

DI: 85457



RWS Leertraject PPS

Project Publiek Private Samenwerking



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

RWS Leertraject PPS

Project Publiek Private Samenwerking

ALLEEN BINNEN BD

Z0630

Publiek Privaat Samenwerken is als het beklommen van een lastige berg. Het vereist een lange adem, voldoende proviand, flexibiliteit in het kiezen van de route. Deze Innovatieklapper van het Rijkswaterstaat Leertraject Publiek Private Samenwerking reikt u de instrumenten, de klimervaringen, de theorie aan. Opdat u, samen met anderen, succesvol met nieuwe PPS-expedities aan de slag kunt.

OPDRACHTGEVER

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofdkantoor van de Waterstaat
Directie Uitvoering
PPS Project

OPDRACHTNEMER

- Akro Consult
- NIB Consult
- Instituut voor Bouwrecht

ibr

akro consult

RWS
Leertraject
PPS

- Bouwdienst Rijkswaterstaat,
Projectbureau Marktbenadering
- Adviesdienst Verkeer & Vervoer,
Afdeling Omgevingsverkenningen (VMO)
- Directie Financieel Economische Zaken (FEZ)
- Centrale Directie Juridische Zaken (CDJZ)

- Directoraat-Generaal Personenvervoer,
Directie Veiligheid & Infrastructuur
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat,
Directie Noord-Nederland
Directie Zeeland
Directie Noord-Holland

- Hoofdkantoor van de Waterstaat,
Stafdienst Control & Informatie (C)
Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken (R)
Directie Uitvoering (U)

- Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS
- Bureau Awareness
- NEI Kolpron Finance

AWARENESS

adviesbureau voor beleidsmarketing

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

NEI



kennis-
centrum
pps

alleen
de B
U

BIBLIOTHEEK
Rouwden, Rijks watersnat
Postbus 30 000
3502 LA Utrecht

BASISKAMP

BASISKAMP

RWS Leeuwarden PPS



BIBLIOTHEEK ROUWDENS RIJKSWATERSTAAT
NR. Z0630 B01



Aan
Geadresseerde

Contactpersoon
drs. C.M. Visser
Datum
28 mei 2002
Onderwerp
Innovatieklapper RWS Leertraject PPS

Doorkiesnummer
(070) 351 82 09
Bijlage(n)
-

Geachte collega,

Hoe moeilijk is Publiek Privaat Samenwerken? Zo moeilijk dat we er al een hele tijd op moeten studeren, en tegelijk in de praktijk ook al mee moeten experimenteren en al knedend de lastige maar tevens uitdagende materie naar onze hand proberen te zetten? En daarnaast alle leerervaringen proberen te expliciteren en te beoordelen.

Je zou kunnen stellen dat het eenvoudigweg om de meerwaarde voor de burger gaat. Maar die constatering gaat voorbij aan een ander belangrijk punt. Aan het feit dat het ontwikkelen en realiseren van projecten op de PPS-manier heel anders is dan Rijkswaterstaat gewend is. Het vergt een andere manier van denken, andere instrumenten en aanpakken, een intensieve voorbereiding en verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap. In het kader van Professioneel Opdrachtgeverschap wordt dan ook gewerkt aan nieuw procedureel instrumentarium waarmee het aangaan van samenwerking met bestuurlijke en marktpartners ondersteund kan worden.

Voor u staat de Innovatieklapper van het RWS Leertraject PPS, een bundeling van leerervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met PPS. De resultaten zijn tot stand gekomen in samenwerking met een veelheid aan partijen, zowel binnen ons ministerie als daarbuiten. Het RWS-PPS-team heeft de verworven kennis geëxpliciteerd en gebundeld met het oog op het gebruik ervan in nieuwe arrangementen.

Ik spreek de hoop uit dat deze uitgave een rol zal spelen bij de verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap bij Rijkswaterstaat, en in het bijzonder bij het door u opzetten van nieuwe PPS-expedities.

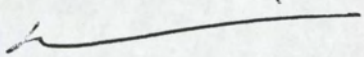
Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE RIJKSWATERSTAAT,

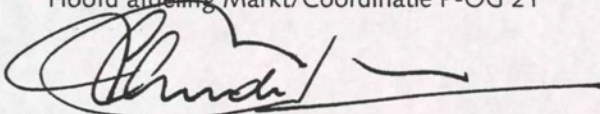
Namens deze,

De directeur Uitvoering

Hoofd afdeling Markt/Coördinatie P-OG 21



ir. P. Kieft



ir. J.G.A.M. de Bont

Basiskamp

Inleiding op de Innovatieklapper

PPS team, afdeling Markt
Hoofdkantoor van de Waterstaat

Den Haag, maart 2002

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

.....

1	De paden zijn verkend; de klim begint.....	5
1.1	Het RWS Leertraject PPS	5
1.2	Het PPS-Kennisnetwerk	6
1.3	Toelichting op de opdrachtnemers	7
2	Inzichten en leerervaringen	9
2.1	Routebeschrijving	9
2.2	Het pad in deze innovatieklapper	10
3	Alternatief kompas	13
3.1	Zoekrichtingen	13
3.2	Berggidsen	16

1 De paden zijn verkend; de klim begint.....

Het item PPS is sinds 1998, toen het werd opgenomen in het regeerakkoord, een onderwerp waarover iedereen wel een mening heeft. Volgens sommigen is het een hype die zal overwaaien, volgens anderen een noodzakelijke verandering in het denken over de verhouding markt-overheid. Ook Rijkswaterstaat heeft met PPS te maken.

Rijkswaterstaat wil als organisatie de kennis en vaardigheden in huis hebben om als professioneel opdrachtgever op te treden. Om PPS-arrangementen op te kunnen zetten of deel te kunnen nemen aan PPS-projecten op initiatief van andere partijen, is in 1998 bij de directie Uitvoering op het Hoofdkantoor van de Waterstaat het PPS team van start gegaan. Het PPS team is ondergebracht bij de afdeling Markt (UM) en functioneert onder aansturing van het afdelingshoofd UM.

De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van het RWS Leertraject PPS. Het Leertraject heeft veel inzichten en leerervaringen opgeleverd. In deze klapper vindt u deze leerervaringen in toegankelijke en gestructureerde vorm. De inhoud van deze Innovatieklapper betreft een bundeling van inzichten en is niet bedoeld als beleid voor de aanpak bij PPS-arrangementen. Het is een overzicht van toegepaste ideeën en instrumenten, waar u naar behoefte uit kunt putten.

De map is bestemd voor een ieder binnen Rijkswaterstaat die meer wil weten over het containerbegrip PPS en over de ervaringen die daarmee binnen de Waterstaat zijn opgedaan. Wellicht wilt u zelf, omdat u project-leider of -medewerker bent, een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden die PPS voor uw project kunnen bieden of vraagt u zich als afdelingshoofd af wat PPS-arrangementen kunnen bieden voor de activiteiten die binnen uw afdeling plaatsvinden.

Het tot stand brengen van samenwerking tussen diverse partijen met verschillende belangen is geen sine cure. Het is te vergelijken met het beklimmen van een hoge berg. De klim moet goed worden voorbereid, de klimmer zal in een vroegtijdig stadium op mogelijke weeromstandigheden moeten anticiperen, voldoende eten en drinken mee de berg op moeten nemen, en op strategische plaatsen zijn kamp opslaan. Analoog daaraan vergt ook samenwerking een goede voorbereiding. Partijen en hun belangen worden in kaart gebracht, er wordt bekeken waar die belangen gemeenschappelijk zijn of te maken zijn. Het is vaak een langdurig traject, dus er zullen zich ontwikkelingen voor doen op verschillende terreinen: belangen van partijen wijzigen, beleidsdoelstellingen veranderen of accenten komen anders te liggen. Die ontwikkelingen kunnen kansen zijn voor samenwerking, maar ook bedreigingen. Deze Innovatieklapper helpt u om het terrein te verkennen.

1.1 Het RWS Leertraject PPS

De rapporten die u in de Innovatieklapper vindt zijn alle gerealiseerd in het kader van het RWS Leertraject PPS. Het Leertraject is geïnitieerd door het PPS team van het Hoofdkantoor en uitgevoerd in samenwerking met een

externe adviescombinatie bestaande uit Akro Consult, NIBConsult en het Instituut voor Bouwrecht (IBR). Het grootste deel van de aandacht in het Leertraject is uitgegaan naar de toepassing van PPS bij weginfrastructuurprojecten.

Het Leertraject had als doel het opdoen van leerervaringen door middel van concrete projecten in wisselwerking met het ontwikkelen van generieke kennis over PPS. Hieruit spreekt de twee-sporen aanpak die in het Leertraject is gehanteerd. Enerzijds is bij een aantal concrete wegprojecten meegedacht en gefaciliteerd. Deze projecten bevonden zich in verschillende stadia van ontwikkeling, waardoor met verschillende instrumenten en (organisatie)technieken ervaring is opgedaan door zowel Regionale Directies als de betrokkenen vanuit het Leertraject. Anderzijds is door verschillende werkgroepen aan een aantal theoretische onderwerpen gewerkt. Dit generieke spoor is opgezet om algemene vragen, die bij meer dan één project spelen, te beantwoorden.

Wat stond er centraal tijdens het Leertraject? In het Leertraject zijn vooral de eigen positionering van Rijkswaterstaat en de samenwerking met andere publieke partijen aan de orde gekomen. Dit heeft te maken met het stadium waarin de ondersteunde projecten zich bevonden. Het betekent dat andere interessante vragen en zaken – bijvoorbeeld het vormgeven van een PPS-contract – (nog) niet aan de orde waren en ook in de Innovatieklapper alleen in theoretische een plek hebben gekregen. Op moment van schrijven doet Rijkswaterstaat ook met het vormgeven van de contractuele relaties in een PPS ervaring op. De inzichten over PPS zijn dus nog steeds in ontwikkeling!

1.2 Het PPS-kennisnetwerk

Eén van de subdoelen van het Leertraject was het beter benutten van de kennisinfrastructuur binnen Rijkswaterstaat en de externe kennisinfrastructuur op het gebied van PPS.

Daarom is een scala aan partijen binnen het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en daarbuiten betrokken. Om gezamenlijk de kennis op te doen en tegelijkertijd een zo groot en breed mogelijk leereffect te bewerkstelligen. Onderstaand vindt u een overzicht van de bij het Leertraject betrokken partijen.

Box - Kennisnetwerk RWS Leertraject PPS

Opdrachtgever: PPS Project, directie Uitvoering, afdeling Markt (UM)

Opdrachtnemer: Akro Consult

NIBConsult

Instituut voor Bouwrecht

Betrokken partijen vanuit het Ministerie van Verkeer & Waterstaat:

Bouwdienst Rijkswaterstaat, Projectbureau Marktbenadering (PMB)

Adviesdienst Verkeer & Vervoer, afdeling Omgevingsverkenningen (VMO)

Directie Financieel Economische Zaken (FEZ)

Centrale Directie Juridische Zaken (CDJZ)

DG Personenvervoer, directie Veiligheid & Infrastructuur

RWS Directie Noord Nederland

RWS Directie Zeeland

RWS Directie Noord Holland

Hoofdkantoor van de Waterstaat, Stafdienst Control & Informatie (C)

Hoofdkantoor van de Waterstaat, Stafdienst Bestuurlijk Juridische Zaken (R)

Hoofdkantoor van de Waterstaat, directie Uitvoering (U)

Betrokken partijen buiten het Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS

Bureau Awareness

Ecorys (voorheen NEI Kolpron Finance)

Bovenstaande partijen zijn bij het Leertraject betrokken geweest door deelname in overleggroepen, door het schrijven van (delen van de) rapporten, door het geven van second opinions op concepten, enz.

1.3 Toelichting op de opdrachtnemers

De externe adviescombinatie bestaat uit een drietal organisaties met ervaring op het gebied van PPS in verscheidene sectoren.

Akro Consult trad op als hoofdaannemer voor de externe adviescombinatie. Akro Consult is sinds 1986 actief in het opzetten van PPS-projecten, gestart in de stedelijke sfeer en vanaf 1992 ook op het gebied van vervoer, infrastructuur en landelijk gebied. De specialisatie van het bureau ligt op het gebied van het procesmanagement en procesarchitectuur, selecties, de grondexploitaties en financiële verevening tussen projectonderdelen en de juridische en organisatorische vormgeving van PPS-constructies.

De advieservaring van NIBConsult ligt op het gebied van PPS-projecten in spoorwegen en het begeleiden van aanbestedingsprocedures. Verder verlenen andere onderdelen van het NIB ondersteuning bij het opzetten van joint ventures in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling en bij het financieren van diverse DBFO-projecten.

Tot slot beschikt het Instituut voor Bouwrecht (IBR) over gedegen kennis en expertise van ruimtelijke ordeningswetgeving, bouwrecht, juridische aspecten van PPS, aanbestedingen, contractvorming en ondergronds bouwen. Het IBR verricht wetenschappelijk onderzoek naar het toepassen van (nieuwe) juridische instrumenten en verbeteringen in de wetgeving in het kader van bijvoorbeeld de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, grondpolitiek, aanbestedingsprocedures, etcetera.

2 Inzichten en leerervaringen

U bevindt zich momenteel in het Basiskamp van de Innovatieklapper. Het Basiskamp bevat een toelichting op de totstandkoming van de rapporten, de organisatie van het Leertraject, de deelnemende partijen. In het Basiskamp vindt u tevens een overzicht van de structuur van de Innovatieklapper en de opgenomen rapporten. Tot slot bevat het Basiskamp een kompas aan de hand waarvan u makkelijk en gericht in de stukken kunt zoeken naar de aspecten waar uw interesse naar uitgaat.

2.1 Routebeschrijving

Een samenwerkingstraject is nauwelijks voorspelbaar. Toch biedt deze Innovatieklapper u een aantal aanknopingspunten voor de processen die tijdens de vormgeving van publiek-publieke en publiek-private samenwerking doorlopen worden. Een echt stappenplan is het niet, maar wel zijn de volgende fasen te onderscheiden:

Pré-PPS fase

De fase waarin Rijkswaterstaat een eerste beeld en gevoel krijgt voor het PPS-proces, de mogelijke kwalitatieve meerwaarde die een PPS-aanpak kan bieden en de positie/mening binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, onder andere als kader voor een reactie naar andere partijen die RWS polsen over samenwerking.

Structureren publiek-publieke samenwerking

De fase waarin Rijkswaterstaat verkent welke overige publieke partijen belang hebben bij een project of een PPS-aanpak en eventuele publieke samenwerking bestendigd wordt in een bestuursovereenkomst of -convenant.

Vormgeven/inrichten publiek-private samenwerking

De fase waarin Rijkswaterstaat de meerwaarde van publiek-private samenwerking kwantificeert en nadenkt over de manier waarop private partijen in een vroegtijdig stadium, maar zonder af te doen aan concurrentie, betrokken zullen worden.

Resultaat: SAMENWERKEN



Bovenstaande fasering is een mogelijk stramien voor het vormgeven van een samenwerkingsproces. In de praktijk zullen de verschillende fase door elkaar lopen en het kan zijn dat bij het vormgeven van de publiek-private samenwerking ineens issues opkomen die alsnog tussen de publieke partijen onderling opgelost zullen moeten worden.

2.2 Het pad in deze Innovatieklapper

De rapporten die u in de Innovatieklapper zult vinden zijn gestructureerd volgens de onderstaande indeling. In sommige stukken zult u meerdere fasen uit de voige paragraaf tegenkomen, andere zoomen in op een onderdeel van één fase. Voor een bondige samenvatting van de rapporten verwijzen we u naar de inleidende teksten van de verschillende maponderdelen.

Klimhandboek

Het Klimhandboek is bedoeld als een kennismaking met theorievorming over PPS. Overigens moet het woord "handboek" niet letterlijk genomen worden; de rapporten bevatten geen voorgeschreven stappenplannen of modellen. Het is een stuk gedachtevorming over het vroegtijdig betrekken van private en publieke partijen bij projecten voor infrastructuurontwikkeling, eventueel in combinatie met gebiedsontwikkeling. In twee aparte rapporten bespreken we de juridische en financiële aspecten hiervan.

Rapporten in dit deel:

- PPS binnen de kaders, juridische kaders voor het vormgeven van publiek-private samenwerkingsrelaties
- Financiële aspecten van PPS

Klimuitrusting

De Klimuitrusting bevat een aantal toelichtende stukken, appendices, op de theorie uit het Klimhandboek en instrumenten voor de beginfase van het publiek-publieke en het publiek-private samenwerken. Zoals bijvoorbeeld een checklist met daarin verweven een omgevingsanalyse en een eerste analyse van de mogelijkheden en meerwaarde van een PPS-aanpak.

Rapporten in dit deel:

- Financiële rekenkunde voor projectevaluatie, appendix 1 bij de theorie
- Procesarchitectuur, appendix 2 bij de theorie
- Inventariserende checklist en afwegingskader
- Het proces van publiek-publieke samenwerking, de ontwikkeling van een procesleidraad PPS

Voorbereiden op de klim

In het deel Voorbereiden op de klim komt een aantal rapporten langs waarin Rijkswaterstaat zich warmloopt voor een samenwerkingsverband. Voorbeelden zijn aanbevelingen voor een project op basis van een ingevuld afwegingskader, het verslag van een marktconsultatie, een position paper en een quick scan naar de mogelijkheden voor een PPS-aanpak.

Rapporten in dit deel:

- Overzichtsnota Rijksweg 31, resultaten en ervaringen
- Marktconsultatie N31 Leeuwarden-Nijega
- Quick Scan Koegorspolder, mogelijkheden voor een PPS-aanpak bij de aanleg en exploitatie van het slibdepot Koegorspolder
- Workshop Zuidas, publiek-publieke samenwerking
- Baggerdepot Koegorspolder, position paper

Logboek met klimervaringen

De leerervaringen met de toepassing van instrumentarium en het bijeen brengen van partijen komen aan de orde in het Logboek met klimervaringen. De ervaringen hebben vooral betrekking op het bepalen van de eigen positie van Rijkswaterstaat, het in kaart brengen van de meerwaarde van PPS en het publiek-publiek samenwerken.

Rapporten in dit deel:

- Leerervaringen PPC N31, praktijkverslag van de invulling van de Public Private Comparator voor het project N31
- PPS als continu leerproces, leerervaringen bij concrete cases

Extra veiligheid

Bij de traditionele manieren van werken is duidelijk op welk moment de projectleiding waarover verantwoording af moet leggen. Hiertoe is regelgeving opgesteld. Echter, voor innovatieve manieren van werken waarin samenwerkingsprocessen centraal staan, past de regelgeving niet altijd. Toch zal van elk traject verantwoording moeten worden afgelegd over het gevolgde pad en moet de rechtmatigheid aan te tonen zijn. Hiertoe vindt u in het cluster Extra veiligheid een eerste handvat van de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR).

Rapporten in dit deel:

- Toelichtende brief op de Handreiking voor de beheersing van PPS projecten van de Directie Accountancy Rijksoverheid, door Bert de Ruiter, directeur PPS bij Verkeer en Waterstaat
- PPS in control; 15 praktische tips
- PPS in control; Handreiking voor de beheersing van projecten op het gebied van Publiek-Private Samenwerking

Diversen

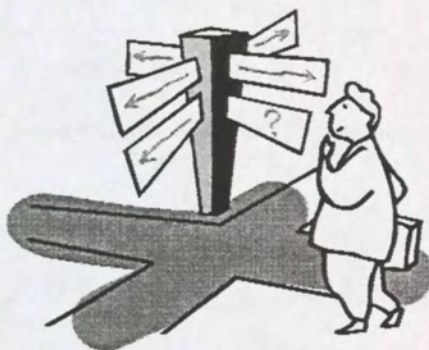
Het onderdeel Diversen biedt u de ruimte om nieuwe, of wellicht uw eigen ervaringen aan de Innovatieklapper toe te voegen. De sheets uit het onderdeel Klimhandboek zijn hier voor eigen gebruik opgenomen.

3 Alternatief kompas

.....

In het vorige hoofdstuk is de structuur van de Innovatieklapper en de opgenomen rapporten verhelderd. In dit hoofdstuk bieden we u nog een manier van zoeken in deze bundel, namelijk via een aantal belangrijke vragen die u zoal kunnen bezig houden als u betrokken raakt bij een PPS-project. Verder verwijzen we u naar adviseurs op het gebied van PPS.

3.1 Zoekrichtingen



De vragen die in deze paragraaf als zoekrichting worden geboden zijn:

1. Hoe krijg ik zicht op de mogelijkheden van PPS in een project, een gebied of bij een verbinding? Hoe kan ik het beste een project afbakenen en formuleren?
2. Hoe kan ik tijdig en adequaat reageren op initiatieven van derden (gemeente, provincie of private partijen)?
3. Hoe kan ik een samenwerkingsverband met andere publieke partijen vormgeven?
4. Hoe kan ik vooraf een beeld krijgen van de eventuele meerwaarde van een niet-klassieke marktbenadering?
5. Hoe creëer ik goede procescondities?
6. Hoe zorg ik er voor dat de PPS-marktbenadering die ik voor mijn project wil, in de pas loopt met de publiekrechtelijke procedures die ik voor mijn project moet doorlopen?
7. Wat voor afspraken kan ik maken als mijn infrastructuurproject met de ontwikkeling van het gebied eromheen verbonden is?

Vraag 1:

Hoe krijg ik zicht op de mogelijkheden van PPS in een project, een gebied of bij een verbinding? Hoe kan ik het beste een project afbakenen en formuleren?

Antwoord:

Om een eerste indruk te krijgen van de PPS mogelijkheden van een project zijn een checklist en afwegingskader ontwikkeld. De checklist heeft een inventariserend karakter en levert input voor het afwegingskader. Daarnaast komen in het afwegingskader strategische en beleidsmatige issues aan de orde.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimuitrusting	Inventariserende checklist en afwegingskader	Instrumentarium
Vorbereiden op de klim	Overzichtsnota Rijksweg 31, hoofdstuk 4	Toepassing, voorbeeld

Vraag 2:

Hoe kan ik tijdig en adequaat reageren op initiatieven van derden (gemeente, provincie of private partijen)?

Antwoord:

Met behulp van de inventariserende checklist en afwegingskader kan een position paper worden opgesteld, een paper waarin RWS of het ministerie van V&W op een onderbouwde manier aangeeft welk belang het hecht aan een bepaald project.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimuitrusting	Inventariserende checklist en afwegingskader	Instrumentarium
Klimuitrusting	Het proces van publiek-publieke samenwerking	Procestips
Vorbereiden op de klim	Baggerdepot Koegorspolder, position paper, hoofdstuk 3	Toepassing, voorbeeld

Vraag 3:

Hoe kan ik een samenwerkingsverband met andere publieke partijen vormgeven?

Antwoord:

Op diverse plaatsen in de Innovatieklapper wordt iets gezegd over het proces van samenwerken, procesarchitectuur en welke waarden belangrijk zijn tijdens een samenwerkingsproces. Afspraken tussen publieke partijen kunnen uiteindelijk neergelegd worden in een bestuursovereenkomst.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimhandboek	PPS binnen de kaders, hoofdstuk 2	Modellen
Klimuitrusting	Het proces van publiek-publieke samenwerking	Procestips
Vorbereiden op de klim	Overzichtsnota Rijksweg 31, hoofdstuk 4	Toepassing, Voorbeeld
Vorbereiden op de klim	Workshop Zuidas	Modellen, leerervaringen
Logboek met klimervaringen	PPS als continu leerproces	Leerervaringen

Vraag 4:

Hoe kan ik vooraf een beeld krijgen van de eventuele meerwaarde van een niet-klassieke marktbenadering?

Antwoord:

De Public Private Comparator (PPC) is een instrument waarmee verschillende marktbenaderingsvormen met elkaar vergeleken kunnen worden.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Vorbereiden op de klim	Baggerdepot Koegorspolder, Position Paper	Toepassing, voorbeeld
Logboek met klimervaringen	Leerervaringen PPC N31	Toepassing, voorbeeld

Vraag 5:

Hoe creëer ik goede procescondities?

Antwoord:

Met behulp van theorie op het gebied van procesmanagement en leerervaringen uit projecten, kan het proces van samenwerken vorm worden gegeven.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimuitrusting	Procesarchitectuur, appendix 2 bij de theorie	Modellen
Klimuitrusting	Het proces van publiek-publieke samenwerking	Proceservaringen en procestips
Logboek met klimervaringen	PPS als continu leerproces	Proceservaringen

Vraag 6:

Hoe zorg ik er voor dat de PPS-marktbenadering die ik voor mijn project wil, in de pas loopt met de publiekrechtelijke procedures die ik voor mijn project moet doorlopen?

Antwoord:

Het interactiemodel verschaft een manier om de aanbestedingsprocedures af te stemmen op de Tracéwetprocedure en eventueel de procedures die volgend uit de Wet Ruimtelijke Ordening moeten worden doorlopen.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimhandboek	PPS binnen de kaders, hoofdstuk 3	Modellen

Vraag 7:

Wat voor afspraken kan ik maken als mijn infrastructuurproject met de ontwikkeling van het gebied eromheen verbonden is?

Antwoord:

Met de regionale of lokale belanghebbenden - denk aan provincies, Kamers van Koophandel en gemeenten - kunnen (financiële) afspraken worden gemaakt over de inpassing van de weginfrastructuur en over de baten voor het omliggende gebied.

Onderdeel van de Innovatieklapper:	Waar te vinden:	Karakter:
Klimhandboek	PPS binnen de kaders, hoofdstuk 4	Modellen, contractoutlines
Klimhandboek	Financiële aspecten van PPS, hoofdstuk 3 en 4	Modellen
Vorbereiden op de klim	Workshop Zuidas	Leerervaringen

3.2 Berggidsen

Op het gebied van PPS-kennis zijn verschillende adviseurs binnen Rijkswaterstaat beschikbaar. Zij kunnen u ondersteunen in de ideevorming over PPS, het doorlopen van samenwerkingsprocessen en het verder invullen daarvan in de vorm van het opmaken van contracten.

Secretariaat Professioneel Opdrachtgeverschap in de 21e eeuw (P-OG 21)
Hoofdkantoor van de Waterstaat
Tel. (070) 351 90 82

Projectbureau Marktbenadering
Bouwdienst
Tel. (030) 285 81 87

KLIMM HANDBOEK

RWS Leuchtobject PPS

Het Klimhandboek, het eerste onderdeel van de Innovatieklapper, bevat theoretische verkenningen over het totstandkomen van PPS contracten, in de vorm van een tweetal rapporten. De rapporten belichten twee aspecten van de totstandkoming: ten eerste het organiseren van het publiekrechtelijke procedures in interactie met de aanbestedingsprocedure, ten tweede financiële aspecten en instrumentarium dat daarbij een rol speelt.

Inhoud van het onderdeel Klimhandboek:

PPS binnen de kaders

Juridische kaders voor het vormgeven van publiek private samenwerkingsrelaties

Het rapport "PPS binnen de kaders" vormt de kern van de theoretische gedachtevorming in het Leertraject. In het rapport wordt een keuze gemaakt tot het uitzoeken van een aantal zaken rond een tweetal soort projecten:

- een PPS voor een weginfrastructuurproject waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd;
- een PPS voor een combinatieproject (infrastructuur gecombineerd met gebiedsontwikkeling) in samenwerking met publieke partners, waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd.

Voor beide soorten PPS is bekeken hoe vorm te geven aan het vroeg betrekken van de markt. In het rapport wordt hiervoor het interactiemodel geïntroduceerd. Het interactiemodel biedt een manier om, met de publiekrechtelijke procedures als uitgangspunt, momenten van wisselwerking te organiseren tussen de publiekrechtelijke procedure (denk aan Tracéwet en Wet Ruimtelijke Ordening) en een vervroegde aanbesteding van een PPS-project.

Daarnaast geeft het rapport voor beide soorten PPS de te regelen punten in het contract.

Financiële aspecten van Publiek Private Samenwerking

Dit rapport bouwt voort op de keuze voor de twee soorten PPS die in "PPS binnen de kaders" is gemaakt. Het rapport gaat in op de inzet van verschillende ex ante evaluatieinstrumenten zoals de kostenbaten analyse, de public private en de public sector comparator en de residuele grondwaardemethodiek. Deze instrumenten hebben veelal een beleidsondersteunende rol. Daarnaast komt een aantal financiële instrumenten aan de orde en worden mogelijkheden geschetst voor het verrekenen c.q. verevenen van kosten.

Dit alles gerelateerd aan de verschillende fasen van een project en de twee soorten PPS.

PPS binnen de kaders

.....

Juridische kaders voor het vormgeven van publiek private
samenwerkingsrelaties

PPS team, Hoofdkantoor van de Waterstaat
AkroConsult
NIBConsult
Instituut voor Bouwrecht

Den Haag, december 2001

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

1	Inleiding	
1.1	Aanleiding en achtergronden van het RWS Leertraject PPS	5
1.2	Werkdefinitie van PPS voor dit rapport	5
1.3	Aanpak van het onderzoek	6
1.4	Opzet van het rapport	7
2	Vormen van publiek-private-samenwerking	9
2.1	Inleiding	9
2.2	PPS bij infrastructurele projecten; veranderende rollen van partijen	9
2.2.1	Inleiding; het traditionele model	9
2.2.2	Innovatieve of geïntegreerde contracten	10
2.2.3	Publiek Private Samenwerking	13
2.3	Integrale gebiedsontwikkeling	15
2.4	Combinatieprojecten	16
2.4.1	Partijen en taakverdeling	16
2.4.2	Contractuele relaties bij combinatieprojecten	17
2.5	Uitwerken van twee vormen PPS	19
3	Totstandkoming van PPS-contract voor lijninfrastructuur	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Publiekrechtelijke aspecten	23
3.2.1	Inleiding	23
3.2.2	Het publiekrechtelijke kader voor infrastructurele werken	24
3.2.3	Mogelijkheden voor PPS vóór het tracébesluit	27
3.3	Aanbesteden	30
3.3.1	Inleiding	30
3.3.2	Transactiekosten	30
3.3.3	Intellectuele eigendom	33
3.4	Het interactiemodel uitgewerkt	34
3.4.1	Inleiding	34
3.4.2	Interactiemodel	34
3.5	Aandachtspunten en mogelijke onderwerpen voor het consessiecontract	38
3.5.1	Inleiding	38
3.5.2	Enkele aandachtspunten voor het concessiecontract	38
3.5.3	Onderwerpen voor het concessiecontract	40
4	Totstandkoming van PPS-contracten voor combinatieprojecten	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Publiekrechtelijke aspecten	45
4.2.1	Inleiding	45
4.2.2	Tracéwetprocedure en streekplan	46
4.2.3	Tracéwetprocedure en gemeentelijke planologische instrumenten	46
4.3	Publiekrecht, aanbesteding en bestuursovereenkomst	48
4.4	Outline voor een bestuursovereenkomst bij combinatieprojecten	52
4.4.1	Inleiding	52
4.4.2	Een outline voor een bestuursovereenkomst	52

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden van het RWS Leertraject PPS

De samenwerking tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere overheden en marktpartijen bij het ontwikkelen, realiseren en exploiteren/beheren van infrastructurele werken is in beweging. De klassieke rolverdeling waarbij de (Rijks)overheid het plan ontwikkelt, Rijkswaterstaat een gedetailleerd bestek aanbesteedt en marktpartijen als aannemers het bestek uitvoeren, is bij een aantal projecten gewijzigd.

Voor de klassieke situatie geldt dat de rolverdeling voor alle betrokkenen duidelijk is voor wat betreft de toepassing van wetgeving, de aanbesteding, het sluiten van contracten op basis van bekende standaardovereenkomsten en de rol- en risicoverdeling tussen de verschillende betrokken partijen.

Met een andere inrichting van het besluitvormingsproces rond infrastructuur neemt de duidelijkheid af: planologische procedures moeten anders worden toegepast, de aanbesteding heeft niet langer betrekking op een gedetailleerd ontwerp en de bekende standaardvoorwaarden blijken niet geschikt om met private partijen te contracteren. Bovendien worden met andere overheden meer dan voorheen afspraken gemaakt over de inpassing van het infrastructurele werk in de omgeving en over de verdeling van kosten en opbrengsten.

Het RWS Leertraject PPS, waarbinnen dit rapport een plaats heeft, heeft tot doel om voor Rijkswaterstaat kennis te genereren over hoe publiek-privaat samenwerken kan worden vormgegeven. Deze kennis is in het leertraject op twee manieren verworven. In de eerste plaats is een uitvoerige analyse gemaakt van het project N31 en zijn concrete voorstellen geformuleerd voor de vormgeving van het besluitvormingsproces rond dat project. De betrokkenheid van de onderzoeksgroep Akro Consult, NIBConsult en Instituut voor Bouwrecht bij het project N31 wordt in dit Leertraject aangeduid als het specifieke traject. Over dit specifieke traject wordt afzonderlijk gerapporteerd. Het onderhavige rapport bevat het resultaat van onderzoek naar de algemene vragen in verband met Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurele projecten. Vandaar dat aan dit onderzoek de naam generiek traject is gegeven. In het kader van het generieke traject is tevens het rapport "Financiële aspecten van Publiek-Private Samenwerking" geschreven.

1.2 Werkdefinitie van PPS voor dit rapport

De vorige paragraaf gaf al enkele kenmerken van variaties op de klassieke situatie. De berichtgeving rond dergelijke zaken duidt deze variaties doorgaans aan met 'Publiek-Private Samenwerking', hierna af te korten tot PPS. PPS is een containerbegrip. Niet altijd wordt er hetzelfde onder verstaan. Daarom is het goed om duidelijkheid te scheppen wat onder PPS wordt verstaan.

Het rapport "Juridisch-bestuurlijke aspecten van Publiek-Private Samenwerking", dat in 1990¹ verscheen, koos voor een erg ruime definitie. PPS wordt in deze Bouwrecht Monografie omschreven als "juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van de bouw in brede zin". Destijds is voor een ruime definitie gekozen om te voorkomen dat de Monografie – die zo veel mogelijk vormen van PPS wilde beschrijven – bepaalde interessante vormen van PPS buiten beschouwing zou moeten laten.

Voor het generieke deel van het Leertraject, waarbij rolverschuivingen bij projecten met infrastructurele componenten centraal staan, geeft deze definitie evenwel onvoldoende aan waar het bij PPS om gaat. Om deze reden wordt uitgegaan van de omschrijving die het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, dat zich in belangrijke mate bezig houdt met projecten waarin infrastructurele werken zijn betrokken. Deze omschrijving² luidt als volgt:

"Bij een PPS-project:

- werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);
- behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid."

Over risicoverdeling wordt in deze omschrijving niets expliciet gezegd. Bij de toelichting van het begrip PPS geeft het Kenniscentrum wel aan dat de taken, verantwoordelijkheden en risico's op allerlei verschillende manieren kunnen worden verdeeld tussen de betrokken partijen.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In dit rapport staat de juridische en organisatorische aanpak van PPS centraal. Gelet op de vele samenwerkingsmodellen die voor PPS denkbaar zijn, wordt gemotiveerd een selectie worden gemaakt van enkele modellen die vervolgens worden uitgewerkt.

Twee criteria zijn maatgevend voor deze keuze. In de eerste plaats de omvang van het leereffect dat de analyse van een bepaald model naar verwachting zal opleveren en in de tweede plaats de beschikbare capaciteit en tijd voor het onderzoek. Om een verantwoorde keuze voor enkele modellen te kunnen maken is een overzicht van denkbare modellen opgesteld.

Na de keuze voor bepaalde samenwerkingsmodellen komt het proces aan de orde dat kan leiden tot een geformaliseerde samenwerking (proces-architectuur).

¹ A.G. Bregman, Juridisch-bestuurlijke aspecten van publiek-private samenwerking, Deventer 1990.

² Publiek-private samenwerking, de krachten gebundeld, Uitgave Kenniscentrum PPS, september 1999.

Van de gekozen modellen zijn nader onderzocht:

Het *juridische* kader. Hieronder vallen zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke aspecten van PPS. Voor overeenkomsten van geselecteerde samenwerkingsmodellen zullen lijsten voor aandachtspunten en mogelijke onderwerpen worden gemaakt. Hierover gaat dit rapport

Het *financiële* kader. Dit benoemt financiële en economische elementen en de risicoverdeling/overdracht, dat wil zeggen de wijze waarop publiek en privaat de risico's in verschillende fasen verdelen. Dit is neergelegd in het rapport "Financiële aspecten van Publiek Private Samenwerking".

Een tweetal kennisgroepen, de Kennisgroep Juridica en Modellen en de Kennisgroep Financiën, begeleidten het generieke traject inhoudelijk.

In de Kennisgroep Juridica en Modellen hadden zitting:

Drs. A. Wolting	Akro Consult
Dr. Ir. A.G. Bregman	Instituut voor Bouwrecht
Mr. M. van Ginkel	Ministerie V&W, CDJZ
Drs. Ir. L.E. de Graaff	NIBConsult
Mw. Mr. A.Z.R. Koning	Instituut voor Bouwrecht
Mw. G. von Meijenfeldt	Ministerie V&W, RWS
Drs. T.J.M. Meijer	Akro Consult
Mw. Drs. S.A.P.J. van Melis	Ministerie V&W, CDJZ
Mr. M.A. Moolhuizen	Kenniscentrum PPS
Mr.ing. C.H.N.M. Petit	Ministerie V&W, RWS
Drs. A. Stroop	Ministerie V&W, FEZ
Mw. Drs. C.M. Visser	Ministerie V&W, RWS
Mr.ing. B. Adema	Ministerie V&W, RWS-Bouwdienst
Drs. M. J.W.H. van Hoof	Akro Consult; secretaris

De auteurs voor het rapport van deze Kennisgroep zijn A.G. Bregman, A.Z.R. Koning en C.H.N.M. Petit. De laatste trad tevens op als eindredacteur.

1.4 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 begint met een inventarisatie van verschillende denkbare PPS-modellen bij infrastructurele projecten, bij gebiedsgewijze ontwikkelingen en bij projecten waarin het realiseren van een infrastructureel werk wordt gecombineerd met het ontwikkelen van een gebied. Voor zowel infrastructurele projecten als voor combinatieprojecten zal een samenwerkingsmodel worden gekozen dat in de volgende hoofdstukken wordt uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 werkt het gekozen samenwerkingsmodel voor infrastructurele projecten uit en hoofdstuk 4 het model voor combinatieprojecten. Uitgangspunt is dat de uitwerkingen passen binnen de bestaande regelgeving voor aanbesteden en voor planologie, inspraak en rechtsbescherming voor de burger.

De uitwerkingen van genoemde aspecten resulteren in een lijst van aandachtspunten en mogelijke onderwerpen voor de overeenkomst(en) die RWS zal moeten sluiten in het geselecteerde model voor een infrastructureel project (opgenomen aan het einde van hoofdstuk 3) en in het geselecteerde model voor een combinatieproject (opgenomen aan het einde van hoofdstuk 4).

2 Vormen van publiek-private samenwerking

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is een werkdefinitie van PPS gegeven. Deze definitie zegt nog weinig over de vormgeving van PPS in concrete situaties en de diverse rollen van partijen daarbij.

Dit hoofdstuk, en ook het vervolg van dit rapport, maakt onderscheid tussen twee typen PPS-projecten: PPS-projecten waarbij het alleen om een infrastructureel werk gaat enerzijds en combinatieprojecten⁴ anderzijds. De reden hiervan is dat bij combinatieprojecten vragen spelen die bij louter infrastructurele projecten niet aan de orde zijn. Vragen rond infrastructurele projecten komen uiteraard ook bij combinatieprojecten voor.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijft paragraaf 2.2 vormen van PPS bij louter infrastructurele projecten. Aansluitend geeft paragraaf 2.3 een overzicht van PPS modellen die de afgelopen jaren zijn toegepast bij integrale gebiedsontwikkeling waarbij private partijen werden betrokken bij de grondexploitatie. De integratie van beide typen van PPS in paragraaf 2.4 leidt tot PPS-vormen voor combinatieprojecten. In paragraaf 2.5 maken we een keuze voor een tweetal PPS-vormen die in de volgende hoofdstukken op diverse punten nader worden uitgewerkt.

2.2 PPS bij infrastructurele projecten; veranderende rollen van partijen

2.2.1 Inleiding; het traditionele model

In het traditionele model speelt het Rijk een leidende rol als initiatiefnemer/opdrachtgever. Zij neemt het initiatief door een bouwplan te ontwikkelen voor het uit te voeren werk. In deze voorbereidingsfase worden de bouwplannen voor de bouwuitvoering, zowel in technische als economische zin, tot op detailniveau uitgewerkt. De aannemer heeft in deze aanloopfase van een project weinig tot geen invloed en zal in principe de uitgewerkte plannen 'slechts' hoeven uit te voeren.⁵

Het Rijk draagt in het traditionele model niet alleen zorg voor het ontwerp maar ook voor de beheersing, leiding en financiering van het project. Na de oplevering van het werk neemt het Rijk vervolgens het onderhoud voor haar rekening en de exploitatie van het werk. Slechts de feitelijke uitvoering van het bouwplan (of ontwerp) geschiedt door de aannemer waarmee het Rijk een uitvoeringsovereenkomst sluit, over het algemeen een RAW-contract.

