

Vergaderjaar 1998–1999

**22 026**

## **Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs**

**Nr. 84**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 januari 1999

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Financiën, ter informatie een notitie aan over publiek-private samenwerking in de HSL-Zuid, die jongstleden vrijdag 15 januari door de Ministerraad is vastgesteld. Het door de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 26 januari aanstaande geagendeerde overleg over **PPS HSL-Zuid** biedt de gelegenheid over deze notitie te spreken.

Deze notitie is een vervolg op de besluitvorming over de PKB HSL-Zuid, en twee brieven van onze ambtsvoorgangers aan u, van 14 januari 1998 (inzake het proces om te komen tot PPS in de HSL-Zuid) en van 8 juni 1998 (inzake de consultatie van marktpartijen). Besluitvorming op dit moment in de tijd is aangekondigd in die brieven en is met name noodzakelijk over PPS in de infrastructuur met een oog op tijdige realisatie van de HSL-Zuid.

Samenvattend wordt in de notitie het volgende geconcludeerd:

1. In de structuur voor de publiek-private samenwerking in de HSL-Zuid, krijgen de drie hoofdonderdelen van het project (vervoer, infrastructuur en stations) ieder een eigen route voor contractering tussen de overheid en de betrokken bedrijven.
2. Er zal een bedrijf in competitie worden geselecteerd (de *Infraprovider*) dat het beschikbaarheidsgevoelige deel van de HSL-Zuid infrastructuur zal ontwerpen, bouwen en beheren gedurende circa 30 jaar na oplevering. Dit bedrijf zal voor eigen risico de investering in dat beschikbaarheidsgevoelige deel van de investering in de HSL-Zuid op zich nemen, en het onderhoud en de periodiek noodzakelijke vervangingsinvesteringen doen (het beschikbaarheidsgevoelige deel betreft met name de spoorconstructie, energiesystemen, systemen voor beheersing en beveiliging, geluidsschermen en telecommunicatie, in ordegrootte een initiële investering van ca. 1 à 1,5 miljard gulden). In ruil daarvoor betaalt de overheid aan de *Infraprovider* een periodieke vergoeding, die varieert met de feitelijk geleverde beschikbaarheid en

die ingaat na oplevering van de lijn. De hoogte van die beschikbaarheidsvergoeding is kernonderdeel van de aanbidding, die partijen moeten doen. Deze aanpak betekent ook dat partijen zullen moeten aanbieden de investering te financieren op basis van de beschikbaarheidsvergoeding.

Uiteraard kan pas zekerheid bestaan of een wenselijk resultaat wordt bereikt («value for money» voor de overheid) aan de hand van de concrete aanbiddingen en onderhandelingen. De aanbidding wordt zo vormgegeven, dat tegelijkertijd de biddingen ook inzicht geven in de prijs van de verschillende onderdelen (ontwerp, bouw, instandhouding, financiering). Het Kabinet zal een definitief besluit nemen, en hierover de Kamer tijdig informeren, aan de hand van een gunningsvoorstel, waarbij tevens inzicht zal worden gegeven in de verschillen met de eigen raming van het rijk (een en ander conform de methodiek die daarvoor in het recente kabinetsstandpunt over PPS «MeerWaarde door SamenWerken» is vastgesteld).

De *Infraprovider* is niet belast met de dagelijkse verkeersleiding en/of het capaciteitsmanagement; deze functies betreffen niet de regeling van de infrastructuur, maar van de – onafhankelijk daarvan te maken – regeling van het vervoer.

De aanbestedingsprocedure zal in februari van dit jaar starten.

3. De oorspronkelijke redenering achter de dekking uit private financiering in de PKB HSL-Zuid – namelijk dat het vervoer zo rendabel is, dat daarmee een deel van de investering in de infrastructuur kan worden terugverdiend – is nog onverminderd geldig. In de contractering met vervoersbedrijven zal deze waarde aan de overheid beschikbaar moeten komen. Het nu voorgestelde model is een operationeel andere manier om hetzelfde oorspronkelijke doel – het beste produkt gekoppeld aan medefinanciering van de investering – te bereiken.
4. De ontwikkeling van de stations voor de HSL-Zuid en de omgeving van de stations (nieuwe sleutelprojecten) en de daarbij beoogde investeringen in infrastructuur zullen tot stand komen in per stationslocatie toegesneden publiek private samenwerkingen. Er is dus niet gekozen voor opties waarbij deze gekoppeld worden aan aanbidding van de infrastructuur of de rechten op het vervoer. Voor optimale benutting en spin-off van de HSL-Zuid zullen de stations in 2005 (openstelling HSL-Zuid) in ieder geval een voldoende kwaliteitsniveau bereikt moeten hebben. Daarbij zal de rijksoverheid een actieve rol innemen. Het Kabinet gaat er van uit dat het particuliere bedrijfsleven op deze locaties ook investeringen in infrastructuur en in inrichting van de openbare ruimte mede financiert.
5. Op dit moment wordt geen besluit genomen over de verlening van rechten op het vervoer over de HSL-Zuid. Hierover zal het Kabinet voor mei 1999 een besluit nemen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

## NOTITIE

### 1. Samenvatting

In vervolg op eerdere besluiten en op de consultatie van de markt in de zomer van 1998, wordt in deze notitie een privatiseringsmodel beschreven voor de HSL-Zuid. In dit privatiseringsmodel hebben de drie hoofdonderdelen (vervoer, infrastructuur en stations) ieder een eigen route voor contractering tussen de overheid en de betrokken bedrijven.

In deze nota wordt de aanbestedingsmethode voor ontwerp, bouw en onderhoud van de HSL-infrastructuur vastgesteld, alsmede de daarbij toe te passen inzet van private deelname en financiering. In februari 1999 zal de aanbesteding starten voor contractering van een bedrijf (of een consortium van bedrijven), dat een contract krijgt voor het beheer van de HSL-infrastructuur gedurende ca. 30 jaar. Daartoe zal het bedrijf voor eigen rekening en risico de beschikbaarheidsgevoelige delen van de HSL-Zuid (laten) ontwerpen, bouwen, onderhouden en periodiek vernieuwen. Die aanbesteding vindt plaats op basis van voorgeschreven prestatie-eisen. Kenmerkend voor deze aanbestedingsmethode, die ook wordt aanbevolen in het recente Kabinetsstandpunt over PPS (*Meer Waarde door Samen Werken*), is dat hij gepaard gaat met (private) financiering.

Dit private bedrijf (de *Infraprovider*) zal een investering in de orde van 1–1,5 miljard gulden in de HSL-Zuid infrastructuur op zich nemen, en het onderhoud van de lijn (in grootte orde een vergelijkbaar bedrag over de looptijd van het contract) en de periodiek noodzakelijke vervangingsinvesteringen doen. In ruil daarvoor krijgt de *Infraprovider* van de overheid een periodieke vergoeding, die varieert met de geleverde beschikbaarheid en die ingaat na oplevering van de lijn.

Voor de contractering van de rechten over het vervoer op de HSL-Zuid worden op dit moment nog verschillende mogelijkheden gezien. Er dient op hoofdlijnen uiterlijk in mei 1999 meer duidelijkheid te bestaan, vanwege de besteltijd van de benodigde treinen. De oorspronkelijke redenering achter de dekking uit private financiering in de PKB HSL-Zuid nl. dat het vervoer zo rendabel is, dat daarmee een deel van de investering in de infrastructuur kan worden terugverdiend – is daarbij nog onverminderd geldig. De waarde van het recht op vervoer over de HSL-Zuid zal in de contractering met vervoersbedrijven aan de overheid beschikbaar moeten komen.

De ontwikkeling van de stations voor de HSL-Zuid en de omgeving van de stations (nieuwe sleutelprojecten) en de daarbij beoogde investeringen in infrastructuur zullen tot stand komen in per stationslocatie toegesneden publiek-private samenwerkingen. Voor die investeringen zal de rijksoverheid streven naar (gedeeltelijke) bekostiging door het bedrijfsleven. Voor maximale economische spin-off van de HSL-Zuid en maximale substitutie uit vliegtuig en auto, zullen de stations in 2005 (openstelling HSL-Zuid) een voldoende kwaliteitsniveau bereikt moeten hebben; de rijksoverheid zal hierop actief sturen.

### 2. Inleiding

Het is zover: Volgend jaar start de bouw van de HSL-Zuid. Twee-en-twintig jaar na het eerste formele besluit (SVV 1977), gaat de eerste paal de grond in. In 2005 moet de lijn worden opgeleverd, zodat de trein op tijd kan rijden.

Het doel van het HSL-Zuid project is tweeledig: om substitutie te bereiken vanuit vliegtuig en auto naar een nieuw, milieuvriendelijk vervoermiddel

(de hogesnelheidstrein) en om de economische positie van de Randstad in Europa te verbeteren.

