



Bijlage

Plannen om te investeren in infrastructuur

Een beschrijvende analyse van het investeringsbeleid in Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada

Brussel, 09 juli 2018

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Contactpersoon

Tom Willems - twillems@serv.be - 02 209 01 07

Bij gebruik van gegevens en informatie uit de bijlage wordt een correcte bronvermelding op prijs gesteld.

Inhoud

Inhoud	3
Bijlage	5
1 Inleiding	5
1.1 Drie referentielanden: Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada	5
1.2 Internationale goede praktijken en standaarden	6
2 Nederland	10
2.1 Lange termijn strategie en planning	10
2.1.1 MIRT: omschrijving en fondsen	10
2.1.2 MIRT overzicht	11
2.1.3 MIRT spelregels	11
2.2 Rolverdeling binnen het Rijk	13
2.3 PPS beleid	14
2.3.1 PPS gereedheidskist: Meten is weten	14
2.3.2 DBFM(O) voortgangsrapportages	15
2.3.3 PPS Netwerk en databank	16
2.4 Rijkswaterstaat (RWS)	16
3 Verenigd koninkrijk	18
3.1 Van NIP naar NIDP	18
3.2 Drieluik: het juiste kader, prioriteiten en financiering	18
3.3 Het juiste kader vaststellen	18
3.3.1 Infrastructure and Projects Authority (IPA)	19
3.3.2 Nationale infrastructuurcommissie (NIC)	20
3.4 Identificatie van de juiste prioriteiten	20
3.4.1 Nationale Infrastructuurbeoordeling (NIA)	20
3.4.2 Nationale leveringsplan voor infrastructuur (NIDP)	21
3.4.3 Jaarlijkse pijplijn aan projecten	22
3.5 Ondersteuning voor juiste financiering en betaling	24
3.5.1 Private Finance 2 (PF2)	24
3.5.2 Van PFI naar PF2	25
3.5.3 Britse garantieregeling	26
3.5.4 Institutionele investeringen	28
4 Canada	29

4.1	Federaal: Infrastructure Canada	29
4.2	Infrastructure Ontario (IO).....	30
4.2.1	IO als uitvoerend agentschap	30
4.2.2	Publieke verantwoording.....	31
4.3	CCPPP	32
Lijst met figuren en tabellen		33

Bijlage

Ter aanvulling op het SERV-advies over de begroting 2019, heeft het SERV-secretariaat een achtergronddocument uitgewerkt over het infrastructuurbeleid van drie landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, en Canada (Provincie Ontario). De extra bijlage biedt achtergrondinformatie bij hoofdstuk 5 'Investeringsbeleid vraagt andere aanpak' van het SERV-advies over de begroting 2019.

Het is de bedoeling van het SERV-secretariaat om de investeringsaanpak in de drie landen zo objectief mogelijk te beschrijven. Het comparatief perspectief kan vervolgens wel de discussie voeden over hoe het investeringsbeleid in Vlaanderen verder vormgegeven kan worden. De drie genoemde landen – Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada – hebben immers actief ingezet op de uitbouw van een strategisch beleid inzake financiering, planning en realisatie van investeringen in infrastructuur.

1 Inleiding

Publieke infrastructuurprojecten zoals wegen- en waterwerken, trein- en tramlijnen, scholen en ziekenhuizen kunnen de economie van een land een boost geven, de productiviteit verhogen en de levensstandaard verbeteren. Aangezien die projecten doorgaans een grote maatschappelijke impact hebben (zowel wat betreft kostprijs als lange levensduur), is het aan te raden om zowel kostenefficiëntie als kwaliteit na te streven.

De overheid organiseert zich daarvoor best als een professionele publieke opdrachtgever, en werkt samen met de private sector om de infrastructuurprojecten te realiseren. De exacte manier van organisatie en samenwerking van overheden en private spelers verschilt van land tot land, al naargelang de behoeften en wensen inzake de te realiseren infrastructuur.

We werken onderstaand volgende elementen meer uit:

- In 1.1 duiden we kort de redenen waarom we de volgende drie landen – Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada – geselecteerd hebben ter bespreking;
- In 1.2 overlopen we kort de talrijke initiatieven genomen door invloedrijke internationale organisaties inzake strategisch infrastructuurbeleid;
- In hoofdstukken 2, 3 en 4 bespreken we achtereenvolgens het infrastructuurbeleid van Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada (met name Provincie Ontario) in meer detail.

1.1 Drie referentielanden: Nederland, Verenigd Koninkrijk en Canada

Er zal bijzondere aandacht besteed worden aan het infrastructuurbeleid van drie landen: Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada (in het bijzonder de provincie Ontario). De redenen voor de selectie van deze drie landen zijn meervoudig:

Herkenbaar

Het gaat om drie westerse landen die functioneren binnen het kader van de democratische rechtsstaat, waarbij de grondrechten van burgers en organisaties gerespecteerd dienen te worden tijdens de planning en realisatie van projecten. Ook de financieel-economische context waarin de landen (moeten) opereren is in grote lijnen vergelijkbaar. Hoewel de omvang van de landen aanzienlijk groter is dan Vlaanderen als regio, zijn de uitdagingen toch vergelijkbaar – zeker als gekeken wordt binnen die grotere landen naar belangrijke regio's of provincies.

Effectief

De drie bovengenoemde landen scoren vanuit internationaal perspectief ook goed op het vlak van infrastructuur. Volgens de jaarlijkse 'Global Competitiveness Index' van het World Economic Forum (WEF) staat Nederland op de 3de plaats, na Hong Kong en Singapore. Het VK staat op een 11de plaats en Canada op de 16de plaats (klik [hier](#)). Ter vergelijking België staat in die lijst op de 24ste plaats, maar is de voorbije jaren gedaald in de cluster 'infrastructuur'.

Vernieuwend

Ze zijn, elk op hun eigen manier, voorlopers op het vlak van aspecten van infrastructuurbeleid. Nederland heeft, (noodgedwongen) gezien zijn geografische ligging en geschiedenis, een stevige reputatie opgebouwd in de constructie en het beheer van water- en wegenwerken. Het VK heeft de voorbije decennia sterk ingezet op innovatieve en private vormen van financiering van infrastructuurprojecten. Ook de Canadese provincie Ontario heeft gekozen voor de systematische uitbouw van een infrastructuurbeleid in nauwe samenwerking met de private sector. De bijzondere aandacht voor transparantie en verantwoording van prestaties biedt een extra meerwaarde om in de vergelijking op te nemen.

Structureel

De drie landen hebben ook gemeenschappelijk met elkaar dat ze sterk inzetten op standaardisering van de processen en een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken publieke actoren onderling, en tussen de publieke en private actoren. De procesarchitectuur, met bijhorende taken en verantwoordelijkheden, is dus een gezamenlijk aandachtspunt.

De keuze voor deze drie landen is echter niet absoluut. Ook andere Europese landen zoals Zwitserland, Zweden en Oostenrijk zouden interessant kunnen zijn om van naderbij te bestuderen. De scope van deze bijlage is echter noodgedwongen beperkt. De nota wenst te focussen op die landen die actief hebben ingezet op het vlak van strategisch én structureel infrastructuurbeleid en de financiering ervan.

1.2 Internationale goede praktijken en standaarden

Gezien het economische en maatschappelijke belang van een kwaliteitsvolle infrastructuur en de voortdurende noodzaak van nieuwe investeringen erin, hebben verschillende internationale organisaties de voorbije jaren omvangrijke rapporten gepubliceerd over het hoe en waarom van een strategisch infrastructuurbeleid. Internationale voorbeelden zijn bestudeerd en in kaart gebracht, met de bedoeling om de lessen die hieruit te trekken zijn te bundelen en verspreiden.

Zo heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) drie complementaire rapporten gepubliceerd. Ten eerste, een rapport uit 2015 over het algemeen kader van het infrastructuurbeleid met tien uitdagingen (zie figuur 1 onder) (klik [hier](#)). Ten tweede,

een rapport, getiteld 'Mapping of Instruments and Incentives for Infrastructure Financing: A Taxonomy', uit 2015 die de verschillende financieringskanalen en -impulsen beschrijft en vergelijkt. Beide rapporten zijn geschreven in opdracht van de Ministers van Financiën en Gouverneurs van de Nationale Banken van de G20. Ten derde, een rapport uit 2012 dat specifieke aanbevelingen omvat over publiek-private samenwerking (PPS) (klik [hier](#)).

In 2014 is ook een checklist opgesteld van aandachtspunten door de 'Trade Union Advisory Committee' van de OESO (klik [hier](#)). Het geeft aan dat binnen de werkzaamheden van de OESO grondig en kritisch gewerkt is aan een algemeen kader op het vlak van investeringen in infrastructuur.

Figuur 1: Tien uitdagingen volgens OESO-kader

Vision	Integrity	Delivery	Regulation	Consultation
Establish a national long-term strategic vision to address service needs. » Vision	A whole of government approach is essential to address related integrity risks. » Integrity	Balancing the political, sectoral, economic, and strategic aspects. » Delivery	Regulation is necessary to ensure sustainable and affordable infrastructure. » Regulation	The consultation should take account of public interest and stakeholders views. » Consultation
Coordination	Value	Data	Performance	Resilience
Robust co-ordination mechanisms within and across levels of government. » Coordination	Governments must ensure that infrastructure projects are affordable. » Value	Infrastructure policy should be based on data and disclosed to the public. » Data	Ensure asset performance through monitoring systems and institutions. » Performance	Infrastructure systems should be resilient and adaptable to future circumstances. » Resilience

Ook het World Economic Forum (WEF) heeft in drie fasen gepubliceerd over zijn Strategic Infrastructure Initiative (klik [hier](#)): (1) de rangschikking en selectie van infrastructuurprojecten (2012), (2) voorbereiding en versnelling via PPS (2013), (3) uitvoering en onderhoud van bestaande infrastructuur (2014). Figuur 2 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 2: Synthese van publicaties van World Economic Forum

	Phase I	Phase II	Phase III
Project phase and title	Project origination	Project preparation	Project implementation
Topics addressed	Prioritization and selection of infrastructure projects - Project identification, prioritization & selection - Infrastructure master-planning - Delivery-mode choice	Preparation and acceleration of Public-Private Partnerships - Project preparation process - Feasibility study - Regulatory design - Enabling environment	Operations and maintenance of existing infrastructure - Asset-utilization maximization - Operating-cost reduction - Environ./social-impact mitigation - Lifetime extension and renewal
Delivery modes	Public, PPP and private delivery	PPP delivery as exemplary mode	Public, PPP and private delivery
Outputs	 - Report published in Oct. 2012 - Strategic Infrastructure Planner Tool	 - Report published in May 2013 - PPP Maturity Assessment Tool	 - Report published in April 2014 - Operations & Maintenance Evaluation Tool

Ook het International Monetary Fund (IMF) besteedt ook bijzondere aandacht aan publieke infrastructuur en hoe hierin efficiënt te investeren (klik [hier](#)). De Wereldbank heeft onlangs haar PPS kennislabo gelanceerd (klik [hier](#)), met als doelstelling kennis en ervaring wereldwijd samen te brengen. Ook de G20 heeft in 2014 het initiatief genomen tot een 'Global Infrastructure Hub' (klik [hier](#)) om data, tools, standaarden en opportuniteiten te bundelen in een internationaal platform. Ook het Europees PPS Expertise Centrum (EPEC) (klik [hier](#)) van de Europese Investeringsbank (EIB) speelt een belangrijke rol in de verdere kennisopbouw en verspreiding van goede voorbeelden en standaarden van private financiering en realisatie van publieke infrastructuurprojecten.

Wat opvalt doorheen die talrijke internationale rapporten, tools en gidsen is de relatieve consensus over de aanbevelingen (op hoofdlijnen) voor een goed bestuur en beheer van grootschalige publieke infrastructuurprogramma's en projecten.

De kernpunten volgens de internationale organisaties zijn:

- een duidelijk, voorspelbaar en legitiem institutioneel kader, ondersteund en bewaakt door bekwame publieke opdrachtgevers;
- de selectie van projecten op basis van 'value for money' (prijs/kwaliteit) en goed voorbereide economische analyses;
- management- en leiderschapsvaardigheden en competenties die nodig zijn voor projecten;
- transparante aanbestedings- en begrotingsprocedures, om (fiscale) risico's te minimaliseren en de integriteit van het proces te waarborgen;
- het inbouwen van leer- en evaluatievermogen van ervaringen met projecten.

