

‘Een absolute stroomversnel

Commissie-Ruding zet nieuwe lijnen uit voor hoge

Agnes Koerts, Derk van der Laan Adviseurs en journalisten

“Er moet een absolute stroomversnelling komen in PPS-contracten” zegt Onno Ruding, voorzitter van de door minister Eurlings ingestelde Commissie Private Financiering van Infrastructuur. In juni ontvingen Eurlings en zijn collega Bos het advies. Dit najaar volgt een kabinetsstandpunt en de visie van de Tweede Kamer. Een interview.

De eensgezinde reactie van de ministers Bos (Financiën) en Eurlings (Verkeer & Waterstaat) bij ontvangst van zijn advies over PPS-contracten in infrastructuur stemt hem optimistisch. “De sfeer rond publiek-private contracten is verbeterd. Sinds de Algemene Rekenkamer de contracten van eind jaren 80 voor de Wijkertunnel en de tunnel onder de Noord afkraakte is er veel gebeurd. En de reacties van de twee ministers waren flink positief. Dat geeft me hoop voor het vervolg binnen het kabinet en in Den Haag. Maar ook de lagere overheden zullen zeer positief reageren. Zij worden veel meer in het daglicht gesteld dan voorheen.”

Aldus mr. H.O.C.R. Ruding, oud-minister van Financiën, oud-topman van Citicorp Bank in New York en de huidige president-commissaris van de Bank Nederlandse Gemeenten. In november 2007 installeerde Eurlings hem als voorzitter van een adviescommissie die suggesties moest doen om financiering van infrastructuur in Nederland te versoepelen. Onno Ruding schreef het advies samen met Wim Derksen, Herman Hazewinkel, Cees Maas, Ed Nijpels, Hugo Priemus en Corien Wortmann-Kool. In juni ver-

scheen hun rapport ‘Op de goede weg en het juiste spoor’.

“Wij doen een oproep aan de twee ministers om de fakkel van ons over te nemen. Het gaat om de aanpak, de psychologie bij de rijksoverheid, en dan heb ik het meer over Rijkswaterstaat dan over Financiën. Want Rijkswaterstaat doet projecten. Daar zie je dat de ambtelijke top een draai aan het nemen is, die we moeten toejuichen. Maar lager in de organisatie, op de werkvloer bij de verschillende directies in de regio, daar dringt de nieuwe lijn nog niet door. Dáár moet het verbeteren. Want in Den Haag kun je wel mooie dingen zeggen, het moet in het land gebeuren. Ons advies is een oproep, gericht tot Rijkswaterstaat. Ja, meer nog betreft het wegen dan het spoor, want daar staan geen volgende hogesnelheidslijnen op stapel. Wij moedigen Rijkswaterstaat en ProRail aan, energiek voort te zetten waaraan ze zijn begonnen. En op alle niveaus een meer positieve houding aan te nemen jegens privaat-publieke samenwerking.”

Een andere aanmoediging gaat naar het ministerie van Financiën: “Pas de begrotingsregels soepeler toe, zodat lagere overheden beter kunnen vóórfinancieren. Zie bijvoorbeeld het succes van



ling in PPS is nodig'

kwaliteit en lagere prijs van infrastructuur



de A59 bij Den Bosch. Daar is de weg gebouwd door een aannemerscombinatie die ook jarenlang het onderhoud doet. Private sector, provincie en betrokken gemeenten zorgden voor voorfinanciering. Het werkt. Dat bewijst dat de rijksoverheid veel vaker hiervoor groen licht moet geven.”

Goede voorbeelden

Goede voorbeelden helpen enorm, zegt Ruding, en hij maakt aan de hand van minister Bos een zijspiongetje naar de geleerde lessen rondom de PPS-aanpak van de renovatie van het ministeriegebouw van Financiën in Den Haag. “Bos zei op onze persconferentie dat de verbouwing van het gebouw een mentaliteitsverandering teweeg heeft gebracht. Bij de Rijksgebouwendienst en bij Financiën. Het project wordt voortijdig opgeleverd en goedkoper dan begroot.” Ruding constateert: “*Success breeds success*”.

Het advies gaat alleen over infrastructuur, maar Ruding hoopt dat de Rijksgebouwendienst er ook verder door geïnspireerd raakt. Die dienst was lang minder ver in het werken met PPS-contracten dan Rijkswaterstaat, ziet hij. “Maar die

Ruding constateert:

“Success breeds success”

achterstand is ingehaald, en dat juich ik toe, als staatsburger. Juist in 2008 is een groot aantal projecten van de RGD afgerond. Onze commissie had niet tot taak om naar gebouwen te kijken; wij oordelen alleen over infrastructuur. Daar zien we dat PPS-contracten leiden tot snellere realisatie, lagere kosten, hogere kwaliteit”.

