

# BETALING BIJ EN BEËINDIGING VAN PPS WEGENCONTRACTEN

DR. ENNO GERDES, DRS. YASMINE HAMDAN

RebelGroup Advisory

*Infrastructuur projecten worden steeds meer gerealiseerd in de vorm van Publiek Private Samenwerkingen (PPS). Om een efficiënte samenwerking te realiseren tussen een publieke en een private partij is het essentieel dat de belangen van beiden gelijklopend zijn. Dit is echter niet vanzelfsprekend. De publieke partij wenst namelijk een dienst beschikbaar te maken aan de burgers terwijl de private partij winstmaximalisatie nastreeft. Teneinde aan de private partij de correcte prikkels te geven is het belangrijk om de correcte combinatie van vergoedings- en beëindigingsmechanismen toe te passen. Deze paper gaat dieper in op de verschillende mechanismen beschikbaar aan de publieke partij alsook op het belang van het correct afstemmen van de doelstellingen van het project met deze mechanismen.*

*Le partenariat public-privé (PPP) devient la forme de plus en plus utilisée pour la réalisation des projets d'infrastructure. Afin d'atteindre une coopération efficace entre la partie publique et la partie privée, il est essentiel d'aligner leurs intérêts. Réaliser cet alignement n'est tout de même pas évident si l'on considère que la partie publique souhaite mettre un service à la disposition du public, alors que la partie privée poursuit la maximalisation du profit. Pour créer des stimulus attractifs pour la partie privée il est important de choisir la juste combinaison entre les mécanismes de compensation et les mécanismes d'achèvement. Cet article présente le détail des différents mécanismes disponibles, et en plus il insiste sur l'importance d'aligner correctement les buts du projet avec ces mécanismes.*

## 1 Inleiding

Sinds de jaren '90 is Publiek Private Samenwerking (PPS) een steeds meer gebruikelijke manier om infrastructuurprojecten te realiseren. De PPS golf begon in Engeland en andere Engelstalige landen (vooral Australië en Canada), maar speelt inmiddels ook in de rest van Europa een belangrijke rol. Dit geldt voor een groot aantal sectoren, zowel 'harde infrastructuur' (wegen, spoor, luchthavens, etc.) als 'zachte infrastructuur' (scholen, ziekenhuizen, etc.).

PPS arrangementen (vaak in vorm van DBFM contracten) worden meestal gekenmerkt door drie verschillen met 'gewone' contracten tussen een publieke opdrachtgever en een private opdrachtnemer. Ten eerste wordt de opdrachtnemer niet (of niet alleen) afhankelijk van de oplevering van het bouwwerk betaald, maar afhankelijk van zijn daadwerkelijke prestatie en kwaliteit van dienstverlening. Ten tweede loopt een PPS contract veel langer dan een 'gewoon' contract, namelijk meestal 15 tot 30 jaar. Dit houdt – verschil nummer drie – ook in dat de opdrachtnemer niet alleen verantwoordelijk is voor de bouw, maar ook voor het onderhoud van het project. In de meeste gevallen is hij ook verantwoordelijk voor (een deel van) het ontwerp en (een deel van) de financiering.

Een 'samenwerking' houdt in dat de belangen van opdrachtnemer en opdrachtgever gelijkgericht zijn. Dit is niet automatisch het geval. Veeleer bestaan in eerste instantie tegenstrijdige belangen: de publieke opdrachtnemer wil vooral een bepaalde dienst aan de burgers beschikbaar stellen, en dit (zo mogelijk) op een goedkope manier. Een private opdrachtnemer daarentegen zal een zeker profijtmaximerend gedrag vertonen. Om het project ondanks deze tegenstrijdige posities succesvol te maken, worden bepaalde prikkelmechanismen contractueel vastgelegd.

De centrale vraag voor dit paper is hoe de opdrachtnemer in PPS contracten in de wegensector door de opdrachtgever gestuurd kan worden. Hierbij ligt de focus op twee sturingsmechanismen: het vergoedingssysteem en de mogelijkheid om het contract te beëindigen.

