

Vergaderjaar 2008–2009

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2008

Inleiding

Aanleiding

Hierbij bieden wij u de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur. Deze commissie had de opdracht mogelijke toepassingen van private financiering van infrastructuur (in de brede benadering van het MIRT) in beeld te brengen waarvan de belastingbetaler of gebruiker kan profiteren. Daarnaast is de commissie gevraagd de gevolgen te onderzoeken van private financiering voor de organisatie van het weg- en spoorbeheer en de doelmatigheid van het infrastructuur netwerkmanagement. Aanleiding voor de instelling van de commissie is de motie Rutte (Kamerstuk 31 070, nr. 7). Daarnaast leeft ook bij veel maatschappelijke partijen de gedachte dat het mogelijk moet zijn om via privaat initiatief extra geld beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van infrastructurele projecten en de uitvoering ervan te versnellen.

Op 19 juni 2008 heeft de commissie het advies «Op de goede weg en het juiste spoor» gepresenteerd. De commissie bepleit een actiever gebruik van private financiering als onderdeel van publiek-private samenwerking (PPS) bij ontwerp, aanleg en onderhoud van weg- en spoorinfrastructuur. Volgens de commissie laat Nederland nu kansen liggen. Voor de lange termijn adviseert de commissie de mogelijkheden van het instellen van publiek/private fondsen specifiek voor de financiering van infrastructuur nader te bestuderen. De commissie onderschrijft het huidige beleid van het kabinet om de keuze tussen publieke en private financiering bij specifieke projecten te laten afhangen van de vraag of private financiering meerwaarde oplevert voor de belastingbetaler.

Met andere woorden: PPS met private financiering is geen doel op zich, maar een middel om betere kwaliteit tegen lagere kosten te krijgen. De commissie is echter van mening dat private financiering als onderdeel van

PPS in de praktijk nu onvoldoende wordt benut. Daarbij constateert zij onvoldoende onderbouwing en helderheid van de keuze voor PPS met private financiering door zogenoemde DBFM-contracten (Design-Build-Finance-Maintain) versus traditionele publieke financiering. Als belangrijke barrières noemt zij de hoge transactiekosten, een gebrek aan ervaring en continuïteit bij de publieke en (in mindere mate) private sector en te weinig politiek commitment.

Kern van de kabinetsreactie

Het kabinet ziet het advies als een belangrijke steun in de rug voor de voortzetting van het huidige kabinetsbeleid, dat is verwoord in de brief van de minister van VenW van 10 oktober 2007 (Kamerstuk 28 753, nr. 11) en de voortgangsrapportage PPS over 2007. Het kabinet streeft ernaar actiever gebruik te maken van PPS bij de realisatie van infrastructuur. Ook op andere terreinen zal het kabinet actief zoeken naar de mogelijkheden om PPS in te zetten en deze waar dat zinvol is benutten. Waar private financiering voordelen heeft voor de prijs, kwaliteit of benodigde tijd moeten de kansen beter benut worden. Belemmeringen voor inzet van private financiering wil het kabinet zo snel mogelijk wegnemen. De aanbevelingen van de commissie kunnen dit proces versnellen en het kabinet ziet deze dan ook als waardevolle aanvulling op haar beleid.

Het advies van de commissie schetst een realistisch beeld van private financiering door middel van PPS. Het aantrekken van geld uit de private sector brengt uiteraard kosten met zich mee. Toch kan de inzet van private financiering voordelen hebben, zoals een hogere kwaliteit van de infrastructuur, strakke planning, lagere kosten met minder kans op budgetoverschrijding en betere beschikbaarheid tijdens het gebruik door gunstiger onderhoud.

De aanbevelingen van de commissie richten zich met name op beperking van de transactiekosten en meer duidelijkheid over de besluitvorming. Ook presenteert de commissie een aantal modellen van op te richten fondsen om institutionele beleggers meer te betrekken bij de financiering van weg- en spoorinfrastructuur.

Reactie op de aanbevelingen

Het uitgangspunt van het kabinet is hetzelfde als dat van de commissie: daar waar sprake is van te verwachten meerwaarde van private financiering van infrastructuur wil het kabinet er meer dan tot nu toe gebruik van maken. Het kabinet kiest voor de lijn «PPS, steeds vaker», door meer PPC's, transparantere besluitvorming en opbouw van kennis. Dit sluit aan bij de wens om de inbreng van de private sector bij de infrastructuur te versterken. Daarnaast spoort het met de veranderingen die al zijn ingezet bij Rijkswaterstaat en Prorail. Het vaker gebruik maken van PPS helpt om de groeiende opdrachtenstroom die de komende jaren op deze organisaties afkomt op een goede manier te managen. Een eerste vereiste hiervoor is dat zij over voldoende kennis en kunde beschikken om de PPS-projecten te managen. Rijkswaterstaat en Prorail krijgen dan ook de opdracht om deze expertise snel verder uit te bouwen.