Het opgedragen resultaat van het HSL-project is een per 1 juni 2005 voor volledig gebruik gereed zijnde hogesnelheidsspoorlijn tegen de laagst mogelijke integrale (life-cycle) kosten. Het project is in de Planologische Kernbeslissing (1997) gedefinieerd als een vervoerproject. Dat betekent, naast het aanleggen van een nieuwe lijn tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en Antwerpen, ook het realiseren van een effectieve exploitatie van het vervoer en de benodigde ontwikkeling van de stationsomgeving. Deze brede projectdefinitie is tevens de basis voor het halfjaarlijkse voortgangsrapport aan de Tweede Kamer in het kader van de procedureregeling controle grote projecten.

In de PKB is tevens vastgelegd dat gestreefd wordt naar private deelname in alle aspecten van het project, in de mate dat dit bijdraagt aan de projectdoelstellingen. Op basis van deze beoogde private deelname is in de projectbegroting een aanzienlijk bedrag aan private financiering van de infrastructuur opgenomen.

In januari van dit jaar hebben de ministers van V&W en Financiën een, in de ministerraad vastgestelde, brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin het proces is beschreven, hoe tot die private deelname te komen<sup>1</sup>. Basis van dat proces is een intensieve betrokkenheid van marktpartijen bij de vormgeving, alvorens een privatiseringsmodel vast te stellen. Daartoe is door de ministers van V&W, VROM en Financiën in juni van dit jaar een consultatiedocument beschikbaar gemaakt aan het brede internationale bedrijfsleven, dat is aangekondigd in advertenties in de internationale pers. Daarop zijn ruim 130 reacties ontvangen van bedrijven uit alle voor het HSL-project relevante sectoren. Dit consultatiedocument is in mei jl. in de Ministerraad goedgekeurd en ter kennisneming aan de Tweede Kamer beschikbaar gemaakt.

Onderdeel van het in januari aan de Tweede Kamer, en tevens in het consultatiedocument aan marktpartijen aangekondigde, proces, is om in december 1998 een besluit te nemen over het definitieve model voor private deelname in de HSL-Zuid. Dit is geen arbitrair tijdstip, maar een kritisch moment in de planning van ontwerp en aanleg van de nieuwe spoorlijn, met het oog op oplevering in juni 2005.

Deze nota strekt ertoe de aanbestedingsmethode voor ontwerp, bouw en onderhoud van de HSL-infrastructuur en de toe te passen inzet van private deelname en financiering daarbij vast te stellen. Daarbij wordt een structuur vastgesteld, waarin de drie hoofdonderdelen van het HSL-Zuidproject (vervoer, infrastructuur, stations) ieder een eigen route hebben voor contractering tussen de overheid en (te betrekken) bedrijven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de contractering van de HSL-Zuid infrastructuur, in hoofdstuk 4 op de contractering van het HSL-Zuid vervoer en in hoofdstuk 5 op de contractering van de stations en hun omgeving. In hoofdstuk 6 wordt de samenhang tussen deze hoofdonderdelen gezien. Daarbij wordt onderbouwd waarom gekozen is voor separate contractering voor de drie onderdelen, in samenhang met de uitkomst van de marktconsultatie. Hoofdstuk 7 bespreekt de consequenties van de gekozen aanpak voor de overheidsfinanciën. In hoofdstuk 8 tenslotte wordt het vervolgtraject na dit besluit samengevat.

---

<sup>1</sup> Brief van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, d.d. 14 januari 1998 (22 026/22 589, nr.77).

### 3. Contractering HSL-Zuid infrastructuur

#### 3.1. Inleiding

Een belangrijk onderdeel van het vervoersproject HSL-Zuid is het totstandbrengen en instandhouden van hogesnelheidsinfrastructuur. Dit zal gebeuren in publiek-private samenwerking. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de rechten om de HSL-Zuid-infrastructuur te ontwerpen, te bouwen en te beheren zullen worden aanbesteed. Daarbij wordt ook ingegaan op de borging van de rol van de overheid.

#### 3.2. Een nieuwe PPS-methode voor Nederland

Alle spoorlijnen in Nederland worden door private ingenieursbureaus ontworpen. Ze worden gebouwd door private aannemersbedrijven. Ze worden onderhouden door private bedrijven. De regelmatig noodzakelijke vervangingsinvesteringen worden op dezelfde manier door private bedrijven ontworpen, gebouwd en onderhouden. Het samenbrengen van publieke en private sector in de realisatie en instandhouding van (spoor-)infrastructuur is dus op zich niets nieuws. Het gaat echter om de manier waarop de publieke en private sector worden samengebracht. In traditionele bouwaanbestedingen schrijft de overheid de technische specificaties voor aan de aannemers. De verbanden tussen de opeenvolgende fasen (ontwerp, bouw en onderhoud) worden traditioneel gelegd door de opdrachtgevende overheid. Met die benadering is er weinig ruimte voor de creativiteit, kennis en vaardigheden over die fasen heen en draagt de overheid alle daaraan verbonden risico's.

Voor de HSL-Zuid infrastructuur wordt nu gekozen voor een andere manier van verdeling van taken en risico's tussen publieke en private partijen, dan tot nu toe gebruikelijk is. Daarbij wordt gekozen voor een aanpak, waarmee marktpartijen en overheden inmiddels ruime ervaring hebben opgedaan in andere industrieën en (voor vervoersprojecten tevens) in het buitenland. De methode wordt ook aanbevolen in het – recent door de Kamer behandelde – kabinetsstandpunt over PPS: «Meer Waarde door Samen Werken». In die methode wordt aanbesteed op basis van de verlening van een dienst over een lange looptijd (de beschikbaarstelling van infrastructuur), in plaats van aanbesteding van een ding (de infrastructuur zelf).

#### 3.3. Toegepast op de infrastructuur van de HSL-Zuid

*Voor de vervoerder is alleen van belang, dat de lijn dag in, dag uit, jaar in, jaar uit, beschikbaar is voor het beoogde gebruik.*

In een aanbesteding, die zal starten in februari 1999, zal een bedrijf (of waarschijnlijk een consortium van bedrijven: verder genoemd de *Infraprovider*) worden gevonden, dat voor eigen rekening en risico de beschikbaarheidsgevoelige delen van de HSL-Zuid zal (laten) ontwerpen, bouwen, onderhouden en periodiek vernieuwen. Die aanbesteding vindt plaats op basis van voorgeschreven prestatie-eisen. Daarbij gaat het om eisen als: de lijn is beschikbaar voor x treinen per uur, gedurende y uren per dag en moet voldoen aan gespecificeerde eisen van betrouwbaarheid, beschikbaarheid, onderhoud en veiligheid. De *Infraprovider* is er tegenover de overheid voor verantwoordelijk en aansprakelijk de HSL-Zuid conform die eisen beschikbaar te maken en te houden voor gebruik. De vergoeding aan de *Infraprovider* vindt plaats door betaling voor de beschikbaarheid van de baan (en niet direct voor de bouw en de onderhoudskosten). De *Infraprovider* moet, als ondernemer, eerst een investering doen om die beschikbaarheid te kunnen leveren; hij moet

immers zorgen dat de spoorlijn er komt. Net als iedere ondernemer moet hij voor deze investering financiering vinden. Daarom is ook typerend voor deze aanbestedingsmethode, dat hij gepaard gaat met (private) financiering.

Het betreft bij deze aanbesteding alleen het beschikbaarheidsgevoelige deel van de HSL (de zogenaamde bovenbouw): de spoorconstructie, energiesystemen, systemen voor beheersing en beveiliging, geluidsschermen en telecommunicatie. Deze bovenbouw vergt niet alleen regelmatig onderhoud, maar moet ook iedere ca. 15 jaar (deels) vervangen worden. Belangrijk element daarbij is, dat tijdens onderhoud en verbouwingen beperkt gebruik kan worden gemaakt van het spoor en dit dus een bepalende factor voor beschikbaarheid is. De bovenbouw wordt aangelegd bovenop een min of meer onderhoudsvrije en dus niet beschikbaarheidsgevoelige betonnen constructie: de zogenaamde civieltechnische onderbouw. Ontwerp en aanleg daarvan worden apart aanbesteed (in paragraaf 3.5. hieronder wordt daarop nader ingegaan). Het beheer over deze onderbouw wordt na oplevering overgedragen aan de *Infraprovider*.

In de aanbesteding van de bovenbouw worden niet alleen ontwerp en bouw, maar ook het beheer, het onderhoud en de financiering in één private hand gelegd. Dit is het cruciale verschil met uitvoering van het project in de publieke sector. Het geeft zeer sterke bedrijfseconomische prikkels om de totale kosten over de gehele periode van bouw en beheer te minimaliseren en daarbij wel de benodigde beschikbaarheid te leveren. Een privaat bedrijf streeft immers naar kostenminimalisatie en opbrengstmaximalisatie. Het benodigde onderhoud wordt al bepaald door de gekozen bouwconstructie. Dit betekent dat wanneer een privaat bedrijf zelf de investeringen bepaalt, het zal zoeken naar de laagste samengestelde («life-cycle») kosten van bouw, onderhoud en vervangingsinvesteringen.

