

①

DI: 224529

V N O N C W

B	U	C	K										
C	O	N	S	U	L	T	A	N	T	S			
I	N	T	E	R	N	A	T	I	O	N	A	L	BV

BIBLIOTHEEK
 Bouwdienst Rijkswaterstaat
 Postbus 20.000
 3502 LA Utrecht

Publiek-private samenwerking in een nieuw perspectief

Platform Publiek Private Samenwerking bij Infrastructuur

V N (O) N C W

①

B	U	C	K												
C	O	N	S	U	L	T	A	N	T	S					
I	N	T	E	R	N	A	T	I	O	N	A	L	B	V	

BIBLIOTHEEK BOUWDIENST RIJKSWATERSTAAT
NR. 25764 BDU.....

Publiek-private samenwerking in een nieuw perspectief

BIBLIOTHEEK
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht

Inhoudsopgave

	Blz.
Voorwoord	
Samenvatting/conclusies	1
1 Inleiding	4
2 Private investeringen door publiek-private samenwerking	6
3 De marktoptiek	10
4 De optiek van Rijk en politiek	14
5 Wegen naar een succesvolle samenwerking	18
6 Pilotprojecten voor private investeringen in infrastructuur	25
Bijlage Samenstelling van het Platform	34

Voorwoord

De Vereniging VNO-NCW heeft al geruime tijd grote zorgen over het tekort aan Rijksmiddelen voor de aanleg van de noodzakelijke verkeersinfrastructuur. Het ziet er niet naar uit dat op korte termijn wél voldoende middelen beschikbaar zullen komen. Onder het motto 'er is geld genoeg, maar de Regering heeft het niet', wordt door de politiek gewezen op de uitweg naar publiek-private financiering van infrastructuur. Vanuit de private sector wordt aangegeven dat de bereidheid tot publiek-private financiering er is.

Maar publiek-private financiering en exploitatie van infrastructuur is in Nederland nog maar weinig toegepast in de praktijk. De succesvolle voorbeelden zijn op één hand te tellen. VNO-NCW wil er aan bijdragen dat hier verandering in komt, want publiek-private financiering en exploitatie kan voor overheid en bedrijven voordelen opleveren.

Het hier voorliggende rapport 'Publiek-private samenwerking in een nieuw perspectief' is het resultaat van de discussie binnen het VNO-NCW Platform Publiek Private Samenwerking bij Infrastructuur, onder voorzitterschap van mw. Mr. Y.C.T.M. van Rooy. VNO-NCW heeft dat Platform opgezet om een aantal goed ingevoerde partijen onder wie banken, bouwers, vervoerders en projectontwikkelaars bij elkaar te brengen en met concrete voorstellen te laten komen om publiek-private financiering en exploitatie dichterbij te brengen.

Ik ben van mening dat dit Platform daar goed in is geslaagd. Ondernemers hebben een visie geformuleerd op de mogelijkheden en onmogelijkheden voor meer private betrokkenheid bij de realisatie en exploitatie van harde infrastructuur. In het voorliggende rapport wordt helder geformuleerd wat het bedrijfsleven zich daar bij voorstelt. Het rapport rekent af met een aantal hardnekkige misverstanden die bij het Rijk en in de politiek bestaan over publiek-private samenwerking. Een andere 'mindset' is nodig, waarbij wordt ingezien dat beide partijen kunnen profiteren, indien er constructief en met open vizier wordt samengewerkt. Er zullen daarvoor ook knelpunten op andere terreinen moeten worden opgeruimd. Het Platform brengt deze alle overzichtelijk in kaart.

Publiek-private financiering en exploitatie moet van de grond komen, zo mogelijk al in de volgende kabinetsperiode. Daarom vind ik het zo belangrijk dat het Platform er voor heeft gekozen de studie te complementeren met vier concrete voorstellen voor pilotprojecten, die het onderzoeken waard zijn. Hierdoor kan snel meer ervaring met publiek-private samenwerking worden opgedaan. Naar mijn stellige mening zal publiek-private financiering en exploitatie kunnen bijdragen aan een snelle en kwalitatief betere realisatie van de geplande en noodzakelijke infrastructuur. Het is de verdienste van dit rapport dat dit doel dichterbij wordt gebracht.

Drs. J.C. Blankert,
Voorzitter Vereniging VNO-NCW

Samenvatting/Conclusies

- 1 Een **VNO-NCW Platform Publiek Private Samenwerking bij Infrastructuur** heeft, onder leiding van Mw.mr. Y. van Rooy (Katholieke Universiteit Brabant), zich gebogen over de huidige knelpunten voor en mogelijkheden van meer financiële participatie door het bedrijfsleven in (publieke) investeringen in verkeersinfrastructuur.
- 2 Het Platform acht een **verhoogde inspanning op het gebied van infrastructuur** zeer noodzakelijk. Zonder gegarandeerde goede bereikbaarheid van ons land wordt de concurrentiepositie aangetast en komt een voorspoedige economische groei in gevaar.
- 3 Het Platform ziet belangrijke voordelen in **meer private betrokkenheid bij publieke investeringen**. Daarbij gaat het vooral om private investeringen (en exploitatie), die zich onderscheiden van private financiering, doordat private partijen wél 'inhoudelijk' en risicodragend betrokken zijn. Anders gezegd, nieuwe vormen van publiek-private samenwerking leiden tot (kosten)voordelen voor alle betrokken partijen:
 - Rijksoverheid:
 - efficiëntere organisatie door inbreng snellere private werkwijze (tijdwinst);
 - optimale prijs-kwaliteitsverhouding (kostenbeheersing, marktconforme kwaliteit);
 - door private investeringen kunnen meer projecten worden uitgevoerd.
 - Infrastructuurgebruikers:
 - snellere realisatie van projecten;
 - hogere kwaliteit infrastructuur (betere aansluiting op wensen gebruikers).
 - Bedrijfsleven:
 - met de private sector meedenkende overheid;
 - ruimere mogelijkheden om te concurreren met kennis.
- 4 Wezenlijk voor private inbreng is dat er voldoende zicht moet zijn op **bedrijfseconomisch rendement**. Bedrijfseconomisch rendement vergt het ontstaan van cash flow (bijvoorbeeld individuele tolheffing, grond/huuropbrengsten van vastgoed rond infrastructuurle knooppunten). Duidelijk is dat de cash-flow aan redelijke normen moet voldoen en de risico's redelijkerwijs zijn in te schatten. Zo bezien lenen ingewikkelde projecten met een beperkt zicht op rendement zich minder voor private exploitatie dan overzichtelijke projecten, die een aanwijsbare cash-flow genereren. De HSL-Zuid, zoals dit project thans wordt 'aangeboden', wordt door het Platform gezien als een minder kansrijk project voor private investeringen/exploitatie: er is (te) laat ingezet op samenwerking, het project is zeer complex, het te behalen bedrijfseconomisch rendement wordt overschat, een aantal zaken en spelers liggen al vast. Dit laat overigens onverlet dat deelprojecten succesvol als PPS kunnen worden opgezet.

5 Het Platform constateert in de praktijk vier ***misverstanden*** over publiek-private samenwerking:

- ***Misverstand 1 Private sector heeft belang bij goede bereikbaarheid en is daarom alleen al bereid tot substantiële investeringen in infrastructuur***

Private partijen investeren alleen in infrastructuur als de investering bedrijfseconomisch rendabel is. Publieke partijen mogen niet verwachten dat de private sector onder het marktrendement in infrastructurele projecten investeert.

- ***Misverstand 2 Private investeringen zijn duurder dan publieke financiering***

Publiek-private samenwerking voor de realisatie van infrastructurele projecten is niet per definitie duurder dan volledige publieke realisatie. De financieringskosten van private investeringen zijn hoger. Als echter ***alle*** kosten die zijn gemoeid met de realisatie en exploitatie van infrastructurele projecten in de vergelijking worden betrokken, blijkt dat publiek-private samenwerking tot efficiencyvoordelen (snellere realisatie, betere risico-inschatting, betere planning, kostenbesparende maatregelen en verlaging overheadkosten bij Rijk) kan leiden.

- ***Misverstand 3 Private partijen zijn uit op 'oneigenlijke' hoge winsten***

De private sector streeft naar het realiseren van een zo hoog mogelijke rendement op investeringen en neemt geen risico's die door een andere partijen (overheid, verzekeraar) kunnen worden gedragen. Gezien de concurrerende omgeving waarin private partijen opereren is er in de praktijk geen sprake van 'oneigenlijk' hoge winsten. Bovendien is voor de private sector ook de noodzaak van voldoende omzet (continuïteit) van belang.

- ***Misverstand 4 Private investeringen vormen dé oplossing voor de budgetproblemen van het Rijk***

Als de Rijksoverheid zich inspant om op grotere schaal vroegtijdig samen te werken met de private sector, bieden private investeringen in infrastructuur, als onderdeel van een publiek-privaat samenwerkingsverband, mogelijkheden ***een deel*** van de extra investeringsopgave voor infrastructuur op te vangen. Daarmee komt een snellere realisatie van de gehele extra opgave in zicht. Het Rijk zal echter ook zelf meer middelen moeten reserveren voor investeringen in infrastructuur.

6 Het Platform ziet vier ***knelpunten*** die het ontstaan van meer succesvolle samenwerkingsverbanden in de weg staan:

- Gebruik van weginfrastructuur heeft geen directe prijs, anders dan generieke motorrijtuigenbelasting. Dat kan echter wel in de vorm van tol, mits een hogere kwaliteit wordt geboden (bijvoorbeeld congestievrije paylanes) en er alternatieven (zonder directe prijs) voorhanden zijn.

- Er wordt onvoldoende scheiding aangebracht tussen rendabele en onrendabele delen van het project (binnen integrale uitvoering).
- Het Rijk moet enerzijds haar rol veranderen van financier, aanlegger en bouwer van infrastructuur naar inkoper van infrastructurele diensten en anderzijds de grote infrastructurele projecten strakker regisseren (ook tussen de departementen).
- De belemmerende werking van de Europese richtlijnen voor publiek-private samenwerking kan door twee aanpassingen worden weggenomen. In situaties waarin samenwerking met één bepaalde private partij (of consortium) een duidelijke meerwaarde heeft zou een uitzondering kunnen worden gemaakt op de verplichting tot openbare aanbesteding. Een andere mogelijkheid is partijen met 'voorkennis' (betrokkenheid in beginfase) toch de mogelijkheid te bieden mee te dingen in de openbare aanbesteding. Private partijen zijn bereid te investeren in de planfase van projecten (tegen een relatief geringe vergoeding) en tegelijkertijd de concurrentie aan te gaan in de openbare aanbesteding.

7 Het Platform heeft haar ideeën getoetst door vier **pilotprojecten** uit te werken. Projecten die reeds onderwerp zijn van studie (Maasvlakte II, HST-stations) zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Gekozen is voor een project waarvoor reeds eerder is gezocht naar mogelijkheden voor private investeringen, maar vooralsnog volledig publiek gefinancierd wordt gerealiseerd (de Westerscheldetunnel), een project dat reeds in een vergevorderd stadium van planvorming verkeert, maar in een impasse is geraakt (A4 Midden-Delfland), een project dat zich in het begin van het planvormingsproces bevindt (busstrook/paylane A2) en een project (railontsluiting VINEX-locaties) dat in een omgeving moet worden gerealiseerd die nog op de tekentafel ligt.

