

Op de goede weg en het juiste spoor

Bespreking van het adviesrapport van de commissie-Ruding (2008)

door Arno Eversdijk & Arno Korsten¹

<i>Titel rapport</i>	: <i>Op de goede weg en het juiste spoor</i>
Naam commissie	: commissie Private Financiering van Infrastructuur
Voorzitter commissie	: H.C.O.R. Ruding
Publicatiedatum	: Mei 2008
Omvang adviesrapport	: (a) rapport in 57 bladzijden en (b) 20 bijlagen in 100 bladzijden

Deel 1 Algemene beschouwing

In mei 2008 verscheen het adviesrapport van de commissie Private Financiering van Infrastructuur. In deze bijdrage bespreken wij het rapport met de titel *Op de goede weg en het juiste spoor*. We doen dat in twee overzichtelijke delen, te weten een algemene beschouwing en een samenvatting van het rapport. Het laatste is opgenomen in deel 2. We beginnen echter met deel 1, waarin we een toelichting geven op de aanleiding, de samenstelling en de opdracht aanpak van de commissie. Tevens geven we in dit deel aan wat de belangrijkste conclusies van het rapport zijn volgens de commissie.

1.1 Aanleiding en samenstelling commissie

In oktober 2007 stelden de ministers Eurlings (Verkeer en Waterstaat) en Bos (Financiën) de commissie Private Financiering van Infrastructuur in met als voorzitter de heer Ruding, oud-minister van Financiën (1982-1989) en oud-bankier. Naast deze voorzitter bestond de commissie uit zes andere leden, te weten twee hoogleraren, de Commissaris van de Koningin in Friesland, de CEO van een groot Nederlands bouwbedrijf, de vice-voorzitter Raad van Bestuur van de ING Bank en een lid van het Europees Parlement (CDA). Aanleiding tot het instellen van deze commissie was een in juni 2007 ingediende motie van Tweede Kamerlid voor de VVD de heer Rutte, waaruit is op te maken dat hij zorgen had over de mogelijke ontoereikendheid van de huidige financiële middelen bij de overheid om noodzakelijke investeringen te kunnen doen in onze weg- en railinfrastructuur. Deze investeringen zijn wat hem betreft met name nodig vanwege de toenemende mobiliteit en de beperkte capaciteit van onze

¹ Drs. A. Eversdijk is werkzaam bij Rijkswaterstaat. Prof.dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en ook als bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht. Zie www.arnokorsten.nl; e-mail: arno.korsten@ou.nl .

infrastructuur; zonder inzet van externe partijen zijn deze investeringen onzeker, aldus Rutte (2008b: 6).

De commissie kreeg de opdracht om (a) de mogelijkheden voor private financiering van infrastructuur te onderzoeken, (b) de hiervoor benodigde instrumenten te ontwikkelen, (c) de voorwaarden hiervoor te detecteren en (d) de effecten hiervan aan te geven op de organisatie van het weg- en spoorbeheer en op de doelmatigheid van het infrastructuur netwerkmanagement (2008b: 5). Daarnaast moest de commissie-Ruding advies uitbrengen over de kansen van private financiering (maatschappelijke meerwaarde, verantwoordelijkheid- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen) en de benodigde publieke afwegingen (ingezet kabinetsbeleid, institutionele kaders van Rijksfinanciën en algemeen publiek belang). De aanbevelingen van de commissie moesten passen binnen het kabinetsstandpunt 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (kortweg AbvM).

