

## **Review van publiek-private samenwerking en transportprojecten in Nederland**

Ingo A. Hansen  
Technische Universiteit Delft  
i.a.hansen@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
20 en 21 november 2008, Santpoort**

## Samenvatting

### *Review van publiek-private samenwerking en transportprojecten in Nederland*

De rijksoverheid stimuleert een brede invoering van PPS-contracten voor aanleg en onderhoud van nieuwe weginfrastructuur. De voortgangsrapportage van de ministeries over de lopende DBFM-contracten in Nederland toont een optimistisch beeld over de effecten van PPS bij de projecten HSL-Zuid Infraprovider, N50/A59 Den Bosch, N31 Leeuwarden-Drachten en Tweede Coentunnel. De positieve verwachtingen van PPS worden door het recente rapport van de Adviescommissie Private Financiering van Infrastructuur onderschreven. Een nadere analyse van de PPS-aanpak en ervaringen met DBFM-projecten in binnen- en buitenland leidt echter tot ander uitkomst. Het oordeel van de rijksoverheid en de Adviescommissie blijkt vooringenomen en gebaseerd op eenzijdige, gedeeltelijk onbetrouwbare of achterhaalde publicaties, terwijl de instrumenten ter beoordeling van de meerwaarde van PPS niet transparant zijn en de resultaten subjectieve aannames weergeven in plaats van objectieve feiten. PPS-projecten zoals de HSL-Zuid, London Underground en de private financiering van wegen in het Verenigd Koninkrijk hebben tot nog toe niet tot minder, maar aanzienlijk meer overheidsuitgaven geleid. In de toekomst zullen hogere lasten op de weggebruikers en/of belastingbetaler neerkomen om de hogere transactiekosten, kredietkosten en winst van private investeerders voor PPS te compenseren.

## 1. Inleiding

In de afgelopen tien jaar heeft een trendbreuk plaatsgevonden bij contracten voor grote infrastructuurprojecten van de overheid en de besteding van publieke middelen in Nederland. Onder de naam van publiek-private samenwerking (PPS) werd de traditionele wijze van scheiding tussen de taken en bevoegdheden van de overheid en private ondernemingen over besluitvorming, ontwerp, aanbesteding en contractvorming voor de bouw, exploitatie en onderhoud van grootschalige infrastructurele voorzieningen substantieel gewijzigd. De overheid trekt zich meer en meer terug, vermindert haar verantwoordelijkheid, personele inzet en financiële middelen voor een aantal taken en stimuleert private partijen tot grotere eigen bijdrage aan de ontwikkeling, uitvoering en het beheer van openbare infrastructuur.

Tegelijkertijd zijn de aanpak en de uitkomsten van een aantal grote infrastructuurprojecten in de vervoer- en verkeerssector zoals de Betuwelijn, HSL-Zuid, Maasvlakte 2 en Mainportcorridor Zuid en Zuiderzeelijn in opspraak gekomen en werd zelfs in 2004 een tijdelijke onderzoekcommissie van de Tweede Kamer voor infrastructuurprojecten ingericht. Bij deze projecten werd de inbreng van private ondernemingen tijdens de planvorming en uitvoering steeds groter, terwijl de rol van de overheid in enkele van deze projecten door de commissie Duivestijn niet positief is beoordeeld [Tweede Kamer, 2004].

Onlangs zijn het beleidsstandpunt en de voornemens van de Nederlandse ministeries van Financiën, Verkeer en Waterstaat, VROM, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over PPS nader beschreven [Ministerie van Financiën et al., 2008]. Daarnaast is het rapport van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur in mei 2008 uitgebracht [Commissie, 2008]. De titel "Op de goede weg en het juiste spoor" geeft het standpunt en de richting van het beleidsadvies duidelijk weer.

Het doel van het volgende is de theoretische achtergrond van en motivatie voor het PPS-beleid te verklaren en de tot dusver bereikte resultaten bij enkele infrastructuurprojecten in de vervoer- en verkeerssector te vergelijken met de oorspronkelijk verwachte effecten. Hier wordt getoetst welke lessen de overheid zelf tot nu toe heeft geleerd en het advies van de Commissie Private Financiering nader bekeken. Ten slotte worden enkele hoofdconclusies getrokken m.b.t. de hoofdeisen aan de kwaliteit van publieke dienstverlening en specifieke risico's voor de ontwikkeling en het beheer van verkeersinfrastructuur d.m.v. PPS.

## 2. Theoretische achtergrond van PPS

De aanleg van wegen, spoorwegen, waterwegen en andere openbare infrastructuurvoorzieningen zoals krachtcentrales en leidingen voor elektriciteit, gas en water is sinds de industriële revolutie een klassiek veld voor samenwerking tussen overheden en privaat kapitaal [Miller, 2000; Pirie, 1988]. Volgens de liberale economische theorie wordt door privaat kapitaal en vrije markt meer welzijn geschapen dan door publiek eigendom, sturing en financiering omdat private bedrijven efficiënter en met lagere kosten werken dan openbare bedrijven. Hier wordt verondersteld dat private bedrijven zoals individuen rationeel handelen en naar zo groot mogelijke winst streven.

Daarnaast is het eenvoudiger het benodigde investeringskapitaal op de internationale financiële markten te lenen dan door gebruik van beperkte overheidsbudgetten. Het immanente nadeel van leningen op de kapitaalmarkt door private partijen t.o.v. door de staat is echter dat de rentevoet van private leningen significant hoger ligt en de hogere transactiekosten door efficiencywinst in de projectuitvoering gecompenseerd dienen te worden.