⁴ Het Kenniscentrum PPS spreekt reeds van een combinatieproject indien de Rijksoverheid samen met andere initiatiefnemers meerdere doelstellingen in onderlinge samenhang wil realiseren. Zie Kenniscentrum PPS, Voortgangsrapportage april 1999, blz. 17. Het Kenniscentrum stelt daarbij niet de voorwaarde dat er sprake is van een infrastructureel project mogelijk met gebiedsontwikkeling.

⁵ Zie hierover onder andere; C.E.C. Jansen, Grondbeginselen van moderne bouwcontractvormen, opgenomen in de bundel; De ontwerpende bouwer, red. M.A.M.C. van den Berg en C.E.C. Jansen, Deventer 1996, p. 20. Zie ook; F.J. Jansen, Bouwbedrijf en Bouwproces, Publicatie van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, november 1996, p. 14.

Dit zijn contracten gebaseerd op gedetailleerde bestekken die marktpartijen weinig ruimte geven om met innovatieve ideeën te komen. Dit kan als volgt zichtbaar gemaakt worden⁶:

Figuur 2.1
Het traditionele model



2.2.2 Innovatieve of geïntegreerde contracten

Vooral bij grote en complexe projecten had het Rijk in het verleden de behoefte om een sterke regierol te spelen en daarmee nagenoeg het gehele project in eigen handen te houden. Men realiseert zich echter in toenemende mate dat er tijd en kosten bespaard kunnen worden wanneer de opdrachtgever meer activiteiten uit handen geeft. In plaats van een definitief ontwerp met een gedetailleerd bestek brengt de opdrachtgever, het Rijk, een (functioneel) Programma van Eisen op de markt waardoor marktpartijen worden gestimuleerd om met innovatieve oplossingen te komen. Dit kan leiden tot een betere prijs/kwaliteit verhouding wat betekent dat hetzelfde product tegen een lagere prijs of een beter product tegen dezelfde prijs kan worden aangeboden door marktpartijen.⁷

Overeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarbij de opdrachtnemer behalve het bouwen ook het ontwerpen voor zijn rekening neemt staan bekend als turnkey- en Design and Construct (D&C)-contracten.⁸

⁶ De in dit hoofdstuk opgenomen modellen zijn afkomstig uit de notitie van Charles Petit d.d. 2 december 1999.

⁷ De innovatie of inventiviteit kan ook gelegen zijn in een kostenbesparende of tijdbesparende werkwijze of een kostenbesparende materiaalkeuze. Het zal afhankelijk zijn van de gunningcriteria bij de aanbesteding in hoeverre en op welke manier de aannemer wordt uitgelokt tot innovatie en inventiviteit.

⁸ Het ligt immers voor de hand dat de partij die het risico kan beheersen het risico draagt. In veel gevallen zal de partij die de activiteit waaraan het risico is verbonden voor zijn rekening neemt dit risico dragen. Deze risicoverdeling zal in de overeenkomst tussen partijen moeten worden geregeld.

⁹ Wordt in de opdrachtverstrekking ook het onderhoud aan die aannemer uitbesteed dan wordt hiervoor in de praktijk doorgaans de term design build maintain (DBM) gebruikt.

In de praktijk en de literatuur bestaat veel onduidelijkheid over de inhoud van en het onderscheid tussen deze contractvormen. Enerzijds wordt opgevat dat de turnkey overeenkomst een variant is op de D&C contractvorm¹⁰, anderzijds dat de D&C overeenkomst een variant is op de turnkey contractvorm¹¹. En tenslotte bestaat de opvatting dat turnkey en D&C termen zijn die door elkaar worden gebruikt en daarom synoniemen van elkaar zijn.¹²

Jansen en Van den Berg stellen dat er geen eenduidige, alomvattende en sluitende definities zijn te geven voor de in de praktijk bestaande moderne contractvormen (waaronder het turnkey contract en het design and build contract kunnen worden geschaard). Zij beschrijven, afhankelijk van de invloed van de opdrachtgever op het totale bouwproces, een glijdende schaal van bouwcontractvormen waarbij de twee uitersten als het 'klassieke model' en het 'Bahama-model' kunnen worden aangeduid. Kenmerkend voor het klassieke model is dat de opdrachtgever zelf in wezenlijke mate zorg draagt voor het ontwerp ofwel de concretisering van zijn verwachtingspatroon. In het Bahama-model is de invloed van de opdrachtgever op het bouwproces gereduceerd tot de basale bekendmaking van zijn verwachtingspatroon aan de bouwer. De concretisering en materialisering – het ontwerp en de uitvoering – van dat verwachtingspatroon berusten vervolgens volledig bij de bouwer. Op de glijdende schaal tussen deze twee uiterste contractvormen kunnen tal van varianten van bouwcontractvormen worden afgetekend, afhankelijk van de aard en omvang van de taken en bevoegdheden die voor de opdrachtgever zijn weggelegd.¹³ Het onderscheidende criterium tussen turnkey en D&C contracten is met name gelegen in de processturing en controle door de opdrachtgever, aldus De Boer.¹⁴ Hij schrijft hierover: "Anders echter dan bij de 'recht-toe-recht-aan'- turnkey-overeenkomst is er in de verschillende fasen van de uitvoering van een design&construct project de mogelijkheid van sturing door de opdrachtgever. De opdrachtgever toetst en accepteert ontwerpgegevens, geeft nadere aanwijzingen en heeft wijzigingsbevoegdheid."¹⁵

¹⁰ A. May, *Keating on Building Contracts*, 6th edition, Sweet & Maxwell 1995, p. 7/8: Schrijft het volgende over turnkey: "This term is sometimes used in design and build contracts. It may be that it is intended to indicate that upon completion the key can be turned and everything will be ready". May ziet het turnkey contract derhalve als een variant op design and build contracten.

¹¹ L. de Boer, *Kanttekeningen bij het gebruik van Design & Construct bij grote en complexe werken*, BR 1995, nr. 8, p. 635- 637: De Boer omschrijft de design and construct figuur als een "turnkey-type" overeenkomst. Hieruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat hij van mening is dat de design and build (of construct) overeenkomst een variant is op de turnkey overeenkomst.

¹² I.N. Duncan Wallace, *Contracts for Industrial Plant Projects*, ICLR 1984, 327 en dezelfde in: *Hudson's building and engineering contracts*, 11th edition, Sweet & Maxwell, London 1995, nrs. 3-026 en 3-027. T. Wiwen-Nilsson, *Supply of technology and specifications in turnkey heavy plant contracts*, ICLR 1990, 282. M.A.M.C van den Berg, *Verdeling van aansprakelijkheden*, in: *De ontwerpende bouwer*, Deventer 1996, p. 61.

¹³ C.E.C. Jansen, *Grondbeginselen van moderne bouwcontractvormen*, en M.A.M.C. van den Berg, *Verdeling van aansprakelijkheden en risico's bij moderne bouwcontractvormen*, en M.A.M.C. van den Berg en C.E.C. Jansen, *De contractuele aansprakelijkheid van de ontwerpende bouwer - Gezichtspunten*, in: *De ontwerpende bouwer*, Deventer 1996, p. 3-57 en 59-96 en 97-103.

¹⁴ L. de Boer, *Kanttekeningen bij het gebruik van Design & Construct bij grote en complexe werken*, BR 1995, nr. 8, p. 635.

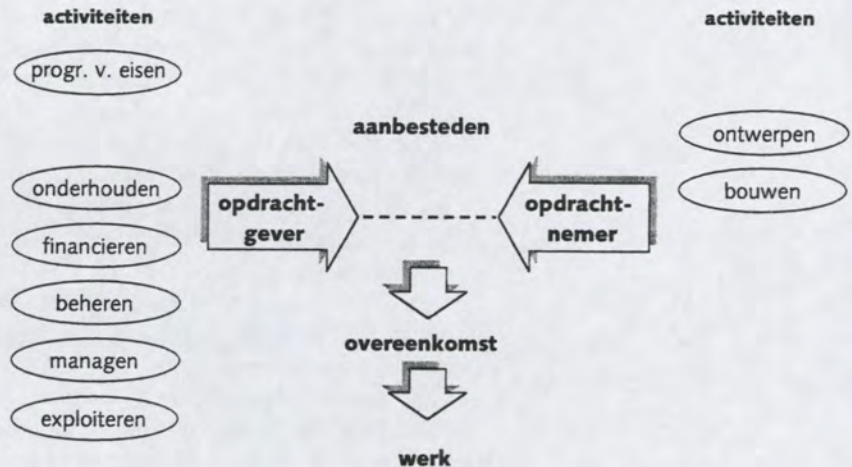
¹⁵ Ibid. Zie hierover ook: L. de Boer, *De aansprakelijkheid van de ontwerpende aannemer*, BR 1994, p. 646/465. En: J.J. Goudsmit, *Exclusion or limitation of liability in an turnkey contract*, ICLR 1990, 314. Hij merkt echter op dat deze begrippen in de praktijk vaak door elkaar worden gebruikt. Zie verder B. van den Berg, *Privaatrechtelijke aspecten van ondergronds bouwen*, in: *Juridische aspecten van ondergronds bouwen*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 25, Kluwer, Deventer 1997, p. 92. Hij ziet een semi-actieve rol voor de opdrachtgever weggelegd bij D&C, terwijl deze bij turnkey uitsluitend passief is.

D&C en turnkey wijken gezien de projectafhandeling echter niet principieel van elkaar af.

Men is het eens over één kenmerk van deze zogenaamde geïntegreerde contracten en dat is dat één partij, over het algemeen een aannemer, zorg draagt voor ontwerp en uitvoering van het werk en eventueel voor het onderhoud. In de zojuist verschenen UAV-GC 2000¹⁶ wordt voor dit type contract de term 'geïntegreerde contracten' gereserveerd.

De volgende figuur geeft een schematische weergave van een geïntegreerd contract.

Figuur 2.2
Taakverdeling bij een D&C-contract



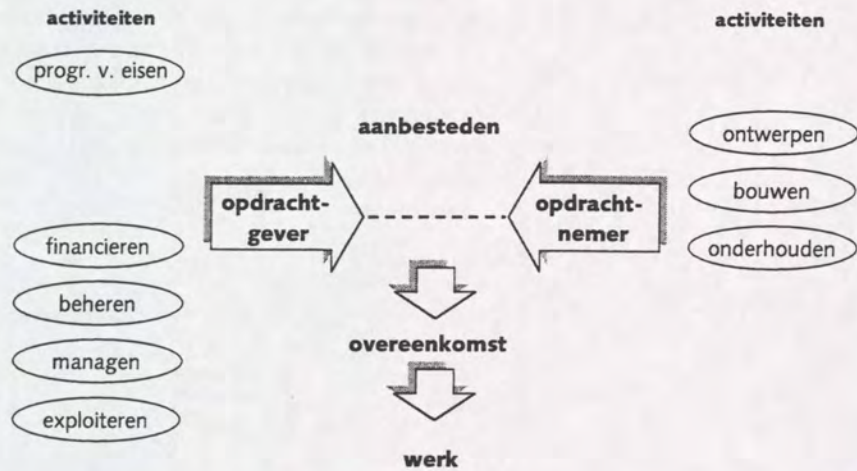
Op het gebied van infrastructurele projecten wordt door professionele opdrachtgevers zoals RWS doorgaans gebruik gemaakt van kwaliteitsborging. De beslissingen die de aannemer moet nemen voor het ontwerp en tijdens de uitvoering worden op deze manier bekend aan de opdrachtgever; bij D&C door middel van acceptatieprocedures (de opdrachtgever moet akkoord gaan voordat de aannemer kan doorgaan) en bij turnkey door middel van de meer afstandelijke informatieprocedures (de aannemer kan doorgaan, tenzij...).¹⁷

De gemaakte keuzen bij het ontwikkelen van het bouwplan kunnen de kosten omtrent het onderhoud van het object na oplevering door de opdrachtnemer in grote mate beïnvloeden. Bepaalde bouwmaterialen kunnen innovatief zijn in het licht van kostenbesparing, besparing van tijd (versnelde oplevering) en verhoging van de kwaliteit, maar qua onderhoud juist zeer kostbaar zijn. De winst die in een eerder stadium is behaald is in dat geval met het onderhoud (gedeeltelijk) ongedaan gemaakt of kan zelfs in verlies omslaan. Dit kan beperkt worden door naast het ontwerpen en bouwen ook het onderhoud voor een bepaalde periode over te dragen aan de opdrachtnemer. In dat geval is er sprake van een zogenoemd Design Build and Maintain (DBM) contract. Dit is weergegeven in figuur 2.3.

¹⁶ Uniforme Administratieve Voorwaarden Geïntegreerde Contracten 2000. Verschenen in april 2000.

¹⁷ B. van den Berg, Privaatrechtelijke aspecten van ondergronds bouwen, a.w., p. 92.

Figuur 2.3
Taakverdeling bij een DBM-contract



RWS brengt bovenstaande rolverschuivingen niet onder de noemer PPS, maar onder het begrip innovatieve contracten. In dit rapport wordt wel een onderscheid aangebracht tussen beide begrippen, maar dit zal niet in alle gevallen zo scherp liggen.¹⁸ Bij innovatieve contracten gaat het om het bieden van ruimte voor innovaties en creativiteit aan potentiële opdrachtnemers door het functioneel specificeren van de opdracht. De opdracht kan het ontwerp, de bouw en ook het onderhoud van een object omvatten. Doel is het bereiken van een optimale prijs/kwaliteitsverhouding. Bij PPS is er sprake van een verdergaande rolverschuiving.

2.2.3 Publiek Private Samenwerking

Een grens tussen innovatieve of geïntegreerde contracten en PPS ligt daar waar er behalve ontwerp, uitvoering en onderhoud wordt gekozen om de opdracht zodanig uit te breiden dat ook een deel van de financiering en eventueel een deel exploitatie door het Rijk wordt overgelaten aan private partijen. Zie de Build-Operate-Transfer (BOT)-contracten waarbij een private partij voor een vastgestelde periode een concessie verkrijgt van het Rijk voor het ontwikkelen (dat is financieren, ontwerpen en bouwen van het werk, gevolgd door beheer en onderhoud) en exploiteren van een infrastructureel werk. De concessiehouder zal trachten de investeringskosten terug te verdienen en daarnaast een rendement op het geïnvesteerde vermogen te behalen. Na afloop van de vastgestelde periode draagt de concessiehouder de weg (en het exploitatierisico) over aan het Rijk.¹⁹

De private partij neemt bij deze constructies een substantieel takenpakket met bijbehorende risico's over van het Rijk. Daarbij dienen de risico's zodanig tussen partijen verdeeld te worden dat de partij die het risico het beste kan beheersen dat risico draagt. In geval van een concessie staat niet het product maar de te leveren dienst of prestatie centraal; de betaling is immers gebaseerd op de afgesproken dienst in plaats van het product.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld model 5 in paragraaf 2.4.

¹⁹ Zie verder over BOT B. van den Berg, a.w., p. 94-98.

Een concessie wordt in art. 1 sub a en d Richtlijn Werken²⁰ omschreven als een overheidsopdracht tot het uitvoeren van werken waarbij de door de overheid te betalen tegenprestatie bestaat uit het verlenen van het recht aan de private partij om het te maken werk gedurende zekere tijd te exploiteren, al dan niet aangevuld met een additionele betaling. Deze vorm van PPS kan als volgt worden gevisualiseerd:

Figuur 2.4
Taakverdeling bij een concessiecontract



Uit deze figuur blijkt dat bij een PPS-concessiecontract de opdrachtnemer verschillende disciplines in huis dient te hebben. Dit vereist het vormen van een consortium waarin die disciplines zijn verenigd.

Het management van het contract blijft een taak voor het Rijk. Het Rijk houdt toezicht op de correcte uitvoering van de overeenkomst, bewaakt het publieke belang (beschikbaarheid, veiligheid e.d.) en doet de met de prestatie van de opdrachtnemer overeenstemmende betalingen. Daarbij draagt het Rijk de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor het beheer. De uitvoering daarvan komt in figuur 2.4 bij private partijen te liggen. Het verkeersmanagement blijft bij het Rijk.

Het Kenniscentrum geeft voor het betalingsmechanisme bij een concessie twee basismodellen; de gebruikersvergoeding en de beschikbaarheidsvergoeding.²¹ Bij de gebruikersvergoeding is de betaling gerelateerd aan het werkelijk gebruik van de aangelegde voorziening. Betrouwbare metingen van de aantallen gebruikers vormen de basis voor de vergoeding.²² Bij de beschikbaarheidsvergoeding gaat de overheid over tot betalen als de gewenste voorziening beschikbaar is voor gebruikers op het afgesproken kwaliteitsniveau.

²⁰ Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993.

²¹ Zie de brochure van het Kenniscentrum: Meerwaarde met het Concessiemodel, p. 11.

²² De gebruikersvergoeding kan worden gegeven in de vorm van een directe vergoeding, bijvoorbeeld door tolheffing of via een indirecte vergoeding, bijvoorbeeld door schaduwtoel of subsidie gebaseerd op het aantal gebruikers.

Over de wijze waarop deze beschikbaarheid wordt gemeten en over eventuele randvoorwaarden die daarbij gelden, moeten nadere afspraken worden gemaakt tussen contractpartijen. Het voordeel van de beschikbaarheidsvergoeding ten opzichte van de gebruikersvergoeding is dat bij de eerste ook andere belangrijke doelen van de overheid op het gebied van milieu en veiligheid in de overeenkomst tot uitdrukking gebracht kunnen komen. De gebruikersvergoeding is wat dit betreft te eenzijdig.

De Europese Commissie acht voor een concessie kenmerkend dat particuliere bedrijven binnen de concessievoorwaarden zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en het risico wordt gedragen door de bedrijven zelf en niet ten laste komt van de overheid.²³ In de Interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht, Brussel, 12.04.2000, wordt opgemerkt op pagina 8: *"Deze laatste (de concessiehouder, redactie) ontvangt dus geen rechtstreekse vergoeding van de aanbestedende dienst, maar krijgt van hem het recht geld te vorderen voor het gebruik van het door hem gerealiseerde werk"*²⁴ Bij een overeenkomst op basis van beschikbaarheidsvergoeding ligt nog slechts een beperkt deel van het exploitatierisico bij de opdrachtnemer. Het is niet zeker of een overeenkomst op basis van een beschikbaarheidsvergoeding door de Europese Commissie gezien zal worden als een concessie.

2.3 Integrale gebiedsontwikkeling

Gedurende de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met PPS bij integrale gebiedsontwikkeling. Vooral ter uitvoering van de VINEX zijn veel contracten tussen gemeenten enerzijds en marktpartijen anderzijds tot stand gekomen. In de VINEX ging het primair om woningbouw. Ook bij de grondexploitatie werden private partijen betrokken. Er zijn drie 'hoofdmodellen' voor PPS bij grondexploitatie:

Bouwclaimmodel

Ontwikkelaars/bouwers die een grondpositie in het plangebied hebben verworven verkopen deze gronden aan de gemeente (voor een lagere prijs dan waarvoor zij deze gronden hebben verworven), waarna de gemeente de gronden bouw- en woonrijp maakt en vervolgens een aantal bouwrijpe kavels weer aan dezelfde ontwikkelaars/bouwers verkoopt, zodat deze daarop woningbouw kan realiseren. Door de ontwikkelingswinst op de bouw die ontwikkelaar/bouwer daarmee behaalt maakt hij zijn 'inkoopdeficit' (ruimschoots) goed. Het bouwclaimmodel wordt ook wel inlevermodel genoemd, omdat het uiteindelijk de gemeente is die de grondexploitatie voor eigen rekening en risico uitvoert.

²³ zie F. van Ommeren, Het rechtskarakter van de concessie, AA 36 (1987), nr 5, p. 335. En de Commissie in de interpretatieve mededeling op p. 8: "Het recht op exploitatie houdt tevens in dat de verantwoordelijkheid voor exploitatie wordt overgedragen. Deze verantwoordelijkheid betreft de technische en financiële aspecten alsook de bedrijfsvoering van het werk. Zo behoort het bijvoorbeeld tot de taken van de concessiehouder om te zorgen voor de nodige investeringen die het werk nuttig voor de gebruikers maken. Ook het afschrijven komt voor zijn rekening. Bovendien draagt de concessiehouder niet alleen het aan de bouw verbonden risico, maar hij moet eveneens de risico's dragen die inherent zijn aan het beheer en de onzekerheid omtrent het gebruik van de voorziening."

²⁴ Omdat er onzekerheid blijft bestaan bij de beschikbaarheidsvergoeding omtrent het gebruik van de voorziening, kan worden afgevraagd, gezien de interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten, of er in dat geval sprake kan zijn van een concessie.

Joint-venturemodel

In dit model delen gemeente en marktpartijen het grondexploitatie-risico. Ze richten een gezamenlijke onderneming op (vaak in de vorm van een commanditaire vennootschap met een BV of een Stichting als beherend vennoot) waarin de door partijen in het plangebied verworven gronden worden ingebracht. De gezamenlijke onderneming geeft opdracht voor het bouw- en woonrijp maken en geeft de bouwrijpe grond uit. Als de locatie-ontwikkeling is afgerond, delen partijen het eindresultaat in de verhouding waarin ze in de onderneming participeren.

Concessiemodel

In dit model draagt de gemeente de ruwe bouwgrond aan de ontwikkelaar over. Deze maakt de gronden voor eigen rekening en risico bouw- en woonrijp en richt de locatie in volgens een door de gemeente opgesteld (functioneel) Programma van Eisen. De naam concessie moet hier niet in verband wordt gebracht met het begrip concessie zoals dat is ontleend aan de Europese aanbestedingsrecht en zoals dat in dit rapport wordt gebruikt voor DBFMOT-contracten voor de realisering van lijninfrastructuur. Het begrip concessie in geval van een private grondexploitatie beoogt tot uitdrukking te brengen dat de gemeentelijke rol een beperkte is, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft het opstellen van gedetailleerde uitwerkingen voor de gewenste inrichting van het gebied.

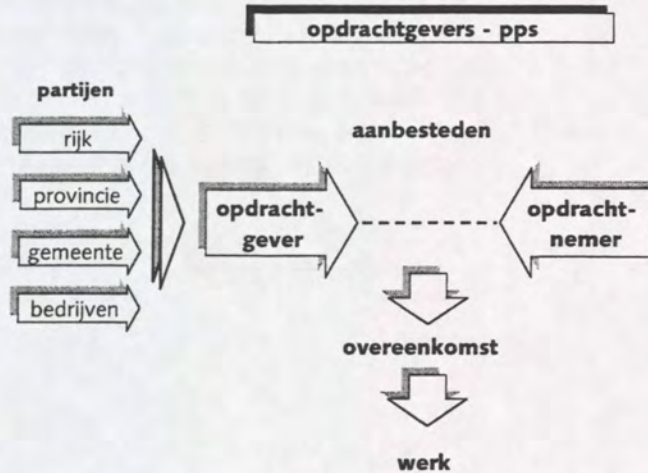
2.4 Combinatieprojecten**2.4.1 Partijen en taakverdeling**

Het ontwikkelen en realiseren van een infrastructureel werk kan de aanleiding zijn voor het ontwikkelen van het aanliggende gebied. Door beter inpassen van de infrastructuur kunnen mogelijkheden ontstaan voor stadsontwikkeling (zie bijvoorbeeld het project Sijtwende in Voorburg). Daarom spreekt men wel van combinatieprojecten.

Er kunnen voor het Rijk redenen zijn om lagere overheden en bedrijven in geval van combinatieprojecten te betrekken als opdrachtgever bij het infrastructurele project met gebiedspotentie. Deze partijen kunnen op verschillende manieren een belang hebben bij de realisering van de infrastructuur. Een gemeente ziet bijvoorbeeld door de betere ontsluiting de ontwikkelpotentie van een gepland bedrijventerrein toenemen. Een bedrijf ziet zijn bereikbaarheid of bekendheid (bijvoorbeeld door het ontstaan van zichtlocaties) toenemen.

De opbrengsten van een positieve grondexploitatie van het gebied waarin het infrastructurele werk ligt, kunnen in sommige gevallen als bijdrage aan de financiering van de kosten van ontwikkeling en realisering (en exploitatie) van het infrastructurele project worden ingezet (value capturing). Dit kan er toe leiden dat niet meer uitsluitend het Rijk, maar het Rijk met anderen samen het initiatief nemen tot het ontwikkelen van het totale gebied, inclusief het infrastructurele werk. Het gehele project (inclusief het infrastructurele werk dat zorgt voor een onrendabele top) kan daarbij worden beschouwd als behorend tot één grondexploitatie. De partijen bij wie het grondexploitatie-risico zal liggen (en daartoe zullen in elk geval het Rijk en de betrokken gemeente(n) behoren) zullen de opdracht verstrekken voor het bouw- en woonrijp maken en ook voor de aanleg van het infrastructurele werk. Indien deze partijen kiezen voor een traditionele aanbesteding van een bestek, kan de samenwerking als volgt worden geschematiseerd:

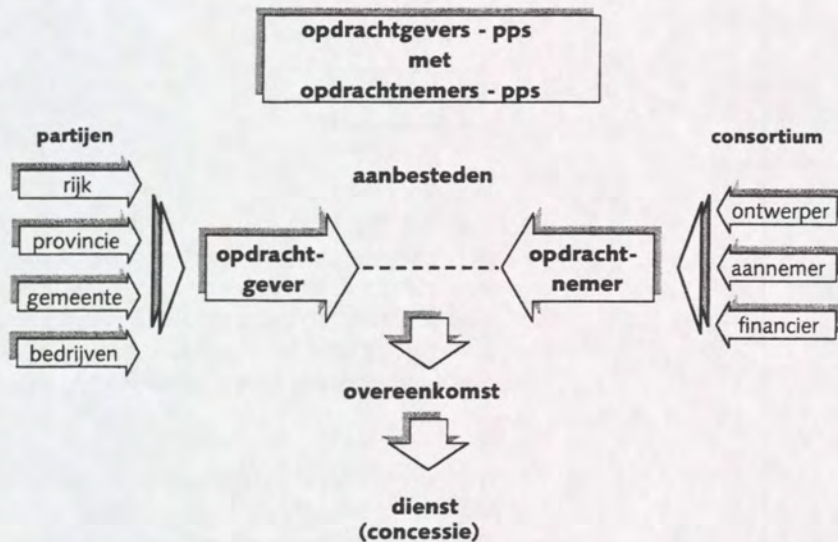
Figuur 2.5
Combinatieproject traditioneel
aanbesteed



Voor een goed begrip wordt opgemerkt dat, indien de initiatiefnemers uitsluitend het Rijk en andere overheden zijn en vervolgens traditioneel wordt aanbesteed uitsluitend sprake is van publiek publieke samenwerking: er zijn dan namelijk noch aan de linkerzijde (opdrachtgeverszijde), noch aan de rechterzijde (opdrachtnemerszijde) private partijen betrokken.

Het is natuurlijk ook mogelijk dat de initiatiefnemers het infrastructurele werk niet op traditionele wijze, maar door middel van innovatieve aanbesteding of zelfs concessie of DBFM(OT) willen ontwikkelen. In het laatste geval ontstaat in feite het volgende plaatje:

Figuur 2.6
Combinatieproject op basis van een
geïntegreerd of PPS-contract

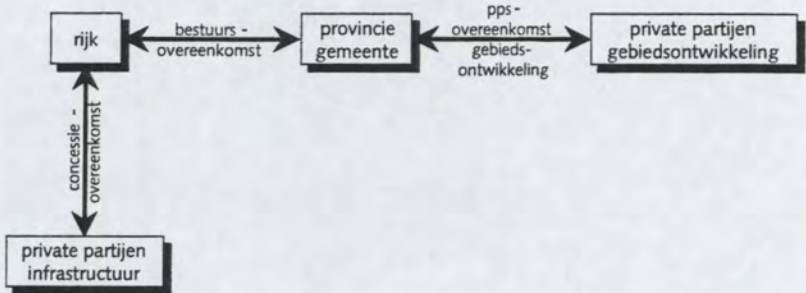


2.4.2 Contractuele relaties bij combinatieprojecten

Bij combinatieprojecten zijn overigens vele samenwerkingsvormen denkbaar. De bovenstaande figuur laat zien welke partijen als initiatiefnemers bij de realisering van een combinatieproject zijn betrokken. Welke contractuele relaties tussen deze partijen denkbaar zijn, blijkt er echter niet uit. Juist op dat punt bestaan verschillende mogelijkheden.

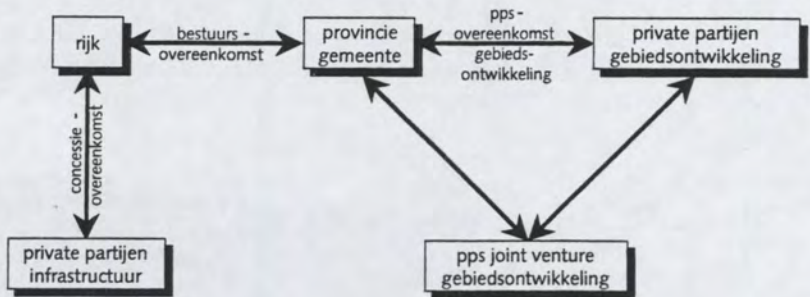
In de eerste plaats kan het Rijk ook bij het combinatieproject formeel als opdrachtgever blijven optreden. De noodzakelijke afstemming met de andere overheden vindt plaats in een bestuursovereenkomst die tussen het Rijk en de gemeente (en wellicht ook de provincie) wordt gesloten. Voor de ontwikkeling heeft de gemeente een PPS-overeenkomst met marktpartijen. Dit kan een bouwclaim of concessieovereenkomst zoals beschreven in paragraaf 2.3 zijn. Dit kan als volgt worden gevisualiseerd:

Figuur 2.7
Het Rijk als opdrachtgever voor een combinatieproject



Voor de gebiedsontwikkeling kunnen de gemeente en haar private partners kiezen voor het in paragraaf 2.3 beschreven joint-venturemodel. Dit zorgt voor de volgende variant op de bovenstaand figuur 2.7:

Figuur 2.8
Joint-venture in een combinatieproject

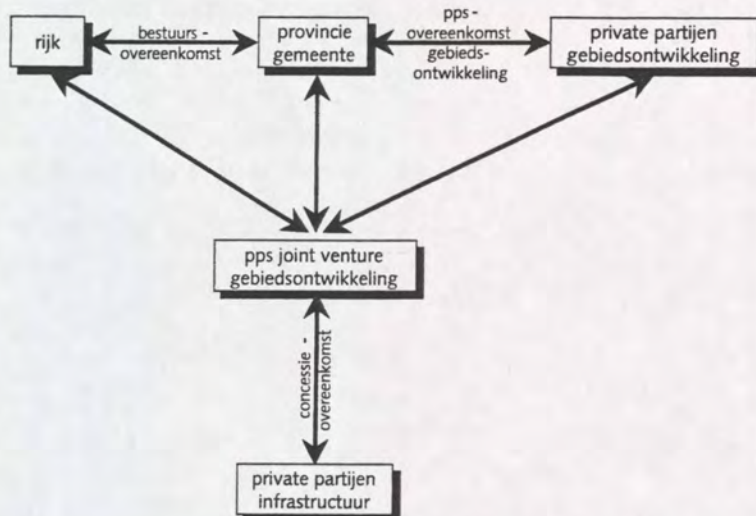


Bij de ontwikkeling van het combinatieproject kan het Rijk een bijdrage in de kosten van de infrastructuur vragen aan de betrokken gemeente c.q. de provincie op basis van een lump sum. Ook kan worden afgesproken dat de hoogte van de bijdrage die het Rijk ontvangt, afhankelijk is van de feitelijke opbrengsten van de ontwikkeling van het omliggende gebied. Een dergelijke risicoverdeling kan in de bestuursovereenkomst contractueel worden geregeld.

Wanneer ervoor wordt gekozen om alle betrokken partijen zowel wat betreft de risicoverdeling als wat betreft de zeggenschap te laten participeren in het combinatieproject, kan dit tot uitdrukking worden gebracht door oprichting van één joint-venture waarin alle betrokken partijen participeren en dat als geprivatiseerd grondbedrijf voor het totale project gaat functioneren, zoals in figuur 2.9 zichtbaar is gemaakt:

Figuur 2.9

Overall joint-venture voor een combinatieproject



Een belangrijk onderscheid tussen figuur 2.7 en 2.8 enerzijds en figuur 2.9 anderzijds is dat in de eerste twee vormen het opdrachtgeverschap voor de weg gescheiden is van het contracteren met afnemers van gronden binnen het omliggende gebied. In figuur 2.9 is deze scheiding verdwenen en is er in feite één ontwikkelingsmaatschappij die opdrachten geeft tot het ontwikkelen van zowel de infrastructuur als voor het bouwrijp maken van het gebied en die de bouwrijpe gronden uitgeeft aan marktpartijen, dan wel met marktpartijen een concessieovereenkomst sluit voor de ontwikkeling van het gehele omliggende gebied dan wel delen daarvan. Hierbij zijn vele varianten denkbaar. Welke variant in concrete situaties de voorkeur verdient hangt sterk af van locatiegeboden factoren: wat partijen willen, hoe de grondeigendomsituatie in het plangebied is, et cetera. Bij een opzet als in figuur 2.9 is met name het aanbesteden een aandachtspunt. Soms zullen de aanbestedingsregels zich tegen een dergelijke opzet verzetten.

2.5 Uitwerken van twee vormen van PPS

Het Tracébesluit is bij PPS een belangrijk besluit. Dit rapport heeft voor PPS als vertrekpunt dat de opdrachtnemer voor het infrastructurele werk ontwerp, bouw, financiering, beheer, onderhoud en exploitatie op zich neemt, zoals weergegeven in figuur 2.4.

Een van de variabelen die spelen bij innovatieve contracten en PPS is de ruimte die aan private partijen wordt gelaten voor het inbrengen van creativiteit en innovaties in de oplossingsrichtingen. Naarmate een project zich verder in de tracéwet-procedure bevindt en oplossingen gedetailleerd zijn uitgewerkt, wordt die ruimte kleiner. Om de vrijheidsgraden te laten benutten dienen marktpartijen bij het project te worden betrokken op het moment dat de te volgen procedures nog niet zijn afgerond.

Een PPS die ontstaat nadat een tracébesluit is genomen, biedt de marktpartijen niet veel vrijheid wat betreft het ontwerp. Voor een groter leer-effect kiezen we in dit rapport ervoor om PPS voor infrastructuur uit te werken voor situaties waarbij het tracébesluit nog niet is genomen op het moment dat het concessiecontract tot stand komt.²⁵ PPS in een vroeg stadium geeft meer vrijheid, maar roept ook meer vragen op die in de volgende hoofdstukken van dit rapport aan de orde zullen komen.

Voor combinatieprojecten kan de PPS voor het infrastructurele werk eveneens tot stand komen voor dan wel na het tracébesluit. Dit levert de volgende vierdeling op:

Tabel 2.1
Indeling

	Voor Tracébesluit	Na Tracébesluit
Lijninfra zonder gebiedspotentie	A Concessie op basis van een functioneel Programma van Eisen	C Concessie op basis van een uitgewerkt tracé/ontwerp
RWS enige opdrachtgever		
Lijninfra met gebiedspotentie (combinatieproject)	B PPS gebiedsontwikkeling met concessie voor het infradeel op basis van functioneel Programma van Eisen	D PPS gebiedsontwikkeling in combinatie met concessie op basis van een uitgewerkt tracé/ontwerp
Meerdere opdrachtgevers		

Voor infrastructurele projecten sec kiest dit rapport voor het uitwerken van PPS-vorm A. Hetzelfde argument voor deze keuze – het grootste te verwachten leereffect – speelt ook bij combinatieprojecten een rol en pleit er voor om PPS-vorm B uit te werken. Een tweede argument voor de keuze voor B is dat optimaal afstemmen tussen het ontwikkelen van het infrastructurele werk en het omliggende gebied, uitsluitend mogelijk is in de fase voordat het infrastuctuurdeel door publiekrechtelijke procedures volledig is gefixeerd.

Overigens zijn er bij B twee mogelijkheden:

- 1 Er is geen sprake van technische verwevenheid tussen de lijninfrastructuur en de gebiedsontwikkeling. Dit zal bijvoorbeeld bij de meeste omleggingen van wegen het geval zijn.
- 2 Er is wel sprake van technische verwevenheid. Dit is aan de orde wanneer bijvoorbeeld boven op een tunnel voor infrastructuur gebouwd wordt. Deze categorie is betrekkelijk zeldzaam voor wegen, maar kan bij stationsbouw voor het spoor met enige regelmaat aan de orde zijn.

Het grote verschil tussen beide mogelijkheden is dat bij de eerste partijen ieder na het voltooiën van de bouw hun eigen weg kunnen gaan, terwijl bij de tweede mogelijkheid gezamenlijk beheer noodzakelijk is gedurende de gehele instandhoudingstermijn. Daarvoor zal dan een beheersconstructie nodig zijn.

Dit rapport concentreert zich op de eerste mogelijkheid en laat de tweede mogelijkheid buiten beschouwing omdat deze een geheel eigen benaderingswijze nodig maakt. Daarvoor is binnen het beperkte bestek van dit rapport geen ruimte.

²⁵ Zie paragraaf 3.2 van dit rapport.

Rest nog de keus voor een samenwerkingsstructuur tussen de verschillende bij de ontwikkeling van een combinatieproject betrokken partijen. In de vorige paragraaf is gebleken dat juist op dit punt varianten denkbaar zijn. In de bestuursovereenkomst, die onderdeel uitmaakt van de PPS-vormen uit paragraaf 2.4, worden afspraken gemaakt over de mate waarin de opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling ten goede komen aan het infrastructuurdeel, over het afstemmen van publiekrechtelijke procedures, over het inpassen van de weg in het gebied, enzovoort. Belangrijk is dat, als resultaat van het generieke deel van het leertraject, voor RWS inzicht ontstaat in welke onderwerpen met de andere betrokken partijen contractueel moeten worden geregeld en waarop daarbij moet worden gelet. De rechtsvorm waarin dat gebeurt is een tweede. Gelet op de voor dit onderzoek beschikbare tijd wordt er in het navolgende van dit rapport vanuit gegaan dat bij combinatie projecten RWS als opdrachtgever voor het infrastructurele werk optreedt en dat het Rijk en de gemeente in een bestuursovereenkomst passende afspraken maken. Dit beeld is weergegeven in figuur 2.7. De oprichting van een of meer joint-ventures waarin RWS mede participeert worden in de financiële en juridische uitwerking van de gekozen samenwerkingsvorm verder buiten beschouwing gelaten.

Wat ook niet aan de orde komt is de manier waarop de andere overheden met private partijen tot afspraken komen over de ontwikkeling van het omliggende gebied. Dit is primair een zaak van de betrokken gemeenten. Of sprake is van de PPS-vorm weergegeven in figuur 2.7 dan wel van de PPS-vorm in figuur 2.8 is voor de uitwerking van de bestuursovereenkomst in hoofdstuk 5 daarom niet relevant. Wel essentieel is dat de elementen uit het PPS-concessiecontract tussen RWS en de opdrachtnemer voor de infrastructuur ook kunnen worden gebruikt voor de concessie als onderdeel van het combinatieproject.

3 Totstandkoming van PPS-contract voor lijninfrastructuur

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt verschillende juridische vragen rond het in paragraaf 2.5 gekozen model A: een lijninfrastructuur project waarbij de PPS-concessie-overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan het tracébesluit.

Procedures kennen over het algemeen het volgende patroon: een (deel)-besluit zet een uitwerkingsactiviteit in gang en geeft daaraan richting. Deze activiteit leidt tot een nieuw (deel)besluit dat op zijn beurt weer richting geeft aan een verdere uitwerking enzovoorts, totdat er een definitief besluit genomen kan worden. Dit hoofdstuk beschrijft de Tracéwetprocedure en de aanbestedingsprocedure aan de hand van dit patroon zoekt naar mogelijkheden om de (deel)besluiten en activiteiten in de verschillende procedures met elkaar in verband te brengen en op elkaar af te stemmen.

Paragraaf 3.2 belicht allereerst de te volgen publieke besluitvorming. Daarbij komen behalve de Tracéwet ook de Wet milieubeheer (in verband met de MER) en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) aan de orde. Deze paragraaf beschrijft de verschillende fasen van de besluitvorming en uitwerking.

Een concessiecontract moet volgens de Europese Richtlijnen aanbesteed worden. Dit hoofdstuk besteedt vooral aandacht aan de samenloop van de aanbestedingsprocedure met de Tracé/Mer procedure en doet in dit verband voorstellen voor een 'interactiemodel', dat deze procedures op elkaar afstemt. Tevens laat dit hoofdstuk de wenselijkheid zien van gefaseerd selecteren bij concessies en de wijze waarop dit kan passen binnen de Europese aanbestedingsregels.

Paragraaf 3.4 inventariseert de belangrijkste ingrediënten voor een concessiecontract in een lijst van aandachtspunten en mogelijke onderwerpen.

3.2 Publiekrechtelijke aspecten

3.2.1 Inleiding

Aan het einde van het vorige hoofdstuk, in paragraaf 2.5, is de keuze gemaakt om de PPS-vorm voor het ontwikkelen van lijninfrastructuur uit te werken waarbij de samenwerking start vóórdat het Tracébesluit²⁶ genomen wordt. Deze positionering van PPS parallel aan het publiekrechtelijke traject voor infrastructuur is tot op heden onbekend.

