

Business Case Rondje Randstad

1159-98



CONCEPT

Disclaimer: uitkomsten zullen nog veranderen naar aanleiding van nieuwe cijfers voor C2 en prijsverhogingen

Versie 10 oktober 2001

Inhoudsopgave

Management Samenvatting

De overheid wil de toegevoegde waarde onderzoeken van een snelle verbinding tussen de vier grote steden in de Randstad: een Rondje Randstad. De belangrijkste doelstelling van deze verbinding is om bij te dragen aan de omvorming van de Randstad tot Deltametropool. De IR-treinen vallen buiten de scope van de business case. Verschillende alternatieven voor een snelle verbinding zijn in de business case onderzocht:

- MZB Binnenflank (Variant A)
- HSL-West (Variant B)
- MZB-Combi (Variant C1)
- HSL-West met de ruimtelijke vulling van C1 (Variant C2)

Door middel van een bedrijfseconomische analyse van de investering is de financiële haalbaarheid van deze alternatieven onderzocht. De dominante elementen van de business case zijn de opbrengsten van het aantal reizigers, de investeringen en de kosten voor exploitatie.

NCW	Variant A	Variant B	Variant C1	Variant C2
Opbrengsten	1.742	3.481	5.015	
Opbrengsten uit exploitatie vervoer	1.663	3.460	4.804	
Opbrengsten uit 2e geldstroom exploitant	79	21	211	
Exploitatiekosten totaal	3.797	1.826	4.620	
Exploitatiekosten vervoer	2.082	1.541	2.522	
Exploitatiekosten infra	1.714	286	2.098	
Investeringen totaal	14.368	7.134	19.423	
Investeringen infra	12.107	5.894	16.215	
Investeringen stations	709	41	846	
Investeringen materieel	1.552	1.199	2.361	
Benodigde overheidsbijdrage	16.423	5.479	19.028	
Restwaarde vervoersconcessie	- 1.723	671	-478	
Tweede geldstroom overheid	1.454	235	1.329	
Resterend saldo	16.692	4.573	18.177	

Uit de tabel blijkt dat geen van de varianten financieel haalbaar is. Dat betekent dat alle varianten vragen om een bijdrage van de overheid, variërend van 5,5 (HSL-West) tot 19 (MZB-combi) miljard gulden. Wel is het exploitatieresultaat van de HSL-West en MZB-combi positief. Hierbij dient te worden aangetekend dat het vergelijken van de varianten niet goed mogelijk is, omdat de HSL-West gedeeltelijk gebruik maakt van bestaand infra, terwijl de MZB-varianten rijden over volledig nieuw aangelegde infrastructuur.

Een groot aantal risico's wordt bij de MZB hoger gewaardeerd dan bij een HSL-West. De belangrijkste oorzaak ligt in het feit dat het MZB-systeem gebruik maakt van unproven technologie. Bij de MZB-alternatieven zal de overheid significant meer risico's moeten dragen dan bij de HSL-varianten.

De resultaten van de business case zouden verbeterd kunnen worden door:

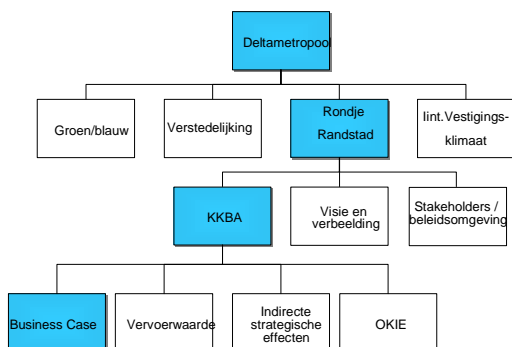
- het bedieningsconcept aan te passen,
- de technieke keuze te laten variëren op de verschillende tracés.
- een deel van NVVP niet uitvoeren,
- en een innovatieve aanpak MZB-stations.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en beleidsdoelstellingen Rondje Randstad

In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt de ambitie uitgesproken om de Randstad te ontwikkelen tot een Deltametropool: een metropolitane netwerkstad. Bij een Deltametropool passen hoogwaardige verbindingen tussen de belangrijkste centra. In de komende twee decennia tot 2020 zal door middel van MIT, BOR en NVVP al het nodige gebeuren om de interne bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren. Het Kabinet wil onderzoeken of een zogenaamd Rondje Randstad een bijdrage kan leveren aan de verdere verbetering van de bereikbaarheid tussen de grote steden en de ontwikkeling van een Deltametropool, bovenop alle reeds gedane investeringen in 2020.

Het Kabinet heeft in het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan aangegeven dat zij aan het eind van 2001 een besluit zal nemen over de vormgeving van een snelle treinverbinding tussen de vier grote steden in de Randstad. In het Regeerakkoord staat de volgende tekst over een "Rondje Randstad": "Het Kabinet verplicht zich tot de realisatie van een snelle treinverbinding tussen de vier grote steden in de Randstad. Deze infrastructurele voorziening zal worden gerealiseerd op basis van een PPS-constructie. Ter dekking van de noodzakelijke investeringen neemt het Kabinet in deze Kabinetsperiode een besluit."