"The goal is a stable, competitive infrastructure strategy that produces better services, higher quality, and lower costs to users and taxpayers" [Miller, 2005, p. 171]

De basiskenmerken van PPS zijn volgens Miller:

- overheid bepaalt de omvang (scope)
- competitie t.a.v. prijs en capaciteit voor de uitvoering van de diensten
- transparantie van de besluitvorming en faire behandeling van de leveranciers
- veiligheid gewaarborgd door onafhankelijke peer review
- open voor nieuwe technologische ontwikkelingen
- financiële analyse over de levensduur van het project (Life Cycle Analysis)
- integratie van technologie, expertise en financiële middelen van de publieke en private sector
- ontwikkeling en vergelijking van alternatieve combinaties van projecten, bouw- en exploitatiemethodieken en financieringsmodellen
- snelheid van investering in ontwerp, constructie, onderhoud, renovatie en uitbreiding.

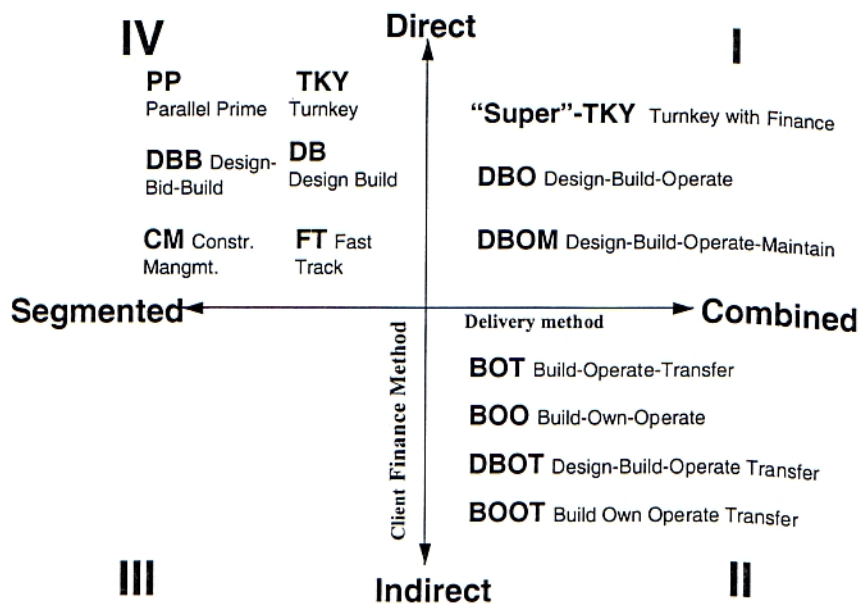
Volgens de vertegenwoordiger van een grote Duitse aannemer en infrastructuurprojectontwikkelaar [Alfen, 2000] hebben de overheid, gebruiker en nationale economie alle profijt van PPS: (a) door verschuiving van risico's naar private ondernemingen en gebruikers, waarbij de investeerder voortdurend gedwongen wordt tot optimalisering van kosten en baten om zijn eigen kapitaal niet te verliezen, maar te vergroten, (b) aan de mobiliteitsvraag wordt door hogere capaciteit en minder congestie beter voldaan, terwijl de gebruiker meer keuzevrijheid heeft en zijn gedrag (vervoerwijze-, route- en tijdstipkeuze) aantoont hoe tevreden hij is met het prijs/kwaliteitsverhouding van het aanbod, en (c) de economie algemene baten heeft door betere bereikbaarheid, werkgelegenheid, business en ontsluiting van nieuwe markten.

Inderdaad worden vele door de overheid gefinancierde en door bedrijven in openbaar eigendom gestuurde infrastructuurprojecten in de transportsector gekenmerkt door significante kostenoverschrijdingen en vertragingen tijdens de bouw [Flyvbjerg *et al.*, 2003]. Daarom zijn innovatieve benaderingen voor planning, ontwerp, exploitatie, onderhoud, financiering en nieuwe contractvormen ontwikkeld, die passen bij het containerbegrip Design, Build, Operate, Finance & Maintain (DBOFM). Daaraan is gekoppeld een duidelijke verschuiving van verantwoordelijkheden en risico's naar private partijen (Fig. 1).

De belangstelling van private partijen op overheidsprojecten in te schrijven (t.b.v. consultatie, aanbesteding, offerte voor werkzaamheden en diensten) is vooral afhankelijk van de verwachte bijdrage aan het bedrijfsresultaat. In dit opzicht bestaat geen verschil

tussen conventionele contracten en PPS-projecten. Het specifieke kenmerk van PPS-contracten is eigen investering in het project in de vorm van (voor)ontwerp en (voor)financiering van de eigen diensten door de private partijen voordat de gebruiksfase begint en de prestatieafhankelijke vergoeding vanaf het tijdstip van aflevering tot en met de exploitatie en het onderhoud tijdens de contractuele periode van enkele jaren of zelfs decennia.

Figuur 1: Contractvormen voor DBOFM projecten



bron: Miller, 2005

De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de private partijen reiken daardoor veel verder met alle eruit voortvloeiende risico's zoals falen van de acquisitie, niet doorgaan van een beoogd project, niet-compatibiliteit van onderdelen bij complexe interdisciplinaire projecten, overschrijdingen in tijd en/of kosten, kwaliteitsgebrek, renteverhogingen voor leningen en waardevermindering. De deelname van private partijen aan overheidsprojecten heeft voor private investeerders alleen zin, als het project minimaal aan een van de volgende voorwaarden voldoet [Miller, 2005 p. 297]:

- kans op een groter dan normale winst, d.w.z. meer dan 15 %
- waarborging van technische en financiële haalbaarheid van ontwerp en uitvoering
- stabiele ondersteuning door de diverse overheidsinstanties
- financiële ondersteuning door kapitaalgevers en verzekeringen
- profilering van het bedrijf in de markt.