De voorbije jaren zijn ook tal van academische studies verschenen die een voorlopige 'stand van zaken' opmaken, en aanbevelingen formuleren inzake infrastructuurprojecten en de financiering ervan. Ook die aanbevelingen liggen in het verlengde van de algemene kaders aangereikt door de bovengenoemde internationale organisaties.

Hieronder staan enkele suggesties vermeld voor academische referentiewerken inzake het management van grootschalige infrastructuurprojecten, publiek-private samenwerking (PPS), zowel internationaal als voor België en Vlaanderen.

Grootschalige infrastructuurprojecten ('megaprojects'):

- Flyvbjerg, B. (Ed) (2017) The Oxford Handbook of Megaproject Management. Oxford University Press, Oxford, pp. 624.
- Priemus, H. and van Wee, B. (2013) The International Handbook on Megaprojects. Edward Elgar Publishing, pp. 480.

Publiek-Private Samenwerking (internationaal):

- Martin, L., Lawther, W., Hodge, G. and Greve, C. (2013). Internationally Recommended Best Practices in Transportation Financing Public-Private Partnerships (P3s). Public Administration Research, 2(2), p. 15-25.
- Hodge, G. and Greve, C. (2017) On Public-private Partnership Performance: A Contemporary Review. Public Works Management & Policy, 22(1), p. 55-78.
- Reeves, E. (2015) A Review of the PPP Experience in Ireland: Lessons for Comparative Policy Analysis. Journal Of Comparative Policy Analysis, 17(5), p. 467-480.
- Siemiatycki, M. and Farooqi, N. 2012. Infrastructure Public-Private Partnerships: Delivering Value for Money? Journal of the American Planning Association, 78(3), p. 283-299.

- Vining, A. and Boardman, A. (2008) Private Partnerships : Eight Rules for Governments. Public Works Management Policy 13(2), p. 149-161.

Publiek-Private Samenwerking (België/Vlaanderen):

- De Schepper, S. (2015) Success Factors of Public-Private Partnerships. VUB University Press, Brussels.
- van den Hurk, M. H. H. (2018). Public-private partnerships: where do we go from here? A Belgian perspective. Public Works Management & Policy, 23(3), p. 274-294.
- Verhoest, K., Van Garsse, S., van den Hurk, M., & Willems, T. (2016). Developments of public-private partnership in Belgium. In A. Akintoye, M. Beck, & M. Kumaraswamy (Eds.), Public private partnerships: A global review. Oxon, Routledge, p. 45-58.
- Willems, T., Verhoest, K., Van Dooren, W., Voets, J. and Coppens, T. (2015) Tien jaar publiek-private samenwerking in Vlaanderen stand van zaken via 100 stemmen en 10 lessen. In Sanders, M. (ed.), Publiek-private samenwerking: kunst van het evenwicht. Boom, Lemma, p. 127-148.

Ook in het kader van het huidige Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is er een onderzoekslijn naar grote infrastructuurprojecten opgestart met als invalshoek 'investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten' (klik [hier](#)). Begin juli 2018 wordt een eerste onderzoeksrapport over de selectie en prioritering van infrastructuurprojecten in Nederland en het Verenigd Koninkrijk verwacht: Dorren, L., Verhoest, K., Van Dooren, W., & Wolf, E.E.A. (2018) Plannen Over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, pp. 116.

2 Nederland

2.1 Lange termijn strategie en planning

De Nederlandse aanpak vertrekt vanuit een strategische langetermijnvisie die gecoördineerd verloopt over de bestuursniveaus heen. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) (klik [hier](#)) is het beleidskader dat de ruimtelijke, economische, mobiliteit en duurzaamheidsdoelstellingen richting 2040 benoemt en de focus bepaalt voor de investeringen. De gebiedsagenda's zijn hierop gebaseerd en zijn tot op zekere hoogte flexibel.

Die strategische visie wordt dan verder vertaald in de opmaak van een meerjarig infrastructuurplan (MIRT), waarin alle infrastructuurprojecten rond wegen en waterwegen zijn opgenomen (door de overheid of samen met private spelers gefinancierd). Het 'leitmotiv' in de Nederlandse benadering is een zorgvuldige procesgang om investeringsplannen tot uitvoering te kunnen brengen.

2.1.1 MIRT: omschrijving en fondsen

Dit Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) (klik [hier](#)) heeft een looptijd tot 2030. De looptijd wordt periodiek verlengd. Het programma heeft een voortrollend karakter en wordt jaarlijks geëvalueerd. De lange looptijd en de vastlegging van de projecten (geruime tijd voordat ze uitgevoerd worden) heeft als voordeel dat het een duidelijk perspectief biedt van welke projecten in de pijplijn zitten – en dit zowel voor overheid zelf als voor de private marktspelers. Als nadeel blijkt dan weer een gebrek aan flexibiliteit en aan heroverwegingen. Hoewel het MIRT onderhevig is aan een jaarlijkse begrotingsbehandeling (en dus vanuit de Nederlandse Tweede Kamer steeds bijgestuurd kan wijzen, binnen bepaalde grenzen van reeds aangegane engagementen) en een budget is gereserveerd voor nieuwe projecten, bestaat er een reëel risico op een rigide en bureaucratische benadering.

Het MIRT is gekoppeld aan twee fondsen: het Infrastructuurfonds (klik [hier](#)) voor wegen (uitgaven 6,24 miljard euro in 2017-2018) en het Deltafonds (klik [hier](#)) voor waterwegen (uitgaven 904 miljoen euro in 2017-2018)¹. Beide fondsen zijn een onderdeel van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het gaat om nationale fondsen waaruit projecten uit meerdere infrastructuursectoren worden betaald. Binnen beide fondsen kunnen middelen tussen jaren worden overgeheveld. Het vervroegen of vertragen van projecten heeft geen gevolgen voor hun financiering. Financiële meevallers of tegenvallers worden opgevangen binnen de fondsen. Ze worden jaarlijks gefinancierd vanuit de algemene middelen. Ontvangsten uit infrastructuur vloeien terug naar de fondsen.

Het MIRT is een voorbeeld van een integrale en gezamenlijke aanpak. Bij de totstandkoming, uitvoering en financiering wordt sterk de nadruk gelegd op samenwerking tussen de centrale overheid en de decentrale overheden (provincies, gemeentes, vervoersregio's, en waterschappen). Daarnaast worden ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven structureel betrokken.

¹ Nederland telt 17,2 miljoen inwoners (Bron: CBS). De fondsen voor infrastructuuruitgaven bedragen in totaal 7,144 miljard euro (6,24+0,9 miljard). Dit geeft een jaarlijks investeringsbedrag van 415 euro/per inwoner, alleen wat betreft investeringen in wegen en waterwegen.

2.1.2 MIRT overzicht

Het MIRT-overzicht (klik [hier](#)) tenslotte geeft inzicht in de achtergrond, de stand van zaken en de planning van de infrastructuurprojecten en -programma's die opgenomen zijn in de begroting van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het overzicht bevat jaarlijks ook een financieel overzicht over gedane en geplande investeringen en de financieringsbronnen die daarbij horen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer via het MIRT-overzicht. De Tweede Kamer ontvangt het MIRT-overzicht in september, gelijktijdig met nieuwe begroting van het infrastructuurfonds.

Daarnaast wordt inzicht gegeven in de visie van de overheden op de verschillende MIRT-gebieden (Noord, Oost, Zuid, Zuidwest en Noordwest) en de ambities en prioritaire opgaven per MIRT-gebied. Hierdoor is dit overzicht bruikbaar als naslagwerk voor de voortgang en stand van zaken van de projecten en programma's. Het draagt bij tot de transparantie en verantwoording van de besteding van middelen naar de bevolking.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat probeert systematisch de kwaliteit en de volledigheid van de informatie in het MIRT-overzicht te verbeteren. In 2015 hebben de rapporteurs van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu adviezen gegeven aan het Ministerie om de kwaliteit van de informatievoorziening via de jaarverslagen, begroting en het MIRT-overzicht te verbeteren. Deze adviezen hebben geleid tot de volgende verbeteringen in het MIRT-overzicht 2017:

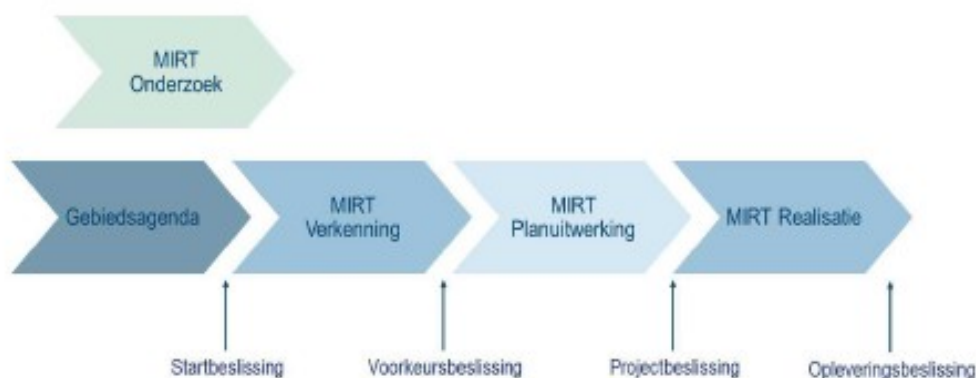
- Bij de projecten in de planuitwerkings- en de realisatiefase wordt via een tabel inzicht gegeven in de ontwikkeling van de planning en het budget;
- Bij projecten in de realisatiefase wordt via een tabel de voortgang van de realisatie zichtbaar;
- Diverse programma's geven aanvullende informatie over de financiën, de voortgang, de budgetflexibiliteit en de scope van de onderdelen.

Bij alle projecten in het MIRT-overzicht is de koppeling tussen project- en beleidsdoelstelling meer expliciet gelegd. Alle projecten geven via een extra onderdeel aan op welke wijze het desbetreffende project een bijdrage levert aan de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de beleidsbegroting van het Ministerie. In het onderdeel 'Financiën' van het MIRT-overzicht 2018 is aanvullend inzicht verschaft in de rijksmiddelen die per ministerie beschikbaar zijn gesteld voor opgaven in het ruimtelijk domein.

2.1.3 MIRT spelregels

Om de interne procesgang omtrent besluitvorming over de investeringen voor iedereen navolgbaar te maken, zijn er de Spelregels van het MIRT afgesproken (klik [hier](#)). Hierin staat beschreven wat de taken en rollen van partijen zijn, alsmede de besluitvormingsvereisten bij de centrale overheid om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. De spelregels schetsen het proces (zie figuur 3) dat een project of programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende beslistmomenten. Het MIRT is een relatief unieke manier van financiering, planning en reservering van kredieten op lange termijn.

Figuur 3: Voorstelling van MIRT-proces



De spelregels focussen op het proces dat een MIRT-opgave, -project of -programma doorloopt in vier fasen: gebiedsagenda, verkenning, planuitwerking en realisatie (inclusief de bijbehorende beslismomenten). Er worden vier beslismomenten onderscheiden: start-, voorkeurs-, project- en opleveringsbeslissing. Per beslismoment dient te worden voldaan aan het bijbehorende informatieprofiel, inclusief: de probleemanalyse, de oplossingen, betrokken partijen, financiën, besluitvorming, en verdere aanpak.

Het doel hiervan is om helder te schetsen welke informatie in welke fase nodig is, te verantwoorden hoe de beslissing tot stand is gekomen, wat de beslissing inhoudelijk bevat en wat het eventuele vervolgtraject is. Het systeem van de spelregels werkt daarbij als een soort zeef of trechter, waarbij men steeds van een brede analyse en inventaris aan mogelijke oplossingen naar een beslissing gaat. Dit gebeurt zonder automatische doorstroming van de ene naar de volgende fase (uitgezonderd de finale opleveringsbeslissing). Per fase wordt een expliciete bestuurlijke beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIRT.