²⁶ Dit rapport gaat uit van de gewijzigde Tracéwet: EK, 1999-2000, 26 343, nr. 173a ev.

3.2.2 Het publiekrechtelijke kader voor infrastructurele werken

Bij de publiekrechtelijke inkadering van Rijksinfrastructurele projecten spelen twee publiekrechtelijke regelingen een belangrijke rol: de Tracéwet en de regeling van de milieueffectrapportage op grond van de Wet milieu-beheer. Om de publiekrechtelijke inkadering van Rijksinfrastructurele werken goed te begrijpen is het nodig deze regels te kennen. Vanzelfsprekend dienen inspraak-, bezwaar en beroepstermijnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mede in beschouwing te worden genomen.

De belangrijkste deelbesluiten uit de Tracé/Mer procedure zijn:

- het starten van de verkenning
- het starten van een Tracéwetprocedure
- het vaststellen van richtlijnen voor de Trajectnota/MER
- het vaststellen van de startnotitie
- het vaststellen van de Trajectnota/MER
- het bepalen van de voorkeursvariant
- het vaststellen van het Ontwerp tracébesluit
- het vaststellen van het Tracébesluit
- het nemen van het uitvoeringsbesluit.

Het volgende schema (Schema 3.1) geeft deze besluiten weer (kolom B) met hun tussenliggende acties (kolom D) en de bijbehorende termijnen. De tabel laat tevens het verband zien met het MIT (kolom F). Het MIT is een beleidskader dat afgeleid is van de harde kern, de Tracéwet. De kolommen B tot en met E hebben betrekking op die harde kern, terwijl kolom F betrekking heeft op het meer flexibele MIT.

Schema 3.1
Besluiten en acties Tracéwetprocedure

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé-procedure	F Spelregels van het MIT
1	• Min. V&W besluit om verkenning te starten	TK informeren			• Beslissing 1: intake (voorlopige probleemkenning) • Aanvang verkenningsfase
2			• probleem analyseren • aangeven oplossings-richtingen		• Min. V&W plaatst het probleem op de verkenningentabel van het MIT; TK stelt MIT vast (jaarlijks)
3	• Min. V&W besluit in overeenstemming met de min. VROM een Tracéwetprocedure voor aanleg of wijziging te starten (planstudie) (artikel 2a Tw)	TK informeren			• Beslissing 2: besluiten wel of geen planstudie • indien de min. V&W de noodzaak erkent van het bestuderen van oplossingen vangt de planstudiefase aan
4					• Min. V&W plaatst het probleem in de planstudietabel van het MIT; Soms: nu al referentievariant aangeven (wettelijke en beleidseisen plus orde van grootte prijs). TK stelt MIT vast (jaarlijks)

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Spelregels van het MIT
5			<ul style="list-style-type: none"> Bepalen wat er nodig is om het verkeer- en vervoer-probleem op te lossen (in functionele termen) 		
6			<ul style="list-style-type: none"> Opstellen Startnotitie (7.8d Wm) resultaten van de verkenning mogelijke oplossingen concept-richtlijnen MER (artikel 7.10 Wm) (=inpassingseisen) 		
7	<ul style="list-style-type: none"> Min. V&W stelt i.o.m. de min. VROM de Start-notitie(7.8d Wm) vast, legt deze terinzage en kondigt opstellenTrajectnota aan 			#1	
8			<ul style="list-style-type: none"> Publicatie en ter inzage leggen 		
9			<ul style="list-style-type: none"> Verwerken resultaten inspraak en adviezen 		
10	<ul style="list-style-type: none"> Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Richtlijnen voor de Trajectnota/ MER vast 			< 13 wkn (+ evt. 8 wkn) na #1	
11			Rijk levert: <ul style="list-style-type: none"> nulvariant 		
12			<ul style="list-style-type: none"> opstellen Public Sector Comparator (PSC) 		
13			Opstellen Trajectnota/MER <ul style="list-style-type: none"> nulvariant (Rijk) MMA-variant (bedrijven) overige oplossingen (bedrijven) (technisch, financieel, milieu etc.) 		
14	<ul style="list-style-type: none"> Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM de Trajectnota/MER vast (schaal 1:50.000 / 10.000) 				
15			<ul style="list-style-type: none"> Publicatie en ter inzage leggen 		
16			<ul style="list-style-type: none"> Verwerken resultaten inspraak en adviezen 		
17	<ul style="list-style-type: none"> Min. V&W bepaalt i.o.m. min. VROM standpunt over voortzetten procedure en, zo ja, over het tracé dat de VOORKEUR verdient (9 Tw) 	TK besluit		#2	
18			<ul style="list-style-type: none"> Opstellen Ontwerp-Tracébesluit (OTB) 		
19	<ul style="list-style-type: none"> Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Ontwerp-Tracébesluit vast 			< 6 mnd na #2 #3	

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Spelregels van het MIT
20			• Publicatie en ter inzage leggen		
21	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Tracébesluit vast			<16 wkn na #3	• Beslissing 3: Tracébesluit
22			• Publicatie en ter inzage leggen		
23	• Min. V&W reserveert geld				
24			• Project in de realisatietabel zetten in het MIT		
25	• Min. V&W neemt uitvoeringsbesluit				

De belangrijkste fasen uit de tabel lichten we hieronder toe.

1 Plaatsing in de verkenningentabel van het MIT

De procedure begint met de erkenning door de minister dat er mogelijk een verkeers- en vervoersprobleem kan zijn. De minister besluit dan om voor dat probleem een verkenning uit te voeren en plaatst dit in de verkenningentabel van het MIT.²⁷

Na plaatsing in het MIT vindt een verkenning plaats van mogelijke oplossingsrichtingen. Voor de verkenning geldt geen maximale termijn.

2 Besluit start planstudiefase en opstellen en vaststellen startnotitie

Indien de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM tot de conclusie komt dat er inderdaad een verkeer- en vervoerprobleem is, kan de minister van Verkeer en Waterstaat een planstudie starten. In de planstudiefase, waarvoor overigens geen wettelijke termijn geldt, worden mogelijke oplossingen aangedragen. Daarna wordt de Startnotitie Mer opgesteld waarin de minister van V&W het opstellen van een trajectnota aankondigt. De startnotitie wordt aan inspraak en advies onderworpen.

3 Vaststellen richtlijnen Trajectnota/Mer

De minister stelt binnen 13 weken na de aankondiging dat een Trajectnota zal worden opgesteld richtlijnen vast voor de Trajectnota/Mer. De Mer benoemt verschillende alternatieven (en daarbinnen varianten)²⁸ die op hun milieueffecten zullen worden getoetst. In elk geval dienen de nul-(plus)-variant en het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) op hun milieueffecten te worden beoordeeld.

²⁷ In de Spelregels van het MIT van het Ministerie van V&W, 1997, wordt op p. 3 het volgende geschreven: "Als het probleem in de verkenningentabel opgenomen wordt, erkent de minister van Verkeer en waterstaat dat er mogelijk een verkeers- en vervoerprobleem is, of kan ontstaan, dat de moeite waard is om te verkennen. Aan de hand van de verkenning wordt besloten of het probleem en de potentiële oplossingen al dan niet moeten worden bestudeerd in de planstudiefase (beslismoment 2)."

²⁸ De termen 'alternatieven' en 'varianten' zijn afkomstig uit de Wet Milieubeheer.

4 Vaststellen Trajectnota en Mer

Ook voor het opstellen van de Trajectnota en het maken van een milieu-effectrapport geldt geen wettelijke termijn. De alternatieven (en daarbinnen de varianten), die op hun milieueffecten worden getoetst, moeten geografisch gedetailleerd zijn tot op het schaalniveau van 1: 25.000 met detailkaarten van 1: 10.000.

De trajectnota wordt ter inzage gelegd en belanghebbenden kunnen bedenkingen inbrengen. De commissie Mer adviseert over de alternatieven met daarbinnen de varianten waarvan de milieueffecten zijn onderzocht. Hiervoor geldt een termijn van 6 maanden.

5 Keuze alternatief en variant: standpuntbepaling (voorkeurstracé)

Op basis van de trajectnota en de ontvangen reacties, kiezen beide ministers een bepaald alternatief met bijbehorende variant. De ministers nemen binnen 8 weken na het verloop van de adviestertermijn van 4 maanden standpunt in waarin zij hun voorkeurstracé aangeven. Deze keus wordt vervolgens uitgewerkt tot Ontwerp-tracébesluit. Opnieuw moet met een half jaar rekening worden gehouden.

6 Vaststelling Ontwerp-tracébesluit

De beide ministers stellen het Ontwerp-tracébesluit vast. Dit besluit bevat een detailkaart met een schaal van 1: 2500.

Op het besluit tot het vaststellen van het Ontwerp-tracébesluit is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3:5 Awb van toepassing. Hiervoor staat een periode van totaal 16 weken. Het Ontwerp-tracébesluit kan naar aanleiding van deze procedure binnen het gekozen alternatief c.q. variant worden aangepast. Voor zo'n aanpassing moet twaalf weken extra worden gereserveerd.

7 Tracébesluit

De beide ministers nemen het Tracébesluit en leggen het ter inzage. Er is gelegenheid tot het indienen van bedenkingen en beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8 Toezenden tracébesluit aan andere bestuursorganen

Het Tracébesluit wordt twee weken nadat het is genomen toegezonden aan andere bestuursorganen en aan de Staten-Generaal.

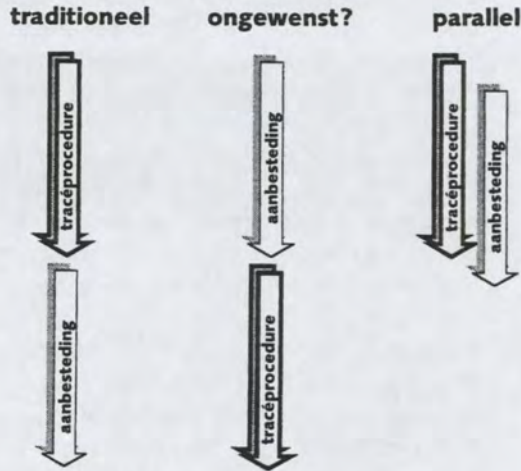
3.2.3 Mogelijkheden voor PPS vóór het tracébesluit

Logisch zijn er drie mogelijkheden om de publiekrechtelijke procedure(s) en de aanbestedingsprocedure te rangschikken:

- 1 Eerst de publiekrechtelijke procedure en daarna de aanbestedingsprocedure.
- 2 Eerst de aanbestedingsprocedure en daarna de publiekrechtelijke procedure.
- 3 Het parallel voeren van de publiekrechtelijke procedure en de aanbestedingsprocedure. Dit is het 'interactiemodel'.

Figuur 3.1

Drie mogelijkheden voor de rangschikking van procedures



Mogelijkheid 1 is de traditionele aanpak. Hierbij kan het innovatieve vermogen van de bedrijven niet goed uit de verf komen omdat alle belangrijke ontwerpbeslissingen reeds zijn genomen zodat de invloed van het bedrijf dat de opdracht verwerft zich uitsluitend nog kan richten op de uitvoering.

Tegen *mogelijkheid 2* bestaan ernstige bezwaren. In feite staat de burger buitenspel wanneer de overheid het contract nagenoeg al gegund heeft en daarna pas de democratische procedure doorlopen wordt. De overheid zal dan beknelde raken tussen de afspraken met de opdrachtnemer en de wensen van belanghebbende burgers. Tegemoet komen aan wensen van belanghebbenden betekent in deze situatie meerwerk en meerwerk is relatief duur omdat de prijs buiten concurrentie tot stand komt.

Overigens is het ook ondenkbaar dat het voeren van de publiekrechtelijke procedure overgelaten wordt aan de opdrachtnemer gezien de volgende argumenten.

In de eerste plaats komt het beslissen in de publiekrechtelijke procedure toe aan de overheid en kan zij dit niet over laten aan de opdrachtnemer. Wie bepaalt moet echter ook betalen. Een opdrachtnemer zal het risico voor meer dan marginale kostenverhogende wijzigingen niet over willen nemen van de overheid. Het overnemen van het risico zou voor de opdrachtnemer betekenen deze een voor hem niet beheersbaar risico loopt en dat de overheid wensen van burgers zou kunnen honoreren op kosten van de opdrachtnemer.

De opdrachtnemer zelf laten beslissen is uitgesloten. De burger zal niet accepteren dat de overheid met betrekking tot bijvoorbeeld de Tracéwetprocedure achter de rug van de opdrachtnemer schuilt en dat hij als burger te maken krijgt met een opdrachtnemer die bijna bij voorbaat 'nee' roept tegen iedere wens of eis die de kosten verhoogt. Een dergelijke configuratie zou de rechtsbescherming van de burger tot in de wortel aantasten.

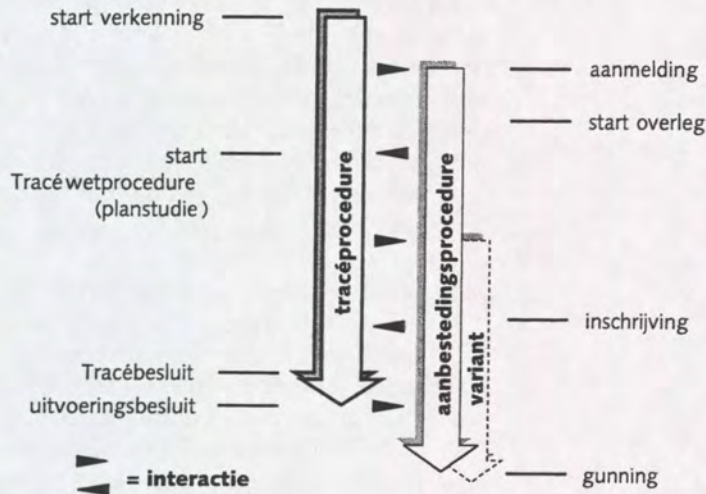
In de tweede plaats kan in dit stadium van het ontwikkelen van het plan het te leveren product en de bijbehorende prijs nog niet vastgesteld worden. Wanneer de opdrachtgevende overheid zich op dit vroege moment zou binden aan een opdrachtnemer schakelt zij feitelijk de

competitie uit, hetgeen strijdig is met de taak om efficiënt met belasting-gelden om te gaan.

Mogelijkheid 3 is het interactiemodel. Dit interactiemodel schept kansen om beide procedures op elkaar af te stemmen en zo enerzijds de innovatieve ideeën van gegadigden/inschrijvers mee te nemen in de publiekrechtelijke procedure en anderzijds de wijzigingen in de plannen als gevolg van de publieke procedure tijdig terug te koppelen naar het aanbestedingstraject, zodat de gegadigden/inschrijvers met deze wijzigingen rekening kunnen houden bij het verder vormgeven van hun plannen.

De volgende figuur geeft het interactiemodel meer gedetailleerd weer.

.....
Figuur 3.2
Interactiemodel



Door de aanbesteding parallel te laten lopen met en af te stemmen op de publiekrechtelijke procedure kan de overheid de bedrijven vroeg betrekken bij het uitwerken van haar plannen. Gegadigden/inschrijvers krijgen via de interactie de gelegenheid om ruimte te scheppen in het Tracébesluit voor hun creatieve ideeën. Als het project dit vraagt kan de aanbestedende overheid de gegadigden/inschrijvers zelfs al bij de verkenning betrekken. Een dergelijke afstemming vereist een aanbestedingsprocedure met een gefaseerde selectie.

De mate van interactie kan de overheid van project tot project nader bepalen. Bij projecten waarbij de innovatie vooral verwacht wordt met betrekking tot de wijze van uitvoeren zou de aanbesteding ook later kunnen starten (zie de gestippelde 'variant' in figuur 3.2). De aanpak tendeeft dan meer naar het traditionele.

Bij een keuze voor het interactiemodel is het goed denkbaar dat de aanbesteder voorafgaand aan de aanbesteding een open marktconsultatie houdt waarin het bedrijfsleven zich uit kan spreken over de inrichting van de aanbestedingsprocedure en de manier waarop de aanbesteder die wil faseren en afstemmen op de publiekrechtelijke procedures om interactie mogelijk te maken.

3.3 Aanbesteden

3.3.1 Inleiding

De vorige paragraaf maakt een keuze voor het interactiemodel. Voordat het interactiemodel nu verder uitgewerkt wordt volgt eerst een beschouwing over enkele spanningsvelden in verband met aanbesteden. Die spanningsvelden betreffen de transactiekosten en de intellectuele eigendom.

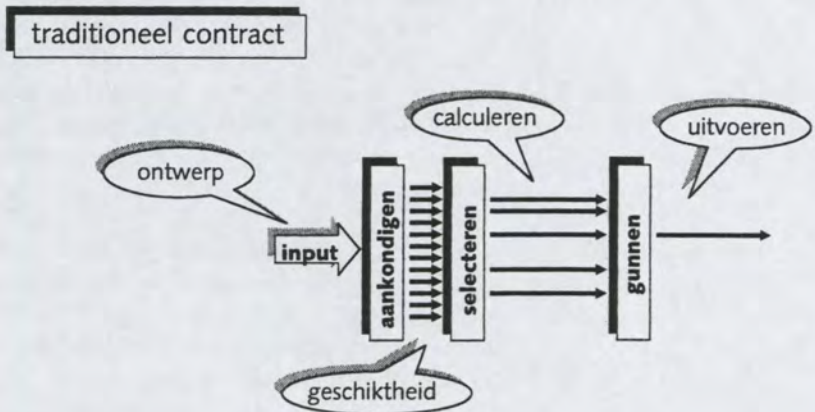
3.3.2 Transactiekosten

Vroeg betrekken van partijen levert meer transactiekosten op. Dat is geen probleem mits die transactiekosten tenminste goed gemaakt worden door het realiseren van de 'meerwaarde' die het doel is van de keuze voor de PPS-aanpak. Onder transactiekosten worden in dit verband de kosten verstaan die de gegadigden/inschrijvers en de aanbesteder maken om te kunnen contracteren. Voor de gegadigden/inschrijvers gaat het om de offertekosten en voor de aanbesteder om de kosten voor het opstellen van de aanbestedingsstukken en voor het beoordelen van de aanmeldingen en de inschrijvingen.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen en het daarop gebaseerde UAR-EG 1991 onderscheiden vier aanbestedingsprocedures:

- 1 De openbare aanbestedingsprocedure
 - 2 De aanbesteding met voorafgaande selectie. De Richtlijn Werken duidt deze aan als de 'niet-openbare procedure'.
 - 3 De onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.
 - 4 De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.
- Deze mag alleen in zeer uitzonderlijke situaties gebruikt worden en krijgt in het navolgende geen aandacht omdat het voor PPS geen optie is.

Figuur 3.3
Aanbesteden met voorafgaande selectie



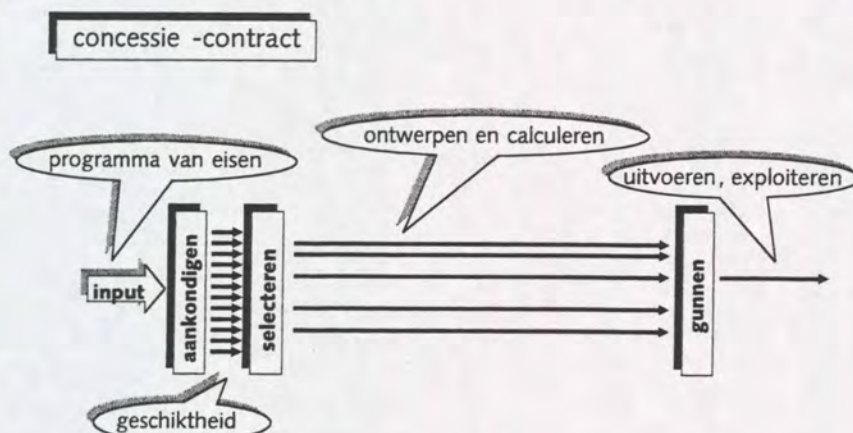
Figuur 3.3 toont het principe van de aanbesteding met voorafgaande selectie²⁹. Bij een traditioneel contract bestaat de 'input' van de aanbesteder uit het ontwerp en het bestek. Na de selectie nodigt de aanbesteder tenminste vijf gegadigden uit om in te schrijven. Deze gaan vervolgens calculeren om bij de inschrijving hun prijs neer te kunnen leggen. De prijs is een onmisbaar element bij het gunnen, ook wanneer het gunningcriterium de economisch voordeligste aanbidding is.

²⁹ Art. 34 e.v. UAR-EG 1991. In de EG-richtlijn Werken (93/37/EEG) heet dit de 'niet-openbare procedure'.

De transactiekosten voor de individuele inschrijvers zijn bij een traditioneel contract beperkt. Dat is van belang omdat voor slechts één van de inschrijvers de transactiekosten resulteren in een opdracht. Voor de verliezers zijn het tevergeefs gemaakte kosten. Overigens zijn de transactiekosten bij de openbare aanbesteding nog hoger omdat de selectie ontbreekt. Alle gegadigden/inschrijvers maken calculatiekosten.

Wanneer de aanbesteding met voorafgaande selectie gebruikt wordt voor een concessiecontract nemen de transactiekosten sterk toe omdat de input van de aanbesteder beperkt blijft tot het programma van eisen. De inschrijvers moeten zelf het ontwerp maken om te kunnen calculeren (in figuur 3.3 worden de pijlen tussen 'selecteren' en 'gunnen' veel langer). Slechts één van de (calculatie)ontwerpen leidt uiteindelijk tot een opdracht.

Figuur 3.4
Te veel transactiekosten



Voor alle verliezers zijn hun ontwerpinspanningen helaas tevergeefs en hun ontwerpen komen na de gunning in de prullenbak terecht. Dit raakt niet alleen de verliezende inschrijver, maar ook de aanbesteder omdat de kosten van een inefficiënt aanbestedingsproces een opwaartse druk geven op het prijsniveau van volgende projecten. De overheid doet er daarom vanuit een macro-economisch perspectief verstandig aan om de transactiekosten zoveel mogelijk te beperken.

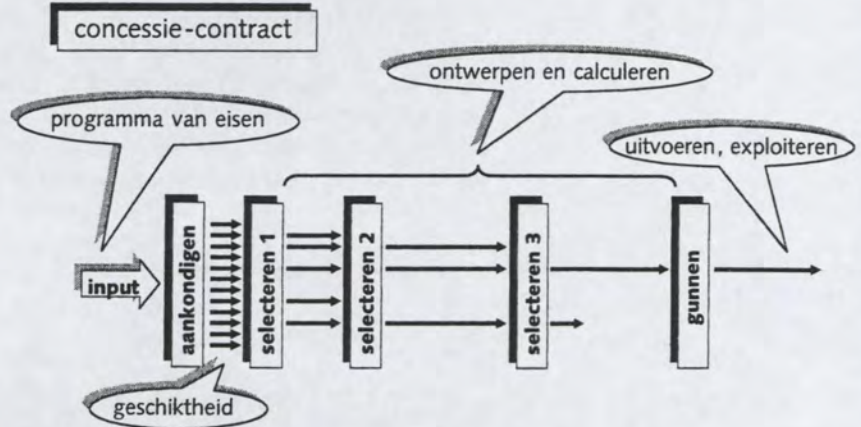
Projectinnovaties moeten de hogere transactiekosten bij een concessie tenminste kunnen compenseren. Bij projecten zonder innovatiepotentie kan het toepassen van een concessiecontractvorm in combinatie met aanbesteden relatief te duur blijken.

Vanwege de hoge transactiekosten zijn de openbare aanbesteding en de aanbesteding met voorafgaande selectie als aanbestedingsprocedure niet respectievelijk matig geschikt voor concessiecontracten. Concessiecontracten vragen in feite om gefaseerde selectie, niet alleen op basis van geschiktheid zoals bij de aanbesteding met voorafgaande selectie, maar ook inhoudelijk³⁰.

³⁰ Zie ook mr. J.G.J. Janssen; 'Aanbesteding van een geïntegreerd project; de inbedding van de UAV-GC 2000 in de (Europese) aanbestedingsregelgeving'; BR 2000, pag 725. De auteur pleit voor een verlengde selectie en een voorlopige gunning die plaats vindt na overleg over oplossingsrichtingen en daaraan verbonden kostenconsequenties.

Figuur 3.5 visualiseert dit. Het veld tussen de selecties 1 en 2 betreft een korte – conceptuele – inhoudelijke oriëntatie op de visies van de gegadigden, tussen 2 en 3 betreft het overleg en tussen 3 en 'gunnen' de onderhandelingen. Pas tussen 3 en 'gunnen' wordt onderhandeld over de prijs.

Figuur 3.5
Gefaseerd selecteren



Naast de openbare aanbesteding en de aanbesteding met voorafgaande bekendmaking kent het UAR-EG 1991 de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking³¹. Deze biedt ruimte voor gefaseerd selecteren door de mogelijkheid van overleg voordat de aanbesteder gegadigden uitnodigt om in te schrijven en van gelijktijdig onderhandelen met meerdere inschrijvers. Tussen de overlegfase en de onderhandelingsfase ligt een inhoudelijke georiënteerd selectiemoment.

Figuur 3.5 kijkt op twee manieren af van de voorschriften van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Ten eerste vermeldt de figuur drie selectiemomenten terwijl de procedure er maar twee kent, namelijk de eerste voor het bepalen van de geschiktheid en de tweede na het overleg³². Ten tweede nodigt de aanbesteder na het 1e selectiemoment slechts tenminste drie (en geen vijf zoals de figuur suggereert) gegadigden uit voor het overleg en dient hij tenminste hetzelfde aantal toe te laten tot de onderhandelingsfase. De procedure zoals weergegeven in figuur 3.5 heeft meer potentie voor het beperken van de transactiekosten.

Nadeel van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking is dat deze slechts in bepaalde gevallen mag worden gebruikt. Een van die gevallen betreft 'buitengewone gevallen, indien het werken betreft waarvan de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maken'³³.

³¹ Art. 40 e.v UAR-EG 1991.

³² Art. 43 en 46 UAR-EG 1991

³³ Art. 41, lid 1, sub d, UAR-EG 1991.

Het ontwikkelen van infrastructuur op basis van concessiecontracten voldoet in elk geval aan het zinsdeel achter de komma, zeker wanneer er nog gelegenheid moet zijn voor inspraak in het kader van publiekrechtelijke procedures zoals de Tracéwet (zie par. 4 t/m 6). Hoewel ieder concessiecontract 'uniek' zal zijn, is het echter onduidelijk of deze contracten aangemerkt kunnen worden als 'buitengewoon geval'. Geconstateerd moet worden dat voor de gegadigden/inschrijvers én de aanbesteders gefaseerde selectie nodig is om de transactiekosten bij het aanbesteden binnen aanvaardbare perken te houden.

'Competitive dialogue'³⁴ is de aanduiding voor een aangepaste aanbestedingsprocedure die de Europese Commissie momenteel ontwikkelt. Deze zou de mogelijkheden om concessiecontracten efficiënt aan te besteden kunnen verruimen. Voorwaarden zijn dat het toepassingsgebied voldoende ruim wordt en er voldoende gelegenheid komt om gefaseerd te selecteren. Zoals het er nu uitziet zal het toepassingsgebied wel geclausuleerd verruimd worden, maar heeft men vooralsnog (te) weinig oog voor het belang van gefaseerd selecteren.

Het is niet zeker of de in dit rapport beschreven concessies, in feite DBFMO(T)-contracten, ook vallen onder het begrip concessie uit de Richtlijn Werken³⁵. Voor concessies volgens de Richtlijn is slechts een beperkt aantal procedurevoorschriften van toepassing waardoor de aanbesteders zelf een procedure met gefaseerde selectie zou kunnen modificeren mits hij uiteraard voldoet aan de beginselen van non-discriminatie, vrije concurrentie en transparantie³⁶.

3.3.3 Intellectuele eigendom

Bij intellectuele eigendom speelt de volgende vraag: Op welk moment is het in het belang van een gegadigde/inschrijver is om zijn innovatieve idee, zijn troef, op tafel te leggen?

Het doel van de gegadigde/inschrijver is om de competitie in zijn voordeel te beslissen en de opdracht te verwerven. Zijn troef helpt hem daarbij mits zijn idee beschermd is en niet overgenomen kan worden door een andere gegadigde/inschrijver. De gegadigde/inschrijver zal als zelfbescherming geneigd zijn om zijn troef zo lang mogelijk achter de hand te houden. Als hij de opdracht niet verwerft kan hij zijn troef altijd nog bij een volgende aanbesteding inzetten.

De aanbesteders wenst tijdens de aanbesteding spoedig en volledig zicht te krijgen op de innovatiemogelijkheden. Indien hij gefaseerd kan selecteren wil hij innovaties daarbij een rol laten spelen, maar kiezen – gunnen – wil hij pas als ook de prijs bekend c.q. bepaalbaar is. De tegengestelde belangen qua timing vergen een doordacht en bij voorkeur gefaseerd aanbestedingsproces.

³⁴ In het Nederlands 'concurrentiegericht dialoog'.

³⁵ EG-richtlijn Werken (93/37/EEG), artikel 1, sub d.

³⁶ Zie ook Handleidingen Publiek-Private Samenwerking; PPS en aanbesteden; Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën; augustus 2001 (tekst mr. J.G.J. Janssen); met name pag. 53.

De aanbesteder zal tijdens de aanbesteding momenten van spijt kunnen ondergaan wanneer hij tijdens het overleg ontdekt – en dat is niet denkbeeldig – dat de beste oplossing een combinatie van innovaties van meerdere gegadigden/inschrijvers is. De deur van het combineren is echter gesloten omdat de voorwaarde voor het op tafel krijgen van innovatieve ideeën juist de bescherming van die ideeën is. Zonder die bescherming zullen de gegadigden/inschrijvers volgende maal nog terughoudender zijn met hun troeven.

3.4 Het interactiemodel uitgewerkt

3.4.1 Inleiding

Het interactiemodel gaat uit van de mogelijkheid om gefaseerd te selecteren. Daarmee heeft het interactiemodel een sterke voorkeur voor de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. De uitwerking van het interactiemodel zet de publiekrechtelijke procedure en de aanbestedingsprocedure in één tabel waaruit de wisselwerking duidelijk wordt. Het model is opgebouwd uit 'besluiten' en 'activiteiten'. Een 'activiteit' leidt tot een resultaat, dat weer de basis is voor een vervolgbesluit (positief of negatief). Het volgende schema (schema 3.2 - Lijninfrastructuur) betreft een situatie op basis van concessie.

3.4.2 Interactiemodel

Het uitgangspunt is dat de gegadigde/inschrijver zo vroeg mogelijk betrokken wordt bij de planontwikkeling. Denkbaar is dat de aanbesteding voor projecten waarbij de innovatieve kracht meer te verwachten is van een optimale uitvoering later begint dan in de schema's van het interactiemodel staat aangegeven. In feite kunnen de procedures 'op maat' op elkaar afgestemd worden en krijgen bedrijven die deelnemen aan de aanbesteding de gelegenheid tot 'inspraak' bij de publieke procedure. De schema's zijn bedoeld als handreiking aan projectleiders om hun eigen projectprocedure vorm te kunnen geven.

De onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking kent als fasen de selectie, het overleg, de inschrijving gevolgd door de onderhandelingen waarna gunnen mogelijk wordt.

De ruggengraat van het model zijn de besluiten van het Rijk volgens de voorgeschreven publiekrechtelijke procedure. Deze besluiten staan in kolom B. De aanbesteding – volgens de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking – start in een vroeg stadium en loop parallel aan de publieke procedure. De tussenstappen in de aanbesteding zijn input voor het verder vormgeven van de publieke besluitvorming. Het Rijk brengt de tussenresultaten in het publieke spoor in in het aanbestedingstraject. Deze interactie herhaalt zich enkele malen. Op het moment dat de Minister een voorkeursvariant kiest, vindt ook de pré-gunning plaats aan het winnende consortium.

Het model voorkomt een vrijblijvende en daardoor vaak weinig diepgaande marktconsultatie voorafgaande aan de aanbesteding. Het voorziet tijdens de aanbestedingsprocedure in het vragen van een visie van de bedrijven in het kader van de verdere selectie. Het model gaat er vanuit dat er in het stadium van de visiepresentatie nog geen bescherming is van de naar voren gebracht ideeën. Deze mogen door de opdrachtgever en door de andere geselecteerden worden gebruikt in hun plannen. Het gaat op dat moment nog om een collectief leerproces.

Op basis van de visies selecteert het Rijk verder. In het vervolg van de procedure is er wel sprake van de bescherming van intellectueel eigendom. Indien een geselecteerde bij de visie presentatie kiest voor het 'droog houden van zijn kruit' schernt hij weliswaar zijn ideeën af, maar loopt hij tevens het risico dat hij niet tot de volgende ronde doordringt – waarin zijn ideeën wel beschermd zijn. Hij zal bij het presenteren van zijn visie zelf een balans moeten bepalen tussen openheid en het afschermen van zijn ideeën. Door deze visiepresentaties kan het Rijk mogelijke innovaties beter op het spoor komen.

In het Leertraject hebben we twee situaties onderscheiden: het ontwikkelen van lijninfrastructuur enerzijds en het gecombineerd ontwikkelen van lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling anderzijds. In het tweede geval speelt ook de gemeente in het kader van de WRO een grote rol. Hoofdstuk 4 bevat het model voor de laatst genoemde situatie.

De modellen zijn eventueel beschikbaar in de vorm van een Word-tabel. Het voordeel daarvan is dat een projectleider eenvoudig kan schuiven met de regels in de tabel, zodat hij het model kan gebruiken om een 'maatwerk' procedure te ontwerpen voor zijn specifieke project.

.....
Schema 3.2
Lijninfrastructuur

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Spelregels van het MIT
1	• Min. V&W besluit om verkenning te starten	TK informeren				• Beslissing 1: intake (voorlopige probleemmerkenning) • Aanvang verkenningsfase
2			• probleem analyseren • aangeven oplossingsrichtingen			• Min. V&W plaatst het probleem op de verkenningentabel van het MIT; TK stelt MIT vast (jaarlijks)
3			• opstellen Public Private Comparator (PPC)			
4					Stap 1 Bekendmaking: uitnodiging om aan te melden als gegadigde (selectiecriteria)	
5					Stap 2 Selectie op basis geschiktheids- criteria: 5 consortia	
6					Stap 3 (aanvang overlegfase volgens UAR-EG 1991) Consultatie m.b.t. probleem-analyse en oplossings-richtingen: Uitnodiging voor consultatie • visiepresentatie techniek financieel risico's etc. (ITC=Invitation to consult) Selectie op grond van visies	

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Spelregels van het MIT
7	• Min. V&W besluit in overeenstemming met de min. VROM een Tracéwetprocedure voor aanleg of wijziging te starten (planstudie) (artikel 2a Tw)	TK informeren				<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing 2: besluiten wel of geen planstudie • indien de min. V&W de noodzaak erkent van het bestuderen van oplossingen vangt de planstudie-fase aan
8						<ul style="list-style-type: none"> • Min. V&W plaatst het probleem in de planstudietabel van het MIT; Soms: nu al referentievariant aangeven (wettelijke en beleidseisen plus orde van grootte prijs). TK stelt MIT vast (jaarlijks)
9			• Bepalen wat er nodig is om het verkeer- en vervoerprobleem op te lossen (in functionele termen)			
10					Stap 4 Wensen en voorstellen voor Startnotitie.	
11			<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen Startnotitie (7.8d Wm) • resultaten van de verkenning • mogelijke oplossingen • concept-richtlijnen MER (artikel 7.10 Wm) • (=inpassingseisen) 			
12	• Min. V&W stelt i.o.m. de min. VROM de Startnotitie (7.8d Wm) vast, legt deze ter inzage en kondigt opstellen Trajectnota aan			#1		
13			• Publicatie en ter inzage leggen			
14			• Verwerken resultaten inspraak en adviezen			
15	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Richtlijnen voor de Trajectnota/ MER vast			< 13 wkn (+ evt. 8 wkn) na #1		

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Spelregels van het MIT
16					Stap 5 Inschrijving op basis van tenderboek: 3 consortia uitnodigen tot inschrijving •••	
17			Rijk levert: • nulvariant		Drie bedrijven leveren ieder: • voorstel voorkeursoplossing • (als het bedrijf dit wil) voorstel MMA-variant ••• selectie op basis van voorstellen (incl. prijs)	
18			• opstellen Public Sector Comparator (PSC)			
19			Opstellen Trajectnota/ MER • nulvariant (Rijk) • MMA-variant (bedrijven) • overige oplossingen (bedrijven) (technisch, financieel, milieu etc.)			
20	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM de Trajectnota/MER vast (schaal 1:50.000 / 10.000)					
21			• Publicatie en ter inzage leggen			
22			• Verwerken resultaten inspraak en adviezen			
23					Stap 6 Onderhandelingen: onderhandelen met één consortium, ander reserve ••	
24	• Min. V&W bepaalt i.o.m. min. VROM standpunt over voortzetten procedure en, zo ja, over het tracé dat de VOORKEUR verdient (9 Tw)	TK besluit		#2	Stap 7 Pré-gunning Opmerking: indien de bedrijven beide ingeschreven hebben met een plan dat voldoet aan voorkeursvariant dan kan de pré-gunning uitgesteld worden tot het vaststellen van het Tracé Besluit. •	
25					• Opstellen Ontwerp- Tracébesluit	
26	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Ontwerp-Tracébesluit vast			< 6 mnd na #2 #3		

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Spelregels van het MIT
27			• Publicatie en ter inzage leggen			
28					• Verwerken resultaten inspraak	
29	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Tracébesluit vast			<16 wkn na #3		• Beslissing 3: Tracébesluit
30			• Publicatie en ter inzage leggen			
31	• Min. V&W reserveert geld					
32			• Project in de realisatie-tabel zetten in het MIT			
33	• Min. V&W neemt uitvoeringsbesluit					
34					Stap 8 Gunning: •	
35					• UITVOERING	

3.5 Aandachtspunten en mogelijke onderwerpen voor het concessiecontract

3.5.1 Inleiding

In het voorgaande is hoofdzakelijk ingegaan op de totstandkoming van een concessiecontract tussen het Rijk en een privaat consortium. Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat een lijst van aandachtspunten en mogelijke onderwerpen voor de inhoud van een dergelijke overeenkomst.

3.5.2 Enkele aandachtspunten voor het concessiecontract

De opzet van een concessiecontract is ingrijpend anders dan die van een traditioneel bouwcontract. Ook het verschil met een DB- of een DBM-contract is groot. Enkele verschillen:

- De duur van een concessie is veel langer omdat de nadruk ligt op de exploitatie. Pas na de bouw komt de exploitatie in beeld. RWS kiest bij weginfrastructuur vooralsnog voor een duur van circa 5 jaar voor de bouw met daaraan gekoppeld 15 jaar voor exploitatie. Pas na die termijn komt het contract terug bij de opdrachtgever, i.c. RWS voor hoofdwegen.
- Het rijk start pas bij aanvang van de beschikbaarheid met betalen. De bouw is dan klaar. Dat betekent dat de opdrachtnemer de bouw eerst financiert en daarna terugverdient in de exploitatieperiode van 15 jaar.
- De nadruk ligt voor de opdrachtnemer behalve op de bouw ook op efficiënte en kostenbewuste exploitatie en voor de opdrachtgever op het contractmanagement en op een aantal taken die bij het rijk zijn gebleven op grond van haar publieke verantwoordelijkheid om te voorzien in veilige bereikbaarheid.

Er zijn een aantal uitgangspunten die bij dergelijke contracten spelen.

De meeste van die uitgangspunten hebben te maken met het zoeken door het rijk naar balans tussen zoveel mogelijk aan de markt overlaten en tegelijkertijd toch haar publieke verantwoordelijkheid waarnemen voor veilig transport op een wijze die de leefbaarheid niet onnodig in het gedrang brengt.

Grofweg kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de 'hardware' en de 'software' van weginfrastructuur. De 'hardware' is bij voorkeur voor rekening van de concessiehouder, terwijl de 'software' vooral een taak is en blijft van de overheid. Tot de 'hardware' behoren in dit verband de weg- en waterbouwkundige constructies en tot de 'software' het verkeersmanagement en alles wat daarmee samenhangt.

Onderhoud en dagelijks beheer worden opgenomen in het concessiecontract als activiteiten die de concessiehouder voor zijn rekening neemt. Uiteraard hebben onderhoud en beheer de nodige interactie met het verkeersmanagement. Van belang is dat een verbinding waarvoor een concessiecontract gesloten wordt een schakel is in een groter netwerk. Het goed functioneren van deze schakel in het grotere geheel is een belangrijk aandachtspunt bij het contract. Op het concrete niveau van de contractsbepalingen zullen vaak pragmatische afwegingen gemaakt worden, waarbij ook doelmatigheid en schaal een rol spelen. Een voorbeeld daarvan is gladheidsbestrijding. Doelmatigheidsoverwegingen zullen al snel leiden tot de conclusie dat dit beter een taak van RWS kan blijven. Het zou voor de concessiehouder te duur zijn om gezien het incidentele karakter van de inzet eigen faciliteiten aan te moeten houden om de inzet te waarborgen. Ook incidentbestrijding kan door zijn incidentele karakter wellicht beter geheel of gedeeltelijk bij RWS blijven. Daar komt bij dat de overheid voor de burger verantwoordelijk en aansprakelijk blijft voor de veiligheid op de weg. Zij kan zich daaraan niet onttrekken. Wel kan het rijk in het contract vastleggen dat de concessiehouder het rijk vrijwaart van schade die ontstaat door oorzaken die voor risico komen van de concessiehouder. Indien de concessiehouder bij onderhoud bijvoorbeeld niet goed zorgt voor wegsignalering en er ontstaat als gevolg daarvan een ongeluk, zal de benadeelde het rijk aanspreken, waarna het rijk de schade doorschuift naar de concessiehouder op grond van diens vrijwaringsplicht.