De wetenschappelijke raad voor Verkeer van de Duitse minister voor Verkeer, Bouw en Huisvesting pleit voor de invoering van financiering van verkeersinfrastructuurprojecten door heffing van de gebruikers i.p.v. belastingen (BPM, MRB, brandstofaccijns) en verwacht minder kosten voor ontwerp, aanleg, stabielere financiering en betere aanpassing van de vervoervraag aan de capaciteit [Aberle *et al.*, 2005]. De raad beklemtoont de verantwoordelijkheid van de staat voor de planning van de verkeerswegen en stelt voor de problemen m.b.t. milieubescherming en verkeersveiligheid door belastingen en voorschriften op te lossen. Hij is tegenstander van

een heffing op basis van marginale sociale kosten om een stijging van de mobiliteitskosten als gevolg van de privatisering te voorkomen. Onlangs heeft de Europese Commissie echter aan het Europese parlement voorgesteld sociale kosten bij de invoering van weggebruiksheffing in overweging te mogen nemen.

Volgens de secretaris van het Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG) betekent PPS "aan de ene kant een tussenoplossing, maar tegelijkertijd een effectieve aanvulling op de publieke financiering en dient die voor privaat kapitaal attractiever gemaakt te worden" [Haase, 2005, p. 161].

Risico's voor PPS-projecten kunnen bestaan m.b.t. wettelijke en juridische procedures, technische haalbaarheid (innovatieve versus beproefde technieken), daadwerkelijke aanlegtijd en -kosten, investerings- en financieringskosten, daadwerkelijke exploitatie- en onderhoudskosten over de contractperiode, ontwikkeling van de verkeersvraag en hoogte van inkomsten uit gebruiksheffing [Ministerie van Financiën, 2002, Bijlage 2 en 3]. Uit enkele PPS-projecten in het buitenland blijkt dat private partijen in geval van tegenvallende resultaten proberen de marktrisico's (achteraf) op de overheid af te wentelen [Spoehr et al., 2002; National Audit Office, 2004].

Dit kan worden voorkomen respectievelijk verminderd door toepassing van transparante aanbestedingsprocedures, concessies met variabele looptijd en heldere contractuele afspraken op basis van de laagste contante waarde [Hentrich, 2006; Engel et al., 2001]. De contante waarde van de benodigde gebruikersheffingen dient met een vooraf van de overheid bepaalde, de gemiddelde kapitaalkosten niet overschrijdende discontovoet berekend te worden. Indien de inkomsten van de concessienemer deze waarde hebben bereikt, eindigt de concessieperiode en kan opnieuw worden aanbesteed. Daardoor kunnen de effecten van vooraf niet te anticiperen financiële risico's t.a.v. de toekomstige vervoervraag zodanig in het contract worden opgenomen dat de tijdens de concessieperiode bestaande marktmacht en het belang van de concessienemer aan winstmaximalisering niet leidt tot meer dan de oorspronkelijk met de overheid afgesproken prijs. Bovendien bestaat de mogelijkheid, een toeslag op de gebruikersheffing vast te stellen voor de financiering van maatregelen ter bescherming van het milieu.

### **3. PPS-beleid en review van enkele transportprojecten in Nederland**

Het doel van PPS in Nederland is "bedrijfseconomische efficiëntie en doelmatigheid te bereiken en ...klantgerichte benadering van overheidsdiensten en -producten waarbij "waar voor je geld" voorop staat" [Ministerie van Financiën *et al.*, 2008, p. 9]. Het beleid is dat per sector begonnen wordt met pilotprojecten, waarna bij succesvolle uitrol nieuwe PPS-contractvormen structureel toegepast zou moeten worden door de sector zelf.

Om inzicht in de meerwaarde van DBFM(O)-contracten in vergelijking met traditionele aanbesteding te verkrijgen wordt de "Publiek-Private Comparator" (PPC) toegepast. Daarmee worden alle projecten boven de € 112,5 miljoen van VenW en vastgoedprojecten boven de € 25 miljoen van de Rijksgebouwendienst en Defensie standaard beoordeeld [Ministerie van Financiën, 2002]. Als belangrijkste ingrediënten van deze nieuwe contractvorm worden genoemd: koppeling van de betaling aan de

dagelijks te leveren prestatie, waardoor de private partijen worden “gedwongen om elke dag van de contractduur hun best te doen[...] De financiering is dus een middel om de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het leveren van de prestatie hard te maken[...] Een bijkomend voordeel [...] is dat risico’s in principe van tevoren in kaart zijn gebracht, geprijsd en verdeeld en eventuele tegenvallers in onderhoud voor rekening en risico van de private partijen zijn[...] Begrotingen worden daarmee betrouwbaarder en voorspelbaarder[...]. De opdrachtgever spreekt met de opdrachtnemer een bepaalde beschikbaarheid van de weg af met bepaalde kwaliteitseisen. Als de opdrachtnemer in strijd met de afspraken overdag onderhoud gaat plegen of de verlichting niet naar behoren werkt, krijgt de opdrachtnemer een korting op zijn beschikbaarheidsbetaling.” [Ministerie van Financiën *et al.*, 2008, p. 10/11].