De mogelijke oplossingen worden steeds tegen elkaar afgezet in gestandaardiseerde afwegingsprocessen en –instrumenten. Zo maakt men een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) of kosten-batenanalyse (KBA) en een Milieueffectenrapportage (MER). Die analyses en rapportages kunnen uitbesteed worden. De Rijksadviseurs Infrastructuur kunnen geraadpleegd worden over die evaluaties. Rijkswaterstaat (uitvoeringsagentschap van Ministerie Infrastructuur en Waterstaat) houdt toezicht op input van onderzoek, gebruikte modellen en controleert de resultaten. Hoewel de evaluaties belangrijk zijn, zijn ze niet doorslaggevend. Zo zijn er projecten binnen het MIRT met een negatieve score. Dit is echter wel belangrijk voor de publieke verantwoording, want zo worden beslissingen en hun motiveringen transparant.

De Spelregels gelden voor alle betrokkenen bij een (mogelijke) MIRT-opgave of een (mogelijk) MIRT-project of -programma in het fysieke domein. Voor projecten en programma's waarbij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken is als (mede)financier gelden de Spelregels voor het hele MIRT-proces. De trekker is verantwoordelijk voor de correcte toepassing van de spelregels. Zowel de centrale als decentrale overheid kan trekker zijn.

In 2008 is het MIRT Spelregelkader geïntroduceerd, met als doel de realisatie van beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in publieke infrastructuur, waarin regionale partners en andere partijen worden betrokken. In 2011 zijn de MIRT spelregels

geactualiseerd. Belangrijke aanleiding was het advies van de Commissie Elverding uit 2008 (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, klik [hier](#)). Kern van dit advies was een getrechterde besluitvorming: in het begin breed kijken (divergeren) en vervolgens trechteren (convergeren) naar één oplossing die verder wordt uitgewerkt en uitgevoerd. Of anders geformuleerd, investeren aan de voorkant om daarna tempo te kunnen maken. Dit met als doel de gemiddelde doorlooptijd van nationale infrastructurele projecten te halveren van 14 jaar naar 7 jaar.

2.2 Rolverdeling binnen het Rijk

Naast een strategische infrastructuurvisie, die resulteert in een integraal meerjarenplan, is er ook een duidelijke taak- en rolverdeling tussen de verschillende ministeries. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de kernspeler die verantwoordelijk is voor de besluitvorming over en de realisatie van de meeste (grote) infrastructuurprojecten, alsmede de verantwoording daarover. Rijkswaterstaat is het uitvoeringsagentschap van het Ministerie. Daarnaast speelt ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rol gezien de taken en verantwoordelijkheden in de realisatie en het beheer van overheidsgebouwen en het Nederlandse woonbeleid. Het Rijksvastgoedbedrijf valt onder dit Ministerie en is de vastgoedorganisatie van en voor de Nederlandse overheid.

Ook het Ministerie van Financiën speelt een belangrijke rol, aangezien het verantwoordelijk is voor het algemene PPS-beleid. Het Ministerie staat in voor het 'systeem' dat ervoor moet zorgen dat PPS in Nederland structureel goed verankerd is en juist toegepast wordt, en voor het toezicht hierop. Daarnaast vervult het ook een coördinerende rol. Op decentraal niveau bepalen gemeenten, provincies en stadsregio's zelf of zij PPS willen gebruiken. Het Rijk kan daarbij faciliteren met kennis en expertise. Ook onderwijs- en zorginstellingen of woningcorporaties kunnen ondersteund worden in hun samenwerking met de markt bij DBFMO-contracten.

De afdeling Publiek Private Investerings (PPI) van het Ministerie van Financiën houdt zich met name bezig met PPS en geïntegreerde contractvormen, zoals DBFMO. Het doel van PPI is een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Dit betekent het toetsen op en adviseren over bedrijfseconomische doelmatigheid bij het realiseren van grote publieke investeringsprojecten. Zo kunnen projecten van de Rijksoverheid binnen budget, op tijd en met de gewenste kwaliteit worden gerealiseerd. PPI richt zich niet alleen op DBFMO-projecten, maar is ook betrokken bij andere grote investeringsprojecten van de Rijksoverheid.

Om deze verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren beschikt Financiën over bedrijfseconomische expertise, kennis van de markt, specialistische kennis over financieringen, businesscases, projectmanagement, risicobeheersing alsmede juridische expertise rond aanbestedingen en contractmanagement. De praktijk leert dat de coördinerende rol en inzet van de brede (bedrijfseconomische) kennis van Financiën in combinatie met de sector specifieke kennis van de vakministeries leidt tot toegevoegde waarde en betere afwegingen over en uitvoering van overheidsprojecten. Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en Rijkswaterstaat (RWS) passen het PPS-beleid zoals geformuleerd door Ministerie van Financiën toe bij DBFMO-projecten op het gebied van huisvesting en infrastructuur.

Tenslotte zijn de 12 Nederlandse provincies verantwoordelijk voor het regionale spoor-, water- en wegennet. Ze hebben in het kader van het MIRT vooral een visievormende rol, waarbij ze in overleg met de gemeenten een eigen structuurvisie uitwerken. De provincies en de het Rijk stellen

een gezamenlijke agenda op basis van vijf MIRT-gebieden (Noord, Oost, Zuid, Zuidwest en Noordwest). Het Rijk en de gebieden beslissen samen over de projecten, maar het Rijk heeft een doorslaggevende stem.

2.3 PPS beleid

In 2011 (her)bevestigde de Nederlandse regering haar beslissing om versterkt in te zetten op PPS als DBFM(O) als middel om meer kwaliteit voor minder geld ('value for money') te realiseren inzake bouw, onderhoud en beheer van gebouwen en infrastructuur (wegen, spoor, sluizen en kanalen). De regering wil de voordelen van PPS optimaal benutten en PPS bij zoveel mogelijk projecten toepassen (indien dit aantoonbare meerwaarde oplevert). De bewuste keuze voor een actief en systematisch gebruik van PPS is een gevolg van de aanbevelingen van de Commissie Ruding uit 2008 (Commissie Financiering van Infrastructuur) (klik [hier](#)).

De sterke gerichtheid op de private sector vertaalt zich ook in een uitgewerkte marktvisie van Rijkswaterstaat (RWS) (klik [hier](#)), die sinds 2016 door meer dan 1.500 professionals is ondertekend. Samen met marktpartijen uit de bouwsector, kennisinstituten en andere opdrachtgevers heeft RWS een visie opgesteld die gericht is op samenwerking en betere resultaten voor alle betrokken partijen.

De vijf hoofdprincipes van de marktvisie zijn: (1) het gaat om mensenwerk en actief uitdragen van vakmanschap, (2) het fundament voor een goede samenwerking en een succesvol project wordt (voorafgaand aan) en in de aanbesteding gelegd, (3) de keuze in selectie en gunningscriteria moet leiden tot een goede afweging tussen prijs en kwaliteit, (4) kennen en erkennen van elkaars belangen en risico's, en daar naar handelen, (5) de financiële totstandkoming en afwikkeling van de opgave is doelmatig, rendabel en financierbaar voor alle betrokkenen.

2.3.1 PPS gereedschapskist: Meten is weten

De overheid ziet PPS als middel om aantoonbare meerwaarde te bereiken, het is geen doel op zich. Bij huisvestingprojecten boven € 25 mln en infrastructuurprojecten boven € 60 mln vergelijkt men steeds de verschillende uitvoeringsvarianten met een Publiek-Private Comparator (PPC). Op basis van de voor- en nadelen, volgt hieruit een beslissing om wel of niet een DBFM(O)-aanbesteding te starten. Als blijkt dat een geïntegreerd contract meerwaarde oplevert en de overheid deze manier van aanbesteden verkiest, wordt een Publieke Sector Comparator (PSC) uitgevoerd. Deze PSC geeft inzicht in de totale kosten over de levenscyclus van een project. Met een PSC kan de opdrachtgever bidingen van partijen met de eigen raming vergelijken.

In vergelijking met traditionele uitvoering hebben PPS projecten tot nu toe een meerwaarde opgeleverd van ca. 10 à 15% (zie [hier](#), p. 9). Hierbij moet worden opgemerkt dat deze 10-15% meerwaarde financieel van aard is – verbeteringen van het kwaliteitsniveau zijn er niet in meegenomen. De geraamde financiële meerwaarde van alle huidige (aanbestede en in exploitatie zijnde) PPS-projecten bedraagt ex ante tot nu toe ca. € 1,5 mld. Deze meerwaarde is berekend op basis van het verschil tussen de biding en de geraamde uitgaven bij traditionele uitvoering zoals becijferd in de PSC. In de loop der jaren is in totaal voor ca. € 13 mld aan PPS projecten aanbesteed.

2.3.2 DBFM(O) voortgangsrapportages

Uit de tweejaarlijkse voortgangsrapportage DBFM(O) van de regering aan de Tweede Kamer (klik [hier](#), p. 27-30) blijkt ook dat € 709 mln aan beschikbaarheidsvergoedingen (BBVs) worden betaald voor infrastructuurprojecten in 2018. Dit komt neer op ca. 11% van het totale beschikbare budget in het Infrastructuurfonds van € 6,2 mld. Hiermee blijft men onder de bovengrens van 20% - die ingesteld is om voldoende budgetflexibiliteit te behouden. In de periode 2019-2028 loopt het totaal aan BBVs op tot € 5,49 mld (ca. 9% van totaal Infrastructuurfonds van € 58,8 mln)². In totaal gaat het om 16 droge en 5 natte infrastructuurprojecten in exploitatie, realisatie of besluitvormingsfase.

Figuur 4: Budgettaire bedragen t.o.v. Infracfonds, 2015-2028 (in mln euro)

	2015	2016	2017	2018	2019-2028	Einde contract
Infraprovider HSL-Zuid ^{2*}	132	170	159	160	1704	2031
SAA: A1/A6	36	47	297	94	573	2042
SAA: A9 Gaasperdammerweg	14	27	22	201	462	2040
A10 2e Coentunnel	59	62	51	51	503	2037
A12 Lunetten Veenendaal	25	27	24	24	213	2033
A12 Veenendaal Ede Grijsoord	2	6	16	10	94	2032
A15 Maasvlakte Vaanplein	446	139	55	54	511	2035
N31 Leeuwarden	6	6	6	6	29	2022
N33 Assen Zuidbroek	21	14	37	13	139	2034
Sluis Limmel	1	3	4	10	34	2048
3 ^e Kolk Beatrixsluis	0	10	4	4	187	2046
Zeetoeegang IJmond	0	32	3	26	466	2045
Overig / non-DBFM(O)	47	53	54	55	575	
Totaal BBV's	789	596	732	709	5,491	
Omvang Infracfonds (in mld)	5,7	5,8	5,9	6,2	58,8	
% aandeel bbv's in IF	14%	10%	12%	11%	9%	

Bron: begroting Infracfonds, TK 2016-2017

Een gelijkaardig overzicht van BBVs (klik [hier](#), p. 31-33) bestaat voor de projecten 'gebouwen' van het Rijksvastgoedbedrijf (het gaat om 10 projecten in exploitatie met BBV in 2018 van € 152,6 mln euro). Naast een overzicht van stand van zaken en voortgang inzake lopende projecten, formuleert de rapportage ook ambities voor de toekomst op vlak van kwaliteitsbewaking, contractmanagement en trends van PPS-projecten in het buitenland en op de markt voor projectfinanciering.

² Dit komt neer op een totaalbedrag van 50,1 euro/per inwoner aan beschikbaarheidsvergoedingen (709+152,6 miljoen euro gedeeld door 17,2 mln Nederlanders).

