



cutting through complexity™

(On)mogelijkheden voor meerwaardecreatie met contracten en financiering in het Deltaprogramma

Onderzoek naar alternatieve contractvormen
en financieringsalternatieven voor
investeringen in waterveiligheid

12 maart 2012

- **Introductie**
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

Met de inwerkingtreding van de Deltawet gaat ook het Deltafonds als begrotingsfonds van start.

Het Deltafonds wordt gevoed met bijdragen van het Ministerie van I&M en mogelijk ook met bijdragen van andere begrotingen van het Rijk en bijdragen van derden.

Tot 2020 is er geen vrije ruimte meer in het Deltafonds. Tot 2028 is er nog EUR 2,3 mrd niet vastgelegd.

De projecten in voorbereiding overstijgen al de nog niet concreet verplichte financiële ruimte.

De deltacommissaris onderzoekt mogelijkheden tot innovatieve contractvormen en het aantrekken van andere publieke en private middelen

Deltafonds

De Deltawet is per 1-1-2012 van kracht geworden. Dat betekent dat het in deze wet geregelde Deltafonds per 1-1-2013 van start gaat als begrotingsfonds. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de beheerder van dit fonds, dat dient ter bekostiging van de opgaven van het Deltaprogramma. Dat betekent dat uit het Deltafonds maatregelen en voorzieningen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden bekostigd.

In het Deltaprogramma worden de opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening integraal aangepakt. Ten behoeve van integrale besluitvorming en een doelmatiger uitvoering dan wel een uitvoering die leidt tot maatschappelijke meerwaarde is het Deltafonds opgericht. Daarnaast is een zogenaamd experimenteerartikel opgenomen waaruit doelen op andere beleidsterreinen, zoals gebiedsontwikkeling, natuur, milieu en economische ontwikkelingen, kunnen worden gefinancierd, voor zover deze samenhangen met de opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Voorwaarde voor bekostiging van deze integrale aspecten uit het Deltafonds is wel dat het experimenteerartikel eerst additioneel wordt gevoed door andere begrotingen van het Rijk dan wel derden.

Het Deltafonds wordt deels gevoed doordat een conversie plaatsvindt van de natte projecten uit het Infracfonds naar het Deltafonds. En uit een bijdrage ten laste van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast kan het fonds worden gevoed met bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk, bijdragen van derden en andere ontvangsten in het kader van het bereiken van de doelen van het Deltafonds.

Zoals de situatie nu is, zijn alle middelen in het Deltafonds tot en met 2020 gereserveerd voor projecten uit de lopende uitvoeringsprogramma's op het gebied van waterveiligheid, zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2. Tot en met 2020 is er dus geen vrije ruimte meer beschikbaar voor nieuwe investeringen, behoudens enige programmeringsruimte binnen het voor de hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen geormerkte budget.

In de periode 2021-2028 is in het Deltafonds EUR 5,6 miljard beschikbaar voor investeringen. EUR 3,3 miljard daarvan is nu reeds belegd; ca. EUR 0,4 miljard voor concrete projecten en EUR 2,9 miljard is geormerkt voor de waterschapsprojecten van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma. Deze projecten, die voortkomen uit de derde toetsing van de primaire keringen, zijn nog niet geprogrammeerd, maar op basis van de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord Water is wel duidelijk hoeveel financiële middelen er voor deze projecten in principe beschikbaar komen. Op dit moment is nog niet duidelijk of de voor de primaire keringen in beheer van de waterschappen opzij gezette middelen afdoende zijn om de in de derde toetsing geconstateerde gebreken te verhelpen. Een en ander betekent dat in het Deltafonds tot en met 2028 nog EUR 2,3 miljard niet concreet verplichte financiële ruimte beschikbaar is.

Efficiënte inzet middelen en aantrekken van andere publieke en private middelen

Gelet op het feit dat alleen al de concreet in voorbereiding zijnde projecten op het gebied van waterveiligheid de nog niet concreet verplichte financiële ruimte overstijgen en er daarnaast de komende decennia nog grote investeringen in de waterveiligheid en zoetwatervoorziening nodig zullen zijn, wordt in het Deltaprogramma ingezet op het zo economisch mogelijk aanwenden van de financiële middelen uit het Deltafonds. Gelet op het feit dat deze middelen schaars zijn, is het zaak de beschikbare financiële middelen effectief en efficiënt in te zetten en te proberen andere publieke en private middelen aan te trekken. Daarom onderzoekt de deltacommissaris alternatieve contractvormen en financieringsalternatieven ten behoeve van de voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma.

Bron: Gebaseerd op de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening en het Deltaprogramma 2012.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zal het Deltafonds gaan beheren ter bekostiging van de doelstellingen van het Deltaprogramma.

De financiële middelen in het Deltafonds dienen op een zo economisch efficiënt mogelijke wijze te worden ingezet.

In dit kader onderzoekt de deltacommissaris de mogelijkheden voor alternatieve contractvormen en financieringsalternatieven ten behoeve van een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma.

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het inventariseren van de mogelijkheden om de financiële middelen uit het Deltafonds zo economisch mogelijk in te zetten ten behoeve van het Deltaprogramma en meer specifiek om innovatieve contractvormen en verschillende kansrijke financieringsalternatieven voor de realisatie van het Deltaprogramma in kaart te brengen en het doen van aanbevelingen hierover. Deelvragen zijn:

- Welke (generieke) alternatieve contractvormen zouden geschikt kunnen zijn voor waterwerken? Welke kritische succes- en faalfactoren zijn te benoemen voor de alternatieve contractvormen
- Op welke wijze kunnen gelden worden aangetrokken van derden ten behoeve van de werken in het Deltaprogramma

Met alternatieve contractvormen worden alle contractvormen bedoeld die naast 'build' ook andere diensten en werken integreren in één contract. De opdrachtgever legt hierbij meer dan alleen de bouwverantwoordelijkheid bij één opdrachtnemer. Deze contracten stimuleren de opdrachtnemer om na te denken over innovatieve oplossingen, omdat de aard van het contract een keten van disciplines van ontwerp tot operatie en onderhoud kan omvatten. Alhoewel 'Design & Build' inmiddels een standaard is binnen Rijkswaterstaat is dit nog niet het geval bij de Waterschappen. Deze rapportage schaaft D&B contracten nog onder alternatieve contractvormen om het onderscheid met het traditionele Build contract helder te kunnen maken.

Deze rapportage refereert naar de beschikbare financiële ruimte in het Deltafonds tot en met 2028. De beoordeling van alternatieve contractvormen en financieringswijzen gaat echter uit van de huidige stand van zaken ten aanzien van contracten, kennis en omstandigheden op de financieringsmarkt, tenzij anders aangegeven. De beoordeling van een alternatief zal naar verloop van tijd anders kunnen uitvallen.

Aanpak onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van desk research, ervaringen van de onderzoekers met de praktijk van aanbestedings- en contractvormen en de financieringsmarkt, gesprekken met financiers en een plenaire bijeenkomst met afgevaardigden van Rijkswaterstaat (o.a. PPS Kennispool), Waterschappen, DG Water en de Staf Deltacommissaris.

Private financiering is het ter beschikking stellen van financiële middelen door private partijen.

Private bekostiging is het ten laste brengen van projectkosten bij private gebruikers.

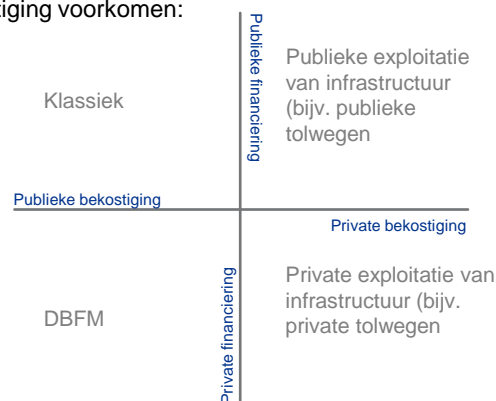
Meerwaarde kenmerkt zich door betere prijs-kwaliteitsverhouding, versnelde realisatie en/of efficiëntere risicoverdeling.

In dit rapport worden een aantal termen gebruikt die hieronder nader worden beschreven

Private financiering en private bekostiging

Voor de definities van deze twee begrippen wordt verwezen naar de door de Commissie Ruding¹ gehanteerde omschrijvingen:

- *Bij private financiering stellen private partijen tijdelijk financiële middelen ter beschikking, die vervolgens met rente en/of dividend worden terugbetaald. Bij publieke financiering stellen rijkspartijen middelen beschikbaar vanuit hun budgetten.*
- *Bij private bekostiging komen de kosten van een project ten laste van private gebruikers van die specifieke infrastructuur. Dit kan gebeuren door middel van tolbetalingen door weggebruikers of gebruiksvergoedingen door spoorwegvervoerders, of door het aanwenden van inkomsten uit grond- en vastgoedexploitatie in omliggend gebied voor de aanleg van infrastructuur. Bij publieke bekostiging worden de kosten gedragen door de publieke sector.*
- In de praktijk kunnen verschillende combinaties van financiering en bekostiging voorkomen:



Meerwaarde

Meerwaarde betekent de meerwaarde voor de aanbestedende dienst (en daarmee de eindgebruiker en belastingbetaler) en kan bestaan uit de volgende onderdelen:

- Betere prijs- kwaliteitverhouding (meer kwaliteit voor dezelfde of lagere prijs, of dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs) gedurende de gehele projectlevensduur (life-cycle benadering);
- Versnelde realisatie van het object door juiste prikkels bij de opdrachtgever; en/of
- Efficiëntere risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door het verdelen van risico's over de partijen die dit risico het beste kunnen beheersen. Een efficiëntere risicoverdeling draagt tevens bij aan de twee bovenstaande elementen.

¹ *Op de goede weg en in het juiste spoor - Advies van de Commissie Private Financiering Infrastructuur ('Commissie Ruding'), mei 2008.*

- Introductie
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

In onderstaande tabel en de tabel op de volgende pagina worden de belangrijkste relevante conclusies uit een aantal rapporten aangehaald waarin onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden voor bekostiging en financiering van infrastructuur. Deze behandelen private en publieke financiering van infrastructuur en met uitzondering van het rapport Balk de private bekostiging van infrastructuur. Het rapport van Balk is het meest recente rapport en behandelt in het bijzonder de uitgaven voor waterveiligheid.