Uit de verkenningen van de pilotprojecten trekt het Platform de volgende conclusies:

- Private, risicodragende investeringen, als onderdeel van een bredere publiek-private samenwerking, vergen maatwerk per project;
- Private investeringen (en exploitatie) leiden tot snellere realisatie van de betreffende infrastructuur tegen een optimale prijs-kwaliteitsverhouding;
- Private investeringen betekenen niet dat de taak van de Rijksoverheid wordt verlicht, de budgetten van het Rijk voor infrastructuur moeten hoe dan ook worden verruimd om de verhoogde inspanning voor infrastructuur (gezamenlijk) te realiseren;
- Private investeerders zien interessante mogelijkheden om cash-flow te genereren bij infrastructurele projecten (aanvullende dienstverlening, vastgoedontwikkeling);
- Private betrokkenheid van begin af aan garandeert marktconforme projecten, waarbij risico's goed worden ingeschat (en niet als 'tegenvaller' door het Rijk worden betaald);
- Hoogkwalitatieve openbare vervoerconcepten kunnen op de markt worden gezet.

1 Inleiding

De **Nederlandse economie** heeft zich de laatste jaren gunstig ontwikkeld. De werkgelegenheid groeit gestaag. De economische ontwikkeling heeft Nederland als 'open economie' grotendeels te danken aan de gunstige ontwikkeling van de wereldhandel. Uitgaand van een aanhoudend gunstig mondiaal economisch klimaat zet de krachtige groei van de Nederlandse economie zich echter niet vanzelfsprekend voort. Een (blijvend) **goede bereikbaarheid van de economische centra** in ons land is één van de voorwaarden voor toekomstige economische groei. Een verminderde bereikbaarheid van de economische centra vormt een evidente aantasting van het investeringsklimaat voor het bedrijfsleven en daarmee van de huidige gunstige economische ontwikkeling.

Die economische groei heeft Nederland volgens het Kabinet (Voortgangsrapportage Missiebrief¹, september 1997) nodig om ook de komende jaren voldoende werkgelegenheid te kunnen bieden aan haar inwoners. Op de **politieke agenda** is er dan ook veel aandacht voor infrastructuur. De aandacht vertaalt zich echter nog onvoldoende in de reservering van financiële middelen voor het realiseren van de vele plannen voor infrastructurale projecten. Mede op basis van een evaluatie van de investeringsvoorstellen zoals geformuleerd in de Voortgangsrapportage Missiebrief stelt het Kabinet (31 maart 1998) weliswaar voor in de periode tot 2010 f20 tot f25 miljard extra te investeren in infrastructuur, maar deze verhoogde inspanning is niet toereikend om de totale extra investeringsopgave te realiseren. Een dergelijke verhoogde inspanning betekent een snellere uitvoering van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en kost dus geld. Meer geld dan er thans op de Rijksbegroting is gereserveerd voor investeringen in infrastructuur.

Niet alle infrastructurale projecten vormen een noodzakelijke voorwaarde voor continuering van de voorspoedige economische ontwikkeling. Desondanks zal een groot deel van het 'gat' moeten worden gedicht om zicht te houden op de gewenste werkgelegenheidsontwikkeling. Het belang van een verhoogde inspanning voor de realisatie van infrastructurale voorzieningen voor het behoud van een goede bereikbaarheid van de economische centra wordt dan ook door velen onderschreven, maar is door het uitblijven van voldoende financieel draagvlak niet gegarandeerd.

Om aan de gehele extra investeringsopgave te voldoen zal de Rijksoverheid meer middelen moeten reserveren voor infrastructuur. De 'traditionele' bronnen voor een verruiming van het budget voor infrastructuur (bijvoorbeeld Rijksmiddelen voor consumptieve bestedingen verschuiven naar Rijksmiddelen voor investeringen) vormen de belangrijkste oplossing voor het geconstateerde probleem. De Rijksoverheid zoekt daarnaast ook naar alternatieve mogelijkheden om de dreigende discrepantie tussen noodzakelijke investeringen en

¹ De voortgangsrapportage missiebrief vormt een verkennende inventarisatie van publieke investeringswensen, die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de uitdagingen voor het ruimtelijk-economische beleid voor de komende jaren.

de daarvoor beschikbare middelen te voorkomen. **Private medefinanciering van infrastructuurprojecten** komt daarbij steeds nadrukkelijker als oplossingsrichting in beeld. Voor de HSL-Zuid en de Betuweroute zijn door de Rijksoverheid reeds taakstellende bedragen genoemd voor private investeringen: f 1,8 miljard, respectievelijk f 1,6 miljard.

De private sector, het Nederlandse bedrijfsleven, wil de uitdaging van het Rijk aangaan om financieel te participeren in publieke investeringen in infrastructuur. De vraag om private betrokkenheid komt voor een deel van de betreffende projecten echter te laat om optimaal te kunnen profiteren van de private inbreng. De voorbereidingen voor deze projecten zijn reeds grotendeels getroffen en 'alleen' de financiering moet nog worden ingevuld. Het bedrijfsleven heeft het Rijk meer te bieden dan financiële middelen. Indien de private sector vanaf het begin van de planvorming rond infrastructuurprojecten wordt betrokken, kunnen **efficiencyvoordelen, een hogere kwaliteit en een snellere realisatie van projecten** worden bereikt

Op initiatief van VNO-NCW heeft een **Platform** van betrokken ondernemers een visie geformuleerd op de mogelijkheden en obstakels voor meer private betrokkenheid bij de realisatie en exploitatie van infrastructuur. Gezien de uitdaging van de Rijksoverheid om financieel te participeren, is de visie toegespitst op de financiële aspecten van een gezamenlijke uitvoering van **projecten in de transportinfrastructuur en gebouwde omgeving**.

De voor u liggende visie is opgebouwd uit vijf elementen. In de eerste plaats wordt het thema 'financiële betrokkenheid van private partijen' in een breder kader van publiek-private samenwerking geplaatst (2). Vervolgens worden de uiteenlopende optieken van beide afzonderlijke partijen, de private sector (3) en de publieke sector (4), belicht. Een synthese van beide invalshoeken kan worden bereikt door de knelpunten op te lossen die een succesvolle publiek-private samenwerking in de weg staan (5). Tenslotte worden als voorbeeld vier concrete ideeën geformuleerd voor nader uit te werken pilotprojecten voor private investeringen in en private exploitatie van infrastructuur.

2 *Private exploitatie door publiek-private samenwerking*

Zowel het Rijk als het bedrijfsleven willen dat er **snel meer** infrastructuur wordt gerealiseerd. De **snelheid** waarmee in Nederland infrastructurele projecten van de grond komen vormt reeds een aantal jaren het onderwerp van diverse studies. De periode vanaf de eerste serieuze ideeën tot daadwerkelijke realisatie duurt gemiddeld zeventien jaar (WRR, 1994). Iedereen is het er over eens dat dit sneller moet kunnen. Door kortere voorbereidings- en besluitvormingsprocedures kunnen projecten niet alleen sneller worden uitgevoerd, maar kunnen in hetzelfde tijdsbestek bij verruiming van de financiële middelen ook **meer** projecten (overigens veelal al ergens in de planningspijplijn) worden gerealiseerd.

Zowel het sneller realiseren van projecten, als het realiseren van meer projecten vergt forse inspanningen. Publieke en private partijen kunnen daaraan elk afzonderlijk hun steentje bijdragen.

Sneller

Teneinde de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten te versnellen heeft het Kabinet in ICES-kader onlangs voorgesteld een rijksprojectenprocedure te introduceren, in combinatie met een verbeterde inrichting van het procesmanagement bij grote projecten.

Van de **rijksprojectenprocedure**, waarbij de tijd efficiënter wordt gebruikt en afzonderlijke procedures beter op elkaar worden afgestemd, wordt een aanzienlijke tijdwinst verwacht (tot maximaal drie jaar). Voor het voorstel heeft het Kabinet de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming van burgers en bedrijven worden niet aangetast;
- de wettelijke regeling voor de procedure betreft ruimtelijke investeringsprojecten die onder regie van het Rijk worden uitgevoerd;
- zo eenvoudig mogelijke juridische procedures;
- beheersbare termijnen voor het besluitvormingstraject, inclusief de rechterlijke procedure;
- opname van de regeling in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), in combinatie met de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Naar verwachting kunnen in het regeerakkoord definitieve afspraken worden gemaakt over de implementatie (wijziging WRO) van de rijksprojectenprocedure.

Daarnaast zouden volgens het Kabinet in het regeerakkoord afspraken kunnen worden opgenomen over het **procesmanagement** bij grote, complexe, nationale projecten. Daarbij zijn de volgende aspecten aan de orde:

- adequate gezamenlijke voorbereiding aan rijkszijde, om een te beperkte probleemdefinitie en oplossingsrichting te voorkomen;
- strakke politieke bewaking van de afgesproken spelregels, strategische keuzen en besluitvormingsmomenten (inclusief betrokkenheid Tweede Kamer);
- organiseren van open overleg met derden, waarbij duidelijkheid moet zijn over de beleidsruimte, de spelregels en het aandeel van de betrokken partijen in de besluitvorming;
- meer ruimte voor publiek-private samenwerking, waarbij het centrale doel is om waardevermeerdering te creëren (betere prijs-kwaliteitsverhouding).

Meer

Snellere besluitvormingsprocedures bieden ruimte om in hetzelfde tijdsbestek meer projecten uit te voeren. Daarvoor zullen echter ook meer financiële middelen moeten worden vrijgemaakt. Zowel het Rijk, als de private sector zouden daaraan bij moeten dragen.

Gezien de omvang van de extra investeringsopgave voor infrastructuur moet het Rijk het budget voor deze investeringscategorie vergroten:

- verschuiven Rijksmiddelen (van consumptieve uitgaven of andere investeringscategorieën) naar het budget voor investeringen in infrastructuur;
- reserveren van toekomstige 'meevallers' voor investeringen in infrastructuur.

Bij de bijdrage van de private sector aan het realiseren van meer infrastructurele projecten moet onderscheid worden gemaakt in twee typen financiële betrokkenheid. Als het Rijk geld leent op de kapitaalmarkt ter financiering van infrastructurele projecten (bijvoorbeeld zoals voor de Westerscheldetunnel) is weliswaar sprake van **(semi-)private financiering**, maar niet van private betrokkenheid (risicodragend, inbreng van management en kennis). Daarnaast komt de rekening uiteindelijk volledig bij het Rijk terecht. **Risicodragende private investeringen** onderscheiden zich van private financiering, doordat private partijen risicodragend financieel participeren en wel 'inhoudelijk' betrokken zijn. **Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de exploitatie van het betreffende infrastructurele project cash flow genereert, waaruit de private exploitant een voldoende rendement op haar risicodragende investering kan genereren.**

Private financiering van infrastructuur in de vorm van leningen van de private sector aan het Rijk is om twee redenen een beperkte vorm van samenwerking:

- De **rekening komt uiteindelijk geheel bij het Rijk terecht**, waarbij de constructie tendert naar een verkapt vorm van een kapitaaldienst: de financiële lasten van huidige investeringen worden uitgesmeerd over een langere periode, waarbij ook volgende Kabinetten zijn betrokken.
- De private betrokkenheid **beperkt zich tot een niet-risicodragende financiële betrokkenheid**. Van de inhoudelijke kennis en efficiënte werkwijze van de private sector wordt daardoor niet geprofiteerd.