Figuur 5: Beschikbaarheidsvergoedingen gebouwen (in mln euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019-2028	Einde project
Korte Voorhout 7	20,8	20,8	20,8	20,8	20,8	208	2033
Kromhoutkazerne	55,2	55,2	55,2	55,2	55,2	552	2035
Detentiecentrum Rotterdam	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2	92	2036
Justitieel Centrum Schiphol	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	131	2038
Belastingdienst Doetinchem	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	33	2026
Belastingdienst & DUO Groningen	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	176	2031
Hoge Raad	0	0	6,6	6,6	6,6	66	2045
Nationaal Militair Museum	0	10	10	10	10	100	2039
PI Zaanstad	0	0	13	13	13	130	2040
Bezuidenhoutseweg 30	0	0	3,8	3,8	3,8	38	2045
Totaal BBV's	119,2	129,2	152,6	152,6	152,6	1.526	

Bron: Rijksvastgoedbedrijf

2.3.3 PPS Netwerk en databank

PPS Netwerk Nederland heeft zich ten doel gesteld (semi-) publieke partijen te ondersteunen en adviseren bij de afweging van wijzen waarop investeringen het best gerealiseerd kunnen worden. Hierbij gaat het specifiek om de vraag of projecten traditioneel uitgevoerd (en gefinancierd) moeten worden of via een Publiek Private Samenwerking (PPS). De (semi) publieke partijen die terecht kunnen met hun vragen bij het PPS Netwerk Nederland zijn de volgende: rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen, stadsregio's, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, woningbouwcorporaties, nationale koepelorganisaties en zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)

PPS Netwerk Nederland werkt samen met diverse private partners en overheidspartijen om samen kansen op het gebied van publiek-private samenwerking te identificeren en (semi)publieke partijen te helpen PPS-projecten te realiseren, met als doel om meer rendement en kwaliteit uit publiek geld te halen. Naast een innovatielabo werkt PPS Netwerk Nederland ook (samen met de academische wereld) aan een database met een overzicht van alle PPS-projecten (klik [hier](#)).

2.4 Rijkswaterstaat (RWS)

Rijkswaterstaat (RWS) tenslotte is het uitvoeringsagentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het beheert en ontwikkelt de hoofdwegen, -vaarwegen, en -wateren en zetten in op een duurzame leefomgeving. RWS heeft een veelzijdige taakomschrijving: de realisatie van bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer over weg en water, betrouwbare en bruikbare informatie, en een duurzame leefomgeving. Het geeft uitvoering aan die complexe beheerstaak in drie verschillende maatschappelijke rollen: een publieksgerichte netwerkmanager, een toonaangevende projectmanager en een slagvaardige crisismanager.

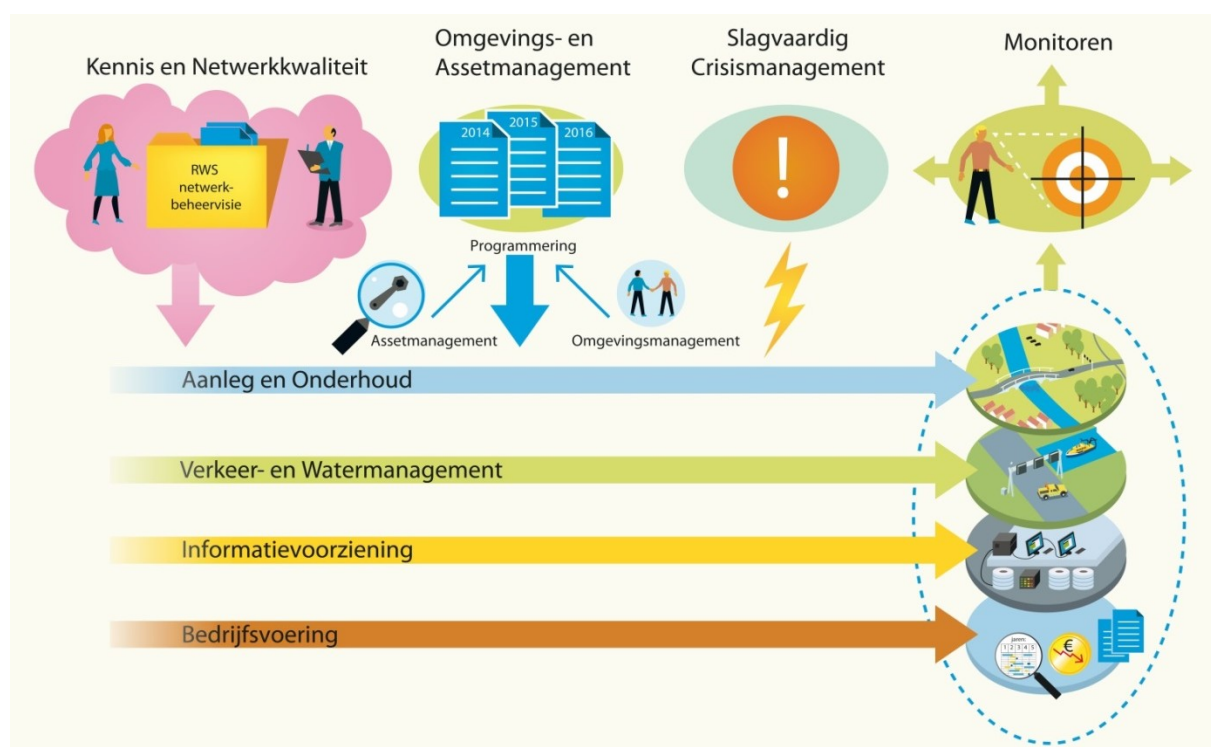
RWS telt in totaal 8.800 medewerkers en heeft een budget van ca. € 4,3 mld. Het agentschap is regionaal georganiseerd in zeven regio's, maar wordt centraal aangestuurd en ondersteund door zeven regio-overstijgende diensten: grote projecten en onderhoud, centrale informatievoorziening, verkeer- en watermanagement, programma's, projecten en onderhoud,

water verkeer en leefomgeving, corporate dienst en algemene corporate taken. Kenmerkend voor de werking van RWS is de gerichtheid op processen. Zowel de doorgedreven aandacht voor structurele interne capaciteitsopbouw als voortdurende monitoring en ingebouwd leervermogen op basis van vernieuwing (experimenten, onderzoek, etc.) vallen op.

Een illustratie hiervan zijn de modelovereenkomsten van RWS (die samen opgesteld zijn met Ministerie van Financiën), die periodiek geëvalueerd en (indien nodig) herzien worden. De meest recente versie van de Modelovereenkomsten DBFM(O) is versie 4.3 (klik [hier](#)). Ook het Steunpunt Economische Expertise (SEE) (klik [hier](#)) is een illustratie van het belang dat RWS hecht aan onderzoek en monitoring. Het SEE brengt de kosten en de baten van mogelijke investeringen in de weg- of waterwegproject zo goed mogelijk in beeld. Het SEE adviseert over de volgende economische evaluatie-instrumenten ter ondersteuning van de besluitvorming: maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA), kosteneffectiviteitsanalyse, business cases en overige economische analyses en vraagstukken.

Concreet heeft RWS in 2016 72 km nieuwe asfaltwegen gerealiseerd om bestaande wegen te verbreden, filegevoelige plekken te verbeteren en missing links in te vullen in het hoofdwegennet. RWS opende in 2016 in totaal 15 nieuwe wegensecties op 12 locaties doorheen Nederland. De meest opvallende voorbeelden zijn de A2 tunnel in Maastricht, de Ede-Grijsoord sectie van de A12 snelweg, en de secties van de Schiphol-Amsterdam-Almere corridor. Ook op het vlak van waterwegen is er fors geïnvesteerd in nieuwe en bijkomende infrastructuur, zoals het derde deel van het Princes Beatrix sluizencomplex.

Figuur 6: Voorstelling procesarchitectuur bij Rijkswaterstaat (RWS)



Bron: Presentatie Marc Bollen (RWS) presentatie in Vlaams Parlement 'ad hoc commissie alternatieve financiering van overheidsinvesteringen' op 18 januari 2017.

3 Verenigd koninkrijk

3.1 Van NIP naar NIDP

Met het 'Nationale Infrastructuurplan' (NIP) uit 2010 werkte de Britse regering voor de eerste keer een geïntegreerde strategie uit voor de manier waarop het cruciale infrastructuurprojecten en -programma's zou rangschikken, financieren en opleveren in de belangrijkste economische infrastructuursectoren. De voorbije jaren werkte ze aan een update, op basis van de feedback van het professionele veld (financiers, bouwfirma's, etc.).

Het 'National Infrastructure Delivery Plan' (NIDP) is een voldragen en systematisch plan voor de Britse infrastructuur voor de periode van vijf jaar tot 2020-2021. Dit is het referentiepunt voor de komende jaren, waarbij de overheid zich engageert om zelf £ 100 mld investeringen te doen³. Een nieuw kenniscentrum 'Infrastructure and Projects Authority' (IPA) zal de implementatie van het plan ondersteunen, allerlei publieke en private organisaties adviseren, en zal ook jaarlijkse voortgangsrapporten publiceren.

3.2 Drieluik: het juiste kader, prioriteiten en financiering

De Britse visie op een strategisch infrastructuurbeleid kent drie prioriteiten:

- het juiste kader scheppen: zorgen dat de juiste projecten goed worden opgeleverd;
- het identificeren van de juiste prioriteiten: het bepalen van de mijlpalen van het project en de programma-aflevering waarop de overheid zich zou moeten concentreren;
- de juiste financiering organiseren: erkennen dat zowel publieke als private investeringen nodig zijn om infrastructuur in het VK te leveren, en actief beleid voeren rond PPS.

Het is belangrijk om vast te stellen dat in het VK de agendasetting gebeurt in de departementen en agentschappen zelf, die hiervoor bevoegd zijn en vaak hun eigen methodes en criteria hanteren. Idem voor de financiering van de projecten. Het gaat om een decentrale benadering (hiermee wordt bedoeld per beleidsdomein of ministerie/departement), waarbij men vervolgens tracht een aantal zaken te stroomlijnen en een overzicht te bieden. Dit in tegenstelling tot de uitgesproken centrale procesbenadering in Nederland.

3.3 Het juiste kader vaststellen

Het juiste raamwerk krijgen betekent dat organisaties duidelijke doelstellingen en verantwoordelijkheden hebben inzake de gezamenlijke ontwikkeling van de Britse infrastructuurplannen. Hiervoor heeft de regering twee nieuwe organen opgericht – de infrastructuur- en projectautoriteit (IPA) en een onafhankelijke nationale infrastructuur-commissie (NIC) – om ervoor te zorgen dat de juiste infrastructuurprojecten worden geïdentificeerd en met succes worden opgeleverd.

³ Het Verenigd Koninkrijk telt in totaal 67,3 miljoen inwoners (Bron: ONS). Het investeringsbedrag bedraagt £ 100 miljard voor een periode van vijf jaar, dus £ 20 miljard per jaar. Dit geeft een jaarlijks investeringsbedrag van £ 297/per inwoner. Omgerekend is dit 337 euro/per inwoner.

Ze vullen elkaar aan en zorgen samen voor een alomvattende aanpak van infrastructuurplanning op zowel de relatief korte termijn (tot 2020-21) als de zeer lange termijn (tot 2050) via de nationale infrastructuurbeoordeling (eens per legislatuur). Kortom, de NIC zet de grote lijnen uit, terwijl IPA met haar expertise ervoor moet zorgen dat die visie ook gerealiseerd wordt.

3.3.1 Infrastructure and Projects Authority (IPA)

In januari 2016 heeft de Britse regering de nieuwe 'Infrastructure and Projects Authority' (IPA) opgericht (klik [hier](#)). Het IPA brengt de twee (deels private) organisaties 'Infrastructure UK' en de 'Major Projects Authority' – die onafhankelijk konden opereren en ook instaan voor de projectrealisatie – samen in één kenniscentrum/agentschap dat onder controle en toezicht staat van de HM Treasury (Ministerie van Financiën) en Cabinet Office (Premier). Om de vijf jaar publiceert het IPA het 'National Infrastructure Delivery Plan' (NIDP), een overzicht van de grote projecten die op de agenda staan van de departementen en agentschappen.

Het zal moeten zorgen voor een tijdige en kosteneffectieve afbakening van de infrastructuur-prioriteiten van de overheid en vertaling in projecten en -programma's. Het IPA valoriseert de jarenlange ervaring en expertise die opgebouwd is inzake infrastructuurprojecten. Het doet dit in hoofdzaak op twee manieren: ondersteuning bieden en opvolgen/controleren van projecten.

Het IPA heeft in totaal ca. 150 personeelsleden (VTE) en bestaat uit 5 kernteams:

- Financieel en internationaal
- Operationele activiteiten
- Project professie en standaarden
- Strategie en beleid
- Infrastructuur oplevering

Ze overzien ongeveer 150 grootschalige projecten, ter waarde van £450 miljard. Ze leveren ieder jaar ongeveer 200 onafhankelijke beoordelingsrapporten af.