1.2 Aanpak opdracht

De commissie heeft haar opdracht uitgevoerd in de periode van november 2007 tot en met mei 2008. Voor invulling van de opdracht heeft de commissie gekozen voor de werkwijze (2008b: 8) om tien plenaire bijeenkomsten en vier expertsessies te houden met deskundigen uit binnen- en buitenland in aanwezigheid van (een deel van) de commissie. Daarnaast is een aantal interviews afgenomen (onbekend hoeveel en met wie). Ter aanvulling is advies gevraagd bij 55 personen van verschillende organisaties zoals *pensioenfondsen* (APG, PFZW), *ministeries* (Verkeer en Waterstaat en Financiën), ProRail, NS, bouwbedrijf koninklijke BAM, Bouwend Nederland, *financiers* (BNG, ING Bank, NIB Capital, Rabo Bouwfonds, Royal Bank of Scotland, Dutch Infrastructure Fund), *enkele projecten* (A59, project Mainport Corridor Zuid, Anders Betalen voor Mobiliteit), *universiteiten* (Erasmus Rotterdam, TU Delft), het Havenbedrijf Rotterdam NV, CPB, de Algemene Rekenkamer, VNG, VNO-NCW, WRR, Highways Agency, en de internationale organisatie OESO. Ongevraagd advies kwam van de zes volgende instellingen: G4 Verkeer en Vervoer, project Mainport Corridor Zuid, Transrapid Consortium Nederland, Bouwend Nederland, HogeSnelWeg en de NieuwBouw.

1.3 Conclusies commissie

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn volgens de commissie (2008a: 7 e.v.):

1. private financiering van infrastructuur als onderdeel van publiek-private samenwerking (kortweg PPS) in de vorm van een DBFM-overeenkomst levert een significante meerwaarde op over de hele levensduur van een project;
2. de meerwaarde van private financiering bestaat voornamelijk uit (a) een hogere kwaliteit infrastructuur, (b) lagere kosten / minder kans op budgetoverschrijding, (c) een eerdere beschikbaarheid / minder kans op tijdsoverschrijding en (d) een betere beschikbaarheid tijdens

gebruik (door beter onderhoud). Dus betere prijs-kwaliteitverhouding, versnelling en vergroting van volume (2008: 9);

3. deze meerwaarde kan bij aanleg van nieuwe wegen, spoorlijnen, bruggen en tunnels oplopen tot wel 10 procent minder kosten (dus goedkoper);
4. de meerwaarde ontstaat door de bijdrage die private sector levert (in de vorm van private financiering, hoge graad van efficiency, deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid);
5. een combinatie van private én publieke financiering levert de meeste meerwaarde op;
6. vergroten van meerwaarde kan worden bereikt door (a) verminderen transactiekosten, (b) verwijderen barrières voor toepassing PPS en (c) halveren grensbedrag voor verplicht hanteren Public Private Comparator (kortweg PPC);
7. toepassing van private financiering (DBFM) is nu nog te incidenteel in Nederland;
8. beleid private financiering wordt onvoldoende toegepast;
9. keuze voor 'PPS met private financiering' is onvoldoende onderbouwd en te weinig transparant;
10. institutionele beleggers (waaronder pensioenfondsen) zijn nu niet actief betrokken bij de financiering van infrastructuur. Hun betrokkenheid kan worden vergroot door een drietal door de commissie ontwikkelde modellen, te weten (a) oprichting regionaal PPS-fonds, (b) oprichting van een DBFM-fonds en (c) oprichting van een Infrastructuur Realisatiefonds.

Kortom, private financiering van infrastructuur (als onderdeel van publiek-private samenwerking in de vorm van een DBFM-overeenkomst) biedt naar oordeel van de commissie-Ruding meerwaarde en moet dus vaker worden toegepast in Nederland. Daarbij moeten we barrières overwinnen en de aantrekkelijkheid om te investeren in infrastructuur door institutionele beleggers bevorderen. Nu het adviesrapport in hoofdlijnen is toegelicht, volgt in deel 2 een nadere samenvatting van het rapport.

Deel 2 Samenvatting rapport

Alvorens in te gaan op private financiering maakt de cie-Ruding eerst een onderscheid tussen financiering en bekostiging (2.1). Na evaluatie van het huidige PPS-beleid (2.2) geeft de commissie haar visie over de meerwaarde (2.3) en de voor- en nadelen van PPS (2.4) en ze bespreekt vervolgens de (inter-) nationale ervaringen met private projectfinanciering (2.5). Naast het wegnemen van enkele barrières (2.6) geeft de commissie nog een aantal aanbevelingen (2.7), die ertoe moeten leiden dat private financiering bij weg- en spoorinfrastructurele projecten actiever kan worden toegepast. Hiermee wil ze een impuls geven aan de toepassing van publiek-private samenwerking (kortweg PPS) in Nederland en dan met name in de vorm van DBFM (Design-Build-Finance-Maintain)².