Het vigerende beleid en de ervaringen met PPS in binnen- en buitenland werd nader door de in november 2007 ingestelde Adviescommissie Private Financiering van Infrastructuur onder de loep genomen. De commissie onderschrijft het huidige beleid en stelt dat de ervaringen met private financiering “overwegend positief (zijn). De gerealiseerde projecten leveren in de praktijk inderdaad een significante meerwaarde op over de hele levensduur van een project” [Commissie, 2008, p. 7], maar tot nu toe in Nederland te incidenteel wordt toegepast. Het argument dat de staat goedkoper kan lenen dan private instellingen is voor de Commissie niet doorslaggevend, omdat de overheid geen rekening met het beprijzen van risico’s (houdt). In de praktijk zouden “andere factoren – zoals kwaliteit, kostenbeheersing en tijdstip van oplevering – een belangrijker rol spelen dan de ‘prijs’ van de financiering” [Commissie, 2008, p. 7]. In het vervolg wordt aan de hand van enkele projecten en aanvullende literatuur nagegaan of deze beweringen kloppen.

### 3.1 Spoorlijnen

Terwijl het ontwerp en de aanleg van de Betuwelijn nog geheel volgens de conventionele aanbesteding en contracten gebeurden, werd de onderbouw van de HSL-Zuid in zeven Design & Construct-contracten opgesplitst, één DBFM-contract voor de bovenbouw en elektromechanische apparatuur voor een periode van 25 jaar naar oplevering en één concessie voor de exploitatie van de binnenlandse en internationale treindiensten met een looptijd van vijftien jaar. De onderbouw, inclusief de tunnel onder het Groene Hart, werd op tijd opgeleverd, maar de kosten kwamen neer op € 6 miljard (€ 60 miljoen/km) i.p.v. de oorspronkelijk begrote € 3,3 miljard. De bovenbouw met uitzondering van de koppeling van het beveiligingssysteem ERTMS aan het HSL-traject in België is door het Infrasppeed-consortium volgens planning eind 2007 opgeleverd. Deze ‘Gateway’ in het beveiligingssysteem ontbrak in het DBFM-contract [Vleugel & Baggen, 2007] en de rijksoverheid moest daartoe een extra opdracht aan Siemens verstrekken ter waarde van circa € 30 miljoen [MinVenW, 2007a].

De start van treindiensten op de HSL zal pas in de loop van 2009 gaan plaatsvinden, in eerste instantie met door locomotieven getrokken IC-treinen voor de binnenlandse shuttles, omdat de nieuwe treinen van de concessienemer HSA nog niet klaar zijn en de inbouw en certificatie van de nieuwe on-board unit voor de beveiliging van de Thalys-treinen veel extra tijd vergen. De rijksoverheid heeft met HSA een schadevergoeding wegens verschuiving van de aanvangsdatum van maximaal € 37,5 miljoen afgesproken

[MinVenW, 2008], maar dient tegelijkertijd op te komen voor de € 100 miljoen per jaar aan Infraspeed onafhankelijk of treinen op de HSL rijden.

In de PPS-voortgangsrapportage wordt het HSL-Zuid-project beschreven als "op tijd en binnen budget opgeleverd. Ingebruikneming van de HSL-infrastructuur ondervindt vertraging als gevolg van een niet voorziene upgrade naar een hogere versie van het veiligheidssysteem ERTMS[...] De belangrijkste les is dat dit soort raakvlakrisico's bij complexe investeringsprojecten beheersing behoeven als zij niet zijn gecontracteerd en overgedragen aan marktpartijen[...] Meer dan in de traditionele praktijk vereist contractmanagement bij DBFM en concessies een integrale aanpak tussen techniek, financiële overwegingen, juridische aspecten en relatiebeheer." [Ministerie van Financiën *et al.*, 2008, p. 17]. Het door de rijksoverheid benadrukte succes van PPS voor het HSL-Zuid project wordt door anderen betwijfeld: "Risks resulting from the interfaces between the contracts are badly addressed[...] little doubt about the failure of the D&B approach concerning the substructure" [Koppenjan & Leijten, 2007, p. 213].

De Commissie Private Financiering herhaalt de eerder door de PPC/PSC geschatte meerwaarde van het DBFM-contract voor de HSL-Zuid Infrastructuur van 5% en de constatering "op tijd opgeleverd" [Commissie, 2008, p. 32] en refereert alleen in een voetnoot aan de vertraging i.v.m. het nog steeds niet opgeleverde beveiligingssysteem dat "geheel buiten het DBFM-contract van de HSL-Zuid Infraprovider" valt. Deze formulering wekt de indruk alsof er niets aan de hand is met PPS, terwijl de door de overheid ingestelde projectorganisatie feitelijk de betekenis van deze interface niet heeft begrepen en dit mede de oorzaak is voor vertraging van de levering/verbouwing/certificering van het HS-materieel en de derving van inkomsten ter grootte van mogelijk meer dan € 200 miljoen [NRC, 21-06-2007]. Alleen in bijlage 18 van haar rapport wordt de zeer belangrijke stelling van de Commissie vermeld dat de gebruikersvergoeding algemeen "zeker niet de aanleg of vervanging van spoor" kan bekostigen en "altijd een grote publieke subsidiestroom in zicht moet zijn" [Commissie, 2008, Bijlagen p. 91].

De Zuiderzeelijn is een door overheden, in het bijzonder de provincie Friesland, en door private partijen (Siemens, BAM, ABN AMRO) voorgedragen railinfrastructuurproject (HSL en Zweeftrein respectievelijk), waar ten slotte ook nog een consortium van Evers Logistiek Research, Connexion en Volker Wessels en W. Ockels als technologieontwikkelaar de Superbus op eigen baan als alternatief wilden introduceren. De vervoerprognoses voor de HSL, Magneetzweeftrein en Superbus waren meer of minder rooskleurig [Hansen, 2007] en de technische en economische risico's en van de Superbus werden door de auditor Lloyd's Register en Horvat & Partners onderschat [LREHC, 2006, Hansen, 2006]. De negatieve uitkomsten van de kosten-batenanalyse voor alle alternatieven [ECORYS, 2006] hebben het kabinet tegen de weerstand van de provincie doen besluiten de Zuiderzeelijn niet aan te leggen.