De betaling geschiedt op basis van beschikbaarheid en niet op basis van het aantal voertuigen dat van de verbinding gebruik maakt. Een beschikbaarheidsvergoeding geeft enkele voordelen. De opdrachtnemer loopt geen verkeersvolumerisico. Het blijkt dat potentiële opdrachtnemers daar niet veel voor voelen omdat dit een te onzekere factor is. Voor de overheid heeft de beschikbaarheidsvergoeding het voordeel van meer beleidsvrijheid. In het kader van het Nationaal Verkeer en Vervoerplan (NVVP) streeft de overheid behalve naar optimale bereikbaarheid ook naar meer leefbaarheid, hetgeen betekent dat zij graag de hoeveelheid verkeer wil beperken. Bij een tol of een schaduwtoel zou de concessiehouder juist zijn best doen om zoveel mogelijk verkeer aan te trekken en daarmee zou haar doelstelling tegenover die van de overheid komen te staan. Een tol zou daarnaast ook nog sluipverkeer op het Onderliggende wegennet (OWN) bevorderen. Dit zou nadelig zijn voor veiligheid en leefbaarheid, twee doelen van het NVVP, omdat het HWN deze doelen beter kan waarborgen dan het OWN.

Afhankelijk van de beschikbaarheid zal het rijk aan de concessiehouder een vergoeding betalen. Parameters daarbij zijn ondermeer het beschikbaar of open zijn van rijstroken en de tijdstippen van beschikbaarheid. Daarnaast zijn er tal van andere aspecten waarin de concessiehouder moet voorzien

die niet direct leiden tot een verminderde beschikbaarheid – zoals bij voorbeeld verslaglegging – maar voor de eigenaar van de weg, het rijk, toch van belang zijn. Op het niet nakomen van dergelijke verplichtingen stelt het concessiecontract een boete.

Een ander punt is de staat waarin de weg na afloop van het contract wordt opgeleverd. Uiteraard moet dit in een staat zijn die voldoet aan de veiligheidsnormen, maar wellicht ook nog iets beter (bijvoorbeeld naar verwachting twee jaar vrij van groot onderhoud). Een zorgpunt is hoe dit moet worden vastgesteld.

Een concessiecontract brengt nog andere beslispunten met zich mee, zoals de positie van het rijk als beheerder van het Hoofdwegennet (HWN) ten opzichte van de beheerders van het OWN. Vooralsnog is het besluit om het rijk, als eigenaar van het HWN, in de centrale positie te houden. Enerzijds contracteert het rijk met de concessiehouder voor de hoofdweg met de bijbehorende aansluitingen op de netten van de beheerders van het OWN en anderzijds contracteert het rijk met de desbetreffende beheerders voor hun aansluitingen. Zo blijft het opdrachtgeverschap voor de concessiehouder ongedeeld en contracteert deze voor zijn concessie niet met meerdere overheden maar slechts met een opdrachtgever, RWS.

Het contract kent een lange duur en aanzienlijke risico's. De opdrachtnemer financiert namelijk over een lange termijn voor terwijl de eigendom van de weg bij het rijk blijft. Bij wanprestatie c.q. toerekenbare tekortkomingen van de concessiehouder kan de overheid ingrijpen en desnoods het contract ontbinden. De concessiehouder heeft geen onderpand voor verhaal. Vanuit de markt kan behoefte bestaan om in de vorm van een project-BV of -NV de opdracht aan te nemen. Op die manier kan de concessiehouder zijn risico begrenzen. Het rijk heeft voldoende zekerheid omdat zij als eigenaar van de grond en door natrekking ook van de weg wordt. Bovendien zou de concessiehouder eenvoudiger zijn aandeel kunnen vervreemden en zijn bedrijfsvoering voldoende flexibel kunnen houden. Uiteraard zal het contract moeten bedingen dat uitstappen slechts kan met toestemming van het rijk waarbij het rijk vooral zal letten op het behouden van afdoende kennis, ervaring en financiële draagkracht voor het project.

3.5.3 Onderwerpen voor het concessiecontract

Het concessiecontract regelt een groot aantal onderwerpen. Deze onderwerpen hangen uiteraard nauw samen met de aard van het werk dat uitgevoerd moet worden en de onderwerpen zullen dus kunnen wisselen naar gelang het project. Hieronder volgt een lijst van mogelijke onderwerpen, die overigens niet uitputtend is.³⁷

³⁷ Deze lijst is ontleend aan de eerste concepten voor het DBFM-contract de N31 Leeuwarden-Nijega, die overigens nog aan wijziging onderhevig zijn.

Algemeen

1. Begrippen
2. Gegevens
Wie levert welke gegevens en wie draagt het risico van onjuistheden in de gegevens? Hoe worden tegenstrijdigheden beoordeeld?
3. Opdracht en duur
4. Essentiële eisen
5. Zekerheden
Welke zekerheden biedt het contract aan de opdrachtgever en daarnaast ook aan de financiers van het project?

Uitvoering

6. Voorbereiden
Inspectie gronden, werkzaamheden andere overheden.
7. Aanvang
Toestemming om met het werk te starten, opschortende voorwaarden.
8. Gronden
Het betreft bijvoorbeeld de toegang voor de opdrachtnemer, het risico voor het bouwterrein, het werkterrein en de infrastructuur, het verkrijgen van gronden door de opdrachtnemer of de opdrachtgever en de bouwterreinmaterialen.
9. Vergunningen, toestemmingen en ontheffingen
10. Ontwerp en bouw
Het gaat over zaken als verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, kwaliteitsborging, de beoordelingsprocedure, het programma van eisen voor de opdrachtnemer, informatie van en voor de opdrachtgever, toegang en faciliteiten voor de opdrachtgever en arbeidsomstandigheden en veiligheid.
11. Aanvang, voltooiing en vertraging
12. Inspectie en voltooiing
Het betreft ook tussentijdse momenten en de toestemming van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer bijvoorbeeld om de weg na het voltooiën van de bouw open te stellen voor verkeer.
13. Beheer en onderhoud
Het betreft onder meer de verantwoordelijkheid voor het beheer en het onderhoud, ook tijdens de bouw voor een bestaande weg die wordt uitgebouwd. Verder kan hier het recht van toegang tot het bouwterrein voor de opdrachtgever geregeld worden en het recht om inspecties bij te wonen.
14. Verkeersmanagement
Dit handelt over het verkeersmanagement op de weg zelf, de afstemming met de andere wegbeheerders in de omgeving, rijstrookafsluitingen en communicatie naar de weggebruiker.
15. Verkeerstekens
16. Archeologie
Hierbij kan rekening gehouden worden met wat er al bekend is omtrent potentiële archeologische vindplaatsen. Hier kan worden bepaald wie het risico van vertraging als gevolg van onverwachte archeologische vondsten draagt.
17. Overdracht
De eisen waaraan de infrastructuur bij overdracht na de beëindiging van de overeenkomst moet voldoen worden hier vastgelegd alsmede de wijze waarop de toestand van de weg dan wordt vastgesteld.
18. Verzekering

Vertegenwoordiging van partijen en kwaliteitsbeheer

- 19. Vertegenwoordigers
- 20. Kwaliteitsbeheer
 - Systeem en beproevingen.
- 21. Rapportage en informatie
 - Welke rapporten en in welke vorm.
- 22. Bescheiden
- 23. Toezicht en uitvoering
 - Hier kunnen elementen aan de orde komen als niet-nakoming, boetes wegens beperkte overtredingen van de contractsbepalingen, beëindiging en het recht van de opdrachtgever om rechtstreeks in te grijpen.
- 24. Kabels en leidingen
- 25. Derden
 - Het betreft onder meer aansprakelijkheid ten opzichte van derden, de relatie met politie, brandweer en andere hulpdiensten en bijzondere transporten.

Betaling

- 26. Betaling
 - Dit betreft met name de opbouw van de beschikbaarheidsvergoeding en de betaling daarvan.

Wijziging, aansprakelijkheid en beëindiging

- 27. Wijzigingsprocedure
- 28. Bijzondere wetwijzigingen
- 29. Overmacht
 - In welke gevallen is sprake van overmacht en wat zijn de gevolgen?
 - Bij dit laatste gaat het met name over wie de schade draagt.
- 30. Garanties en aansprakelijkheid voor verstrekte gegevens
 - Wat moeten opdrachtnemer en opdrachtgever jegens elkaar garanderen? In hoeverre is de opdrachtgever aansprakelijk voor verstrekte gegevens?
- 31. Vrijwaringen
 - Het gaat om het vrijwaren van de opdrachtgever tegen aanspraken door derden, bijvoorbeeld als gevolg van gebreken in de veiligheid van de weg of problemen tijdens de bouw.
- 32. Niet-nakoming
 - Het gaat voor de opdrachtgever met name om de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan in het geval dat de opdrachtnemer niet of onvoldoende presteert.
- 33. Beëindiging
 - Samenhangend met niet-nakoming is de vraag aan de orde in welke gevallen de opdrachtgever het contract kan schorsen of beëindigen.

Diversen

- 34. Overdracht, onderaanneming en wijziging van zeggenschap
 - Hier speelt met name de vraag of en onder welke condities het consortium die de opdracht verwerft een project-BV mag oprichten die vervolgens opdrachtnemer wordt.
- 35. Kennisgevingen
 - Het gaat om adreswijzigingen e.d.
- 36. Beoordelingsprocedure

Procedure en gevolgen.

- 37. Belastingen
- 38. Intellectuele en industriële eigendomsrechten
Vrijwaring van de opdrachtgever tegen inbreuken op rechten van derden, het verlenen van licenties door de opdrachtnemer e.d..
- 39. Geheimhouding
Vertrouwelijke informatie en publiciteit.
- 40. Vertegenwoordiging
Geen vertegenwoordiging door de opdrachtnemer van de opdrachtgever buiten dit contract om.
- 41. Geschillen
- 42. Slotbepalingen
Onder meer wijzigingen, afstand, tegenstrijdige belangen, toepasselijk recht, voertaal en onvoorziene omstandigheden.

Voor geïntegreerde contracten – Design and Build eventueel aangevuld met Maintain – is inmiddels een standaard in ontwikkeling waarmee RWS proefdraait: de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten (UAVgc). Deze UAVgc kent qua opzet vele raakvlakken met bovenstaande opzet voor een concessie. Zoals in vorige paragrafen reeds uiteengezet is zijn er echter ook grote verschillen tussen DB- of DBM-contracten enerzijds en concessies (DBFM) anderzijds. Bij het verder toepassen van het concessie-concept zal via een aantal tussenstappen te zijner tijd een eigen modelopzet ontstaan.

Overigens ontwikkelt RWS momenteel een 'netwerkvisie' die nauwkeuriger dan nu duidelijk zal maken wat de publieke kernverantwoordelijkheden zijn met betrekking tot infrastructuur zoals hoofdwegen. Deze netwerkvisie zal leiden tot een beter inzicht in welke taken en risico's de overheid aan de markt kan overlaten en welke zij zelf moet houden. Dit zal doorwerken in de wijze van marktbenadering (de keuze voor een bepaald type contract voor een bepaald type project) door RWS en ook in contracten zoals concessie-contracten zelf. Bij concessie-contracten zal onder meer duidelijk moeten worden wat de plaats van een concessie in het geheel van het netwerk is.

4 Totstandkoming van PPS-contracten voor combinatieprojecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het om het beantwoorden van diverse juridische vragen rond een combinatieproject. Het betreft – overeenkomstig de in paragraaf 2.5 gemaakte keuze – een combinatieproject waarbij de samenwerking voorafgaand aan het Tracébesluit voor het infrastructuurdeel tot stand komt.

In dit hoofdstuk volgen we hetzelfde stramien als in hoofdstuk 3. In paragraaf 4.2 komt de bestuursrechtelijke inkadering van combinatieprojecten aan bod. Afstemming van gemeentelijke (en provinciale) planologische procedures op de te volgen tracéwetprocedure zijn daarbij het hoofdonderwerp.

De aanbesteding van het infrastructurele werk in relatie tot het moment van het sluiten van de bestuursovereenkomst en tot planologische procedures op Rijks- en provinciaal niveau komt in paragraaf 4.3 aan de orde. Besloten wordt met een globale opzet voor de genoemde bestuursovereenkomst. De lijst van aandachtspunten en onderwerpen van paragraaf 3.4 is ook bruikbaar voor de concessieovereenkomst bij een combinatieproject.

4.2 Publiekrechtelijke aspecten

4.2.1 Inleiding

In paragraaf 2.5 is gekozen voor combinatieprojecten waarbij de PPS tot stand komt vóór het tracébesluit. Voor het infrastructurele deel kan de samenwerking tussen het Rijk en de opdrachtnemer op dezelfde manier worden georganiseerd als bij de louter infrastructurele projecten die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest.

Ingeval van combinatieprojecten wordt de concessieovereenkomst gesloten nadat de publieke partijen overeenstemming hebben bereikt over de globale opzet en inrichting van het combinatieproject. Dit betekent dat het Rijk, de provincie en de gemeente eerst de bestuursovereenkomst sluiten en dat pas daarna het Rijk een private partij selecteert door middel van een aanbesteding van een functioneel Programma van Eisen. Het moment waarop de bestuursovereenkomst wordt gesloten ligt daarom vóór het doorlopen van de trajectnota/mer-procedure.

De bestuursovereenkomst zal onder meer bepalingen moeten bevatten over het volgen van de tracéwetprocedure op Rijksniveau en over de gevolgen van noodzakelijke aanpassingen van het tracé/ontwerp als gevolg van ontwikkelingen in die procedure.

Bij een combinatieproject is de tracéwetprocedure niet de enige procedure die moet worden gevolgd om het totale project van een planologische grondslag te voorzien. Daartoe zullen ook het provinciale streekplan en de

planologische situatie op gemeentelijk niveau worden aangepast. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de juridische vragen die hierbij rijzen en zal worden aangegeven hoe verschillende procedures op elkaar zouden kunnen worden afgestemd. Dat gebeurt in paragraaf 4.2.2. allereerst voor het streekplan. In paragraaf 4.2.3. volgt de afstemming met de gemeentelijke planologische instrumenten bestemmingsplan en zelfstandige project-procedure (vrijstelling op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

4.2.2 Tracéwetprocedure en streekplan

De Tracéwet bevatte in artikel 15, lid 2, de bepaling dat de Minister van VROM de betreffende provincie op grond van artikel 6 van de WRO een aanwijzing geeft om het streekplan aan te passen indien de provincie geen planologische medewerking toezegt.³⁸ In de herziene Tracéwet is de aanwijzingsconstructie verdwenen. Dat betekent dat de Tracéwet in het geheel geen afstemming met de provincies kent, hoewel het schrappen van de verplichte aanwijzing niet betekent dat de Minister van VROM niet langer bevoegd zou zijn om een aanwijzing te geven. De aanwijzing is echter niet langer het automatisch gevolg van het weigeren van planologische medewerking door de provincie.

Voor de afstemming van procedures ingeval van combinatieprojecten waarbij sprake is van een project op gezamenlijk initiatief van verschillende overheden is de figuur van de aanwijzing nauwelijks bruikbaar. Een aanwijzing kan pas worden gegeven op het moment dat het ontwerp-tracébesluit gereed is, terwijl de inhoudelijke afstemming ingeval van het gekozen PPS-model in een veel vroeger stadium noodzakelijk is.

De wetgeving bevat voor een dergelijke vroege afstemming van procedures geen mechanisme. De bestuursovereenkomst als privaatrechtelijke figuur is daarom de enige mogelijkheid om terzake procedures te kunnen coördineren.

Voorstelbaar is dat – zodra de standpuntbepaling door de beide Ministers heeft plaatsgevonden en dus een keus is gemaakt voor het tracé/ontwerp, waarop de concessie betrekking heeft – de provincie parallel aan de uitwerking van het gekozen plan tot ontwerp-tracébesluit, een streekplanherziening zal voorbereiden.

4.2.3 Tracéwetprocedure en gemeentelijke planologische instrumenten

De Tracéwet bevatte in artikel 15, lid 3 de bepaling dat de Minister van VROM de betreffende gemeente op grond van artikel 37 van de WRO een aanwijzing geeft om het bestemmingsplan aan te passen indien de gemeente geen planologische medewerking toezegt.

Een belangrijke reden voor de herziening van de Tracéwet was de wens om juist deze regel, waarbij de gemeente ingeval van weigerachtigheid toch zelf in actie moet komen en een aanwijzing op moet volgen, te veranderen.

³⁸ Hierbij dient worden opgemerkt dat niet in alle gevallen een streekplanaanpassing nodig is. Gemeenten kunnen in principe in het bestemmingsplan afwijken van het streekplan, mits het betreffende onderdeel van het streekplan geen bindende werking heeft.

De nieuwe Tracéwet maakt een koppeling tussen het tracébesluit en artikel 19 WRO, dat sinds de wijziging van de WRO op 3 april 2000 de mogelijkheid biedt om het bestemmingsplan te wijzigen zonder dat een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding is. Het tracébesluit houdt nu meteen een vrijstelling op grond van art. 19 WRO in (artikel 15, lid 6 herziene Tracéwet). Met het tracébesluit is het betreffende project dan ook voorzien van een complete planologische grondslag, zonder dat daarvoor nog aanvullende (gemeentelijke) besluiten nodig zijn. Het instrument van de (automatische) aanwijzing, dat in de oude Tracéwet moest zorgen voor de doorwerking van het tracébesluit naar het planologisch kader op gemeentelijk niveau, heeft daarmee zijn betekenis verloren en is uit de Tracéwet verdwenen. De in artikel 15, lid 9 herziene Tracéwet opgenomen verplichting om het bestemmingsplan binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is daaraan aan te passen, heeft voor de vergunningverlening geen enkele betekenis en is bij amendement toegevoegd om, met het oog op een goed beheer, te waarborgen dat na realisering wel een passend planologisch kader aanwezig is. Een tracébesluit is immers geen ruimtelijk plan zoals een bestemmingsplan met gebruiksvoorschriften.

Ook ingeval van combinatieprojecten geldt dat, voorzover het tracébesluit in strijd is met een bestemmingsplan, het tracébesluit geldt als vrijstelling, bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De afstemming bij dergelijke projecten kan – gelet op deze bepaling – als volgt worden georganiseerd.

In de eerste plaats kent de huidige wetgeving geen adequate planfiguur voor de integrale planologische inkadering van combinatieprojecten. Op zichzelf is dat begrijpelijk, omdat combinatieprojecten een compilatie vormen van projectonderdelen waarvoor de primaire politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid op verschillende bestuursniveaus ligt. Een wettelijk instrument waarmee één overheid desnoods dwingend een compleet combinatieproject zou kunnen bestemmen past daarbij niet.

Een "vrijwillige afstemming", zoals met de bestuursovereenkomst nadrukkelijk wordt beoogd, vindt daarom plaats binnen het kader van een niet-bindend plan. Daarbij zouden de initiatiefnemers er voor kunnen kiezen om voor het gehele combinatieproject te werken met bijvoorbeeld een gemeentelijk structuurplan, structuurvisie, Masterplan of welk plan dan ook, waarbij dit plan wordt gebruikt als "goede ruimtelijke onderbouwing" in de zin van artikel 19, lid 1, WRO. Daarna wordt voor het infrastructurele werk vrijstelling verleend via artikel 15, lid 6, herziene Tracéwet. Onder verwijzing naar het structuurplan of ander plan als "goede ruimtelijke onderbouwing" in de zin van artikel 19, lid 1, WRO wordt vrijstelling verleend van het (oude) bestemmingsplan en daarmee kan een vergunning worden afgegeven voor projecten in het 'omliggende gebied'.

Met het oog op een goed beheer start de gemeente tijdig de bestemmingsplan-procedure(s) voor het gehele combinatieproject en voldoet daarmee niet alleen aan het gestelde in artikel 15, lid 9 herziene Tracéwet, maar kadert op die manier het gehele project op een goede wijze planologisch in. Een en ander dient in de bestuursovereenkomst te worden vastgelegd, met bijbehorende tijdschema's, waarop de (wettelijke) termijnen zijn weergegeven en rekening wordt gehouden met eventuele noodzakelijke aanpassingen.

4.3 Publiekrecht, aanbesteding en bestuursovereenkomst

..... De informatie uit de vorige paragraaf, gecombineerd met het schema dat in paragraaf 3.3 is opgenomen, leidt tot de volgende uitbreiding van het interactiemodel.

Schema 3.3
Lijninfrastructuur en gebiedsontwikkeling

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé-procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Besluiten Gemeente	H Spelregels van het MIT
1	• Min. V&W besluit om verkenning te starten	TK informeren					• Beslissing 1: intake (voorlopige probleemkenning) • Aanvang verkenningfase
2			• probleem analyseren • aangeven oplossingsrichtingen				• Min. V&W plaatst het probleem op de verkenningentabel van het MIT; TK stelt MIT vast (jaarlijks)
3			• opstellen Public Private Comparator (PPC)				
4	• aangaan bestuursovereenkomst					• aangaan bestuursovereenkomst	
5					Stap 1 Bekendmaking: uitnodiging om aan te melden als gegadigde (selectiecriteria)		
6					Stap 2 Selectie op basis geschiktheids-criteria: 5 consortia		
7					Stap 3 (aanvang overlegfase UAR-EG 1991) Consultatie m.b.t. probleemanalyse en oplossings-richtingen: Uitnodiging voor consultatie • visiepresentatie techniek financieel risico's etc. (ITC=Invitation to consult) Selectie op grond van visies		

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Besluiten Gemeente	H Spelregels van het MIT
8	• Min. V&W besluit in overeenstemming met de min. VROM een Tracéwet-procedure voor aanleg of wijziging te starten (planstudie) (artikel 2a Tw)	TK informeren					<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing 2: besluiten wel of geen planstudie • indien de min. V&W de noodzaak erkent van het bestuderen van oplossingen vangt de planstudie-fase aan
9							<ul style="list-style-type: none"> • Min. V&W plaatst het probleem in de planstudietabel van het MIT; Soms: nu al referentievariant aangeven (wettelijke en beleids-eisen plus orde van grootte prijs). TK stelt MIT vast (jaarlijks)
10			• Bepalen wat er nodig is om het verkeer- en vervoerprobleem op te lossen (in functionele termen)				
11					Stap 4 Wensen en voorstellen voor Startnotitie.		
12			<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen Startnotitie (7.8d Wm) • resultaten van de verkenning • mogelijke oplossingen • concept-richtlijnen MER (artikel 7.10 Wm) • (=inpassings-eisen) 				
13	• Min. V&W stelt i.o.m. de min. VROM de Startnotitie (7.8d Wm) vast, legt deze ter inzage en kondigt opstellen Trajectnota aan			#1			
14			• Publicatie en ter inzage leggen				
15			• Verwerken resultaten inspraak en adviezen				

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Besluiten Gemeente	H Spelregels van het MIT
16	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Richtlijnen voor de Trajectnota/ MER vast			< 13 wkn (+ evt. 8 wkn) na #1			
17					Stap 5 Inschrijving op basis van tenderboek: 3 consortia uitnodigen tot inschrijving •••		
18			Rijk levert: • nulvariant		Drie bedrijven leveren ieder: • voorstel voorkeursoplossing • (als het bedrijf dit wil) voorstel MMA-variant ••• selectie op basis van voorstellen (incl. prijs)		
19			• opstellen Public Sector Comparator (PSC)				
20			Opstellen Trajectnota/MER • nulvariant (Rijk) • MMA-variant (bedrijven) • overige oplossingen (bedrijven) (technisch, financieel, milieu etc.)				
21	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM de Trajectnota/MER vast (schaal 1:50.000 / 10.000)					• Gemeenteraad stelt structuurvisie vast	
22			• Publicatie en ter inzage leggen				
23			• Verwerken resultaten inspraak en adviezen				
24					Stap 6 Onderhandelingen: onderhandelen met één consortium, ander reserve ••		

A	B Besluit Rijk	C Tweede Kamer	D Activiteit	E Termijn Tracé- procedure	F Aanbesteding Aanpak 'vroeg betrekken'	G Besluiten Gemeente	H Spelregels van het MIT
25	• Min. V&W bepaalt i.o.m. min. VROM standpunt over voortzetten procedure en, zo ja, over het tracé dat de VOORKEUR verdient (9 Tw)	TK besluit		#2	Stap 7 Pré-gunning Opmerking: indien de bedrijven beide ingeschreven hebben met een plan dat voldoet aan voorkeursvariant dan kan de pré-gunning uitgesteld worden tot het vaststellen van het Tracé Besluit. •		
26					• Opstellen Ontwerp- Tracébesluit		
27	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Ontwerp-Tracébesluit vast			< 6 mnd na #2 #3			
28			• Publicatie en ter inzage leggen				
29			• Verwerken resultaten inspraak				
30	• Min. V&W stelt i.o.m. min. VROM Tracébesluit vast			<16 wkn na #3		vrijstelling oude bestemmingsplan	• Beslissing 3: Tracébesluit
31			• Publicatie en ter inzage leggen				
32	• Min. V&W reserveert geld						
33			• Project in de realisatietabel zetten in het MIT				
34	• Min. V&W neemt uitvoeringsbesluit					• vaststellen van nieuw bestemmingsplan	
35					Stap 8 Gunning: •		
36					• UITVOERING		

Ten opzichte van het schema aan het einde van paragraaf 3.4.2 is bovenstaand schema uitgebreid met een kolom waarin is te vinden wanneer ten opzichte van de andere publiekrechtelijke procedures het bestemmingsplan wordt aangepast dan wel daarvan vrijstelling wordt verleend en wanneer de bestuursovereenkomst wordt gesloten. Essentieel is dat de bestuursovereenkomst wordt gesloten voordat de aanbestedingsprocedure voor de infrastructuur wordt gestart. Dit geeft het Rijk zekerheid over de omvang van de gemeentelijke bijdrage aan het infrastructurele project.

Op basis van de trajectnota kan de gemeente een structuurvisie opstellen, waarbinnen nog ruimte is voor alternatieven en varianten.

De vrijstelling van het bestemmingsplan valt op grond van de Tracéwet samen met het vaststellen van het tracébesluit. Als de inrichting van het totale combinatieproject bekend is, kan voor het totale plan een bestemmingsplan worden vastgesteld. Afhankelijk van de omvang en structuur van het plan kan de gemeente ook kiezen voor het (gelijktijdig) vaststellen van meerdere bestemmingsplannen.

4.4 Outline voor een bestuursovereenkomst bij combinatieprojecten

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de contouren geschetst van een bestuursovereenkomst voor het combinatieproject, te sluiten tussen het Rijk en een gemeente. Een dergelijk bestuursovereenkomst wordt gesloten voordat een begin wordt gemaakt met de selectie van private partijen voor de realisering van het infrastructurele deel.

Bij de onderstaande outline wordt aangetekend dat deze niet meer bevat dan een globale aanduiding van een aantal onderwerpen die in overeenkomsten voor concrete projecten in elk geval aan de orde moeten komen. Contracten voor concrete projecten blijven vanzelfsprekend maatwerk.

4.4.2 Een outline voor een bestuursovereenkomst

In een bestuursovereenkomst dienen, na het benoemen van partijen en de overwegingen, de volgende bepalingen te worden opgenomen.

Begripsbepalingen

Het verdient aanbeveling in de overeenkomst veel begripsbepalingen te gebruiken en deze ondubbelzinnig te omschrijven.

Object van de overeenkomst

Het is essentieel om de verschillende onderdelen van het project tevoren ieder afzonderlijk te benoemen.

Selectie van een privaat consortium

Over de wijze waarop het infrastructurele deel zal worden aanbesteed en een privaat consortium wordt geselecteerd, zullen partijen indien desgewenst afspraken maken. Met name het afstemmen van de fasering van de verschillende projectonderdelen is een punt van aandacht, ook in verband met de kosten- en opbrengstenstromen.

Verrekening

De value capturing vormt een belangrijk onderdeel van de bestuurs-overeenkomst. Er moeten afspraken worden gemaakt over de hoogte van gemeentelijke bijdrage, een betalingsschema en de relatie met de (op het moment van het sluiten van de bestuursovereenkomst nog niet bekende) kosten van het Rijk voor het infrastructurele deel.

Projectorganisatie

Voor een slagvaardige begeleiding en besluitvorming is een adequaat ingerichte projectorganisatie van grote waarde. Duidelijk moet zijn aangegeven op welke niveaus partijen in welke organen van de projectorgani-

satie participeren en wat de taken en bevoegdheden van de verschillende organen binnen de projectorganisatie zijn.

Grondverwerving

Mogelijk zijn nog niet alle gronden voor het combinatieproject verworven. Op grond van de bestuursovereenkomst zal ten aanzien van grondverwerving voor het infrastructurele werk het Rijk primair verantwoordelijk zijn, omdat het Rijk daarvoor uiteindelijk een onteigeningsbevoegdheid bezit.

Voor de verwerving van het omliggende gebied is het de vraag of de gemeente een actief of een passief grondbeleid wil voeren. Indien zij een actief grondbeleid wil voeren zal zij de desbetreffende gronden zelf moeten verwerven of heeft zij deze wellicht reeds in bezit. Indien mogelijk en gewenst kan zij het instrument van het gemeentelijke voorkeursrecht gebruiken. Bij een passief grondbeleid kan zij een gebieds-PPS starten voor het ontwikkelen van de desbetreffende gebieden en daarbij haar bijdrage aan de rijksinfrastructuur verrekenen met de projectontwikkelaars in het gebied. Bij een actief grondbeleid kan zij haar bijdrage aan de rijksinfrastructuur verwerken in de grondprijs van de te verkopen kavels.

Planvorming en publiekrechtelijke procedures

Het Rijk en de gemeente zullen zich jegens elkaar er toe verbinden om zich in te spannen om de planvorming inhoudelijk af te stemmen en de te volgen publiekrechtelijke procedures (tracéwetprocedure, gemeentelijke planologische inkadering, vergunningverlening) tot een goed einde te brengen. Duidelijk is dat het hier gaat om inspanningsverplichtingen van partijen en niet om resultaatsverplichtingen.

Planning

Het convenant dient vergezeld te gaan van een tijdschema, waarin alle activiteiten die door publieke partijen ter uitvoering van het convenant moeten worden verricht niet alleen in de tijd worden geplaatst, maar waarbij ook de samenhang tussen de verschillende tijdspaden wordt aangegeven, zodat zichtbaar wordt in hoeverre overschrijding van een bepaalde termijn consequenties heeft voor andere tijdstippen en termijnen in het tijdschema.

Termijn van het convenant

Het convenant wordt in beginsel aangegaan voor de periode die nodig is om het combinatieproject te realiseren. Gelet op het genoemde tijdschema, zal daarbij een einddatum worden genoemd. Indien door gewijzigde omstandigheden partijen van mening zijn dat het project vroeger of (meestal) later wordt voltooid, zal deze datum moeten kunnen schuiven.

Gewijzigde omstandigheden

Een bestuursovereenkomst als hierboven beschreven is met relatief veel onzekerheden omgeven. Partijen doen er goed aan om een zo nauwkeurig mogelijke regeling in het convenant op te nemen hoe met verschillende gewijzigde omstandigheden zal worden omgegaan, wie in die gevallen welke acties dient te ondernemen en wie waarvan het risico draagt enzovoorts. Dit kan veel discussies voorkomen op het moment dat gewijzigde omstandigheden daadwerkelijk aan de orde zijn.

Geschillenregeling

Het opnemen van een geschillenregeling spreekt voor zich. De forumkeuze is een zaak voor partijen.

Beëindiging

De omstandigheden waaronder tot beëindiging van de overeenkomst kan worden overgegaan moeten worden vastgelegd in de overeenkomst. In het algemeen beperken deze zich tot het niet met succes kunnen doorlopen van de publiekrechtelijke procedures en het niet kunnen sluiten van een PPS-contract met een privaat consortium.

Financiële aspecten van Publiek Private Samenwerking

PPS team, Hoofdkantoor van de Waterstaat
Financiële Kennisgroep RWS Leertraject PPS
AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, Januari 2002

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

1	Inleiding 5
1.1	Aanleiding en achtergronden van het leertraject 5
1.2	Werkwijze voor de opstelling van dit rapport 6
1.3	Opzet van het rapport 6
2	Financiële aspecten van PPS 7
2.1	Inleiding 7
2.2	Financiële rekenkunde bij beleidskeuzes 8
2.2.1	Risicowaardering en de rol van de disconteringsvoet 9
2.2.2	Maatschappelijke kosten en baten 11
2.3	Financiële afspraken over betalingsmechanisme en publieke financieringsinstrumenten 11
2.4	Verschillen tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling 12
3	Financiële afspraken bij lijninfrasructuur projecten 15
3.1	Inleiding 15
3.2	Financiële rekenkunde per fase 15
3.2.1	Kosten Baten Analyse tijdens verkenningsfase 15
3.2.2	Inzet van de PPC tijdens de verkennings- of planstudiefase 16
3.2.3	PSC als benchmark bij het aanbesteden van de PPS 17
3.3	Financiële instrumenten 18
3.3.1	Bekostigingsinstrumenten voor betaling van aan overheid geleverde diensten 18
3.3.2	Financieringsinstrumenten 20
3.3.3	Benefit sharing en claw back instrumentarium 20
3.4	Verdeling van infrastructuurkosten tussen publieke (en/of private) partijen 21
3.4.1	Bijdragen van decentrale overheden 21
3.4.2	Bijdragen van het bedrijfsleven en andere gebruikers 22
3.4.3	Systematiek en tijdstip van vaststelling van kosten ter verdeling tussen partijen 22
3.4.4	Wie neemt welk risico? 23
3.5	Financiële afspraken per fase 24
3.5.1	Financiële afspraken tijdens de Verkenningsfase 24
3.5.2	Financiële afspraken tijdens de Planstudiefase 25
4	Financiële rekenkunde en afspraken bij combinatieprojecten 27
4.1	Inleiding 27
4.2	Financiële rekenkunde bij combinatieprojecten 28
4.2.1.	Berekening van de residuele grondwaarde bij gebiedsontwikkeling 28
4.2.2	Relatie met financiële rekenkunde voor lijninfrastructuur 31
4.3	Optimalisatie van de meerwaarde bij integrale ontwikkeling 32
4.4	Financiële afspraken over verevening 32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden van het leertraject

De samenwerking tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere overheden en marktpartijen bij het ontwikkelen, realiseren en exploiteren/beheren van infrastructurele werken is in beweging. De klassieke rolverdeling waarbij de (Rijks)overheid het plan ontwikkelt, Rijkswaterstaat een gedetailleerd bestek aanbesteedt en marktpartijen als aannemers het bestek uitvoeren, is bij een aantal projecten gewijzigd.

Voor de klassieke situatie geldt dat de rolverdeling voor alle betrokkenen duidelijk is voor wat betreft de toepassing van wetgeving, de aanbesteding, het sluiten van contracten op basis van bekende standaardovereenkomsten en de rol- en risicoverdeling tussen de verschillende betrokken partijen.

Met een andere inrichting van het besluitvormingsproces rond infrastructuur neemt de duidelijkheid af: planologische procedures moeten anders worden toegepast, de aanbesteding heeft niet langer betrekking op een gedetailleerd ontwerp en de bekende standaardvoorwaarden blijken niet geschikt om met private partijen te contracteren. Bovendien worden met andere overheden meer dan voorheen afspraken gemaakt over de inpassing van het infrastructurele werk in de omgeving en over de verdeling van kosten en opbrengsten.

Het RWS Leertraject PPS, waarbinnen dit rapport een plaats heeft, heeft tot doel om voor Rijkswaterstaat kennis te genereren over hoe publiek-privaat samenwerken kan worden vormgegeven. Deze kennis is in het Leertraject op twee manieren verworven. In de eerste plaats is een uitvoerige analyse gemaakt van het project N31 en zijn concrete voorstellen geformuleerd voor de vormgeving van het besluitvormingsproces rond dat project. De betrokkenheid van de onderzoeksgroep Akro Consult, NIBConsult en Instituut voor Bouwrecht bij het project N31 wordt in dit Leertraject aangeduid als het specifieke traject. Over dit specifieke traject wordt afzonderlijk gerapporteerd. Het onderhavige rapport bevat het resultaat van onderzoek naar de algemene vragen in verband met Publiek Private Samenwerking bij infrastructurele projecten. Vandaar dat aan dit onderzoek de naam generiek traject is gegeven.

Het resultaat van het generieke traject bestaat uit twee rapporten. De juridische kennisontwikkeling vormde de leidraad voor het generieke traject. In het rapport "PPS binnen de kaders" zijn de diverse mogelijkheden voor PPS-structurering en -contractering op een rij gezet. Vervolgens is de keuze gemaakt twee PPS-modellen verder uit te werken:

- ten eerste een PPS voor een weginfrastructuurproject waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd;
- ten tweede een PPS voor een combinatieproject (infrastructuur-gecombineerd met gebiedsontwikkeling) in samenwerking met publieke partners, waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd.

Voor de financiële aspecten is afgesproken eerst de algemene principes bij PPS op een rij te zetten en vervolgens deze te relateren aan de twee hierboven genoemde situaties.

1.2 Werkwijze voor de opstelling van dit rapport

Conform de opzet van het Leertraject is er een Financiële kennisgroep geformeerd waarin alle relevante invalshoeken van het ministerie van Verkeer & Waterstaat en het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën vertegenwoordigd waren.

In de Financiële kennisgroep hadden zitting:

Drs. Ir. L.E. de Graaff	NIBConsult
Drs. M.A. Koning	NIBConsult
Ir. M. Fleerackers	Ministerie V&W, RWS-BD
Drs. A. Strop	Ministerie V&W, directie FEZ
Drs. M. Beltman	Ministerie V&W, RWS-HKC
Drs. F. Burmeister	Ministerie V&W, DGP
Drs. L. Braam	Kenniscentrum PPS
Mw. Drs. C.M. Visser	Ministerie V&W, RWS-HKU
Drs. J. Westerink	Ministerie V&W, directie FEZ
Drs. T.J.M. Meijer	Akro Consult

De kennisgroep is een aantal keren bijeen geweest. Allereerst zijn alle financiële onderwerpen rondom PPS geïnventariseerd. In overleg met de stafleden van de afdeling Markt (UM) van het RWS Hoofdkantoor zijn de belangrijkste financiële onderwerpen met betrekking tot PPS geselecteerd voor uitwerking. Zowel de externe adviseurs als enkele leden van de kennisgroep hebben delen van het rapport geschreven. Het conceptrapport is door ieder lid van de kennisgroep binnen de eigen achterban besproken en van commentaar voorzien.

Het PPS team van het Hoofdkantoor van de Waterstaat heeft de eind-redactie op zich genomen.

1.3 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de algemene aspecten en principes van het financiële rekenen ter ondersteuning van de beleidskeuzes en het afrekenen bij contractering met PPS-partijen voor infrastructuurprojecten. In hoofdstuk 3 relateren we dit aan een PPS voor een weginfrastructuurproject waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd.

In hoofdstuk 4 passen we de financiële principes toe op een PPS voor een combinatieproject (infrastructuur- gecombineerd met gebiedsontwikkeling) in samenwerking met publieke partners, waarbij in de planstudiefase wordt gecontracteerd. Hiertoe gaan we eerst in op de financiële rekenkunde bij gebiedsontwikkeling. Vervolgens relateren we dit aan de financiële rekenkunde bij infrastructuurprojecten. Verder komen de mogelijkheden voor het financiële afrekenen tussen weginfrastructuur en de gebiedsontwikkeling aan de orde. Echter, het onderwerp van de financiële verevening wordt in dit rapport niet uitgewerkt.

In het rapport "Financiële rekenkunde voor projectevaluatie" is een aantal financiële onderwerpen verder uitgewerkt, zoals de instrumenten Public Private Comparator en Public Sector Comparator, de residuele grondwaarde methodiek en financiële modellering.

2 Financiële aspecten van PPS

2.1 Inleiding

PPS-contracten beogen een langjarige samenwerking tussen partijen. De financiële afspraken in zo'n contract omvatten onder andere:

- welke financiële risico's voor rekening van de private partij komen;
- op welke grondslagen en voor welke prestaties (voor de publieke doelstellingen) de private partij wordt betaald;
- welke vrijheid de private partij heeft om eigen inkomsten met het (publieke) project te behalen;
- in welke mate en onder welke voorwaarden de publieke partij bijdraagt in de financiering van het project en welke rechten op de toekomstige kasstroom de publieke partij hieraan ontleent c.q. terugbetaling op krijgt;
- wat de financiële consequenties zijn bij wijzigingen, tekortkomingen, afbreking van het contract voor de private partij alsook voor zijn financiers.