2.1 Financiering versus bekostiging

Een van de onderdelen van de publieke/politieke besluitvorming over infrastructuur is het vraagstuk of het project door middel van publieke en/of private middelen wordt gerealiseerd. De cie-Ruding maakt daarbij onderscheid in ‘financiering’ en ‘bekostiging’ van infrastructuur. Financiering duidt op de herkomst van financiële middelen, terwijl bekostiging draait om wie uiteindelijk de kosten van de investering draagt (2008a: 19). Bij DBFM is sprake van private financiering en publieke bekostiging (2008a: 20). In geval van traditionele uitvoering van projecten is sprake van zowel publieke financiering als publieke bekostiging. ‘Private bekostiging van infrastructuur komt in Nederland momenteel weinig voor’ (2008a: 23).

Een voorbeeld van private bekostiging in combinatie met publieke financiering is de Westerscheldetunnel (een zogenaamde publieke tolweg). Een voorbeeld van private bekostiging én private financiering zijn de zogenaamde private tolwegen oftewel situaties waarin private investeringen worden terugverdienend door private exploitatie (2008a: 21). Deze laatste vorm is de laatste jaren in Nederland niet meer toegepast (2008a: 21).

2.2 Evaluatie PPS- beleid en beleid private financiering

De commissie verstaat onder PPS (2008a: 23):

1. de (overwegend) private realisatie van een project waarmee een publiek belang is gemoeid;
2. door een private partner (of consortium van private partijen);
3. die een gespecificeerd deel van de risico's en taken draagt ten aanzien van de levering van een publieke dienst;
4. op basis van een contract tussen private partner en publieke opdrachtgever;
5. waarbij de private partner financiële middelen inbrengt (eigen en/of vreemd vermogen).

² Een PPS-overeenkomst waarin een opdrachtgever zowel het ontwerpen, het bouwen, het financieren als het onderhouden van een publiek object uitbesteedt aan één opdrachtnemende partij.

De eerste twee ‘DBFM-contracten’ dateren van eind jaren tachtig en begin jaren negentig (toen niet als zodanig benoemd), aldus de commissie. Het betreft de Noordtunnel en de Wijkertunnel. Nadat de Algemene Rekenkamer haar kritiek uit op de gehanteerde manier van private financiering bij de Wijkertunnel verscheen in 1993 de notitie ‘Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur’ van het kabinet. Hoewel de notitie de private medefinanciering van infrastructuurprojecten aanmoedigde, is dit in de jaren negentig niet gebeurd (2008a: 25). Sinds 1999 zijn vier infrastructuurprojecten in de vorm van DBFM aanbesteed.

Volgens de *cie-Ruding* is het Nederlandse PPS-beleid vanaf het begin gericht geweest op meerwaarde, ‘value for money’, een beter prijs-kwaliteitverhouding (2008a: 27) en niet op het ‘debudgetteren’ van uitgaven voor overheidsuitgaven (2008a: 27). Dit laatste lijkt dus een belangrijk verschil te zijn met de motivatie achter de komst van PFI-concept in de UK. Daar was naast VFM ‘off balance financiering’ een belangrijke motivator voor het betrekken van private financiering bij publieke investeringen (2008a: 23).

Volgens de commissie zijn de drie belangrijkste argumenten om voor een PPS te kiezen (2008b: 32):

1. tegengaan van voortdurende budget- en tijdsoverschrijdingen bij projecten;
2. urgente investeringsbehoefte gecombineerd met een krappe overheidsbegroting op korte termijn;
3. behoefte aan betere prestaties van infrastructuur.