Kenniscentrum

Het verschil met de aanpak van Rijkswaterstaat in Nederland bestaat erin dat het IPA de projecten zelf niet realiseert, maar optreedt als een uitgebreid en gespecialiseerd kenniscentrum. Bovendien gaat het niet alleen om infrastructuurprojecten in wegen en waterwegen, maar ook om schoolgebouwen en ziekenhuizen, en zelfs om immateriële projecten zoals software. De teams bestaan vooral uit experts inzake infrastructuur, projectrealisatie en -financiering. Het IPA adviseert en ondersteunt belangrijke projecten, maar staat dus niet zelf in voor de projectrealisatie.

Financiële expertise

IPA is het expertisecentrum van de overheid voor projectfinanciering en deskundige ondersteuning, met sterke nadruk op financiële/commerciële expertise en ervaring. Dit omvat ook het beheer en de levering van de Britse garantieregeling en het toezicht houden op het beleid en de aflevering van publiek-private samenwerking projecten (zie verder PF2). Het IPA zal ook de samenwerking van de overheid met de industrie blijven leiden en coördineren om de oplevering te versnellen en de aanleg van infrastructuur en de totale kosten van levensonderhoud te verminderen, meer te krijgen voor minder geld ('value for money') voor de Britse consumenten en belastingbetalers.

Belang van kennisopbouw en verspreiding

Ook andere overheidsorganisaties (en de industrie) kunnen worden ondersteund door IPA bij investeringen. Zij staan ook in voor de nodige opleidingen rond bijvoorbeeld projectmanagement. Meer dan 400 professionals zijn intussen ingeschreven in de 'Major Projects Leadership Academy' en 250 zijn tot nu toe afgestudeerd. Het IPA bestudeert de meest aangewezen processen en analysemethoden op het vlak van infrastructuur. Ook heeft het IPA tot op heden aan 60 buitenlandse overheden advies gegeven over infrastructuurplannen en programma's.

3.3.2 Nationale infrastructuurcommissie (NIC)

De Britse regering heeft ook een 'National Infrastructure Commission' (NIC) opgericht om een duidelijk beeld te geven van de toekomstige infrastructuur die het land nodig heeft en om deskundige onafhankelijke analyses en adviezen te geven over dringende infrastructuur-kwesties (klik [hier](#)).

De NIC valt onder bevoegdheid van HM Treasury (Ministerie van Financiën), waardoor de financierings- of betaalbaarheidscomponent van investeringen in infrastructuur bijzondere aandacht krijgt. Het onafhankelijk karakter van de NIC wordt sterk benadrukt. Het kader waarbinnen de NIC werkt is op twee manieren duidelijk begrensd. Ten eerste moet de NIC aanbevelingen formuleren binnen een financiële enveloppe van tussen 1 en 1,2% BNP per jaar (dit wil zeggen jaarlijks circa tussen 17 en 22 miljard euro). Ten tweede moet de NIC aanbevelingen onderbouwen met een transparante beoordeling van kosten en baten.

De verwachting is dat de NIC door hun onafhankelijkheid meer fundamenteel op lange termijn kan werken, en dus meer openstaat voor toekomstige innovatie en minder risico-aversie toont. De commissie bestudeert en adviseert over de meest complexe infrastructuuruitdagingen in het VK. De commissie telt 8 leden, een voorzitter en een vicevoorzitter. Daarnaast kan ze rekenen op een ondersteunende staf van 32 personeelsleden.

3.4 Identificatie van de juiste prioriteiten

3.4.1 Nationale Infrastructuurbeoordeling (NIA)

Om de vijf jaar (eens per legislatuur) zal de NIC een nationale infrastructuurbeoordeling (NIA) publiceren (klik [hier](#)). Dit gebeurt na brede consultatierondes met het professionele veld. De beoordeling zal de economische infrastructuurbehoeften en prioriteiten van het VK op lange termijn analyseren, een strategische visie schetsen voor de komende 30 jaar en aanbevelingen doen voor de wijze waarop vastgestelde behoeften moeten worden bereikt. Het vormt een overkoepelend strategisch basisdocument waaraan de overheid formeel zal moeten voldoen.

De Commissie ontwikkelt de beoordeling in twee hoofdfasen:

Visie en prioriteiten:

De eerste fase van het proces was om tot 2050 een 'visie' van het VK vast te stellen, om in het licht van die visie infrastructuurbehoeften op lange termijn te identificeren en prioriteiten op middellange termijn voor actie aan te wijzen. Deze tussentijdse beoordeling – getiteld 'Congestie, capaciteit, koolstof: prioriteiten voor nationale infrastructuur' – werd gepubliceerd op 13 oktober 2017.

Nationale infrastructuurbeoordeling:

De Commissie raadpleegt breed over het tussentijdse rapport om haar definitieve conclusies over de infrastructuurbehoeften en -prioriteiten van het VK tot 2050 te brengen. De nationale infrastructuurbeoordeling zal in 2018 worden gepubliceerd, met aanbevelingen voor de aanpak van de geïdentificeerde infrastructuurbehoeften en -prioriteiten. De overheid zal formeel op de gedane aanbevelingen moeten reageren (binnen de 12 maanden), en over de naleving ervan moeten rapporteren in toekomstige documenten. De NIC maakt vervolgens jaarlijks een rapport op.

Hoewel de NIC verantwoordelijk is voor het formuleren van een langetermijnvisie op infrastructuur, blijft de overheid bepalen welke projecten worden opgeleverd. De commissie zal de regering hierover ter verantwoording roepen en vervolgens aanbevelingen formuleren.

3.4.2 Nationale leveringsplan voor infrastructuur (NIDP)

Daarnaast formuleert IPA ook het 'National Infrastructure Delivery Plan' (NIDP) voor periode 2016-2021 (klik [hier](#)). Dat plan vat de plannen van de Britse regering voor economische en sociale infrastructuur in de komende 5 jaar samen. Dit komt tot uiting in het engagement van de regering om meer dan £ 100 miljard te investeren tegen 2020-21 in publieke infrastructuur. Deze investering beoogt grote economische voordelen: ondersteuning van groei en jobcreatie op korte termijn door de bouw van projecten, verhoging van de productiecapaciteit van de economie op de lange termijn, verhoogde efficiëntie door meer specialisatie en schaalvoordelen, en een vergroting van het internationale concurrentievermogen. De ambitie is dat het plan van IPA complementair is met de visie en beoordeling door de NIC, en samen de toekomst van infrastructuurbeleid bepalen.

Elk departement of agentschap is verantwoordelijk voor de investeringen in infrastructuur in het eigen beleidsdomein. Het plannen gebeurt dus niet centraal, maar decentraal (dit wil zeggen 'per beleidsdomein'). Hoewel het Britse NIDP en het Nederlandse MIRT vergelijkbare plannen lijken, zijn het twee wezenlijk verschillende documenten. Het NIDP is een overzicht of bundeling van de verschillende planprocessen binnen de verschillende departementen en agentschappen. Het MIRT is een programma van projecten die eenzelfde centrale planproces doorlopen.

De NIDP 2016 werkt het vorige infrastructuurplan 'National Infrastructure Plan (NIP)' (2010) bij en vervangt het. Het NIDP wordt eens per legislatuur vernieuwd. Het bevat details van £ 460 miljard aan investeringen in de pijplijn in meer dan 600 infrastructuurprojecten en -programma's in alle sectoren en verspreid over het Verenigd Koninkrijk, tot 2020-21 en daarna. £ 300 miljard aan investeringen zullen reeds voor 2021 moeten gebeuren. De overheid zelf verbindt zich tot £ 100 miljard investeringen in die periode. Het NIDP moet duidelijk maken waar de prioriteiten liggen van de Britse regering en helpt de doelmatigheid van de investeringen door ze in een breder overzicht te plaatsen.

Ter ondersteuning van het opvolgen en behalen van de strategische doelstellingen, zet het NIDP de prioritaire infrastructuurprojecten en programma's van de Britse overheid uiteen tot 2020-2021. Prioritaire investeringen worden geselecteerd op basis van de volgende criteria:

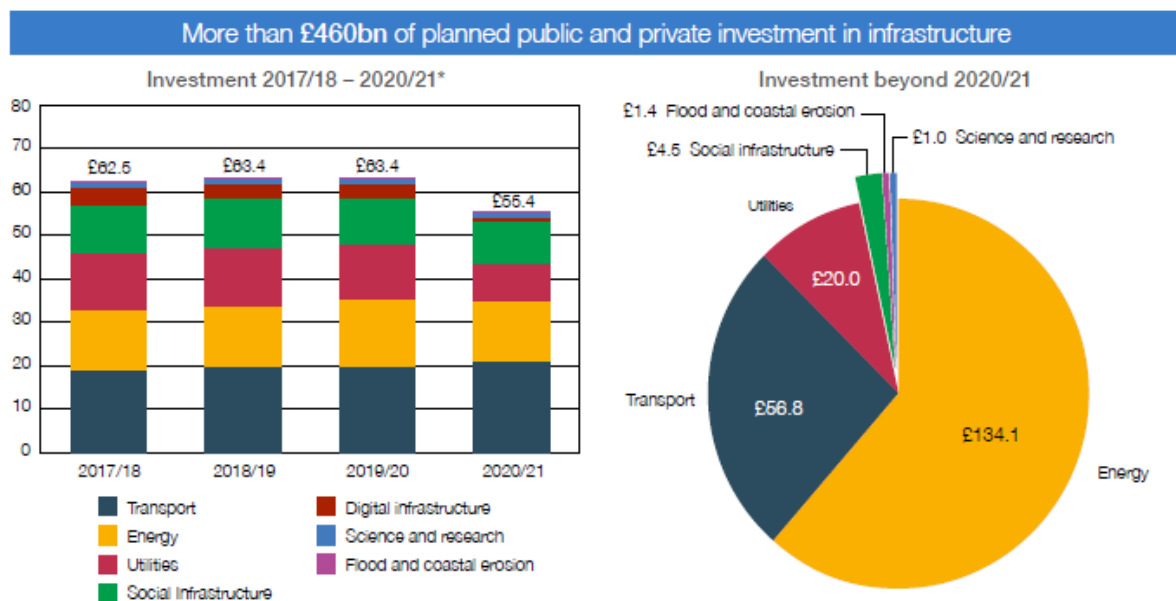
- ze zijn van nationaal belang en leveren nieuwe of vervangende infrastructuur van verbeterde kwaliteit, duurzaamheid en capaciteit;
- ze hebben de potentie om economische groei te stimuleren of grote private investeringen te ontsluiten;
- ze leveren een belangrijke bijdrage aan de strategische doelstellingen van de overheid.

3.4.3 Jaarlijkse pijplijn aan projecten

Naast het NIDP publiceert IPA jaarlijks de 'Infrastructure Pipeline' (klik [hier](#)). Het is een uitgebreide toekomstgerichte analyse van de lopende en geplande investeringen in Britse economie van de publieke en de private sector. Het omvat zowel projecten die momenteel worden uitgevoerd, als project die men verwacht te gaan realiseren. Niet alles wat verschijnt in de pijplijn zal ook effectief gerealiseerd worden. Het bevat 694 projecten en programma's met een totale kostprijs van £ 462 miljard. De voortgang van de prioriteiten in het NIDP zijn jaarlijks op te volgen via de publicatie.

Het geeft een jaarlijks overzicht (zie figuur 7 voor 2017) van welke infrastructuur, wanneer en waar gebouwd zal worden. Dit zorgt voor: (1) zekerheid naar de aanbodszijde in de bouwsector om de capaciteitsplanning te ondersteunen, (2) zichtbaarheid van potentiële financiële kansen voor investeerders, (3) transparantie voor bedrijfsleven en bevolking over de planning en verbetering van infrastructuur, (4) een onderbouwing van de analyse van de toekomstige vraagzijde naar infrastructuur.

Figuur 7: 2017 National Infrastructure and Construction Pipeline



*Regulatory control periods in some utilities sectors come to an end in 2019/20 and no assumption for spending in future control periods has been included. The pipeline therefore represents an underestimate of actual investment, particularly in the year 2020/21.