Publieke en private partijen kunnen afzonderlijk een bijdrage leveren om snel meer infrastructuur te realiseren. **De grootste meerwaarde wordt echter behaald als publieke en private partijen samenwerken**. Samenwerking heeft de volgende voordelen:

- de **tijdwinst** die wordt behaald door kortere procedures kan worden vergroot door de efficiëntere werkwijze van de private sector te benutten voor verkorting van de 'bouwtijd';
- door de private kennis optimaal te benutten bij het ontwerp, de realisatie en de exploitatie van infrastructurele werken worden projecten niet alleen sneller gerealiseerd, maar kan ook een meer **marktconforme kwaliteit** (aansluiting op wensen gebruikers) worden gerealiseerd;
- door vanaf het begin van het project samen te werken neemt de invloed van de private partijen op de uitvoering van het project toe en daarmee ook de mogelijkheden om **kostenvoordelen** (lees: kostenbeheersing) te behalen, waardoor in combinatie met de marktconformiteit een betere **prijs-kwaliteitsverhouding** ontstaat.

Er bestaan geen Nederlandse voorbeelden van projecten in de transportinfrastructuur die vanaf het begin van de planvorming in publiek-private samenwerking zijn uitgevoerd. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen is op relatief grote schaal ervaring opgedaan met publiek-private samenwerking in infrastructurele projecten. Tot 1997 is omgerekend voor meer dan 20 miljard gulden aan samenwerkingsprojecten gerealiseerd, grotendeels in de transportinfrastructuur. Tijdens de 'bouw' van deze projecten is een kostenbesparing van gemiddeld 15% gerealiseerd ten opzichte van volledig publieke realisatie.

Buitenlandse voorbeelden tonen aan - naast het Verenigd Koninkrijk zijn ook ervaringen met publiek-private samenwerking voor infrastructuur opgedaan in onder andere Frankrijk (autoroute), Griekenland (vliegveld Athene) en Zweden (hogesnelheidslijn, Öresund tunnel) - dat de publieke en private sector gezamenlijk meer kunnen bereiken dan elk van de partijen afzonderlijk.

Conclusies:

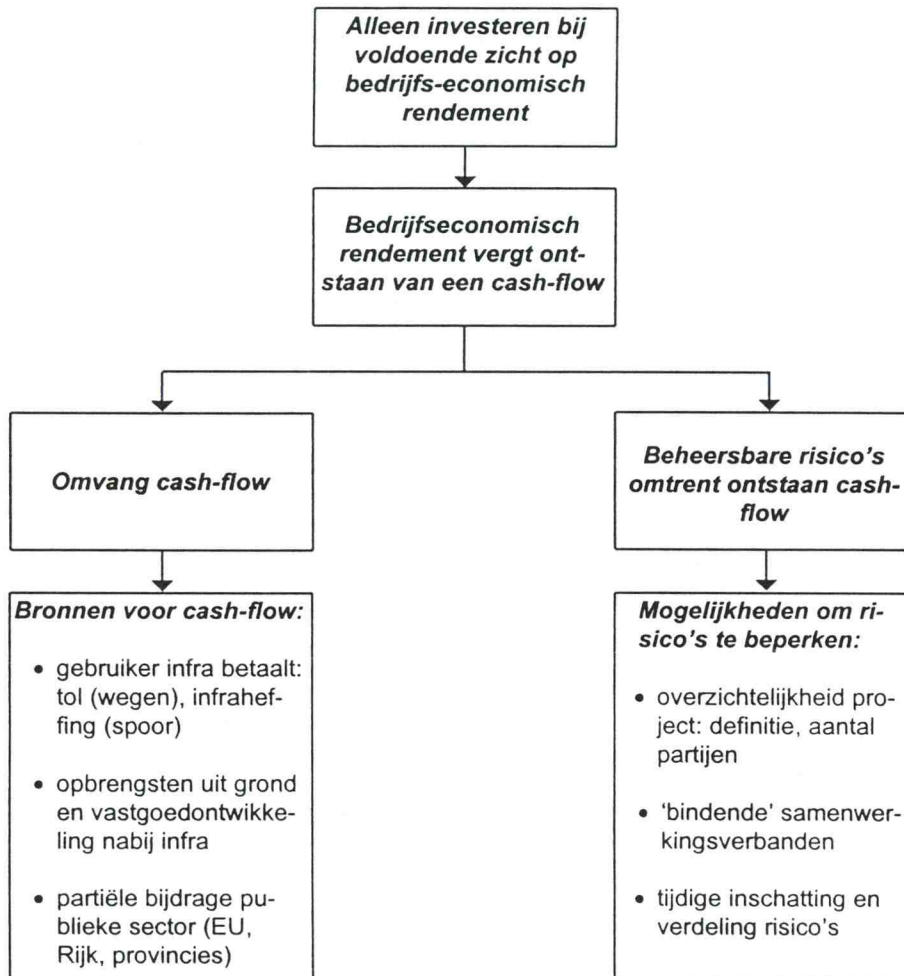
- *van de manieren waarop de private sector financieel betrokken kan zijn bij publieke investeringen in infrastructuur, hebben private investeringen de grootste meerwaarde;*
- *mikken op private investeringen betekent inzetten op publiek-private samenwerking;*
- *de meerwaarde van samenwerking komt tot uiting in een snellere realisatie van projecten en een betere prijs-kwaliteitsverhouding.*

Het Platform heeft zich dan ook gefocust op private investeringen in infrastructuur als onderdeel van een bredere samenwerking tussen het Rijk en het betrokken bedrijfsleven.

3 De Marktoptiek

In de invalshoek van de private sector voor de beoordeling van mogelijke investeringen staat het **zicht op bedrijfseconomisch rendement** centraal. In figuur 1 is de marktoptiek bij de benadering van mogelijke investeringen in infrastructuur schematisch weergegeven.

Figuur 1 De marktoptiek bij investeringen in infrastructuur



Voor private investeringen in infrastructuur is het noodzakelijk dat er na realisatie van het project een **cash-flow** ontstaat die groot genoeg is om binnen afzienbare termijn (15 - 30 jaar) de investering inclusief het gewenste rendement terug te verdienen. De cash-flow kan enerzijds worden gerealiseerd door de gebruikers van de infrastructurele verbinding te laten

betalen voor het gebruik. Voor weginfrastructuur kan tolheffing op individuele verbindingen dit mogelijk maken. Anderzijds kan cash-flow worden gegenereerd uit de meerwaarde (in onroerend goed) die ontstaat op locaties die door de betreffende infrastructuur worden ontsloten. De inzet van het Rijk op private investeringen in de HSL-Zuid is grotendeels gebaseerd op de laatstgenoemde mogelijkheid. Het Rijk verwacht dat op de diverse HSL-stations dusdanige (onroerend goed) opbrengsten kunnen worden gegenereerd, dat private partijen in ruil voor het recht op vastgoedontwikkeling in deze gebieden bereid zijn te investeren in de aanleg van de spoorverbinding. De private sector schat de opbrengsten van de ontwikkeling van deze locaties lager in dan het Rijk en zet daarom vraagtekens bij het door het Rijk genoemde bedrag van f 1,8 miljard dat de private sector zou moeten investeren in de HSL-Zuid.

Tenslotte zijn ook overheidsbijdragen (Rijk, lagere overheden) mogelijk om de door private partijen verlangde cash flow op het gewenste niveau te brengen. Realisatie van infrastructurele projecten volledig op basis van private investeringen is in het algemeen niet haalbaar. Investeringen in infrastructuur hebben veelal een (bedrijfseconomisch) onrendabele top: maatschappelijke en/of macro-economische opbrengsten die niet tot uitdrukking komen in een concrete cash flow. Kortom, het gaat om joint ventures tussen de publieke en private sector.

Behalve de omvang van de cash-flow zijn ook de **risico's omtrent het ontstaan van de cash-flow** bepalend in de investeringsbeslissing van private partijen. De 'zekerheid' over het te behalen rendement neemt toe naarmate de overzichtelijkheid van het project zelf toeneemt en de mogelijke toekomstige risico's beter kunnen worden ingeschat. Een eenduidige projectdefinitie, een gedegen (gezamenlijke) risico-analyse en een 'bindende' constructie voor de samenwerking (contractueel, privaatrechtelijke organisatie) vormen voor private partijen de minimale voorwaarden om een investeringsbeslissing te kunnen nemen. De privaatrechtelijke constructie maakt het mogelijk bindende afspraken te maken met de publieke partners, waardoor de onzekerheden die samenhangen met veranderingen in de politieke verhoudingen beheersbaar worden gemaakt.

Het zoeken naar samenwerking en private investeerders mag in geen geval leiden tot vertraging van de realisatie van infrastructurele projecten. Als zich tijdens de voorbereidingsfase teveel obstakels voordoen om te komen tot concrete afspraken tussen publieke en private investeerders, moet tijdig het besluit worden genomen het zoeken naar samenwerking (tijdelijk) op te schorten, zodat de realisatie van het project niet in het geding komt. Het Rijk kan er daarbij voor kiezen het project in eerste instantie volledig publiek te financieren, maar tegelijkertijd de mogelijkheden voor private investeringen (na realisatie) open te houden. Dit kan concreet worden vormgegeven door **een verhandelbaar 'vehikel'** te creëren. Voor de realisatie van de Westerscheldetunnel is dit gerealiseerd door een NV op te richten. Voorafgaand aan de bouw van de tunnel konden publieke en private investeerders het niet eens worden over financiële samenwerking. Door de NV-structuur is de mogelijkheid voor private investeringen echter opgehouden.

Vanuit de marktoptiek lenen ingewikkelde projecten met een beperkt zicht op rendement zich minder voor private exploitatie dan overzichtelijke projecten die een aanwijsbare cash-flow genereren. Bij onvoldoende zicht op private investeringen in de voorbereidingsfase kan het Rijk vertraging van de realisatie voorkomen door in eerste instantie de investering volledig uit publieke middelen te financieren. Tegelijkertijd kunnen de mogelijkheden voor private investeringen op termijn open worden gehouden door een 'verhandelbaar vehikel' te creëren.

