

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
7 juli 2004	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HW/UPPS 2004/5862	-
Onderwerp	
Kaderbrief PPS en Innovatief Aanbesteden, Reactie moties 7 (min. EZ), 38 (PPS) en 57 (een-loket)	

Geachte voorzitter,

Aanleiding

Op 21 oktober 2003 hebt u in het kader van de begrotingsbehandeling van Economische Zaken de motie Ten Hoopen c.s. (29200 XIII, nr.7) aanvaard, op 18 november 2003 in het kader van de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat de motie Hofstra c.s. (29200 XII, nr.38) en op 18 december de motie Verdaas (29 200 XII, nr.57).

Ik zal deze moties, mede namens mijn collega's van Economische Zaken, VROM en Financiën, beantwoorden conform de afspraken die wij onderling gemaakt hebben over de verdere integrale toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden bij de uitvoering van rijksbeleid. De inhoud van deze brief kan beschouwd worden als de opmaat voor de wijze waarop in de nu over enkele maanden uit te brengen Nota Mobiliteit uitgangspunten zullen worden geformuleerd voor het optimaal betrekken van de markt bij de uitvoering van deze nota.

Deze brief heeft tevens een relatie met het door VNO/NCW onlangs opgestelde Memorandum Mobiliteit, waarover uw kamer ook vragen heeft gesteld. Die zal ik samen met de minister van Financiën afzonderlijk beantwoorden.

De volgende onderwerpen komen hierna successievelijk aan de orde:

1. De nadrukkelijke ambitie om de markt structureel eerder en intensiever bij de uitvoering van het V&W-beleid te betrekken.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

2. De interdepartementale afstemming die enige tijd geleden heeft plaatsgevonden over een integrale aanpak van PPS en Innovatief Aanbesteden en de afspraken die naar aanleiding daarvan met VNO/NCW zijn gemaakt.
3. Toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden in ontwikkelingsperspectief.
4. Publiek/publieke en publiek-private samenwerking bevorderen een optimale uitvoering van de Nota Mobiliteit.
5. Beantwoording moties.

1. De nadrukkelijke ambitie om de markt structureel eerder en intensiever bij de uitvoering van het V&W-beleid te betrekken

De intentie van de aangenomen moties is om meer gebruik te maken van PPS bij de uitvoering van infrastructuurtaken en om ter concretisering daarvan een aantal projecten aan te wijzen.

Ik heb de overtuiging dat we meer uit de markt kunnen en moeten halen dan tot op heden is geschied. De volgende overwegingen spelen hierbij mede een rol:

- de bouwenquête noopt mede tot het bevorderen van het concurrerend vermogen van de markt in het algemeen en het groter maken van het onderscheidend vermogen van marktpartijen onderling in het bijzonder;
- de overheidsmiddelen zijn schaars, de kosten van infrastructuuroplossingen blijven stijgen als gevolg van de toenemende ruimtelijke inpassingproblemen en de mobiliteit blijft groeien.

Om onder deze omstandigheden een zo groot mogelijke beleidsoutput te kunnen genereren heeft V&W alle belang bij een goed georganiseerde betrokkenheid van de markt. Dit betekent een omslag van ad hoc keuzes ten aanzien van PPS en Innovatief Aanbesteden naar een meer gecoördineerde inkoopstrategie waartoe in het Ondernemingsplan van RWS al een belangrijke aanzet voor de eerstkomende jaren is gegeven. Daarmee wordt de markt een beter perspectief op continuïteit geboden, hetgeen ook meer houvast biedt om te investeren in kwaliteitsverbetering (organisatorisch en productmatig). Doel is dus om vanuit de beschikbare middelen een maximale maatschappelijke "waar" te realiseren en tegelijk een gezond bedrijfsleven te bevorderen. Dat stelt eisen aan de aard en omvang waarmee projecten en diensten in de markt gezet worden. De in ontwikkeling zijnde Inkoopstrategie van V&W/RWS biedt hiervoor de kaders en uitgangspunten (zie ook punt 3).

2. De interdepartementale afstemming die heeft plaatsgevonden over een integrale aanpak van PPS en Innovatief Aanbesteden en de afspraken die naar aanleiding daarvan met VNO/NCW zijn gemaakt

De doelstellingen van het kabinet inzake de "Andere Overheid", de vraag van de markt om meer ruimte te bieden voor het benutten van de eigen creativiteit, de eigen wens van V&W om de beleidsoutput te vergroten en het concurrerend vermogen van de markt te versterken zijn voor mij aanleiding geweest om samen met de ministers van Economische Zaken, VROM en Financiën de al lopende initiatieven inzake PPS en Innovatief Aanbesteden te inventariseren en daarnaast te komen tot een meer

structurele toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden op het gebied van infrastructuur.