## 2 Vergoedingsmechanismen

Zoals boven gezegd wordt de private partner in een PPS constructie niet forfaitair c.q. met behulp van 'milestone payments' vergoed, maar in afhankelijkheid van (1) de kwaliteit van zijn dienstverlening of (2) het marktsucces van de weg.<sup>1</sup> Men spreekt daarbij ook van een prestatieafhankelijke of een volumeafhankelijke vergoeding. Allebei kunnen verder opgesplitst worden in een aantal concrete vergoedingsmechanismen.

---

<sup>1</sup> Zie ook: Gerdes (2007): PPP-Ansätze für Fernstraßen.

## **2.1 Vergoeding op basis van beschikbaarheid**

Het hoofdmodel bij de prestatieafhankelijke vergoedingen is de beschikbaarheidsvergoeding. Hierbij wordt contractueel een richtwaarde vastgelegd voor de beschikbaarheid van de weg (bijv. 95%). Als deze referentiewaarde precies bereikt wordt, krijgt de opdrachtnemer 100% van de vastgelegde referentievergoeding. Bij een hogere of lagere beschikbaarheid wordt de vergoeding verhoogd of verlaagd. De weg is beschikbaar als hij voor de gebruikers bereikbaar is. De beschikbaarheid wordt dus lager als een rijstrook, een rijrichting of zelfs de gehele weg voor het verkeer afgesloten is. Door dit mechanisme heeft de opdrachtnemer een prikkel om alle reparatie- en onderhoudswerkzaamheden zo snel mogelijk en zo spoedig mogelijk uit te voeren, plaatsen van ongevallen zo snel mogelijk te ontruimen en onderhoudsarme materialen te gebruiken. Een verdere differentiatie is mogelijk naar (bijvoorbeeld) plaats en tijd van de afsluiting.

Doordat dit mechanisme niet afhankelijk is van het verkeersvolume (de opdrachtnemer wordt betaald als de weg beschikbaar is, niet als de weg daadwerkelijk gebruikt wordt), draagt de opdrachtnemer geen volumerisico. Echter, het verkeersvolume heeft wel een (beperkte) impact op de kosten van de opdrachtnemer: hoe hoger het verkeersvolume (met name door vrachtwagens), des te korter zijn de onderhoudsintervallen en des te hoger dus de onderhoudskosten.

Een tweede mogelijkheid om een prestatieafhankelijke vergoeding te structureren is de toepassing van fysieke kwaliteitscriteria. Hierbij wordt periodiek de fysieke kwaliteit van de weg gemeten (bijv. geluidsontwikkeling, restlevensduur, vlakheid). De opdrachtnemer wordt dan betaald, afhankelijk van het bereiken van een van tevoren vastgestelde referentiewaarde.

Een derde mogelijkheid voor een prestatieafhankelijke vergoeding gaat uit van niet-fysieke metingen, zoals het aantal ongevallen op de desbetreffende weg (vergeleken met het gehele wegennetwerk of met benchmarkwegen), de reactietijd bij een ongeval of de klanttevredenheid.

## **2.2 Vergoeding op basis van gebruik van de weg**

Ook de volumeafhankelijke vergoedingen kunnen opgesplitst worden in twee varianten. Bij een 'echte tol' ('hard toll') krijgt de opdrachtnemer een concessie om op het desbetreffende stuk weg een tol van (alle of een deel van) de gebruikers te heffen. Daardoor draagt de opdrachtnemer (of concessiehouder) een aantal risico's:

- Verkeersvolumerisico: de vergoeding van de opdrachtnemer is flexibel en afhankelijk van het gemeten verkeersvolume.