Onderzoek	Hoofdpijnen onderzoek	Bekostiging	Financiering
Commissie Ruding <i>(Op de goede weg en in het juiste spoor - Advies van de Commissie Private Financiering Infrastructuur ('Commissie Ruding'), mei 2008.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gaat niet over natte sector en waterveiligheid ■ Barrières in NL voor DBFM: <ul style="list-style-type: none"> – Te hoge transactie kosten – Gebrek aan ervaring en continuïteit bij de publieke - en in mindere mate de private – sector – Tekort aan politiek commitment – Wisselwerking met lage dealflow ■ Algemene conclusie dat private financiering vaker moet worden toegepast bij weg- en spoorinfrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Private bekostiging komt zelden voor bij weginfrastructuur. Bij het spoor deels door gebruikersvergoedingen. ■ Ruding beveelt aan om in de prioriteitstelling voor opname in het MIRT de mate van bekostiging of voorfinanciering door decentrale overheden te laten meewegen. ■ Ruding ondersteunt contractuele integratie van weginfra en gebiedsontwikkeling, om opbrengsten hieruit ten goede te laten komen van de infrastructuur. De bijdrage van deze private bekostiging blijft echter beperkt tot 10-15% van de totale investeringssom 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dat de Staat goedkoper kan lenen dan private instellingen is geen doorslaggevend argument voor publieke financiering: geen beprijzing risico's door staat en geen rekening houdend met andere factoren zoals kwaliteit, kostenbeheersing en tijdstip van oplevering ■ Belangrijk voor de meerwaarde van private financiering is koppeling met de overdracht van risico's (dmv DBFM-contractvorm) ■ Ruding stelt 3 modellen voor om institutionele beleggers mee te laten financieren: (i) regionaal PPS-fonds, (ii) DBFM-fonds voor een cluster aan specifieke projecten (iii) infra realisatiefonds
Commissie Vellinga <i>(Tussensprint naar 2015 – Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming, Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen ('Commissie Vellinga'), december 2006)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport naar aanleiding van het niet voldoen van primaire waterkeringen aan de huidige eisen. De commissie onderzocht (i) de omvang van de financiële middelen om de waterkeringen op orde te maken en te houden en (ii) een beschouwing over de meest geschikte financieringsvorm 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Private bekostiging in de natte sector is lastig ivm het ontbreken van een verdienmodel. Twee opties aangedragen: <ul style="list-style-type: none"> – Relatie leggen tussen investeren in veiligheid en het dekken van schade bij rampen. (Wij begrijpen dat dit is onderzocht door de tweede Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman. Het kabinet heeft in 2010 besloten geen steun te verlenen aan een publiek-private overstromingsverzekering, naar voorbeeld van de NHT-pool als terrorisme verzekering – Relatie leggen tussen financiering van de aanleg van zakelijke infrastructuur (recreatie/stedelijke ontwikkeling) en collectieve infrastructuur (zoals dijken) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Waterkeringen lenen zich minder goed voor private financiering: (i) kosten kunnen niet gedekt worden door levering van diensten, (ii) het is moeilijk vast te stellen welk risico behoort bij de private partij, welk bij de belanghebbenden en welk risico bij de overheid blijft ■ Financiering door waterschappen biedt meer zekerheid dan financiering door de Rijksoverheid. Waterschappen hebben bij de allocatie van middelen niet de concurrentie van andere maatschappelijk belangrijke doelen, zoals bij de centrale overheid. Nb: met de komst van het Deltafonds de middelenstroom vanuit het Rijk zekerder is geworden

Onderzoek	Hoofdpijnen onderzoek	Bekostiging	Financiering
Ten Heuvelhof <i>(Taskforce HWBP, Een dijk van een programma - Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, december 2010)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gericht op wet- en regelgeving, rol- en taakverdeling en programmabeheersing HWBP. Voorstellen omtrent verbetering programmabeheersing en efficiencyprikkels voor waterschappen 	<ul style="list-style-type: none"> Gezamenlijke bekostiging is volgens Ten Heuvelhof wenselijk. Waterveiligheid is een collectieve, nationale verantwoordelijkheid (solidariteitsbeginsel). 100% bekostiging door waterschappen is ongewenst 	<ul style="list-style-type: none"> De huidige werkwijze van het Rijk voorziet niet in voorfinanciering van projecten door de waterschappen. Om de verantwoordelijkheid van waterschappen te benadrukken en te stimuleren, moet het mogelijk zijn dat de waterschappen tot voorfinanciering overgaan, mits de voorfinancieringskosten (rentelasten) door het waterschap zelf worden gedragen
Balk <i>(Roelof Balk, Financieringsarrangement Waterveiligheid – Inventarisatie en verkenning, september 2011)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Opdracht van Ministerie van I&M, DG Water voor het uitvoeren van een bureaustudie naar de mogelijkheden voor het genereren van extra middelen door middel van (voor)financiering door private en/of decentrale overheden voor projecten op het gebied van waterveiligheid, in lijn met het gedachtegoed van de Taskforce Ten Heuvelhof en passend binnen de beleidskaders van het Regeerakkoord 	<ul style="list-style-type: none"> Bekostiging valt niet binnen de onderzoeksdoelstelling 	<ul style="list-style-type: none"> Vier passende financieringsvarianten <ul style="list-style-type: none"> Uitbreiding Financieringsarrangement Rijk – Waterschappen (publiek) Financieringsarrangement Rijk – Waterschappen – Provincies (publiek) Publiek-privaat Financieringsarrangement Waterveiligheid (privaat) Versterkt Deltafonds / Waterveiligheidsfonds (privaat) Het publiek-privaat Financieringsarrangement Waterveiligheid tussen Rijk – Waterschappen – Provincies is het meest kansrijk. Provincies hebben ca EUR 5,1 mrd vrij vermogen beschikbaar Balk geeft wel de gevoeligheden aan bij het betrekken van provincies in de financiering. Waarschijnlijke vorm is dan ook voorfinanciering, waarbij provincie invloed heeft op prioriteitstelling van uitgaven en deze invloed kan inbrengen met gebiedsontwikkeling, innovatieve meekoppelingen en andere optimalisaties

De bancaire financieringsmarkt is sinds de kredietcrisis een stuk krapper.

Tegelijkertijd is de vraag naar private financiering voor infrastructuur hoog gezien de omvangrijke pijlpijn met RWS projecten.

Deze ontwikkelingen vragen om nieuwe financieringsbronnen, zoals institutionele beleggers.

Financieringsmarkt

Ruding stelt drie mogelijke infrastructuur fondsvarianten voor om de betrokkenheid van institutionele beleggers te vergroten. Het vergroten van het aanbod van financiering vergroot de concurrentie en verlaagt de prijs, is de gedachte. De Staat heeft hierop gereageerd dat de markt van vreemd vermogen goed functioneert en dat er geen belemmeringen bestaan voor de toetreding van institutionele beleggers. Sinds het verschijnen van het rapport Ruding is de aantrekkelijkheid van het betrekken van institutionele beleggers bij infrastructuurinvesteringen toegenomen. De kredietcrisis heeft gezorgd voor hogere financieringskosten van banken die wordt doorgerekend aan kredietnemers. Deze kosten lopen op naarmate de looptijd van financiering toeneemt, nadelig voor infrastructuur projecten gezien het langlopende karakter. Aanpassingen in de regelgeving voor financiële instellingen (Basel III) reduceert verder de aantrekkelijkheid van het verstrekken van langlopende leningen door banken. Dit maakt het voor banken duurder lang lopende leningen te verstrekken.

Tegelijkertijd dreigt concurrerende financiering via DBFM door haar eigen succes in de weg te worden gezeten. De omvangrijke projectenpijlpijn zal de komende jaren veel vragen van de financieringsmarkt die toch al dun is en voor grote projecten zoals de A1/A6 (financieringsbehoefte richting EUR 3 mrd) zal concurrentie tussen banken afnemen als alle aan de aanbesteding deelnemende consortia de invulling van de financieringsbehoefte moeten garanderen bij hun aanbieding. Voor deze projecten wordt al een beroep gedaan op de Europese Investeringsbank (max 50% van het vreemd vermogen en max EUR 200 mln per project). De ontwikkelingen op financieringsgebied op het droge infra domein zal ook weerslag hebben op het natte domein. Dit vraagt om nieuwe aanvullende en concurrerende financieringsbronnen.

Pensioenfondsen en andere institutionele beleggers zijn nog beperkt actief bij het financieren van infrastructuur. Hun grondhouding is echter positief.

In contacten met institutionele beleggers, pensioenfondsen en (levens)verzekeraars blijkt dat zij de volgende barrières ervaren bij het verstrekken van financiering aan infrastructuur:

- Weinig ervaring met de risico's verbonden aan infrastructuurfinanciering.
- Geen inflatiegerelateerde financiering toegestaan
- Verdwijnen van 'monoline insurers'¹ na de val van Lehman Brothers

Voorwaarden voor de succesvolle toetreding van institutionele beleggers:

- Voor pensioenfondsen is koppeling tussen de rentevergoeding met inflatie een belangrijk aspect. Het RWS pilotproject op het gebied van inflatiegerelateerde vergoeding ten behoeve van financiering, de N33 Assen-Zuidbroek, wordt daarom door deze partijen, met name APG, toegejuicht. Het initiatief ligt hier bij de publieke sector.
- Zoals hierboven als barrière aangegeven, hebben institutionele beleggers relatief weinig ervaring met financiering van infrastructuur. De financierbaarheid vanuit deze hoek neemt dan ook toe als het risico voor hen laag is. Enerzijds kan dit door contracten waar een publieke partij de (uiteindelijke) debiteur is, dit is bij directe financiering aan een overheid het geval, maar ook bij DBFM-contracten. Het laatste type van financiering levert voor de publieke sector bovendien het voordeel op van risico-overheveling naar de private sector en daarmee de financier.
- Voortkomend uit dezelfde onervarenheid, geven institutionele beleggers aan geen constructierisico te willen lopen. Dat wil zeggen dat zij niet tijdens de realisatiefase van een project willen financieren, maar pas na oplevering. De structurering om dit probleem te verhelpen ligt bij de private sector.

De beschikbaarheid van eigen vermogen vanuit pensioenfondsen zoals PGGM en infrastructuurfondsen zoals DIF, Barclays, John Laing en DG Infra kent overigens veel minder barrières. In tegendeel, deze partijen vragen juist om meer investeringsmogelijkheden.

¹ *Instellingen met een hoge kredietbeoordeling die het kredietrisico dat financiers lopen verzekeren*

Pensioenfondsen zijn met name geïnteresseerd in verstrekken van eigen vermogen of inflatie gerelateerde schuld aan projecten

Banken hechten aan publieke status van uiteindelijke debiteur

Grondhouding van financiers in huidige markt

Pensioenfondsen zullen in principe geen directe financiering aan projecten verstrekken. Wel bestaat (met name bij APG) grote bereidheid tot verstrekken van inflatiegerelateerde schuld in DBFM-contracten. Daarnaast is bij pensioenfondsen, maar ook private infrastructuurfondsen een grote bereidheid tot verstrekken van eigen vermogen aan Special Purpose Vehicles (SPVs) in DBFM-contracten. Zoals eerder genoemd hebben institutionele beleggers een achterstand in kennis en ervaring met de risico's van infrastructuurfinanciering.

Commerciële banken hebben met name interesse in verstrekken van financiering waar een publieke partij de uiteindelijke debiteur is, zoals bij een DBFM-contract. Hun voorkeur ligt in toenemende mate bij kortere looptijden vanwege de hoge liquiditeitspremies voor langlopende financiering en Basel III regelgeving.

De door Ruding geschetste barrières voor DBFM zijn voor weg- en tunnel-infrastructuur in Nederland door een goede deal flow en een ruime pijplijn aan geplande projecten goeddeels weggenomen.

Innovatieve contractvorming op het natte domein is echter geen usance. RWS bereidt wel aanbesteding van een aantal sluizen voor via een DBFM-contract.