Projects and programmes in the pipeline will benefit the entire country

MIDLANDS ENGINE:

- The Wolverhampton Canalside and City Interchange project creating a modern railway station handling more than 4.7 million passengers a year.
- Upgrading the M1 junctions 13 to 19 to a Smart Motorway to relieve congestion and reduce journey times.
- £250 million of the new Transforming Cities Fund has been allocated to the West Midlands.

NORTHERN POWERHOUSE:

- The ongoing Northern Hub improvements programme, increasing rail capacity across the north of England with faster and more frequent services connecting key towns and cities.
- New rolling stock for the Tyne and Wear metro, replacing old stock with modern energy-efficient trains.
- £243m of the new Transforming Cities Fund has been allocated to Greater Manchester, £134m to Liverpool and £59m for Tees Valley.

SOUTH WEST:

- The first major concrete was poured at Hinkley Point C in March 2017. Hinkley Point C will provide enough electricity to power nearly six million homes.
- Government will help to improve access to the A391 near St Austell by providing £79 million towards a new A30 link road, supporting housing development in the area.
- £80m from the new Transforming Cities Fund has been allocated to the West of England.

EAST OF ENGLAND:

- The new town of Northstowe in Cambridgeshire will provide 10,000 new homes alongside a town centre.
- This year work began to upgrade the A14 between Ellington to the Milton Junction on the Cambridge Northern Bypass, providing additional capacity to the region.
- £74 million of the new Transforming Cities Fund has been allocated to Cambridgeshire and Peterborough.

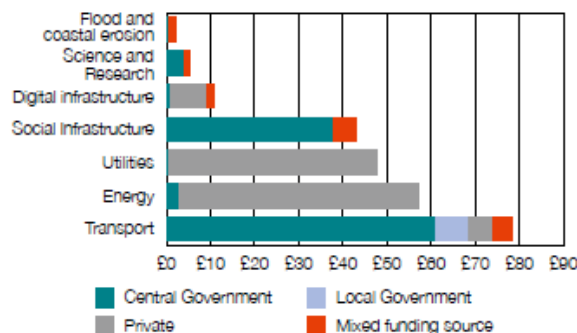
SOUTH EAST AND LONDON:

- Northern line extension to Battersea will help regenerate the Vauxhall, Nine Elms and Battersea areas.
- Thames Estuary Flood protection programme, protecting 1.3m people.
- Brighton and Sussex University Hospital trust investing to improve the patient experience and providing state of the art facilities.

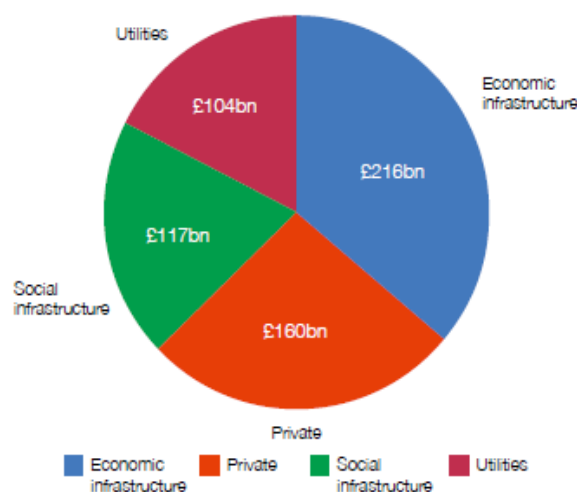
SCOTLAND, WALES AND NORTHERN IRELAND:

- The majority of infrastructure investment is devolved to each administration, but the pipeline includes a range of investments in non-devolved sectors (see Annex C for further information).

Projects and programmes in the pipeline will be delivered through a mixed funding model



We estimate public and private investment of around £600bn over the next 10 years



3.5 Ondersteuning voor juiste financiering en betaling

De Britse regering maakt in haar aanpak van infrastructuurprojecten een duidelijk conceptueel onderscheid tussen financiering (financing) en betaling (funding). Bovendien kiest ze expliciet voor een gemengde aanpak, waarbij zowel overheids- als particuliere investeringen worden gebruikt om publieke infrastructuur op de meest efficiënte manier te realiseren. Infrastructuur wordt uiteindelijk betaald door consumentenrekeningen, gebruikersheffingen, publieke middelen van belastingheffing of een combinatie van deze mechanismen. Deze bronnen bieden inkomsten die uiteindelijk de kosten voor de bouw, exploitatie en onderhoud dekken, maar kapitaalinvesteringen (financiering) zijn nodig om projecten op gang te krijgen. Dit kan ook publiek of particulier gebeuren.

Ongeveer 50% van de infrastructuur 'pipeline' tot 2020-21 zal door de particuliere sector worden gefinancierd en opgeleverd. Daarom is het contact tussen de overheid en de investeerders zo belangrijk. De overheid probeert expliciet en actief de juiste omgeving te creëren om particuliere investeringen in infrastructuur aan te moedigen en ondersteunt dit op een aantal manieren.

3.5.1 Private Finance 2 (PF2)

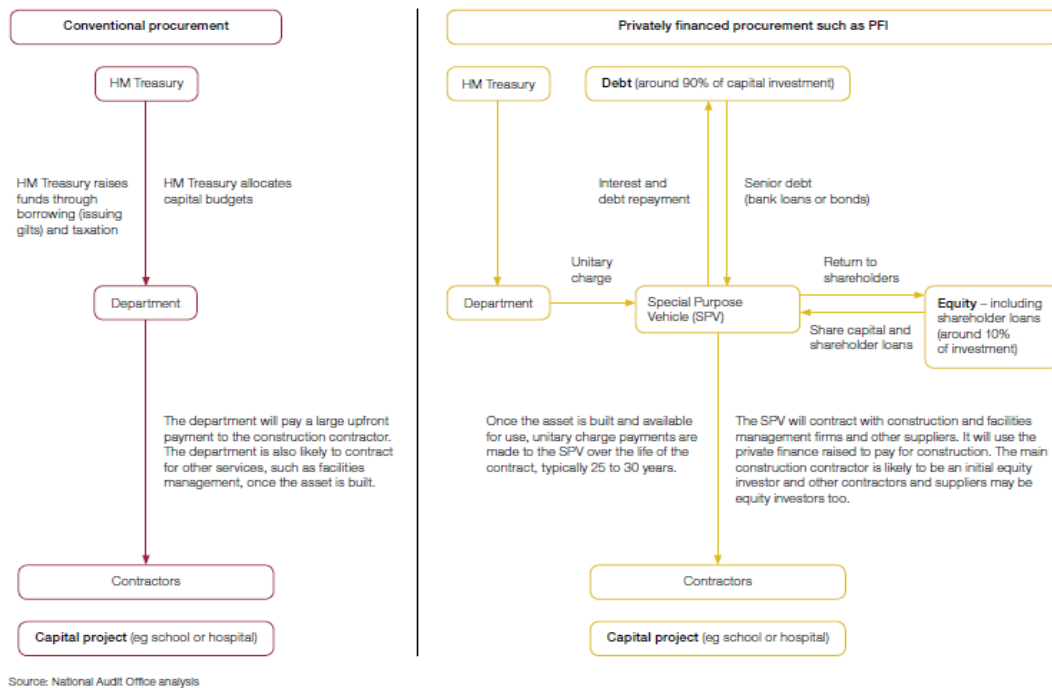
Een significant deel van de geplande infrastructuur in het NIDP zal privaat gefinancierd worden. Het gebruik van PPS, zoals PFI en haar opvolger PF2, is dan ook wijd verspreid in het VK. Er zijn momenteel 716 PFI- en PF2-deals in bouw- of gebruiksfase, met een kapitaalwaarde van £ 59,4 miljard. De jaarlijkse kosten voor deze deals bedroegen £ 10,3 miljard in 2016-17⁴. Zelfs als er geen nieuwe deals meer worden afgesloten, zullen er in de toekomst kosten in rekening worden gebracht die tot in de jaren 2040 voortduren en oplopen tot £ 199 miljard (gemiddeld £ 7,7 miljard jaarlijks over de komende 25 jaar).

Het VK heeft al sinds begin de jaren '90 ervaring met PPS als DBFM(O). Het is een wereldwijde koploper inzake de intensieve samenwerking met private sector op het vlak van financiering en realisatie van publieke infrastructuur. De Britse regering evalueerde het gebruik van PFI na de financiële crisis van 2008, omdat de kosten van private financiering aanzienlijk stegen waardoor de beoogde meerwaarde ('value for money') onder druk kwam te staan.

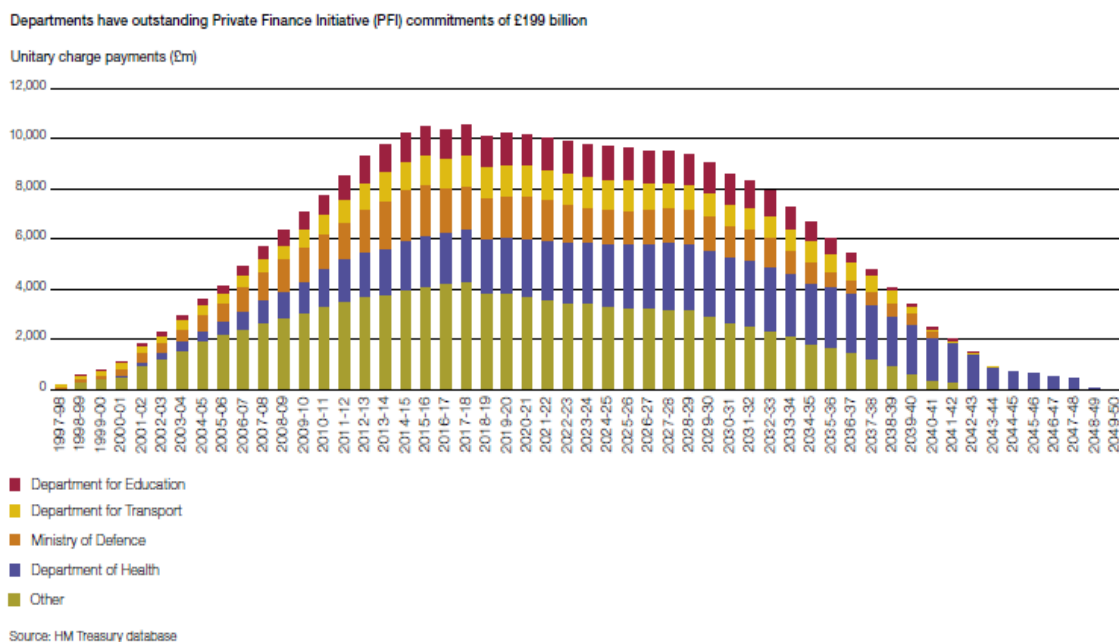
Figuur 8 maakt het verschil duidelijk tussen een PFI formule en een traditionele 'publieke' aanbesteding, met een duidelijk andere rol- en taakverdeling voor de verschillende betrokken actoren. Figuur 9 geeft een overzicht van het totaal aan beschikbaarheidsvergoedingen die voortvloeien uit de vele PFI contracten per beleidsdomein.

⁴ Dit komt neer op een totaalbedrag van £ 162 per inwoner aan beschikbaarheidsvergoedingen. Omgerekend is dit 184 euro per inwoner.

Figuur 8: Vergelijking tussen PFI en traditionele (publieke) aanbesteding



Figuur 9: Overzicht beschikbaarheidsvergoedingen tgv PFI



3.5.2 Van PFI naar PF2

De publieke opinie werd ook kritischer over het PFI model. In 2011 bereidde de HM Treasury (Ministerie van Financiën) een hervorming van het model voor. De evaluatie gebeurde in een parlementair consultatieproces met de betrokken stakeholders. In augustus 2011 concludeerde

de 'Treasury Select Committee' (klik [hier](#)) dat PFI geen financieel-economische meerwaarde bood voor de belastingbetaler en dat strengere criteria noodzakelijk waren. Een gelijksoortig rapport van de 'Public Accounts Committee' (klik [hier](#)) stelde een maand later ook dat de winsten voor de private investeerders excessief waren, wat bijzonder nadelig was voor de Britse overheid en de belastingbetaler.