Daarbij zal het continu zoeken naar de meest zekere methode om de afgesproken beschikbaarheid voor vervoer continu te leveren (anders krijgt het immers niet of minder betaald, terwijl rente, aflossing en kosten gewoon doorlopen). Evenzeer is er een sterke prikkel voor de beheersing van de bouwplanning in de tijd: de *Infraprovider* wordt immers pas betaald na oplevering, als de periodieke betaling voor beschikbaarheid start. Niet alleen de *Infraprovider* zelf, maar ook de aandeelhouders en verstrekkers van leningen zullen daarom alles in het werk stellen om de lijn snel op te leveren en volledig gebruiksklaar te hebben.

De *Infraprovider* draagt daarbij risico's, die traditioneel bij de overheid liggen, zodat de overheid een veel kleiner risico op tegenvallers loopt dan normaal. Het gaat in de contractering uiteraard om honderden details, maar op hoofdlijnen betreft het de volgende risico's:

- te late oplevering
- kostenstijgingen
- technologie-problemen
- vroegtijdige vervanging en tegenvallend onderhoud
- financieringskosten

De overheid behoudt het risico van de (financiële) effecten van specifieke wets- en beleidswijzigingen en van tegenvallend vervoer. Dat laatste risico zal, onafhankelijk van de infrastructuur, onderdeel zijn van contract(-en) met de vervoerder(-s).

### 3.4. De daaraan gekoppelde (private) financiering

Een neveneffect van de gekozen aanpak is dat de investering in de bovenbouw van de HSL-Zuid niet gedurende de bouwperiode uit de begroting wordt betaald. Het betreft een bedrag van in orde grootte 1–1,5 miljard gulden in de periode 2001–2005. Deze kosten worden betaald door de *Infraprovider*, samen met een bedrag aan onderhoudskosten van dezelfde orde over de looptijd van het contract en de kosten van herinvesteringen rond 2020. Daartegenover staat een (periodieke) vergoeding van het rijk, die varieert met de geleverde beschikbaarheid en die ingaat na oplevering van de lijn. Op de financiële effecten daarvan wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7.

Tegenover de uitgaven van de overheid aan de investering in de HSL-Zuid waaronder de beschikbaarheidsbetaling aan de *Infraprovider*, staan inkomsten uit de rechten op het vervoer over de HSL-Zuid (zie verder hoofdstuk 4).

Organisatorisch en financieel zijn beleid, contractering en risico's van mee- of tegenvallende vervoersopbrengsten echter onafhankelijk van deze aanbesteding van de infrastructuur (zie verder hoofdstuk 6). Voor de *Infraprovider* is het niet relevant, hoe de overheid de dekking van de beschikbaarheidsbetaling regelt.

Hiermee is de kern van de aanpak van de private deelname in de HSL-Zuid infrastructuur samengevat. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de aanbesteding van de civiele onderbouw; daarna wordt de systematiek voor private deelname nog nader toegelicht door een aantal vragen te beantwoorden.

### 3.5. Aanbesteding van de onderbouw met moderne methoden

Er is voor gekozen om alleen de bovenbouw en niet de gehele HSL-Zuid-infrastructuur (inclusief de civiele onderbouw) op deze wijze in één groot contract met (private) financiering aan te besteden. Een aantal overwegende argumenten maken dit onderscheid wenselijk:

- De HSL is fysiek verknoopt met twee grote wegconstructies (de verbreding van de A4 in het noorden en de reconstructie van de A16 in het zuiden). Die moeten qua uitvoering geïntegreerd zijn met de HSL, wil er sprake zijn van optimale beheersing van kosten, planning en kwaliteit. Afsplitsing van deze wegconstructies van de HSL is dus onwenselijk.
- De aanpak van een enkel contract voor onderbouw en bovenbouw gezamenlijk was binnen de planning, die sluit op juni 2005, niet meer te realiseren. Om die planning te halen, is de afgelopen herfst de aanbesteding van de onderbouw gestart.
- In de Nederlandse verhoudingen is een dergelijke omvangrijke opdracht aan het bedrijfsleven een te grote vernieuwing ineens. Qua risico-overdracht is het – althans voor het noodzakelijke maatwerk voor dit specifieke project (HSL-Zuid) – zodanig moeilijk dat het zeer de vraag is of daarmee de totale projectkosten voor de overheid over de levenscyclus van het project worden geminimaliseerd.

Tegenover deze nadelen zou ook geen groot voordeel staan. Gezien de Nederlandse bodemgesteldheid is een vlakke baan voor de HST's alleen te bereiken door de onderbouw diep te funderen. Deze diepe fundatie levert per definitie een nagenoeg zettingsvrije constructie op, die daarna nauwelijks nog onderhoudswerk vereist. De onderbouw heeft daarom nauwelijks effect op de beschikbaarheid, zodat hij buiten de ontwerp & bouw-verantwoordelijkheid van de *Infraprovider* kan blijven.

Desalniettemin is ook in de onderbouw meerwaarde te verwerven door aannemers te betrekken in een actieve rol. Voor de onderbouw is gekozen voor een concentratie van alle civiele werken in een zestal zeer grote contracten, waarbij ontwerp en bouw bij één verantwoordelijke partij wordt gelegd. Deze scope-verbreding leidt tot belangrijke synergie-effecten. De grootte van de contracten is dusdanig dat de schaalvoordelen kunnen worden benut. Op deze wijze bereikt de HSL tevens een grotere en bredere (ook internationale) markt. Dat heeft, vanwege de grotere competitie, een gunstig effect op de kostprijsvorming. Ook loont het voor een consortium om grotere investeringen te doen in onderzoek en ontwikkeling en creatieve ideeën om te zetten in innovaties. Op deze schaal kan bijvoorbeeld fabrieksmatige productie plaatsvinden, wat voordelen qua kosten en bouw hinder met zich meebrengt. In de contractering wordt sterk gebruik gemaakt van gezamenlijke aanbesteding van ontwerp en bouw op basis van functionele specificaties, waardoor de aannemers de oplossingen mede kunnen definiëren.

Daarnaast zullen, door samenwerking tussen de opdrachtgever (overheid) en consortia tijdens het gehele bouwproces te bevorderen, de situaties waarbij de aannemer meerwerk claimt en uitvoeringsvertragingen optreden, worden beperkt. Een daartoe te benutten vorm van samenwerken is de alliantie, waarbij opdrachtgever en consortium eventuele winsten en risico's delen. Dit is een vorm van publiek-private samenwerking, die ook in de marktconsultatie duidelijk naar voren is gebracht en die momenteel opgeld doet in de petrochemische en de off-shore industrie.

De civiele onderbouw wordt uit (reeds in de begroting opgenomen) publieke middelen gefinancierd. Voor vier van de zes contracten is de aanbesteding inmiddels gestart. In de vierde voortgangsrapportage HSL-Zuid aan de Tweede Kamer, die halfjaarlijks tot stand komt conform de procedureregeling grote projecten, is deze contracteringsbenadering nader toegelicht (te verzenden januari 1999).

### 3.6. Vragen en Antwoorden

Hieronder wordt de systematiek voor private deelname nog nader toegelicht door een aantal vragen te beantwoorden.

Vraag 1:

De aanbesteding betreft een contract met een looptijd van dertig jaar: Wordt de overheid met zo'n lange looptijd niet de gevangene van zijn eigen contract, omdat na enige jaren het private bedrijf allemaal nieuwe eisen op tafel zal leggen?

Typend voor het contract is het risico-dragende ondernemerschap van het private bedrijf (de *Infraprovider*). De betreffende risico's zijn overgedragen naar de *Infraprovider*, die eventuele problemen zelf moet opvangen of met zijn onderaannemers moet regelen. Anders dan traditioneel het geval is, kunnen problemen niet (financieel of anderszins) worden afgewenteld op de overheid. De overheid heeft de investering immers niet vooruit betaald; het private bedrijf (de *Infraprovider*) heeft, als problemen zich voordoen, nog vele jaren beschikbaarheidsvergoeding tegoed en dus een zeer sterke prikkel niet onder het contract uit te willen. Houdt het zich niet aan de contractuele verplichting de afgesproken beschikbaarheid (volledig) te leveren, dan krijgt het niet (of minder) betaald. In het extreme geval, dat het helemaal niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, zou de door de *Infraprovider* gebouwde infrastructuur aan de overheid vervallen. Het bedrijf en zijn financiers zullen dus alles in het werk stellen om wel te leveren.



Het is voor de overheid gunstig het risico van het onvoldoende beschikbaar zijn van de baan over te dragen aan een partij, die dat beheersen kan en moet. Het is immers ook de beschikbaarheid, die de uiteindelijke vervoerder in zijn contract met de overheid gegarandeerd wil zien, om zijn treinen volgens plan te kunnen laten rijden.