Contracten in het droge domein

De door Ruding geschetste barrières voor DBFM zijn in Nederland sinds het verschijnen van zijn rapport voor een belangrijk deel opgeheven waar het de droge sector betreft. Ruding benoemt de hoge transactiekosten, een gebrek aan ervaring en continuïteit bij de publieke - en in mindere mate de private - sector, en een tekort aan politiek commitment. De barrières leiden tot een beperkte deal flow van PPS-projecten, die op zijn beurt weer bijdraagt aan instandhouding van de barrières. Terugkijkend op de periode tussen het verschijnen van het rapport Ruding in mei 2008 en heden kunnen we stellen dat:

- Transactiekosten vermoedelijk zijn gedaald door (i) ervaring bij zowel Rijkswaterstaat als private partijen (ii) de standaardisatie van het DBFM-contract in een rijksbreed model waardoor een aanbesteding zich kan richten op projectspecifieke discussies (iii) continue projectoverstijgende dialoog tussen Rijkswaterstaat en de private sector in IPFA verband over efficiënter inrichten van aanbestedingen in een concurrentiegericht dialoog;
- Gebrek aan ervaring en continuïteit door de marktpartijen niet meer als tekortkoming van de Nederlandse markt wordt ervaren. De succesvolle afronding van de A12 en A15 aanbestedingen, de lopende projecten A1/A6 en N33 en de ruime pijplijn aan projecten die kansrijk zijn om via DBFM te worden aanbesteed brengt niet alleen de gewenste ervaring en continuïteit. Het zet Nederland internationaal ook in de schijnwerpers als land dat PPS als serieuze aanbestedingsvorm ziet;
- Het politieke commitment van zowel de regering als de Tweede Kamer draagt bij aan het hierboven geschetste beeld.

Natte domein

De projecten die tot op heden met DBFM gerealiseerd zijn, zijn alle op het droge domein. Rijkswaterstaat bereidt momenteel wel de DBFM aanbesteding voor van een aantal sluizen, waarvan sluis Limmel het verstgevorderd is. Werken die primair een waterbeschermingsfunctie hebben, zijn nog niet onderworpen aan een contractuele constructie waar publiek en private partijen voor lange tijd aan elkaar verbonden zijn. Wel bestaat het voornemen om de Afsluitdijk in een PPS-vorm naar de markt te brengen.

- Introductie
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

In onderstaande tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de twee hoofdvormen van PPS en de kenmerken die daarbij horen. Deze indeling is van belang voor het begrip van de termen alliantiecontracten, concessies en DBFM(O)

Type PPS	Contract	Kenmerken	Risicoverdeling	Voorbeeld
Gebieds PPS	<ul style="list-style-type: none"> Alliantie-model 	<ul style="list-style-type: none"> Hoge Complexiteit project Gezamenlijke ontwikkeling door publieke en private sector Private partij ontvangt kasstromen uit de exploitatie van het gebied: verkoop en verhuur van grond en vastgoed 	<ul style="list-style-type: none"> Deling van risico's publiek en privaat 	<ul style="list-style-type: none"> Bestaand: Zuid-As, A2 Maastricht Deltaprogramma: gebiedsontwikkeling in dijk- en rivierenlandschap, ontwikkeling duingebied Katwijk
Objectgebonden PPS	<ul style="list-style-type: none"> Concessie-model (geïntegreerd contract bijv. DBFM(O)) 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke verdeling rollen opdrachtgever en opdrachtnemer Opdrachtnemer ontvangt een prestatieafhankelijke beschikbaarheidsvergoeding 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf heldere contractuele vastlegging van verdeling van risico's publiek en privaat 	<ul style="list-style-type: none"> Bestaand: A12, A15, Tweede Coentunnel, renovatie MinFin Deltaprogramma: sluizen en keringen

Bron: KPMG analyse, RGD, *Geïntegreerde contractvormen – een introductie*, september 2008

Contractvorm	Kenmerken	Voordelen	Nadelen	Gerealiseerd voorbeeld	Toepassingsmogelijkheid deltaprogramma
Traditioneel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aanbesteden concrete niet geïntegreerde opdracht (of design, of build, of maintain) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bekend en beproefd 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Niet creatief, haalt niet het beste uit de markt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vele 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dijken <ul style="list-style-type: none"> – waar geen gebiedsontwikkeling mogelijk is
Design & Build	<ul style="list-style-type: none"> ■ ON is ook verantwoordelijk voor het ontwerp ■ Vroege aanbesteding tov begin bouw 	<ul style="list-style-type: none"> ■ De private partij zoekt actief naar ontwerpoptimalisaties binnen de uitvraag ■ Potentieel lagere kosten dan losse aanbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verandering in omgeving waarin D&B plaatsvindt door vroege aanbesteding ■ Geen prikkel bij private partij om budget overschrijding bij de aanbesteder ivm onvoorziene omstandigheden te voorkomen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vele 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sluizen en keringen (constructiewerken) ■ Dijken
Design, (Build) & Maintain	<ul style="list-style-type: none"> ■ ON is verantwoordelijk voor ontwerp, bouw, maar ook onderhoud ■ Langlopende contracten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ON zoekt actief naar verbeteringen in het ontwerp en bouw die ten gunste komen van efficiënter en effectiever onderhoud ■ Potentieel lagere life-cycle kosten dan traditioneel 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Door contractuele relatie ON en OG potentieel relatief hogere kosten bij wijzigingen in scope ■ Het overzien van de gehele contractperiode is lastig en vereist daarom goede afspraken tussen OG en ON om flexibiliteit te waarborgen 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Zandsuppletie (D&M) <ul style="list-style-type: none"> – Financiering speelt een minder grote rol door ontbreken van hoge initiële investering. – Betreft voornamelijk een meerjarig (prestatie) onderhoudscontract
Design, Build, Maintain & Finance	<ul style="list-style-type: none"> ■ ON is ook verantwoordelijk voor de financiering ■ Prestatieafhankelijke integrale beschikbaarheidsvergoeding ipv een aanneemsom en onderhoudsvergoeding 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Idem als DBM ■ Banken eisen strakke monitoring en uitgebreide due diligence onderzoeken, hier profiteert OG ook van 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Idem als DBM ■ Hoge kosten voor publieke partij bij verbreking contract ■ Hogere financieringslasten dan via Rijksbegroting ■ Hoge aanbestedingskosten ■ Lange voorbereidingstijd 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Waterzuiveringsring Haagse regio ■ 2e Coentunnel / A12 / A15 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sluizen en keringen (constructiewerken) ■ Mits hoge initiële investering, mogelijkheid tot voldoende risico-overdracht. Waardoor monitor rol van financiers meerwaarde levert ■ Volkerak sluizen, Afsluitdijk, renovatie Waterkering Lek

Contractsvorm	Kenmerken	Voordelen	Nadelen	Gerealiseerd voorbeeld	Toepassingsmogelijkheid Deltaprogramma
Alliantiecontracten	<ul style="list-style-type: none"> ■ “Een samenwerkingsvorm waarbij opdrachtgever en -nemer op open en transparante wijze een project realiseren en gezamenlijk de risico's dragen, waardoor er een gedeeld belang ontstaat”* 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Effectieve kennisuitwisseling tussen OG en ON ■ Door de juiste financiële prikkels worden budget overschrijdingen beperkt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Complexe aanbestedingsorganisatie ■ Vormgeven juiste incentive structuur vergt veel aandacht ■ Niet per se externe financiers 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Waardse alliantie (Betuweroute) (D&B contract) ■ A2 Maastricht 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gebiedsontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> – Complexe omgeving (ontwerp, constructie, betrokkenheid vele stakeholders en partijen)
Zelfrealisatie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Een private partij voert een project uit, maar kan ook ontwerp en onderhoud verzorgen volgens een outputspecificatie van de opdrachtgever. De bekostiging vindt plaats uit de opbrengsten die de opdrachtnemer genereert. Financiering kan door een private financier worden verstrekt ■ Gesloten beurs principe: geen vergoeding van OG naar ON 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geen budgettaire impact 	<ul style="list-style-type: none"> ■ OG staat in zwakke positie bij het niet meer rendabel zijn van de business case van ON door een veranderende omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grensmaas. Consortium Grensmaas B.V. tekent voor de uitvoering, maar ook voor het planontwerp, de grondverwerving, de vergunningsaanvragen en de herinrichting van het gebied. Het project wordt bekostigd uit de opbrengst van de verkoop van grind 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kan alleen worden toegepast indien het bekostigingsmodel een rendabele business case is voor de opdrachtnemer en deze zelf de middelen heeft of kan aantrekken voor de financiering, zoals bij winning van zand of grind heeft plaatsgevonden ■ Eventueel mogelijk bij levering van gronden om niet aan de opdrachtnemer ten behoeve van commerciële exploitatie

* Bron: ProRail B.V., *Het verhaal van de Waardse Alliantie - No guts, no story, oktober 2005*

Financieringsvorm	Kenmerken	Voordelen	Nadelen	Voorbeeld
Rijksbegroting	<ul style="list-style-type: none"> Investeringen worden gedekt via rijksbegroting 	<ul style="list-style-type: none"> Huidige systematiek 	<ul style="list-style-type: none"> Uitgaven tellen mee voor tekort en staatsschuld * 	<ul style="list-style-type: none"> Huidige Deltawerken
Voorfinanciering decentrale overheden	<ul style="list-style-type: none"> Decentrale overheden verschaffen initiële financiering en worden (deels) terugbetaald uit rijksmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> Versnellen investeringsmogelijkheden Aantal provincies heeft liquide middelen uit verkoop Nuon/Essent 	<ul style="list-style-type: none"> Vergt politieke bereidheid bij decentrale overheden Uitgaven tellen mee voor tekort en staatsschuld * 	<ul style="list-style-type: none"> IJsseldelta zuid (Kampen) Ooijen-Wansum
Uitgifte speciale obligatie	<ul style="list-style-type: none"> Aparte uitgifte van speciale obligatie obv overheidsgarantie (Rijk en/of decentrale overheid) 	<ul style="list-style-type: none"> Versnellen investeringsmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> Financieringskosten hoger dan via Agent MinFin Illiquide papier en derhalve nog hogere kosten 	<ul style="list-style-type: none"> nvt
Fonds voor particulieren	<ul style="list-style-type: none"> Oprichting fonds voor particulieren obv overheidsgarantie (Rijk en/of Provincies) en/ evt. fiscale faciliteit 	<ul style="list-style-type: none"> Versnellen investeringsmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> Financieringskosten hoger dan via Agent MinFin Concurrerend met spaarmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> Groenfonds
Bancaire financiering	<ul style="list-style-type: none"> Per project aantrekken van bancaire financiering al dan niet obv overheidsgarantie van Rijk en/of decentrale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> Versnellen investeringsmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> Financieringskosten hoger dan via Agent MinFin Beperkte mogelijkheid voor lange looptijden 	<ul style="list-style-type: none"> Rol van sectorbanken in huidige bestel (BNG en NWB) Havenbedrijf Rotterdam Werken van Decentrale Overheden DBFM(O)
Financiering Pensioenfondsen	<ul style="list-style-type: none"> Per project aantrekken van financiering bij pensioenfondsen obv overheidsgarantie (Rijk en/of decentrale overheid) 	<ul style="list-style-type: none"> Versnellen investeringsmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> Financieringskosten hoger dan via Agent MinFin In geval van CPI-linked zal overheid ook inflatie risico moeten overnemen 	<ul style="list-style-type: none"> N33 Nutsbedrijven (Beide geen directe financiering aan een publiekrechtelijk orgaan, hoger risico financiers)
Alternatieven zonder overheidsgarantie	<ul style="list-style-type: none"> Niet haalbaar gegeven afwezigheid positieve kasstromen 	<ul style="list-style-type: none"> nvt 	<ul style="list-style-type: none"> nvt 	<ul style="list-style-type: none"> nvt

* NB: geldt voor alle financieringsvormen waar een overheid direct de verplichting uit hoofde van de financiering neemt

Begrotingstechnisch bestaat bij Rijkswaterstaat geen verschil tussen DBFM en traditionele financieringswijze.