Om diverse redenen is het integrale project **HSL-Zuid**, zoals het thans wordt 'aangeboden', erg ingewikkeld en is het zicht op bedrijfseconomisch rendement vooralsnog beperkt. Het integrale project is daarom minder aantrekkelijk voor private investeerders:

- ***Er is laat ingezet op samenwerking.*** De Rijksoverheid heeft alle planvorming in eigen beheer gedaan en is pas aan het eind van het voorbereidingsproces actief gaan inzetten op publiek-private samenwerking. De ruimte voor private partijen om veranderingen in de opzet van het project aan te brengen is hierdoor beperkt.
- ***Het project is ingewikkeld.*** De tender omvat het ontwerp, de realisatie en de exploitatie van de spoorlijn en vastgoedontwikkeling op de stationslocaties. De brede scope van het project maakt het ingewikkeld (veel partijen, uiteenlopende disciplines, veel risico's). De complexiteit van het project wordt vergroot doordat de Rijksoverheid geen eenduidige projectdefinitie heeft gemaakt alvorens de private sector te benaderen voor samenwerking. Moet het project integraal in een publiek-privaat samenwerkingsverband worden gerealiseerd, welke eisen worden gesteld aan de exploitatie van de lijn, om hoeveel vierkante meter te ontwikkelen vastgoed gaat het?
- ***Het te behalen bedrijfseconomisch rendement voor de private sector wordt overschat.*** De gedachte dat er een basis is voor een forse private investering (f 1,8 miljard) is gebaseerd op de hoge rendementen die behaald zouden kunnen worden met gebiedsontwikkeling rondom de HSL-stations. Daarbij spelen de grondexploitatie en de exploitatie van het vastgoed een rol. Grondexploitatie is in Nederland echter vrijwel nooit rendabel (kosten bouwrijp maken, ontsluitende infrastructuur, e.d. wegen niet op tegen grondprijs). Dit betekent dat de winst moet worden behaald op de exploitatie van het vastgoed. De winst wordt gegenereerd uit het upper potential dat op termijn kan ontstaan: stijgende huurprijzen als gevolg van in kwaliteit toenemende bereikbaarheid. Afroning van de winsten uit het upper potential is echter ingewikkeld. Het vergt uitgebreide contracten met (veel) betrokken partijen, waarin zoveel mogelijk risico's voor een geringere stijging van de huurprijzen worden afgedekt.
Een 'eenvoudigere' wijze voor het afronen van het toekomstige upper potential is het verrekenen van de mogelijke toekomstige winsten in een hogere grondprijs. Daarbij is het denkbaar dat de grond en mogelijk ook de bouwvergunning wordt 'geveild' en verkocht aan de hoogste bidder (vergelijkbaar met de recente veiling van frequenties voor mobile telefonie). Gezien de risico's die gepaard gaan met binnenstedelijke gebieds-

ontwikkeling is de marge echter beperkt. Als de grondprijs te hoog wordt zien private partijen af van ontwikkeling van de locaties. In het Verenigd Koninkrijk wordt het upper potential op vastgoedontwikkeling afgeroomd door bij aanvang van de projecten een maximaal te behalen winst, een normwinst, af te spreken. Als de daadwerkelijke winst gedurende de exploitatiefase boven de normwinst uitgroeit, wordt de 'overwinst' afgedragen aan de publieke partners. Afgezien van de nadelen van deze constructie (beperking ondernemerschap door controle) is implementatie van normwinsten in Nederland niet mogelijk zonder ook de wettelijke en institutionele structuur van het Engelse Private Finance Initiative (PFI) over te nemen.

- **Rijksoverheid is gebonden aan reeds gemaakte afspraken en bestaande eigendomsverhoudingen.** Voor de engineering van de spoorlijn zijn reeds contracten afgesloten met een privaat consortium. Daarnaast is een groot deel van de gronden in de omgeving van de toekomstige HSL-stations in handen van de NS. De speelruimte voor de Rijksoverheid om concessies te verlenen in ruil voor private investeringen is dus beperkt.

De kansen op een publiek-private samenwerking voor de integrale realisatie van het project HSL-Zuid, inclusief een substantiële private investering, is gering. Dit neemt niet weg dat diverse onderdelen van het integrale project **wel interessant** zijn voor private investeringen. Opsplitsing van het totale project in een aantal overzichtelijke deelprojecten vergroot de kans op financiële participatie van de private sector. Daarnaast zou het Rijk er voor kunnen kiezen om, vergelijkbaar met de constructie voor de Westerscheldetunnel, de HSL-Zuid in eerste instantie volledig publiek te financieren en tegelijkertijd de mogelijkheid voor participatie door private investeerders (na realisatie) open te houden. Een deel van de Rijksinvesteringen (bijvoorbeeld in de exploitatie van de lijn) kan verhandelbaar worden gemaakt. Als er tijdens de exploitatie van de HST-verbinding waarde-ontwikkeling ontstaat (groeit aantal reizigers) zal de private sector belangstelling hebben voor overname van de Rijksaandelen. Op termijn kan de Rijksoverheid op deze wijze een deel van de aanvankelijke investeringen in de HSL-Zuid 'terugverdienen'.

4 De optiek van Rijk en politiek

De belangstelling van 'Den Haag' voor publiek-private samenwerking is groot. Diverse initiatieven worden genomen om samenwerking met de private sector te stimuleren. Het interdepartementale project 'Publiek-private samenwerking' richt zich onder leiding van het Ministerie van Financiën op de formulering van een integrale visie en het ontwikkelen van beleid, procesontwerp, instrumentarium en organisatorische vormgeving van de samenwerking. Tevens is onlangs door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Financiën de 'Stuurgroep Privatisering Infrastructuur' opgericht. De SPI heeft een advies- en toetsingsfunctie voor concrete voorstellen voor privatisering en zal binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een initiërende rol vervullen om de uitkomsten van het project 'publiek private samenwerking' nader uit te werken en in praktijk te brengen. Het Platform juicht die initiatieven toe, omdat beleidsontwikkeling, kennisaccumulatie en concrete PPS-projecten aan elkaar zijn gekoppeld.

Ondanks de veelbelovende initiatieven die zijn genomen om publiek-private samenwerking te stimuleren, bestaan er bij het Rijk en de Politiek vier misverstanden over financiële participatie van private partijen. Deze misverstanden werken het ontstaan van samenwerkingsverbanden tegen.

Misverstand 1 Private sector heeft belang bij goede bereikbaarheid en is daarom alleen al bereid tot substantiële investeringen in infrastructuur

Infrastructuur, met name weginfrastructuur, is in Nederland een vrijwel volledig collectief goed. Kenmerkend voor collectieve goederen is dat niemand uitgesloten kan/mag worden van gebruik. Dit betekent dat de aanleg van infrastructurele verbindingen 'per definitie' een overheidstaak is. Investeringen in infrastructuur hebben een maatschappelijke meerwaarde, maar deze meerwaarde vertaalt zich thans niet in concrete financiële opbrengsten.

Bij publieke partijen bestaat het misverstand dat de private sector alleen al vanwege het belang van een goede bereikbaarheid bereid is substantieel te investeren in infrastructuur. Anders dan de publieke sectoren, beoordeelt de private sector investeringen echter in de eerste plaats op het bedrijfseconomisch rendement. Private partijen hebben en nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar dragen primair verantwoordelijkheid voor de continuïteit van hun onderneming. Bij investeringen staat het bedrijfseconomisch resultaat daarom voorop. Als er onvoldoende zicht is op bedrijfseconomisch rendement, investeert de private sector niet.

Private partijen investeren alleen in infrastructuur als de investering bedrijfseconomisch rendabel is. Publieke partijen mogen niet van de private sector verwachten dat zij onder het marktrendement in infrastructurele projecten investeert.

Misverstand 2 *Private investeringen zijn duurder dan publieke financiering*

De rijksoverheid betaalt op de kapitaalmarkt een lagere rente dan welke private partij dan ook. De reden daarvoor is dat aan een lening aan het Rijk geringe risico's zijn verborgen: de overheid zal altijd blijven bestaan en op termijn dus altijd aflossen. De redenering van velen is dat door het renteverskil tussen leningen door de Rijksoverheid en leningen door de private sector, private investeringen altijd duurder zijn dan financiering door de Rijksoverheid.

Een door publieke partijen vaak aangehaald voorbeeld om deze redenering te illustreren betreft de private investering in de Noordtunnel en de Wijkertunnel. De financieringskosten voor beide tunnels (rente) zijn inderdaad hoger dan bij volledig publieke financiering. Dit komt enerzijds door de hogere rente die moet worden betaald. Anderzijds kan de hogere prijs worden verklaard uit het 'in rekening brengen' van de risico's die aan de projecten zijn verbonden. De publieke sector definieert en verdisconteert risico's in het algemeen niet aan het begin van een project, maar incasseert ze (als ze zich in de loop van de realisatie- en/of exploitatiefase voordoen, hetgeen vrijwel altijd het geval is) als 'tegenvallers'.

Met de realisatie van de tunnels zijn echter meer kosten gemoeid dan alleen de financieringskosten. Om een adequate vergelijking te kunnen maken tussen volledig publieke financiering van de tunnels en private (mede)investering moeten alle kosten in beschouwing worden genomen. Naast meerkosten leveren private investeringen, als onderdeel van een bredere publiek-private samenwerking, ook (efficiency) voordelen op:

- lagere maatschappelijke kosten (bijvoorbeeld filekosten): projecten die in publiek-private samenwerking zijn gerealiseerd, zouden zonder samenwerking later of mogelijk helemaal niet zijn gerealiseerd;
- mede door tijdige inschatting van de risico's kunnen projecten zonder overschrijding van de vooraf geraamde bouwkosten worden gerealiseerd;
- efficiënte werkwijze private sector maakt realisatie binnen de vooraf geraamde bouwtijd mogelijk ;
- door private organisatie heeft het Rijk minder overheadkosten.

Samengevat, een private investering sec is vaak duurder dan publieke financiering, omdat private partijen een hogere rente betalen op de kapitaalmarkt en de risico's die aan het project zijn verbonden tijdig proberen in te schatten, te minimaliseren en financieel af te dekken. Private investeringen moeten echter worden beschouwd als onderdeel van een bredere publiek-private samenwerking, waarbij meerdere kostencategorieën een rol spelen dan alleen de financieringskosten.

Publiek-private samenwerking voor de realisatie van infrastructurele projecten is niet per definitie duurder dan volledig publieke realisatie. De financieringskosten van private investeringen zijn hoger. Als echter alle kosten die zijn gemoeid met de realisatie van infrastructurele projecten in de vergelijking worden betrokken, blijkt dat publiek private samenwerking per saldo tot efficiencyvoordelen kan leiden.

Misverstand 3 *Private partijen zijn uit op 'oneigenlijke' hoge winsten*

Eenzijds nodigt het Rijk de private sector uit te investeren in infrastructuur. Anderzijds wordt een overheersend defensieve houding van publieke partijen geconstateerd als reactie op concrete voorstellen uit de private sector voor financiële participatie in publiek-private samenwerkingsverbanden. De misvatting dat de private sector uit is op 'oneigenlijk' hoge winsten tegen zo laag mogelijk risico's is hier mogelijk debet aan.

Uiteraard streeft de private sector naar het realiseren van een zo hoog mogelijk rendement en zullen geen risico's worden genomen die door een andere partij (overheid, verzekeraar) kunnen worden gedragen. Private partijen hebben echter ook belang bij het realiseren van omzet. Bovendien, bij openbare aanbesteding van infrastructurele werken dingen private partijen in concurrentie om de uitvoering van de werkzaamheden. Gezien deze **concurrerende omgeving** waarin private partijen opereren kan de winstmarge slechts in beperkte mate autonoom worden bepaald. Een te hoge winstmarge betekent een te hoge kostprijs en een grote kans op het verliezen van de aanbesteding.