Vraag 2:

Kan de overheid bij die lange contractduur zijn bewegingsvrijheid als beleidsmaker nog wel uitoefenen?

Bij de lange contractduur passen contractuele afspraken om de rol van de overheid als beleidsmaker te waarborgen. In het onwaarschijnlijke geval, dat zware beleidswijzigingen gewenst zijn, die de basis van het contract zodanig veranderen, dat het private bedrijf niet meer binnen de oorspronkelijke afspraken kan werken, dient de overheid daarenboven zijn positie als contractpartner te kunnen heroverwegen. Overwogen wordt om voor dit beleidsrisico in het contract een afkoopoptie voor de overheid in te bouwen.

Vraag 3:

Het private bedrijf (de *Infraprovider*) moet ca. 1–1,5 miljard gulden aan investeringen in de private markt financieren. Betekent dat, dat de oorspronkelijk geplande 1,8 miljard niet meer haalbaar is?

Neen, dat betekent het niet. Die twee getallen kunnen niet met elkaar vergeleken worden. De 1–1,5 miljard gulden zijn de geraamde kosten van de beschikbaarheidsgevoelige delen van de HSL-Zuid infrastructuur: dat die op dat bedrag aan kosten uitkomen is toeval. De 1,8 miljard gulden private financiering in de projectbegroting bij PKB betrof de geraamde rentabiliteit van het vervoer en had dus niets te maken met ontwerp en bouw, zoals nu aan de orde is. De oorspronkelijke redenering achter de dekking uit private financiering in de PKB HSL-Zuidnl. dat het vervoer zo rendabel is, dat daarmee een deel van de investering in de infrastructuur kan worden terugverdiend – is nog onverminderd geldig. In de contractering met vervoersbedrijven zal deze waarde aan de overheid beschikbaar kunnen komen, in de loop van de economische levensduur van het project.

Vraag 4:

Private financiering is toch altijd duurder dan publieke financiering; is de overheid op termijn niet duurder uit met deze aanpak?

Het vastgestelde model betekent, dat een betaling op de begroting vooraf wordt vervangen door een stroom betalingen per jaar achteraf. Dit gaat gepaard met financieringskosten voor het private bedrijf, die hoger zijn dan die van de overheid. De vraag is of deze extra financieringskosten opwegen tegen de lagere investeringskosten, de reductie in doorlooptijd en de lagere operationele kosten (kortom efficiency-voordelen van overdracht aan de private sector). Daarbij moet ook het effect van de risico-overdracht worden verdisconteerd.

Door het Ministerie van Financiën is samen met het Nederlands Economisch Instituut (NEI) als onderdeel van het rapport «Meer Waarde door Samen Werken» een standaardmethode ontwikkeld om PPS-arrangementen (ex ante) te beoordelen (de zogenoemde Public Private Comparator). Het NEI heeft deze vergelijking voor de HSL-Zuid gemaakt. Die vergelijking wijst uit, dat de gekozen aanpak de meest aantrekkelijke optie is voor het realiseren van de infrastructuur. Hij is financieel gunstiger voor de overheid en heeft bovendien gunstiger maatschappelijk-economische effecten.

Er is een vergelijking gemaakt tussen de gekozen aanpak voor private deelname in de infrastructuur en een «best-practice» variant bij uitvoering in de publieke sector. Concreet is een vergelijking gemaakt met «design & construct»-aanbesteding van de bovenbouw in één groot contract. Zo is voorkomen, dat voordelen die ook met «innovatief aanbesteden» kunnen worden bereikt, worden toegerekend aan private deelname.

De conclusies zijn zeer gevoelig voor de bij de berekening gehanteerde schattingen van de efficiency-effecten van private deelname. Dit is des te belangrijker omdat in Nederland weinig direct vergelijkbare projecten beschikbaar zijn, zodat de schatting deels is gebaseerd op internationale ervaringen. Wel blijkt, dat ook bij aanzienlijk lagere efficiency-effecten van private deelname dan verondersteld de gekozen aanpak voor de HSL-Zuid aantrekkelijk is voor overheid en maatschappij.

Aangezien het op deze schaal aanbesteden van ontwerp, bouw, onderhoud en financiering in Nederland tot op heden niet is toegepast, blijft de onzekerheid over de uitkomst daarvan echter relatief groot. Dit is echter wel hanteerbaar: Een aanbesteding van deze soort kent een complex proces van voorselectie van gegadigden en voorts selectie en onderhandeling op basis van specifieke inzichten in prijsvorming, risicoverdeling en voorwaarden waaronder de consortia aanbieden. De aanbesteding zal zodanig vorm worden gegeven dat de aanbiedingen inzicht geven in deze en andere elementen, zoals in de afzonderlijke prijs van de bouw, onderhoud, vervangingsinvesteringen en de financiering. Uiteindelijk zal dat leiden tot een gunningsvoorstel aan de Ministerraad, waarin wordt verantwoord dat voor de overheid het beste resultaat wordt bereikt. Uiteraard is daarbij de eigen rijksraming een belangrijk gegeven. Als de aanbiedingen niet tot een gewenst eindresultaat leiden op basis van ontwerp, bouw, onderhoud en financiering zal een vervolgproces van óf onderhandeling met de geselecteerde aanbieders óf van een nieuwe uitvraag naar de markt leiden tot een meer gebruikelijke vorm van aanbesteden en gunnen («Design & Construct» of een andere vorm). Hiervoor is ruimte in de gehanteerde tijdsplanning.

Vraag 5:

Wie stelt de functionele specificaties vast van hetgeen de *Infraprovider* moet leveren?

Net als in een traditionele aanpak stelt de overheid die specificaties vast (in nauw overleg met vervoerders). Een belangrijk deel ervan is overigens al in de PKB, het Tracébesluit en bestaande regelgeving vastgelegd.

Vraag 6:

Wat betekent deze benadering voor de doelstelling meer reizigers in de trein te krijgen?

Dat effect is positief, zij het beperkt: Door contractering van gegarandeerde beschikbaarheid van de infrastructuur wordt verstoring van de dienstregeling beperkt: immers de *Infraprovider* heeft een zeer sterke prikkel om dit te voorkomen, omdat hij anders niet betaald wordt. Daarbij is de dienstverlening van de vervoerder gebaat. In de contractuele prikkels zal de private contractspartner verder zo gestuurd worden, dat de vervoersdoelstelling van de HSL-Zuid wordt gediend.

In principe echter is de vervoersdoelstelling niet echt discriminerend voor de gekozen aanpak. De aanpak dient vooral de minimalisering van de «life-cycle»-kosten van de HSL-Zuid-infrastructuur.

Vraag 7:

Betreft het alleen de Nederlandse infrastructuur of ook die in België?

Het betreft alleen de nieuwbouw in Nederland (dus ook niet de stukken bestaand spoor door Rotterdam en Amsterdam waarover de hogesnelheidstrein zal moeten rijden). Met België is een verdrag gesloten, dat beide landen op hun eigen grondgebied de infrastructuur per 1 juni 2005 zullen realiseren. België heeft zijn eigen aanpak voor de financiering van het gehele Belgische HSL-net (drie lijnen) opgezet. De noodzakelijke technische harmonisering is niet afhankelijk van de nu gekozen aanpak. In het regelmatig technische overleg zal een en ander worden afgestemd en worden bezien.

Vraag 8:

Waarom krijgt de *Infraprovider* betaald voor het beschikbaarstellen van de capaciteit en niet voor het gebruik van de capaciteit (per reiziger bijvoorbeeld)?

Het is niet doelmatig, noch financieel aantrekkelijk voor de overheid, om het risico van meer of minder vervoer bij de *Infraprovider* te leggen. Ten eerste kan de *Infraprovider*, naar zijn aard, niet beïnvloeden hoeveel de lijn gebruikt wordt. Dat wordt bepaald door wat de vervoerders doen. Het enige wat de *Infraprovider* kan doen, is zorgen dat de lijn beschikbaar is, wanneer de vervoerder hem nodig heeft. Het is ook precies dat risico, dat de overheid aan de private *Infraprovider* overdraagt. Ten tweede worden de komende dertig jaar voor treinvervoerders in Nederland en Europa grote veranderingen verwacht: toetreding van nieuwe vervoerders, Europese concurrentie, nieuw beleid, etc. Dit zijn risico's die de *Infraprovider* niet kan beïnvloeden en dus niet moet dragen. Deze risico's dienen daarom te worden geregeld in contracten tussen de overheid en vervoerders, die onafhankelijk van de infrastructuur blijven. Deze vervoersgebonden risico's van gebruik van de beschikbare capaciteit draagt de overheid in de traditionele aanpak overigens ook zelf.

Wat dit vervoersrisico betreft past nog de volgende aantekening: de mate van onderhoud aan een spoorlijn is voor een (overigens beperkt) deel afhankelijk van het gebruik. Het ligt voor de hand dat voor dat deel ook sprake zal zijn van een gebruikafhankelijke vergoeding: daarmee bestaat immers een directe prikkel in de relatie tussen *Infraprovider* en vervoerder om een evenwichtige afweging te maken tussen additioneel gebruik en additionele onderhoudskosten.