De staatsschuld neemt echter niet toe met de hoofdsom van de financiering bij DBFM.

De lange looptijd van DBFM-contracten (20 jaar en meer) vraagt om een budget neutrale omzetting.

Private financiering via DBFM

Bij een DBFM-contract financiert een private partij de infrastructuur. De bekostiging vindt in Nederland tot op heden plaats vanuit publieke middelen. Ook het aflossen van de financiering door middel van een beschikbaarheidsvergoeding loopt dan, in het geval van RWS, via de rijksbegroting. Het kaseffect voor de publieke partij is dat de uitgaven worden uitgesmeerd over de looptijd van de concessie. Zoals Commissie Ruding aangeeft zijn afspraken gemaakt zodat er budgettechnisch geen verschil bestaat tussen à fonds perdu en beschikbaarheidsvergoedingen.

Omdat de bouw-, beschikbaarheid- en financieringsrisico's bij een DBFM-contract bij de private sector liggen, valt de hoofdsom van de financiering buiten de definitie van EMU-overheidsschuld. Dit is naar wij begrijpen overigens nooit een argument geweest voor de Staat om private financiering aan te trekken. Het financieren van de betaling van een beschikbaarheidsvergoeding met staatsschuld heeft uiteraard wel weer het effect van een stijgende staatsschuld volgens de EMU-definitie.

Budgetrecht Tweede Kamer bij DBFM¹

Op macroniveau bestaat een PPS-begrotingsregel. De tekst luidt: "Ingeval van PPS vindt een budgettaire neutrale omzetting plaats van het (kas)budget in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een kasbudget voorhanden was en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste komt van het desbetreffende departement".

Met deze begrotingsregel is gewaarborgd dat de financieringsvorm van een investering niet tot problemen leidt binnen de budgettaire besluitvorming op macroniveau en daarmee het budgetrecht van de Tweede Kamer. En dat tegelijkertijd vanuit de macro budgettaire besluitvorming geen negatieve druk op PPS wordt uitgeoefend.

De overheid dient er wel voor te waken de toekomstige begroting niet te veel dicht te verplichten. "Toekomstige generaties politici moeten hun eigen prioriteitenstelling binnen de totale begroting kunnen doen. In de begroting van het Infrafonds voor 2008 bedraagt het aandeel van de beschikbaarheidsvergoedingen (over reeds lopende PPS-projecten) in totaal ongeveer 5%. Bij een verhoging naar bijvoorbeeld 20% blijft er – uitgaande van de huidige meerjarencijfers op een totaal van ruim 9 miljard jaarlijks 7,5 miljard beschikbaar voor à fonds perdu publieke bekostiging via het Infrafonds ter aflossing van deze financiering.

¹ Bron: *Op de goede weg en in het juiste spoor - Advies van de Commissie Private Financiering Infrastructuur* ('Commissie Ruding'), mei 2008.

Het ontbreken van een privaat verdienmodel (private bekostiging) hoeft private financiering niet in de weg staan. Financiering wordt dan terugbetaald uit een beschikbaarheidsvergoeding die publiek is bekostigd.

De huidige vorm van DBFM-contracten legt de risico's voor overmacht zoals overstromingen niet (volledig) neer bij de private partij.

In hoeverre en in welke mate deze risico's bij een DBFM-contract voor waterbeschermingsproject bij de private partijen kan worden neergelegd, is de vraag.

Private financiering zonder privaat verdienmodel

Vellinga stelt dat een waterkering zich minder goed leent voor private financiering omdat onder meer de kosten van een investering niet eenvoudigweg kan worden gedekt uit de levering van een bepaalde dienst zoals doorgang, water, gas of elektriciteit. Dit bezwaar is bij het scheiden van bekostiging en financiering niet aanwezig. Bekostiging van een waterkering kan voor rekening komen van een overheid en deze bekostiging kan dan ook de financieringslasten van private financiering opvangen via een beschikbaarheidsvergoeding. Dit is precies het geval bij volledig publieke bekostiging op basis van beschikbaarheid in combinatie met private financiering (DBFM).

Risico-overdracht en verantwoordelijkheid

Veel risico's, zoals tijdige oplevering, prijs van bouw en onderhoud en de staat van onderhoud worden bij DBFM overgedragen naar de private partij. Dit ontslaat de publieke partij echter niet van haar verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de beschikbaarheid van bijvoorbeeld een tunnel. Bij waterveiligheid zal dat ook zo zijn. Risico's kunnen worden overgedragen of gedeeld, maar de Minister blijft verantwoordelijk voor waterveiligheid. Een contractvorm doet dus niets af aan de verantwoordelijkheden verbonden aan een publieke taak.

Private financiering via DBFM

De projecten die Rijkswaterstaat tot op heden via een DBFM constructie heeft aanbesteed - en daarmee private financiering heeft bewerkstelligd - hebben allemaal een gebruikskarakter: tunnels (Tweede Coentunnel), spoorinfra (HSL Zuid) en wegen (A12, A15). Momenteel is Rijkswaterstaat bezig met de voorbereiding van de aanbesteding van Sluis Limmel, de eerste PPS (DBFM) in de 'natte sector'. Meerdere sluizen en keringen zitten in de onderzoeksfase. Het betreft ook bij deze sluizen voornamelijk vaarwegfuncties (gebruikskarakter) en niet zozeer werken met voornamelijk een waterbeschermingsfunctie.

De grote uitdaging, zo niet belemmering, voor een DBFM-contract met een waterbeschermingsfunctie, betreft de (on)mogelijkheid tot efficiënte overdracht van risico's naar de private partij.

Kenmerk van een project met waterbeschermingsfuncties is dat het Nederland dient te beschermen tegen extreme weersomstandigheden, zoals stormvloed en hoog water in de rivieren. Dit zijn typisch omstandigheden die bij de DBFM voorbeelden in de droge infrastructuur zijn geschaard onder de noemer "geval van overmacht": een omstandigheid waarin de private partij niet verantwoordelijk is voor de schade. Deze partij heeft immers zeer beperkt invloed op de beheersing van deze risico's en risico-overdracht naar de private partij zou door deze worden doorberekend in een dermate hoge prijs dat geen meerwaarde wordt geboden. De gevolgen van extreme weersomstandigheden en klimaatontwikkeling hangen voor infrastructuur met een waterbeschermingsfunctie sterk af van het ontwerp, de specificaties en het onderhoud van het werk. Functionele eisen zijn contractueel op te leggen aan de opdrachtnemer en via kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding kan een prikkel worden ingebouwd om aan de functionele- en prestatie-eisen in het contract te voldoen. De gevolgen die ontstaan door het niet voldoen aan deze eisen bij bijvoorbeeld een dijkdoorbraak, of het niet toereikend zijn van een kering, zijn echter groot. Ten gevolge hiervan is het de vraag of:

- de private sector deze risico's wil dragen op een wijze die meerwaarde biedt voor de opdrachtgever
- de private sector deze risico's kan dragen. Een aannemer zal naar alle waarschijnlijkheid in een faillissement geraken bij het moeten herstellen van schade bij een waterramp. De risico-overdracht is hiermee een lege huls vanuit publiek belang
- financiers mede deze risico's willen dragen en of financiering daarom haalbaar is
- risico's verzekeraar zijn (tegen commercieel gunstige voorwaarden)

Per werk / project zal onderzocht moeten worden wat de voordelen zijn van een PPS; niet uitgesloten is dat voor sommige projecten meerwaarde gevonden kan worden in DBFM toepassing. Maar naar verwachting zijn de voordelen ten aanzien van risicoverdeling die leiden tot meerwaarde bij algemene toepassing aanzienlijk beperkter dan bij DBFM-contracten met een gebruikskarakter. Tot slot dient opgemerkt te worden dat private partijen (met name financiers) bij grote projecten dikwijls geen risico willen dragen, omdat het vaak geen volledig 'proven technology' blijkt te zijn. Dit houdt een hoger risico in waar private partijen niet comfortabel mee zijn.

- Introductie
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

Project	Hoofdlijnen	Omschrijving
Aisne and Meuse Dam PPP <i>(bron: Infra-News, www.infra-deals.com)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Frankrijk ■ EUR 200 mln, 30-jarig contract ■ Aanbestedende dienst : Voies Navigables de France (VNF), een publieke dienst onder het ministerie belast met waterwegen en daarmee samenhangende faciliteiten ■ Status: dialoofase 	<ul style="list-style-type: none"> ■ VNF heeft een PPS aanbesteding opgestart voor een DBFMO contract voor 29 dammen in de rivieren Aisne en Maas ■ De opdrachtnemer krijgt een beschikbaarheidsvergoeding ■ Biedende partijen hebben ook de mogelijkheid om aanbiedingen te doen voor de exploitatie van micro hydro dammen als een extra inkomstenbron
Isabela Dams PPP <i>(bron: Infrastructure Online, www.ijonline.com)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Filippijnen ■ 1.365.000 m ■ Status: commercial close 	<ul style="list-style-type: none"> ■ De Filipijnen hebben een BOT-overeenkomst afgesloten voor de bouw van 3 nieuwe dammen in de Isabela provincie in het noorden van het land ■ Het project beoogt de ontwikkeling van 60.000 ha van nieuw land voor de productie van rijst en andere gewassen en het opwekken van 50 megawatt energie
Shree Maheshwar Hydrel dam <i>(bron: Infrastructure Online, www.ijonline.com)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ India ■ Aanbestedende dienst: Ministeries van Agriculture, Environment and Natural Resources en Agrarian Reform ■ Status: voltooid 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Het project omvat een 400 mega watt waterkrachtcentrale op de Narmada rivier in de staat Madhya Pradesh ■ Het project is grotendeels voltooid en later in 2011 wordt verwacht dat energie-opwekking kan aanvangen
Canal Seine Nord PPP <i>(bron: Infrastructure Online, www.ijonline.com)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Frankrijk ■ EUR 4,2 mrd investeringskosten, 50-jarig contract ■ Aanbestedende dienst : Voies Navigables de France (VNF), een publieke dienst onder het ministerie belast met waterwegen en daarmee samenhangende faciliteiten ■ Status: dialoofase 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Een 50-jarig PPS DBFMO contract voor de bouw en onderhoud van een kanaal tussen Compiègne and Aubencheul-au-Bac, bij Cambrai. Bij voltooiing zal het de Seine verbinden met de havens van Parijs en Nord-Pas de Calais regio met 20.000 km bevaarbare rivieren en toegang creëren voor 4.500 tons binnenvaartschepen ■ Verder omvat het de bouw van sluisen, bruggen en overslag kades en aanlegplaatsen voor schepen ■ Helft van de financiering komt voor rekening van de centrale en lokale overheden en de Europese commissie. De andere helft wordt privaat gefinancierd. Door de krappe bancaire financieringsmarkt wordt verwacht dat bieders op zoek zijn naar obligatie alternatieven als financieringsbron
Broadland Flood Alleviation <i>(http://www.bamnutall.co.uk/)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Groot Brittannië ■ Aanbesteder: Environment Agency 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Project in PPS-vorm voor een periode van 20 jaar voor de versterking en het onderhoud van bescherming tegen overstromingsgevaar van Norfolkse plassen

- Introductie
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

In figuur worden alternatieven geplot op basis van creëren van meerwaarde en kans van slagen

Van meerwaarde is sprake als tegen zelfde kosten betere kwaliteit of tegen lagere kosten zelfde kwaliteit wordt gerealiseerd

Bij kans van slagen wordt gekeken naar de praktijk en naar draagvlak

Bij DBFM wordt onderscheid gemaakt op basis van verwachte verdeling risico's

Beoordeling contract- en financieringsvormen

In de figuur op de volgende pagina zijn de verschillende alternatieve contract- en financieringsvormen beoordeeld op het creëren van meerwaarde en de kans van slagen van het alternatief. Beoordeling is gedaan op basis van een vergelijking van een traditionele bouwcontractvorm zonder ontwerp component waarbij financiering plaatsvindt via de Rijksbegroting.