Naast de concurrerende omgeving kan ook de **duur van het publiek-private samenwerkingsverband** een rol spelen in het voorkomen van 'oneigenlijke' winsten door private partijen. Bij aanvang van de samenwerking kan bijvoorbeeld een flexibele termijn voor de samenwerking worden afgesproken. De daadwerkelijke duur kan daarbij afhankelijk worden gesteld van het moment waarop de private partij haar investering met het beoogde heeft terugverdiend.

Private partijen investeren alleen in rendabele projecten/projectonderdelen. Onderscheid moet echter worden gemaakt tussen het behalen van een **voldoende** rendement op private investeringen en het maken van 'oneigenlijk' hoge winsten.

De private sector streeft naar het realiseren van een zo hoog mogelijke rendement op investeringen en neemt geen risico's die door een andere partijen (overheid, verzekeraar) kunnen worden gedragen. Gezien de concurrerende omgeving waarin private partijen opereren is er in de praktijk echter geen sprake van 'oneigenlijk' hoge winsten. Bovendien is voor de private sector ook de noodzaak van voldoende omzet (continuïteit) van belang.

Misverstand 4 *Private investeringen vormen dé oplossing voor de budgetproblemen van het Rijk*

De Rijksoverheid ziet zich geconfronteerd met een forse investeringsopgave voor infrastructuur in de komende jaren. Vooral de mega-projecten (Betuweroute, HSL-Zuid en Schiphol) drukken zwaar op de begroting. Tijdige realisatie van alle geplande projecten is niet mogelijk binnen het huidige budget. De rijksoverheid zal het budget voor investeringen in infrastructuur moeten verruimen om het gewenste tempo van economische ontwikkeling ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het lijkt echter alsof sommigen de oplossing voor de budgetproblemen reeds hebben gevonden: de private sector vult het 'gat' wel op. Het is een misverstand te veronderstellen dat de private sector het totale tekort aan financiële middelen zonder meer kan compenseren:

- ***Private partijen zullen alleen financieel willen participeren in de realisatie van infrastructurale projecten als zij ook daadwerkelijk bij de projecten worden betrokken.*** Thans heeft het Rijk de planontwikkeling en zeggenschap van de meeste projecten volledig in eigen handen. De mogelijkheden voor de private sector de uitvoering van de projecten te beïnvloeden en het zicht op bedrijfseconomisch rendement te verhogen (lagere kosten, betere aansluiting marktwensen) zijn daardoor beperkt. Om daadwerkelijk te kunnen profiteren van de (financiële) inbreng van de private sector zal het Rijk vanaf het begin van de planvorming voor projecten actief moeten zoeken naar samenwerking. Omdat de komende jaren vooral projecten aan de orde zijn die reeds in een vergevorderd stadium van voorbereiding verkeren, mag op korte termijn 'slechts' een beperkte extra financiële ruimte voor infrastructuur worden verwacht als gevolg van private investeringen.
- ***Ook bij een maximale publiek-private samenwerking voor de realisatie van infrastructurale projecten mag de financiële inbreng van de private sector niet worden overschat.*** Private partijen investeren alleen in de rendabele delen van infrastructurale projecten. Gezien het grotendeels collectieve karakter van infrastructuur en de relatief grote risico's bij investeringen in infrastructuur is er in het algemeen per project 'slechts' een deel dat in aanmerking komt voor private investeringen. Deze delen zijn gezamenlijk niet groot genoeg om het totale tekort aan Rijksmiddelen voor infrastructuur te compenseren.

Als de Rijksoverheid zich inspant om op grotere schaal samen te werken met de private sector, bieden private investeringen in infrastructuur mogelijkheden een deel van de extra investeringsopgave voor infrastructuur op te vangen. Daarmee komt een snellere realisering van de gehele extra opgave in zicht. Het Rijk zal echter ook zelf extra middelen moeten vrijmaken voor investeringen in infrastructuur.

5 *Wegen naar een succesvolle samenwerking*

Private investeringen in infrastructuur zullen alleen van de grond komen, als op grotere schaal aan de voorwaarden voor publiek-private samenwerking wordt voldaan. Er zijn, naast de misverstanden bij het Rijk en de politiek, vier knelpunten die het ontstaan van meer succesvolle samenwerkingsverbanden in de weg staan. Door deze knelpunten weg te nemen worden de wegen naar succesvolle samenwerking geëffend:

- A Geef het gebruik van weginfrastructuur selectief een directe prijs
- B Maak projecten minder ingewikkeld
- C Organiseer de Rijksoverheid meer als 'inkoper van diensten'
- D IJver voor aanpassing van de Europese regelgeving voor aanbesteding

Oplossen van de knelpunten is een voorwaarde voor een substantiële toename de private investeringen in infrastructuur.

A Geef het gebruik van weginfrastructuur selectief een directe prijs

Private investeringen in infrastructuur vergen het ontstaan van een cash flow. Eén van de mogelijkheden daarvoor is 'road pricing', het gebruik van weginfrastructuur direct in rekening brengen bij de weggebruikers. Tot nog toe is dat niet gebeurd, mede omdat efficiënte technische mogelijkheden daartoe ontbraken. Desondanks hangt er aan automobilititeit een fors (indirect) prijskaartje. In totaal heeft alleen het Rijk in 1997 al een bedrag van ruim f 22 miljard ontvangen uit het wegverkeer. Ondanks dit aanzienlijke bedrag moet worden geconstateerd dat het gebruik van de weginfrastructuur in Nederland geen directe prijs heeft. Door éénmalig motorrijtuigenbelasting te betalen kan 'onbeperkt' (afgezien van variabilisatie van een deel van de heffing via accijns op brandstof) gebruik worden gemaakt van het gehele wegennet. De consequentie hiervan is dat investeringen in weginfrastructuur geen cash-flow genereren en dus 'per definitie' niet aantrekkelijk zijn voor private investeerders. Om de private investeringen in de Noordtunnel en de Wijkertunnel mogelijk te maken is dit opgelost door een 'schaduw tol' - gekoppeld aan het gebruik, maar collectief betaald uit de motorrijtuigenbelasting in plaats van door de individuele gebruikers - te heffen.

Het daadwerkelijk in rekening brengen van tol aan de individuele weggebruikers op een aantal afzonderlijke verbindingen biedt echter meer perspectief op meerwaarde door private investeringen in weginfrastructuur dan het verrekenen van een 'schaduw tol'. ***In ruil voor de tol kan namelijk een hogere kwaliteit aan de weggebruikers worden geboden: een congestie-vrije afwikkeling van het verkeer. Voorwaarde daarbij is dat de weggebruiker de keuze heeft tussen een verbinding met en een verbinding zonder tolheffing.*** Door afgescheiden 'paylanes' te realiseren op bestaande verbindingen kan dit worden gerealiseerd. Bij 'schaduw tol' kan de hogere kwaliteit niet worden gegarandeerd,

omdat weggebruikers niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik van de betreffende verbinding. Bij daadwerkelijke tol wordt weliswaar niemand uitgesloten van het gebruik van de verbinding, maar leidt het prijsmechanisme tot een 'natuurlijke' selectie van weggebruikers, die wel en niet willen betalen voor een hogere kwaliteit. Schaduw tol heeft daarentegen geen **regulerende werking**.

In het algemeen reageert het bedrijfsleven zeer terughoudend op ideeën voor tolheffing. Het gevoel bestaat dat twee keer betaald moet worden voor infrastructuur: als belastingbetaler en via de tol. In het systeem van 'roadpricing' ziet het bedrijfsleven alleen voordelen als de bereikbaarheid aantoonbaar en sneller verbetert, de weggebruiker uitdrukkelijk een keuzemogelijkheid wordt gelaten en het systeem internationaal compatibel is. **Het concept voor tolheffing op 'paylanes' onderscheidt zich in positieve zin van de huidige plannen voor een generiek systeem van rekeningrijden in de Randstad. Weggebruikers hebben de keus wel of niet te betalen en voor de betaalde prijs wordt een zichtbaar hogere kwaliteit 'dienstverlening' verkregen.**

Het belangrijkste obstakel voor realisatie van het paylane-concept betreft niet zozeer de wijze waarop de tol moet worden geheven (voldoende elektronische mogelijkheden), maar de ruimtelijke inpassing van afgescheiden paylanes in bestaande hoofdwegen. Met name het doortrekken van betaalstroken tot in de stedelijke gebieden is fysiek problematisch. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat op diverse trajecten van het hoofdwegennet betaalstroken kunnen worden ingepast in reeds voorziene uitbreidingen (DHV, 1997).

De oplossing voor het knelpunt dat het gebruik van weginfrastructuur geen cash-flow genereert is relatief eenvoudig: stop met de planvorming voor rekening rijden en creëer in plaats daarvan mogelijkheden voor tolheffing op afzonderlijke paylanes.

B Maak projecten minder ingewikkeld

De scope van infrastructurele projecten is vanwege de aard van de problematiek in het algemeen relatief breed. Projecten vormen een onderdeel van een compleet netwerk van verbindingen, hebben externe effecten op omwonenden en het milieu en vergen daarom een integrale aanpak. Als gevolg van de integrale aanpak vertroebelt echter het zicht op de mogelijke rentabiliteit van (onderdelen van) het project. Met het zicht op mogelijke rendabele onderdelen van het project verdwijnt ook het zicht op private investeringen.

De integrale aanpak van infrastructurele projecten staat niet ter discussie. Binnen de integrale aanpak is het echter mogelijk te zoeken naar een minder complexe projectdefinitie die is toegespitst op die delen van het project die cash-flow genereren. Het voorbeeld voor de Tweede Maasvlakte illustreert deze werkwijze.

De totale kosten voor de realisatie van de **Tweede Maasvlakte** zijn aanzienlijk hoger dan de cash-flow die gegenereerd kan worden (verkoop van de grond) en de discussies over nut en noodzaak, totale omvang, locatie en natuurontwikkeling zijn nog niet uitgekristalliseerd. De conclusie lijkt snel te trekken: private investeringen in de Maasvlakte II zijn niet haalbaar. Deze conclusie hoeft echter (nog) niet te worden getrokken. Door binnen de integrale aanpak van het project een aparte projectdefinitie te maken gericht op de rendabele delen van het project kunnen mogelijkheden worden gecreëerd voor private investeringen:

- onrendabele delen (dam, natuurontwikkeling, inrichting terrein met insteekhavens e.d.) buiten investeringsdefinitie laten;
- zoeken naar combinaties met rendabele investeringen elders (inbreiden in bestaand havengebied waar hogere grondprijzen worden gerealiseerd, gebiedsontwikkeling in Moerdijk tegen relatief lage kosten).

De kans op private investeringen in relatief complexe infrastructurele projecten kan derhalve worden vergroot door het inzicht in de rendabele en onrendabele delen van de projecten te vergroten. Zelfs projecten die als geheel verre van rendabel zijn kunnen op deze wijze aantrekkelijk worden gemaakt voor private investeerders.

C Organiseer de Rijksoverheid meer als ‘inkoper van diensten’

De misverstanden die bij overheden en politieke partijen leven over private investeringen in infrastructuur werken het ontstaan van publiek-private samenwerkingsverbanden weliswaar tegen, maar vormen geen structurele belemmering voor private investeringen in infrastructuur. ***Door een verandering van de mindset in een positieve, open benadering van de private sector kunnen de belemmeringen op korte termijn worden omgezet in een stimulans voor meer private betrokkenheid bij de realisatie van infrastructurele werken.*** De ervaringen die in het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan met het Private Finance Initiative (PFI) ondersteunen deze stelling.