De corridor Schiphol/Almere/A6/A9 als gecombineerd project voor de capaciteitsuitbreiding van de spoorlijn en autosnelwegen maakt nog steeds deel uit van de lijst van PPS-projecten. Een reeks ontwerpen voor de lijnvoering en verbreding van de A6/A9 langs het Naardermeer en Amsterdam Zuidoost zijn inmiddels door diverse partijen (ingenieurbureaus, aannemers) geopperd [Technisch Weekblad, 2007], maar de



rijksoverheid heeft nog geen definitief besluit genomen over het voorkeursalternatief gezien de aanzienlijke politieke weerstand. Het PPS-project Zuidas Amsterdam beoogt de verlenging van de Noord-Zuidmetrolijn in Amsterdam naar Amstelveen en de verplaatsing van de spoorlijn, metro en autosnelweg A10 in een brede koker in combinatie met nieuwe hoogbouw voor appartementen, kantoren en winkels [Zuidas Amsterdam Company, 2008]. De kans op realisering van dit zeer ambitieuze complexe project is echter door de recente terugtrekking van een prominente private investeerder i.v.m. openbaar geworden vastgoedfraude van enkele betrokken projectontwikkelaars in Amsterdam vrij onzeker geworden.

### 3.2 *Wegen*

De bouw en verbouwing van de N50 tot A59 nabij Den Bosch is de eerste weg die in Nederland via een DBFM-contract wordt gerealiseerd. Het contract is begin 2003 getekend en behelst de voorfinanciering, het ontwerp, de bouw en verbouwing, het beheer, beschikbaar houden en onderhouden van dit wegvak voor een periode van zeventien jaar (t/m eind 2020). De private aannemer ontvangt elk kwartaal een bepaalde beschikbaarheidsvergoeding afhankelijk van de beschikbaarheid van rij- en vluchtstroken gekoppeld aan de actuele verkeersintensiteit [Deloitte, 2003]. Daardoor kon het project eerder dan oorspronkelijk in het MIT gepland (budget € 218 miljoen) worden gerealiseerd. De verwachte potentiële financiële meerwaarde t.o.v. de traditionele contractvariant op basis van een standaard disconteringsvoet van 4% is geraamd op 14%, waarbij de commissie 'Risicowaardering' echter een projectspecifieke disconteringsvoet met risico-opslag voorstelt.

Het tweede project betreft de aanleg/verbouwing van de rijksweg N31 nabij Leeuwarden tot dubbelbaans-autoweg, inclusief voorfinanciering, beheer en onderhoud van de hele weg tussen Leeuwarden en Drachten tot 2023. De bouw is begonnen in het voorjaar van 2004 en vier maanden eerder dan voorzien eind 2007 opgeleverd. De hoogte van de vergoeding aan het private consortium Waldwei (Ballast Nedam, Dura Vermeer, BAM, Dragados, Imtech, Oranjewoud) is afhankelijk van de prestatie en mate van afsluiting ('lane rental') [MinVenW, zonder datum]. De nieuwe rol en verantwoordelijkheid van de concessienemer voor verkeersmanagement en veiligheid van de verkeersafwikkeling vragen bijzondere aandacht. De potentiële financiële meerwaarde van het DBFM-contract en de uitkomst van de beoordeling m.b.v. de PPC zijn niet bekend.

Het derde project is het DBFM-contract voor de Tweede Coentunnel met een looptijd van dertig jaar tot 2038 gegund aan het consortium Coentunnel Company (Arcadis, BESIX, CFE, Dredging International, Dura Vermeer, TBI, Vinci). De financiering van € 550 miljoen wordt door de Europese Investeringsbank en vijf andere banken verzorgd [Technisch Weekblad, 2008]. De PSC meerwaarde wordt geschat op 17,5% [Commissie, 2008, Bijlage 6].

Over andere PPS-wegprojecten is tot nu toe weinig meer bekend dan vermelding in een overzichtskaart [MinVenW, 2005] of een tabel van de in 2006/2007 voorbereide projecten [MinVenW, 2008, p. 18]. Hier worden PPC-uitkomsten tussen de 0% en 9% voor de afzonderlijke projecten genoemd, die blijkbaar op basis van standaard startwaarden (Handleiding PPC Bijlage 4) en interviews zijn bepaald. Voor de onderbouwing van de verwachte efficiëntiewaarden wordt verwezen naar interviews met

betrokken partijen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk (National Audit Office, Highway Authority). De verwachte summier besparing i.v.m. doelmatigheid van 10 tot 30% lijkt tamelijk willekeurig. De instrumenten PPC en PSC zijn echter eenvoudig manipuleerbaar omdat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van subjectieve aannamen m.b.t. de kosten van leningen en de hoogte van baten op lange termijn [Hodge & Greve, 2005].