Hoewel de *cie-Ruding* opmerkt dat PPS alleen wordt toegepast als sprake is van aantoonbare meerwaarde, vastgesteld door een PPC en PSC (2008a: 27), merkt zij ook op dat de opdrachtgever (meestal Rijkswaterstaat) niet in alle gevallen voor een PPS-vorm kiest, *ondanks dat het PPC-resultaat dit wel rechtvaardigt* (2008a: 36). De gemaakte afwegingen waren voor de commissie niet transparant. Een transparante verantwoording van gemaakte keuzes is voor de *cie-Ruding* echter wel wenselijk (2008a: 37) om hiermee te voorkomen dat overheidsorganisaties ‘oneerlijke argumenten’ gebruiken om PPS niet toe te passen (2008b: 36). Verder wijst de commissie naar Europese landen met een begrotingstekort (zoals Frankrijk, Italië, Portugal, etc.) waar men juist vanwege budgettaire krapte kiest voor PPS. Ook als PPS géén meerwaarde heeft (2008a: 27).

Ten aanzien van het PPS-beleid neemt de *cie Ruding* de volgende standpunten in (2008a: 31):

1. zij pleit niet voor volledig private financiering van infrastructuur, maar voor een combinatie van private én publieke financiering. Een publieke bijdrage is namelijk belangrijk voor de onrendabele top van het project (2008a: 52) en zonder een financiële component komt private betrokkenheid namelijk niet of minder efficiënt tot stand (2008a: 31);

2. de commissie onderschrijft het huidige beleid om per project te bekijken of private financiering meerwaarde oplevert;
3. VFM als belangrijk voordeel van private financiering;
4. in de keuze publieke en/of private financiering wordt te weinig aandacht besteed aan een juiste beprijzing en vergelijking met risico's;
5. instrumenten als de PPC en de PSC vormen hiervoor een goede basis in de besluitvorming. Dit sluit ook aan bij de conclusies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten casu quo commissie Duivesteijn (2008a: 29).

2.3 Meerwaarde van PPS

De commissie refereert naar onderzoek waaruit blijkt dat 'PPS in het algemeen' (2008: 33) de volgende meerwaarden kan hebben:

1. life-cycle optimalisaties, dit als gevolg van integratie van verschillende activiteiten in één contract (2008:33);
2. private partijen dragen risico's bij uitvoering en prestatie (2008:33);
3. betere benutting van specifieke private kwaliteiten (2008:34);
4. kostenbesparingen. Gemiddeld is 10 tot 20 procent gemeten bij projecten in het Verenigd Koninkrijk en Australië, waar veel PPS-ervaring is opgedaan, aldus de commissie (2008: 34);
5. minder budget- en tijdsoverschrijdingen (2008: 35);

Het meten van meerwaarde is echter methodologisch niet zonder problemen, aldus de commissie Ruding (2008: 35).

2.4 Voor- en nadelen van PPS

Uit algemene PPS-evaluaties blijkt overwegend positivisme, aldus de commissie. Ervaringen met private financiering als onderdeel van PPS (DBFM) zijn zowel in Nederland als in het buitenland overwegend positief, aldus de commissie (2008a: 7). De positieve geluiden zijn echter afhankelijk van (2008a: 35):

- a. de sector (transportinfrastructuur, gevangenissen en overheidsgebouwen succesvoller dan ziekenhuizen en scholen);
- b. het type project (bewezen technologie en geen buitengewone complexiteit leveren betere resultaten op dan nieuwe technologie en zeer grote complexiteit).

Naast voordelen noemt de commissie ook nadelen van PPS, zoals (a) hoge transactiekosten en (b) gebrek aan flexibiliteit als gevolg van de lange contractduur (2008: 34). De hoge transactiekosten kent de volgende oorzaken (2008:37):

1. 'aanloopkosten' van het nieuwe DBFM-concept;
2. standaardisering heeft nog geen optimaal effect;

3. onvoorspelbaarheid publieke doorlooptijden;
4. drie private consortia mogen elk een offerte indienen (Best And Final Offer, kortweg BAFO) in plaats van twee (aantal is internationale standaard);
5. onnodig hoge kosten, omdat aanbestedende overheden te veel risico's bij de private partij leggen;
6. fiscale behandeling van DBFM-overeenkomsten is onduidelijk voor private partijen.