In december 2012 maakte de Britse regering desondanks een doorstart onder de noemer 'Private Finance 2' (PF2) (klik [hier](#)) met volgende ambities: een minder duur PPS model, toegang voor een bredere scope van investeerders (o.a. pensioenfondsen), meer (contract)flexibiliteit, goedkopere en snellere aanbesteding, en meer financiële transparantie. Tot nu toe, twee afdelingen – het ministerie van Volksgezondheid en Sociale zorg en het ministerie van Onderwijs – hebben PF2 gebruikt: PF2 Midland Metropolitan Hospital en het Priority Schools Building Program (PSBP) (het gaat voorlopig om 46 scholen).

Ook de HM Treasury hecht veel belang aan standaardisering van PF2 contracten (klik [hier](#)) en handleidingen (klik [hier](#)) om ervoor te zorgen dat kennisopbouw binnen de publieke sector maximaal gevaloriseerd wordt. De IPA werkt nu samen met HM Treasury en andere afdelingen om een pijplijn van projecten te identificeren die via PF2 kunnen worden geleverd.

Kritische blik van NAO

In een recent audit rapport formuleerde het 'National Audit Office' (NAO) enkele kritische bedenkingen bij het gevoerde PPS-beleid van de Britse regering (klik [hier](#)):

- PF2 is vergelijkbaar met PFI. De fundamenten van de financieringsstructuur en het contract blijven hetzelfde. Het risico bestaat dus dat er ten gronde weinig veranderd is ten opzichte van het PFI model, en er ook onvoldoende tegemoet is gekomen aan de bekommernissen geformuleerd in de periode 2008-2011.
- Meer transparantie. Gegevens over prognoses en werkelijke PF2-aandelenrendementen zullen voor alle PF2-deals worden gepubliceerd. Dit is echter niet van toepassing op andere (niet-PF2) PPS-deals en gegevens over de kosten van schulden worden niet gepubliceerd.
- Budgettaire en buiten-balans prikkels blijven bestaan. Als onderdeel van de PFI-hervorming overwoog HM Treasury het verwijderen van de incentives die het gebruik van private financiering hebben aangestuurd, maar het heeft ervoor gekozen om dit niet te doen. Als budgetten onvoldoende zijn, kan private financiering de enige investeringsoptie zijn voor overheidsinstanties.
- Gebrek aan data over (economische) voordelen. De beoordeling van 'value for money' (meerwaarde) blijft allerlei vraagtekens oproepen, zoals het gebruik van de discontovoeten.

3.5.3 Britse garantieregeling

De UK Guarantees Scheme (UKGS) ondersteunt infrastructuurprojecten om private investeringen in de markt te stimuleren. Het kan in totaal £ 40 miljard aan garanties verstrekken om projecten te helpen financieren. Tot op heden zijn er garanties ter waarde van £1,7 miljard goedgekeurd, die dienen om £4 miljard aan investeringen in 9 infrastructuurprojecten te ondersteunen. De regering breidt de UKGS uit naar 2021 om particuliere investeringen in projecten te blijven

ondersteunen. 39 projecten zijn momenteel 'geprekwalificeerd', ofwel komen in aanmerking en worden momenteel onderzocht.

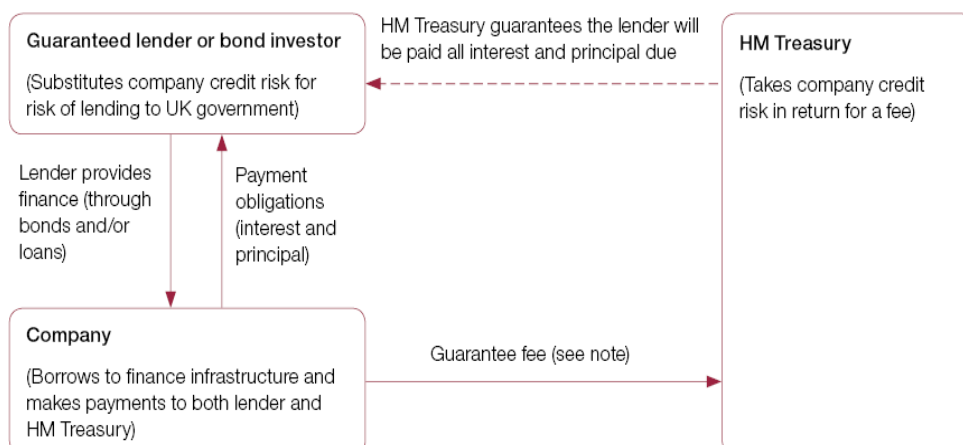
De Britse garantieregeling is in 2012 ingevoerd, wegens de ongunstige kredietvoorwaarden op de financiële markt. Men wou vertragingen bij particuliere investeringen in (mogelijk uitgestelde) Britse infrastructuurprojecten voorkomen. In het kader van de regeling garandeert de HM Treasury dat kredietverstrekkers voor infrastructuurprojecten volledig en op tijd worden terugbetaald, ongeacht de projectprestaties. De regeling draagt projectrisico over aan de overheid en uiteindelijk de belastingbetaler, in ruil voor een vergoeding.

Zodra de Schatkist een garantie heeft afgegeven, kan het ze niet intrekken of de vergoeding wijzigen als het projectrisico of de marktprijzen veranderen. De blootstellingsduur varieert sterk van enkele tot tientallen jaren. Bij het verstrekken van garanties houdt de HM Treasury geen rekening met de totale prijs-kwaliteitverhouding van de projecten, maar gebruikt een test die een marktprijs geeft voor het risico dat er tegen over staat. Het NAO staat bijzonder kritisch tegenover het flexibele gebruik van de Britse garantieregeling zoals blijkt uit hun rapport van 2015 (klik [hier](#)).

Aangezien PFI en PF2 sterk gericht waren om infrastructuurprojecten te financieren en realiseren buiten de overheidsbegroting (niet opgenomen in schulden en niet als voorafgaande uitgaven in de budgetten), is de impact van de garantieregeling ook belangrijk op de ESR-behandeling van PPS projecten. De nieuwe ESR 2010 regels (in juni 2013 beslist) doorkruisten enigszins de plannen van de Britse regering. ESR 2010 (ingevoerd in VK in 2014) bemoeilijkt het gebruik van garanties of waarborgen door de overheid, indien ze die projecten buiten de begroting wilt houden ('off balance sheet treatment'). Na een periode van onduidelijkheid publiceerde Eurostat (in samenwerking met EPEC) in september 2016 een handleiding over de statistische ESR-behandeling van PPS projecten. De financiële deelname van de overheid in PPS projecten via een garantie is een factor die sterk doorweegt in de beoordeling door Eurostat⁵.

Door de herhaalde ambitie van de Britse regering om met PF2 projecten buiten de begroting te halen, is het te verwachten dat de garantieregeling minder dan initieel gepland aangewend zal worden (of in ieder geval slechts voor een zeer beperkt deel van het totale investeringsbedrag). Door de beslissing om de EU te verlaten, is het niet zeker of VK de richtlijnen van Eurostat in de toekomst nog zal blijven volgen. Dat zullen de onderhandelingen moeten uitwijzen. De 'Office for National Statistics' krijgt mogelijks meer controle over de statistische behandeling van PFI en PF2 projecten. Figuur 10 geeft een visuele voorstelling van hoe de Britse garantieregeling juist werkt.

⁵ 50% van het bedrag dan automatisch 'on balance', tussen de 33% en 50% dan 'very high importance', tussen de 10% en 33% 'high importance', en < 10% dan 'moderate importance'.

Figuur 10: Voorstelling Britse garantieregeling**Note**

- 1 The company agrees to reimburse HM Treasury for any payments under the UK Guarantees Scheme. HM Treasury and the company document various bilateral rights.

Source: National Audit Office, based on *A brief overview of the standard documentation 2013*, Allen & Overy for HM Treasury

3.5.4 Institutionele investeringen

Europese middelen

De Europese Investeringsbank (EIB) is een belangrijke financieringsbron voor infrastructuurprojecten in het VK. De EIB verhoogde de kredietverlening aan het VK in 2015 tot € 7,7 miljard, waarvan € 5,5 miljard werd verstrekt aan infrastructuurprojecten. In 2015 heeft de EC ook een nieuw Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) van € 21 miljard opgericht, bedoeld om 315 miljard euro aan infrastructuurinvesteringen in heel Europa te mobiliseren. Het Verenigd Koninkrijk is de op één na grootste ontvanger van middelen die tot nu toe zijn toegewezen, ter ondersteuning van projecten zoals slimme meters en offshore wind. Het blijft afwachten wat de impact van de beslissing om de Europese Unie te verlaten hierop zal zijn.

Pensioenfondsen en verzekeraars

Daarnaast zet de Britse overheid ook actief in om grote particuliere investeerders zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen te betrekken bij de financiering van infrastructuur. Zo is er het Pension Infrastructure Platform (PiP), dat helpt om infrastructuurinvesteringen toegankelijker te maken voor Britse pensioenregelingen. Het ministerie van Financiën adviseerde de Nationale Vereniging van Pensioenfondsen en het Pensioenbeschermingsfonds om de PiP op te zetten, die een investeringsdoel heeft van £ 2 miljard.

Het Infrastructure Investment Forum van de verzekeraars werd opgericht om leden van de Vereniging van Britse Verzekeraars een directe communicatieverbinding met de overheid te geven met het oog op het maximaliseren van de mogelijkheden om in Britse infrastructuur te investeren. In 2013 hebben 6 verzekeraars (Aviva, Friends Life, Legal & General, Standard Life, Scottish Widows en Prudential) zich geëngageerd om £ 25 miljard aan investeringen te leveren in Britse infrastructuur over 5 jaar. Tot nu toe hebben ze al meer dan £ 5 miljard geïnvesteerd in infrastructuurprojecten.

4 Canada

4.1 Federaal: Infrastructure Canada

Via het 'Investing in Canada'-plan (klik [hier](#)) doet de Canadese (federale) regering nieuwe investeringen in infrastructuur – meer dan een verdubbeling van de bestaande financiering – om de steden van de 21ste eeuw te bouwen en gemeenschappen in het hele land te voorzien van innovatieve en moderne publieke infrastructuur. Het plan is gebaseerd op drie hoofddoelen: creatie van economische groei op lange termijn, ondersteuning van een koolstofarme, groene economie en bouw van inclusieve gemeenschappen. Om dit te doen, investeert de federale overheid meer dan \$ 180 miljard over 12 jaar in vijf belangrijke infrastructuurprioriteiten: openbaar vervoer, groene infrastructuur, sociale voorzieningen, handel en transport, landelijke en noordelijk gelegen gemeenschappen.

Het federale budget 2016 zet \$ 14,4 miljard in, gericht op de versnelling van federale investeringen op korte termijn door financiering te verstrekken voor de herstelling en modernisering van de bestaande OV-infrastructuur, groene en sociale infrastructuur. Aanvullende financiering was gericht op hoger onderwijs en breedbandtoegang voor afgelegen gemeenschappen. Het budget 2017 heeft een extra financiering van \$ 81,2 miljard beschikbaar gesteld voor de vijf prioritaire infrastructuurstromen.

Het plan bevat ook twee nieuwe initiatieven: de 'Smart Cities Challenge' (klik [hier](#)) en de 'Canada Infrastructure Bank' (klik [hier](#)). De Bank zal federale fondsen investeren in projecten die in het algemeen belang zijn en inkomsten genereren, door het aantrekken van particulier en institutioneel kapitaal. De Bank zal \$ 35 miljard van de Canadese regering investeren in infrastructuurprojecten, \$ 15 miljard vanuit het 'Investing in Canada' plan (5 miljard voor openbaar vervoer, 5 miljard voor handel en transport, en 5 miljard voor groene infrastructuur). Door de Smart Cities-uitdaging daagt de Canadese overheid gemeenschappen van kust tot kust tot kust uit om hun beste ideeën voor verbetering van het leven van hun bewoners naar voren te brengen door middel van innovatie, data en ICT.

Inbegrepen in het plan 'Investeren in Canada' is \$ 92,2 miljard aan financiering die beschikbaar is via bestaande programma's. Zo is het 2014 New Building Canada Fund verbeterd om de financiering te versnellen en de flexibiliteit te vergroten in de manier waarop de financiering door gemeenschappen kan worden gebruikt. Van deze fondsen zal ongeveer \$ 3 miljard elk jaar beschikbaar blijven voor gemeentelijke projecten via de belastingaftrek voor goederen en diensten en het federale gasbelastingfonds.