Vraag 9:

In het verleden is wel gesproken over het «tolgaardersmodel», waarbij een bedrijf de concessie heeft voor de commerciële uitbating van het spoor: Is het nu te werven private bedrijf (de *Infraprovider*) zo'n makelaar in treinpaden?

Neen, in het geheel niet. De *Infraprovider* heeft geen directe functie in de uitbating van het vervoer over de HSL-Zuid. Zijn inkomsten zijn ook niet gekoppeld aan te realiseren vervoersvolumes. Anders dan in het goederenvervoer, zal in het personenvervoer (met zijn lijndienst-karakter) mogelijk überhaupt geen functie ontstaan voor zo'n commerciële capaciteitsmanager. Dit betreft echter keuzen over het vervoerbeleid, die hier niet aan de orde zijn, en geen keuzen over de infrastructuur. De aanpak is daarmee cruciaal anders, dan in het verleden werd overwogen. Het ging destijds om de aanbesteding van een dertigjarige concessie voor de rechten op het vervoer over de HSL-Zuid (in de zin van het aanzoeken van vervoerders). Daarover is al bij PKB-3 (1996) besloten, dat dit financieel ongunstig voor de overheid zou zijn, vanwege de financiële risico's verbonden aan de ontwikkeling van de vervoersmarkt gedurende dertig jaar. Daarvan is hier dus geen sprake meer: het gaat nu om private deelname in aanleg en beheer van de infrastructuur.

### 3.7. Conclusie

Met het in dit hoofdstuk beschreven model verzekert de overheid dat tijdig goede en goedkope infrastructuur wordt gebouwd, die voldoet aan alle eisen van betrouwbaarheid en veiligheid. De methode creëert op een aantal punten meerwaarde ten opzichte van de gebruikelijke aanpak. Daarbij is het minimaliseren van de «life cycle» kosten hoofdpunt van benadering: de onderhoudskosten over een grote periode worden, inclusief vervangingsinvesteringen, onderdeel van de ontwerp- en bouwkeuzen. Partijen dienen financiering van het beschikbaarheidsgevoelige deel van infrastructuur via de (private) markt aan te bieden, opdat financiële prikkels voor een optimale performance worden ingebracht. Daarbij is sprake van een duidelijke rolverdeling tussen de specificatie-stellende overheid, en het bedrijfsleven dat operationele en uitvoeringsbeslissingen voor zijn rekening neemt. De daarbij horende risico's van tijd- en kostenoverschrijding, worden daarbij gedragen door de private sector en niet, zoals bij meer gebruikelijke benaderingen het geval is, door de overheid. Berekend is dat het financiële effect van deze aanpak naar verwachting per saldo gunstig zal zijn voor de Nederlandse overheid. Vanwege de onzekerheid die gepaard gaat met deze nog weinig toegepaste, innovatieve aanbestedingsvorm, zal de aanbestedingsmethodiek zodanig worden vormgegeven dat biedingen inzicht geven in de verschillen met een meer gebruikelijke aanpak. Bij tegenvallend resultaat is het dan mogelijk over te gaan op een andere variant, zonder daarmee de planning (oplevering in 2005) in gevaar te brengen.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe private partijen betrokken zullen worden bij aanleg en beheer van de HSL-Zuid infrastructuur. In de twee volgende hoofdstukken wordt kort ingegaan op het vervoer en de stations(-omgeving), de uitwerking waarvan en de besluitvorming waarover later separaat zullen plaatsvinden. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt tenslotte onderbouwd hoe en waarom gekozen is voor een privatiseringsmodel, waarin infrastructuur, vervoer en stations in separate bedrijven en/of concessies worden georganiseerd. In de laatste twee hoofdstukken worden vervolgens de verwachte budgettaire effecten van deze aanpak bezien en het vervolgtraject na het onderhavige besluit samengevat.

## 4. Contractering van HSL-Zuid vervoer

Met de vaststelling van een operationele aanpak van de private deelname in aanleg en beheer van de infrastructuur, is nog niets geregeld over het feitelijk gebruik van de HSL-Zuid, het vervoer. De vraag of, en zo ja hoe en wanneer, private deelname in het vervoer tot stand zal komen is onderdeel van een beleidsafweging die nog gemaakt zal worden. Zonder daar op vooruit te lopen, zijn in dit hoofdstuk elementen beschreven van de relatie tussen overheid en vervoersbedrijven die in alle geval aan de orde zijn.

Om van de HSL-Zuid een succes te maken is het noodzakelijk dat er een zeer sterke vervoersexploitant in de startblokken staat, wanneer de lijn in juni 2005 wordt geopend. De hogesnelheidstrein is een nieuw vervoermiddel in de concurrentie met het vliegtuig en de auto, waarmee voor het internationale en het binnenlandse vervoer een snel, milieuvriendelijk en concurrerend alternatief wordt geboden.

Meerdere bedrijven hebben te kennen gegeven graag treinen over de hogesnelheidslijn te exploiteren, waaronder de verzelfstandigde Nederlandse Spoorwegen. Dit is niet vreemd, want alle berekeningen wijzen erop dat het HSL-verkeer zeer rendabel zal zijn. De overheid zal er echter

voor zorgen, dat niet alleen de winstdoelstelling bepaalt wat er gebeurt, maar ook de substitutiedoelstelling. Daarom zal voor het recht om over de HSL vervoer te exploiteren op het scherp van de snede onderhandeld worden, waarbij niemand van tevoren zeker kan weten, dat hij de exploitatie-rechten krijgt. Alleen het beste aanbod voor reiziger en overheid zal de eindstreep halen. Door zo met scherpe contractering de exploitatie goed te regelen, krijgt de overheid haar substitutie-doelen binnen bereik.

Daarbij is het evenzeer van belang, dat de opbrengst van de investering ook in financiële zin terugvloeit naar de belastingbetalende burger. Recente actualisering van de ramingen die in de PKB HSL-Zuid werden gehanteerd, hebben opnieuw bevestigd, dat met het (binnenlandse en internationaal) vervoer over de HSL-Zuid veel geld kan worden verdiend (de PKB-raming bleek bij die actualisering gepast conservatief). Dit geld komt in eerste instantie terecht bij vervoersondernemingen, die de HSL-Zuid berijden. Daarom zullen vervoersondernemingen gedurende de levensduur fors moeten betalen voor het (contractuele) recht de HSL-Zuid te gebruiken. Dit is ook vastgelegd in de PKB HSL-Zuid.

Daarbij kan de vraag gesteld worden, of dit niet leidt tot stijgende prijzen, waardoor de substitutiedoelstelling in gevaar komt. Dit is geenszins het geval. Prijzen en reizigersvolumes worden bepaald, door wat de reiziger wil betalen in de concurrentie met auto en vliegtuig. De financiële waarde van het vervoer is een resultante van de gezonde concurrentie tussen de verschillende vervoersmiddelen.

Het afgelopen jaar is door de betwistbaarheid van het recht om over de HSL-Zuid te rijden een gezonde dynamiek ontstaan, waarbij de plannen voor de HSL-exploitatie van verschillende kandidaten een snelle evolutie hebben doorgemaakt. Voor de uiteindelijke wijze van contractering en de identiteit van de vervoerder worden op dit moment een aantal mogelijkheden op hun voor- en nadelen gezien:

- meerdere vervoerders toelaten op de HSL-Zuid
- concessie voor gecombineerd binnenlands en internationaal vervoer openbaar aanbesteden
- scheiding van binnenlands en internationaal vervoer in verschillende contracten
- meerdere partijen (met verschillende expertise) in één HSL-vervoerder combineren
- contract voor de HSL-Zuid sluiten met NS

Uiteraard zijn ook combinaties van deze mogelijkheden denkbaar.

Het in deze nota gekozen privatiseringsmodel maakt het mogelijk om besluiten over het vervoer onafhankelijk te nemen van de infrastructuur (ontwerp, bouw, onderhoud) en de ontwikkeling van de stations en de stationsomgeving (Nieuwe Sleutel Projecten). Gezien de tijd die gemoeid is met het bestellen van hogesnelheidstreinen (die in juni 2005 klaar moeten staan), zal uiterlijk in mei 1999 op hoofdlijnen over de aanpak van het vervoer duidelijkheid moeten bestaan.

