). Voortgangsrapportage PPS 2007 en Vooruitblik 2008, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Januari 2008), Werkwijzer OEI bij MIT planstudies:hulpmiddel bij invullen van de formats, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Juni 2004): Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Den Haag
- Motie Van den Berg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20389, no 10
- Mott MacDonald (2002): Review of Large Public Procurement in the UK, HM Treasury, Londen
- Mulder, Y. (2006): Sturen op transactiekosten: een onderzoek naar Transactiekosten bij Rijkshuisvestingsprojecten in Nederland, RGD, Den Haag
- National Audit Office (1999): Examining the Value for Money Deals under the Private Finance Initiative, The Stationery Office, Norwich
- National Audit Office (2003): PFI Construction Performance, The Stationery Office, Norwich
- National Audit Office (2008): Making Changes in Operational PFI Projects, The Stationery Office, Norwich
- Pollitt, M. (2005): 'Learning from UK Private Finance Initiative Experience', in G. Hodge & C. Greve: The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience, blz. 207-230, Edward Elgar, Cheltenham
- Pouyet, J. & D. Martimort (2006): 'Build It or Not: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships', CEPR Discussion Paper No. 5610
- PriceWaterhouseCoopers (2006): Delivering the PPP promise: A Review of PPP Issues and Activity, Londen
- Private financiering van de Wijkertunnel, Brief Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer met kenmerk 504 R, d.d. 2 juni 1993.
- Publiek-Private Samenwerking in Infrastructuur, Brief Minister van V en W aan Tweede Kamer met kenmerk: RWS/SDG/M&I2007/1564/54433, d.d. 10 oktober 2007.
- The Allen Consulting Group (2007): Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia, Melbourne

- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004): Grote Projecten Uitvergroot: Een Infrastructuur voor Besluitvorming, Tweede kamer vergaderjaar 2004/2005, 29 283, no. 6.
- Velde, D. van de & E. ten Heuvelhof (2008): 'Provision and management of dedicated railway systems: how to arrange competition'. In: H. Priemus, B. Flyvbjerg and B. van Wee: Decision Making on Mega Projects – Cost-benefit analysis, Planning and Innovation. Edward Elgar, Cheltenham, blz. 263-280
- Wijziging van de wet bereikbaarheid en mobiliteit in verband met invoering van een versnellingstarief en verbetering van de uitvoerbaarheid. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 615, no. 3
- Williamson, O.E. (1999): 'Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective', in Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 15, No.1, blz. 306-342
- Wortelboer-Van Donselaar, P. & M. Lijesen (2008): Wikken en Wegen: Het Afwegen van Investerings in Transportinfrastructuur en van de Veranderende Rol van de Overheid, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.