Er zijn echter ook meer structurele belemmeringen in de organisatie van de Rijksoverheid die meer succesvolle samenwerking tussen publieke en private partijen in de weg staan:

- ***De positie van Rijkswaterstaat.*** Het ontwerpen, realiseren en beheren van infrastructuur is van oudsher de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Ondanks de toenemende mate waarin werk wordt uitbesteed, houdt Rijkswaterstaat nog te veel werkzaamheden in eigen hand om optimaal te kunnen profiteren van de inbreng van de private sector. Rijkswaterstaat kan nog meer als regisseur/inkoper opereren, waarbij een deel van de werkzaamheden in eigen beheer moet worden uitgevoerd om de expertise van de dienst op peil te houden. Er zou niet alleen méér kunnen worden uitbesteed, het uitbesteden kan ook béter worden georganiseerd.

In de eerste plaats kunnen de functionele (output) eisen, die bij uitbesteding worden gesteld tot een minimum worden beperkt. Alleen dan kan daadwerkelijk worden geprofiëerd van de creativiteit en efficiency van de private sector. Het werk dat thans door Rijkswaterstaat wordt uitbesteed wordt aan een veelheid van voorwaarden en regelingen onderworpen. Daarbij wordt niet alleen de verwachte output vastgelegd, maar worden ook eisen gesteld aan de input van de private partners. Er is sprake van te uitgebreide bestekken. Voor de private sector betekent dit dat slechts beperkte invloed kan worden uitgeoefend op het ontwerp en de realisatie (en daarmee ook op de rentabiliteit in de exploitatiefase) van projecten.

Daarnaast wordt bij het aanbesteden van werk soms een groot aantal partijen uitgenodigd te offren. Om een gedegen voorstel te kunnen maken moet alle meedingende partijen forse kosten maken. Door eerst een pré-selectie te maken (bijvoorbeeld op basis van schetsmatige voorstellen) en vervolgens een beperkt aantal partijen uit te nodigen een uitgewerkt voorstel te maken, kan tegen lagere kosten dezelfde kwaliteit worden verkregen.

- **De verdeelde zeggenschap over infrastructuur.** In de voor private partijen ideale situatie is sprake van één aanspreekpunt binnen de Rijksoverheid waarmee zaken kan worden gedaan. De zeggenschap over infrastructurele projecten is in deze situatie geconcentreerd bij hetzelfde aanspreekpunt. Thans komen beslissingen over projecten vaak langzaam tot stand, omdat de zeggenschap is verdeeld over de diverse betrokken ministeries. Binnen de private sector bestaat het besef dat in de Nederlandse politieke verhoudingen geen sprake kan zijn van een concentratie van de zeggenschap over infrastructuur bij één minister. Desondanks moet het mogelijk zijn een situatie te creëren waarin het Ministerie van Verkeer en Waterstaat meer zeggenschap heeft over de 'kale' infrastructuur en het Ministerie van VROM 'alleen' invloed heeft op de ruimtelijke inpassing van het project voorzover dit past binnen het daarvoor gereserveerde deel van de totale investering.

Naast de verdeelde zeggenschap binnen de Rijksoverheid vormt ook de verdeling van zeggenschap tussen de verschillende overheidslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) een belemmerende factor. Het 'ontstaan' van publiek-private samenwerkingsverbanden wordt vereenvoudigd als namens de gehele overheid één onderhandelingspartner aan tafel zit die bevoegd is tot het aangaan van concrete afspraken.

- **Trage voorbereiding van en besluitvorming over infrastructurele projecten.** In Nederland duurt het gemiddeld zeventien jaar voordat serieuze ideeën voor investeringen in de infrastructuur daadwerkelijk worden gerealiseerd. Met de duur van de voorbereiding en besluitvorming nemen ook de risico's voor private investeerders toe om vroegtijdig afspraken te maken met de publieke partners. De **voorbereiding** duurt vaak lang doordat de diverse betrokken ministeries moeilijk tot consensus kunnen komen over de noodzaak en vorm van projecten. Deze **pré-planfase** zou aanmerkelijk kunnen worden ingekort door niet langer 'krampachtig' te zoeken naar consensus, die veelal toch niet ontstaat. Het is efficiënter de discussie direct te focussen

op de meningsverschillen en afspraken te maken over de wijze waarop deze meningsverschillen gedurende de verdere planvorming aan bod zullen komen.

De **besluitvorming** over met name grote projecten duurt vaak lang doordat gedetailleerde standaardprocedures moeten worden doorlopen. De betrokken partijen zijn niet gecommiteerd aan de 'spelregels', waardoor veelal stagnerende conflictsituaties optreden. Grontmij en Van de Bunt stellen in een recent afgerond advies voor, in plaats van de standaard wettelijke procedures de betrokken partijen per project ruimte te bieden voor het opstellen van een **maatwerk-aanpak**. Om dat mogelijk te maken moet de huidige regelgeving worden gestroomlijnd, dan wel worden vervangen door een kaderwet voor grote projecten als minimaal wettelijk kader. Als de betrokken partijen gecommiteerd zijn aan de spelregels (die zij zelf hebben opgesteld) zullen minder bezwaar- en beroepsprocedures worden gevoerd, zullen gemeenten bereid zijn bestemmingsplanprocedures sneller uit te voeren en zullen onteigeningsprocedures minder tijd vergen. Om te voorkomen dat bij het 'mislukken' van de maatwerk-aanpak alsnog veel tijdrovende procedures moeten worden gevoerd, zou één moment kunnen worden aangewezen waarop burgers bezwaar kunnen maken tegen de voorgestelde plannen. Thans zijn er vaak meerdere momenten waarop dezelfde partijen bezwaar kunnen aantekenen. Daarnaast kan een zwaardere aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk de vertraging beperken die ontstaat door niet optimaal meewerkende lagere overheden.

De private sector onderkent dat de organisatie van de publieke sector op andere beginselen is gebaseerd dan de organisatie van haar eigen sector. Desondanks zou het Rijk zich meer moeten opstellen als 'inkoper van infrastructurele diensten' en een meer op private leest geschoeide organisatie moeten nastreven. Hieraan kan onder meer invulling worden gegeven door de voorbereidings- en besluitvormingsprocedures te versnellen en één aanspreekpunt/onderhandelingspartner aan te stellen voor het maken van afspraken in publiek-private samenwerkingsverbanden.

D Europese regelgeving

De grootste efficiencywinst door publiek-private samenwerking kan worden behaald in de eerste fase van planvorming. Als alle opties binnen het project nog open zijn is er voor de samenwerkende partners veel speelruimte om tot een optimale verhouding tussen het gewenste resultaat en de daarvoor benodigde kosten te komen. Naarmate het project (op papier) vaste vormen aanneemt neemt deze speelruimte sterk af. Als het ontwerp van het project vast ligt, zijn de mogelijkheden voor het behalen van efficiencywinsten nog minimaal. ***De Europese regelgeving voor de aanbesteding van (infrastructurele) werken vormt echter een aanzienlijke belemmering voor een vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij de planvorming.***

Het gaat om de volgende richtlijnen:

- de uitvoering van werken vanaf 5 miljoen ecu (ongeveer 11 miljoen gulden) moet openbaar worden aanbesteed. In de praktijk gaat het dus om alle infrastructurele werken;
- het ontwerp van het aan te besteden werk moet vastliggen;
- marktpartijen die over voorkennis beschikken, bijvoorbeeld door betrokken te zijn geweest in de ontwerp-fase, mogen niet meedingen voor de uitvoering;
- de richtlijnen gelden voor overheden, samenwerkingsverbanden van overheden, bedrijven/instellingen die voor meer dan 50% door een overheid worden gefinancierd en bedrijven/instellingen waarvan een overheid het bestuur benoemt.

Gezien deze richtlijnen zijn bij de 'bouw' van infrastructurele werken betrokken private partijen terughoudend in het meedenken tijdens de planvorming van een project. Indien deze partijen dat wel doen beschikken zij over voorkennis en kunnen vervolgens niet meedingen naar de gunning van de uitvoering van het project. Een mogelijke oplossing voor het 'voorkennis-probleem' zou zijn het ontwerp en de uitvoering van het project als één pakket uit te besteden. De voorwaarde dat het ontwerp van het aan te besteden werk moet vastliggen, maakt een dergelijke constructie echter onmogelijk.

Zouden Nederlandse overheden al overwegen de Europese richtlijnen in het voordeel van private samenwerkingspartners 'op te rekken' (hetgeen, afwijkend van de vermoedelijke opstelling van enkele andere lidstaten van de EU, niet het geval is), dan doet de (terecht) grote 'maatschappelijke controle' op de naleving van de richtlijnen de overheden besluiten deze overwegingen niet in de praktijk te brengen. ***Om de meerwaarde van publiek-private samenwerking voor de realisatie van infrastructuur optimaal te kunnen benutten, zullen de Europese richtlijnen voor aanbesteding dus moeten worden aangepast.*** De richtlijnen zijn ook niet bedoeld om samenwerking te belemmeren. De Europese Commissie heeft de nationale overheden juist aanbevolen voor de realisatie van verbindingen die onderdeel uitmaken van het Trans Europese Netwerk (TEN's) actief te zoeken naar samenwerking met de private sector.

Er zijn twee ***aanpassingen in de regelgeving*** mogelijk om de belemmerende werking weg te nemen:

- ***Publiek-private samenwerkingsverbanden waarbij de aanbestedende overheid feitelijk geen vrije keus heeft voor de keuze van de opdrachtnemer kunnen worden uitgesloten van openbare aanbesteding.*** Cruciaal daarbij is te omschrijven in welke gevallen sprake is van 'geen vrije keus'. Het Nederlandse EG-Beraad voor de Bouw heeft de Europese Commissie in november 1997 een voorstel gedaan voor aanpassing van de richtlijnen op dit punt. In het voorstel wordt 'het niet hebben van een vrije keus' gedefinieerd als een situatie waarin één bepaalde opdrachtnemer het werk moet uitvoeren, omdat het werk anders niet tot stand komt. Om daadwerkelijk een oplossing te vormen voor het geconstateerde probleem zal deze definitie moeten worden verruimd tot situaties waarin één bepaalde opdrachtnemer het werk moet uitvoeren, omdat het werk

anders niet tot stand komt, dan wel tegen aanwijsbaar hogere kosten. Hogere kosten kunnen ontstaan als tijd en reeds opgebouwde kennis verloren gaat doordat andere dan bij de planvorming betrokken private partijen moeten worden ingeschakeld.