Voor de uiteindelijke aanpak van het vervoer zal o.a. worden uitgegaan van de volgende randvoorwaarden:

- er dient in alle gevallen een contract te komen tussen de overheid en een of meer vervoerders
- goede netwerk-integratie van het internationale en binnenlandse HSL-vervoer met al het voor- en natransport (o.a. met andere treinen) dient bereikt te worden
- de promotie en positionering van de hogesnelheidstrein als nieuw vervoermiddel in het internationaal verkeer dient gewaarborgd te zijn

- met het oog op de substitutie-doelstelling en de economische doelstelling
- de aanpak dient flexibel te zijn en robuust voor externe ontwikkelingen en beleidskeuzen op middellange en lange termijn
  - de looptijd van contracten en concessies voor vervoersrechten is geheel onafhankelijk van de looptijd voor het infrastructuur-contract
  - de exploitatie moet financieel transparant zijn opgezet en de financiële lasten en baten worden gescheiden van de rest van het spoorvervoer in Nederland
  - bij concurrentie van ongeacht welke vorm is gelijke berechtiging («level playing field») voor alle partijen noodzakelijk (waarbij ook specifieke aandacht voor de machtspositie van buitenlandse staatsmaatschappijen aan de orde is)

## **5. Contractering HSL-Zuid stations en hun omgeving**

### *5.1. Stations hebben een eigen procesgang*

Het kabinet acht de ontwikkeling van de HSL-stationsomgeving van het grootste belang voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van ons land. De komst van de HSL naar deze centrale stedelijke locaties verzekert een duurzame economische impuls waarbij de creatie van nieuwe werkgelegenheid hand in hand gaat met een verschuiving naar milieuvriendelijke vervoerswijzen.

Om dit spin-off effect van de HSL te effectueren, dienen de halteplaatsen bij openstelling van de HSL in 2005 reeds een voldoende kwaliteitsniveau bereikt te hebben. Om optimaal van de kansen te profiteren, is maatwerk per locatie nodig. Daarbij is samenwerking tussen de verschillende functies (wonen, werken, vervoeren, recreëren, etc) en van belanghebbers op die locatie cruciaal. Onder de paraplu van de Nieuwe Sleutel Projecten, zullen per locatie Publiek-Private Samenwerkingsverbanden tot stand komen.

De financiële opbrengst van de ontwikkeling van de stations en stationsomgeving (vastgoed) zullen deels gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van de investeringen in de stations zelf. De opbrengst zal niet voldoende zijn om ook een bijdrage aan de HSL-spoorlijn te betalen. Met uitzondering van een eventuele (reguliere) betaling door de vervoerders aan de stationsbeheerder (voor het gebruik van de faciliteiten zuiver als vervoersvoorziening) zijn er dan ook geen directe financiële verbanden met de HSL-Zuid infrastructuur en vervoer.

### *5.2. Rol van de rijksoverheid*

De rijksoverheid (gezamenlijke ministeries) zal daarbij een actieve rol op zich nemen om te bewerkstelligen dat de stations in 2005 (openstelling HSL-Zuid) minimaal een voldoende kwaliteitsniveau voor HSL-verkeer hebben bereikt. Voor het overige zal de rijksoverheid met lokale bedrijven en overheden samenwerken aan de verdere ontwikkeling van het maatwerk per stationslocatie. In dit samenwerkingskader zal ook bezien worden hoe investeringen worden gefinancierd en hoe de waardevermeerdering in de stationsomgeving benut kan worden voor de realisatie van infrastructuur en in het bijzonder van de stations zelf. Uitgangspunt daarbij is dat het particuliere bedrijfsleven op deze locaties investeringen in infrastructuur (deels) bekostigt.

Daarbij treedt de rijksoverheid ook op als behartiger en coördinator van collectieve belangen in de onderlinge samenhang van de verschillende sleutelprojecten. De gezamenlijke doelstelling van de Nieuwe Sleutelprojecten is immers de gecoördineerde versterking van de Europese

concurrentiepositie van de Randstad als geheel. Daarbij zal de rijks-overheid onder andere afstemming van vastgoedontwikkeling op de verschillende locaties moeten bewerkstelligen. Tevens streeft het rijk naar een voortvarend en gestroomlijnd doorlopen van de ruimtelijke-orderingsprocedures, en zal het waar mogelijk en noodzakelijk meewerken aan verbetering van de procedures zelf.

### *5.3. Onafhankelijk Stationsmanagement*

Uit de reacties van op het consultatiedocument HSL-Zuid, dat afgelopen zomer door de (inter)nationale markt is gezien, blijkt dat marktpartijen zeker willen zijn van onvoorwaardelijke toegang van treinen en passagiers tot de stations. Met andere woorden, iedere vervoerder heeft evenveel recht op toegang van zijn treinen en passagiers tot de stations tegen een gelijke prijs (non-discriminatie beginsel). Daartoe zal het stationsmanagement in handen moeten zijn van een partij die onafhankelijk van de vervoerders opereert.

Het management van de huidige stations is in handen van de Nederlandse Spoorwegen. Aangezien er geen nieuwe stations worden gebouwd, maar de hogesnelheidstrein gebruik maakt van de bestaande stations, is het niet voor de hand liggend een eigen onafhankelijke stationsmanager voor de HSL aan te trekken. De vervlechting met de huidige activiteiten van de Nederlandse Spoorwegen zou dat veel te ingewikkeld maken. Voor het zeker stellen van non-discriminatoire toegang tot stations voor verschillende vervoerders en passagiers zal een passage in de nieuwe Spoorwegwet worden opgenomen. Bovendien zal in contracten met de NS concrete invulling worden gegeven aan de non-discriminatoire toegang tot de stations.

## **6. Samenhang tussen de drie hoofdonderdelen**

### *6.1. Inleiding*

In de voorgaande hoofdstukken is een privatiseringsmodel beschreven, waarin de overheid voor de drie onderdelen van het HSL-Zuid project (vervoer, stations, infrastructuur) separate contracten aangaat met de daarbij te betrekken partijen. In dit hoofdstuk wordt onderbouwd hoe tot het onderhavige model is gekomen en waarom alternatieven zijn afgevallen.

Dit privatiseringsmodel is tot stand gekomen in een systematische verkenning van de haalbaarheid en de merites van verschillende opties. De filosofie achter dit proces is beschreven in een brief van de ministers van V&W en Financiën aan de Tweede Kamer, d.d. 14 januari 1998<sup>1</sup>. In de loop van dat proces zijn potentiële deelnemers aan PPS-arrangementen voor het HSL-project in den brede geconsulteerd. Daarbij is open gevraagd naar ideeën en interesse; maar vooral ook zijn bedrijven bevraagd op hun visie op de relatie tussen onderdelen in mogelijke opzetten voor een of meerdere PPP's, en naar hun mening en kennis over de raakvlakken tussen die onderdelen. Dit is met name gebeurd op basis van een consultatiedocument van de ministers van V&W, VROM en Financiën, dat in mei 1998 in de Ministerraad werd goedgekeurd en aan de Kamer ter informatie werd aangeboden.<sup>2</sup> Het consultatiedocument werd vervolgens met advertenties in de internationale pers aangekondigd. Het nu vastgestelde model is in hoofdlijnen expliciet gesondeerd in het Consultatiedocument.

<sup>1</sup> Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, d.d. 14 januari 1998 (22 026/22 589, nr. 77).

<sup>2</sup> Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 8 juni 1998 (VW-98-527).

De keuze van een vorm voor publiek-private samenwerking in de HSL-Zuid, heeft als doel bij te dragen aan het bereiken van de overheidsdoelstellingen met het HSL-Zuid project:

- 1 Meer reizigers uit het vliegtuig en de auto in de trein
- 2 Genereren van economische activiteit en werkgelegenheid

Om deze bijdrage te bereiken is het noodzakelijk een vorm te kiezen, waarin partijen goed kunnen functioneren. De vorm moet zodanig zijn dat de kracht van de verschillende partijen (waaronder de overheid zelf) maximaal benut wordt en in het samenspel de goede prikkels zijn opgenomen, om gezamenlijk en als-het-ware van nature de gewenste resultaten na te streven.

Daarbij is van belang dat vanaf het eerste begin is gekozen voor een open dialoog met het bedrijfsleven, met de bedoeling het bedrijfsleven het model (mede) te laten bepalen: immers het bedrijfsleven is beter in staat dan de overheid de juiste combinatie van commerciële activiteiten te bedenken.

Voor de beoordeling van verschillende opties voor private deelname in de HSL-Zuid structuur is derhalve getoetst aan de volgende criteria:

- 1 Ziet het bedrijfsleven deze variant als aantrekkelijk (o.a. blijkend uit reacties op het consultatie-document)?
- 2 Is de variant duurzaam, d.w.z. kan de overheid bij deze variant nog voldoende inspelen op toekomstige ontwikkelingen?
- 3 Kan de variant, gegeven de bestaande belangen eenvoudig of juist alleen tegen zeer veel inspanning worden gerealiseerd?
- 4 Past de variant in de trend van Europese ontwikkelingen?