- Tolhoogterisico: de vergoeding kan variëren in afhankelijkheid van de tolhoogte. Hierbij is ook belangrijk dat de bereidheid van de gebruikers om de weg te gebruiken mede afhankelijk is van de hoogte van de tol.
- Tolheffingsrisico: niet alle tolheffingsystemen zijn te allen tijde even betrouwbaar. Als het systeem uitvalt, kan de concessiehouder geen tol innen.
- Beschikbaarheidsrisico: als de weg niet beschikbaar is, dan zijn er logischerwijs ook geen tolobbrengsten.

De kapitaalinzet voor de overheid is bij een 'echte tol' meestal vrij laag en beperkt zich vaak tot een gelimiteerde piekbetaling op strategisch belangrijke momenten (zoals bij aanvang van de bouw, mijlpalen tijdens de bouw of bij oplevering). Een ander voordeel van dit soort modellen is dat de kosten voor de maatregel (hier: voor de weg) gedragen worden door de daadwerkelijke gebruikers, en niet door de maatschappij. Aan de andere kant kunnen er voor de overheid opportuniteitskosten zijn in vorm van gedeerde tolobbrengsten. Bovendien kunnen er politieke kosten ontstaan in verband met een bijkomende betalingsplicht voor de gebruikers.

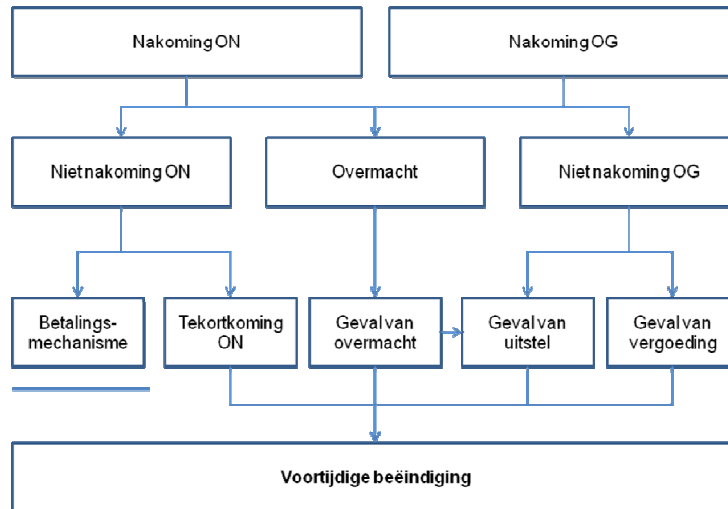
De tweede variant van de volumeafhankelijke vergoedingsmechanismen is een 'schaduw tol' model. Hierbij krijgt de opdrachtnemer een bepaald bedrag per gebruiker, zonder zelf het recht te hebben om een tol te heffen. De bron van deze vergoeding kan de algemene begroting (belastingen) zijn, maar het is ook denkbaar dat de overheid een tol heft van (alle of een deel van) de gebruikers en (een deel van) deze tol doorgeeft aan de opdrachtnemer. Vergeleken met een 'echte tol' draagt de opdrachtnemer hier minder risico's. In het bijzonder worden het tolheffingsrisico en het tolhoogterisico door de overheid gedragen. De 'schaduw tol' wordt contractueel vastgelegd (en mogelijk geïndexeerd) en is onafhankelijk van of de opdrachtgever dit bedrag daadwerkelijk int. Evenals bij een 'echte tol' draagt de opdrachtnemer wel het volumerisico en het beschikbaarheidsrisico.

De genoemde vergoedingsmechanismen verschillen door hun specifieke karakteristieken duidelijk van elkaar, maar kunnen bijna willekeurig met elkaar verbonden worden. Het is bijvoorbeeld mogelijk (PPS project 'Ostregion' in Oostenrijk) om een opdrachtnemer te vergoeden met een combinatie uit 70% beschikbaarheidsvergoeding en 30% 'schaduw tol'. Ook andere combinaties zijn mogelijk, zolang de strategische belangen van de opdrachtgever bereikt kunnen worden.