Het kabinet zet in op het vergroten van de stroom van PPS-projecten. De huidige kredietcrisis kan op korte termijn invloed hebben op de mogelijkheden en bereidheid van met name banken om in PPS-projecten te participeren. Het kabinet verwacht echter dat de financiële markten op de iets langere termijn weer zullen stabiliseren en de belangstelling uit de markt voor PPS gehandhaafd blijft.

Voor de verdere uitbouw van de expertise zal onder meer de in oprichting zijnde Rijksacademie voor projectmanagement worden ingezet. Deze krijgt

als een van de eerste opdrachten het adequaat en praktisch opleiden van medewerkers voor de andere manier van werken die PPS met zich meebrengt. Als echter de eerste jaren nog niet voldoende mensen met de vereiste capaciteiten beschikbaar zijn kan dat reden zijn om in bijzondere gevallen toch voor publieke financiering te kiezen.

Niet ieder project is geschikt voor een PPS benadering. Het kabinet stelt daarom als voorwaarde dat er een positieve meerwaardetoets voor DBFM moet zijn. Bij DBFM-contracten moet het gaan om substantiële onderdelen van de infrastructuur, zodat er geen versnippering van het netwerk optreedt. Dit stelt vooral VenW voor de opgave om de projecten verstandig vorm te geven. Daarnaast moet Rijkswaterstaat de contracten zo inrichten dat hij als wegbeheerder zijn rol als verkeersmanager nu en in de toekomst goed kan invullen.

In de bijlage¹ gaan wij meer in detail in op alle elf aanbevelingen. Daarbij gaat het zowel om weg- als spoorinfrastructuur, hoewel er zoals de commissie ook constateert, bij spoor op afzienbare termijn minder mogelijkheden zijn voor private partijen.

Een aantal aanbevelingen van de commissie heeft betrekking op de decentrale overheden. De commissie adviseert het Rijk een Regionaal PPS-fonds op te richten aangezien transactiekosten voor PPS-aanbestedingen voor hen een belemmering vormen. Het kabinet staat hier positief tegenover en zowel decentrale overheden als institutionele beleggers hebben aangegeven de mogelijkheden tot het oprichten van een regionaal fonds verder te willen onderzoeken in een gezamenlijke werkgroep.

Ook vindt de commissie dat het Rijk decentrale overheden zou moeten ondersteunen met kennis en ervaring. Het spreekt het kabinet aan om decentrale overheden te helpen bij het toepassen van PPS met private financiering. Aangezien decentrale overheden echter zelf verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding van regionale projecten, zal het kabinet eerst hun behoefte hieraan peilen. Op basis van die gesprekken bepaalt het kabinet hoe zij desgewenst decentrale overheden een steun in de rug kan geven. Het kabinet zal in het voorjaar van 2009 aan de Tweede Kamer rapporteren over de mogelijkheden tot het oprichten van een regionaal fonds en het ondersteunen van decentrale overheden met kennis en ervaring.

Verlaging PPC-grens

De commissie adviseert verder de grens van € 112,5 miljoen bij het selecteren van privaat te financieren projecten (Public Private Comparator, PPC) te halveren. Het kabinet staat positief tegenover deze suggestie en zal de PPC-grens voor infrastructuurprojecten verlagen tot € 60 miljoen. Het uitgangspunt blijft daarbij uiteraard dat de baten hoger moeten zijn dan de kosten. We verwachten dat dit ook bij deze verlaagde grens mogelijk is, doordat de transactiekosten verder omlaag kunnen door het gebruik van het verbeterde standaard DBFM-contract. In de reguliere voortgangsrapportage PPS zult u worden geïnformeerd over de uitkomsten van alle PPC's. Op basis van de ervaringen bekijken we of de verlaagde grens in de praktijk zinvol is.

Beperking transactiekosten

De commissie wijst terecht op het belang van een beperking van de transactiekosten. De gezamenlijke taskforce PPS van overheid en bedrijfsleven is de afgelopen jaren met name hiermee bezig geweest. Er is een DBFM-standaardcontract ontwikkeld, er zijn standaardaanbestedingsdocumenten en er is een handboek DBFM opgesteld.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Deze instrumenten worden inmiddels allemaal gebruikt en op basis van ervaringen periodiek bijgesteld. Ze helpen de kosten zowel voor de overheid als voor de marktpartijen te beperken. Toch zijn de kosten nog steeds aanzienlijk. Het kabinet wil elke mogelijkheid om hier iets aan te doen benutten. De commissie doet als suggesties een verdere standaardisering van contract- en aanbestedingdocumenten, aanpassing van de aanbestedingsprocedure (twee in plaats van drie bidders bij de definitieve inschrijving) en standaardisering en meer duidelijkheid van de fiscale behandeling.