Voor dit overzicht is gekeken naar de mogelijke toegevoegde waarde van de aanbesteding- en financieringsalternatieven op de assen:

- Verticaal: “creëren meerwaarde”. Op welke wijze creëert een contractvorm meerwaarde door tegen lagere kosten en/of hogere kwaliteit realisatie en beheer en onderhoud (life-cycle gedachte) een project uit te voeren (zie onderdeel Begripsbeschrijving voor de definitie van meerwaarde)
- Horizontaal: “slagingskans”. De kans van slagen van een alternatief gebaseerd op
 - Hoe groot is de kans van slagen. De mate waarin de aanbesteding- en/of financieringsvorm al in de praktijk is toegepast, is onder meer bepalend voor de kans dat een project slaagt.
 - Hoe sterk is het draagvlak. De mate waarin bij de overheden, publieke sector en private sector draagvlak is voor een contractvorm en/of financieringsalternatief is van grote invloed op de kans van slagen van het project via de behandelde vorm.

De beoordeling is een generieke uitspraak om een beeld te schetsen van de geschiktheid van alternatieven voor investeringen in waterveiligheid. In projectspecifieke gevallen kan een vorm hogere of lagere meerwaarde bieden of een hogere, danwel lagere slagingskans hebben.

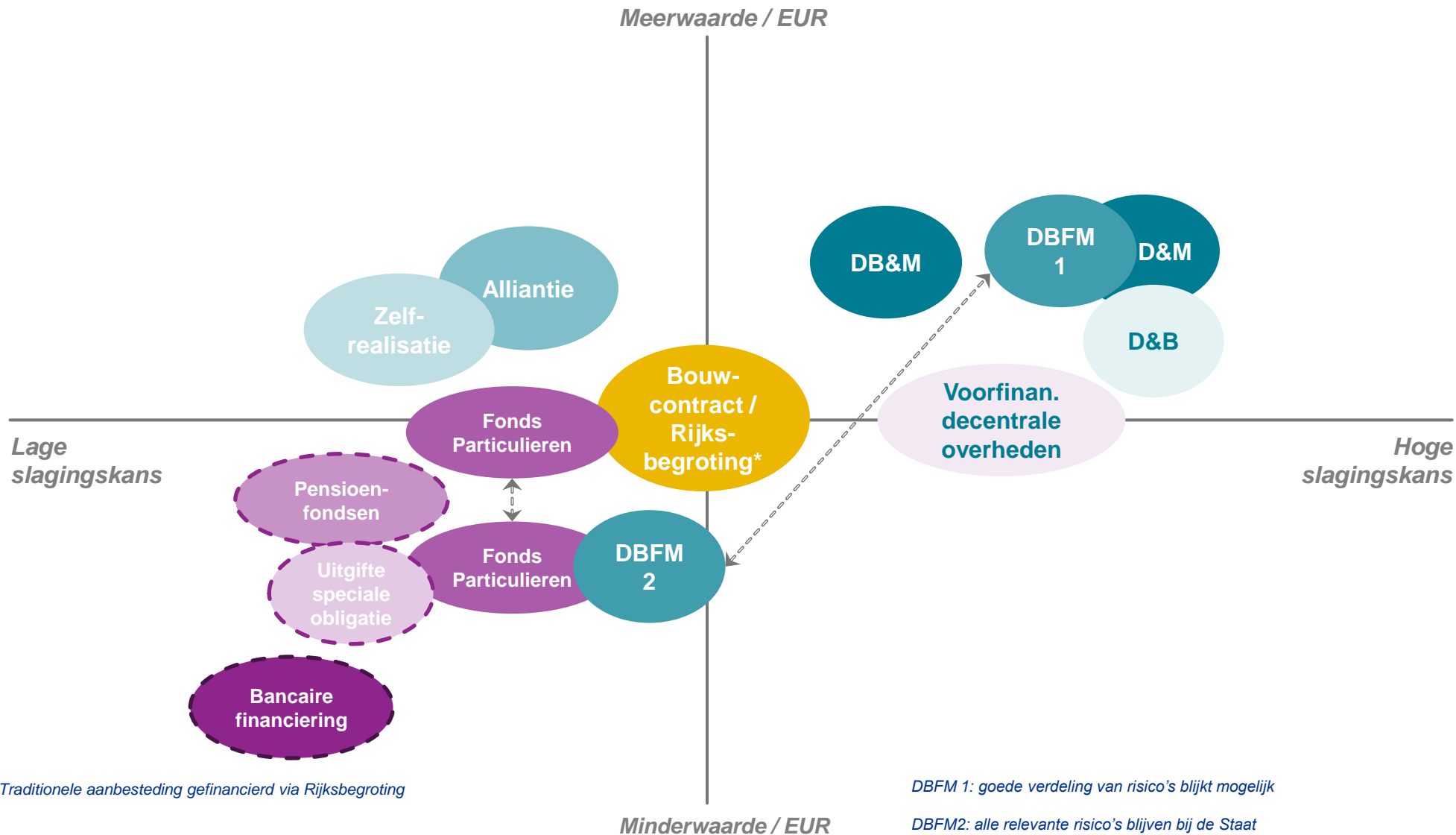
Alternatieve contractvormen

De alternatieve contractvormen zijn in de figuur aangegeven met een groene kleurtint. Een alternatieve contractvorm betreft een alternatief voor een Build contract (dus zonder ontwerp- onderhouds-, of financieringscomponenten).

Financieringsalternatieven

De financieringsalternatieven zijn in de figuur aangegeven met een paarse kleurtint. Een financieringsalternatief is een alternatief voor de ‘traditionele’ vorm van financiering vanuit de Rijksbegroting. Alternatieven zoals financiering door pensioenfondsen, uitgifte speciale obligatie en bancaire financiering betreffen hier alleen financiering direct aan een publiek werk en niet financiering aan een special purpose vehicle zoals bij een DBFM(O) contract of een vennootschap (eventueel in publieke handen), zoals een havenbedrijf, of een nutsbedrijf. Private financiering via het alternatief DBFM is een inherent onderdeel van de contractvorm en wordt daaronder behandeld.

Een aantal financieringsvormen zal geen meerwaarde bieden en de kans van slagen is daarom laag. Deze zijn in de figuur met een stippellijn omcirkeld.



**Financieringsalternatieven
sec - zonder herverdeling
van risico's - bieden geen
meerwaarde****Beoordeling alternatieve financieringsstructuren**

Financiering door pensioenfondsen, bancaire financiering en uitgifte van speciale obligaties zijn door ons gescoord als onaantrekkelijk op het punt van zowel meerwaarde als slagingskans. Alle drie deze financieringsvormen gaan namelijk gepaard met hogere financieringskosten dan het traditionele alternatief van financiering via het Ministerie van Financiën. In tegenstelling tot de F-component bij DBFMO zullen financiers geen monitor functie vervullen omdat zij geen project risico lopen en daarmee verzekerd zijn van terugbetaling van hun gelden ongeacht de uitkomsten van een specifiek project..

De Staat der Nederlanden kan zelf financiering aantrekken tegen de meest gunstige voorwaarden. Echter, als de toezichhoudende rol van financiers in ogenschouw wordt genomen en risico aan publieke zijde wordt meegewogen kan private financiering een aantrekkelijk alternatief zijn. Private financiers dienen dan ook wel een belangrijk deel van het risico van het project te dragen, zoals bij DBFMO het geval is.

Private financiering:

- Is niet een doel op zichzelf zonder dat er budget is ingeregeld voor de aflossing van de financiering en betaling van de rente
- Is ook niet een middel om meer projecten te doen of hogere eisen te stellen aan een project als tegenover de meerkosten geen budget staat
- Kan wel zorgen voor het eerder beschikbaar krijgen van middelen en een project realiseren zonder een verhoging van de staatsschuld (bij voldoende overdracht van risico's)
- Kan wel bijdragen aan een efficiënte risicoverdeling omdat financiers risico lopen op het project. Bij een DBFMO contract worden financiers pas terugbetaald uit een beschikbaarheidsvergoeding die na oplevering tot einde concessie betaald wordt door opdrachtnemer

Een fonds voor particulieren heeft bij het Groenfonds gewerkt, omdat sprake was van een fiscale faciliteit, particulieren werden aangesproken op het groene karakter van het fonds en banken bereid waren om hieraan mee te werken. Het is zeer sterk de vraag of al deze drie items voor een Blauwfonds zouden werken: geen sprake van fiscale faciliteit, waterveiligheid is een publieke taak en banken vechten op dit moment voor elk spaargeld dat ze kunnen vinden.

Alleen de keuze van contractvorm kan meerwaarde creëren

Financieringsalternatieven hebben lage slagingskans.

Voorfinanciering door decentrale overheden zou alternatief kunnen zijn

Meerwaarde / Minderwaarde

Meerwaarde blijkt feitelijk alleen te creëren door de keuze van de contractvorm en niet die van financieringsvorm, waar we zijn uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

1. Een financieringsvorm creëert alleen meerwaarde, indien de financier ook bepaalde risico's loopt die anders door het Rijk gedragen worden. Hiervoor dient een financieringsvorm te worden gekoppeld aan een contractvorm waarbij deze risico's ook zó verdeeld zijn dat zij meerwaarde creëren. DBFM-contracten in het droge domein zijn hier actuele voorbeelden van. Ondanks dat financieringskosten op zichzelf hoger zijn dan die bij uitgifte van een staatsobligatie wordt een dergelijk contract in voorkomende gevallen geacht meerwaarde te creëren. Als deze koppeling met risico-overdracht niet aanwezig is en het Rijk feitelijk het financieringsrisico draagt, geldt wèl dat het Rijk het voordeligst kan financieren.
2. Beleggers/financiers opereren rationeel. Zo nemen financiers bijvoorbeeld geen genoegen met een lager rendement vanwege het doel, iets wat wellicht wel opgaat voor groenfinancieringen.
3. Op welke begroting de uitgave/garantie neerslaat is niet relevant (een fiscale regeling die leidt tot een effectieve subsidie van 1,2% valt ook onder overheidsuitgaven/gemiste inkomsten). Een fonds voor particulieren biedt daarom voor de overheid als geheel gezien geen meerwaarde.
4. Er is geen verschil tussen garantie van private financiering door een overheid en uitgifte van financiering door een overheid voor wat betreft impact op begroting, gegeven afwezigheid van financiële inkomsten van projecten.

Het financieringsalternatief 'voorfinanciering door decentrale' overheden biedt volgens de hier gehanteerde definitie van het begrip meerwaarde op zich zelf geen voordeel, zolang geen koppeling plaatsvindt met een contractvorm.

De contractvorm DBFM is op twee plaatsen weergegeven. De linker DBFM bol laat geen meerwaarde, of zelfs minderwaarde zien en de rechter laat juist meewaarde zien. Deze splitsing geeft aan dat bij toepassing van DBFM-contracten voor de waterveiligheidsopgave goed moet worden stilgestaan bij de optimale risico-verdeling in het kader van de eerder geschetste belemmeringen bij de overdracht van majeure risico's naar de private partij. Een DBFM-contract met minderwaarde zal geen slagingskans hebben.