Een ander actueel PPS-project heeft als doel de A4-corridor als doorstroomroute tussen Rotterdam en Antwerpen (PMZ) voor vooral het vrachtvervoer te ontwikkelen. De A4 zal binnen de milieugebruiksruimte moeten worden geëxploiteerd, het onderdeel tussen Beneluxplein en Klaaswaal (A4-Zuid) geheel privaat gefinancierd, ontworpen en aangelegd moeten worden en de bereikbaarheid van de mainports verbeteren [MinVenW, 2006]. Verder dient daarmee de gebiedsontwikkeling gestimuleerd te worden zodat leef, woon- en verblijfsklimaat worden bevorderd. De private marktverkenning heeft tot resultaat dat niet de ontbrekende schakel A4-Zuid alleen, maar de hele A4 en ook de hoofdwegen in de corridor erbij moeten worden betrokken om de doorstroming en rendabele bedrijvigheid te garanderen [Projectdirectie PMZ, 2007]. Minister Eurlings heeft eind november 2007 de intentie uitgesproken een contract voor private of publiekprivate exploitatie van de A4-corridor te tekenen [MinVenW, 2007b].

De ministeries geven in hun voortgangsrapportage een nogal rooskleurige samenvatting t.a.v. PPS-projecten: "Ondanks de langlopende duur van deze contracten en het feit dat we relatief aan het begin staan zijn de eerste ervaringen positief: alle DBFM(O)-contracten zijn binnen budget en op tijd opgeleverd" [Ministerie van Financiën *et al.*, 2008, p.4]. De Commissie Private Financiering van Infrastructuur herhaalt het standpunt van de ministeries en "ziet een belangrijk voordeel van private financiering en PPS in het behalen van 'value for money'" [Commissie, 2008, p. 31] en schrijft de "gerealiseerde meerwaarde toe aan de bijdrage die de private sector levert in de vorm van een combinatie van deskundigheid, ervaring, specialisatie, continuïteit, discipline en besluitvaardigheid" [Commissie, 2008, p. 33].

De door de Commissie geraadpleegde literatuur vermeldt ook nadelen van PPS zoals "hoge transactiekosten [...] gebrek aan flexibiliteit [...] mogelijkheid dat de overheid alsnog moet bijspringen in geval van faillissement van het private consortium" (p. 34) en de Commissie refereert aan studies in het Verenigd Koninkrijk en Australië, waar "al veel ervaring is opgedaan met PPS" en welke uitkomen "op een gemiddelde kostenbesparing van tien tot twintig procent" (p. 34). Gebleken tekortkomingen van PPS worden door de Commissie als weg te werken barrières beschouwd: "Overheden hebben vaak een naïef of onjuist beeld van de effecten van private financiering en PPS. Samenwerking met private partijen maakt onrendabele projecten niet opeens rendabel" (p. 38).

Reeds in 1999 heeft Glaister, principieel voorstander van PPP, geconstateerd: "the private sector has been led to waste resources evaluating abortive projects, engaging in competitive bidding and lobbying on projects which never came to anything or which could have been executed at lower cost with less wasteful procedures. Also, a blindness to commercial realities has led to false expectations of actions on the part of the public" [Glaister, 1999, p. 29]. "Where projects such as shadow-tolled roads and prisons generate no cash revenues from users, they are fundamentally not commercially viable

[...] They can be made into profitable prospects for the private sector only by virtue of revenues paid by local or central government. PFI/PPP cannot, in itself, provide funding for such projects [...] It is doubtful if the PPP for the London Underground can be sustained on the basis of no financial support after 2001" (p. 32). Zijn vrees is helaas waar geworden: de concessiehouder Metronet, verantwoordelijk voor de instandhouding en modernisering van negen metrolijnen in London, is in 2007 failliet gegaan en door Transport for London weer in publieke handen terecht gekomen [Metronet, 2008]. Het consortium heeft blijkbaar te dure subcontracten zonder aanbesteding aan de eigenaren verstrekt en onder de maat gepresteerd [Böttger, 2007].

Het National Audit Office schrijft in het rapport over de London Underground PPP: "Direct government borrowing [...] would have cost some £450 million less [...] transaction costs [...] in total came to £455 million [...] there is only limited assurance that the price of the deal is reasonable [...] seeking to transfer too much risk is likely to over-compensate the private sector on ground of uncertainty" [NAO, 2004, p. 5, 6, 7] .

Uit de financiële analyse van acht DBFO-wegprojecten in het Verenigd Koninkrijk door onderzoekers van de Manchester Business School kwam naar voren dat "the SPV is a shell company whose only activities and income relate to its DBFO contract. It has no employees but it serves as a conduit to channel the payments received from the Highway Agency to its subcontractors" [Shaoul et al., 2006, p. 266]. "DBFO seems expensive [...] the cost of using the private sector to obtain finance is more than double that of gilt stock [...] risk transfer does not come cheap" (p. 271).

Verder wijzen Spoehr *et al.* in hun analyse van PFI/PPP in het Verenigd Koninkrijk en Australia erop dat verborgen kosten van PPP over het hoofd zijn gezien: "After selling assets and dissipating the proceeds, governments no longer had access to the stream of earnings that had previously flowed from publicly-owned government business enterprises. Because the assets were underpriced, even using sale proceeds to repay debt did not generate interest savings sufficient to offset the loss of income" [Spoehr *et al.*, 2002, p. 11]. "Economically, the only effect was an increase in costs arising both from the additional complexity of the final transactions and the higher rates of return demanded by private equity investors." (p. 13).