De langjarige financiering door de private partij van een project impliceert dat de kapitaalkosten (rente en aflossingen voor de leningen, winst voor de eigen vermogens verschaffers) van het project terugverdiend moeten worden over de volle periode van het contract. Dit is de beste prikkel voor de private partij om tot aan het laatste jaar zich in te zetten voor het contract en dus voor de publieke doelen. De "F" in het contract is daarmee een essentiële voorwaarde om te kunnen spreken van een PPS.

Door de langjarige financiering zijn de financiële consequenties van optredende risico's ook feitelijk voor rekening van de private partij (en zijn financiers). Zelfs als het PPS-contract op een zeker moment mis gaat kan de publieke partij zijn schaderekening aftrekken van hetgeen hij in de toekomst nog verschuldigd zou zijn voor de kapitaalkosten.

Bij een langjarige financiering van bijvoorbeeld 15 à 30 jaar is het kostenpatroon van het project voor de opdrachtgevende overheid een 15 à 30-jarige betaalstroom aan de private partij. Dit kostenpatroon is fundamenteel anders bij traditionele uitvoering, waarbij de overheid de ontwerper en aannemer betalen zodra zij hebben geleverd en over de duur van het project alleen nog het onderhoud jaarlijks heeft te betalen. Door dit verschil in kostenpatroon ontstaat het probleem van het vergelijkbaar maken van de totale kosten van de PPS-aanpak ten opzichte van een traditionele aanpak. De standaardtechniek hiervoor is de Netto Contante Waardemethode, met als meest fundamentele parameter de disconteringsvoet. De disconteringsvoet reflecteert de risicograad van het project, waarmee de risicoanalyse en allocatie ook een fundamenteel aspect wordt bij vergelijking van PPS met traditionele aanpak. Het onderwerp van de financiële rekenkunde is derhalve belangrijk in het kader van PPS.

Hoewel bij een project de financiële rekenkunde geleidelijk overgaat en gebruikt wordt in het maken van financiële afspraken, zullen wij voor de duidelijkheid deze onderwerpen apart behandelen en duiden:

- financiële rekenkunde als techniek voor beleidsondersteuning bij onder andere PPS-vraagstukken, voorafgaande aan de feitelijke contractering;

- financiële afspraken in het contract over het betalingsmechanisme, financieringsinstrumenten en dergelijke.

In dit hoofdstuk geven wij een korte introductie op beide onderwerpen. Bij de toepassing op infrastructuur (hoofdstuk 3) en combinatieprojecten van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 4) zullen wij de technieken en het instrumentarium verder uitdiepen.

2.2 Financiële rekenkunde bij beleidskeuzes

Financiële rekenkunde en analyse is een belangrijk onderdeel bij de besluitvorming voor zowel infrastructuur als voor gebiedsontwikkeling. Als de financiële haalbaarheid niet wordt vastgesteld, zal een project stranden. De financiële rekenkunde in het kader van de vaststelling en de optimalisatie van de haalbaarheid van een project is een goed ontwikkeld vakgebied en bestaat uit onder andere de volgende technieken (die verder uitgelegd worden in paragraaf 3.2 en 4.2):

- **Kosten Baten Analyse (KBA)**
De KBA wordt met name toegepast voor infrastructuurprojecten. De KBA wordt in een vroeg stadium van besluitvorming toegepast (tijdens nut- en noodzaakdiscussie, verkenning of de planstudie, in welk kader men ook wel spreekt van een Economische Effecten Rapportage);
- **Public Private Comparator (PPC)**
De PPC wordt ingezet bij de (vroegtijdige) afweging en besluitvorming over de aanpak van een project: wel of geen PPS aanpak. Zo'n afweging kan plaatsvinden aan het einde van de verkenningsfase voor de keuze van een PPS in de planstudiefase, maar ook later aan het einde van de planstudiefase voor de keuze van een PPS in de uitvoering;
- **Public Sector Comparator (PSC)**
De PSC wordt gebruikt in een latere fase van een project, namelijk op het tijdstip dat het bod van een private partij voor de PPS-aanpak vergeleken moet worden met het prijskaartje (de benchmark) van een traditionele aanpak door het rijk. De PSC ondersteunt de onderhandelingen over financiële afspraken met de private partijen;
- **Residuele Grondwaarde methode (RGW)**
In de praktijk van gebiedsontwikkeling wordt gewerkt met de techniek van de RGW. Deze techniek wordt in de planvormingsfase ten behoeve van het bestemmingsplan gebruikt, alsook in de selectie van en de onderhandeling met private ontwikkelaars.

Belangrijk bij toepassing van financiële rekenkunde als beleids-ondersteunende techniek is dat alle betrokkenen zich erin herkennen. In zekere zin is het een documentatie (boekhouding) van de financieel gekwantificeerde argumenten (inputs), aangedragen door de deskundigen en betrokkenen, en daarbij behorende outputs. Aan de communicatie met betrokkenen moet derhalve veel aandacht worden besteed.

Een goed stappenplan voor financiële rekenkunde met het oog op PPS is als volgt:

1. Definiëren van de output van het project: wat zijn de doelstellingen van het project; welke rijksproblemen beoogt het project op te lossen?
2. Scoping van het project: wat is de schaal van het project: in ruimtelijke zin, in functionele zin, gewenste interactie met andere projecten, enz.
3. Definiëren van aanpak en beoogde samenwerking met private partijen en de aanbestedingsstrategie: wat is traditioneel, innovatief, PPS?; wat is de gewenste rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat?
4. Verschillenanalyse:

- Wat is het verschil in risicoverdeling per aanpak?; hiertoe is een risicoanalyse over de volle projectperiode nodig.
 - Wat is het verschil in betaalstructuur?; met welk verschil in financiële prikkels voor de uitkomst (kwaliteit) van het project?
5. Verzamelen van kwalitatieve en met name kwantitatieve gegevens over bovengenoemde verschillen op basis van deskresearch (gereali-seerde verschillen in andere, vergelijkbare projecten), interviews met interne en externe deskundigen die aanpakken kunnen vergelijken; zonodig een marktconsultatie of markttoets.
 6. Kwantificeren van alle verschillen en onderbrengen in een financieel model.
 7. Vaststellen van de disconteringsvoet op basis van de financiële risicograad van iedere aanpak.
 8. Presenteren van de uitkomsten (gevoeligheidsanalyses, scenario's), alsook de belangrijkste aannames (kostenschatting, disconteringsvoet).

Indien besloten wordt het project samen met andere publieke partijen uit te voeren is de volgende stap van belang:

9. Zonodig herhalen van bovengenoemde stappen; voorstellen maken over een verdeling in deelprojecten, risico- en financieringsverdeling tussen de publieke partijen.

Tijdens de contracteringsfase met opdrachtnemende PPS-partijen komen hier de volgende stappen bij:

10. Verkrijgen van informatie van de PPS-partijen om bovengenoemde analyses en kwantificering te toetsen en aan te passen.
11. Doorrekenen van alternatieve voorstellen PPS-partijen.
12. Doorrekenen van veranderingen tijdens de uitvoering en de beheerfase.
13. Monitoren van ijkpunten voor eventuele terugbetaling aan publieke partij (en eventuele verrekeningen tussen publieke partijen).

Er is een aantal onderwerpen van fundamenteel belang bij financiële rekenkunde, zoals risicowaardering, disconteringsvoet, maatschappelijke kosten en baten. Deze worden uitgebreid behandeld in het rapport "Financiële rekenkunde voor projectevaluatie", inclusief cijfermatige voorbeelden. Hieronder komen ze kort aan de orde.

2.2.1 Risicowaardering en de rol van de disconteringsvoet

De keuze van de disconteringsvoet om kasstromen in de tijd vergelijkbaar te maken heeft zeer veel invloed op de financiële uitkomsten van de KBA/PPC/RGW-berekeningen en dus de vergelijking tussen diverse aanpakken. De disconteringsvoet is in wezen de kapitaalkostenvoet. De private partijen hanteren hiertoe het gewogen gemiddelde van rente op het vreemd vermogensdeel van de financiering en de "return on equity" op het eigen vermogensdeel van de financiering. De overheid is geneigd als disconteringsvoet de rente op langjarige overheidsleningen te nemen. Deze disconteringsvoet ligt lager dan de kapitaalkostenvoet die private partijen hanteren.

Het rekenkundige effect van het toepassen van verschillende disconteringsvoeten door publieke en private partijen uit zich op twee manieren:

- Het toepassen van een hogere kapitaalkostenvoet/disconteringsvoet door private partijen leidt tot hogere financieringslasten en derhalve een verhoging van de jaarlijkse vergoeding die private partijen nodig hebben voor private aanpak. Bij gelijke kostenpatronen van een traditionele en een PPS-aanpak, wat niet aannemelijk is, is dan een private aanpak altijd duurder (orde van grootte zo'n 10%).

- Het toepassen van een lagere disconteringsvoet voor de overheid leidt ertoe dat de overheidsaanpak "bevoordeeld" wordt ten opzichte van de private aanpak. De overheidsaanpak sluit qua uitgaven aan bij het feitelijke kostenpatroon in een project, ofwel hoge investeringen bij aanvang (bouw) en lagere uitgaven gedurende de resterende tijd voor het onderhoud. Bij een PPS-aanpak is die koppeling er veel minder, aangezien je als overheid pas na oplevering van het project start met het betalen van een jaarlijkse, min of meer constante vergoeding. Deze vergoeding ligt hoger dan de werkelijke te maken kosten voor het onderhoud en weegt daardoor "zwaarder" in de NCW van de PPS aanpak.

De discussie is of deze overheidsrentevoet wel gebruikt mag worden. Immers, de rentevoet voor de overheid is zo laag omdat de overheid een goede debiteur is. De overheid zal zijn overheidsleningen altijd terugbetalen, ongeacht het wel en wee van specifieke projecten. Als uiterste middelen kan de overheid hiertoe de belastingen verhogen. Maar dit gegeven van een goede debiteur zijn, heeft niets met de risicograad van een infrastructuurproject te maken. De risicograad van een infrastructuurproject zal in het algemeen niet wezenlijk verschillen bij een publieke of private aanpak. Voor het disconteren van de toekomstige kosten en baten van een infrastructuurproject hebben we een disconteringsvoet nodig die tevens een waardering inhoudt van de risicograad van deze toekomstige kosten en baten.

De beantwoording van deze vraag spitst zich toe op de volledigheid van de risico's, identificatie, de waardering en allocatie in relatie met de disconteringsvoet. Publieke partijen hanteren hierbij andere technieken en gewoontes dan private partijen.

Private partijen kwantificeren risico's op de volgende wijze:

- via risico-opslagen in de kostencalculaties;
- via kansberekeningen en verwachtingswaarden van potentieel optredende risico-gebeurtenissen;
- via het nemen en betalen van een verzekering op bepaalde risico's;
- via de risico-opslag op de financieringskosten (voor eigen vermogen en vreemd vermogen). In wezen is dit de opslag voor het algemene ondernemingsrisico van het private consortium.

Het rijk (onder aanvoering van het ministerie van Financiën) wijkt op een belangrijk punt af van de private praktijk. Het rijk heeft een voorkeur om ook de risico's die ten laste komen van de financiers van het project – vaak geduid als restrisico's – te kwantificeren als kostenpost en niet via de risico-opslag op de financieringskosten.

Het vraagstuk bij deze aanpak is dat het moeilijk is deze rest-, financierings- of algemene ondernemingsrisico's te berekenen en af te leiden uit potentieel optredende gebeurtenissen van rest/overige risico's voor rekening van de financiers/ondernemers. Een korte indicatie van deze financieringsrisico's is de volgende:

- niet voorziene (dan wel hoger dan voorzien) optredende risico's in het ontwerp, de bouw en/of het onderhoud;
- omgevingsrisico's, niet voorzien en niet voor rekening van de opdrachtgever;
- contractrisico's, contractonduidelijkheden in het nadeel van het opdrachtnemende consortium;
- faillissementsrisico van de deelnemers aan het consortium;
- economisch conjuncturele macro- en sectorontwikkelingen;

- financiële risico's zoals de rentevoet, inflatie en de beschikbaarheid van financiering.

N.B. Deze negatieve risico's zijn vooral van belang voor de verschaffers van vreemd vermogen (de bankiers, c.s.). De verschaffers van eigen vermogen rekenen natuurlijk ook met de mogelijkheid van positieve risico's.

De meeste van bovengenoemde risico's gelden ook bij een traditionele aanpak door de overheid. Deels worden ze opgevangen door de begroting van het ministerie van V&W (binnen het MIT en de onderhouds-begrotingen), en deels – de algemeen economische en financiële risico's – door de begroting van Financiën dan wel het rijk als totaal. Hier speelt mee dat het rijk zich niet verzekerd. De rijksportefeuille is groot genoeg om verzekeringstechnisch quitte te draaien.

Bij financiële vergelijking van private aanpak met publieke aanpak gaat het echter niet om het opvangen van risico's (compenseren met versobering of vertraging elders, putten uit meevallers elders) maar om het vergelijken van financiële uitkomsten van kosten en risico's bij traditionele versus PPS-aanpak.

Daarom is het nodig risico's te expliciteren en in te schatten.

2.2.2 Maatschappelijke kosten en baten

Bij financiële rekenkunde - met name voor de onderbouwing van de keuze voor een PPS-aanpak - is er wel plaats voor verschillen in maatschappelijke kosten en baten, maar deze zijn moeilijk te kwantificeren. Met name springt in het oog dat het eerder gereed krijgen van een project maatschappelijk een baat zal zijn, terwijl bij een uitsluitend financiële benadering uitstel van een project voordelig is. Hier moeten beleidsmakers alert op zijn en beslissen hoe er rekenkundig mee om te gaan.

2.3 Financiële afspraken over betalingsmechanisme en publieke financierings-instrumenten

Een langjarige financiële betrokkenheid door een langjarige, substantiële financiering van private partijen in het project is een belangrijke karakteristiek van PPS. Het maken en uitonderhandelen van langjarige financiële afspraken met private partijen moet gezien worden als maatwerk waarvoor de inschakeling van professionals veelal gewenst is. Voor grote projecten die op de internationale markt worden aanbesteed en gefinancierd, zal de opdrachtgever professioneel overkomen door ook internationaal opererende adviseurs in te zetten.

Bij het selecteren van een financieel adviseur is ervaring een belangrijk selectie criterium. Veelal zal men de financiële advisering moeten aanbesteden, omdat de kosten van de dienstverlening boven het normbedrag zullen uitkomen. Doorgaans is een combinatie van een Nederlandse financiële adviseur met een internationaal ervaren financieel adviseur aan te raden.

De financiële afspraken bij infrastructuurprojecten komen met name tot uitdrukking in het betalingsmechanisme.

Betrokkenheid van publieke partijen bij de financiering van het project door toepassing van financieringsinstrumenten gecombineerd met "claw back" mechanismen komen voor bij projecten met aanzienlijke commerciële potenties en risico's. Bij weginfrastructuurprojecten komen ze eigenlijk niet voor, hooguit daar waar met tol of schaduwtoel wordt gewerkt (zie verder 3.3.3).

Het stappenplan voor de financiële adviseur is deels een herhaling van de stappen genoemd bij financiële rekenkunde, maar toegespitst op het detail-niveau dat nodig is voor de feitelijke contractering.

1. Scoping van het project: in welke deelprojecten (en welke fasering) zal het project naar de markt worden gebracht en welke diensten zullen aan de markt worden gevraagd?; keuze van de aanbestedingsstrategie (per deelproject).
 2. Opstellen van een risicoallocatie: welke risico's wil de publieke partij overdragen aan de markt? (omdat uit de risicoanalyse blijkt dat de markt deze risico's kan en wil beheersen, beter of liever dan de publieke partij).
 3. Waarvoor en hoe wil men de markt betalen; op basis van welke kwantiteiten en performance kwaliteiten?
 4. Wat zijn de financiële voorwaarden bij wijziging, opbreken van het contract, mede voor de financiers?
 5. Zonodig een peiling in de markt inzake de aantrekkelijkheid van het beoogde PPS-project en de beoogde financiële voorwaarden.
 6. Opstelling van een eerste concept Public Sector Comparator.
- Tot zover de voorbereidingen voor het daadwerkelijk in contact treden met de markt voor de aanbesteding.

Indien voor de aanbesteding gekozen wordt voor de onderhandelings-procedure met voorafgaande bekendmaking conform de UAR EG 1991 zijn de volgende stappen van belang. Hierbij is betrokkenheid van financiële deskundigheid gewenst.

7. Adverteren van de aankondiging van de aanbesteding en uitnodiging tot het aanmelden als gegadigde partij voor het project.
8. Opstellen van het prekwalificatiedocument en opsturen aan gegadigden.
9. Selecteren van gegadigde partijen op basis van onder andere financiële criteria.
10. Gegadigden uitnodigen voor de overlegfase waarin over het Programma van Eisen zal worden gesproken; gegadigden uitnodigen om hun commentaar en alternatieve voorstellen te doen, onder andere voor de risicoallocatie en het betalingsmechanisme.
11. Finaliseren van de overlegfase en een aantal partijen uitnodigen om in te schrijven op het project, met als basis het tenderboek, inclusief de financiële vragen ter analyse van de bieding.
12. Evalueren van de biedingen; financieel vergelijkbaar maken en vergelijken met de (eventueel bijgestelde) PSC; toetsen of de voor-gestelde financiële structuur haalbaar zal zijn in de financieringsmarkt.
13. Onderhandelen met de geselecteerde bieder.
14. Faciliteren van de gebruikelijke "due diligence toets" door de financiers van de bieder.
15. Finaliseren van het contract, financial close.

Na de financial close kan de financiële adviseur nog betrokken worden bij eventuele financiële disputen, met name inzake de toepassing en interpretatie van financiële voorwaarden (tijdens bouw, beheer en onderhoud).

2.4 Verschillen tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling

Alhoewel de principes van de financiële rekenkunde niet anders worden bij toepassing op een infrastructuurproject of een ruimtelijke grond-ontwikkeling zijn het toch twee werelden die zich door traditie ieder op zijn eigen wijze hebben ontwikkeld met ieder zijn typische spelers (Rijkswaterstaat en GWW-aannemers bij infrastructuur; gemeenten

(gemeentelijke grondbedrijven), projectontwikkelaars, beleggers in onroerend goed, woningbouwcorporaties, utiliteitsbouwers bij ruimtelijke grondontwikkeling) en ieder zijn eigen jargon.

Het toepassen van financiële rekenkunde bij projecten die zich richten op integrale gebiedsontwikkeling is een bekend terrein voor de gemeente (het grondbedrijf), maar een nieuw terrein voor Rijkswaterstaat.

Het creëren en verdelen van (financiële) meerwaarde en "value" voor de overheid vindt bij integrale gebieds- en infrastructuurontwikkeling plaats in de planvormingsfase (bestemmingsplan voor de gemeente, Planstudiefase/uitwerking van het TB bij infrastructuur) en bestaat uit twee aparte stappen in het proces:

- de optimalisatie van de meerwaarde van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling in onderlinge interactie;
- de verevening tussen de onrendabele (infrastructuur) en de rendabele (vastgoed) projectonderdelen.

Om beide stappen te kunnen doen is het voor Rijkswaterstaat van belang om inzicht te hebben in de factoren die een rol spelen bij de financiële haalbaarheid en optimalisatie van de grondexploitatie. Dat wil niet zeggen dat Rijkswaterstaat deze zelf moet kunnen opstellen, maar wel dat zij kennis heeft van de overwegingen en rekenmethodieken die toegepast worden in "de wereld van gebiedsontwikkeling". Evenzo zal de gemeente inzicht willen hebben in de kosten van infrastructuur en de mogelijkheden om hierin te optimaliseren.

3 Financiële afspraken bij lijninfrastructuur projecten

3.1 Inleiding

De financiële rekenkunde wordt vaak op meerdere tijdstippen in het procedurepad van verkenning, planstudie en realisatie ingezet. Ze wordt gebruikt ter ondersteuning van de besluitvorming over infrastructurele projecten in het algemeen en de keuze voor een type PPS-aanpak in het bijzonder. Wij zullen in paragraaf 3.2 de verschillende producten van financiële rekenkunde behandelen in volgorde waarin ze in de procedures en fasering kunnen worden gebruikt.

Financiële afspraken met de PPS-opdrachtnemer over de inzet en voorwaarden van rijksmiddelen worden gemaakt op het tijdstip van contractering. Bij het vormgeven van financiële afspraken in contracten kan gebruik gemaakt worden van een spectrum aan financiële instrumenten die in paragraaf 3.3 aan de orde komen.

Een apart onderwerp vormt het maken van financiële afspraken tussen diverse publieke partijen die belang en baat hebben bij een infrastructureel project. Soms is er sprake van private belang- en/of baathebbende partijen met wie het rijk afspraken maakt om een deel van de infrastructuurkosten te dragen. In dit kader speelt ook het tijdstip waarop het rijk met andere overheden financiële verdelingsafspraken wil maken en wie de eindrisico's van het project neemt. Hierop gaan wij in in paragraaf 3.4.

Tenslotte zal in paragraaf 3.5 het interactiemodel, wat in het rapport "PPS binnen de kaders" is geïntroduceerd, vertaald worden naar het maken van financiële afspraken.

3.2 Financiële rekenkunde per fase

3.2.1 Kosten Baten Analyse tijdens verkenningfase

De Kosten Baten Analyse (KBA) zal vaak een onderdeel zijn van de nut en noodzaak fase of verkenningfase.

De KBA voor infrastructuurprojecten is recentelijk gecanoniseerd in een publicatie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in opdracht van de ministeries van Verkeer & Waterstaat en Economische Zaken.

Een belangrijk element in de KBA is de berekening van maatschappelijke baten en lasten. Maatschappelijke baten en lasten komen niet (allemaal) als financiële inkomsten en uitgaven voor het project te voorschijn; ze zijn niet altijd op geld te waarderen. Als de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten, is het maatschappelijk verstandig het project uit te voeren.

Omdat het bij infrastructuur in Nederland tot op heden niet gebruikelijk is de gebruikers voor de weg te laten betalen zijn er geen geldelijke baten

voor de openbare weg en komen derhalve alle financiële uitgaven voor rekening van het rijk. De positieve uitkomst van maatschappelijke KBA vormt de verantwoording voor de rijksuitgaven voor het infrastructuurproject.

Bij een duidelijk negatieve KBA zal het project normaal gesproken niet worden uitgevoerd. Bij een marginaal positieve uitkomst van de KBA wordt deze desgewenst verder uitgewerkt tijdens de planstudiefase en bij de uitwerking van de Milieu Effect Rapportage.

KBA als indicatie voor financiële bijdragen van anderen

De KBA levert belangrijke informatie op over de maatschappelijke en financiële baten voor diverse publieke en private actoren. Aldus krijgt het rijk inzicht in de potentiële waarde van het project voor anderen. De vraag is vervolgens of en hoe de waarde voor anderen in de vorm van een financiële bijdrage voor het project is in te zetten (value capturing). Een financiële bijdrage van anderen is belangrijk indien de kosten van de infrastructurele oplossing zich slecht verhouden tot het rijksbelang.

In deze fase kunnen de eerste contractuele afspraken met andere publieke partijen - verder uit te werken in het kader van de planstudiefase - neergelegd worden in een bestuursovereenkomst.

De waardecreatie voor private partijen zoals ontwikkelaars door het infrastructurele project krijgt vaak de vorm van een hogere waarde van de grond rondom het project. Contractuele afspraken met private partijen zijn in dit stadium overigens moeilijk te maken.

Verder kan een vorm van beprijzing, bijvoorbeeld tolheffing of verhuur, bijdragen genereren van de gebruikers van de infrastructuur.

Een mogelijkheid om financiële baten van anderen in het project krijgen is het vergroten van de scope van het project, door bijvoorbeeld het plangebied uit te breiden tot de gronden waarop waardevermeerdering plaats vindt. Maar dan wordt het project een combinatieproject: een project met meerdere opdrachtgevers en meerdere functies, waarin de ontwikkeling van infrastructuur gecombineerd wordt met gebiedsontwikkeling.

3.2.2 Inzet van de PPC tijdens de verkenning- of planstudiefase

De Public Private Comparator (PPC) vergelijkt de traditionele aanpak – het opknippen van het project in aparte fasen van planvorming, ontwerp, uitvoering, beheer & onderhoud) – met andere, innovatieve en PPS-aanpakken waarin meerdere projectfasen integraal aanbesteed worden. Het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën heeft het instrument PPC ontwikkeld ten behoeve van een (vroegtijdige) afweging en besluitvorming om een project al dan niet via een PPS aan te pakken. De PPC is een PPS-scan op hoofdlijnen:

- eerst worden argumenten voor en tegen een PPS-aanpak ten opzichte van een traditionele aanpak geïnventariseerd en gekwantificeerd;
- vervolgens wordt het project in een financieel model tweemaal doorerekend: eerst op basis van een traditionele aanpak; daarna op basis van een PPS-aanpak - waar de gekwantificeerde argumenten in zijn meegenomen. Uit de vergelijking van beide volgt de eventuele meerwaarde van een PPS-aanpak.

De PPC richt zich met name op de efficiencyvoordelen (in kosten en tijd) bij een PPS-aanpak en drukt dit uit in financiële termen. De PPC geeft een partieel (financieel) beeld en moet worden aangevuld met overige maatschappelijke en politieke overwegingen om te komen tot het uiteindelijke besluit over het volgen van een PPS-aanpak.

PPC tijdens de verkenningsfase

Het opstellen en uitrekenen van een PPC in de verkenningsfase is doorgaans moeilijk (en soms onmogelijk) door het gebrek aan (realistische) cijfers. Maar als gestructureerd denkmodel voor het doordenken wat anders gaat of zou moeten bij een PPS-aanpak, kan een PPC nuttig zijn in de verkenningsfase. Het levert argumenten ter onderbouwing van een keuze voor het voortzetten van een studie naar PPS-mogelijkheden in de planstudiefase.

PPC tijdens Planstudiefase

Het opstellen van een PPC aan het einde van de planstudiefase kan helpen om antwoord te krijgen op de vraag welke aanpak voor realisatie de meeste "value for public money" geeft. Bij voorkeur wordt de PPC uitgevoerd als onderdeel van de standpuntbepaling van de minister, voordat het opstellen van het Ontwerp-Tracébesluit (OTB) start. Immers, bij keuze voor bijvoorbeeld een DBFM-constructie zal men het OTB zo veel mogelijk in termen van een functioneel Programma van Eisen (PvE) schrijven, opdat er zoveel mogelijk ontwerp vrijheid en mogelijkheden tot optimalisatie voor private partijen overblijft.

PPC en de informatie met betrekking tot scope en aanbesteden

Belangrijke informatie die men in het kader van het uitvoeren van een PPC kan verkrijgen ligt op de volgende gebieden. Bij het vergaren van informatie bij publieke experts, en met name bij private partijen (door middel van een vroege, beperkte marktconsultatie) blijkt hoe belangrijk het toestaan van (functionele of) technische ontwerp vrijheden is voor de te bereiken PPS-voordelen. Evenzo blijkt het belang van scopeverbreiding van het aan te besteden project voor PPS-voordelen. Een onderdeel van de PPC is het definiëren van de kwaliteitseisen van infrastructuurdiensten gedurende vele jaren en hieraan gekoppeld een prikkelend betalingsmechanisme dat het nastreven van deze kwaliteitseisen door de private partij stimuleert. Verder verkrijgt men een eerste inzicht in een efficiënte risico-overdracht aan private partijen. Evenzo verkrijgt men inzicht in de eventueel benodigde projectfinancieringsstructuur.

Indien gekozen wordt voor een PPS-aanpak kan men op basis van bovenstaande informatie en inzichten de kwaliteitseisen voor de te selecteren private consortia formuleren, net als een eerste concept van de gunningcriteria.

3.2.3 PSC als benchmark bij het aanbesteden van de PPS

Het instrument Public Sector Comparator (PSC) is door het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën overgenomen uit de Engelse praktijk. Dit instrument wordt gebruikt in een latere fase van een project dan de PPC, namelijk op het tijdstip dat de bieding van een privaat consortium voor de PPS-aanpak beoordeeld moet worden. De biedingen worden middels de PSC vergeleken met het prijskaartje van een referentie aanpak door het rijk. Mocht blijken dat het private bod sterk boven het prijskaartje bij publieke aanpak ligt, en het niet aannemelijk is dat er sprake is van misverstanden, verkeerde uitgangspunten of dat het verschil door onderhandeling verdwijnt, dan is dit een sterke indicator voor de overheid om te stoppen met de PPS-aanbesteding en over te gaan op aanbesteding van een minder innovatief contract.

In de PSC wordt net als bij de PPC een financieel model gebouwd. Dit model, waarmee kosten van traditionele aanpak inclusief de risico's

over de gehele contractperiode worden berekend, fungeert als benchmark voor private biedingen. De input voor het model wordt gevormd door:

- de investerings- en de onderhoudsbegroting voor het infrastructuur-project;
- de (eventueel verborgen) apparaatskosten bij de overheid die kunnen worden toegerekend aan het project;
- de kwantificering van de risico's die de overheid behoudt bij de publieke aanpak;

Een summiere tekst over de uitgangspunten van de PSC zal veelal in de documentatie voor de aanbesteding opgenomen worden.

Voor het toepassen van de PPC en de PSC is een uitgebreide handleiding voorhanden, op te vragen bij het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën.

3.3 Financiële instrumenten

Het Kenniscentrum PPS van Financiën deelt financiële instrumenten in naar:

- bekostigingsinstrumenten;
- financieringsinstrumenten;
- benefit sharing en claw back instrumenten.

De overheid zal de inzet van financiële middelen steeds moeten toetsen op twee belangrijke criteria:

1. of er de gewenste financiële prikkeling vanuit gaat;
2. of de afspraak op lange termijn profijtelijk is voor de overheid.

Hieronder lichten wij bovenstaande toe.

3.3.1 Bekostigingsinstrumenten voor betaling van aan overheid geleverde diensten

Bij een traditionele aanpak, alsook bij een innovatieve contractvorm als DB of DBM, wordt de private partij afgerekend voor het werk dat hij levert: een ontwerp (bestek en tekening), de aanleg, het jaarlijks onderhoud. De overheid neemt hierbij de verantwoordelijkheid voor de performance van het product, het zogenaamde asset risico. Als het asset, in casu de weg, "het niet doet", of door gebreken, of door langdurig onderhoud en andere redenen, dan is dat de zorg voor de overheid. In de praktijk zal de overheid een mankement proberen te verhalen op de private leverancier.

Bij een DBFM-contract blijft het assetrisico bij de private partij. De private partij wordt jaarlijks in gelijke bedragen betaald, voorzover de prestatieniveaus worden gehaald. Pas over de volle lengte van het contract zal de opdrachtnemende partij zijn "dienst der leningen" kunnen terugverdienen. Dit geeft de private partij de prikkel om gedurende de volle contractperiode zijn best te doen om de vereiste prestatie of service te leveren. Als de weg niet aan de vereiste prestatieniveaus voldoet is dat het probleem voor de private partij, die op dat moment geen betaling van de overheid krijgt of gekort wordt. Door dit risico van niet-betaling zullen ook en met name de financiers van de opdrachtnemende partij er op toezien dat er te allen tijde service geleverd wordt; in de vorm van beter onderhoud, dan wel in de vorm van groot onderhoud of vernieuwing van delen. Alleen indien de extra te maken kosten boven de nog te verwachten inkomsten voor de private partij liggen is er kans op faillissement en ontstaat er een echt asset-probleem voor de overheid.

Hiermee moge duidelijk zijn dat het bekostigingssysteem of betalingsmechanisme voor de opdrachtnemende partij van fundamenteel belang is;

niet alleen om hem te betalen voor geleverde diensten, maar om hem te stimuleren die diensten 15 à 30 jaar lang op adequate wijze vol te houden. Er zijn twee hoofdvormen van bekostiging:

- de beschikbaarheidsvergoeding;
- en de gebruikersvergoeding.

Bij de beschikbaarheidsvergoeding is de beloning gebaseerd op het beschikbaar stellen van een goed of een dienst: de weg is beschikbaar, op het niveau van een bepaalde capaciteit. Bij gebruikersvergoedingen gaat het om vergoedingen op basis van gebruik dat van de dienst gemaakt wordt: het aantal automobilisten dat over de weg rijdt. De gebruikersvergoeding kan direct, via tolbetalingen, afkomstig zijn van de gebruikers of afkomstig zijn van de overheid op basis van schaduwtoelagen.

Deze jaarlijkse vergoedingen vormen de basis voor de bekostiging van de DBFM. Soms kan de bancaire sector in het DBFM-project zoveel risico's zien dat zij niet genegen is het in zijn totaliteit te financieren, dan wel tegen zeer hoge marges. Dit zal zich met name voor kunnen doen bij tolprojecten of technisch riskante schaduwtoelagen projecten en/of bij projecten met een extra lange looptijd. In dat geval kan de overheid een subsidie op de onrendabele, onfinancierbare top overwegen, teneinde de private financiering van de rest te faciliteren. Wel wordt opgemerkt dat het behouden van een substantiële private financiering essentieel is als prikkel voor het leveren van service gedurende de hele contractperiode. Combinaties van deze vergoedingen zijn mogelijk.

Toets van het bekostigingssysteem op gewenste financiële prikkeling

Een belangrijke rol van het betalingsmechanisme is private partijen de juiste financiële prikkels te bieden om de door de overheid gevraagde diensten en performance-niveaus tegen een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding te leveren. De vormgeving van het betalingsmechanisme bepaalt de mate waarin de potentiële PPS-voordelen uiteindelijk worden behaald. Uitgangspunt dient te zijn dat het private consortium die de weg gaat aanleggen en feitelijk beheren en onderhouden alleen financieel beloond of gestraft wordt voor effecten die hij zelf kan beïnvloeden.

De vormgeving van het betalingsmechanisme bepaalt het verloop van de kasstroom van de opdrachtgever richting de private partijen. Een belangrijke keuze bij een betalingsritme is het moment van aanvang van de betalingen. Gebruikelijk is na gereedkomen van de weg, dus op het moment dat de weg "beschikbaar" komt, de betaling te starten. Dit impliceert dat het private consortium de bouwrente moet meefinancieren en deze kosten moet doorberekenen in zijn quote voor zijn jaarlijkse betaling. Dit stimuleert de private partij het project in een zo kort mogelijk tijd te realiseren, veelal resulterend in een half of heel jaar kortere bouwtijd.

Toets van het bekostigingssysteem op profijt voor de overheid

Bij langjarige contracten voor de exploitatie van tol-, haven-, openbaar vervoer-, spoorinfrastructuur in combinatie met onroerend-goedontwikkeling bestaat de mogelijkheid dat de private partij (meer) dan voldoende commerciële inkomsten verkrijgt ter voldoening van zijn financiële verplichtingen. Als het economisch tij hem meezit dan kan hij een groot overrendement behalen. Deze kans kan een belangrijke prikkel zijn voor de private partij om scherp op het project te bieden. Maar extreme overrendementen achten overheden in het algemeen maatschappelijk ongewenst. Dergelijke overrendementen kunnen contractueel worden "afgeroomd" door middel van diverse constructies die bekend staan onder de verzamelnaam "claw back" instrumenten (zie hieronder 3.3.3).

Bij DBFM-contracten op basis van een beschikbaarheidsvergoeding zal het profijt voor de overheid voldoende worden bereikt via een goede aanbestedingsprocedure, ofwel het organiseren van voldoende concurrentie. De bieder met de beste prijs/kwaliteitsverhouding wordt gekozen. Immers, bij rijksweginfrastructuurprojecten zijn er amper commerciële inkomsten links en rechts van de weg te verwachten.

3.3.2 Financieringsinstrumenten

Bij riskante projecten met lange voorbereidings- en realisatietijd, lange tijdshorizon voor de inkomsten kan de onzekere economische ontwikkeling of onbekendheid bij de private en/of financiële sector het rijk er toe brengen zogenaamde "credit enhancement" ofwel kredietgenererend instrumentarium in te zetten. Deze instrumenten hebben tot doel de financieringsmogelijkheden en condities voor de private project financiering te verbeteren. Voorbeelden van kredietgenererend instrumentarium zijn:

1. Een financiële subsidie op de investering of de onrendabele top aan de private partij verlaagt het privaat te financieren bedrag. Echter, het privaat te financieren bedrag moet substantieel blijven, omdat er anders een prikkel verloren gaat voor de private partij om langjarig zijn uiterste inspanning te leveren teneinde zijn financiering terug te verdienen. Tijdens de overlegfase in het aanbestedingstraject kan de overheid aftasten wat het effect van een bepaald percentage van subsidie is op de financierbaarheid. Vervolgens is de keuze om of dit subsidiepercentage te fixeren voor de bieder, of de bidders ook te laten bieden op het door een bieder gewenst subsidiepercentage. In het laatste geval maken de private partijen hun eigen financiële som voor een combinatie van jaarlijkse vergoeding en subsidie die tot een zo laag mogelijke NCW voor de overheid leidt.
2. Een garantie op delen van de private financiering.
3. Het verstrekken van een zachte lening, eventueel achtergesteld bij de private leningen.
4. Het deelnemen in het aandelenkapitaal van een Project-BV of -NV heeft voor de financiers van de PPS het voordeel dat er geen vaste rente en aflossingsverplichtingen zijn. Het risico voor het rijk is dat het deels verantwoordelijk wordt voor de commerciële aspecten van de PPS. Het rijksbeleid in deze is om in principe geen nieuwe staatsdeelnemingen aan te gaan.
5. Het verstrekken van een putoptie door de overheid voor de transfer van de infrastructuur van private hand naar publieke hand. Door een putoptie van de overheid krijgt de private financier een zekerheid op een deel de aflossing. Op basis van deze zekerheid kan de financier een interessant financieringsproduct in de markt zetten, met een lage rente marge.

Bij de opties 2 en 3 past nog de volgende opmerking: DBFM projecten zullen niet risicovol geacht worden, gezien de jaarlijkse betaling door de overheid, met als enig risico de malus op niet-performance. Bij DBFO-projecten (exploitatie middels tol of schaduwtol) zou de inzet van financieringsinstrumenten wel kunnen spelen.

3.3.3 Benefit sharing en claw back instrumentarium

De overheid wil de winst die private partijen verdienen aan in wezen publieke projecten beperken. Ook wil de overheid geen monopolies laten ontstaan. Het afromen van al te hoge baten zal private partijen niet belemmeren om te bieden op (de concessie van) het project. Toch zal de

overheid met beleid en op basis van inzicht van de marktverhoudingen met het instrumentarium van claw backs om moeten gaan. Uiteindelijk komen afspraken tot stand in onderhandeling. Het gaat om instrumenten zoals volgt:

- benefit sharing voor bepaalde netto inkomensstromen van projectdelen;
- price caps of bandbreedtes, zoals bij schaduwtoelagen gebruikelijk: boven een bepaalde prijs worden de betalingen van de overheid gekort, of zijn de additionele inkomsten voor de overheid;
- profit sharing of profit caps: afnemen van de winst boven een bepaald rendement;
- claw back lijkt op profit sharing maar is veelal gerelateerd aan een subsidie die de overheid verstrekt ten behoeve van het project.

Deze subsidie wordt bijvoorbeeld gegeven omdat de private partijen minder optimistisch zijn over de kosten en inkomsten van het project, waardoor er een in hun ogen onrendabele top ontstaat. De claw back-afspraken beogen de overheid te laten delen indien het project zich wel voortvarend ontwikkelt. De overheid kan de claw back dan maximaliseren op de gegeven subsidie, al dan niet met rente.

Bij al deze constructies moeten er uiteraard ook afspraken worden gemaakt over financiële parameters en/of de exploitatieberekeningen ter vaststelling van het actueel worden van benefit sharing, enzovoort.

3:4 Verdeling van infrastructuurkosten tussen publieke (en/of private) partijen

In bovenstaande paragraaf ging het om de financiële afspraken tussen opdrachtgever en PPS-opdrachtnemer. In deze paragraaf gaan wij kort in op de financiële afspraken inzake de kostenverdeling tussen de partijen die belang en/of baat hebben bij het infrastructuurproject.

Er zijn maar weinig rekenmethoden ontwikkeld voor de verdeling van de kosten voor lijninfrastuctuur tussen partijen. Op het terrein van de gebiedsontwikkeling zijn er wel verrekenmethoden voorhanden. Vooralsnog komt de (eventuele) verdeling van kosten bij infrastructuurprojecten tot stand op basis van bestuurlijke onderhandelingen.

3.4.1 Bijdragen van decentrale overheden

Bij infrastructuurprojecten lopen de kosten veelal op door provinciale en gemeentelijke wensen inzake bijvoorbeeld de milieuvoorzieningen, wegprofiel, op- en afritten, vervroeging van het tijdstip van realisatie en dergelijke. Door op deze wensen in te gaan, stijgen de kosten van de infrastructuur. Bovenstaande kan voor het rijk een reden zijn om provincies en/of gemeenten een bijdrage in deze kosten te vragen.

Voor provincies en/of gemeenten kunnen er goede redenen zijn om bij te dragen aan een mede door hen geoptimaliseerd infrastructuurproject. De redenen voor bijdragen kunnen liggen op het gebied van maatschappelijke (niet inbare) baten voor de regio - impuls voor de regionale economie, afname reistijdenverliezen, verbeterde veiligheid en dergelijke. Maar de redenen kunnen ook financieel van aard zijn, zoals prijsstijging van gemeentelijke ontwikkelingsgebieden, hogere onroerend goedprijzen en daardoor hogere opbrengsten uit de Onroerende Zaak-Belasting (OZB). De financiële afspraak kan in een bestuursovereenkomst worden vastgelegd.