Betere contracten

Het rijk zou zijn instrumentarium bij het selecteren van privaat te financieren projecten moeten aanscherpen, door onder andere de geldende benedengrens van € 112,5 miljoen te halveren, en de transparantie van de uitkomsten te vergroten. De commissie ziet kostenbesparing na bijvoorbeeld standaardisering van contracten, van aanbestedingsdocumenten, aanpassing van de aanbestedingsprocedure. In die contracten moet tevens goed worden gekeken naar de plek waar de risico's komen te liggen: de partner die een bepaald risico het best kan dragen, moet dat ook gaan doen. En de onderlinge verdeling moet scherp in het contract zijn vastgelegd. Voorbeeld: de aannemer kan niet het risico dragen van trage goedkeuringsprocedures, of dat bijvoorbeeld een beoogd tracé wordt afgekeurd. Maar wel het juist onderheien van een brugdeel. Wanneer in de looptijd het overheidsbeleid onvoorzien verandert, krijgt de private partij volledig schade vergoed. PPS zou vaker moeten worden toegepast bij het realiseren van publiek bekostigde weg- en spoorinfrastructuur op basis van het al bestaande model van Design Build Finance Maintain (DBFM): een private combinatie zorgt daarbij voor zowel de financiering, ontwerp, bouw als het onderhoud gedurende een lange periode. Wel beveelt de commissie aan een nieuwe DBFM-variant te bedenken die combinaties mogelijk maakt van infrastructuur plus gebieds- of knooppuntontwikkeling.

“Het wantrouwen dat vaak heerst jegens de PPS-contracten kun je deels wegnemen door ze goed te formuleren” zegt Ruding. “De inhoud van het contract is extra van belang bij de keuze voor kwaliteit en niet voor de laagste prijs van de private partners. Wanneer het bijvoorbeeld gaat over onderhoud, wat eigenlijk veel belangrijker is dan de bouw zelf, kan je vastleggen wat de fre-

quentie en de inhoud van dat onderhoud voorstelt. Dan kan de concurrent zien waarom de ander is uitgekozen. Het zit ook in de risicoverdeling: aannemer A wil bepaalde risico's nemen en daar een prijs voor vragen, waar aannemer B dat liever niet wil. PPS is dikwijls fout gegaan omdat deze risico's niet goed zijn neergelegd bij partijen.”

Méer gemeente of provincie

Ruding denkt dat er veel meer aandacht kan zijn voor de positie van lagere overheden: gemeenten en provincies. Zijn contacten met VNG en IPO stemmen hem optimistisch: “Zij zijn zeer actief geïnteresseerd in onze adviezen”, zegt hij. Lagere overheden moeten meer invloed krijgen op de keus van projecten die in het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) komen, via politieke besluiten maar ook via de weg van het geld.

Wanneer zij en de private sector flink financieel willen bijdragen aan een plan, dan verdient zo'n voorstel eerder een plek in het meerjarenplan te krijgen. Het rapport: “Hoe meer bekostiging kan worden gemobiliseerd van andere partijen dan het rijk (bijvoorbeeld decentrale overheden en private partijen) des te hoger de prioriteit van het project. Hiermee wordt het belang gemarkeerd dat decentrale overheden en/of de private sector aan het project hechten”. Maar, zegt het advies met nadruk: uiteindelijk beslissen regering en parlement in een politiek besluit over de prioriteitstelling in het MIRT.

Er zijn voor de lagere overheden nog extra stimulanzen mogelijk om PPS toe te passen, bijvoorbeeld via voorfinanciering van projecten in het MIRT.

Ruding zegt dat een plaats binnen het MIRT cruciaal is voor een project: “Er moet een basis liggen aan financiën vanuit het MIRT. Heb je dat niet, en wil je het rendement krijgen via tolheffing, dan leidt dat tot astronomische bedragen aan tol. En daarmee is het plan nauwelijks te verwezenlijken”.

“In goed Nederlands zeggen we dan dat voor de private partijen de business case niet sluit. Heel duidelijk zie je dat bij het Project Mainportcor-



ridor Zuid (PMZ), de A4 naar Antwerpen, waaraan we apart kort aandacht schenken”. Een aantal consortia, met binnen- en buitenlandse bedrijven deed eerder een marktverkenning hoe deze corridor tussen Rotterdam en Antwerpen in de toekomst filearm kan worden, met name voor het vrachtverkeer. En waarbij het gebied er ook landschappelijk en uit oogpunt van milieu en leefbaarheid op vooruitgaat. Dus niet alleen de aanleg van een deel van de A4 (tussen Beneluxplein en Klaaswaal) maar ook het organiseren van het verkeersmanagement op de corridor en, bijvoorbeeld, andere voorzieningen zoals bedrijventerreinen, woningbouw of extra nieuwe natuur in de regio. De publieke ambities kunnen gedeeltelijk privaat worden gefinancierd, zo luidt een belangrijke conclusie die vrijwel alle deelnemende consortia trekken, mits straks het uitvoerende consortium tol mag heffen in het hele gebied. Daarnaast is ook publiek geld nodig om de zogenaamde onrendabele top, zestig procent van de investeringskosten, rond te kunnen krijgen.