Slagingskans

De meeste financieringsalternatieven hebben een lage slagingskans omdat deze geen meerwaarde bieden. Uitzondering vormt het alternatief voorfinanciering door decentrale overheden. De hoge slagingskans kan hier echter niet als algemeenheid worden geïnterpreteerd. De decentrale overheid heeft financiële autonomie en zal naar verwachting alleen middelen voor voorfinanciering ter beschikking stellen als deze een belang heeft bij de uitvoering van een project, bijvoorbeeld wanneer door realisatie een breder gebied (versneld) ontwikkeld kan worden.

De lage score van de alternatieven pensioenfondsen, de kapitaalmarkt bij speciale obligatie en bancaire financiering wil niet zeggen dat zij geen rol kunnen hebben in de financiering van waterveiligheidsprojecten. Wij zien voor deze partijen wel degelijk een rol, mits zij een deel van financieringsrisico op zich nemen; iets dat bij een goed gestructureerd contract kan, en meerwaarde biedt.

In de tabellen op de volgende pagina's wordt de beoordeling van de alternatieve vormen verder tekstueel toegelicht.

In de hierna volgende tabellen worden alternatieven getoetst aan vijf criteria:

- Meerwaarde
- Versnelling
- Lager risico
- Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)
- Aanbestedingskosten en – tijd en realisatietijd

Op de hierna volgende pagina's worden de beoordelingen van de contractvormen en financieringsvormen op de onderdelen meerwaarde en slagingskans verder uitgewerkt. Daarnaast worden ook de elementen lager risico, versnelling en aanbestedingskosten en –tijd & realisatietijd toegevoegd. De verschillende alternatieven zijn wederom gescoord ten opzichte van een traditioneel Build contract met financiering vanuit de Rijksbegroting.

Lager risico

Een contractvorm kan het risico voor de publieke sector verlagen, wanneer bepaalde risico's worden overgedragen, bijvoorbeeld:

- In het geval van DB&M en DBFM worden de risico's gedragen door de partij die deze het beste kan beheersen
- In het geval van alliantiecontracten worden de risico's gedeeld en bestaat bij de publieke en de private partijen eenzelfde prikkel om risico's te vermijden en adequaat te beheersen

Versnelling

Gezien de termijn van het Deltafonds waar nu over wordt gesproken (tot en met 2028) worden voordelen door versnelling alleen beschouwd als het gaat om substantiële versnelling. Kortere of langere aanbestedingstijd en realisatietijd worden besproken onder het kopje *aanbestedingskosten- en tijd*. Bij versnelling gaat het om de vraag: kan door het alternatief nu geld worden opgehaald waarmee een aanzienlijke versnelling van investeringen kan worden gerealiseerd.

Aanbestedingskosten en –tijd & realisatietijd

Voor dit onderdeel is gekeken wat het effect is op aanbestedingskosten en aanbestedingstijd, maar ook of realisatietijd kan worden verkort door de keuze van een bepaalde contractsvorm of financieringsvorm.

Niet behandelde financieringsvormen

De financieringsvormen die in het figuur omcirkeld zijn met een stippellijn hebben een zeer lage kans van slagen en worden om die reden niet verder in de tabellen behandeld.

Design & Build		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prikkel bij de markt om het ontwerp zo efficiënt mogelijk in te richten binnen de door de aanbestedende dienst gestelde kaders van de output specificaties
Versnelling	0	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geen substantieel versnelde realisatie mogelijk
Lager risico	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ In een traditioneel contract blijven veel risico's bij de opdrachtgever. We nemen aan dat bij een Design & Build contract de risico's worden neergelegd bij de partij die deze het beste kan beheersen (dit is in ieder geval zo bij een DBFM-contract). Typische risico's die van opdrachtgever naar opdrachtnemer gaan zijn: <ul style="list-style-type: none"> – Tijdige oplevering – Bouwprijs ■ Bij deze risicoverdeling kenmerkt een D&B contract zich als 'fixed price, date certain, turn key' contract ■ Efficiëntere risicoverdeling, maar geen prikkel bij de private sector om bij het ontwerp en de bouw goed na te denken over de meest efficiënte onderhoudsoplossing
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	++	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regelmatig toegepaste aanbestedingsvorm en standaard voor Rijkswaterstaat ■ Nog steeds financiering Rijksbegroting hetgeen deze oplossing voor de publieke sector minder interessant kan maken vanuit financieringsperspectief.
Aanbestedingskosten en – tijd en realisatietijd	–	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hogere aanbestedingskosten vanwege het aanbestedingsproces. Deze kosten zullen moeten worden goedge maakt door een lager risico op kostenoverschrijdingen ■ Langere aanbestedingsfase dan bij traditionele aanbesteding, omdat dialooggesprekken plaatsvinden tussen publieke en private partijen. Na aanbesteding zal de private sector eerst het ontwerp dienen te voltooiën alvorens met de bouw kan worden begonnen

Design & Maintain		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	++	<ul style="list-style-type: none"> ■ Specifiek contract voor toepassing bij werken waar geen hoge initiële investering is vereist, zoals zandsuppletie (4 tot 5 jaar) ■ Prikkel bij de markt om het ontwerp zo efficiënt mogelijk in te richten binnen de door de aanbestedende dienst gestelde kaders van de output specificatie, omdat ontwerp- en onderhoudscomponent van het contract één private partij worden aangenomen ■ Speelt bij suppletie in op de veranderende bezettingsgraad van baggerschepen door de exacte timing van de inzet aan de private partij over te laten en te sturen op de output. Hiermee wordt 'ad hoc' aanbesteding in een tijdelijke krappe markt voorkomen
Versnelling	0	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geen substantieel versnelde realisatie mogelijk
Lager risico	++	<ul style="list-style-type: none"> ■ Efficiëntere risicoverdeling, Weliswaar geen tucht van de financieringsmarkt, omdat een F-component ontbreekt, maar financiering speelt hier een veel beperktere rol door het ontbreken van een hoge initiële investering ■ Verminderd risico van prijsfluctuatie door het meerjarig vastleggen van een prijs
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	++	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beperkt toegepaste aanbestedingsvorm, maar wordt steeds vaker overwogen door Rijkswaterstaat waar mogelijk ■ Zou voor zowel publiek al privaat veel voordelen moeten bieden
Aanbestedingskosten en -tijd	0	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contracten worden niet voor zeer lange tijd afgesloten zoals DBFM-contracten. Van substantieel hogere aanbestedingskosten en aanbestedingstijd is dan ook geen sprake

Design, Build & Maintain		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	++	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prikkel bij de markt om het ontwerp zo efficiënt mogelijk in te richten binnen de door de aanbestedende dienst gestelde kaders van de output specificatie, omdat alle onderdelen van het contract door één of enkele private partijen worden aangenomen en doorgezet naar onderaannemers die allen samenwerking om tot de meest efficiënte oplossing te komen ■ Verdere optimalisatie van de life-cycle, bijv. potentieel lagere life-cycle kosten dan traditioneel of D&B ■ Vergoeding is prestatie-afhankelijk te maken, bij slecht presteren kan OG een korting berekenen
Versnelling	0	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geen substantieel versnelde realisatie mogelijk
Lager risico	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ Efficiëntere risicoverdeling, echter geen tucht van de financieringsmarkt, omdat een F-component ontbreekt. Deze tucht bestaat uit toezicht door adviseurs van de banken en de hoge boetes die bouwers en onderhoudspartijen oplopen bij in gebreke blijven. Deze boetes zijn deels ter voldoening van extra (financierings)kosten van de financiers
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beperkt toegepaste aanbestedingsvorm ■ Nog steeds financiering Rijksbegroting hetgeen deze oplossing voor de publieke sector minder interessant kan maken vanuit financieringsperspectief
Aanbestedingskosten en -tijd	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hogere aanbestedingskosten vanwege het aanbestedingsproces. Deze kosten zullen moeten worden goedge maakt door een lager risico op kostenoverschrijdingen ■ Langere aanbestedingsfase dan bij traditionele aanbesteding, omdat dialooggesprekken plaatsvinden tussen publieke en private partijen. Na aanbesteding zal de private sector eerst het ontwerp dienen te voltooien alvorens met de bouw kan worden begonnen ■ De RGD stelt in “Geïntegreerde contractvormen – een introductie, september 2008” dat nog meer dan bij traditionele projecten geldt bij een DBFMO-aanbesteding dat een goede voorbereiding vertraging kan voorkomen en daaraan gepaard hoge kosten voor zowel publieke als private partijen kan voorkomen ■ Verder dienen de initiële aanbestedingskosten te worden afgezet tegen de contractsduur. In een vroeg stadium worden al beslissingen genomen en contractueel vastgelegd voor de hele duur van het contract . Zo bestaat al bij aangaan van het contract zekerheid over de reële kosten voor onderhoud, terwijl een alternatief zonder M-component doorlopende aanbesteding vereist van onderhoudswerkzaamheden, met de daarmee gepaard gaande aanbestedingskosten

Design, Build, Maintain & Finance		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	++ / -	<ul style="list-style-type: none"> Idem als DBM Risico's worden efficiënt verdeeld, mits partijen de risico's krijgen die zij het beste kunnen beheersen (zie lager risico)
Versnelling	0	<ul style="list-style-type: none"> De rijksbegrotingssystematiek maakt geen onderscheid tussen financiering via de rijksbegroting en private financiering bij DBFM. Kort gezegd mag I&M DBFM inzetten vanaf het jaar dat het kasbudget voor traditionele aanbesteding beschikbaar is in de meerjarencijfers van de rijksbegroting. Versnelling komt erop neer dat I&M per direct aan de slag kan met aanbesteding van projecten die pas na de huidige kabinetsperiode in het MIRT zijn ingepland op verzoek van andere partijen. Eventuele meerkosten (bv rente) die uit de versnelling voortvloeien zullen door de partij die voorfinanciert betaald moeten worden.
Lager risico	++	<ul style="list-style-type: none"> Efficiëntere risicoverdeling, omdat marktpartij in principe de risico's draagt ten aanzien van de prijs en moment van oplevering (tenzij bijvoorbeeld een geval van overmacht optreedt) Indien een private biedende partij een risico krijgt toebedeeld die deze niet (goed) kan beheersen, dan zal deze – onder de veronderstelling van een rationeel handelende partij - dit risico beprijsen, of in een extreem geval niet deelnemen aan een bieding. Het risico van de gevolgen van stijging van de zeespiegel boven een bepaalde consensus waarde kan hier een voorbeeld van zijn Daarnaast bestaat de tucht van de financieringsmarkt, door de F-component in het contract. Deze tucht bestaat uit toezicht door adviseurs van de banken en de hoge boetes die bouwers en onderhoudspartijen oplopen bij in gebreke blijven. Deze boetes zijn deels ter voldoening van extra (financierings)kosten van de financiers Het risicoprofiel voor de aanbesteder verandert echter wel. Andere risico's worden groter, zoals die van voortijdige contractontbinding die in geval van een discretionaire beslissing van de aanbesteder het vergoeden van de kosten van de eigen en vreemd vermogensverschaffers omvat. Ook de flexibiliteit vermindert; contracten zijn immers langjarig en in de praktijk is het lastig voor de aanbesteder om een goede benchmark te maken bij een wijziging in het contract
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	++ -	<ul style="list-style-type: none"> Niet elk project zal door de specifieke risicokenmerken geschikt zijn om via deze wijze te worden aanbesteed Voor een geschikt project bestaat een hoge mate van draagvlak bij de politiek, publieke en private sector Een door Kennispool PPS georganiseerde workshop dag voor publieke deelnemers uit de natte sector heeft in 2011 plaatsgevonden om de publieke sector kennis te laten maken met DBFM
Aanbestedingskosten en -tijd	-	<ul style="list-style-type: none"> Idem als DBM. Dit geldt met name voor de concurrentiegerichte dialoog (een aanbestedingstraject waarin de bidders met de aanbestedende dienst gedurende de aanbesteding in overleg treden over oplossingen technische, juridisch en financieel gebied) Naarmate zowel publieke als private partijen meer ervaring krijgen met DBFMO en concurrentiegerichte dialoog zullen de aanbestedingskosten voor beide zijden afnemen. RWS en de RGD hebben op dit gebied al grote stappen gezet door de standaardisatie van DBFM(O contracten in overleg met de markt) Door de doorlooptijd van een aanbesteding (in onze ervaring minstens anderhalf jaar tussen aankondiging en financial close) is deze aanbestedingsvorm niet geschikt voor projecten die snel gerealiseerd moeten worden