Wij hebben hierover vervolgens van gedachten gewisseld met VNO/NCW. Een gezamenlijke Taskforce PPS/Infrastructuur onder leiding van de SG van V&W is inmiddels bezig de belemmeringen en problemen te inventariseren die er nog zijn om de beoogde integrale toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden beter mogelijk te maken. Vervolgens zal deze Taskforce aanbevelingen doen voor het creëren van betere voorwaarden voor een verdergaande inschakeling van de markt bij de uitvoering van het beleid van de betrokken departementen en in het bijzonder van V&W.

Ik zal hieronder de beleidslijn schetsen, die door de genoemde ministers wordt gedeeld.

3. Toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden in ontwikkelingsperspectief: keuzes voor de korte en wat langere termijn

Bij een effectieve inschakeling van de markt passen innovatieve contracten die goed toegesneden zijn op de aard en omvang van het te realiseren product of de te leveren dienst. Daarom wordt gekozen voor een gecombineerde aanpak van PPS en Innovatief Aanbesteden. In de toepassing daarvan wordt waar mogelijk tevens gestreefd naar standaardisaties om de transactiekosten zoveel mogelijk te doen beperken.

Voor een duidelijke inschakeling van de markt is het daarnaast van belang om als V&W/RWS de eigen kerntaken met betrekking tot infrastructuur vast te stellen. In het Ondernemingsplan RWS zijn tegen deze achtergrond voor de eerstkomende jaren de volgende keuzes gemaakt (korte termijn programma).

1. Keuze kerntaken versus inschakeling markt:

- verkeersmanagement- en beheertaken voor de hoofdinfrastructuur bij RWS;
- infraprovidertaken voor de hoofdinfrastructuur zoveel mogelijk door de markt laten doen, met waarborging van zowel een samenhangend netwerkmanagement (geen ondoelmatige publieke en private versnippering van en op het net) als de verantwoordingsplichten als publieke opdrachtgever.

2. Basispakket Innovatief Aanbesteden en PPS:

Ten aanzien van de infraprovidertaken worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- alle dagelijks (vast) onderhoud in standaard integrale meerjarige functioneel gespecificeerde (grote) prestatiecontracten (2004/2005);
- alle variabel onderhoud en overige kleine investeringswerken in E&C-contracten (Engineering & Construct) (2007/2008);
- alle grotere reguliere investeringsprojecten in beginsel via D&B-contracten (Design & Build) (2007/2008). Alle grote investeringsprojecten krijgen in de fase van verkenning en planstudie een marktscan om de beste wijze van marktinschakeling (PPS of Innovatief Aanbesteden) en het beste moment daarvoor vast te stellen;
- voor grote "stand alone" projecten zullen de mogelijkheden voor een PPS-aanpak maximaal worden benut;

- de PPS-mogelijkheden bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten maximaal benutten voor kwalitatief goede plannen en een evenwichtige kostenverdeling over alle betrokken publieke en private partners;
- verkenning van de mogelijkheden van publiek-private ontwikkelingsconcepten op corridorniveau voor het indiceren van PPS-potenties in vroege ontwikkelingsfasen. In dit verband is als voorbeeld te noemen dat een onderzoeksvoorstel voor de A4/A15-corridor (Maasvlakte-Rotterdam-Antwerpen) bij de EU is ingediend voor TEN-subsidiëring.

In het eerder genoemde overleg met mijn collega's van Economische Zaken, VROM en Financiën en met VNO/NCW zijn verder nog de volgende afspraken gemaakt:

- de beleidskeuzes met betrekking tot PPS en Innovatief Aanbesteden zullen worden vastgelegd in de Nota Mobiliteit en hun concrete vertaling krijgen in de MIT/SNIP-procedures door een vroegtijdige verkenning van de beste mogelijkheden voor die optimale marktinschakeling (verkeert in afrondende fase). Ter ondersteuning daarvan zal mede het beschikbare PPC-instrumentarium (Public Private Comparator) gaan dienen. Dit zal vanaf 2005 worden geïmplementeerd;
- er zullen op deze werkwijze afgestemde aanbestedingsprocedures worden ontwikkeld, zoveel mogelijk geüniformeerd ter beperking van de transactiekosten en waar nodig geïntegreerd met de Tracé/MER-procedure. De A2 Maastricht en de Zuiderzeelijn kunnen in dit kader als voorbeeldprojecten worden gezien;
- ondersteuning van de structurele verandering in de samenwerking met de markt zal verder ook geschieden door het professionaliseren van de opdrachtgeverfunctie aan rijkszijde, waarvoor binnen V&W ca. 2 jaar geleden al een daarop gericht veranderproces is gestart (P-OG 21). Onder de vlag van het nieuwe Ondernemingsplan RWS krijgt dat de komende jaren een krachtige voortzetting en verdere implementatie;
- V&W voert in samenwerking met de andere betrokken departementen op korte termijn een nadere analyse uit van de mogelijkheden en de voordelen van DBFM-contractering ten aanzien van de volgende projecten: A10 Tweede Coentunnel/Westrandweg, A4 Midden Delfland en A15 Maasvlakte-Rotterdam.