2.5 Ervaringen met private financiering

De commissie signaleert in Nederland een achttal ervaringen met privaat gefinancierde projecten (2008: 35, 36):

1. beperkte aantal projecten (volledig publieke bekostiging en gedeeltelijk private financiering);
2. allemaal met een DBFM-constructie;
3. sprake van minder kostenoverschrijdingen als bij traditionele projecten;
4. worden tijdig of voor opleverdatum gerealiseerd;
5. voordelen succesvolle PPS-projecten voor zowel private partijen (aantrekkelijke risico-rendementsverhouding), publieke partijen (hogere projectkwaliteit) als de gebruiker (betere infra-kwaliteit, eerdere en hogere beschikbaarheid);
6. slechts vier gerealiseerde en twee geplande projecten met DBFM-constructie;
7. kleine dealflow of omvang van het aantal nieuwe PPS-projecten;
8. toename van bewustwording van de projectrisico's.

In het kader van financiering en bekostiging doet de cte Ruding een aantal opvallende constatering (2008: 36):

1. tot 2002 is private financiering overwogen bij veel projecten met een bekostigingsprobleem;
2. ná 2002 veel projecten aanbesteed via een innovatief contractmodel zonder private financiering (D&B of alliantie);
3. slechts één project is als DBFM aanbesteed (project A59) en wel door een decentrale overheid.

2.6 Wegnemen van barrières

Toepassing van PPS bij realisatie van infrastructuur blijft ten opzichte van andere Europese landen achter in Nederland (Ruding, 2008: 39). Wil PPS ruimer worden toegepast, dan zal volgens de cte Ruding een aantal barrières moeten worden overwonnen (2008: 38):

1. Naïviteit bij overheden om met publiek-private samenwerking onrendabele projecten per definitie rendabel te maken voor private bedrijven;
2. Wederzijdse onduidelijkheid van publieke en private partijen over hun rol;
3. Publieke commitment voor PPS blijft in Nederland achter ten opzichte van andere Europese landen;

4. Onzeker en lang besluitvormingsproces over infrastructuur. De cie Ruding zit hier om één lijn met de eerder gedane aanbeveling hieromtrent door de commissie Elverding;
5. Weinig publieke en (deels) private ervaring met private financiering van infrastructuur;
6. Heersende cultuur bij Ministerie van verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat (als onderdeel van het ministerie van V&W) en Prorail draagt volgende commissie niet bij aan een positieve houding ten aanzien van mogelijke meerwaarde van private betrokkenheid;
7. PPS-overeenkomsten zijn ingewikkeld ten opzichte van traditionele contractvormen.

Volgens de cie-Ruding leiden deze barrières tot een beperkte omvang van het aantal PPS-projecten (ook wel dealflow genoemd: 36). Deze beperkte dealflow leidt er weer toe dat de transactiekosten hoog blijven. De transactiekosten vormen weer een belangrijk obstakel voor een toename van private financiering (2008:38).

2.7 Aanbevelingen commissie-Ruding

Binnen het kwadrant van ‘private financiering en publieke bekostiging’ (zie figuur 1, pag. 20), waar DBFM dus aan de orde is, geeft de commissie een aantal specifieke aanbevelingen voor zowel weginfrastructuur als spoorinfrastructuur.

a. Weginfrastructuur (2008: 43)

1. Prijs-kwaliteitverhouding

De cie Ruding is van mening dat private financiering in de vorm van DBFM kan bijdragen aan het realiseren van betere weginfrastructuur (2008: 43).

De commissie ziet voordelen in het integrale karakter van DBFM; een concessievorm van PPS (2008: 43). De toepassing van DBFM wordt vergroot door (2008: 44):

- a. Transactiekosten te verlagen. De hiervoor te nemen maatregelen zijn:
 - I. verder standaardisering van contracten en aanbestedingsdocumenten;
 - II. minder afwijken van standaarden;
 - III. twee in plaats van drie biedende bedrijven die hun ‘best and final’ -offerte indienen;
 - IV. draag alleen risico’s over aan private partijen die zij kunnen beoordelen en beheersen;
 - V. standaardisering van fiscale behandeling van DBFM-overeenkomsten.
- b. Bestaande barrières te verwijderen. De hiervoor te nemen maatregelen zijn:
 - I. Opbouwen en behouden van expertise (met name bij aanbestedende overheden);
 - II. Meer bekendheid van DBFM bij decentrale overheden en hen hierin ondersteunen.
- c. Dealflow te vergroten. De hiervoor te nemen maatregelen zijn:

- I. Verlaag de grens waarbij een PPC verplicht moet worden uitgevoerd (nu bij infrastructurele projecten met een geraamde investering van €112,5 miljoen of meer). De Ruling wil dit grensbedrag met de helft verlagen (2008: 44);
- II. Kies vaker voor DBFM als uit de PPC blijkt dat het project aantoonbaar meerwaarde oplevert.

Binnen het kader van prijs-kwaliteitverhouding doet de commissie een aantal voorstellen om het DBFM-concept uit te breiden (2008: 45):

- contractuele *integratie* van weginfrastructuur met *gebiedsontwikkeling*. Mogelijk voordeel van een dergelijke integratie is ‘vermindering van de publieke kosten voor realisatie van infrastructuur’ (2008: 45).
- oprichting van een regionaal *PPS-fonds*. Met name bedoelt om private financiering te kunnen toepassen bij kleinere projecten (onder het grensbedrag van verplicht uitvoeren van een PPC);
- twee modellen om institutionele beleggers te betrekken bij investeringen in Nederlandse infrastructuur, te weten de oprichting van een *DBFM-fonds* en een *Infrastructuur Realisatiefonds*. Het DBFM-fonds verschaft lang vreemd vermogen voor een gedeelte van de projectfinanciering voor een cluster van DBFM-projecten (2008: 47). Het Realisatiefonds gaat een stap verder dan alleen financiering. Dit fonds is daarnaast ook nog verantwoordelijk voor de realisatie van het project. Ander verschil met het DBFM-fonds is dat de staat medeaandeelhouder is in het fonds (2008: 47).

2. *Snelheid van realisatie*

‘De commissie ziet mogelijkheden om de meerwaarde van PPS niet alleen aan te wenden voor hogere kwaliteit of meer projecten, maar ook voor een snellere realisatie van weginfrastructuur’ (2008: 48). De commissie noemt als voorbeeld het project A59, dat tien jaar eerder dan volgens het MIRT³ was voorzien, doordat de regio zijnde niet-rijkspartijen de voorfinanciering voor haar rekening nam (2008: 48). Hierdoor werd de rijksbegroting niet extra belast.

3. *Het volume van de weginfrastructuur*

Ruimere toepassing van PPS kan leiden tot meerdere infrastructurele projecten (kwantiteit), dit als gevolg van snellere projectuitvoeringen en behalen van meerwaarde bij andere projecten (2008: 49). Behaalde voordelen met PPS-financiering in de ene sector kunnen overigens ook worden aangewend in een andere sector (zoals openbaar vervoer).

b. Spoorinfrastructuur (2008: 55)

³ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Op korte termijn ziet de commissie in Nederland geen mogelijkheden voor private financiering in combinatie met private bekostiging (lees private exploitatie) van spoorinfrastructuur (2008: 55). De commissie noemt het contract van de HSL-Zuid Infraprovider als goed voorbeeld, waarbij DBFM bij spoorinfrastructuur leidt tot een beter prijs-kwaliteitsverhouding.

De mogelijkheden die de commissie noemt om PPS ter verruimen zijn (2008: 55):

1. toepassing PPC bij spoorprojecten;
2. transparantie in uitkomst van een PPC;
3. ontwikkeling van standaard contract en aanbestedingsleidraad voor spoorinfrastructuur;
4. verlaging transactiekosten door middel risicoallocatie-principe 'alleen risico's overdragen aan private partijen die ook voor hen beheersbaar zijn';
5. koppeling realisatie spoorinfrastructuur met knooppuntontwikkeling;
6. onderzoek naar aanpassing bekostigingstructuur en vermogensopbouw van ProRail om bij DBFM te komen tot optimale publiek-private risicoverdeling.