3.4.2 Bijdragen van het bedrijfsleven en andere gebruikers

Bij financiële bijdragen aan het project door de het bedrijfsleven kan het gaan om de volgende groepen:

- het bij de aanleg van de publieke infrastructuur profiterende bedrijfsleven;
- de gebruikers van de infrastructuur, die bijdragen via tol, havengelden, huur en dergelijke;

Ad 1 - Bijdragen van baathebbende bedrijven

Bij private bijdragen door het bedrijfsleven voor een project gaat het om de eerste groep. Er kunnen duidelijk aanwijsbare private baathebbers zijn bij een infrastructuurproject die niet kunnen worden belast in de vorm van tol, havengelden, huur- of verkoop van grond opbrengsten en dergelijke. Bij de het project N31 Leeuwarden-Drachten was er een private scheepswerf die vanuit eigen belang een bijdrage heeft toegezegd voor de beweegbaarheid van de brug.

Ook zijn voorbeelden bekend waarbij een aantal betrokken grote bedrijven een bijdrage toezeggen. Evenzo kan de Kamer van Koophandel of een werkgeversvereniging intermediair zijn in het verkrijgen van een bijdrage van vele kleine bedrijven. Dit type bijdragen kunnen privaatrechtelijk overeengekomen worden.

Ad 2 - Bijdragen van andere gebruikers

Van de tweede groep betalende is pas sprake indien het rijk besloten heeft tot een vorm van directe of indirecte tolheffing. In dat geval kan het rijk besluiten om de tol zelf te innen of dit over te laten aan het opdrachtnemende consortium (private tolheffing).

Bij exploitatie door middel van private tolheffing is sprake van een private concessie, waarbij financiële afspraken worden gemaakt zoals besproken in paragraaf 3.3.

De PPS-opdrachtnemer, veelal een consortium bestaande uit bouwers, ontwerpers, operators en banken draagt nooit in directe zin bij aan een project. Het consortium is de opdrachtnemer voor het leveren van de infrastructuurdienst. Door als rijk een goede aanbestedingsprocedure te volgen met voldoende competitie en goed te onderhandelen, verkrijgt het rijk de juiste prijs voor de te leveren dienst. De "bijdrage" van de PPS-contractant aan de infrastructuur bestaat uit de efficiencywinst van de PPS-aanpak en het overnemen van belangrijke projectrisico's, waardoor de rekening die de overheid over de termijn van het contract moet betalen lager is.

3.4.3 Systematiek en tijdstip van vaststelling van kosten ter verdeling tussen partijen

De raming en bandbreedte van de kosten van infrastructuur varieert sterk tijdens de opeenvolgende fasen in het besluitvormingsproces en planvormingsproces. Deze variatie wordt veroorzaakt door onzekerheden in de functies, het tracé, de techniek, de milieu en andere omgevingsmaatregelen, commerciële prijsniveau, risico's, enz. Pas bij contractgunning is de prijs van een infrastructuurproject min of meer zeker. Maar dan vergeet men de (hopelijk mineure) meerkosten door wijzigingen op verzoek van de overheid na contractondertekening, of door het optreden van risico's die niet in het contract zijn gedefinieerd en toegewezen aan de private partij.

Globaal zijn er de volgende invalshoeken voor het berekenen van de kostenverdeling te onderscheiden:

- Op afrekeningbasis
 - afrekening tussen partijen op basis van vast bedrag;
 - afrekening tussen partijen op basis van percentage van de totale kosten van het infrastructuurproject;
 - afrekening tussen partijen op basis van de meerkosten die voortvloeien uit de wensen van deze partijen.
- Op kostenbasis
 - voorcalculatorisch, bijvoorbeeld op basis van investeringskosten, onderhoudskosten, KBA-schatting, PPC-raming, PSC-raming;
 - nacalculatorisch op basis van het winnende bod;
 - nacalculatorisch op basis van afrekeningen (jaarlijkse betalingen aan de private contract partij).
- Op basis van risicoallocatie
 - Alle toekomstige risico's die niet voor rekening van de private contract-partij komen, moeten toegedeeld worden aan:
 - het rijk;
 - provincie;
 - gemeente;
 - private baathebbers (zal zelden voorkomen in de praktijk);
 - of in combinatie.

Bij de kostenverdeling op kostenbasis wordt het volgende opgemerkt: de voorcalculatorische kostenberekening via een PPC of PSC zijn in de vorm van een Netto Contante Waarde berekening. De gehanteerde discontingsvoet (gebaseerd op risicograad en dus geïdentificeerde en gealloceerde risico's) heeft een grote invloed op deze NCW-berekening. Een nacalculatorische afspraak is dan reëler, maar geeft voor partijen onzekerheid vooraf over de hoogte van de uiteindelijke rekeningen.

3.4.4 Wie neemt welk risico?

In wezen komt het kostenverdelingsvraagstuk en de timing van het maken van financiële afspraken neer op de vraag welke partij welk risico neemt en de eindrekening betaalt.

Tot op heden is het rijk (ingeval van lijninfrastuctuur Rijkswaterstaat) gewend alle risico's te nemen die er tijdens de planvorming, in het ontwerp, bij de realisatie en het gebruik van de infrastructuur blijken. Daarom heeft het rijk niet geïnvesteerd in het opbouwen van een database van risico's, oorzaken, waarschijnlijkheden, kosten van preventie, kosten van effecten, etc. Bij het delen van rekeningen en risico's zijn er rekenmethodieken en databases nodig om tot zinvolle, relatief zekere bedragen te komen.

Daarnaast kan het nuttig zijn om, op basis van opgedane ervaringen, een indeling samen te stellen van risico's die het rijk het beste kan nemen, risico's die provincies en/of gemeenten (bijvoorbeeld als zij opdrachtgever zijn, of regelgever, vergunningverlener) het beste kunnen nemen en de risico's die private partijen (ontwerpers, bouwers, operators, financiers, verzekeraars) kunnen nemen.

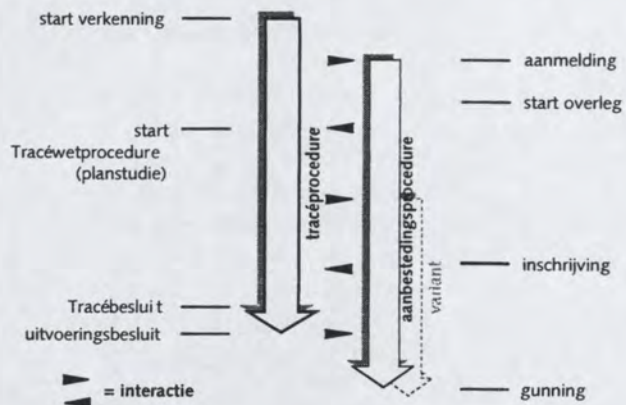
Tenslotte zouden er vaste procedures voor de vaststelling van verrekenprijzen en opslagen kunnen komen voor bepaalde kosten die in de toekomst liggen bij infrastructuur, zoals de kosten van toekomstig beheer en onderhoud. Bij verrekenprijzen neemt de opdrachtgevende partij de risico's (zowel positief als negatief) bij afwijkingen in de kwantiteiten. Een voordeel van PPS-contracten waarbij een groot aantal risico's overgedragen worden aan de private opdrachtnemer is dat de publieke partijen op het moment van contractering een vast bedrag zien, zonder verdere risico's (anders dan risico's die de publieke partij zelf houdt).

Er is een wisselwerking tussen de wens van het rijk om enerzijds vroegtijdig zekerheid te hebben over de omvang van de bijdrage van andere partijen en anderzijds de risicocomponenten in de bijdrageberekening. Hoe eerder het rijk de bijdragen van anderen wil weten, hoe meer risicocomponenten er door die andere partijen moeten worden genomen en hoe lager het door anderen bij te dragen bedrag zal zijn. Dit wordt met name veroorzaakt door het effect van discontering van toekomstige kosten en met name baten. De disconteringsvoet wordt hoger bij een hogere risicograad, waardoor de contante waarde van de baten daalt. Hoe meer zekerheden er inzake de kosten van een project zijn en hoe minder risico's er voor de andere partijen nog inzitten, hoe hoger de bijdrage kan worden. Deze zekerheid verkrijgt met over het algemeen bij voortschrijdend inzicht. Het rijk zou natuurlijk ook in een vroegtijdig stadium een overeenkomst kunnen sluiten op basis van een rekenformule. Op het moment van afrekening behoeft men slechts de actuele waarden van de parameters en variabelen in te vullen om het uiteindelijk bedrag te kennen.

3.5 Financiële afspraken per fase

In paragraaf 3.2.3 van het rapport "PPS binnen de kaders" is het interactiemodel gepresenteerd. In het interactiemodel wordt aangegeven hoe een vroegtijdige aanbesteding van de PPS vervlochten kan worden met de publiekrechtelijke procedure (MIT en Tracéwetprocedure) die voor een lijninfrastructuurproject dient worden doorlopen. In figuur 3.1 is dit weergegeven.

Figuur 3.1
Interactiemodel



In de volgende subparagrafen wordt het interactiemodel vertaald naar financiële rekenkunde en financiële afspraken tussen de aanbesteder (het Rijk) en gegadigde private partijen.

3.5.1 Financiële afspraken tijdens de Verkenningsfase

Tijdens de verkenningsfase kan de projectleider met zijn team een PPC opstellen ter onderbouwing van de keuze voor PPS. Voor een lijninfrastructuurproject is het PPS-model dat in de PPC in beschouwing wordt genomen in beginsel een DBFM met een lange (zeg 10 á 15 jaar) contracttermijn.

Onderdeel van de PPC is het vaststellen van eigenschappen en kwaliteiten die door private consortia belangrijk geacht worden om succesvol de procedure te doorlopen en het werk uit te voeren. Dit is input voor de kwaliteitseisen voor de prekwificatie van private consortia.

In de Verkenningfase start het Rijk de aanbestedingsprocedure met een preselectie van gegadigden op basis van objectieve selectiecriteria. De kosten die gegadigden hiervoor maken behoren tot hun acquisitierisico's. De stap die daarop op volgt is een consultatie, waarin gegadigde consortia gevraagd worden hun visie voor de oplossing van het in de verkenning geconstateerde verkeers- en vervoersprobleem (en eventuele aanvullende vragen van andere overheden) te presenteren. Op basis van deze visie vindt de tweede selectie plaats. Voor het presenteren van de visie zijn geen ontwerpwerkzaamheden of rekenwerk nodig. Daardoor zijn de kosten voor de gegadigden relatief gering en kunnen ze nog steeds tot hun eigen acquisitierisico gerekend worden.

3.5.2 Financiële afspraken tijdens de Planstudiefase

In de Planstudiefase wordt de volgende inbreng van de gegadigde(n) verwacht:

- inbreng van wensen en voorstellen voor de Startnotitie;
 - inschrijven op het Programma van Eisen;
 - onderhandelen, op basis waarvan prégunning van het contract kan plaatsvinden indien de ingediende plannen zeer ver uit elkaar lopen;
- Met de plannen die in de biedingen uitgewerkt zijn wordt rekening gehouden bij het opstellen van de Trajectnota/mer.

Vergoeding

Met de geselecteerde consortia zullen afhankelijk van marktomstandigheden en "appetite" bij private partijen financiële afspraken moeten worden gemaakt over een eventuele vergoeding van te maken kosten in het kader van de trajectnota. Zo'n vergoeding kan gekoppeld worden aan de prestatie van het consortium tijdens het opstellen van de trajectnota, in termen van tijdig en compleet aanleveren van informatie over hun alternatief en dergelijke.

De biedingen

De crux van het interactiemodel is dat er vroegtijdig geprijsde alternatieven op tafel komen. De beprijzing van een DBFM-contract komt tot uitdrukking in het bekostigingsmechanisme. Financieringsinstrumentarium en claw back mechanismen zijn bij DBFM normaal gesproken niet aan de orde. De opdrachtgever zal dus aan het begin van de procedure, voor opstelling van de trajectnota, moeten aangeven voor welk bekostigingsmechanisme hij kiest; ofwel in welke vorm hij de opdrachtnemer gaat betalen voor de geleverde diensten. Voor een beperkt stuk weg zal dit normaal gesproken een bekostiging op basis van beschikbaarheid zijn, met aftrekposten indien de weg beneden de afgesproken standaarden functioneert en geen betaling wanneer de weg niet (geheel) open is (afgezien van de afgesproken afsluitingen voor onderhoud). Bij een langer stuk weg en met name bij een wegsysteem is ook een betalingsmechanisme op basis van een gebruikersvergoeding denkbaar (schaduwtoel of directe tolheffing). Dan krijgt het DBFM-contract meer het karakter van een DBFO-contract (met de O voor Operate).

Een consortium legt in zijn offerte zijn prijs voor de jaarlijkse vergoeding neer. Deze vergoeding wordt bepaald door de aanlegkosten, de aanlegtijd, de jaarlijkse onderhoudskosten en de gehanteerde kapitaalkostenvoet. Het consortium zal deze kosten schatten op basis van de beschikbare gegevens van grondgesteldheid, grondbalans, archeologie, verkeersbelasting, etc. Waarschijnlijk zullen de biedingen bestaan uit een serie aannames over de kwantiteiten in combinatie met een vaste set aan eenheidsprijzen en opslagen.

De aannames en extrapolaties voor de kwantiteiten zijn belangrijk voor de inschatting van de bandbreedte van de uiteindelijke prijs. Het bod van het consortium zal dan ook voldoende gegevens moeten bevatten over deze onderbouwingen. De bandbreedte voor de uiteindelijke prijs zou als risico-indicator zelfs een selectiecriterium kunnen worden.

Biedingen kunnen zich onderscheiden in de risico-allocatie en de daarbij behorende bandbreedte van de prijs. De opdrachtgever zal duidelijk moeten zijn in de voor hem meest wenselijke risicoallocatie en deze eventueel fixeren. Zeer belangrijk is dat consortia de kwaliteitsvoordelen van hun alternatief niet alleen aannemelijk maken, maar er het risico voor nemen.

De biedingen zullen vergeleken worden op prijs en kwaliteit. Het gaat er in het interactiemodel om dat er duidelijk verschillende plannen op tafel komen die kunnen verschillen in tracé, uitvoeringswijze, benodigde omgevingsmaatregelen, overblijvende omgevingsbelasting, duurzaamheid, fasering (ook op het niveau van latere, flexibele uitbreiding), etc. De ingediende plannen zijn op een minder nauwkeurige schaal dan uiteindelijk het (O)TB zal zijn.

Interessant in dit kader is hoe het concurreren tussen consortia werkt. Consortia zullen een inschatting maken van de door de minister (en daarachter de maatschappij, de Tweede Kamer) gewenste prijs/kwaliteits-verhouding. Hierboven gaven wij al aan dat het in wezen een bredere verhouding is waarin ook de risicoverhouding een rol speelt: dus een prijs/kwaliteit/risicoverhouding.

Inzet van de PSC in de Planstudiefase

In de PSC wordt de benchmark berekend voor een referentie (niet-integrale) uitvoering ten opzichte van DBFM-uitvoering. In dit geval dus voor de alternatieven waarvoor geen bod van een private partij beschikbaar is. Door contante waardeberekening van alle alternatieven (met ieder eventueel een eigen risicoallocatie en/of risicograad met daarbij behorende disconteringsvoet) kan men ze financieel op prijs vergelijken.

Na prégunning van het contract ontvangen de overige gegadigden een vergoeding voor hun gemaakte ontwerpkosten. Dit is een forfaitair bedrag; het hoeft niet 100% van de daadwerkelijke gemaakte kosten te dekken, maar kan een tegemoetkoming zijn.

Uitwerking van het (O)TB en gemaakte kosten

Het consortium dat het contract gegund heeft gekregen voert de uitwerking van het OTB uit en verwerkt in dat kader tevens de resultaten uit inspraak. In beginsel blijven de financiële afspraken (op eenheidsprijzen gebaseerde jaarlijkse vergoeding) uit de fase van het opstellen van de trajectnota gehandhaafd. Door de uitwerking van het (O)TB wordt de raming van de kwantiteiten nauwkeuriger en de bandbreedte voor de prijs kleiner.

Er zullen financiële afspraken nodig zijn over de verdeling van financiële voor- of nadelen bij planwijzigingen of innovaties die bij uitwerking van het OTB worden voorgesteld en goedgekeurd. Dit is belangrijk om de private partij te blijven stimuleren naar de slimste, meest kostenefficiënte oplossingen.

4 Financiële rekenkunde en afspraken bij combinatieprojecten

4.1 Inleiding

Combinatieprojecten van infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn per definitie projecten waarbij, naast interactie tussen publieke en private partijen, overheden onderling ook moeten samenwerken. Deze publiek-publieke samenwerking gaat meestal vooraf aan de publiek-private samenwerking.

De financiële rekenkunde speelt een beleidsondersteunende rol bij het vinden van de juiste publiek-publieke samenwerkingsvorm, met name waar het de financiële afspraken betreft. Vragen die van belang zijn:

- welke publieke partij neemt welke risico's en welke financiering op zich?
- welke risico's beoogt men tegen welke prijs bij private partijen te leggen?

In het kader van publiek-publieke samenwerking wordt financiële rekenkunde een onderhandelingsinstrument, waarbij partijen weten dat input van gegevens hun output aan risico's en financieringsverplichtingen bepaalt. De tweedeling tussen financiële rekenkunde en het maken van financiële afspraken tussen publieke partijen is daardoor diffuus. Dit klempt des te meer omdat het bij de combinatie van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling gaat om twee "tegenstrijdige" bewegingen:

eerst een interactieve, synergetische meerwaarde optimalisatie van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling door alle publieke partijen; vervolgens de verdeling en/of verevening van de gecreëerde meerwaarde tussen partijen, waarbij het rijk geld wil hebben voor de kosten van zijn infrastructuur en de gemeenten het geld willen inzetten voor de kwaliteitsverbetering van hun gebieden.

Dit spanningsveld zou wellicht ten dele op te lossen zijn als publieke partijen gezamenlijk een ontwikkelingsmaatschappij voor infrastructuur en gebied zouden oprichten. In het kader van dit rapport wordt dit model echter niet uitgewerkt.

Als uit te werken samenwerkingsvorm voor integrale infrastructuur- en gebiedsontwikkeling is in het rapport "PPS binnen de kaders" gekozen voor:

- een door RWS aangestuurde DBFM-aanpak voor het infrastructuur gedeelte;
- een door de gemeente aangestuurde aanpak voor de gebiedsontwikkeling al dan niet in een bepaalde PPS-samenwerking met private partijen.

Met aansturing wordt bedoeld dat RWS fungeert als opdrachtgever voor de infrastructuur en de gemeente fungeert als opdrachtgever voor de gebiedsontwikkeling. De afspraken tussen RWS en de gemeente (en eventueel de provincie) worden neergelegd in een bestuursovereenkomst, waarin onder andere afspraken gemaakt kunnen worden betreffende financiële verevening.

De financiële rekenkunde voor integrale gebieds- en infrastructuurontwikkeling borduurt voort op de technieken besproken in paragraaf 3.3, en

wordt uitgebreid met de rekenmethodiek van de residuele grondwaarde (RGW), die standaard is bij gebiedsontwikkeling.

De RGW-methode is bekend terrein voor de gemeente, het grondbedrijf en private ontwikkelaars, maar relatief nieuw voor RWS. Omdat deze rekenkunde interactief voor infrastructuur- en gebiedsontwikkeling wordt toegepast, is het voor RWS van belang om voldoende inzicht te hebben in de factoren die er een rol in spelen. Daarom wordt in paragraaf 4.2.1 vrij uitgebreid ingegaan op de financiële rekenkunde van de RGW en op optimalisatie van de financiële haalbaarheid en grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling. In paragraaf 4.2.2 behandelen wij kort de samenhang tussen de financiële rekenkunde voor infrastructuur (zoals behandeld in paragraaf 3.2) en de RGW-methode. In paragraaf 4.3 komt de interactieve optimalisatie tussen de infrastructuur- en gebiedsontwikkeling aan de orde, terwijl in paragraaf 4.4. de verevening tussen infrastructuur (met het rijk als opdrachtgever) en gebied (met gemeente en ontwikkelaars als partijen) behandeld wordt, alsook de financiële constructies die daarbij mogelijk zijn.

4.2 Financiële rekenkunde bij combinatieprojecten

De PPC zou op het eerste gezicht ook toegepast kunnen worden bij gebiedsontwikkeling. Zo zouden het model van de traditionele ontwikkeling van een locatie door de gemeente (actieve grondpolitiek) vergeleken kunnen worden met de modellen van bouwclaim, Joint Venture of concessie - de modellen die gangbaar zijn bij PPS bij gebiedsontwikkeling.

Een fundamenteel issue bij de keuze voor een PPS-grondexploitatie-model is dat deze niet alleen afhankelijk is van financiële overwegingen, maar vooral ook van de grondposities die de gemeente en private partijen hebben ingenomen. Deze overwegingen zijn van strategische aard. De afweging is veeleer of de gemeente een samenwerking met deze strategische partijen ziet zitten, dan wel via toepassing van het publiekrechtelijke instrumentarium zou willen onteigenen. Dat laatste is vaak lastig in verband met het recht op zelfrealisatie voor private grondontwikkelaars.

4.2.1. Berekening van de residuele grondwaarde bij gebiedsontwikkeling

Om een helder beeld te krijgen van de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling is het van belang dat alle risico's die op de locatie spelen in kaart worden gebracht en alle relevante aspecten van de locatie inzichtelijk zijn. In dit kader zijn gegevens over de eigendomssituaties, de markt en financiële aspecten uitermate relevant.

De techniek van RGW richt zich niet zozeer op de keuze voor een samenwerkingsmodel, maar met name op de bepaling van de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling en de optimalisatie van de grondexploitatie. Bij gebiedsontwikkeling onderscheidt men de volgende stappen:

1. bepaling omvang plangebied;
2. grondeigendomanalyse (partijen, intenties, omvang, locatie);
3. bepaling grondwaarde (middels residuele grondwaarde methodiek);
4. integrale risicoanalyse;
5. beleidskeuze gemeente betreffende samenwerkingsvorm met private partijen;
6. selectie/onderhandeling met privaat consortium (afhankelijk van gekozen samenwerkingsvorm) op basis van Programma van Eisen.

Ad 1 en 2 - Bepaling van het plangebied en analyse van grondeigendom

Bij de grondeigendomanalyse is het van belang om de verschillende partijen in het plangebied te analyseren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen:

- bouwers;
- ontwikkelaars;
- (oorspronkelijke) particuliere eigenaren;
- speculanten.

In de analyse worden de posities van partijen (bepaald door de omvang en locatie van hun grond) en hun waarschijnlijke intenties in het gebied in beeld gebracht. Bijvoorbeeld: grote marktpartijen in het gebied zullen waarschijnlijk projectontwikkelingsactiviteiten willen ontplooiën, terwijl plaatselijke aannemers eerder bouwvolume zoeken. Oorspronkelijke eigenaren willen wellicht geen activiteiten ontplooiën, maar goede afspraken maken over verplaatsing. Bij speculanten kan overwogen worden deze buiten het plangebied te laten of via het bestemmingsplan "uit te roken". Uiteraard spelen hierbij ook gemeentegrenzen en het streekplan een rol.

De benoeming van de eigenaren naar soort partij en mogelijke intenties maakt helder welke risico's er bij de grondverwerving kunnen spelen en met welke partijen de gemeente rekening moet houden in de planontwikkelingsfase en daarna.

Ad 3 - Berekening van de residuele grondwaarde

Bij het bepalen van de grondwaarde, dat wil zeggen de bepaling van de te verwachten grondopbrengst, wordt veelal de residuele grondwaarde methodiek toegepast. Hierbij wordt uitgegaan van de beleggingswaarden en de stichtingskosten van de te bouwen functies. Door de stichtingskosten van de beleggingswaarden af te trekken wordt de residuele grondwaarde bekend: in feite het bedrag dat een ontwikkelaar/bouwer verdient aan de grond. De beleggingswaarde wordt bepaald aan de hand van een marktonderzoek, waarbij de vraag aan de orde is welk type vastgoed voor welke doelgroepen tegen welke prijzen in welk tempo afgezet kunnen worden (zie verder het rapport "Financiële rekenkunde voor projectevaluatie").

Ten behoeve van de haalbaarheidsanalyse wordt in de RGW-berekening per programma (uit bijvoorbeeld een structuurvisie) een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, waardoor de financiële consequenties van het programma duidelijk worden bij bijvoorbeeld vertraging of juist versnelling van de ontwikkeling. Op deze wijze worden de financiële risico's die gepaard gaan met het project inzichtelijk gemaakt. Hierbij is inzicht in de saneringskosten overigens van groot belang om de daadwerkelijke gevoeligheid en haalbaarheid in kaart te brengen. De gemeente zal hiertoe veelal input leveren op basis van historische gegevens. Tevens zullen in de haalbaarheidsanalyse de verwervingskosten moeten worden meegenomen. Ook dient zicht te zijn op de kosten van eventuele verplaatsing van boven- en ondergrondse infrastructuur.

De informatie voor de financiële haalbaarheidsanalyse wordt veelal aangeleverd door de afdeling grondzaken (planeconomie) en de afdeling stedenbouw/ruimtelijke ordening van de betrokken gemeente. Het spanningsveld bij elke gebiedsontwikkeling, dat wil zeggen tussen enerzijds financiële haalbaarheid, c.q. opbrengsten en anderzijds de stedenbouwkundige kwaliteit, wordt door deze twee afdelingen vertegenwoordigd. Van belang daarbij is het zoeken naar het optimalisatiepunt tussen beide, zodanig dat de kwaliteit en financiële haalbaarheid in combinatie maximaal zijn. Immers, de waarde van de openbare ruimte heeft indirect invloed op de

waarde van het vastgoed. Het vinden van de optimale verhouding tussen kwaliteit en financiële opbrengst van een locatie is in de praktijk een lastige opgave.

Ad 4 - Integrale risicoanalyse

Op basis van de marktanalyse, de grondeigendomanalyse en de financiële haalbaarheidsanalyse wordt veelal een integrale risicoanalyse opgesteld. In deze analyse wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- planontwikkelingsrisico;
- grondexploitatie- en grondprijzrisico;
- markt-/afzetrisico;
- politiek risico;
- publiekrechtelijk risico;
- financiële risico's.

Uit deze risicoanalyse worden alle aspecten die van invloed zijn op de haalbaarheid van het project helder.

Ad 5 - Beleidskeuze voor een PPS-model

De bevindingen uit de risicoanalyse vormen veelal uitgangspunt voor de beleidskeuze voor de samenwerkingsvorm met private partijen. Wanneer de gemeente risico's wil delen en het plan wil uitvoeren zal zij namelijk op enigerlei wijze samen moeten werken met marktpartijen die uiteindelijk de opstalexploitatie op zich zullen nemen. De centrale vraag daarbij is veelal: op welke wijze kan de gemeente - gezien de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek - de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied op een zodanige wijze oppakken dat:

- een integrale aanpak gewaarborgd wordt ten behoeve van samenhang en kwaliteit in het plan;
 - voldoende flexibiliteit in het plan aanwezig blijft;
 - recht wordt gedaan aan de gemeentelijke uitgangspunten (kwaliteit, stedenbouw, et cetera);
 - de gemeente minimale risico's loopt, maar;
 - maximale zeggenschap/regie houdt bij de ontwikkeling; en
 - rekening wordt gehouden met huidige grondeigenaren en hun intenties.
- Ter beantwoording van bovengenoemde wordt vaak een aantal realistische varianten voor samenwerking aangegeven op basis van de haalbaarheidsanalyse (waar de grondposities een belangrijke rol spelen), waarmee richting wordt gegeven aan de discussie over mogelijke samenwerking.

Ad 6: Selectie en onderhandeling met een private partij

Na de keuze voor bijvoorbeeld één of twee mogelijke vormen van samenwerking met marktpartijen zal de selectie van en onderhandeling met een privaat consortium moeten plaatsvinden. Dit zal meestal plaatsvinden op grond van een (concept-) Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE). Hierbij zijn twee trajecten mogelijk:

- Indien de gemeente een substantieel deel van de grond in bezet heeft, kan ze projectontwikkelaars selecteren ten behoeve van een Joint Venture c.q. concessie. De selectie kan op verschillende gronden plaatsvinden, waarbij doorgaans een afweging wordt gemaakt tussen de financiële bieding (grond, bouw- en woonrijp maken, lokale infrastructuur), de aangeboden kwaliteit en het evenwicht tussen beiden.
- Indien er projectontwikkelaars zijn die substantieel strategische gronden in bezit hebben, dient de gemeente daarmee te onderhandelen over samenwerken in een Joint Venture of concessie. Hierbij zullen afspraken gemaakt moeten worden over verdere grondverwerving, de verdeling

van risico's, zeggenschap en verantwoordelijkheden, de verdeling van de residuele grondwaarde van het gebied, de planning en de aanpak van het vervolg, ook in het kader van de bestuurlijke besluitvorming en procedures.

Financiële rekenkunde bij gebiedsontwikkeling (met name RGW) is een sterk beleids- en procesondersteunende techniek.

4.2.2 Relatie met financiële rekenkunde voor lijninfrastructuur

In hoofdstuk 3 zijn instrumenten voor financiële rekenkunde bij infrastructuurprojecten aan de orde geweest. Hieronder gaan we kort in op de relevantie van de instrumenten bij combinatieprojecten.

Kosten Batenanalyse

De KBA techniek omvat zowel infrastructuur als de daardoor mogelijk gemaakte economische ontwikkelingen zoals gebiedsontwikkeling. RGW op een globaal niveau kan een onderdeel zijn van de KBA.

PPC

De PPC techniek weegt de aanpak van een project af. De PPC geeft antwoord op de vraag in welke mate een PPS-aanpak voordelen heeft ten opzichte van een minder innovatieve of traditionele aanpak.

Voor de keuze van een publiek-publiek samenwerkingsmodel is de PPC niet geschikt. In dit rapport gaan we er van uit dat publiek-publieke samenwerking neergelegd wordt in een bestuursovereenkomst tussen rijk en gemeente en vervolgens het rijk als opdrachtgever voor de infrastructuur en de gemeente als eindverantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling.

De PPC bestaat uit twee hoofdstappen:

1. een kwalitatieve analyse van positieve en negatieve argumenten bij een PPS-aanpak ten opzichte van traditionele aanpak.
2. kwantificeren van de argumenten en het opstellen van een financieel model.

In het kader van stap 1 zoekt men naar de bronnen voor private efficiency-verbetering en innovatieve ontwerpen, bouwmethoden en onderhoud. Deze methodiek is bij integrale ontwikkeling des te relevanter.

Bij het uitvoeren van stap 2 is het op zich niet moeilijk de uitkomsten van de RGW als spreadsheetregel toe te voegen aan de PPC en zo op te tellen bij de uitkomst van het infrastructuur-PPC deel.

In de volgende paragraaf laten wij zien dat integrale ontwikkeling draait om optimalisatie (vergroten van de meerwaarde) en verevening (verdeling van de gecreëerde meerwaarde). De instrumenten PPC en RGW kunnen dit proces ondersteunen.

PSC

De PSC techniek dient voor het opstellen van de benchmark voor de biedingen van private consortia op de PPS-aanpak van infrastructuur.

Als eenmaal bekend is middels welke modellen zowel publiek-publiek als publiek-privat gaat worden samengewerkt, zal de keuze gemaakt zijn om de realisatie van de infrastructuur al dan niet in combinatie met het bouwrijp maken en ontsluiten van het gebied in één contract te regelen. Als hierbij gekozen is voor een DBFM voor het infrastructuurdeel – dat wil zeggen een langjarig contract met jaarlijkse vergoedingen – dan komt de PSC-techniek voor het vergelijken van het private bod met een traditionele aanpak, ook goed van pas voor het langjarige contract voor de gebiedsontsluitende (gemeentelijke) infrastructuur.

4.3 Optimalisatie van de meerwaarde bij integrale ontwikkeling

De uitdaging bij integrale infrastructuur- en gebiedsontwikkeling is, dat door afstemming en optimalisatie, met name in de plan- en ontwerpfase, meerwaarde gecreëerd wordt. Concreet kan dit in de volgende vragen vertaald worden:

- hoe kan het plan en het ontwerp van de infrastructuur bijdragen aan de kwaliteit en financiële opbrengst van de gebiedsontwikkeling?
- hoe kan het ontwerp van de infrastructuur zodanig vormgegeven worden dat de kosten van de aanleg, het onderhoud en beheer zo laag mogelijk zijn?

Het spanningsveld tussen deze twee "kassa's" mag duidelijk zijn. Enerzijds kan geoptimaliseerd worden naar het verhogen van de kwaliteit en opbrengst van de gebiedsontwikkeling door bijvoorbeeld het aantal zichtlocaties zo groot mogelijk te maken en meerdere op- en afritten te creëren. Anderzijds kan geoptimaliseerd worden naar het reduceren van kosten door het tracé zo kort mogelijk te maken of te laten lopen over vervuilde gronden (zodat deze voor de gebiedsontwikkeling niet gesaneerd hoeven te worden), of het aantal op- en afritten te minimaliseren.

Een andere optimalisatieslag is mogelijkwerwijs te maken door vervuilde grond uit de gebiedsontwikkeling her te gebruiken bij de infrastructuurontwikkeling, zodanig dat een gesloten grondbalans ontstaat.

Ook qua fasering in de realisatie van zowel de infrastructuur als het aangrenzende gebied zal geoptimaliseerd kunnen worden.

De optimalisatiemogelijkheden zullen per situatie verschillen. Van groot belang is dat het Programma van Eisen voor zowel infrastructuur als gebied functioneel moet zijn gesteld om een optimalisatieslag te kunnen maken.

De partijen die de gebiedsontwikkeling ter hand nemen (gemeente met mogelijkwerwijs een projectontwikkelaar) zijn niet dezelfde als de partijen die de infrastructuurontwikkeling ter hand nemen (RWS en een privaat GWW-consortium). Het is van belang dat de afstemming zo vroeg mogelijk plaatsvindt, dat wil zeggen in de fase van opstelling van de trajectnota voor de infrastructuur en het bestemmingsplan voor het gebied. Zie hiervoor tevens het schema gepresenteerd in hoofdstuk 4 van het rapport "PPS binnen de kaders".

4.4 Financiële afspraken over verevening

Voor het financieel koppelen van de infrastructuur- en gebiedsontwikkeling speelt de vraag of en hoe de kosten van infrastructuur (zeg de kosten van de RWS-referentievariant "x") gecompenseerd kunnen worden door de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling "y". Dit is tot op heden niet de praktijk. De kosten van de rijksinfrastructuur worden altijd vanuit centrale middelen gefinancierd en niet uit bijdragen door lokale of regionale partijen die hiervan baten ondervinden (beperkte, regionale bijdragen daargelaten). Als een dergelijke verevening van de referentievariant van nieuwe infrastructuur in de toekomst wel standaard wordt, dan ontstaat valse concurrentie tussen regio's die hun rijksinfrastructuur al op orde hebben en de regio's die dit nog niet hebben. De economische baten van infrastructuur vertalen zich bovendien vaak veel breder dan alleen in de nieuwe gebiedsontwikkeling en kunnen berekend worden middels een KBA.

Onze discussie beperkt zich hieronder tot de vraag hoe de meerwaarde kan worden berekend en de verevening van gecreëerde meerwaarde kan plaatsvinden. Hiervoor stellen we een aantal stappen voor.

Stap 1: Kosten en opbrengsten referentievariant zonder optimalisatie

Normaliter wordt door RWS een (sobere) referentievariant opgesteld voor de infrastructuurverbinding (kosten x). Op grond van deze infrastructuurvariant en een (voorlopig) Functioneel Programma van Eisen voor het omliggende gebied, kan de residuele grondwaarde van de gebiedsontwikkeling berekend worden (opbrengsten y).

Stap 2: Kosten en opbrengsten na optimalisatie

Bij een DBFM-aanpak voor de infrastructuur maakt een privaat consortium het ontwerp op basis van een Programma van Eisen van de referentievariant. Het wordt interessant als zij als GWW-partij haar plan en ontwerp voor de infrastructuur kan combineren en optimaliseren met het bouwrijp maken en de aanleg van de ontsluitende infrastructuur van de omliggende gebiedsontwikkeling. Omgekeerd zullen de private ontwikkelaars input kunnen leveren over de effecten van bepaalde tracés en ontwerpen op de inkomstenpotenties van het gebied. Aldus kan in interactie worden geoptimaliseerd.

Bij de selectie van het privaat GWW-consortium voor de infrastructuur zal de interactieve optimalisatie als één van de selectiecriteria kunnen gelden, om de optimalisatie tussen de infrastructuur en de aangrenzende gebiedsontwikkeling daadwerkelijk gestalte te geven. De GWW-opdrachtnemer zal hierbij evenals RWS dan wel moeten kunnen beschikken over de gegevens die gehanteerd zijn ter bepaling van de residuele grondwaarde van het gebied en die noodzakelijk zijn om inderdaad te kunnen optimaliseren en te rekenen, dat wil zeggen totaal aantal zichtlocaties, gehanteerde marktprijzen, stichtingskosten, bodemsituatie, fasering, et cetera.

Stap 3: Afspraken over de verevening

Verschillende vereveningsmethoden kunnen gehanteerd worden.

De volgende financiële constructies zijn denkbaar:

- De meerkosten voor de infrastructuur (Δx) wordt door de gemeente volledig vergoed. Rijkswaterstaat loopt geen risico maar deelt ook niet in de meerwaarde die ontstaat door de gebiedsontwikkeling en die uitstijgt boven de extra kosten voor de infrastructuur.
- De meerkosten voor de infrastructuur (Δx) komen voor rekening van Rijkswaterstaat en de helft (of meer) van de meeropbrengsten van de gebiedsontwikkeling (Δy) vloeien toe naar Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat loopt hierbij grote risico's, gezien het feit dat zij geen direct invloed kan uitoefenen op de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling.

De laatste optie is niet wenselijk gezien de grote risico's.

Voor de verdere vormgeving van deze financiële afspraken wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Naast de mogelijkheid om de publiek-publieke samenwerking neer te leggen in een bestuursovereenkomst zijn er ook andere samenwerkingsvormen mogelijk:

- een publiek-publieke Joint Venture (of overheids-NV) waarin zowel de gemeente als RWS risicodragend participeren in de gebiedsontwikkeling. De infrastructuur (en waar mogelijk de gebiedsontwikkeling¹) wordt door deze overheids-NV Europees aanbesteed conform de aanbestedingsregels.

¹ Afhankelijk van de grondpositie van de gemeente.

- een publiek-private ontwikkelingsmaatschappij, waarin naast de gemeente en RWS een privaat consortium² risicodragend participeert in de gebiedsontwikkeling. De infrastructuur wordt door deze ontwikkelingsmaatschappij in de uitvoeringsfase eveneens Europees aanbesteed.

In bovenstaande gevallen participeert RWS risicodragend in de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van aandelen. Aandelen zijn een risicovol financieringsinstrument. Het huidige beleid inzake staatsdeelnemingen is terughoudend wat het aangaan van nieuwe deelnemingen betreft, zoals aangegeven in de beleidsbrief van het ministerie van Financiën. Aandelenbezit van RWS leidt tot een onduidelijke allocatie van eindrisico's en verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen. RWS loopt het gevaar ook te delen in de commerciële projectrisico's die uit beheersmatig oogpunt beter alleen bij de gemeente of de private sector kunnen liggen.

Toch doen zich interessante mogelijkheden voor op het gebied van optimalisatie tussen infrastructuur- en de aangrenzende gebiedsontwikkeling als beide gezamenlijk worden aanbesteed aan één privaat consortium door een overheids-NV (met participatie van RWS op basis van aandelen). Een gezamenlijke aanbesteding garandeert niet alleen een optimalisatie bij de planontwikkeling en het ontwerp, maar ook bij de uitvoering en kan tot hogere maatschappelijke meerwaarde tegen een scherpere prijs leiden. De optimalisatie vindt in dat geval namelijk binnen één en hetzelfde privaat consortium plaats, waarbij de verevening tussen de infrastructuur- en de gebiedsontwikkeling een interne private aangelegenheid is.

² Na selectie of op grond van substantiële grondposities.

KLIMUITRUSTING

30/5 Leertraje - EPS

KLIMUITRUSTING



De Klimuitrusting voor PPS bestaat uit een aantal toelichtende stukken bij de theorie die gepresenteerd is in het Klimhandboek en instrumenten voor de beginfase van publiek-publiek en publiek-privaat samenwerken.

Inhoud van het onderdeel Klimuitrusting:

Financiële rekenkunde voor projectevaluatie

Appendix 1 bij de theorie

In dit rapport wordt een aantal ondersteunende rekenmethodieken voor ex ante projectevaluatie toegelicht, zoals de kosten-batenanalyse, de Public Private Comparator en de Public Sector Comparator, de Residuele Grondwaarde methodiek en financial modelling.