Kortom, op het federale niveau zorgt de Canadese regering voor een breed en algemeen kader ter ondersteuning van de planning en realisatie van infrastructuurprojecten en –programma's. Ze doet dit door investeringsbudgetten ter beschikking te stellen, en hierin zelf bepaalde accenten te leggen zoals de aandacht voor het bereiken en ontsluiten van afgelegen gemeenschappen. Publieke actoren (ministeries, agentschappen, etc.) van verschillende beleidsniveaus kunnen dan hier gebruik van maken om die projecten effectief te realiseren. De provinciale en stedelijke overheden spelen dan een belangrijke rol in de concrete planning en oplevering van de projecten.

4.2 Infrastructure Ontario (IO)

Ontario is de meest actieve Provincie inzake een strategisch en professioneel infrastructuurbeleid binnen Canada. Zo is de Provincie Ontario momenteel goed voor 152 PPS-projecten (van de in totaal 276) met een totale waarde van \$ 73 miljard. Bovendien heeft de Minister van Infrastructuur van de Provincie Ontario zich geëngageerd om voor de komende 13 jaar (vanaf 2014-2015) \$ 190 miljard aan investeringen te realiseren in publieke infrastructuur⁶.

'Infrastructure Ontario' (IO) is het agentschap dat ondersteuning en diensten aanbiedt op het vlak van publieke infrastructuur en onroerend goed (klik [hier](#)). Het gaat veel verder dan alleen adviesverlening of kennisopbouw. IO staat in voor de effectieve realisatie van moderne en kwalitatieve infrastructuur in diverse beleidsdomeinen (snelwegen, scholen, trams, ziekenhuizen, gerechtsgebouwen, welzijnsinstellingen, etc.), en dit in nauwe samenwerking met de private sector. Zo vervult IO een cruciale rol in de strategische planning en voorbereiding van belangrijke infrastructuur- en vastgoedprojecten, die meerwaarde ('value for money') voor de inwoners van de provincie Ontario moeten betekenen.

Ieder jaar publiceert IO een markt update die de plannen van de regering van de Provincie Ontario uiteenzet om te investeren in publieke infrastructuur via private of meer traditionele 'publieke' methoden. Het vormt dus een robuuste pijplijn van projecten die de overheid wilt realiseren en waarop zowel de publieke als private partners zich (kunnen) voorbereiden.

4.2.1 IO als uitvoerend agentschap

Het agentschap rapporteert naar het Ministerie van Infrastructuur (MOI) van Ontario. IO heeft een jaarlijks budget van ca. \$ 350 miljoen en telde in 2017 502 personeelsleden. IO neemt daarom enigszins een positie in tussen enerzijds de centrale Nederlandse benadering met het MIRT en Rijkswaterstaat en anderzijds de decentrale Britse benadering met het NIDP en IPA.

IO als agentschap is:

- enerzijds meer dan een ondersteunend kenniscentrum, want het staat ook in voor de effectieve realisatie van projecten;
- anderzijds niet gebonden aan één centrale procesplanning, maar geeft de verschillende departementen (en andere agentschappen) ruimte om zelf projecten op de agenda te zetten.

IO als agentschap heeft vier hoofdtaken:

- **Grootschalige projecten**

IO focust sterk op het opleveren van projecten op budget en op tijd, terwijl het voldoet aan hoge normen voor ontwerp, kwaliteit en gezondheid en veiligheid. Het AFP-model ('Alternative Financing and Procurement', klik [hier](#)) maakt gebruik van partnerschappen met de particuliere sector om de verouderde infrastructuur uit te breiden, te moderniseren en te vervangen. Het AFP-model stimuleert innovatie en draagt risico's over om het openbaar belang te beschermen. IO heeft zo (sinds 2005) reeds 100 projecten gerealiseerd via AFP met een kapitaalkost van \$ 45 miljard.

⁶ De provincie Ontario telt in totaal 14 miljoen inwoners (Bron: Ministerie van Financiën, census 2016). Het investeringsbedrag bedraagt \$ 190 miljard voor een periode van dertien jaar, dus \$ 14,6 miljard per jaar. Dit geeft een jaarlijks investeringsbedrag van \$ 1.043/per inwoner. Omgerekend is dit 682 euro/per inwoner.

- **Leningenprogramma**

Het programma van IO biedt betaalbare, LT financiering aan klanten in de publieke sector, waardoor ze hun infrastructuur kunnen moderniseren en vernieuwen. De leningen worden afgestemd op de unieke behoeften en complexe ontwikkelingsuitdagingen van gemeenten, woningaanbieders, universiteiten, etc. Alle kredietnemers binnen elke sector delen dezelfde tarieven en voordelen van het programma. Meer dan 2600 projecten werden gefinancierd van 410 klanten, ter waarde van \$ 9,4 miljard.

- **Vastgoeddiensten**

Het beheert van portefeuille van overheidsgebouwen en -terreinen. Het gaat ook om het toezicht op de dagelijkse werking en het onderhoud op lange termijn van deze faciliteiten door middel van partnerschappen met particuliere dienstverleners. Beheer van meer dan 5000 gebouwen en 130.000 hectare grond.

- **Commerciële projecten**

Ook geeft IO advies en verleent diensten aan de overheid over een reeks grote commerciële transacties. Op basis van de interne expertise kan IO strategische partnerschappen met de private sector identificeren en ontwikkelen, commercieel advies en analyse geven, complexe vastgoed- en landdeals begeleiden en zakelijke onderhandelingen leiden. Dit werk omvat een reeks sectoren, waaronder gezondheidszorg, transport, energie en financiën.

4.2.2 Publieke verantwoording

Wat opvalt in de werking van IO is de hoge standaard inzake codes van 'corporate governance' en daaruit volgende uitgebreide publieke rapportage en verantwoording. Op de website zijn de jaarverslagen, het ondernemingsplan, onkosten rapportering, memorandum met afspraken tussen Minister en IO, en open data inventaris snel en overzichtelijk terug te vinden.

Transparantie over projecten en contracten

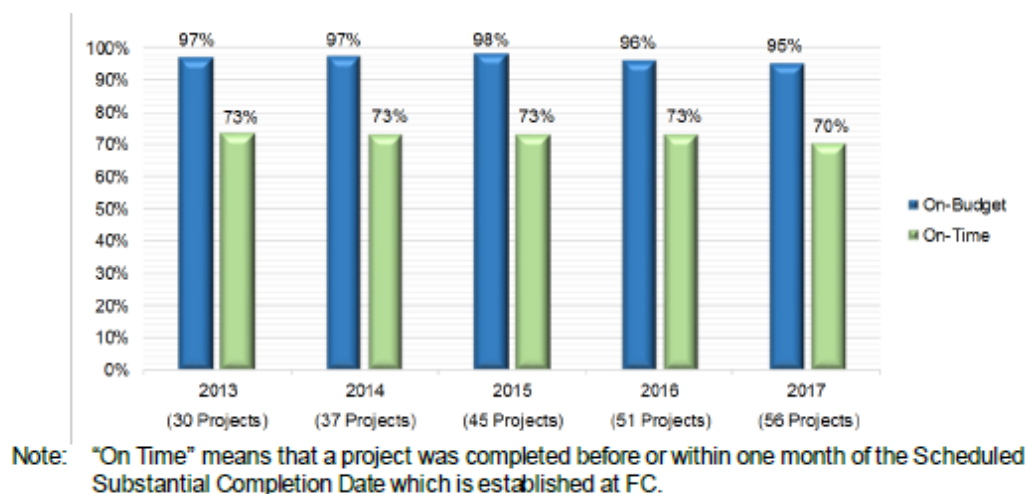
Daarnaast is er ook een volledig en handig overzicht van alle infrastructuurprojecten (verdeeld in die vier bovengenoemde hoofdcategorieën) die onder de bevoegdheid vallen van IO. Per project (klik [hier](#)) staan een korte omschrijving en kerncijfers duidelijk vermeld, aangevuld met een foto's en kaart, tijdslijn en huidige status van het project. Onderaan de webpagina vindt men de belangrijkste beslissingsdocumenten per project terug (doorheen aanbestedings- en opleveringsprocedure). Ook het integrale PPS contract en de bijhorende meerwaarestudies ('value for money reports') kunnen door iedereen eenvoudig gedownload worden. Hier is de link naar een grootschalig openbaar vervoer tramlijn DBFM project in Toronto ter illustratie van de gerapporteerde informatie: Eglinton Crosstown LRT (ter waarde van \$ 8,25 miljard) (klik [hier](#)).

Jaarlijkse review door derde partij

Ieder jaar (sinds 2013) heeft IO een derde partij consultant aangenomen om een objectieve en onafhankelijke review uit te voeren op de resultaten van haar AFP projecten (klik [hier](#)). In 2017 was het consultancy bureau Hanscomb weerhouden na een openbare aanbesteding om de onafhankelijke analyses inzake op prestaties uit te voeren (in 2016 ging het om een ander bureau Turner & Townsend). Ze focussen voornamelijk op de twee volgende dimensies: oplevering

binnen tijdsbestek en binnen geraamd budget. Dit zijn twee belangrijke doelstellingen en beweegredenen om de AFP methode te verkiezen boven de directe (publieke) oplevering.

Figuur 11: Derde partij review 2017 - op tijd en binnen budget prestaties van AFP projecten



4.3 CCPPP

'Canadian Council for Public-Private Partnerships' (CCPPP) werd opgericht in 1993 en is een overkoepelende non-profit organisatie, met een brede vertegenwoordiging vanuit de publieke en private sector (klik [hier](#)). Haar missie is het bevorderen van slimme, innovatieve en moderne benaderingen van infrastructuurontwikkeling en -diensten door publiek-private partnerschappen op alle overheidsniveaus. De CCPPP is een voorstander van empirisch onderbouwd beleid ter ondersteuning van PPS, en gebruikt en ontwikkelt internationale beste praktijken, en leidt stakeholders op over de economische en sociale voordelen van PPS.

De CCPPP organiseert conferenties om overheids- en bedrijfsleiders en de hele professionele wereld van infrastructuurprojecten bijeen te brengen en de meest succesvolle projecten te vieren met nationale prijzen voor innovatie en uitmuntendheid. De CCPPP telt in totaal zeven personeelsleden en haar RvB wordt voorgezeten door de CEO van werkgeversorganisatie. De visie van CCPPP is expliciet gericht op de bevordering van PPS als instrument om publieke infrastructuur te realiseren en financieren. Haar voornaamste opdrachten zijn:

- Verstrekken van informatie over publiek-private partnerschappen en het onderhouden van een Canadese PPS-projectdatabase – P3 SPECTRUM (klik [hier](#)) – in totaal gaat het om 276 actieve PPS projecten, met een totale marktwaarde van \$ 125 miljard;
- Sponsoring van conferenties en seminars over partnerschappen waarmee deelnemers innovatieve ideeën en oplossingen kunnen delen via een nationaal netwerk;
- Het stimuleren van de dialoog tussen beleidsmakers in de publieke en private sector over de financiering en levering van publieke infrastructuur en diensten;
- Brede vorming naar de publieke opinie over publieke infrastructuur en diensten;
- Wetenschappelijk onderzoek opvolgen en uitvoeren naar PPS.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Tien uitdagingen volgens OESO-kader	7
Figuur 2: Synthese van publicaties van World Economic Forum	7
Figuur 3: Voorstelling van MIRT-proces	12
Figuur 4: Budgettaire bedragen t.o.v. Infrafonds, 2015-2028 (in mln euro)	15
Figuur 5: Beschikbaarheidsvergoedingen gebouwen (in mln euro).....	16
Figuur 6: Voorstelling procesarchitectuur bij Rijkswaterstaat (RWS).....	17
Figuur 7: 2017 National Infrastructure and Construction Pipeline	23
Figuur 8: Vergelijking tussen PFI en traditionele (publieke) aanbesteding	25
Figuur 9: Overzicht beschikbaarheidsvergoedingen tgv PFI	25
Figuur 10: Voorstelling Britse garantieregeling	28
Figuur 11: Derde partij review 2017 - op tijd en binnen budget prestaties van AFP projecten...	32