## *6.2. Niet één HSL-bedrijf*

Als eerste is bezien of het mogelijk en wenselijk is om alle functies in één private hand te leggen: volledige integratie van vervoerexploitatie, van ontwerp, aanleg en instandhouding van infrastructuur, totstandkoming en exploitatie van stations en stationsomgeving. De maximale maatschappelijke waarde van de HSL-Zuid zou wellicht worden bereikt door het volledig integreren van alle functies in één mega-bedrijf. Binnen dat bedrijf zouden dan immers alle krachten zijn gebundeld om de reiziger maximaal te accommoderen en de stationsomgeving tot de hoogste rendementen te brengen; dit laatste mede door het doseren van de vastgoedontwikkeling over de aangesloten HSL-knooppunten. Door volledige integratie heeft de overheid slechts met één partij te maken en legt de operationele raakvlakken en de optimalisatie van interfaces volledig in handen van het spel tussen de verschillende functies binnen één bedrijf.

Deze opzet is riskant:

- het bedrijfsleven wijst dit vrijwel unaniem van de hand.
- internationale ervaringen wijzen er op dat deze benadering voor dit specifieke soort spoorprojecten in de Nederlandse/Europese context problemen oplevert. Met name het mislukken van de financiering van de Engelse HSL dit voorjaar, na een succesvolle aanbesteding van de concessierechten, heeft deze benadering ook in de markten moeilijker gemaakt
- hoewel de Europese richtlijnen het met enige nadruk niet onmogelijk maken, is het principe wel moeilijk te realiseren binnen het Europese spoorwegbeleid, dat gericht is op een lange-termijnontwikkeling naar vrije concurrentie over een van vervoerders onafhankelijk spoor.
- deze opzet vereist het aangaan van zeer langlopende contracten (vele tientallen jaren, met name ook voor een vervoersconcessie) en beperkt dus sterk de flexibiliteit voor toekomstige beleidswijzigingen en internationale marktontwikkelingen
- de vele reeds belegde belangen in de stationsomgeving maken het praktisch welhaast onuitvoerbaar



### 6.3. Geen combinatie van twee functies in één bedrijf

Vervolgens is bezien of gekozen moet worden voor combinatie van twee functies in één bedrijf, gecombineerd met de rol van de overheid als verbinding tussen dit bedrijf en de andere functies.

Daarbij zijn de volgende combinaties bekeken:

- ontwerpen, bouwen en onderhouden van de infrastructuur combineren met de vervoerexploitatie
- ontwerpen, bouwen en onderhouden van de infrastructuur samen met de ontwikkeling van stationsomgeving
- vervoerexploitatie in combinatie met de ontwikkeling van stationsomgeving

Bij de analyse is gebleken dat internationaal weliswaar ervaring bestaat met het combineren van twee functies in één bedrijf, maar dat veel marktpartijen het voor de HSL-Zuid te complex vinden. Daarmee loopt de rijksoverheid het risico dat het gewenste synergie-effect niet verkregen wordt als zij toch samenwerking afdwingt.

Achtereenvolgens komen hier nog kort de overwegingen per combinatie aan de orde.

Voor combinatie van ontwerpen, bouwen en onderhouden van de infrastructuur en vervoerexploitatie in één privaat bedrijf is niet gekozen, om de volgende redenen:

- 1 Uit de marktconsultatie blijkt dat vervoersbedrijven dit niet willen.
- 2 Het dwingt tot een zeer lange vervoersconcessie (vanwege de terugverdiertijd voor de infrastructuur) en is daarmee onvoldoende flexibel voor toekomstige ontwikkelingen.
- 3 Het gaat in tegen de Europese trend.

Voor combinatie van ontwerpen, bouwen en onderhouden van de infrastructuur en ontwikkeling van stations in één privaat bedrijf is niet gekozen om de volgende redenen:

- 1 Algemeen advies van bedrijfsleven dit niet te doen:
  - het gaat om zeer verschillende bedrijfstypen met een zwak synergie-effect tussen het ontwerpen, bouwen en onderhouden van infrastructuur en het ontwikkelen van stations
  - dominante en grote infrastructuurpartij zal weinig prioriteit bij stations leggen
  - naar verwachting zou de overheid daarom in deze combinatie ook financieel slechtere aanbiedingen krijgen dan bij splitsing
- 2 Bestaande belangen in stations en omgeving moeilijk te combineren met private deelname in de infrastructuur.

Voor combinatie van vervoerexploitatie en de ontwikkeling van stations in één privaat bedrijf is niet gekozen, om de volgende redenen:

- 1 Een zekere mate van invloed van vervoerders op (delen) van de stations wordt wel gewenst. De vervoerder is daarbij echter meer klant van het station, dan leidend investeerder in de stations(-omgeving). Het omgekeerde, participatie van andere partijen met een belang in de stationsomgeving in het vervoersbedrijf, wordt al helemaal niet relevant geacht.
- 2 Een station is onderdeel van een grotere complexe stationsomgeving, die tot ontwikkeling wordt gebracht onder de vlag van de nieuwe sleutelprojecten. Per station is maatwerk noodzakelijk vanwege de complexe belangen.
- 3 Stations worden door meer dan één vervoerder gebruikt en dit zal zich in de komende decennia verder ontwikkelen.
- 4 Het gaat in tegen de Europese trend.

#### 6.4. Conclusies marktconsultatie

Bovenstaande argumenten hebben geleid tot het nu gekozen en in deze notitie beschreven model. Dit model strookt ook het beste met de hoofdlijnen van de reacties in de marktconsultatie. Hieronder worden de belangrijkste conclusies die uit de marktconsultatie zijn getrokken samengevat. Het consultatiedocument is aan ca. 800 bedrijven verzonden en ca. 300 keer van het Internet «gedownload». Ruim 130 bedrijven hebben gereageerd. Zoals verwacht kan worden, waren de reacties niet altijd unaniem en kwamen verschillende meningen naar voren. Het nu gekozen model werd door weinig partijen onwenselijk geacht en strookt goed met de inzichten van een groot aantal reacties.

Alles overziend zijn de belangrijkste conclusies uit die consultatie:

1. De markt voor het HSL-Zuid project bestaat en bedrijven zijn om er in te stappen.
2. Geen integratie van alle projectdelen in één megabedrijf
3. In grote meerderheid was er steun voor het splitsen van het bouwproject in een aantal contracten. Vrijwel unaniem werd sterk ingezet op risico-overdracht naar de private sector in alle onderdelen van de bouw, o.a. door:
  - het leggen van ontwerpverantwoordelijkheid bij de aannemers
  - het overdragen van het projectmanagement en de financiële verantwoordelijkheid voor tijd- en kostenbeheersing naar private bedrijven;
  - het gebruik van op maat gesneden samenwerkingsvormen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, c.q. tussen overheid en bedrijfsleven.
4. Geen koppeling van vervoerders aan bouwconsortia.
5. Een aanbesteding van vervoersconcessies zou ruime interesse en boeiende partijen aantrekken. Vormgeving van de concessie en de relaties met het bestaande spoor is daarvoor minder kritisch. Men zal bieden op wat er voor ligt (hoewel natuurlijk niet in alle geval hetzelfde).
6. Ontwikkeling van de stations en stationsomgeving doorzetten in PPS. Het is een eigen markt, met eigen kansen en bedreigingen, die apart uitgenut moeten worden.
7. Veel partijen wijzen er daarbij op dat samenwerking met NS en netwerkintegratie ook bij aanbesteding aan een andere partij noodzakelijk zijn. Men spreekt de verwachting uit dat dit goed kan werken en de bereidheid daartoe.
8. Enthousiasme en steun van de Europese instellingen.

#### 6.5. Aparte contractuele relaties voor de drie onderdelen

Het bovenstaande heeft geleid tot het besluit om in het model voor de drie projectonderdelen (infrastructuur, vervoer en stations) als overheid aparte contractuele relaties aan te gaan met de relevante marktpartijen.

De gewenste meerwaarde van publiek-private samenwerking wordt bereikt door partijen te laten doen waar ze het beste in zijn: in de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen overheid en bedrijven, maar ook in de allocatie van verantwoordelijkheden tussen verschillende bedrijven. De samenhang tussen de verschillende onderdelen zal dus door scherpe contractuele en financiële relaties tussen de onderdelen bereikt worden. De overheid is daarbij de centrale contractpartner voor de bedrijven die verschillende activiteiten uitvoeren. Wel zal voor de dagelijkse operationele verhoudingen tussen verschillende bedrijven een op contractuele prikkels gebaseerd systeem van onderlinge

verhoudingen tot stand komen. Het systeem laat uiteindelijk ook de mogelijkheid open dat de overheid, met de ontwikkeling van de markt, op de lange termijn zich steeds verder terugtrekt in een regulerende rol op afstand. Op dit moment kan de overheid zijn rol van belangenbehartiger van de samenleving en die van verantwoordelijk beheerder van de publieke kas het best waarborgen door effectieve contractering voor de verschillende projectonderdelen.

Voordeel van dit model is ook dat de keuzes in het ontwerpen, bouwen en onderhouden van de infrastructuur, die nu gebouwd moet worden, geen voorschot nemen op keuzes met betrekking tot de vervoerexploitatie en/of de ontwikkeling van de stations. Deze keuzes kunnen later naar bevind van zaken worden gemaakt.