Op dit moment worden de DBFM-standaardcontracten van de verschillende departementen waar mogelijk rijksbreed geüniformeerd. Daarnaast onderzoekt een werkgroep van de taskforce PPS of het aantal bidders omlaag kan. Uitgangspunt van het kabinet is dat ook in de slotfase van de procedure daadwerkelijke mededinging gegarandeerd moet zijn.

Onduidelijkheden over de fiscale behandeling zullen zoveel mogelijk weggenomen worden. Waar mogelijk en haalbaar wordt standaardisering van heffing van omzetbelasting nagestreefd om invulling aan de fiscale behandeling te geven.

De transparantie kan verhoogd worden door het landelijk loket meer zichtbaar te maken via de Belastingdienst en de website «PPS bij het Rijk», die momenteel in ontwikkeling is. Het kabinet zal onduidelijkheid over de verdeling van BTW-kosten tussen de verschillende overheidslagen zoveel mogelijk wegnemen door een duidelijke kostenverdeling bij toekomstige projecten.

Vergroten transparantie besluitvorming

De commissie constateert dat lang niet in alle gevallen wordt gekozen voor een DBFM-contract, ook al is de meerwaarde aangetoond. Op dit moment vermelden de departementen in de voortgangsrapportage PPS welke PPC's zijn uitgevoerd, wat de uitkomsten daarvan waren en voor welke contractvorm is gekozen. De uitleg hierbij vindt de commissie te summier. Het kabinet trekt zich deze kritiek aan en zal duidelijker over de PPC's communiceren. Voorwaarde daarbij is wel dat de informatie de strategische belangen van het Rijk in aanbestedingsprocessen niet kan schaden.

Ook komt het kabinet nog dit najaar met een PPS-code voor verslaglegging en verantwoording. De PPS-code is een beheercode voor de rijksoverheid voor goede bedrijfsvoering gericht op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument PPS bij (meerjarige) investeringsprojecten. De code wordt onderdeel van de administratieve organisatie van rijksoverheidsorganisaties. Nadat de Algemene Rekenkamer haar advies heeft uitgebracht over de code kan deze worden geformaliseerd. Aan de hand van de PPS-code gaat het ministerie van Financiën actiever gebruik maken van de bevoegdheid om PPC's in te zien.

Instelling fondsen

De commissie adviseert institutionele beleggers bij de financiering van infrastructuur te betrekken door het oprichten van een fonds. Zij presenteert hiervoor een aantal modellen. Het kabinet is voorzichtig positief over het vormen van een DBFM-fonds met publieke bekostiging. Bundeling van private financieringsstromen bij verschillende projecten vanuit een speciaal fonds zal dankzij schaalvoordelen waarschijnlijk gepaard gaan met lagere transactiekosten en daarmee mogelijk ook met lagere financieringskosten. Overleg tussen Rijk en institutionele beleggers heeft uitgezeten dat beide partijen het meeste zien in de korte termijn modellen en zich willen richten op het nader bezien van de eerste twee modellen uit het rapport. Hiervoor zal een gezamenlijke werkgroep worden opgericht.

Tenslotte

Het advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur levert samen met de aanbevelingen van de Commissie Elverding (Versneling Besluitvorming Infrastructurele projecten) een nuttige bijdrage om Nederland weer in beweging te krijgen. Belangrijke onderdelen van het advies van Elverding zijn het versnellen van het besluitvormingsproces en het uitvoeren van een brede gebiedsgerichte verkenning. Beide elementen zijn ook van belang voor het vergroten van de interesse van private investeerders in de projecten.

De verschillende departementen die te maken hebben met PPS zullen bij de uitwerking van het PPS-beleid betrokken worden, waarbij Financiën als coördinerend departement voor PPS het voortouw neemt. Om te laten zien dat er sprake is van politiek commitment en om te onderstrepen dat het kabinet veel belang hecht aan de positieve effecten van PPS zullen de ministers van Financiën, VenW en VROM jaarlijks een delegatie van de relevante marktpartijen uitnodigen om de voortgang en mogelijk nog bestaande problemen bij de toepassing van PPS te bespreken.

Op die manier wil het kabinet de vinger aan de pols houden en zo nodig resterende belemmeringen weg nemen. Bij het eerste overleg dat in het voorjaar van 2009 zal worden gepland kunnen de resultaten van de overleggen met de decentrale overheden en de institutionele beleggers worden besproken en de daaropvolgende acties.

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

De minister van Financiën,
W. J. Bos