Alliantiecontracten		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kan meerwaarde bieden in een complexe omgeving waar op voorhand (in de aanbesteding) niet of zeer lastig een goede verdeling kan worden gemaakt van de risico's tussen de publieke en private sector. De omgeving kan bijvoorbeeld aan grote verandering onderhevig zijn (bezwaarprocedures Betuweroute) of niet alle relevante gegevens zijn bekend
Versnelling	0	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geen substantieel versnelde realisatie mogelijk
Lager risico	+	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bij goede uitvoering lagere risico's, echter er bestaat een groot faalrisico ■ Weinig praktijkvoorbeelden en daarom beperkte leerervaring bij zowel publieke als private sector
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hoog risico op mislukken ■ Beperkt draagvlak mede ivm complexiteit, onbekendheid en populariteit van andere contractvormen zoals DBFM
Aanbestedingskosten en -tijd	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vergt lange voorbereidingstijd ■ Vergt opbouw van onderling vertrouwen

Zelfrealisatie		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	+	<ul style="list-style-type: none"> Budgetneutraal
Versnelling	+	<ul style="list-style-type: none"> Kan door het ontbreken van de noodzaak tot een publieke financieringsbron en bekostigingsbron versneld worden uitgevoerd
Risico	-	<ul style="list-style-type: none"> Toenemend risico bij extreme verandering parameters business case
Slagingskans en draagvlak (publiek & privaat)	-	<ul style="list-style-type: none"> Beperkte toepassingsmogelijkheden Verminderd draagvlak
Aanbestedingskosten en -tijd	0	<ul style="list-style-type: none"> Moeilijk vast te stellen

Voorfinanciering door decentrale overheden zal het meest logisch zijn in de vorm van een financieringsarrangement tussen het Rijk, de Waterschappen en de Provincies. Zoals door Balk uiteengezet beschikken de provincies over een vermogenspositie (EUR 5,1 mrd) die zou kunnen worden ingezet voor de financiering van waterveiligheid en die EMU-neutraal zal uitpakken. Hierbij dient te worden aangenomen dat liquiditeiten en andere vorderingen, zoals belegging in effecten en spaartegoeden van (decentrale) overheden niet gesaldeerd zijn met de schulden en dat dus sprake is van een bruto overheidsschuld bij de bepaling van de hoogte van de EMU-overheidsschuld (voor Noord-Holland zal sprake zijn van saldering omdat NH bankiert bij de schatkist). Wij begrijpen overigens dat voorfinanciering door decentrale overheden wel minder gunstig wordt gemaakt door voorstellen omtrent de aanscherping van begrotingsregels in relatie tot het EMU-saldo voor decentrale overheden. Volgens Balk zullen provincies naar verwachting niet bereid zijn om mee te betalen aan de bekostiging van waterveiligheid, dit zal voor rekening van de Waterschappen en het Rijk moeten komen. De bereidheid bij provincies om voor te financieren hangt waarschijnlijk af van de mate waarin zij daarbij invloed hebben op ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling.

Voorfinanciering decentrale overheden		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	0	<ul style="list-style-type: none"> Deze financieringsvorm zal geen meerwaarde creëren voor de rijksoverheid, omdat financieringskosten of uitvoeringskosten niet afnemen, tenzij aan Provincies geen rentevergoeding wordt betaald of één die lager ligt dan de geldende rente op staatsobligaties met een vergelijkbare looptijd Indirect kan het wel tot meerwaarde leiden omdat de Nederlandse overheid als geheel meer ruimte overhoudt voor het aantrekken van schuld
Versnelling	+	<ul style="list-style-type: none"> Decentrale overheden kunnen onderling en aan de centrale overheid geld uitlenen zonder dat dit de EMU-overheidsschuld verhoogt. Hiermee kan in vergelijking met het financieren via de rijksbegroting een aanzienlijke versnelling optreden in de realisatie van projecten Deze voorfinanciering zal op termijn via beschikbare rijksmiddelen in het Deltafonds dienen te worden terugbetaald aan provincies
Lager risico	0	<ul style="list-style-type: none"> Geen duidelijk hoger of lager risico dan met een traditionele financiering Evenals bij private financiering (DBFM) zal het Rijk (en de Waterschappen) wel terugbetalingen van de voorfinanciering budgettair dienen te verwerken voor de lange termijn
Slagingskans	+	<ul style="list-style-type: none"> Met de juiste afspraken tussen Rijk en Waterschappen enerzijds en provincies anderzijds lijkt deze oplossing een goede slagingskans te hebben in projectspecifieke gevallen in combinatie met bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling. Vraag is wel of de decentrale overheden niet al andere plannen hebben met deze middelen (denk aan opzetten van duurzame energiebedrijven en –projecten) dan wel deze middelen al niet voor langere tijd hebben uitgezet
Aanbestedingskosten en –tijd	–	<ul style="list-style-type: none"> Onder de verwachting dat decentrale overheden willen meebepalen in de middelenbesteding zal de voorbereiding van de aanbesteding van een project meer tijd vergen dan wanneer alleen het Rijk invloed heeft

Fonds voor particulieren		
Criteria	Mate	Toelichting
Meerwaarde	0 / –	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creëert amper meerwaarde, vanwege hogere financieringskosten voor de publieke sector, zonder dat hier een monitorfunctie tegenover staat ■ Rationeel handelende beleggers zullen alleen deelnemen aan een fonds indien – na eventuele fiscale stimulering – het rendement minstens gelijk is aan een staatsobligatie met vergelijkbare kenmerken
Versnelling	0 / +	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mogelijkheid om snel financiering aan te trekken bij een rendement voor spaarders dat hoger ligt dan staatsobligaties ■ Fiscale stimulering vereist een 'politieke doorlooptijd'
Lager risico	0 / –	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faalrisico indien spaarproduct niet aantrekkelijk is
Slagingskans	–	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lage appetite banken ivm concurrentie spaarmarkt ■ Politiek besluit over fiscale stimulering
Aanbestedingskosten en – tijd	0 / –	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aanbesteding: zal moeten worden aanbesteed bij banken die toegang hebben tot de spaarmarkt ■ Wel hogere kosten vanwege opzetten fonds in vergelijking met financiering door Ministerie van Financiën

Criteria					Alliantie- contracten	Zelf- realisatie	Rijks- begroting	Voor- financiering decentrale overheden	Fonds Particuliere n	Uitgifte obligatie	Bancaire finan- ciering	Pensioen fondsen
	D&B	D&M	DB&M	DBFM								
Meerwaarde	+	++	++	++ / -	+	+	0	0	0 / -	X	X	X
Versnelling	0	0	0	0	0	+	0	+	0 / +	X	X	X
Risico	+	++	+	++	+	-	0	0	0 / -	X	X	X
Slagingskans	++	++	+	++ / -	-	-	0	+	-	X	X	X
Aanbestedings- kosten en -tijd	-	0	-	-	-	0	0	-	0 / -	X	X	X

Vergelijking alternatieven

Uit de eerder beschreven analyse blijkt dat een drietal financieringsalternatieven naar verwachting geen meerwaarde zullen opleveren ten opzichte van financiering via de rijksbegroting; uitgifte obligaties, bancaire financiering en financiering door pensioenfondsen.

Het vierde financieringsalternatief, opzetten van een fonds voor particulieren, lijkt evenmin voordelen te kunnen bieden. Voorfinanciering door decentrale overheden kan wel voor een gewenste versnelling zorg dragen, maar kan alleen worden toegepast waar de decentrale overheid een duidelijk belang heeft bij de uitvoering van het project, bijvoorbeeld in het kader van een bredere gebiedsontwikkeling. De bijdrage van opbrengsten uit gebiedsontwikkeling zullen waarschijnlijk niet substantieel zijn; Ruding geeft aan dat slechts 10 – 15% van de totale investeringssom wordt bekostigd door private opbrengsten uit gebiedsontwikkeling.

Van de contractvormen zullen alleen DBFM en Zelfrealisatie leiden tot een versnelling van realisatie van de doelstellingen, omdat in beide gevallen geen direct beroep op de financieringscapaciteit van de overheid zal worden gedaan. Daarbij scoort de DBFM variant hoger op de overige criteria, waarbij echter moet worden aangetekend dat overdracht van risico's die verband houden met een waterbeschermingsfunctie, een belangrijk aandachtspunt is bij de vormgeving van een contract en de marktverkenning op dit gebied.

D&M-contracten zullen in de toepasbare situaties veel voordelen kunnen bieden op zowel meerwaarde als vermindering van risico's voor de overheid. De slagingskans is voor deze contracten dan ook hoog. De toepassing is beperkt tot werken zonder een hoge initiële investering.

- Introductie
- Stand van zaken
- Overzicht
- Internationaal
- Beoordeling alternatieven
- Conclusie en aanbevelingen

Alternatieve contractvormen en financieringsalternatieven zijn geen panacee, waarmee de gevolgen van de bezuinigingen kunnen worden gemitigeerd.

Wel is door toepassing van alternatieve contractvormen, zij het relatief beperkt, meerwaarde te creëren.