#### **4. Conclusie**

Het unanieme positieve oordeel over de 'meerwaarde' van de PPS-projecten in Nederland door de rijksoverheid en de Adviescommissie Private Financiering Infrastructuur bevestigt het huidige overheidsbeleid voor terugtrekking van de staat als financier en beheerder van de transportinfrastructuur. De Adviescommissie citeert ter onderbouwing de stelling uit een studie van A. Andersen & Enterprise LSE in 2000 PPS-projecten "komen uit op een gemiddelde kostenbesparingen van tien tot twintig procent" [Commissie, 2008, p. 34] zonder zorgvuldige toetsing. Echter is de genoemde bron A. Anderson<sup>1</sup> niet

---

<sup>1</sup> A. Andersen was management consultant en auditor van het bedrijf Enron; beide zijn in Texas aangeklaagd voor oplichting van \$ 1,2 miljard schulden, <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/enron/usandersen030702ind.html>

betrouwbaar gezien haar rol in de opkomst en ondergang van het failliet gegaan energieconcern Enron. De andere in het rapport van de Adviescommissie geciteerde bronnen zijn achterhaald en representeren neoliberale opvattingen in de economische wetenschappen, terwijl kritische publicaties over gebleken tekortkomingen van PFI/PPP-projecten in Engeland en Australië achterwege zijn gelaten.

De daadwerkelijke kosten van PPS-projecten in Nederland zijn nog niet volledig geboekt en de baten dienen grotendeels eerst nog gerealiseerd te worden. De stelling dat de "gerealiseerde projecten in de praktijk inderdaad een significante meerwaarde opleveren over de hele levensduur" (p. 7) is niet correct omdat de contractperiodes van meestal twintig à dertig jaar nog niet zijn afgelopen en de oordelen vooral op subjectieve aannames over de verwachte opbrengsten en geschatte netto contante waardes berusten. Dergelijke ongenueanceerde uitspraken over de effecten van PPS geven in feite wensbeelden van de auteurs weer en bevorderen de illusie dat privatisering bijna vanzelf leidt tot efficiëntere aanleg en onderhoud van (spoor)wegen.

De rijksoverheid en de Adviescommissie durven niet in het openbaar te zeggen dat PPS-projecten voor private investeerders alleen interessant zijn als de contracten een kans op 'aantrekkelijke' winst laten verwachten. De inkomsten uit gebruiksvergoeding van de infrastructuur dienen niet alleen de significant hogere kosten voor transactie en voor leningen door private investeerders t.o.v. leningen door de overheid te betalen, maar ook de verwachte winst op het eigen kapitaal.

Dit is voor spoorwegen zonder publieke subsidie onmogelijk zoals de Adviescommissie te recht (alleen in de bijlage) constateert. Private financiering voor nieuwe wegen kan bij uitzondering rendabel zijn zoals in geval van monopolistische wegverbindingen, bruggen of tunnels met een hoge verkeersintensiteit. In andere gevallen is gedeeltelijke financiering door de overheid noodzakelijk in de vorm van subsidie of gegarandeerde lening met een lage rentevoet. Private investeerders proberen tijdens de contractonderhandelingen vanzelfsprekend een zo hoog mogelijke financieringsbijdrage van de overheid te verkrijgen.

De veronderstelde efficiëntieverhoging van PPS t.o.v. conventionele publieke financiering en projectmanagement door de overheid alleen kan de inherente meerkosten van PPS in tegenstelling tot de bewering van de Adviescommissie niet compenseren. De invoering en/of verhoging van gebruiksheffing en (in)directe subsidie uit overheidsmiddelen zijn noodzakelijke voorwaarden voor de rentabiliteit. Brede kostenneutrale invoering van PPS zonder publieke bijfinanciering is echter in strijd met het uitgangspunt van het huidige regeringsbeleid voor de invoering van kilometerheffing ('geen verhoging van de gemiddelde variabele autokosten'). De automobilisten zullen in de toekomst - ook na de geplande vervanging van de motorrijtuigbelasting - voor het gebruik van nieuwe respectievelijk capaciteitsverhoging van bestaande wegen duidelijk meer moeten betalen als het beheer van (nieuwe) wegen wordt overgedragen aan private bedrijven, tenzij de overheden de budgetten voor het beheer en onderhoud en subsidiëren PPS-contracten verhogen door belastingsmiddelen.

Gedegen projectanalyses van de daadwerkelijke transactiekosten en berekeningen van de PPC/PSC-waarde voor PPS-contracten ontbreken of zijn niet openbaar i.v.m. de

bescherming van commerciële belangen. Het gebrek aan transparantie t.a.v. relevante projectinformatie, programma van eisen en contractvorming belemmert competitie in de infrastructuurmarkt en bevordert de asymmetrie van kosten, baten en risico's tussen publieke en private partijen. Het traditionele overheidsmonopolie voor de ontwikkeling en het beheer van openbare infrastructuur wordt vervangen door een tijdelijk privaat monopolie met buitengewoon hoog winsttoegmerk (>15% per jaar). Daardoor raken maatschappelijke belangen ondergeschikt aan het belang van private aandeelhouders.

De behoefte aan extra financieringsbronnen is voor de overheid aanleiding haar verantwoordelijkheid willens en wetens over te dragen aan private partijen (aannemers, leveranciers, ingenieursbureaus, banken). De aandeelhouders van PPS-consortia zullen binnen vijf à tien jaar hun investering willen terugverdienen en in de resterende contractperiode proberen de winst te verhogen door minimalisering van de kosten voor beheer en onderhoud. De 'samenwerking' tussen publiek en privaat zou op termijn zeer onvoordelig kunnen uitpakken voor belastingbetalers, weggebruikers en reizigers. De Commissie Private Financiering van Infrastructuur heeft met haar advies vooral de commerciële belangen van shareholders en bedrijven voor ontwikkeling, aanleg en beheer van transportinfrastructuur gediend en helaas de sociale belangen van de maatschappij ondergewaardeerd.