Het kabinetsplan ‘Anders betalen voor mobiliteit’ krijgt steun van de commissie, maar het beperkt de mogelijkheden tot tolheffing. Conclusie: eigenlijk kun je alleen tol heffen waar een specifieke nieuwe verbinding (brug, tunnel, dubbeldeks snelweg) in de betreffende regio een ernstig knelpunt opheft. Bovendien kan dat alleen tijdelijk, want anders wekt tol de suggestie dat autorijden in doorsnee toch duurder wordt. Terwijl de regering belooft dat kilometer beprijzen gemiddeld niet tot kostenverhoging mag leiden.

Regionaal PPS-fonds

Een Regionaal PPS-fonds ten behoeve van decentrale overheden kan helpen om infrastructuurprojecten te realiseren. Door kleinere projecten te bundelen, verlagen de transactiekosten. De voordelen van projectfinanciering worden zo haalbaar. “De Bank Nederlandse Gemeenten kan hierbij wellicht een coördinerende of adviseerende rol spelen”, aldus het rapport. Ruding, ter toelichting: “Wij hebben de BNG expliciet genoemd, gezien haar activiteiten bij lagere overheden en semi-overheidsinstanties en project-

N31 Friesland officieel geopend

Onlangs is in Friesland, vier maanden eerder dan gepland, de N31 officieel geopend door Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat. Dit stuk rijksweg tussen Drachten en Leeuwarden (Nijega) stond bekend als druk en gevaarlijk en daarom is de weg verdubbeld tot een autoweg met 2x2 rijstroken. De BNG treedt op als één van de financiers. Bij dit project is door de opdrachtgever gekozen voor een zogenaamde PPS-constructie om de samenwerking tussen overheid en markt te verbreden en om de beste prijs/kwaliteitsverhouding te bewerkstelligen. Binnen de PPS-mogelijkheden is gekozen voor een DBFM-contract. DBFM staat voor Design, Build, Finance and Maintenance oftewel Ontwerp, Bouw, Financiering en Onderhoud. In tegenstelling tot een traditioneel contract waar alleen de bouw en het ontwerp uitbesteed worden, wordt bij een DBFM-contract meer uitbesteed, dus ook de financiering en het beheer & onderhoud. Het consortium heeft voor de financiering van het project onder andere de BNG aangetrokken. De BNG is verantwoordelijk voor de gehele financiering tijdens de onderhoudsfase. De start van het project was in maart 2004; de onderhoudsfase eindigt in 2022.

financiering. Dat betekent dat ze bijna van nature een rol kan spelen, een leidende rol. Ook aan de financieringskant, want de bedragen zijn per project niet zo groot en daarvoor heb je niet altijd een consortium nodig. Hoewel ik altijd toejuich als er groot aanbod aan geld is, dat maakt het goedkoper. Pensioenfondsen, ook mogelijke financiers, hebben geen apparaat voor dit soort management. De BNG zou een centrale rol kunnen spelen.”

Institutionele beleggers kunnen nauwer worden betrokken bij de financiering van infrastructuur door het ontwikkelen van nieuwe modellen. Concepten, gericht op fondsen die lang vreemd vermogen verschaffen voor een cluster van een aantal PPS-projecten. Ruding spoort aan: “Verkeer & Waterstaat en Financiën moeten nu initiatief nemen en met de pensioenfondsen aan tafel gaan zitten om het beste model te kiezen.”

Wantrouwen

In vergelijking met landen als Duitsland, Groot-Brittannië en Italië, aldus het rapport, ligt Nederland achter met PPS. Ruding schetst het klimaat in Nederland de afgelopen twintig jaar, met in zijn ogen vooral teleurstellende ervaringen: “Remmend hebben gewerkt de problemen rond fraude in de wegenbouw. Dan het uiterst negatief advies van de Rekenkamer over de contracten van eind jaren tachtig, met verkeerd gelegde verhoudingen tussen overheids- en privaats-initiatief. En kijk eens naar de politiek. In het Verenigd Koninkrijk zetten de Conservatives publiek-private samenwerking op de kaart, en Labour heeft het daarna ten volle onderschreven. Dat geeft zekerheid en steun. Wij kregen ministers die er niet zo goed inzaten, ambtenaren kijken daarnaar en dan zakken de bedoelingen weg”.

Alle kennis in Nederland over PPS zou beter centraal gebundeld en verspreid kunnen worden, vrij toegankelijk voor lagere overheden en iedereen, aldus Ruding. “Het Kenniscentrum PPS dat jarenlang actief was vanuit het Ministerie van Financiën, is opgesplitst, met het idee dat de kinderen nu maar zelf moeten leren lopen. Wij vinden dat je toch bij één adres moet terechtkun-

nen. Laat de rijksoverheid zijn mentaliteit veranderen en openstaan voor samenwerking met provincies en gemeenten. Gratis je kennis delen. En géén *fee* vragen”.

Gaat Onno Ruding zelf als ambassadeur deze oproep verder uitdragen? Zoals Paul Nouwen dat achter de schermen doet met zijn pleidooi voor kilometerbeprijzing? Hij lacht: “O, nee, ik zie absoluut geen enkele rol voor mezelf. De Kamer is aan zet om samen met de minister knopen door te hakken. Het is ook niet nodig. In het rapport staat per onderwerp duidelijk aangegeven wie wat moet trekken.”