Alternatieve contractvormen en financieringsalternatieven

- Alternatieve contractvormen en financieringsalternatieven zijn geen ultieme oplossingen om 'extra' middelen in het Deltafonds te genereren, of werken structureel sneller te kunnen realiseren. Wel is het door toepassing van alternatieve contractvormen, zij het relatief beperkt, mogelijk meerwaarde te creëren. In het droge domein zijn met succes verschillende onderdelen van de infrastructurele levenscyclus geïntegreerd. Deze zogeheten DBFM-contracten prikkelen de opdrachtnemer tot het optimaliseren van de kosten gedurende de levenscyclus van een object. De private financieringscomponent die aan dit contract verbonden is, zorgt voor een tucht uit de markt. In het natte domein ziet Rijkswaterstaat de voordelen van langjarige contracten voor zandsuppletie.
- Van de contractvormen zullen alleen DBFM en Zelfrealisatie leiden tot een versnelling van realisatie van de doelstellingen, omdat in beide gevallen geen direct beroep op de financieringscapaciteit van de overheid zal worden gedaan. Daarbij scoort de DBFM variant hoger op de overige criteria (mogelijke meerwaardecreatie, risicoverdeling en slagingskans). Hierbij moet echter worden aangetekend dat overdracht van risico's die verband houden met een waterbeschermingsfunctie, een belangrijk aandachtspunt is bij de vormgeving van een contract en de marktverkenning op dit gebied.
- D&M-contracten zullen in de toepasbare situaties veel voordelen kunnen bieden op zowel meerwaarde als vermindering van risico's voor de overheid. De slagingskans is voor deze contracten dan ook hoog. De toepassing is beperkt tot werken zonder een hoge initiële investering.
- Alternatieven op financiering via de Rijksbegroting bieden alleen de mogelijkheid van meerwaardecreatie als private financiers ook een deel van het risico dragen van de realisatie en/of het beheer van de infrastructuur. Deze risico-overdracht vindt plaats door dit in het contract met de opdrachtgever vast te leggen. De hogere financieringslasten kunnen opwegen tegen de voordelen van risico-overdracht en de monitor functie van financiers. Voorfinanciering door decentrale overheden kan wel voor een gewenste versnelling zorgdragen, maar is alleen kansrijk waar de decentrale overheid een duidelijk belang heeft bij de uitvoering van het project, bijvoorbeeld in het kader van een bredere gebiedsontwikkeling.
- De andere financieringsalternatieven die zijn beschouwd zijn: uitgifte obligaties, bancaire financiering, financiering door pensioenfondsen en een fonds met spaargeld van particulieren. Deze bieden naar verwachting geen meerwaarde, omdat deze gepaard gaan met hogere financieringslasten zonder een risico-overdracht naar deze financiers, waardoor ook geen toezichtfunctie vanuit de hoek van financiers ontstaat.

Aanbevelingen die worden gedaan zijn:

Bredere toepassing van meerjarige onderhouds-/prestatiecontracten in het natte domein.

Marktverkenning naar mogelijkheid tot meerwaarde voor DBFM-contracten bij werken met een waterveiligheidsfunctie.

Alternatieve contractvormen (1)

- In toenemende mate bekijkt Rijkswaterstaat de mogelijkheden van toepassing van meerjarige onderhoud- en prestatiecontracten. Zo past Rijkswaterstaat sinds kort 4 à 5-jarige contracten toe bij zandsuppletie, daar deze bewezen meerwaarde bieden boven “ad hoc” contracten. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid van bredere toepassing van de meerjarige onderhoudscontracten in het waterveiligheidsdomein nader te onderzoeken en waar kansrijk hiermee meer te gaan werken. Waar mogelijk kan dan worden geprofiteerd van het integreren van ontwerp- en onderhoudsactiviteiten in één contract (D&M-contract). Bij meerjarige prestatiecontracten voor zandsuppletie is ook sprake van deze integratie. Een contract vergelijkingsonderzoek zal moeten uitwijzen of contracten die veel langer lopen dan 5 jaar (bijv. op basis van concessie structuur) meerwaarde bieden, door potentiële lifecycle optimalisaties, of het verdergaand sturen op prestaties (instandhouding) in plaats van een product. Marktpartijen indiceren dat op deze wijze optimalisaties te realiseren moeten zijn.
- Een belemmering voor DBFM bij waterveiligheidsprojecten is de grote financiële impact die voortvloeit uit het falen van waterveiligheidsinfrastructuur. Deze gevolgen zijn niet door een private partij te dragen. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de ultieme risico's verbonden aan waterveiligheidsinfrastructuur (gevolgen van overstroming) overgedragen kunnen worden naar de private sector. Daarnaast zijn ook de veiligheidseisen die de maatschappij stelt aan verandering onderhevig, waarmee een langjarig contract (> 20 jaar) een meer flexibele insteek behoeft dan nu gebruikelijk. Deze omstandigheden beperken of beletten potentieel de mogelijkheden tot meerwaardecreatie.
- Projectspecifiek. DBFM als contractvorm bij waterveiligheid moet, ondanks de potentiële bezwaren van risico-overdracht en veranderende eisen/omgeving niet op voorhand worden uitgesloten. De randvoorwaarden zijn als volgt:
 - Generieke uitspraken over DBFM als contractvorm bij waterveiligheid kunnen niet van toepassing worden verklaard op alle projecten. Projectspecifiek zal bekeken moeten worden wat de haalbaarheid en meerwaarde is.
 - De huidige Rijksbrede DBFM standaard is geënt op beschikbaarstelling van infrastructuur zonder waterveiligheidsfunctie. De risicoverdeling die hierin is uitgewerkt ziet dan ook op risico's die beheersbaar zijn voor de private sector en houdt de private partij niet verantwoordelijk voor de gevolgen bij een overmachtsituatie, zoals een overstroming. Dit type risico's is juist hetgeen waterveiligheidsinfrastructuur beperkt. Een andere risico-overdracht en risicoverdeling ten aanzien van waterveiligheid zal dus moeten worden gemaakt ten opzichte van DBFM-contract op het droge domein. Het Rijksbrede DBFM-contract zou daarom aanpassingen verdienen voor deze situatie.
 - Ten Heuvelhof adviseert om bij projecten na te gaan of het zinvol is om nonconforme ontwerpen (ontwerphorizon tenminste 12 jaar) te maken in plaats van robuuste ontwerpen (ontwerphorizon 50 tot 100 jaar), met als doel een substantiële kostenreductie te behalen. De looptijd van een DBFM-contract moet passen in de uitkomst van deze afweging. Ook ontwikkelingen die Ten Heuvelhof signaleert, zoals groeiende kennis over faalmechanismen van waterkeringen, veranderende klimaat- en watercondities en wijziging van de veiligheidsfilosofie beïnvloeden de optimale lengte van een contract. Deze notie sluit aan bij het uitgangspunt van flexibiliteit in het Deltaprogramma, ofwel adaptief deltamanagement.
 - Vastlegging van de risicoallocatie in het contract volgt na dialoog met markt. Het adagium ‘dat risico's gedragen moeten worden door de partij die deze het beste kan beheersen’ staat ook hier voorop, om een dialoog met de markt vruchtbaar te laten zijn. Een marktverkenning is de eerste aan te bevelen stap.

Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid van gelijktijdige aanbesteding van publieke en private functies te onderzoeken op creatie van meerwaarde

Alternatieve (private) financieringsbronnen bieden geen directe meerwaarde als deze niet worden gekoppeld aan een contractvorm waarbij risico's worden overgedragen naar de private sector.

Overleg met provincies en waterschappen over de (voor)financiering van waterveiligheidsprojecten door decentrale overheden op vrijwillige basis.

Alternatieve contractvormen (2)

- Ook in bredere zin verdient het aanbeveling de markt in te schakelen bij de verkenning van ideeën om meerwaarde te behalen bij de uitvoering van het Deltaprogramma, bijvoorbeeld bij het onderzoeken naar mogelijkheden van multifunctionaliteit bij uitvoering van onderdelen van het Deltaprogramma (zie ook amendement Koppejan c.s. van juni 2011). Te denken valt daarbij aan de integratie van niet publieke functies, zoals energieopwekking, recreatie of woningbouw, aan welke functies wel een verdienmodel kan worden toegekend. De marktverkenning bij de reconstructie van de Afsluitdijk is hier een goed voorbeeld van. Andere voorbeelden van integratie van publieke en private werken in dit domein zijn de verkenningen voor een getijdencentrale in de Brouwersdam en integratie van parkeergarage in een dijk bij Katwijk. Synergieën die bij gelijktijdige realisatie van publieke en private werken kunnen worden gerealiseerd, kunnen alsdan tot meerwaarde voor het Deltaprogramma leiden.

Financiering

- Alternatieve financieringsbronnen bieden geen directe meerwaarde als deze niet worden gekoppeld aan een contractvorm waarbij risico's worden overgedragen naar de private sector, bijvoorbeeld via DBFM-contracten. Pensioenfondsen kunnen hierin een rol spelen. De verantwoordelijkheid voor het betrekken van pensioenfondsen ligt echter bij de private partijen, het is immers hun taak om financiering te arrangeren.
- Op vrijwillige basis kunnen decentrale overheden worden betrokken bij de voorfinanciering van de waterveiligheidsopgave
 - In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat zowel het Rijk als de Waterschappen beide 50% van de maatregelen aan de primaire keringen in het beheer van de Waterschappen bekostigen en financieren. In de praktijk is het denkbaar dat indien een Waterschap een maatregel versneld wil uitvoeren hij de voorfinanciering voor zijn rekening neemt. De rentelasten van deze voorfinanciering dienen ook door de Waterschappen te worden bekostigd.
 - Balk belicht een potentiële rol voor provincies. Het betrekken van provincies bij de voorfinanciering van de waterveiligheidsopgave ligt volgens Balk voor de hand. Provincies hebben namelijk een netto positieve vermogenspositie, tegelijkertijd heeft Nederland een EMU-overheidsschuld van 65,2% ultimo 2011 en overschrijdt daarmee de grens van 60%. Het verdient aanbeveling dat het Rijk met een provincie het gesprek aan gaat om de voorfinanciering van specifieke waterveiligheidsprojecten te bespreken. Waarbij dit vanzelfsprekend alleen kansrijk is als een decentrale overheid een duidelijk belang heeft bij het sneller kunnen realiseren van een project, bijvoorbeeld als het project in verband gebracht kan worden met gebiedsontwikkeling.

This confidential report (the "Report") was prepared for Ministerie van Infrastructuur en Milieu, represented by the Staf Deltacommissaris (the "Client") by KPMG Corporate Finance, part of KPMG Advisory N.V. ("KPMG Corporate Finance") with regard to our investigation for the possibilities for innovative contract types and alternative financing structures in relation to water safety. This Report is exclusively for the benefit of and internal use by the Client and does not carry any right of publication or disclosure to any third party, without our prior written consent, unless to the extent required by law or regulation. Neither this report nor its content may be used for any other purpose without prior written consent of KPMG Corporate Finance.

The engagement letter between KPMG Corporate Finance and the Client, dated 22 July 2011, sets out specific arrangements for responsibilities, indemnification and liabilities.

This Report is incomplete without reference to and should be viewed solely in conjunction with the oral briefing provided or to be provided by KPMG Corporate Finance.

In preparing this Report, we have relied upon and assumed, without independent verification, the accuracy and completeness of any information available from public sources, third parties and information provided by, or on behalf of, the Client. We do not accept responsibility for such information and, as far as it relates to information provided by the Client, such information remains the responsibility of the management of the Client.

The procedures carried out by KPMG Corporate Finance do not constitute an audit or a review of the financial data in this Report or any other information supplied. Consequently, we do not express an opinion or any form of assurance on the information presented in this Report.

The Client has been consulted about and has confirmed the appropriateness of and is responsible for the basic principles and assumptions used by KPMG Corporate Finance.

KPMG Corporate Finance will not be involved in any decision-making by the Client and its management and will not act as management of the Client in any way.

We accept no responsibility for the realisation of the prospective financial information. Actual results are likely to be different from those shown in the prospective information because events and circumstances frequently do not occur as expected, and the differences may be material.

We do not accept or assume responsibility to anyone other than to the Client, for our work, for the report or for any judgments, findings, conclusions, recommendations or opinions that we have formed or made. We do not accept or assume responsibility to any other party as a result of provision of the report to such a party.

The work was undertaken and the report was issued on agreed terms of engagement in order that we might state to the Client those matters on which we agreed to report and for no other purpose. The report was not created for, and should not be treated as suitable for, any other purpose.



cutting through complexity™

© 2012 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is een dochtermaatschappij van KPMG Europe LLP en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. Gedrukt in Nederland. De naam KPMG, het logo en 'cutting through complexity' zijn geregistreerde merken van KPMG International.