Procesarchitectuur

Appendix 2 bij de theorie

In het rapport Procesarchitectuur worden uit de theorie verzamelde start- en procescondities voor samenwerkingsprocessen tussen publieke partijen onderling en tussen publieke en private partijen toegelicht. Tevens komt aan bod hoe deze condities werken bij de verschillende kernelementen in een samenwerkingsproces, te weten de actoren, percepties, hulpbronnen en beslismomenten.

Inventariserende checklist en afwegingskader

De inventariserende checklist en het afwegingskader zijn instrumenten die betrokken partijen bij een project een eerste indicatie kunnen verschaffen over de mogelijke meerwaarde van een PPS. Met de checklist kunnen projectbetrokkenen gegevens verzamelen voor de analyse van de doelen, de problemen, de omgeving en het samenwerkingsproces voor het specifieke project. In het afwegingskader worden de resultaten uit de checklist gebundeld met strategische en beleidsoverwegingen, waaruit een voorkeursmodel voor samenwerking volgt.

Het proces van publiek-publieke samenwerking: de pré-PPS fase

De ontwikkeling van een procesleidraad PPS

Rijkswaterstaat heeft de afgelopen jaren voornamelijk ervaring op gedaan met het op een andere, intensievere manier samenwerken met lagere overheden zoals provincies, gemeenten, waterschappen. Bijvoorbeeld bij de projecten baggerdepot Koegorspolder in Zeeland en de Grensmaas in Limburg. Op basis van ervaringen die Rijkswaterstaat en andere betrokken publieke partijen daar hebben opgedaan, heeft AVV in samenwerking met Bureau Awareness een procesleidraad opgesteld. Een leidraad met start- en procescondities voor de projectleider die in zijn project, voordat hij in een publiek-privaat arrangement deelneemt, de samenwerking met andere overheidspartijen zoekt.

Financiële rekenkunde voor projectevaluatie

Appendix 1 bij de theorie

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult
Financiële Kennisgroep RWS Leertraject PPS

Den Haag, juni 2001

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

.....

1	Inleiding	5
2	Kosten-batenanalyse	7
3	Public private comparator en public sector comparator	9
3.1	Aanpak van de comparators	9
3.2	Toepassing van de instrumenten	10
4	Residuele grondwaarde methodiek	13
4.1	Residuele grondwaarde theorie	13
5	Financiële modellering	17
5.1	Verschillende discountvoeten: de overheid versus private sector	18
5.2	Kwantificering alle risico's	18
5.3	Relatie tussen risicoprofiel van een project en de aanpak	19
5.4	Rekenkundige effecten van de disconteringsvoet in de NKW vergelijking	20
5.5	Rekenkundige verwerking van rest- of financieringsrisico's	20
5.6	Rekenvoorbeelden	21

1 Inleiding

Voor de evaluatie vooraf van infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten zijn verschillende analyse-instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten dienen ieder een eigen doel, maar hebben gemeenschappelijk dat zij ieder noodzakelijke informatie bieden voor besluitvorming over deze projecten.

Voor de beoordeling van het maatschappelijk rendement van een infrastructuurproject is de (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (KBA) het meest geëigende instrument. Dit instrument is goed verankerd in de economische wetenschap. Het biedt in principe alle informatie die nodig is voor een integrale afweging ter rechtvaardiging van een overheidsbijdrage. In de analyse wordt een inschatting gemaakt van alle maatschappelijke effecten van een investeringsproject en zo mogelijk worden deze effecten voorzien van een financiële waardering. Bovendien geeft een KBA een beeld van verdelingseffecten, alternatieven en onzekerheden. Hoofdstuk 2 licht de KBA nader toe.

De Public Private Comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC) zijn instrumenten om een kwalitatief en kwantitatief idee te krijgen van de voor- en nadelen van PPS-varianten boven de publieke uitvoering. Deze instrumenten geven inzicht welke aanpak voordeel geniet boven een andere. De instrumenten geven geen informatie over het maatschappelijk rendement van een infrastructuurproject. De PPC en PSC worden behandeld in hoofdstuk 3.

Voor de beoordeling van verschillende PPS-varianten bij gebiedsontwikkelingsprojecten wordt in de praktijk de residuele grondwaarde (RGW) methodiek gehanteerd. Dit instrument analyseert verschillende aanpakken op basis van de verwachte grondopbrengsten van een project en zal aan bod komen in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 tenslotte, zal financial modelling verder toegelicht worden.

2 Kosten-batenanalyse

De Kosten-batenanalyse (KBA) is een beproefd instrument om investeringsprojecten vooraf te beoordelen. Toch wordt het instrument in Nederland slechts sporadisch gebruikt. Bij de evaluatie van grote infrastructuurprojecten is in de praktijk sprake van een wildgroei aan uiteenlopende en onvergelykbare methodieken en instrumenten. Recentelijk is in opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken een onderzoekprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEI) uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoeksprogramma zijn door het CPB en het NEI geïntegreerd in een leidraad voor kosten-batenanalyses¹. Bedoeling is dat deze leidraad in de komende jaren bij alle grote infrastructuurprojecten wordt toegepast. Overigens lenen de in de leidraad beschreven methodieken zich tevens goed voor kleinere infrastructuurprojecten.

Voor een complete beschrijving van de techniek van de KBA wordt verwezen naar de leidraad. Hieronder volgt slechts een globale beschrijving van de opeenvolgende stappen bij een KBA.

Stap 1: Definieren van alternatieven

Belangrijk bij een KBA is het consistent definiëren van de projectalternatieven en het zogeheten nul-alternatief. Vooral de invulling van het nul-alternatief verdient extra aandacht. Het nul-alternatief beschrijft de situatie waarin geen maatregelen worden genomen om gesignaleerd probleem op te lossen, ofwel waarbij het project niet wordt gerealiseerd. Het is een combinatie van de beste alternatieve aanwending van middelen en de best mogelijke alternatieve oplossingen voor knelpunten (optimalisering, prijsreacties). In de hierop volgende stappen richt de KBA zich op de verschillen tussen de projectalternatieven en het nul-alternatief.

Stap 2: Inventarisatie van effecten

Deze stap bestaat uit het systematisch en kwantitatief in kaart brengen van alle mogelijke maatschappelijke effecten van de verschillende alternatieven (inclusief nul-alternatief). Bij infrastructuurprojecten gaat het bijvoorbeeld om effecten voor de gebruikers (reiskosten, reistijdwinsten, veiligheid, en dergelijke), voor de exploitant (bedrijfseconomische kosten en opbrengsten), indirecte economische effecten (extra en/of verplaatsing van bedrijvigheid als gevolg van het doorgeven van de voor- en nadelen van gebruikers aan anderen) en externe effecten als congestie, geluidshinder, uitstoot en verstoring van natuur en landschap, die gebruikers onbedoeld veroorzaken bij niet-gebruikers. Ruime aandacht voor verschillende projectalternatieven (onder andere fasering), verdelingseffecten en onzekerheden is nodig om een integrale afweging mogelijk te maken.

¹ Zie CPB/NEI (2000); 'Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-batenanalyse'. Een samenvatting hiervan is beschreven in het ESB-artikel C.J.J.J. Eijgenraam et al.; 'Evaluatie van infrastructuur' (28-4-2000).

Stap 3: Waardering van effecten

Vervolgens worden deze effecten voorzien van een financiële waardering. Financiële begrippen als kosten en opbrengsten zijn rechtstreeks over te nemen, maar begrippen als reistijd, veiligheid en milieueffecten dienen eerst gewaardeerd te worden. Indien geen echte prijzen voorhanden zijn, kunnen schaduw prijzen uitkomst bieden, bijvoorbeeld:

- Hoeveel is een uur reistijdbesparing voor een automobilist waard?
- Hoeveel maatschappelijke schade veroorzaakt een dodelijk verkeersslachtoffer?
- Hoeveel kost het om het milieueffect met een andere maatregel teniet te doen?

Veel effecten zijn op een verantwoorde wijze in geld uit te drukken, maar bij enkele effecten als verdelingseffecten en landschapseffecten zijn geen zinnige prijzen te bepalen. In de leidraad wordt ruim aandacht aan de waarderingsvraagstukken besteed.

Stap 4: Vergelijken van alternatieven

De laatste stap bestaat uit het onder één noemer brengen van de verschillende financieel gewaardeerde kosten en baten. Het gaat hierbij om kosten en opbrengsten op uiteenlopende tijdstippen. Het berekenen van de netto contante waarde maakt deze resultaten onderling vergelijkbaar.

Op voorschrift van het ministerie van Financiën wordt bij de evaluatie van grote infrastructuurprojecten een reële discontovoet gehanteerd van 4%.

De leidraad maakt onderscheid tussen een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse (BRA) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA). De eerste methodiek focust op het bedrijfseconomisch resultaat van de exploitant van infrastructuur en vormt een onderdeel voor de integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse.

3 Public private comparator en public sector comparator

De PPC en PSC zijn beide instrumenten om de verschillen tussen PPS-varianten te analyseren, waarbij het gaat om de vraag of een PPS-aanpak financieel voordeel biedt boven een traditionele aanpak. PPS beoogt prestaties en uitvoering van infrastructuurprojecten te verbeteren. Dit is het geval wanneer een traditionele aanpak een optimale exploitatie van infrastructuur in de weg staat. PPS leidt in deze gevallen tot een efficiëntere uitvoering van het project. Dit kan zowel liggen bij een verbeterde prijs of kwaliteit van de infrastructuur, als het eerder beschikbaar komen van de maatschappelijke effecten. Beide instrumenten maken gebruik van dezelfde methodologie, maar verschillen in de uitwerking. In een vroeg stadium kan de PPC worden ingezet om de mogelijke meerwaarde van een PPS aanpak te analyseren. Bij de definitieve besluitvorming over de keuze van de aanpak – tijdens de aanbestedingsprocedure – wordt de PSC als benchmark gebruikt voor het beoordelen van de biedingen van private partijen.

Het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën heeft van beide instrumenten een handleiding uitgegeven, die op aanvraag beschikbaar is. Voor een uitgebreide toelichting op het gebruik van de instrumenten wordt verwezen naar de handleidingen.

3.1 Aanpak van de comparators

De methodiek van de comparators bestaat uit de volgende stappen, welke in grote mate overeenkomen met die van een KBA.

Stap 1: Definiëring van de PPS-varianten en de publieke variant

Resultaat is een beschrijving van de PPS-varianten en de traditionele aanpak. Elementen die hierbij een rol spelen zijn de outputspecificaties, integratie van projectfasen (ontwerp, bouw, onderhoud en financiering), verlegging van risico's, scopeverbreding, valuecapturing en het betalingsmechanisme (zie paragraaf 3.3).

Stap 2: Kwalificeren van verschillen tussen de varianten

Op basis van bovenstaande invulling van de verschillende varianten worden argumenten van efficiencyverschillen tussen varianten geïnventariseerd. De efficiencyverschillen kunnen bestaan uit lagere kosten, betere risicobeheersing en hogere kwaliteit van de uitvoering van het project, en het eerder beschikbaar komen van de maatschappelijke effecten.

Stap 3: Waardering van de verschillen

Bovenstaande argumenten worden gekwantificeerd mede op basis van ervaringen bij andere projecten (PPC) of concrete biedingen (PSC). Bij een PPC gaat het in de praktijk om procentuele verschillen tussen een PPS-aanpak en een traditionele aanpak voor verschillende kostenposten. Na toepassing van deze percentages op de kostenniveaus van een publieke aanpak worden de kostenniveaus van de private varianten verkregen.

Door vervolgens een vergoedingenkasstroom op basis van deze kosten te berekenen worden de financiële kasstromen voor de overheid zichtbaar.

Stap 4: Onderling vergelijkbaar maken van de jaarlijkse kasstromen op basis van NCW.

Analoog aan de KBA wordt de NCW-methodiek gebruikt om de financiële kosten en opbrengsten in de verschillende jaren bij de verschillende aanpakken vergelijkbaar te maken.

In de leidraad wordt overigens geconcludeerd dat de PPC en de PSC qua methodiek overeenstemmen met de in de leidraad beschreven evaluatiemethodieken (zie paragraaf 11.3 uit de leidraad).

Het belangrijkste verschil tussen de PPC/PSC en de KBA is dat de PPC/PSC de private aanpak nabootst of in ieder geval inschat. Extra aandacht gaat uit naar de wijze van vergoeding van de verleende diensten van de overheid richting private partijen rekeninghoudend met de rendementseisen van private ondernemingen. Voor een goede vergelijking is het van belang dat alle kosten en alle risico's in iedere variant op vergelijkbare wijze worden meegenomen. De overheid waardeert risico's echter op een andere wijze dan ondernemingen. Hoofdstuk 6 gaat in op het vraagstuk in welke mate alle risico's van toekomstige kasstromen voor de overheid zijn te kwantificeren en welke disconteringsfactoren hierbij moeten worden gehanteerd.

Aanvullend kunnen inzichten uit de KBA als input dienen voor de vormgeving van de PPS-aanpak bij een project. Zo kan informatie over substantiële baten van een project die niet neerslaan bij de gebruiker of de exploitant, bijvoorbeeld netwerkexternaliteiten of vestigingsplaatsvoordelen, basis bieden voor scope-optimalisatie bij een PPS-aanpak.

3.2 Toepassing van de instrumenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de benodigde informatie om uiteindelijk de PPC en de PSC in te kunnen vullen. Uitgangspunt is dat de life cycle kosten van een project in kaart moeten worden gebracht om uiteindelijk een vergelijking tussen een publieke uitvoering en een PPS-uitvoering te kunnen maken. Immers, bij een aanbesteding van een project via een PPS-constructie wordt een bepaalde dienst (bijvoorbeeld beschikbaarheid van de weg) voor een bepaalde tijd (levenscyclus van het project) ingekocht. Eén en ander betekent dat de volgende informatie beschikbaar moet zijn om een vergelijking tussen publieke uitvoering en een PPS-arrangement te kunnen doen:

1. Een Programma van Eisen voor aanleg van de weg, beheer en onderhoud en overdracht van de weg;
2. Een overzicht van beheer- en onderhoudsuitgaven van een specifiek project voor een nader te bepalen contractduur, inclusief een overzicht van de over te dragen beheerstaken;
3. Betalingsmechanisme;
4. Invulling van mogelijke efficiencywinsten in de PPC.

Ad 1 - Programma van Eisen voor aanleg van de weg, beheer en onderhoud en overdracht van de weg

Ten opzichte van een publieke uitvoeringsmethode moet het PvE niet alleen voor aanleg, maar ook voor beheer en onderhoud en overdracht van de weg worden opgesteld, met als grootste verschil dat deze eisen outputgericht geformuleerd moeten zijn.

Ad 2 - Beheer en onderhoudsuitgaven van een specifiek project voor een nader te bepalen contractduur en de overdracht van beheerstaken
Bij publieke uitvoering worden de beheer- en onderhoudsuitgaven voor een specifiek project onder het huidige begrotingsregime niet in kaart gebracht. Tot nu toe is ook nog geen algemeen erkend systeem ontwikkeld om deze uitgaven in kaart te brengen. Wel is het Hoofdkantoor van de Waterstaat in het kader van Wegbeheer 2000 hieraan inmiddels begonnen. Uitgangspunt van de door het Hoofdkantoor ontwikkelde systematiek is dat kengetallen per regio en wegtype worden ontwikkeld waardoor de beheer en onderhoudslasten over de levenscyclus van een project in kaart kunnen worden gebracht.

Een voorbeeld. Bij het project A59 Rosmalen-Geffen is het opdrachtgeverschap voor de aanleg van de weg aan de provincie Noord-Brabant overgedragen. Hiertoe heeft het Rijk (ministerie van Verkeer & Waterstaat) een overeenkomst met de provincie gesloten, waarin de weg voor de duur van het PPS-contract in beheer blijft bij de provincie. Bij de overdracht speelde de vraag welk budget hiermee gemoeid zou (moeten) zijn. Door de directie Uitvoering van het Hoofdkantoor is hiervoor, op basis van de aanwezige kengetallen binnen Wegbeheer 2000, een voorstel ontwikkeld. De volgende gegevens zijn daartoe verzameld (naast de afmetingen van het wegvak en de groenzone):

Tabel 1
Overzicht kostengegevens voor beheer en onderhoud

	vast onderhoud	variabel onderhoud
verhardingen	Prijs per km ² per jaar rijbaan per keer	Inschatting frequentie Inschatting prijs per km
kunstwerken	Bedrag per jaar	Inschatting additionele kosten bij verhardingsonderhoud
verkeersvoorzieningen	Prijs per meter per jaar	Traditioneel, VKS, monitoring
landschap en milieu	Prijs per m2 per jaar	nvt
exploitatie	60 tot 70% van de exploitatiekosten is weg gerelateerd.	nvt
Totaal	Totaal bedrag voor vast onderhoud per jaar	Totaalbedrag aan variabel onderhoud voor de duur van de overeenkomst

Voor de berekening van het met beheer en onderhoud gemoeide budget is onderscheid gemaakt tussen vast en variabel onderhoud. De duur van de onderhoudstermijn in het contract is van belang voor de inschatting van de kosten van het variabele onderhoud.

Ad 3 - Betalingsmechanisme

Om het uiteindelijke financiële plaatje voor het referentiemodel in de PPC en PSC op te kunnen stellen en de juiste prikkels te geven om efficiency-winsten en beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken, is de keuze en vormgeving van het betalingsmechanisme relevant. In aanmerking komen daarbij een gebruiksvergoeding (tol of schaduwtol) of een beschikbaarheidsvergoeding. Uitgangspunt dient daarbij te zijn dat de private partij die de weg gaat aanleggen en feitelijk beheren en onderhouden alleen financieel beloond of gestraft wordt voor effecten die hij zelf kan beïnvloeden.

Vooralsnog wordt bij projecten de voorkeur gegeven aan de beschikbaarheidsvergoeding. Voor de vormgeving van een beschikbaarheidsvergoeding spelen een aantal variabelen een rol:

- de norm die gehanteerd wordt voor de beschikbaarheid (bijvoorbeeld 100% of 95%);
- het moment waarop de betaling wordt gestart (bijvoorbeeld al tijdens de aanleg of pas na openstelling van de weg);
- het systeem aan de hand waarvan bonus of malus wordt opgelegd (bijvoorbeeld strafpunten)

Bij sommige vergoedingsregimes wordt een onderscheid gemaakt tussen het serviceniveau (de beschikbaarheid) en het voldoen aan overige eisen in het contract. Ook aan het laatste kan een bonus/malus systeem worden verbonden.

In de contractuele afspraken die over de beschikbaarheid met de PPS-contractant worden gemaakt, dient helder te zijn wanneer een rijstrook als afgesloten ("niet beschikbaar") wordt beschouwd en bijvoorbeeld welke aanvang en aflooptijden gehanteerd worden voor het afsluiten van een wegdeel. Verder moet overwogen worden of tijdens de aanleg van het project al dezelfde beschikbaarheidseisen gelden als tijdens de beheer- en onderhoudsperiode of dat er aparte eisen voor worden geformuleerd.

Ad 4 – Waardering van mogelijke efficiencywinsten in de PPC

Bij het project N31 Leeuwarden-Nijega kwam naar voren dat het lastig is een inschatting te maken van de efficiencyvoordelen en tijdseffecten (eerder of later opleveren) van de PPS-aanpak. Probleem daarbij was dat in Nederland tot nu toe geen ervaringen zijn opgedaan met PPS-constructies bij wegprojecten. De inschattingen bij de projecten N11 Alphen aan de Rijn-Bodegraven en de A59 Rosmalen-Geffen zijn voor het project N31 Leeuwarden-Nijega als richtsnoer gebruikt om mogelijke efficiencywinsten in te kunnen schatten.

Tabel 2
inschattingen efficiencyvoordelen
bij een PPS-aanpak

Argument	Inschatting o.b.v. N11 en A59
Ontwerptijd + Bouwtijd	Gezamenlijk oplopend tot 25% reductie van oorspronkelijke ontwerp- en doorlooptijd, door een directe afstemming tussen ontwerp en aanleg (ervaringscijfers Innovatief Aanbesteden uit kabinets-standpunt + intentie N11)
Transactietijd + ontwerptijd	Geen groot verschil, want tijdens het onderhandelen moet potentiële opdrachtnemer ook reeds ontwerpen (anders geen bod), dus hier dubbeltekening.
Waardevermeerdering	Bij A59 biedt private partij ook Value Added Service aan, inclusief reclame borden, restaurant concessie uitgifte.
Transactiekosten	Tot nu toe is in Nederland geen ervaring opgedaan met dergelijke contracten. Er zijn geen standaards beschikbaar. Transactietijd is langer dan bij traditionele aanpak.
Ontwerpkosten	Bij de A59 is aan potentiële opdrachtnemers duidelijk gemaakt dat ze expliciet gebruik kunnen maken van door RWS gemaakte ontwerpen. Dit moet een besparing op de ontwerpkosten op kunnen leveren.
Aanlegkosten weg + kunstwerken (inclusief DUU's)	<ul style="list-style-type: none">• Ongeveer 2,5 % besparing bij DBFM totaal als 50% van totale kosten bestaat uit de kosten voor bouwstoffen;• Door combinatie van D-B-M-(F) kan 4 tot 7 % worden bespaard op totale kosten (volgens inschatting van private partijen en inschatting N11) door synergie en door het minimaliseren van extern toezicht.• Besparing van 5 à 10% op totale kosten van de kunstwerken (N11, A59)
Beheer en onderhoud	Ongeveer 2% besparing op kosten b&o, bestaat voornamelijk uit besparing op DUU's (inschatting A59).

4 Residuele grondwaarde methodiek

De residuele grondwaarde (RGW) methode is een ex ante evaluatie-methodiek voor gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze methodiek wijkt af van de eerder beschreven instrumenten doordat ze zich beperkt tot de grondwaarde van het project. Door de grondopbrengst van verschillende projectalternatieven in te schatten zijn deze onderling te vergelijken.

De grondopbrengst is te berekenen als het verschil tussen de verhuur- of verkoopwaarde en de bouwkosten van onroerend goed. Het verschil geeft de mogelijke waardeontwikkeling weer van het project. Andere maatschappelijke kosten en opbrengsten blijven hierbij buiten beeld.

4.1 Residuele grondwaarde theorie

In de loop der tijd zijn er vele theorieën ontwikkeld om de waarde van grond te bepalen. Het op de juiste wijze bepalen van de grondwaarde is van groot belang voor alle partijen die bij grondtransacties betrokken zijn. Voor degene die grond verkoopt – meestal de gemeente – is de grondwaarde van belang omdat deze de maximaal haalbare grondprijs vertegenwoordigt. Degene die grond koopt zal de grondwaarde moeten berekenen omdat hiermee duidelijk wordt wat hij of zij maximaal zal kunnen betalen voor de grond.

Marktpartijen in de bouw hanteren al sinds jaar en dag een opbrengst-gerichte grondprijzenbenadering, welke is gestoeld op de residuele grondwaardetheorie van Ricardo. Bij gemeenten is de laatste jaren een overgang waarneembaar van een kostengerichte (bruine boekje en aanverwante methoden) naar een opbrengstgerichte grondprijzenbenadering. In deze paragraaf wordt de residuele grondwaardetheorie van Ricardo, ontwikkeld in 1817, nader uitgelegd.

De grondwaardetheorie van Ricardo is er op gebaseerd dat de waarde van grond prijsvolgend is. Dit houdt in dat de waarde van het product op de grond bepalend is voor de waarde van de grond en niet andersom. Ricardo formuleerde deze theorie in het begin van de 19e eeuw om het verschil in pachthoogte van verschillende stukken landbouwgrond te verklaren. Hij kwam tot de conclusie dat op de meest vruchtbare gronden de hoogste pacht per oppervlakte-eenheid gerealiseerd en gerechtvaardigd kon worden, omdat de opbrengst uit productverkoop (bijvoorbeeld graan) per oppervlakte-eenheid het grootst was. Bij minder vruchtbare gronden zou er immers een grotere hoeveelheid grond gepacht moeten worden om tot dezelfde productie en verkoopwaarde van het product te komen.

Aan het produceren van graan zijn echter ook andere kosten verbonden (onder andere arbeid van ingehuurde krachten, materieel) welke in mindering moeten worden gebracht op de verkoopopbrengsten van het graan om de maximale pachtprijs te bepalen. Verder zal de graanproducent op z'n minst genoeg geld aan de graanverkoop over willen houden om van te kunnen leven en om een reserve op te bouwen voor jaren met lagere opbrengsten. Als dit om wat voor reden dan ook niet mogelijk is zal de producent van het pachten van de grond afzien en op een andere wijze voorzien in zijn levensonderhoud.

In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

$$\text{maximale pacht prijs} = \text{verkoop prijs graan} - \text{productiekosten graan} - \text{minimale winst} - \text{levensonderhoud van de producent}$$

De maximale pacht prijs is hiermee het restant (of: residu) van de verkoop prijs van het product minus alle productiekosten minus minimale winst van de producent. Deze maximale pacht prijs wordt de residuele waarde van de grond genoemd en wordt bepaald door de hoeveelheid graan op een bepaalde oppervlakte en de verkoop prijs van het graan.

Daalt de verkoop prijs van het graan, door bijvoorbeeld een overaanbod op de graanmarkt, dan heeft dit geen direct verband met de productiekosten of het levensonderhoud, maar daalt wel het bedrag dat de producent kan en wil betalen voor de pacht. Stijgen de productiekosten door bijvoorbeeld hogere loonkosten van ingehuurde krachten, dan heeft dit geen directe invloed op de verkoop prijs en levensonderhoud, de residuele waarde van de grond daalt echter. De waarde van de grond wordt zodoende bepaald door de (verkoop-) waarde van het product dat er op gemaakt kan worden minus de realisatiekosten van het product. Dit product kan graan zijn, maar ook een woning, kantoor, winkel, aardappels of een openbare weg. De verkoop- of marktwaarde van het product bepaalt dus samen met de productiekosten daarvan de maximale verkoop prijs of marktwaarde van de grond.

$$\text{grondwaarde} = \text{marktwaarde product} - \text{realisatiekosten product} - \text{minimale winst en risico van de realisator}$$

Onderstaand volgt een aantal rekenvoorbeelden om de methodiek te demonstreren.

Rekenvoorbeeld 1: residuele grondwaarde marktwoning

Omschrijving	bedrag (f)
verkoop prijs v.o.n.	275.000
af: aanneemsom	-160.000
af: bijkomende kosten (architect, constructeur, bouwleges, aansluitkosten, ontwikkelingskosten, rente, et cetera)	-30.000
af: verkoopkosten (notaris, makelaar, garantiefonds woningbouw, brochures/presentatie, et cetera)	-10.000
residuele grondwaarde (=maximale kavelprijs)	75.000
Kavelgrootte	200 m ²
maximale grondprijs per m ² uitgeefbaar terrein	375

Rekenvoorbeeld 2: residuele grondwaarde kantoor

Omschrijving	bedrag (f)
huur kantoor per m ² verhuurbaar vloeroppervlak (VVO)	300
door belegger geëist BAR	9%
beleggingswaarde kantoor per m ² VVO	3333
VVO : BVO (bruto vloeroppervlak)	85 : 100
beleggingswaarde per m ² BVO	2833
bouw- en bijkomende kosten per m ² BVO	2500
residuele grondwaarde per m ² BVO	333
aantal verdiepingen	3
residuele grondwaarde per m ² bebouwd terreinoppervlak	1000
% bebouwd	50%
residuele grondwaarde per m ² terrein (maximale grondprijs)	500

De methodiek voor het berekenen van de grondwaarde voor andere commerciële voorzieningen zoals winkels, ongesubsidieerde huurwoningen of bedrijfsruimtes wijkt niet af van het voorbeeld. Per type object en per locatie gelden echter andere huurniveaus, aanvangsrendementen en realisatiekosten. Ook de gebouwworm en -hoogte alsmede de bebouwingsintensiteit hebben invloed op de residuele grondwaarde.

Rekenvoorbeeld 3: grondwaardeontwikkeling in de tijd

De woningprijzen zijn de afgelopen jaren zeer sterk gestegen, tot wel 10% per jaar (bron: NVM, NVB). Ten behoeve van het voorbeeld wordt deze stijging ook gesteld op 10% per jaar. De bouw- en bijkomende kosten zijn de afgelopen jaren iets sneller gestegen dan de inflatie, zo'n 3% op jaarbasis tegen circa 2,6% voor de inflatie (bron: VROM). In het voorbeeld wordt dit percentage aangehouden. Voor de grondwaarde van de voorbeeldwoning (zie boven) heeft dit zeer grote gevolgen, in een jaar tijd kan deze als volgt veranderen:

verkoopprijs:	f 302.500,=	(f275.000 + 10 %)
realisatiekosten:	f 206.000,=	(f200.000 + 3 %)
residuele grondwaarde:	f 96.500,=	(+ 29 % !!)

In het verleden is het ook voorgekomen dat de marktwaarde van koopwoningen daalt. Aan het begin van de jaren '80 daalde de marktwaarde van woningen bijvoorbeeld met zo'n 10% per jaar. Nu zijn ervaringen uit het verleden geen garantie voor de toekomst, maar er is ook geen reden om aan te nemen dat een recessie zoals in die tijd nooit meer voor zal komen. Overigens is de marktwaarde nooit een oorzaak, maar altijd een gevolg van andere omstandigheden. Een ongeluk komt daardoor ook nooit alleen. In 1980 daalde de marktwaarde van koopwoningen met 12,7% en stegen de bouwkosten met 7,5% (inflatie: 6,1%) ten opzichte van 1979 (bron: VROM). De hypotheekrente was toen 10,1% (bron: CBS). Indien de

situatie van 1980 op de voorbeeldwoning wordt toegepast ontstaat het volgende beeld:

verkoopprijs:	f 240.075,=	(f275.000 - 12,7%)
realisatiekosten:	f 215.000,=	(f200.000 + 7,5%)
residuele grondwaarde:	f 25.075,=	(- 66% !!)

De stijgings- en dalingsfactoren in het voorbeeld zijn vrij extreem gekozen, maar geven wel een aardig beeld van de zeer grote invloed van marktwaarde- en kostenontwikkeling op de grondwaarde.

Onderstaand is de residuele grondwaarde methodiek schematisch weergegeven. Er is te zien dat er in feite sprake is van twee markten: enerzijds een markt waarin de opbrengsten van het vastgoed als geheel worden bepaald. Anderzijds kan gesproken worden van een bouwkostenmarkt: de ene bouwer zal een lagere aanneemsom offerreren dan de andere. Op het punt waar beide markten samen komen wordt de grondwaarde bepaald. Dit is dan de marktwaarde van de grond voor die functie op die plaats. Zodra één van beide (of beide) markten niet functioneert – er wordt bijvoorbeeld met slechts één partij gesproken –, dan is er feitelijk sprake van een (vraag- of aanbod-) monopolie en is het bepalen, laat staan bereiken van de werkelijke marktwaarde voor de grond vrijwel onmogelijk.

Schema 1
weergave residuele grondwaarde
methodiek



5 Financiële modellering²

Financiële modellering bestaat uit het opstellen van een (spreadsheet) model voor de uitgaven- en opbrengstenstromen over de gehele contractduur.

In het financiële model voor de *publieke aanpak* door de overheid gaat men uit van de uitgaven en opbrengsten (indien aanwezig) in het jaar waarin ze zich voor de overheid voordoen, zoals in het begin de investeringskosten en in de periode daarna de onderhoudskosten. Vervolgens worden deze kosten (en opbrengsten) per jaar opgeteld en met behulp van de overheids- disconteringsvoet contant gemaakt tot de Netto Contante Waarde (NCW) in het basisjaar.

Naast de uitwerking van de publieke aanpak wordt bij toepassing van de PPC tevens een inschatting gemaakt van de gevolgen voor de overheidsfinanciën van een PPS-aanpak. Hiervoor wordt ingeschat op welke kostenposten in de PPS-aanpak kan worden bespaard. Aldus heeft men zicht op de private kostenstructuur, maar nog niet de opbrengstenstructuur, ofwel de jaarlijkse bekostiging die de PPS-contractant moet ontvangen van de overheid om quite te spelen. De bekostiging (ofwel de door de overheid te betalen vergoeding) volgt uit de parameters van het betaalmechanisme. De jaarlijkse vergoeding is te berekenen door tegenover de private kostenstroom (investerings- en onderhoudsuitkosten) een jaarlijkse vergoeding/compensatie te zetten. En wel op een toereikend niveau zodat de private partij over de duur van het contract (minimaal) quite kan spelen. Ofwel de som van de NCW van de kosten en de NCW van de opbrengsten voor de private partij moet minimaal nul zijn. Voor die rekensom moet de private disconteringsvoet gebruikt worden, de zogenaamde wacc. Hieronder zal de wacc verder toegelicht worden. Om nu de consequenties voor de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken, dient het uitgavenpatroon van de overheid (de net vastgestelde, jaarlijks te betalen vergoeding, over de duur van de beheer- en onderhoudsperiode) tegen de overheidsdiscontovoet teruggerekend te worden tot een NCW in het basisjaar. Resultaat is de NCW van de PPS-aanpak.

Aldus kan de NCW van de traditionele aanpak vergeleken worden met de NCW van de PPS-aanpak en kan geconstateerd worden of de private aanpak op basis van een 30-jarige vergelijking, geredeneerd vanuit de overheidsfinanciën, goedkoper zal zijn.

² Zie ook de Appendices 1 en 2 van Leerervaringen PPC N31. Praktijkverslag van de invulling van de Public Private Comparator voor het project N31. Externe Projectgroep N31, Den Haag, juli 2000.

5.1 Verschillende discontvoeten: de overheid versus private sector

De overheid gebruikt voor de NCW-berekening van zijn cash flows als disconteringsvoet vaak de rentevoet op langjarige staatsleningen, ook wel de risicovrije rentevoet genoemd. De private partijen gebruiken een disconteringsvoet die hoger is dan de rentevoet op langjarige staatsleningen. De disconteringsvoet van de private partijen wordt weighed average cost of capital (wacc) genoemd. Deze rentevoet wordt berekend als gewogen gemiddelde van de rente op vreemd vermogen en return on equities (ROE) voor eigen vermogen. Voor infrastructuurprojecten zal deze wacc doorgaans 2% of meer boven de risicovrije rentevoet liggen.

Om deze reden hoort men vaak de redenering dat bij PPS deze duurdere financiering niet zal opwegen tegen de efficiencyvoordelen van PPS en daardoor per saldo meestal duurder zal zijn.

Het is echter een fundamentele vraag of de rente op langlopende staatsleningen als disconteringsvoet wel een goede indicator is voor de financieringskosten en risico's voor de overheid.

5.2 Kwantificering alle risico's

De private sector weet dat het uiteindelijk al zijn risico's zelf moet dragen, ongeacht of deze nu wel of niet goed berekend en voorzien zijn. Zijn bod is per definitie *all risks included*. Voor een faire vergelijking tussen een publieke aanpak en private aanpak is het noodzakelijk dat ook de NCW van de traditionele aanpak *all risks included* is.

De vraag is of de traditionele projectbegrotingen (met behulp van PRI en Risman) inderdaad zo zijn ingericht dat alle risico's gekwantificeerd worden. Dit kan namelijk niet vanzelfsprekend zijn, onder andere omdat de overheid bij tegenvallers altijd een aantal terugvalopties heeft. Zo kan de overheid projecttegenvallers compenseren met meevallers op andere projecten, of begrotingsruimte gebruiken door projecten uit of af te stellen, of een extra investeringspakket initiëren, en in het uiterste geval de belasting verhogen. Door deze terugvalmogelijkheden is er minder noodzaak voor de overheid om zijn projectbegroting 100% waterdicht te krijgen. (Hiernaast speelt soms nog het politieke motief om eerder gepresenteerde projectbegrotingen te fixeren op een gewenst streefbedrag.)

Het Kenniscentrum PPS van Financiën is er voorstander van dat de overheid *alle* risico's stuk voor stuk kwantificeert en "boven de optelstreep" in het financiële model voor de traditionele aanpak brengt. Door optelling van alle uitgaven inclusief de verwachte risico-uitgaven verkrijgt men een "all risks included" cashflow voor de overheid over de looptijd van het contract. Alleen in dat geval mag men de cashflows contant maken op basis van de risico vrije disconteringsvoet (rente op langlopende staatsobligaties).

Private partijen volgen een andere aanpak voor de kwantificering van financieringsrisico's. De aanpak voor de kwantificering van ontwerp-, bouw-, en exploitatie risico's lijkt op die van de overheid. Deze risico's worden "boven de optelstreep" van de jaarlijkse cashflows gebracht. De financiers van een privaat consortium beseffen echter dat het onmogelijk is om alle risico's adequaat te kwantificeren en "boven de streep" te brengen. De financiers krijgen uiteindelijk de niet geziene, rest- oftewel financieringsrisico's te dragen. Voorts zullen de financiers doorgaans het marktrisico voor de commerciële inkomsten dragen. (Bij een beschikbaar-

heidsvergoeding bestaan deze marktrisico's niet, maar bij een toeweg uiteraard wel). Bij de financiers zijn de eigen vermogens verschaffers te onderscheiden van de kredietverschaffers.

- De *eigen vermogen verschaffers* rekenen bij het vaststellen van hun Return on Equity (voor infrastructuur projecten tenminste 15% maar meestal meer) met name op "upwards" of te wel meevallers.
- De *kredietverschaffers* krijgen nooit upwards (maar slechts hun rentevergoeding van 1 à 2%) en rekenen dus bij de vaststelling van hun rentevergoeding alleen met "downwards" of te wel tegenvallers (dat noch rente, noch aflossing wordt betaald).

De kredietverschaffers (vooral de bankiers) bepalen de structuur van een projectfinanciering (startverhouding tussen eigen en vreemd vermogen, het voldoen aan ratio's gedurende de looptijd van de financiering) en de opslag op de financieringskosten door een aantal scenario's te draaien en de financiering te toetsen op robuustheid voor terugbetalingen.

Voorts hebben bankiers en eigen vermogen verschaffers visies op risico-profielen van projecten en daarbij behorende risico-opslagen. Deze visies zijn deels gebaseerd op historische performance of ratings van rating instituten, deels gebaseerd op ervaring, intuïtie, common sense en marktverhoudingen in de financieringsmarkt³.

5.3 Relatie tussen risicoprofiel van een project en de aanpak

De "hamvraag" bij de keuze van rente op langlopende staatsleningen als disconteringsvoet voor de overheid bij traditionele aanpak is derhalve of de overheid er in slaagt *alle* risico's die het bij private aanpak zou overdragen aan de private sector te kwantificeren.

De private sector streeft er ook wel naar zoveel mogelijk risico's boven de streep te brengen, maar desondanks zien financiers rest- of financieringsrisico's – en in voorkomende gevallen marktrisico's die voor hun rekening zijn – die aanleiding geven tot een wacc die hoger is dan de risicovrije rentevoet.

De projectrisico's zullen op zich niet zo verschillen bij een traditionele of een PPS-aanpak. Het verschil in berekeningswijze hangt samen met een verschil in de perceptie van de projectrisico's in casu de voorzienbaarheid (en berekenbaarheid) van reëel bestaande restrisico's. Daarmee vertaalt de hamvraag zich in de vraag of de perceptie van private financiers van restrisico's ook een realistische risico-perceptie zou zijn voor de financier van overheidsprojecten. Wie heeft hier een betere kijk op? Als we aannemen dat de marktsector een betere perceptie heeft van de risico's van een project, dan zou de overheid de wacc van de private financiers moeten gebruiken als disconteringsvoet, ofwel een hogere disconteringsvoet dan de rente op langjarige staatsleningen.

De keuze van de te gebruiken disconteringsvoet blijft fundamenteel verbonden met de risico-waarderingstechniek. Voor het bepalen en beoordelen van de biedingen is vooral het verschil in risicoberekening door de overheid en de private sector (*all risks included*) van belang.

³ De discussie over disconteringsvoeten is breder dan wij hier aanduiden. Zo loopt er bijvoorbeeld de discussie of de wacc gedurende de looptijd van een project constant is. Verder is er de discussie over spreidingsrisico's die een overheid weg zou kunnen differentiëren en een private partij niet.

5.4 Rekenkundige effecten van de disconteringsvoet in de NKW vergelijking

Een verschil in de disconteringsvoet voor de overheid en de private sector heeft rekenkundig twee effecten.

Het eerste effect van een hogere disconteringsvoet bij private aanpak uit zich in de berekening van de bekostiging die nodig is om de private NCW van de private cashflow (private uitgaven – ontvangen vergoeding) precies op nul te krijgen. Hoe hoger de private disconteringsvoet, hoe hoger deze noodzakelijke vergoeding.

Het tweede effect uit zich bij de berekening en vergelijking van de NCW bij traditionele aanpak en de NCW van de jaarlijkse vergoedingen (door de overheid te betalen) bij een PPS-aanpak.

- Bij een traditionele, publieke aanpak zijn de uitgaven voor de overheid hoog gedurende de investeringsjaren, om daarna zeer laag te zijn gedurende de beheer en onderhoudsperiode (jaarlijks gemiddeld circa 1 à 2% van de investeringskosten). Door dit uitgavenpatroon is de NCW hiervan matig gevoelig voor de hoogte van de disconteringsvoet.
- Bij private aanpak daarentegen zijn *de uitgaven voor de overheid* de jaarlijkse vergoeding aan de private partij gedurende de beheer en onderhoudsfase van het project. Hierdoor zijn voor de overheid de uitgaven gedurende de investeringsjaren (doorgaans) nihil en beginnen de uitgaven pas na openstelling, veelal op een niveau van 10% of meer van de investeringskosten. Door dit in de tijd vertraagde uitgavenpatroon voor de overheid is de NCW hiervan zeer gevoelig voor de hoogte van de disconteringsvoet.