- ***De restrictie opheffen dat partijen met voorkennis niet mogen meedingen naar de uitvoering van het werk.*** Projecten waarbij in de planfase private partijen zijn betrokken moeten nog steeds openbaar worden aanbesteed, maar de betrokken private partijen wordt de mogelijkheid geboden mee te dingen naar de uitvoering. Het hebben van voorkennis is geen garantie op het 'winnen' van de aanbesteding, maar versterkt wel de concurrentiepositie. Private partijen zijn bereid te investeren in de planfase van projecten (tegen een relatief geringe vergoeding) en tegelijkertijd de concurrentie aan te gaan voor het verkrijgen van de opdracht voor uitvoering. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de criteria voor de keuze van de opdrachtnemer inzichtelijk en onderbouwd worden toegepast. De criteria hebben zowel betrekking op de kostprijs, als op de kwaliteit van het aangeboden werk. Overheden zijn dan ook niet verplicht het goedkoopste voorstel te honoreren.

De belemmerende werking van de Europese richtlijnen voor publiek-private samenwerking kan worden weggenomen door in bepaalde situaties een uitzondering te maken op de verplichting tot openbare aanbesteding, dan wel partijen met 'voorkennis' de mogelijkheid te bieden mee te dingen in de openbare aanbesteding.

6 Pilotprojecten voor private investeringen in infrastructuur

De voorbeelden van private investeringen in infrastructuur zijn in Nederland op één hand te tellen. ***Het aanwijzen en uitvoeren van enkele pilotprojecten is een kansrijke aanpak om op korte termijn meer ervaring op te doen met publiek-private samenwerking voor de realisatie van infrastructurele projecten in het algemeen en private investeringen in deze projecten in het bijzonder.***

De pilotprojecten moeten relatief eenvoudig zijn, dat wil onder andere zeggen dat er een eenduidige projectdefinitie bestaat, er een redelijk zicht is op rendement en er sprake is van overzichtelijke risico's. Daarnaast zal de Rijksoverheid waar nodig een **'regel-arm klimaat'** moeten scheppen voor de deze projecten. Eventuele noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving om belemmeringen voor private investeringen weg te nemen, dan wel private investeringen mogelijk te maken (bijvoorbeeld voor de inning van tol door private partijen) zouden er niet toe mogen lijden dat de start van de pilotprojecten wordt vertraagd.

Zonder volledig te willen en kunnen zijn heeft het Platform vier concrete voorstellen voor pilotprojecten om ervaring op te doen met publiek-private samenwerking. Daarbij kunnen tevens middelen op de Rijksbegroting worden vrijgemaakt voor extra investeringen in infrastructuur:

- A Westerscheldetunnel
- B A4 Midden-Delfland
- C Busstrook/paylane op de A2
- D Railontsluiting VINEX-locaties

Gekozen is voor een project waarvoor reeds eerder is gezocht naar mogelijkheden voor private investeringen, maar vooralsnog volledig publiek gefinancierd wordt gerealiseerd (de Westerscheldetunnel), een project dat reeds in een vergevorderd stadium van planvorming verkeert, maar in een impasse is geraakt (A4 Midden-Delfland), een project dat zich in het begin van het planvormingsproces bevindt (busstrook/paylane A2) en een project dat in een nog nieuw te creëren omgeving kan worden gerealiseerd. Vanuit efficiency-oogpunt zijn twee van de drie projecten (A en B) reeds te ver gevorderd om door samenwerking met de private sector een grote meerwaarde te realiseren. Echter, doordat de projecten reeds zo ver zijn gevorderd zijn ze relatief eenvoudig en op zeer korte termijn op te pakken als pilot voor private investeringen. Het voorgestelde project op de A2 biedt ruimere mogelijkheden voor efficiencyvoordelen, maar vergt waarschijnlijk meer tijd voor nadere planvorming. Voor het VINEX voorstel bestaan ook nog ruime mogelijkheden.

De pilotprojecten zijn door het Platform nader uitgewerkt, waarbij tevens een indicatie is gegeven van de omvang van de mogelijke private investeringen. Vooruitlopend op de nadere uitwerking van de pilots, die gezamenlijk met de publieke partners zal moeten plaatsvin-

den, kunnen geen gedetailleerde financiële berekeningen worden gepresenteerd. De voorgestelde pilots moeten dan ook niet worden opgevat als een 'definitief aanbod', maar als een eerste voorstel voor concrete besprekingen tussen de betrokken publieke en private partijen.

Een belangrijke voorwaarde voor het op grotere schaal tot stand komen van private investeringen in infrastructuur is, dat het Rijk voor geschikte projecten (onder andere de vier pilotprojecten) ook daadwerkelijk samenwerking zoekt. Naarmate meer projecten volledig publiek worden gefinancierd - zonder eerst de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking te onderzoeken - neemt de totale financiële bijdrage aan infrastructuur, die vanuit de private sector mag worden verwacht, af.

De onderstaande pilotprojecten hebben tot de volgende conclusies geleid:

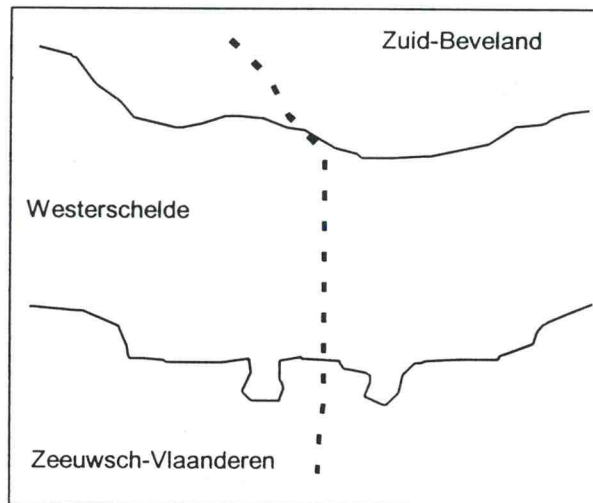
- ***Private, risicodragende investeringen vergen maatwerk per project;***
- ***Private investeringen (en exploitatie) leiden tot snellere realisatie van de betreffende infrastructuur tegen een optimale prijskwaliteitsverhouding.***
- ***Private investeringen betekenen niet dat de taak van de Rijksoverheid wordt verlicht, de budgetten van het Rijk voor infrastructuur moeten hoe dan ook worden verruimd om de verhoogde inspanning voor infrastructuur (gezamenlijk) te realiseren;***
- ***Private investeerders zien interessante mogelijkheden om cash-flow te genereren bij infrastructurele projecten (aanvullende dienstverlening, vastgoedontwikkeling).***
- ***Private betrokkenheid van begin af aan garandeert marktconforme projecten, waarbij risico's goed worden ingeschat (en niet als 'tegenvaller' door het Rijk worden betaald).***
- ***Hoogkwalitatieve openbare vervoerconcepten kunnen op de markt worden gezet.***

Pilot A Westerscheldetunnel

Voorstel : Private partijen investeren in (kopen) de overheids-NV voor realisatie van de Westerschelde oeververbinding.

Situatieschets : 27 juni 1996: besluit Tweede Kamer voor aanleg van een tunnel onder de Westerschelde tussen Zuid-Beveland en Zeeuwsch-Vlaanderen.

De tunnel wordt 6,6 kilometer lang, bevindt zich op het diepste punt 60 meter onder de waterspiegel, bestaat uit twee tunnelbuizen van elk 3,5 meter breed en kost ongeveer f 2 miljard (inclusief bijkomende werken en wegen).



Historie : 1986: consortium van aannemers doet voorstel voor vaste oeververbinding (brug, brug/tunnel of tunnel). Kosten f 600 tot f 700 miljoen. ABN en AMRO maken plan van aanpak voor financiering. Twee bronnen: vrijkomende rijksmiddelen door verdwijnen veerponten + tolheffing.

Begin jaren '90: interesse bij Rijksoverheid voor vaste oeververbinding. Na technische tender wordt gekozen voor geboorde tunnel met twee buizen. Kosten ca. f 1,7 miljard. Vervolgens tender voor investeerders. Nauwelijks reactie marktpartijen. Reden: (zeer) hoge verkeersscenario's van het Rijk worden door marktpartijen niet onderschreven.

Midden jaren '90: Rijk vraagt consortium van aannemers private financiering te organiseren. Voorstel ABN-AMRO komt weer ter tafel. Twee bronnen: pontgelden (Rijk) en tolgelden (privaat). Orde van grootte mogelijke private investering: f 300 miljoen. Consortium van aannemers verlangt dat Rijk groot deel van de risico's neemt (bodemgesteldheid, force majeure). Standpunt Rijk: we nemen de risico's, maar dan ook de totale investering.

Huidige situatie : Omdat op de Rijksbegroting geen budget beschikbaar is voor de aanleg van de tunnel hebben het Rijk (95% aandeelhouder) en de provincie Zeeland (5% aandeelhouder) een vennootschap opgericht: NV Westerscheldetunnel. De NV is verantwoordelijk voor de financiering, aanleg en exploitatie van de tunnel.

Financiering: lenen op kapitaalmarkt

Bijdragen in exploitatie:

- Jaarlijkse bijdrage Rijk van fl. 54 miljoen (i.p.v. rijksbijdrage veerdiensten Vlissingen-Breskens en Kruiningen-Perkpolder);
- Provinciale bijdrage van fl. 75 miljoen in NV en jaarlijks fl. 4 miljoen;
- Tolopbrengsten van gemiddeld fl. 11,75 per auto, dagelijks ongeveer 12.000 auto's door tunnel.

NV Westerscheldetunnel exploiteert de tunnel voor een periode van 30 jaar. Daarna overdracht aan Rijk.

Alternatief : • Verkoop van (een deel) van het overheidsaandeel in de NV Westerscheldetunnel of een licentie voor de exploitatie aan private investeerders, desgewenst in de vorm van een veiling;

- Jaarlijkse bijdragen rijk en provincie blijven gelijk;
- Er bestaat concrete belangstelling voor de NV Westerscheldetunnel bij zowel Nederlandse als buitenlandse investeerders

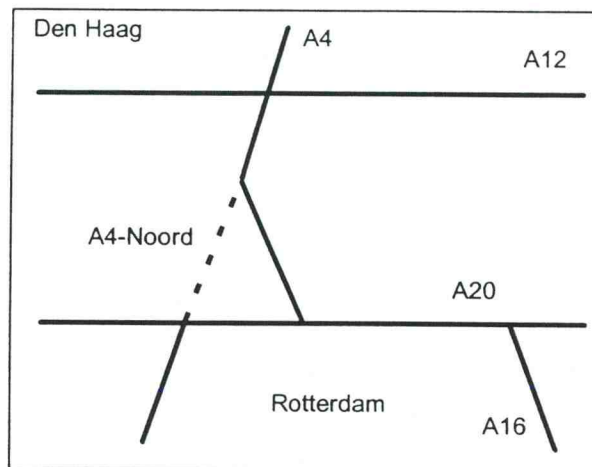
Meerwaarde : • Commerciële visie private sector benutten tijdens exploitatie:

- oog voor mogelijkheden maximaliseren tolopbrengsten (lagere tol, meer passages, hogere opbrengsten: evenwicht zoeken);
- flexibele termijn voor tolheffing: bij hogere tolopbrengsten, kortere periode van tolheffing en lagere totale bijdrage Rijksoverheid.

Pilot B A4 Midden-Delfland

Voorstel : Publiek-private samenwerking voor de realisatie van de A4 Midden-Delfland.