### **3 Beëindigingsmechanismen**

PPS contracten zijn in principe lange termijn contracten met een levensduur van ongeveer 25-30 jaren. Deze lange termijn betekent ook dat er voorzieningen getroffen dienen te worden voor onvoorziene gebeurtenissen. Dit betreft met name de mogelijkheid om het contract vroegtijdig te beëindigen. Het contract dient mechanismen te bevatten om het contract onder bepaalde voorwaarden en tegen een bepaalde vergoeding op elk moment te

kunnen beëindigen. Navolgende afbeelding geeft een overzicht over de mogelijke redenen die tot een vroegtijdige beëindiging van het contract kunnen leiden.<sup>2</sup>



Afhankelijk van welke partij verantwoordelijk is voor de beëindiging én van de projectfase (voor of na oplevering) kunnen verschillende beëindigingsmechanismen toegepast worden.<sup>3</sup>

De eerste mogelijkheid bestaat in het uitbetalen van de boekwaarde van het bouwwerk. Dit is met name een optie voor een geval van overmacht in de bouwfase. Een aanvullende optie hierop is om naast de boekwaarde ook de tot op het moment van beëindiging opgelopen rente te vergoeden. In een geval van overmacht is het ook mogelijk dat het desbetreffende risico met behulp van een verzekering afgedekt is. In dit geval kan vastgelegd worden dat de opdrachtnemer geen beëindigingsvergoeding van de opdrachtgever ontvangt, maar wel de door het verzekering uitgekeerde bedrag.

Als de verantwoordelijkheid voor de beëindiging in de bouwfase bij de opdrachtnemer ligt, kan het zinvol zijn om van de boekwaarde de herstelkosten in mindering te brengen. Dit kan met name het geval zijn bij een fysiek meetbare wanprestatie.

Ten slotte bestaat ook de mogelijkheid dat de opdrachtnemer vergoedt wordt met de netto contante waarde van (een deel van) de toekomstige betalingen. Dit is het geval als het contract in de operationele fase door niet nakoming van de opdrachtgever beëindigd wordt. Voor de overheid is dit de duurste optie. Deze oplossing is trouwens ook slecht te combineren met een volumeafhankelijke vergoeding: doordat de toekomstige inkomsten onzeker zijn, kan er een onderhandelingsbehoefte ontstaan, om tot een door alle partijen geaccepteerd vergoedingsbedrag te komen.

<sup>2</sup> Bron: Nagelkerke / Peters (2008): Flexibiliteit in DBFM-contracten. PIANOo Lunchpresentatie, 25 september 2007.

<sup>3</sup> Zie ook Singh / Kalidindi (2006): Traffic revenue risk management through Annuity Model of PPP road projects in India. In: International Journal of Project Management 24 (2006) 605–613.

#### **4 Doelstellingen, Strategieën en Mechanismen**

Als het bovenstaande één wetmatigheid laat zien, dan is het deze: 'decisions have consequences!'. De beslissing over betalings- en beëindigingsmechanismen ligt in eerste instantie bij de aanbestedende overheid, ook al hebben de private partijen in het kader van onderhandelingen wel een beperkte invloed. Voor het slagen van een PPS project is het cruciaal dat de strategische doelstellingen van de opdrachtgever terug te vinden zijn in de contractuele mechanismen. In een projectontwikkelingsproces dienen daarom eerst de overkoepelende doelstellingen van de overheid geïdentificeerd te worden. Ligt de focus op zo laag mogelijke betalingen uit de algemene begroting, op uitgavenzekerheid, op lage kosten voor de gebruikers, op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de dienstverlening of op een andere factor? In welke mate is de overheid bereid zelf risico's op zich te nemen, en welke waarde wordt aan zekerheid en aan flexibiliteit gehecht?

Met andere woorden, de betalings- en beëindigingsmechanismen zijn geen doel op zich, maar ondersteunen altijd de overheid in haar overkoepelende doelstellingen.