Het gevolg van dit verschil in uitgavenpatroon voor de overheid is dat de keuze van de hoogte van een disconteringsvoet grote gevolgen heeft op de vergelijking van publieke aanpak met de PPS-aanpak.

Bij het kiezen van een lagere disconteringsvoet voor de overheid stijgen de NCW's van beide aanpakken. Maar het effect van de lagere disconteringsvoet op de NCW van de publieke aanpak is minder groot dan op de NCW van de PPS-aanpak. Oftewel bij een lagere disconteringsvoet voor de uitgaven van de overheid komt de PPS-aanpak relatief slechter uit in de vergelijking.

5.5 Rekenkundige verwerking van rest- of financieringsrisico's

Er zijn twee manieren zijn om de restrisico's modelmatig te verwerken.

- De eerste manier is het hanteren van de private wacc (geschoond voor het zogenaamde taxshield) als disconteringsvoet voor de overheid.
- De tweede manier is het verschil in risicovrije rentevoet en wacc te vertalen in een bedrag en als risico-opslag "boven de optelstreep" van de traditionele aanpak te brengen, en vervolgens de risicovrije rentevoet te gebruiken als disconteringsvoet.

Deze tweede manier is rekenkundig identiek aan de eerste manier, maar heeft als voor- of nadeel – afhankelijk van hoe men de uitkomsten wil presenteren en interpreteren - dat er een "te begroten risico-opslag" ontstaat. Over de vraag op wiens begroting dit bedrag (de NCW van de restrisico's over de gehele projectduur) moet komen, kan discussie gevoerd worden.

5.6 Rekenvoorbeelden

Onderstaande tabel geeft de berekening van de publieke aanpak weer. Zoals te zien, zijn de investeringskosten bij aanvang van het project hoog en tijdens beheer- en onderhoudsperiode laag.

Tabel 3
berekening NCW van de
traditionele aanpak

Publieke aanpak	NCW jr1	1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Enz / jaar	Jaar 33
Investering		- 30	- 30	- 40			
Beheer en Onderhoud					- 2	- 2	- 2
Cash flow		- 30	- 30	- 40	- 2	- 2	- 2
NCW/CW in basisjaar bij 4%	- 127	- 30	- 28,8	- 36,9	- 1,8	Dalend tot	-0,5

Voor de private aanpak is in het voorbeeld dezelfde investering- en onderhoudskosten genomen. Normaal gesproken zal de private partij door efficiencyvoordelen en dergelijke op lagere cijfers en/of een kortere investeringstijd komen.

Tabel 4
berekening van de bekostiging van de
PPS-aanpak met private discontovoet

Private aanpak	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Enz / jaar	Jaar 33
Investering	- 30	- 30	- 40			
Beheer en onderhoud				- 2	- 2	- 2
Financiering	+ 30	+ 30	+ 40			
Bouwrente		+ 1,8	+ 3,7	+ 6,3		
Kapitaal kosten 6%						
Annuïteit				- 8,1	- 8,1	- 8,1
Bekostiging	+10.1	+10.1	+10.1	+10,1	+10,1	+10,1

Verder is uitgegaan van een relatief simpele financiering en terugbetalings-regime door geen onderscheid te maken tussen eigen en vreemd vermogen en uit te gaan van een annuïtaire terugbetaling (als ware 100% gefinancierd met vreemd vermogen). Normaal gesproken modelleert de financiële analist de leningen, aflossingen en rentebetalingen separaat, waarna de winst (na afdracht van vennootschapsbelasting) voor de eigen vermogensverschaffers resulteert. Daarna berekent de financiële analist de noodzakelijke bekostiging die nodig is voor een winstdividend die de cashflow voor de eigen vermogensverschaffer op de gewenste return on equity brengt.

Tabel 5
berekening NCW van de PPS-aanpak
met publieke discontovoet

Publiek bekostiging private aanpak	NCW jr 1	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Enz / jaar	Jaar 33
Cash flow		-10,1	-10,1	-10,1	-10,1	-10,1	-10,1
NCW/CW in basisjaar bij 4%	- 158				- 8,9	Dalend tot	- 2,7

In onderstaande tabel worden de uitkomsten vergeleken van varianten met een variërende disconteringsvoet voor de overheid van 4% naar 5% en 6%. De 6 % rentevoet komt ongeveer overeen met de wacc.

Tevens worden de effecten inzichtelijk van relatief lage kosten voor beheer en onderhoud (zoals bij een wegproject) en hoge kosten voor beheer en onderhoud en operaties (zoals bij een spoorproject of facility management van een gebouw).

Tabel 6

Effecten van een variërende
discontovoet

Vergelijking NCW's

NCW publieke aanpak

NCW bekostiging

private aanpak

Vershil %

Beheer & onderhoud 2 % van investering

Disc. 4 % Disc. 5 % Disc. 6 %

127 122 117

158 136 117

20 % 10 % -

Beheer & onderhoud 10 % van investering

Disc. 4 % Disc. 5 % Disc. 6 %

252 229 210

283 244 210

11 % 4 % -

Bij een overheidsdisconteringsvoet die gelijk is aan de wacc zijn de NCW's van de publieke en PPS-aanpak gelijk. Verder heeft het niveau van de beheer-, onderhouds- en operatiekosten een zichtbaar effect op de berekening en de vergelijking van de NCW's.

Procesarchitectuur

.....

Appendix 2 bij de theorie

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, juni 2001

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

.....

- 1 Inleiding 5
- 2 Startcondities 7
- 3 Procescondities 9
 - 3.1 Actoren 9
 - 3.2 Percepties 10
 - 3.3 Hulpbronnen 11
 - 3.4 Beslismomenten 12
- 4 Slotopmerkingen 13

1 Inleiding

Belangrijk aandachtspunt in het kader van het RWS Leertraject PPS is de positiebepaling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) bij besluitvormingsprocessen van infrastructurele projecten. Specifiek betreft het hier de positionering van V&W, in projecten die middels een Publiek Private Samenwerking zouden kunnen worden gerealiseerd. Dit teneinde meerwaarde te kunnen genereren ten gunste van het project.

De vraag naar de 'herpositionering' van V&W in infrastructurele projecten speelt indien private partijen en/of lagere overheden het initiatief nemen tot de realisatie van een infrastructureel project. Een dergelijk initiatief komt meestal voort uit het feit dat het betreffende project niet in het MIT is opgenomen of een MIT-categorie 2, 3, 3a of 4 status heeft, waardoor realisatie nog niet aan de orde is. Daarnaast kan V&W ook zelf een initiatief nemen tot het aangaan van een Publiek Private Samenwerking. Doelstelling van de verschillende soorten initiatief is het betreffende project op 'de agenda' te plaatsen of de realisatie in de tijd naar voren te halen.

Om via de genoemde initiatieven van zowel publiek als privaat tot een vorm van samenwerking te komen moeten de betrokken actoren interacties aangaan. Procesarchitectuur tracht te voorzien in de organisatie c.q. afstemming van deze interacties met als doel een in elk opzicht optimale besluitvorming en uiteindelijke realisatie van het betreffende project.

Over procesarchitectuur bestaan in de wetenschap en in de praktijk verschillende denkbeelden. Theoretisch is er een grote mate van overeenstemming alhoewel verschillende invalshoeken tot verschillende definities leiden. Binnen het kader van de positiebepaling van V&W en de opgave om te komen tot een richtinggevend kader voor procesarchitectuur binnen infrastructurele besluitvorming, wordt het begrip procesarchitectuur als volgt omschreven:

- *het op basis van start en procescondities organiseren van interacties tussen actoren die zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid om te komen tot samenwerking in het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten al dan niet in combinatie met gebiedsontwikkeling;*
- *binnen welke interacties actoren hun eigen taak-, verantwoordelijkheidsverdeling en risicoprofiel kennen, individuele belangen en doelstellingen nastreven gebaseerd op de door hen gepercipieerde probleemdefinitie en beschikken over specifieke hulpbronnen.*

Bovenstaande definitie geeft in beknopte termen aan welke uitgangspunten worden gehanteerd bij het begrip procesarchitectuur. Ook geeft de definitie impliciet aan dat niet de Tracéwet en MIT-systematiek, maar de start- en procescondities uitgangspunten van procesarchitectuur zijn. Dit betekent niet dat deze procedurele kaders wordt genegeerd. Het wordt als een gegeven beschouwd, naast verschillende andere randvoorwaarden. In het navolgende wordt nader ingegaan op de start en procescondities.

2 Startcondities

.....

Zoals in de inleiding is aangegeven zijn start- en procescondities leidend voor procesarchitectuur. Daarbij is er een duidelijk onderscheid tussen startcondities en procescondities. Eerstgenoemde condities zijn noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een optimaal besluitvormingsproces. De procescondities daarentegen dienen vervuld te worden voor het hele traject dat een project doorloopt. Hierbij kan de ene conditie zwaarder worden ingezet dan de andere. De accenten zijn hierbij dus volledig afhankelijk van het project en derhalve is er altijd sprake van maatwerk.

Bij de startcondities van PPS is het belangrijk te realiseren dat er een zekere noodzaak tot samenwerking dient te zijn. Het credo luidt: "doe niet samen wat je alleen kunt doen." Deze noodzaak tot samenwerking betekent in primaire startcondities dat er sprake is van interdependentie van actoren en doelconvergentie¹. Met andere woorden: partijen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en hun doelstellingen liggen in elkaars verlengde of daar is uitzicht op. Middels de procesarchitectuur kan daar ook enigszins op gestuurd worden. Een onderdeel van optimale besluitvorming is namelijk dat actoren tijdens het proces hun doelen kunnen bijstellen en daar achteraf positiever over oordelen dan over hun oorspronkelijke doelen.

Vervolgens kunnen er ook een tweetal secundaire startcondities² worden onderscheiden. Ten eerste betreft dit de individuele motieven van actoren om te participeren in het proces. Het is essentieel hier inzicht in te hebben, aangezien die motieven mede bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop actoren interacties aangaan en hun doelstellingen formuleren. Tenslotte is de middeleninzet van actoren een secundaire conditie. Het gaat er daarbij om dat actoren de beschikking hebben over een specifieke hulpbron (geld, grond, formele bevoegdheden, specifieke expertise, et cetera) die worden ingezet om de (eigen) doelen en ambities te verwezenlijken. Beide secundaire condities zijn faciliterend ten opzichte van de primaire condities. Bovenstaande startcondities zijn een min of meer vaststaand gegeven. De procescondities daarentegen zijn veel meer situatiegebonden. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

¹ De primaire startcondities zijn afkomstig van V.P. Kouwenhoven.

² Secundaire startcondities zijn afkomstig van drs. M. Esselbrugge

3 Procescondities

De procescondities zijn condities die gedurende het gehele besluitvormingsproces relevant zijn om te komen tot een bepaalde vorm van samenwerking en vervolgens voor het (succesvol) functioneren van de samenwerking. Ze dienen te worden gestuurd en beheerst. Er is continu aandacht nodig voor het evenwicht tussen de zogenaamde kernelementen. Deze kernelementen bevinden zich op een schaal van openheid naar geslotenheid en betreffen: actoren, *percepties*, *hulpbronnen* en *beslismomenten*³. De openheid en geslotenheid van de kernelementen speelt zich af tussen de actoren onderling en tussen de actoren en derden. Een voorbeeld hiervan is de selectie van partijen die aan het besluitvormingsproces mogen deelnemen. Na deze selectie wordt de "kring" meestal gesloten. Derden partijen worden voor zover nodig geïnformeerd en hebben vaak geen volledige toegang meer tot alle informatie.

Ook onderling is er sprake van openheid en geslotenheid. De inzet van financiële middelen of kennis en expertise vindt plaats op basis van de wenselijkheid in het proces. Betrokken partijen laten met andere woorden niet meteen het achterste van hun tong zien.

In het navolgende wordt per kernelement een onderverdeling gemaakt naar de verschillende procescondities. Daarbij is er sprake van een analytisch onderscheid in hoeverre de verschillende procescondities bij het ene dan wel het andere kernelement horen.

3.1 Actoren

Respect, waardering en vertrouwen

Deze samengevatte condities vormen de basis van de interacties tussen actoren. Wanneer er geen sprake is van deze condities heeft de overige procesarchitectuur geen functie.

Relevante partijen (eigendomsverhoudingen)

Wanneer het alleen de ontwikkeling van infrastructuur betreft zijn er in potentie minder partijen betrokken dan wanneer er ook sprake is van gebiedsontwikkeling. Om vast te stellen of een partij betrokken dient te worden spelen meerdere overwegingen mee. In het kort komt het er op neer dat partijen die het besluitvormingsproces kunnen vertragen, versnellen, blokkeren of verrijken aan het proces dienen deel te nemen. In een specifiek project dienen deze partijenmerken te worden genuanceerd en ingevuld. Het is echter essentieel hiervan een goede en reële analyse te maken. De ervaring leert namelijk dat partijen die als mogelijke hindermacht worden aangemerkt in aanvang soms buiten het besluitvormingsproces worden gehouden. Analyse van besluitvormingsprocessen leert dat in een later stadium dergelijke partijen alsnog moeten worden betrokken om de voortgang in het proces te houden.

³ drs. M. Esselbrugge

Stadium (fase) betrokkenheid

In welke fase van het besluitvormingsproces private partijen, maar ook lagere overheden worden of kunnen worden betrokken, is waarschijnlijk één van de belangrijkste vragen binnen de ontwikkeling van de samenwerkingsmodellen en dus ook binnen het procesontwerp. Het organiseren van een competitive dialogue in een vroeg stadium van het proces kan plaatsvinden binnen de Europese regelgeving. De vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen met invloed (grond/kennis/middelen) is noodzakelijk c.q. gewenst om meerwaarde in het project te krijgen. Met betrokkenheid wordt in dit kader bedoeld op planverrijking. Dit kunnen onder andere creatieve en innovatieve oplossingen zijn. Ook de verschuiving van belangen en doelstellingen van partijen, waarover ze later ook nog positief oordelen behoort tot planverrijking. En tenslotte is een efficiënter procesverloop, dat wil zeggen zonder onnodige vertragingen, een vorm van verrijking.

Publiek publieke samenwerking

Wanneer een andere publieke partij dan de Rijksoverheid initiatiefnemer is, zal tussen de publieke partijen onderling een zekere mate van samenwerking moeten worden georganiseerd. Het model en de scope daarvan in infrastructuur en gebiedsontwikkeling bepalen in hoeverre het noodzakelijk is dat publieke partijen samenwerken. Dit met het doel dat er ten eerste een gezamenlijke en eenduidige positie wordt ingenomen ten aanzien van het specifieke project. Dit kan dan bijvoorbeeld middels een convenant leiden tot een gezamenlijke publieke opdrachtverstrekking of een gezamenlijke participatie in een rechtspersoon met een consortium van private partijen.

Opdrachtverstrekking

Opdrachtverstrekking heeft een relatie met probleemhouderschap en met het vervullen van een trekkersrol. Veel van de voorkomende problemen worden veroorzaakt door het feit dat geen enkele partij zich verantwoordelijk voelt voor het probleem. Vaak wordt naar V&W gewezen en gekeken om problemen op te lossen. Mede hierdoor is V&W zeer voorzichtig met het doen van uitspraken over projecten, omdat andere partijen dit direct zien als het nemen van initiatief en dus een financieel commitment. Een dergelijke houding is funest voor het proces en smoort elke vorm van creativiteit of initiatief. Aangestuurd dient te worden op een gezamenlijk probleemhouderschap tussen de betrokken partijen. Vanuit de wederzijdse afhankelijkheid kan deze gezamenlijkheid ook prima worden verklaard.

3.2 Percepties

Bij het kernelement percepties is het van belang dat in de procesarchitectuur bewust wordt omgegaan met de verschillende percepties van partijen ten aanzien van de gewenste procesuitkomsten. Deze verschillende percepties dienen niet voor een blokkade in het proces te zorgen, maar gebruikt te worden om de uitkomsten c.q. oplossingen te verrijken. In het onderstaande kader wordt het begrip percepties uitgewerkt.

Uitwerking begrip percepties

Het handelen van de actoren in het besluitvormingsproces wordt bepaald door hun interpretatiekader. En aangezien er verschillende actoren bij een PPS betrokken zijn, worden er verschillende interpretatiekaders gebruikt. Er is niet één 'objectieve werkelijkheid' die het handelen van de actoren leidt. Er bestaat zoals gezegd, ook geen machtige centrale actor, die zijn werkelijkheid kan opleggen aan de andere actoren. Er bestaat geen 'objectieve werkelijkheid' in het proces⁴. De werkelijkheid bestaat niet, maar wordt als het ware gecreëerd door wederzijdse interacties tussen actoren. Het gebrek aan dergelijke overeenstemming is een belangrijke verklaring voor het stagneren van beleidsprocessen. De percepties die actoren van de realiteit hebben, zijn bepalend voor de strategieën die zij gebruiken en voor de werkelijkheid zoals zij die zien. *Percepties zijn daarbij de definities of beelden die de actoren hanteren van hun positie in het besluitvormingsproces waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren*⁵.

Convergentiestrategieën

Om dit te bereiken dienen actoren in eerste instantie te weten welke doelstellingen worden nagestreefd c.q. welke positie wordt ingenomen. Dit element is tevens een primaire startconditie. Het is echter inherent aan complexe besluitvormingsprocessen dat doelen kunnen wijzigen doordat partijen andere percepties krijgen ten aanzien van de gewenste uitkomsten. De procesarchitectuur is er dan ook voortdurend op gericht deze verschuiving van percepties te monitoren en te laten convergeren. Daarvoor is het soms nodig dat er een heroriëntatie op de percepties wordt uitgevoerd.

Bescherming centrale belangen

Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de centrale belangen van partijen. Een partij kan niet gevraagd worden als het ware 'van zijn geloof te vallen' alleen ter wille van het proces. In de praktijk zal dit ook niet gebeuren en kan het proces vertraging oplopen. Het is daarop zaak dergelijke posities en percepties van elkaar te kennen en uit te spreken. Doel is uiteindelijk te zoeken naar creatieve oplossingen.

3.3 Hulpbronnen

Hulpbronnen zijn een verzamelterm voor de organisatie van de inbreng van partijen. Dit kunnen allerlei soorten betreffen van informatie tot kennis tot middelen. Het gaat er echter om hoe deze bronnen worden ingebracht.

Rolverdeling

Aan de rolverdeling tussen partijen is bij de procesconditie opdrachtverstrekking al enigszins aandacht besteed. Het dient bekend te zijn welke rol partijen spelen in het proces. Dit heeft namelijk gevolgen voor de bronnen die zij kunnen verstrekken.

4 Klijn. Dr. E. H., regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Eburon, Delft, 1996, pagina 57 ev.

5 Klijn. Dr. E. H., regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Eburon, Delft, 1996, pagina 58.

Risico- en zeggenschapverdeling

Risico- en zeggenschapverdeling is verdeling van het geschatte risico op een investering en het vervolgens kunnen beheersen van dat risico. Het gaat hierbij dan ook om de (gedeeltelijke) overdracht van zeggenschap aan private partijen dan wel lagere overheden om in het verdere proces tot en met de exploitatie- en beheerfase de risico's ook daadwerkelijk te kunnen beheersen. In de trajecten komt de risico en zeggenschapverdeling terug in de PPS-overeenkomsten. In principe kan elk traject dezelfde risico en zeggenschapverdeling kennen, alleen het moment van afsluiten verschilt.

Organisatiestructuur

Met de organisatiestructuur kan gestuurd worden in het besluitvormingsproces en dus in de procesuitkomsten. De organisatiestructuur met de daarin verankerde afspraken dient daarmee terug te komen in het procesontwerp. Keuzes die ten aanzien van de organisatiestructuur worden gemaakt hebben invloed op de procesuitkomsten. Een voorbeeld hiervan is de positionering van belangengroeperingen in de organisatiestructuur.

3.4 Beslismomenten

Met betrekking tot beslismomenten is er sprake van een zekere tweeslachtigheid. Enerzijds is het wenselijk dat partijen zich in een vroeg stadium committeren aan de ingezette richting, anderzijds kan dit de creativiteit teniet doen of voor vertraging zorgen. De positionering en fasering van de beslismomenten in het proces is dan ook een zeer belangrijk onderdeel van de procesarchitectuur. Bij de positionering van de beslismomenten dient ook met het soort actor rekening te worden gehouden. Eerste vraag bij de inrichting van het besluitvormingsproces is waar het uiteindelijke politieke primaat ligt. Er kan aldus een onderscheid gemaakt worden tussen ambtelijke besluitvorming en politieke besluitvorming.

Koppelingen

Om te komen tot de juiste positionering dienen alle voorafgaande procescondities te worden ingezet. Het gaat daarbij om het maken van koppelingen tussen percepties, waardoor actoren wellicht bereid zijn om doelstellingen of eindbeelden te wijzigen. De omgang met conflicten tussen actoren kan hier ook onder worden geschaard. Conflicten kunnen gebruikt worden om de beslissingen en uitkomsten te verrijken.

Transparantie

De wijze waarop beslissingen tot stand komen dienen transparant te zijn. Hierbij dient echter een afweging plaats te vinden in de mate van transparantie. Transparantie heeft te maken met de toegang van derden c.q. buitenstaanders tot informatie over het besluitvormingsproces. Heel simpel gezegd kunnen dit gespreksverslagen zijn of financiële berekeningen. Verder kan het ook de wijze van besluitvorming betreffen. Het gaat hierbij om beslissingsbevoegdheden. Het proces kan onder bepaalde omstandigheden vragen om enige geslotenheid. Per situatie zal deze afweging dienen te worden gemaakt.

4 Slotopmerkingen

.....

In deze appendix is getracht inzicht te geven in de condities die een rol spelen in de procesarchitectuur bij infrastructuur. Deze start- en procescondities zijn richtinggevend en niet uitputtend. Het belangrijkste in het besluitvormingsproces is het continu afwegen van de kernelementen en de verhouding waarin ze ten opzichte van elkaar staan. De hiërarchie binnen het ministerie van V&W in verhouding tot de overige publieke partijen is een complex element in de procesarchitectuur. Daarnaast is de politieke besluitvorming een moeilijk voorspelbare factor in de procesarchitectuur. Politiek Commitment dient op het juiste moment te worden verkregen en zal afhankelijk van het betreffende project eerder of later in het proces dienen te worden gepositioneerd.

Inventariserende checklist en afwegingskader

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, mei 2001

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Inleiding 5

Onderdeel 1 - Inventariserende checklist 7

1.1 Doel 7

1.2 Opbouw van vragenlijst 7

1.3 Gegevensverzameling 8

Onderdeel 2 - Afwegingskader PPS 9

2.1 Doel 9

2.2 Opzet 9

2.3 Uitkomsten 12

Voorbeeldweergave afwegingskader 13

Inleiding

.....

Om in een beginstadium van een project zicht te krijgen op de mogelijkheden voor publiek private samenwerking (en eventueel andere marktbenaderingsvormen) is in het kader van het RWS Leertraject PPS een checklist en afwegingskader ontwikkeld. De checklist bevat een aantal vragen waarvan de antwoorden worden meegenomen in een uiteindelijke afweging om al dan niet met een PPS-aanpak bij een project van start te gaan. Voorliggend rapport licht de checklist en het afwegingskader toe. De instrumenten zijn toegepast bij het project N31 Haak om Leeuwarden. In de Overzichtsnota Rijksweg 31 zijn de resultaten hiervan opgenomen.

Onderdeel 1 - Inventariserende checklist

1.1 Doel

De inventariserende checklist heeft een tweeledig doel:

- Het verzamelen van objectieve basisgegevens die nodig zijn om de PPS-potentie van RWS-projecten in brede zin te bepalen. Deze gegevens dienen vervolgens als input voor het te ontwikkelen afwegingskader.
- Het bepalen van de subjectieve, meer procesmatige knelpunten en randvoorwaarden om te komen tot een PPS. Deze gegevens dienen vervolgens als input voor het ontwikkelen van de procesarchitectuur.

1.2 Opbouw van vragenlijst

Het verzamelen van de objectieve basisgegevens ter bepaling van de PPS-potentie kent de opbouw "waarom, wat, wie en hoe". Dit vertaalt zich in:

1. Doelanalyse
2. Probleemanalyse
3. Omgevingsanalyse
4. Samenwerkingsanalyse en procesanalyse

Ad 1 - Doelanalyse

De doelanalyse richt zich op de vraag welk doel, welke effecten nagestreefd wordt door een publiek private samenwerking aan te (willen) gaan binnen het project. Dit kan een mix van de volgende doelstellingen zijn:

- vermindering van kosten (integratie van projectfasen)
- verhogen van de kwaliteit (functioneel aanbesteden)
- aanboren van opbrengsten (value-capturing, tolvarianten, etc.)
- vervroegen van de aanleg (voorfinanciering, etc.)

De eerste twee doelstellingen zijn samen te vatten onder een verbeterde prijs/kwaliteit verhouding.

Uitgangspunt bij de doelanalyse is de vraag welke (financiële en economische) meerwaarde nagestreefd wordt met PPS ten opzichte van de traditionele aanpak binnen een bepaald project.

Vervolgens is dan tevens de vraag aan de orde waarom andere doelstellingen niet nagestreefd worden; waarom is bijvoorbeeld gekozen voor een beperkte doelstelling?

Ad 2 - Probleemanalyse

De probleemanalyse is een analyse van feitelijke project- en omgevingskenmerken, waarbij met name gekeken wordt naar:

- *de fase* waarin het project zich qua besluitvorming bevindt; zijn er nog mogelijkheden voor integratie van projectfasen, overheveling van risico's en/of aanbesteding op basis van functionele eisen;
- *de scope* van het project; is deze, gezien de omstandigheden, te verbreden; zijn er aanvullende kostendragers te vinden (vastgoed, concessies, etc.) naast de aanleg van infrastructuur, in hoeverre zijn hiervoor publiekrechtelijk mogelijkheden te creëren (streekplan, bestemmingsplan); en

- *de marktpotentie* van het project; in hoeverre kan het profijtbeginsel markttechnisch toegepast worden; in hoeverre zijn gebruikers bereid direct te betalen (tol, abonnementen, etc.).

Ad 3 - Omgevingsanalyse

Als na de probleemanalyse duidelijk is wat de PPS-potentie van het project is, kunnen vervolgens middels een omgevingsanalyse de stakeholders in kaart gebracht worden. Deze stakeholders kunnen ingedeeld worden naar:

- publieke probleemhouders; en
- private probleemhouders.

Bij de publieke partijen gaat het met name om die partijen die naast RWS mede bereid zijn een bijdrage (voorwaardenscheppend, qua financiering, etc.) te leveren gezien hun belangen of hun probleemhouderschap.

Bij de private partijen gaat het met name om de bereidheid een bijdrage te leveren en/of om risicodragend te participeren gezien de mogelijkheden voor rendement.

Van belang hierbij is om niet alleen te kijken naar de partijen die het probleem veroorzaken, maar juist ook naar die partijen die het probleem kunnen oplossen en bereid zijn risicodragend te participeren (en daarbij mede profijt kunnen trekken). Ook grondposities zullen daarbij globaal geïnventariseerd moeten worden.

Ad 4 - Samenwerkingsanalyse en procesanalyse

De samenwerkingsanalyse richt zich op de mogelijke vormen van samenwerking; de PPS-modellen, waarbij het met name gaat om de risico- en zeggenschapsverdeling. Deze verschillen immers per PPS-model. Het gaat hier om een inventarisatie van de verschillende risico's, mogelijkheden voor risico-beheersing door partijen, risico-overdracht en de verdeling van de regie.

De procesanalyse richt zich vervolgens meer op de procescondities die vervuld moeten worden om te komen tot een succesvolle PPS en welke knelpunten daar momenteel in optreden. Vooralsnog wordt binnen deze fase vooral gekeken naar de partijen binnen het ministerie van Verkeer & Waterstaat, ofwel de Bestuurskern (DGP, FEZ), Hoofdkantoor van de Waterstaat en de regionale directie. Het gaat hier met name om de vraag welke partij welke rol zou moeten vervullen. De procescondities die daarbij onderscheiden kunnen worden zijn:

- transparantie, openheid en vertrouwen tussen partijen;
- (vereiste) kennis en expertise van partijen;
- vroegtijdig commitment binnen V&W;
- de wenselijkheid van een onafhankelijke procesmanager.

1.3 Gegevensverzameling

Het verzamelen van gegevens kan op diverse wijzen:

- aan de hand van deskresearch; het lezen van relevante verslagen, notities, etc.
- aan de hand van interviews met relevante partijen; aangezien deze fase vooral is gericht op de interne positiebepaling van V&W/RWS kan gedacht worden aan het afnemen van interviews met:
 - projectleider van het project
 - projectverantwoordelijke (HID)
 - overige relevante partijen die in belangrijke mate het proces kunnen versnellen of juist vertragen

Onderdeel 2 - Afwegingskader PPS

2.1 Doel

Dit afwegingskader moet gezien worden als een instrument, een hulpmiddel, een schakelkast op basis waarvan één of meerdere voorkeursmodellen aangegeven kunnen worden. De uitkomst van het afwegingskader is een overzicht van (on)mogelijkheden van PPS voor het project en, waar mogelijk, een voorkeursmodel.

Dit afwegingskader kan in eerste instantie alleen door RWS ingevuld worden en, waar nodig, in tweede instantie met andere overheden en/of private partijen. Het afwegingskader is een denkmodel en hulpmiddel om uiteindelijk gezamenlijk tot een voorkeursmodel te komen. Op grond van het voorkeursmodel kan vervolgens de stappen om hiertoe te komen worden aangegeven (procesarchitectuur).

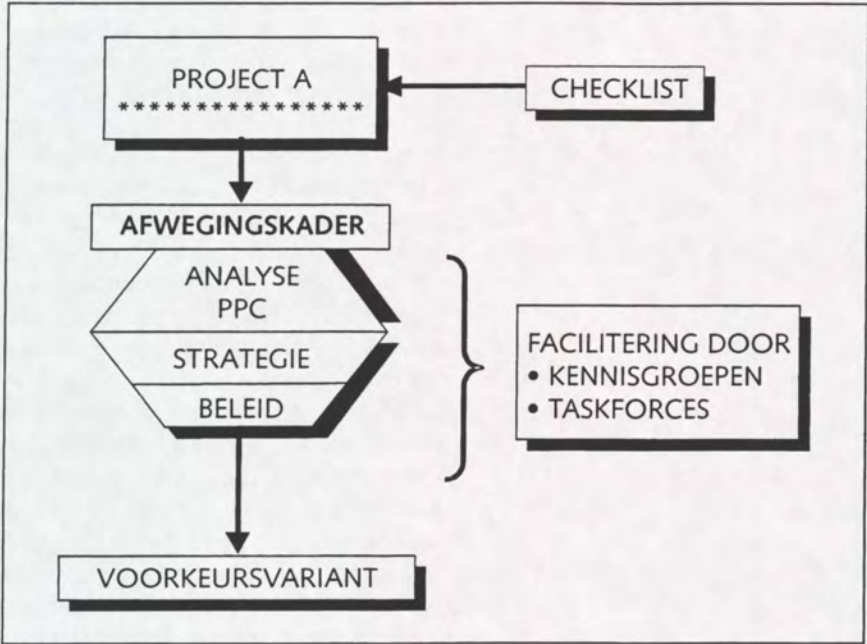
2.2 Opzet

De afweging zal kunnen plaatsvinden op een drietal niveaus, als een iteratief proces, gezien het voortschrijdend inzicht in het strategisch en beleidskader:

- 1. Op grond van feitelijke projectkenmerken (analytisch kader).
- 2. Op grond van strategische overwegingen (strategisch kader).
- 3. Op grond van beleidsoverwegingen (beleidskader).

De onderstaande figuur tracht het één en ander te verduidelijken:

Figuur 1
Samenhang tussen checklist en
(verschillende onderdelen van)
afwegingskader



Ad 1 - Analytisch kader

(Wat wenst RWS te bereiken op basis van de projectkenmerken)

Het analytisch kader kent de volgende hoofdonderdelen, die nauw aansluiten bij de inhoud van de checklist:

1. Doelstellingen die RWS nastreeft met het beoogde project, met name gezien vanuit de regionale directie (vermindering van kosten, betere oplossingen, value-capturing en/of vervroegen van de aanleg)
2. Een analyse van de projectkenmerken (zoals; scopeverbreiding mogelijk, tracé nog open, locatieontwikkeling mogelijk, functioneel aanbesteden mogelijk, marktpotentie vastgoed aanwezig/concurrentiebeding, profijt-beginsel/tolheffing mogelijk en de grondposities van de gemeente/private partijen)

Om binnen een project hierop antwoord te geven wordt een onderscheid gemaakt tussen infrastructuurprojecten met of zonder gebiedsontwikkeling. In projecten worden daarom de onderdelen die betrekking hebben op de ontwikkeling van infrastructuur onderscheiden van de onderdelen die betrekking hebben op gebiedsontwikkeling. Dit is alleen zinvol indien het technisch beheer van de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

1. Voor het infrastructuurgedeelte worden drie vormen om een project naar de markt te brengen onderscheiden:
 - *DB(M)*, waarbinnen geen (voor-)financiering plaats vindt door de partij(en) die ook de infrastructuur aanlegt, maar waar wel mogelijkheden zijn voor integratie van fasen (met eventueel het onderhoud);
 - *DBF(M)*, waarbinnen de opdrachtnemer wel (voor-)financiert, maar het object niet exploiteert, zodat een gebruikersvergoeding (schaduwtoel of directe tolheffing) niet mogelijk is;
 - *DBFMO*, waarbinnen de opdrachtnemer zowel (voor-)financiering als exploitatie voor zijn rekening neemt. De meest vergaande variant hierbinnen is de concessie waarbij het profijtbeginsel wordt toegepast (directe tolheffing, te betalen door de gebruikers) en waarbij de overheid geen (extra) vergoeding betaalt.

Deze opsomming is niet uitputtend en kan afhankelijk van de projectsituatie uitgebreid of ingeperkt worden.

2. Voor het gedeelte integrale gebiedsontwikkeling worden drie PPS-vormen onderscheiden, overeenkomstig de praktijk:
 - *Bouwclaim/actief* grondbeleid gemeente; binnen dit model wordt een actieve en risicodragende rol van de gemeente verondersteld t.a.v. de grondexploitatie gebaseerd op een stevige grondpositie (doorgaans meer dan 50% van de gronden in gemeentelijk eigendom). De rest wordt verkregen van projectontwikkelaars in ruil voor het vergeven van een bouwclaim.
 - *Joint Venture*; binnen dit model wordt het grondexploitatie-risico gedeeld tussen de gemeente en ontwikkelaars. Dit model heeft als grote voordeel dat de expertise van private partijen gedurende de planontwikkeling en -uitwerking optimaal aangewend kan worden ten behoeve van plan- en opbrengst optimalisatie.
 - *Concessie*; private partijen dragen zowel het grondexploitatie- als het markt(afzet)risico. Binnen dit model heeft de gemeente nog slechts een beperkte en randvoorwaardelijke rol en het concessiemodel is ongunstig voor de gemeente als zij zelf een stevige grondpositie hebben en te maken hebben met een langdurige en gecompliceerde ontwikkeling, waarbij niet alles van tevoren is te overzien en waarbij bijsturing vanuit de gemeente noodzakelijk is.

Het concessiemodel wordt in de praktijk vaak toegepast bij relatief kleine en overzichtelijke (deel-)projecten qua schaal (circa 1000 woningen) en tijdsduur (maximaal 5 jaar).

Ook zijn bijdragen (bijvoorbeeld EU-subsidies) van publieke partijen aan een volledig private onderneming vaak niet mogelijk, om concurrentievervalsing tegen te gaan.

Voor een uitgebreide beschrijving van bovengenoemde modellen wordt verwezen naar het onderdeel klimhandboek in deze Innovatieklapper.

Ad 2 - Strategisch kader

(Welke doelstellingen en belangen hebben de andere stakeholders en welke bereidheid is er tot samenwerking.)

Het strategisch kader richt zich op de doelstellingen en belangen van partijen; het krachtenveld waarbinnen PPS tot stand zou kunnen komen. Het is belangrijk hier globaal zicht op te krijgen, zodat sommige PPS-vormen als zinvol of juist als niet zinvol betiteld kunnen worden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een gemeente geen bedrijvigheid langs een rijksweg wil, of dat er afspraken zijn gemaakt met private partijen dat geen concurrerende locatie ontwikkeld worden (concurrentiebeding). Value-capturing in de vorm van gebiedsontwikkeling is dan een zeer lastige zaak.

Omgekeerd kan het ook zo zijn dat Rijkswaterstaat tijdig in gesprek moet treden met decentrale overheden om value-capturing mogelijk te maken.

Het strategisch kader wordt eveneens gevoed met gegevens die verzameld worden door inzet van de inventariserende checklist. Deze gegevens bevatten informatie over de probleemhouders en hun doelstellingen, belangen, posities en verdere proceskenmerken (knelpunten en mogelijkheden). Binnen het strategisch kader wordt vervolgens gekeken naar de (convergerende) belangen van de probleemhouders, waarbij gemakshalve de doelstellingen en belangen op één lijn worden gesteld. Voorts wordt gekeken naar de bereidheid van deze partijen om daadwerkelijk een bijdrage te leveren, c.q. risicodragend te participeren.

Het strategisch kader kent de volgende hoofdonderdelen:

- Afweging (convergerende) belangen stakeholders; hier is eveneens een onderscheid gemaakt tussen de infrastructuurontwikkeling en de integrale gebiedsontwikkeling.
- Afweging bereidheid tot samenwerking. Hiervan zal een voorlopige inschatting gemaakt moeten worden op basis van de eerder genoemde belangen van partijen (zie onder 1) en de signalen, berichten die partijen hebben afgegeven.

Ad 3 - Beleidskader

(Welke PPS-modellen zijn aanvaardbaar voor RWS?)

Het beleidskader is een politiek/bestuurlijk onderdeel, wat zich richt op de beleidsconsequenties van een voorkeursmodel. Zo kan het vanuit financieel oogpunt wenselijk en vanuit markttechnische overwegingen mogelijk zijn om voor een (ontbrekend) stuk rijksweg tol te heffen. Vanuit beleidsoverwegingen kan dit een precedentwerking hebben die onwenselijk is, maar ook bijvoorbeeld voor de verkeersveiligheid (toename sluipverkeer). Een soortgelijk dilemma zou bijvoorbeeld ook van toepassing kunnen zijn bij een exploitatieperiode van 30 jaar binnen een concessie; financieel aantrekkelijk, maar heeft wel beperkende consequenties voor toekomstige innovaties/eisen op het gebied van technisch beheer.

Het beleidskader kent de volgende hoofdonderdelen:

- Commitment binnen V&W in brede zin (de feitelijke beleidsruimte);
hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het hoofdkantoor van RWS en de Bestuurskern V&W (DGP, FEZ).
- Toetsing aan procescondities, zoals:
 - transparantie, openheid en vertrouwen tussen de stakeholders;
 - (vereiste) kennis en expertise van de regionale directie;
 - de noodzaak en aanwezigheid van een onafhankelijke procesmanager.

2.3 Uitkomsten

De uitkomst van het afwegingskader is een overzicht van (on)mogelijkheden van PPS of andere marktbenaderingsvorm voor het project en, waar mogelijk, een voorkeursmodel. Voor de duidelijkheid moet vermeld worden dat bij de infrastructuurontwikkeling gesproken wordt in termen van contract- of marktbenaderingsvormen en voor het onderdeel gebiedsontwikkeling in termen van PPS-modellen. Uiteraard is het zo dat de PPS-modellen uiteindelijk contractueel vorm gegeven moeten worden middels overeenkomsten of het oprichten van rechtspersoon.

Om het afwegingskader uiteindelijk tot een uitkomst te laten komen, worden als laatste stap bij de invulling er van gewichten gegeven aan de keuzecriteria. Hiermee kan door partijen zelf gevarieerd worden, al naar gelang het belang ze aan de keuzecriteria hechten. Zodoende kan men komen tot een shortlist van PPS-mogelijkheden of mogelijkheden van andere marktbenaderingsvormen.

Voor het toekennen van gewichten kan gewerkt worden met +++ en --- en gradaties daartussen. De waardering + in een vakje geeft aan dat hier zich mogelijkheden voordoen, c.q. geen onmogelijkheden. De waardering - geeft aan dat zich hier een blokkade, knelpunt voordoet. De waardering 0 geeft aan dat de invloed neutraal is, c.q. niet van toepassing.

Het resultaat, de totaalscore als combinatie van gewicht (belang) en de score per item geeft een indeling in — (onmogelijk), – (niet wenselijk), 0 (neutraal), + (wenselijk) en ++ (voorkeur) per onderzochte marktbenaderingsvorm.

Het bovenstaande kan schematisch in de volgende tabel worden weergegeven.

N.B. Het gaat hier om een voorbeeldweergave, het afwegingskader zal per project een eigen gezicht hebben. Voor een voorbeeld wordt verwezen naar de toepassing bij het project N31 Haak om Leeuwarden.