In de hiervoor aangegeven eerste fase is de verdergaande innovatieve samenwerking met de markt in hoofdzaak projectgericht. Voor de wat langere termijn is het zeker denkbaar dat een intensievere betrokkenheid van de markt een verandering van projectniveau naar netwerkniveau gaat inhouden, waarbij publiek-private samenwerking mogelijk meer vorm gaat krijgen op corridor- en stadsgewestelijk niveau. De publiek-private samenwerking kan zich dan meer en beter richten op integrale afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen en benodigde infrastructuraanleg, een betere verevening van kosten en opbrengsten, optimaal ruimtegebruik en kwalitatief betere ruimtelijke inpassing, regionale en/of routebeprijzingsmogelijkheden (bijvoorbeeld via tolheffing) en het directer koppelen daarbij van kwaliteit voor de gebruiker aan prijsniveau, nieuwe innovatieve vormen van mobiliteitsbeheersing en goed georganiseerde informatiediensten ten behoeve van de infrastructuurgebruiker, integreren van en gezamenlijk "vermarkten" van

aansluitende infrastructuurtaken van de verschillende overheden, etc. Bovendien kunnen corridor- of stadsgewestelijke concepten ertoe bijdragen dat binnen deze gebieden de afzonderlijke projectprocedures versneld naar besluitvorming worden geleid op basis van het aanwezige draagvlak voor het integrale ontwikkelingsconcept.

In dit ontwikkelingsperspectief is het van belang om bij de keuzes inzake toepassingen van PPS en Innovatief Aanbesteden voor de korte termijn rekening te houden met de doorontwikkelingsmogelijkheden naar langere termijn opties. In het verkennen van deze doorontwikkelingskaders passen de lopende pilot Mobiliteitsbeheersing Haaglanden als vervolg op de uitkomsten van het rapport van de cie. Luteijn en ook het op korte termijn te starten onderzoek naar publiek/private samenwerkingsmogelijkheden voor de corridor A4/A15 Maasvlakte-Rotterdam-Antwerpen waarvoor inmiddels bij de EU een subsidieaanvraag is ingediend voor cofinanciering vanuit TEN-fondsen. Doel van dit laatste onderzoek is het bezien van de mogelijkheden om via publieke/private samenwerking de integrale ontwikkeling van deze corridor te bespoedigen mede tegen de achtergrond van de realisatie van Tweede Maasvlakte de geformuleerde ruimtelijke ontwikkelingsambities in de Nota Ruimte (voor deze corridor) en het beperken van de kwetsbaarheid van de hoofdinfrastructuur in de relatie Rotterdam-Antwerpen e.v. (beschikbaarheid 2 parallelle hoofdassen). Daar waar dergelijke corridor-concepten een grensoverschrijdend karakter hebben bieden ze wellicht ook betere mogelijkheden op het aanspraak maken op medefinanciering vanuit TEN-fondsen. Voor dit project zijn tot en met 2010 nog geen middelen gereserveerd.

Op basis van de hiervoor geschetste beleidskeuzes is een lijst opgesteld van infrastructuurprojecten, waarvoor V&W kansrijke mogelijkheden ziet voor PPS en Innovatieve Aanbesteding. Deze lijst is als bijlage toegevoegd.