## Literatuur

Aberle, G. *et al.* (2005), 'Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur', *Internationales Verkehrswesen* 57 (7+8), 303-310

Alfen, H.W. (2000) 'Privatwirtschaftliche Modelle für eine bedarfsgerechte Straßeninfrastruktur', *Internationales Verkehrswesen*, 52 (4), pp. 148-154

Böttger, C. (2007), Insolvenz des Londoner PPP-Betreibers „Metronet“ – warum?, *PPP Infrastructure* 3+4, 12-14

Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008), 'Op de goede weg en het juiste spoor', mei

[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Op%20de%20goede%20weg%20en%20het%20juiste%20spoor\\_tcm195-222492.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Op%20de%20goede%20weg%20en%20het%20juiste%20spoor_tcm195-222492.pdf)

National Audit Office NAO (2004), 'London Underground PPP: Were they good deals?', ordered by the House of Commons, Stationery Office: London

De breedste snelweg van Nederland (2007), *Technisch Weekblad*, special Infrastructuur, 17 november

Deloitte (2003), Evaluatie PPS-A59, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/a59/evaluatie-pps-a59-december-2003.pdf>

ECORYS Nederland BV (2006), 'KBA Openbaar Vervoer-alternatieven Zuiderzeelijn, Rotterdam

Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. (2001), 'Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising', *Journal of Political Economy*, 109 (5), 993-1020

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M.K., Buhl, S.L. (2003), How common and how large are costs overruns in transport infrastructure projects?, *Transport Reviews*, 23 (1), 71-88

Glaister, S. (1999), Past Abuses and Future Uses of Private Finance and Public Private Partnerships in Transport, *Public Money & Management*, July-September, 29-36

Haase, R. (2005), 'Verkehrsinfrastruktur in Deutschland und ihre Finanzierung – Verkehrsbeherrschung durch nutzerfinanzierte Verkehrswege', in: Stopka, U. & Pällmann, W. (ed.), Für eine neue deutsche Verkehrspolitik. Mobilität braucht Kommunikation, Hamburg: Deutscher Verkehrs-Verlag, 161-172

Hansen, I.A. (2007), 'Critical Design Review Superbus: veiligheid, capaciteit en vervoerwaarde onder de loep', *CVS*, 22-23 november, Antwerpen

Hansen, I.A. (2006), 'Valkuilen voor de Superbus', *CVS*, deel 2, 23/24 november, Amsterdam

Hentrich, S. (2006), Umwelt- und marktorientierte Fernstraßenentwicklung in Deutschland, *Internationales Verkehrswesen*, 58 (4), 146-150

Hodge, G., Greve, C. (2005), 'The Challenge of Public Private Partnerships. Learning from International Experience, Cheltenham: Edward Elgar

LREHC Infraproject Services (2006), Resultaat audit 'Uitwerkingsniveau projectalternatief t.b.v. Structuurvisie Zuiderzeelijn', 7 april 2006, Rotterdam

Koppenjan, J., Leijten, M. (2006), How to sell a Railway: Lessons on the privatization of Three Dutch Railway Projects, *EJTIR*, 7 (3), 201-222

Metronet, <http://en.wikipedia.org/wiki/Metronet>, 18-08-2008

Miller, J.B. (2000), 'Principles of Public and Private Infrastructure Delivery', Kluwer Academic Publishers: Boston, USA, 171 pp.

Ministerie van Financiën (2002), Handleiding Publiek Private Comparator, januari, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/ppc-psc/handleiding-ppc.pdf>

Ministerie van Financiën *et al.* (2008), Publiek private samenwerking: samen werken aan meerwaarde: voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), PPS-projecten, [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/kaartPPSprojecten\\_tcm195-100206.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/kaartPPSprojecten_tcm195-100206.pdf)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zonder datum), DBFM-N31 Tussentijdse procesevaluatie realisatiefase, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/n31/rapport-evaluatie-n31-febr-2007.pdf>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), Brief aan de voorzitter van Platform PMZ, 25 september

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007a), Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 13 februari 2007

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007b), Overheid en markt op weg naar nieuwe aanpak infrastructuur, 28 november  
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/overheidenmarktopwegnaarnieuweaanpakinfra.aspx>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), Voortgangsrapport 22 Hogesnelheidslijn-Zuid, maart 2008

National Audit Office NAO (2004), 'London Underground PPP: Were they good deals?', ordered by the House of Commons, Stationery Office: London

NRC, 'Snelle trein, laag tempo', 21 juni 2007

Pirie, M. (1988), 'Privatization: Theory, Practice and Choice', Aldershot

Projectdirectie PMZ (2007), Intentieverklaring Mainportcorridor Zuid, 6 november, Rotterdam

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P. (2006) 'Highway Robbery? A Financial Analysis of Design, Build, Finance and Operate (DBFO) in UK Roads', *Transport Reviews*, 26 (3), 257-274

Spoehr, J., Whitfield, D., Sheil, C., Quiggin, J., Davidson, K. (2002), *Partnerships Privatisation and the Public Interest*, University of Adelaide

Technisch Weekblad, Special Infrastructuur, 'De breedste snelweg van Nederland', 17 november 2007

Technisch Weekblad, 'Financiering Coentunnel rond', 21 juni 2008-08-15

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004), 'Onderzoek naar infrastructuurprojecten', Kamerstuk 29283, Nr. 6

Vleugel, J., Baggen, J. (2007), 'Spoorwegbeveiliging op HSL-Zuid en HSL 4: een grensgeval?!', *CVS*, 22/23 november, Antwerpen

Zuidas Amsterdam Company (2008), Zuidas,  
<http://www.thinkdeep.nl/documents/Presentations/Brinkman%20ppt.pdf>