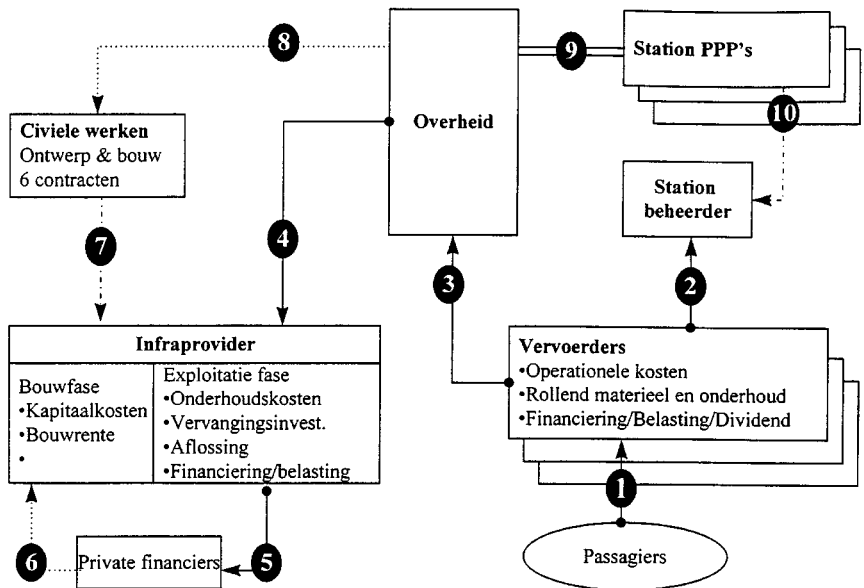
Bijkomend voordeel is dat het systeem dat tot stand komt niet alleen goed werkt voor de specifieke aanpak van één exploitant en zodoende voor de korte termijn goed werkt, maar dat het systeem ook goed toepasbaar is als op de lange termijn meerdere vervoerders gebruik maken van de infrastructuur.

## **7. Consequenties voor de overheidsfinanciën**

### *Inleiding*

In de voorafgaande hoofdstukken is een privatiseringsmodel gepresenteerd, waarin de drie hoofdonderdelen van het HSL-Zuid project (vervoer, infrastructuur, stations), ieder een eigen route hebben voor contractering tussen de overheid en de betrokken bedrijven. Waar over de vormgeving voor vervoer en stations later nog nader besloten zal worden, is voor de PPS voor de infrastructuur een concrete, operationele methode voor contractering beschreven. De aanbesteding daarvoor zal in februari 1999 starten met een oog op de planning van de HSL-Zuid, die in juni 2005 gereed moet zijn. In dit hoofdstuk worden de (verwachte) consequenties van deze aanpak voor de overheidsfinanciën in kaart gebracht.

In onderstaand schema zijn de (voor de overheidsfinanciën relevante) financiële stromen en verbanden tussen de verschillende partijen in een tekening samengevat:



<p>..... betaling tijdens bouwfase</p> <p>- - - - - overdracht</p> <p>● betaling tijdens exploitatiefase</p> <p>— coördinatie/samenwerking</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Reiziger betaalt aan de vervoerder voor treinkaartje</li> <li>2 Vervoerders betalen aan stationbeheerder voor toegang tot stations</li> <li>3 Vervoerders betalen aan overheid voor toegang tot spoor</li> <li>4 Overheid betaalt beschikbaarheidsvergoeding aan infraprovider</li> <li>5 Infraprovider lost private financiers af</li> <li>6 Private financiers lenen infraprovider geld</li> <li>7 Beheer civiele onderbouw wordt overgedragen aan infraprovider</li> <li>8 Overheid betaalt ontwerp en aanleg van civiele onderbouw</li> <li>9 Overheid heeft actieve rol bij ontwikkeling stations</li> <li>10 Stations PPP leveren station aan stationbeheerder</li> </ol>
--	--

De totstandkoming van de financiële stromen betekent vervolgens het volgende voor de overheidsfinanciën.

#### Huidige stand begroting en moment van verwerking mutaties

In de rijksbegroting zijn de volledige kosten van de investering in de HSL-Zuid opgenomen als kasuitgaven in de periode t/m 2005, dus inclusief de kosten van het nu door een private partij uit te voeren en te financieren deel. Doel hiervan is in contract-onderhandelingen met private partijen niet om budgettaire redenen «met de rug tegen de muur» te staan: de overheid is nu ook zonder private financiering in de positie het project uit te voeren. Zolang geen zekerheid bestaat dat aanbesteding en onderhandelingen tot het gewenste resultaat hebben geleid, wordt de begroting onveranderd gelaten. Het kabinet zal pas een definitief besluit kunnen nemen over een, op basis van de verkregen aanbiedingen, uitonderhandeld contract voor een *Infraprovider*. Dan zijn de uiteindelijke concrete bedragen en (risico-allocatie) bekend en zullen de consequenties begrotingstechnisch verwerkt worden.

#### Verwachte kas-effecten private deelname in infrastructuur

- 1 Het aantrekken van een private infrastructuurbeheerder (de *Infraprovider*) leidt tot een vrijval op het artikel voor de aanlegkosten van de HSL-Zuid van de begroting van het Infrastructuurfonds gedurende de periode van 2001 tot 2005 van reeds begrote kasuitgaven ter grootte

van ca. 1–1,5 miljard gulden Dit is de investering in de bovenbouw die door de *Infraprovider* wordt gedaan.

- 2 Er zullen minder instandhoudingskosten begroot hoeven worden na oplevering in 2005, dan bij uitvoering in de publieke sector het geval zou zijn. Het gaat daarbij om een bedrag van dezelfde orde van grootte over de looptijd van het contract. Het betreft de kosten van onderhoud en de noodzakelijke tussentijdse vervangingsinvesteringen. Deze kosten waren niet gespecificeerd in de begroting van het onderhoudsartikel van het Infrastructuurfonds opgenomen, maar zouden worden gedekt uit de indexering van het Infrastructuurfonds.

Deze aanleg- en instandhoudingskosten verdwijnen echter niet. Er tegenover staat immers de jaarlijkse betaling uit de begroting van het Infrastructuurfonds van de beschikbaarheidsvergoeding aan de *Infraprovider*, die varieert met de kwaliteit van de geleverde diensten. Zoals in paragraaf 3.6 hierboven is uiteengezet, zal het netto (gekapitaliseerde) effect voor de rijksbegroting echter positief zijn. Daarbij zullen, door de risico-overdracht aan de private deelnemers, ook de risico's van tegenvallers lager zijn.

#### *Verwachte inkomsten-effecten voor het project als geheel*

Tegenover de uitgaven van de overheid aan de investering in de HSL-Zuid, staan inkomsten uit de rechten op het vervoer over de HSL-Zuid. De oorspronkelijke redenering uit de PKB HSL-Zuid, dat het vervoer zo rendabel is dat daarmee een deel van de investering kan worden terugverdiend, is nog onverminderd geldig. In de contractering met de vervoerders zal deze waarde aan de overheid ter beschikking komen.

#### *Verwachte effecten per saldo op de projectbegroting*

Naast kaseffecten zullen, naar verwachting, met het in deze notitie beschreven model uiteindelijk twee soorten effecten op de begroting optreden, die ten goede komen aan de beoogde dekking, die in de PKB HSL-Zuid was geraamd op minimaal 1,8 miljard gulden. Ten eerste gaat het dan om de besparing door efficiency-effecten en risico-overdracht in de private deelname in de infrastructuur. Ten tweede gaat het om de opbrengsten van de rechten op het vervoer.

## **8. Vervolgproces**

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de planning voor het vervolgproces. Daarbij gaat het om het contracteringsproces van de *Infraprovider* en de contractering voor de rechten op het vervoer.

#### *Infraprovider*

Beoogd wordt de aanbesteding van de *Infraprovider* te starten in februari 1999, gelet op de benodigde doorlooptijd tot openstelling van de HSL in juli 2005. Indicatief gaat het daarbij om de volgende ijkpunten:

februari '99	start aanbesteding (prekwalificatie)
tweede kwartaal '99	bidbook (naar geprekwalificeerde partijen)
eind '99	selectie partijen voor onderhandelingen
2000	onderhandelingen en contractering <i>Infraprovider</i>

Als verantwoordelijke ministers zullen wij persoonlijk actief betrokken blijven bij het aanbestedingsproces. De uitkomst van aanbestedingsproces en onderhandelingen (gunningsvoorstel/concept-contract) zullen

wij voor definitieve besluitvorming aan de Ministerraad voorleggen en hierover de Kamer tijdig informeren. Uiteraard kan het betreffende stuk niet (integraal) openbaar zijn.

Vervoer:

Voor het vervoer over de HSL geldt het volgende beeld:

Voorjaar 1999	besluitvorming vervoer
1999–2000	contractering
2001–2004	bestelling en bouw rollend materieel
2004/juni 2005	testen
juni 2005	oplevering