4. Publiek/publieke en publiek/private samenwerking bevorderen een optimale uitvoering van de Nota Mobiliteit

Degelijke publiek/publieke afspraken zijn in een groot aantal gevallen voorwaardelijk voor het kunnen aangaan van een publiek/private samenwerking in welke vorm dan ook. Vanwege de beperkte beschikbaarheid aan middelen dienen publiek/publieke afspraken er bovendien ook meer en beter op gericht te worden om tijdens de projectontwikkelingsfase tot een evenwichtiger kostenverdeling te komen, afgestemd op de belangen van betrokken projectpartners. De met publiek/publieke en publiek/private samenwerking te realiseren meerwaarde in de vorm van meer evenwichtige kostenverdelingen, efficiencyverbeteringen en inkomstenverwerving kan de uitvoering van de Nota Mobiliteit optimaliseren. Een dergelijke doelstelling zal mede richtinggevend zijn voor de mate en het tempo waarin de omschakeling naar een meer structurele toepassing van Innovatief Aanbesteden en PPS binnen de diverse beleidsvelden van V&W zal gaan plaatsvinden.

5. Beantwoording moties

In het licht van bovenstaande beleidslijnen kom ik tot de volgende reactie op de moties.

Motie 7 (ten Hoopen c.s., PPS-impuls voor economie)

Deze motie vraagt drie projecten te benoemen die op basis van PPS-financiering een nieuwe impuls kunnen geven aan de Nederlandse economie.

Ik wijs hiervoor op de Zuidas Amsterdam als onderdeel van de corridor Haarlemmermeer-Almere, de A2 Maastricht en mogelijk één of meer van de drie projecten waarvoor momenteel wordt onderzocht of DBFM-contractering meerwaarde heeft. De uitkomsten van dat onderzoek zijn op dit moment echter nog onzeker, maar komen successievelijk in het komende half jaar beschikbaar. Deze projecten zijn van grote betekenis voor de Nederlandse economie. Daarnaast worden op de lijst in de bijlage nog diverse andere kansrijke projecten genoemd.

Motie 38 (Hofstra c.s., PPS investeringsmaatschappij infrastructuur)

Aan het verzoek opgenomen in de motie om een actieplan PPS op te stellen wordt tegemoet gekomen door:

- de formulering van de hiervoor beschreven structurele beleidslijn voor het intensiveren van de toepassing van PPS en Innovatief Aanbesteden;
- de DBFM-analyse voor de projecten Tweede Coentunnel/Westrandweg, A4 Delft-Schiedam en A15 Maasvlakte-Rotterdam;
- de lijst met kansrijke projecten (bijlage).

Zoals blijkt uit de hiervoor beschreven strategie wordt niet gedacht aan het instellen van een PPS-fonds. Het gaat nu vooral om het maximaal benutten van de mogelijkheden ten aanzien van PPS en Innovatief Aanbesteden bij reeds in het MIT opgenomen projecten. Ik zie vanwege het toekomstige extra beslag op publieke middelen thans geen mogelijkheden voor een fonds en daaruit te financieren extra projecten. Dat betekent dat de inzet van PPS en Innovatief Aanbesteden zich onder de huidige omstandigheden voornamelijk zal richten op het bereiken van efficiencyverbeteringen, evenwichtiger kostenverdeling tussen belanghebbende partners en een kosten- en inkomstenverevening binnen integrale gebiedsontwikkeling. In dit verband verwijs ik ook naar de antwoorden van de minister van Financiën d.d. 7 mei jl. op vragen van de heer Hofstra over het besluit van Eurostat inzake de verwerking van PPS.

Motie 57 (Verdaas, één-loket-gedachte)

In deze motie wordt de regering verzocht om invulling te geven aan de één-loket-gedachte bij de financiering door het Rijk van infrastructuur.

In bredere zin beschouwd raken de bedoelingen van de motie ook heel direct aan de geïntegreerde werkwijze, die meer in het algemeen noodzakelijk is bij PPS-projecten en innovatieve contracten. De veelheid aan aspecten en belangen bij dergelijke projecten vereist een goed georganiseerde multidisciplinaire ontwikkeling, financiering, voorbereiding en uitvoering. In die zin worden de intenties van deze motie van harte ondersteund.

Het is echter niet nodig om in alle gevallen de vereiste samenwerking ook in vaste structuren achter één loket te formaliseren. De kwaliteit van een adequaat

projectmanagement moet voor de "normale" projecten voldoende borg kunnen staan voor een effectieve interdepartementale samenwerking. Voor de grotere projecten is het, vanwege de daarmee verbonden belangen, wel aan te bevelen om een dergelijke samenwerking projectgewijs te organiseren en met duidelijke verantwoordelijkheden te formaliseren onder een daartoe aan te wijzen coördinerend minister. Per project zal worden bepaald welk ministerie aanspreekpunt is en op welke wijze andere ministeries (financieel) betrokken zijn.