Situatieschets : Het project A4 Midden-Delfland (ook wel A4-Noord genoemd) betreft de aanleg van het ontbrekende deel van de A4 tussen knooppunt Ypenburg (bij Rijswijk) en knooppunt Kethelplein (Schiedam-Vlaardingen).



- Historie
- A4 vervult als hoofdtransport-as een slagaderfunctie voor de Nederlandse economie;
 - Toenemende intensiteit wegverkeer tussen Den Haag en Rotterdam vergt uitbreiding capaciteit;
 - A4-Noord vormt een belangrijke ontsluiting voor de toekomstige uitbreiding van de Beneluxtunnel;
 - Randvoorwaarde voor de aanleg van de A4 door Midden-Delfland is een aanvaardbare inpassing in het stedelijk gebied van Schiedam en Vlaardingen;
 - Een aanvaardbare inpassing betekent concreet: geen dijk, maar een bak of een tunnel en compensatie van de aantasting van de natuur in het doorsneden gebied;
 - Een tunnel kost ongeveer één miljard gulden, terwijl het Rijk f 420 miljoen heeft gereserveerd voor de A4-Noord;

- Huidige situatie
- De regio heeft samen met het bedrijfsleven een compromisvoorstel gedaan (U-polder met lichte kap, vastgoedontwikkeling en extra schermen); kosten fl. 560 miljoen;
 - Het Rijk heeft 'nog steeds' f 420 miljoen over voor realisatie van de A4-Noord;
 - De patstelling die thans bestaat gaat derhalve om een financieel gat van fl. 140 miljoen en de discussie over het behoud/de compensatie van de natuurwaarden in het gebied.
- Alternatief
- Publiek-private samenwerking door het Rijk, de regio en het bedrijfsleven voor realisatie van de 'compromisvariant';
 - Inzetten van private investeringen, opbrengsten uit weggebruik (tol) en opbrengsten uit dubbel grondgebruik voor de aanleg van de A4-Noord.
 - Een consortium² van Ballast Nedam, NBM Amstelland, Vermeer, Volker Stevin, ING, Rabo en Siemens is bereid aanleg te verzorgen van de 'compromisvariant' en het financiële gat van fl. 140 miljoen te dichten uit tolopbrengsten en vastgoedontwikkeling;
 - Flexibele exploitatietermijn: afspraken over maximale termijn (bijv. 20 jaar), daadwerkelijke termijn afhankelijk van hoogte van de opbrengsten.
 - Van het Rijk wordt verwacht dat zij tolheffing op de A4-Noord mogelijk maakt (regelgeving), enkele bindende afspraken met private partners aangaat over het behoud van de 'concurrentiepositie' van de A4-Noord en het reeds gereserveerde bedrag van fl. 420 miljoen investeert.
- Meerwaarde
- Spoedige oplossing voor een knelpunt met nationale urgentie;
 - Oplossing met breed regionaal draagvlak;
 - Binnen randvoorwaarden de meest marktconforme oplossing (optimale prijs - kwaliteit verhouding);
 - 'Prijs voor snelheid': door tolheffing op de A4-Noord (geen congestie) kan een substantiële reistijdwinst worden geboden ten opzichte van de alternatieve, tol-vrije route via de A13.

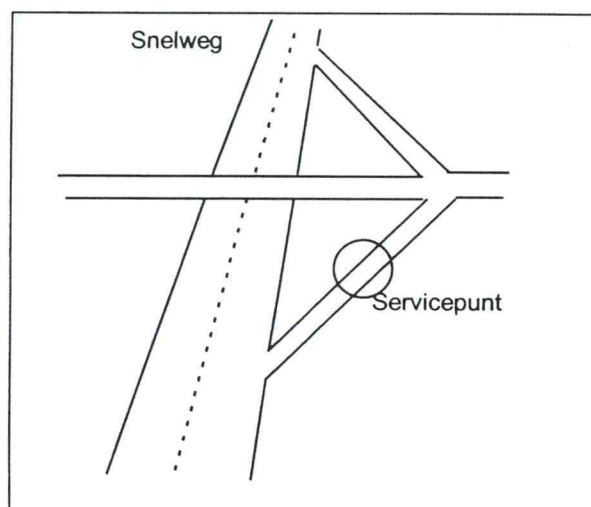
² In een openbare aanbesteding zullen ook andere private (buitenlandse) partijen meedingen, die (reeds) concrete belangstelling hebben (getoond) voor dit project.

Pilot C Busbaan/paylane op A2

- Voorstel : Publiek-private samenwerking voor de realisatie van een paylane op de A2 tussen Den Bosch en Amsterdam in combinatie met een nieuw concept voor openbaar vervoer over de weg.
- Situatieschets :
 - Rijksweg 2 verbindt Amsterdam, Utrecht, Den Bosch, Eindhoven, Maastricht en de tussenliggende gebieden met elkaar en sluit in België aan op het Europese hoofdwegennet;
 - Bij diverse knooppunten op het traject Amsterdam - Den Bosch ontstaan vrijwel dagelijks files, de bereikbaarheid van de Noordvleugel van de Randstad (inclusief Schiphol) staat onder druk;
 - Het intensieve woon-werkverkeer naar de werklocaties in de Randstad is de belangrijkste oorzaak van de congestieproblematiek.
- Historie :
 - Er zijn/worden studies uitgevoerd naar diverse verbeteringen van de A2, onder andere bruggen en verbreding traject Amsterdam-Utrecht;
- Huidige situatie :
 - Over een deel van de bestudeerde verbeteringen moet nog besluitvorming plaatsvinden.
- Alternatief :
 - Publiek-private samenwerking voor de realisatie van een betaalstrook op de A2 tussen Den Bosch en Amsterdam (passend binnen de huidige uitbreidingsplannen), bestemd voor een collectief vervoersysteem (bus) en individuele weggebruikers;
 - De Paylane heeft een beperkt aantal (drie) op- en afritten (thans 26) en kan door de hoogte van de tolheffing gegarandeerd congestievrij zijn;
 - Concept voor collectief vervoer voorziet in door-to-door vervoersdienst voor woon-werkverkeer tussen perifeer gelegen woon- en werkgebieden. Bussen rijden tijdens spits acht keer per uur tussen servicepunten nabij snelwegen. Voor- en na transport is vraagafhankelijk (taxi, shuttle). Op servicepunten worden uiteenlopende diensten aangeboden (parkeren, vergaderruimten, bankdiensten, boodschappenservice, etc.).
 - Vooruitlopend op realisatie paylane kan door tijdelijk gebruik van de vluchtstrook (waar nodig aangepast) het busvervoer reeds op korte termijn starten;

- Consortium³ VSN Groep, KPN, ING Groep en NBM Amstelland is bereid financiering, ontwerp, realisatie en onderhoud van specifieke deel servicepunten (vastgoed, etc.) en exploitatie collectieve vervoersdienst op zich te nemen;
- Door de inning van de tol aan (andere) private partners te gunnen kunnen private investeringen worden gegenereerd voor de aanleg van de paylane;
- Beide projectonderdelen (busvervoer en paylane) afzonderlijk in publiek-private samenwerking oppakken: project niet te ingewikkeld maken.

Concept voor servicepunten busvervoer



Meerwaarde

- Een daadwerkelijk marktconform, rendabel openbaar vervoeralternatief voor de auto: in eerste instantie op de A2, op termijn toepasbaar in de gehele Randstad;
- Private investering in een deel van de reeds geplande verbeteringen van de A2;
- Paylane-concept voorkomt dat verbeteringen van A2 op korte termijn teniet worden gedaan door groei autoverkeer, tolheffing heeft regulerende werking: hogere tol, minder verkeer op paylane, blijvende verbetering bereikbaarheid.

³ In een openbare aanbesteding zullen ook andere private (buitenlandse) partijen meedingen, zowel voor het collectief vervoer, als voor de paylanes.

Pilot D Railontsluiting VINEX-locaties

- Voorstel** : Private partijen investeren in railexploitatie van VINEX-wijken in combinatie met gebiedsontwikkeling rond nieuwe stations.
- Situatieschets** : In het kader van het VINEX-beleid worden de komende jaren een groot aantal nieuwe woonwijken gebouwd. Om de mobiliteit niet onnodig te laten groeien is het wenselijk dat deze locaties een goede railontsluiting krijgen, liefst vanaf de beginfase. Exploitatie van de verbindingen naar deze nieuwe locaties is echter lastig, omdat het typisch piekvervoer is ('s ochtends, 's avonds), terwijl anderzijds ook overdag een redelijke dienstregeling moet worden gerealiseerd.
- Historie** : Doordat per locatie een exploitatietekort op het railvervoer ontstaat van *f*2 à *f*3 miljoen, komt de railontsluiting niet of nauwelijks van de grond. Bovendien maakt de stationsontwikkeling niet altijd meteen deel uit van de gehele gebiedsontwikkeling.
- Huidige situatie** : Gemeenten doen pogingen om de Rijksoverheid te bewegen deze exploitatietekorten op zich te nemen.
- Alternatief** :
- Combineer de railexploitatie met de ontwikkeling van de stationsomgeving, zodat vanuit vastgoedontwikkeling en -exploitatie (bijvoorbeeld winkels, kantoren, voorzieningen) het railexploitatietekort kan worden gecompenseerd;
 - In een openbare aanbesteding kunnen consortia worden uitgenodigd om een voorstel in te dienen.
- Meerwaarde** :
- VINEX-locaties worden per rail ontsloten;
 - Afgestemde ruimtelijke ordening, waarbij stationslocaties centra voor publieksgerichte voorzieningen worden (functiemenging, mobiliteitsreductie).

Bijlage Samenstelling van het Platform

Het platform werd voorgezeten door mevrouw Y.C.M.T. van Rooy (voorzitter College van Bestuur Katholieke Universiteit Brabant) en bestond uit de volgende leden:

Drs. R.J.N. Abrahamsen	Chief Financial Officer AMS/DL KLM
Dhr. H.P.S. Baks	Afdelingsdirecteur Public Sector ABN-AMRO
Drs. P.E. van der Bilt	Beleidsmedewerker TLN
Ir. J.P.A. van Bokhoven	Voorzitter NVWB
Mr. drs. L.C. Brinkman	Voorzitter AVBB
Drs. ing. S. de Graaf	Algemeen Directeur MABON
Dhr. W.M. de Grefte	Algemeen voorzitter RAI-vereniging
Drs. G.M.M. Hendriks	Directeur Multi Vastgoed
Mr. J.A. Hoekzema	Voorzitter BOVAG
Drs. W.P.M. van 't Hooft	Hoofd Corporate Finance Rabobank Nederland
Ir. Drs. J.W. Huisinga	Directeur NS-Reizigers
Drs. M.J.H. Klessens	Concern-directeur ABN-AMRO
Dhr. W.A. Lubberhuizen	Vice-voorzitter AVBB
Drs. J.W. Rat	Lid Raad van Bestuur Verenigd Streekvervoer Nederland
Dr. P.M. Verboom	Directeur Amsterdam Airport Schiphol
Mr. J. de Vroe	Plv. president-directeur De Nationale Investeringsbank
Drs. H.W.H. Welters	Directeur SVZ Havenondernemersvereniging
Drs. J.H.J. Zegering Hadders	Directeur ING Groep

Het secretariaat van het Platform was in handen van Buck Consultants International en VNO-NCW.