Met het bovenstaande heb ik u een schets gegeven van de wijze waarop ik in de komende jaren tot een verdergaande en meer innovatieve inschakeling van de markt wil komen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

Bijlage: (kansrijke) projecten PPS en Innovatief Aanbesteden

PPS-projecten gereed of in uitvoering

- *RW14 Sijtwende (Voorburg)*
- *A59 Rosmalen-Geffen*
- *N31 Leeuwarden-Drachten*
- *N11 Alphen a/d Rijn-Bodegraven*
- *HSL Zuid*

PPS-projecten in marktverkenning- en/of aanbestedingsprocedure

- *Zuiderzeelijn*

Prijsvraag voor een snelle hoogwaardige railverbinding Schiphol-Almere-Groningen. Publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking met als doel inzicht te verkrijgen in de financiële haalbaarheid van dit project.

- *A2 Maastricht*

Integrale gebiedsontwikkeling, waarbij de ombouw/ondertunneling van de passage A2 Maastricht gecombineerd wordt met de herontwikkeling van het omliggende gebied. Vroege marktbenadering op basis van een taakstellend budget. Parallelschakeling van tracéwet- en aanbestedingsprocedure en integrale besluitvormingsmomenten.

Verkenning/onderzoek PPS-mogelijkheden:

- *Ruimte voor de Rivier*

Doel is in de uitwerking van de PKB het "meedenken" van de markt al zoveel mogelijk te betrekken om de kansen voor interessante PPS-arrangementen in de realisatiefase zoveel mogelijk te vergroten en daarmee ook een beperking van de kosten te bereiken.

- *Corridor A15/A4: A15 Maasvlakte-Rotterdam-Antwerpen*

Ontwikkeling van een publiek-privaat ontwikkelingsconcept voor de gehele corridor. Achterliggende gedachte is een integrale ontwikkeling van deze corridor, waarbij alle mogelijke financieringsbronnen in beeld komen die een zo spoedig mogelijke realisatie van de ontbrekende schakels van de hoofdinfrastructuur kunnen bevorderen.

- *Corridor Amsterdam-Almere*

De ruimtelijke opgaven in dit gebied bieden in potentie goede kansen om tot interessante publiek-private arrangementen te komen op het gebied van aanleg en exploitatie van infrastructuur en het verevenen van opbrengsten uit gebiedsontwikkeling met de kosten van de in dat kader te realiseren ontsluitende infrastructuur.

- *Corridor A27 Utrecht-Breda*

In het kader van de Tracé/Mer-studie zal ook de variant Hogesnelweg-verbinding op PPS-mogelijkheden worden onderzocht.

Grote projecten:

- *Maasvlakte*

Uitwerking van de overeenkomst Rijk/Havenbedrijf en via deze overeenkomst bevorderen dat de voorbereiding en uitvoering van dit grote project zo innovatief mogelijk in de markt wordt gezet.

- *Zuidas*

Rijk en Amsterdam streven naar een gezamenlijk bedrijf voor de integrale ontwikkeling van de Zuidas, inclusief hoofdinfrastructuur. Ondernemingsplan moet een sluitende businesscase bevatten en maatregelen voor risicobeheersing.

- *Grensmaas*

Groot project waarbinnen de kosten van rivierverruimende maatregelen in grote mate worden "verevend" vanuit de opbrengsten van de winning van grind en andere bouwgrondstoffen.

Interessante PPS- of innovatief aan te besteden aanlegprojecten:

- *2e Coentunnel/Westrandweg*

Vroege marktbenadering op basis van een taakstellend budget. Integratie van tracéwet- en aanbestedingsprocedure.

- *A4 Delft/Schiedam*

Vroege marktbenadering op basis van een taakstellend budget. Integratie van tracéwet - en aanbestedingsprocedure.

- *A4 Leiden-Leiderdorp-Burgerveen*

Zal naar verwachting in D&C-vorm met een taakstellend budget in de markt gezet worden. De bestuurlijke afspraken in het kader van de reconstructie van de traverse Leiden/Leiderdorp (W4) zijn een voorbeeld van effectieve en resultaatgerichte publieke samenwerking en gezamenlijke financiering (koppeling met integrale gebiedsontwikkeling).

Mobiliteitsbeheersing:

Verkenning mogelijke PPS-arrangementen op stadsgewestelijk niveau, mede op basis van de resultaten van de pilot Mobiliteitsmarkt Haaglanden.

Onderhoud:

- Mogelijke doorontwikkeling huidige prestatie- en E&C-contracten naar verder geïntegreerde concessiecontracten. Relatie met onderzoek naar publiek-private concepten op corridor- en stadsgewestelijk niveau.