Figuur 1: Deelstudies Rondje Randstad

De kernvraag voor V&W is: wat is de toegevoegde waarde van een snelle verbinding tussen de vier grote steden in de Randstad? Om deze vraag te beantwoorden heeft V&W een aantal verkenningen uitgevoerd.

De business case levert ten behoeve van het Kabinetsbesluit zowel informatie over de benodigde overheidsbijdrage als informatie over de meest wenselijke PPS-constructie. Daarnaast levert de business case input voor het opstellen van de Kosten-Batenanalyse.

Daarmee is de informatie uit de business case een belangrijk element voor de besluitvormingsrapportage van V&W.

1.2 Vraagstelling en opzet business case

Een business case geeft inzicht in de benodigde bijdrage van de overheid van een project. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen onderzocht:

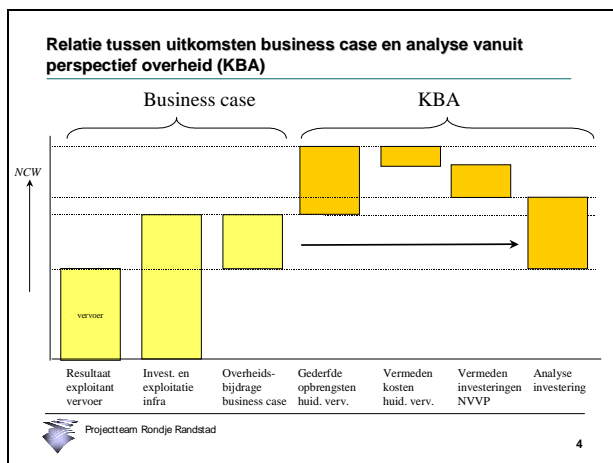
- Zijn de verschillende projectalternatieven voor Rondje Randstad interessant als business voor een private partij?
- In welke mate kunnen private partijen de kosten en investeringen bekostigen?
- In welke mate kunnen risico's worden overgedragen aan private partijen en tot welk PPS-model leidt dit?
- Welke mogelijkheden zijn er om de verschillende alternatieven nog interessanter te maken als business?

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden zijn binnen de business case zijn de volgende deelstudies uitgevoerd:

- Exploitatatiemodel
- PPS-model
- Tweede geldstroom
- Risicoanalyse

1.3 Relatie tussen KBA en business case

Een kosten-batenanalyse (KBA) geeft zicht op alle relevante effecten van een infrastructuurproject op de maatschappelijke welvaart. In de KBA wordt het zogeheten nulalternatief afgezet tegen het projectalternatief. Vervolgens worden *alle* aspecten van het project vergeleken met de ontwikkeling in het nulalternatief. De KBA richt zich vervolgens op het vaststellen van de waarde die de samenleving aan die effecten toekent.



Het resultaat van een KBA en business case is dan ook verschillend. Waar een KBA een uitspraak over het maatschappelijk rendement van de verschillende projectalternatieven, doet de business case een uitspraak over de te verwachten private bijdrage bij de verschillende projectalternatieven. In het onderstaande plaatje wordt geïllustreerd hoe de monetaire stromen van de business case zich verhouden tot de bedrijfseconomische effecten in de KBA.

Figuur 2: Relatie tussen KBA en Business case

De business case doet een uitspraak over de aantrekkelijkheid van de verschillende projectalternatieven vanuit het oogpunt van een bedrijf. Een bedrijf zal op een andere manier naar het project kijken dan de overheid. Voor een bedrijf zijn bijvoorbeeld herverdelingseffecten niet relevant. Als de reizigers in de treinen van Rondje Randstad afkomstig zijn uit andere treinen, dan heeft dit voor de exploitant van het Rondje geen gevolgen. De overheid zal echter een claim tegemoet zien van de exploitant van de treinen, waar die reizigers uit afkomstig zijn. Een ander voorbeeld zijn de opbrengsten uit de tweede geldstroom. Voor de exploitant van het Rondje Randstad kunnen deze opbrengsten een gedeelte van zijn kosten dekken. Op nationaal niveau gaan de opbrengsten van de tweede geldstroom per saldo ten koste van opbrengsten elders en worden dus niet meegenomen in de KBA.

1.4 Opzet van het rapport

Het rapport is verder als volgt opgezet. In hoofdstuk twee worden de vier onderzochte alternatieven voor het Rondje Randstad beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de financiële

haalbaarheid van de vier alternatieven, en hoofdstuk 4 op de risico-allocatie en PPS-modellen. In hoofdstuk 5 worden de financiële gevolgen van de PPS-modellen gepresenteerd en een structurering voorgesteld voor de financiële stromen. In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2 Scope en vier alternatieven voor het Rondje Randstad

2.1 De verschillende alternatieven

Het Rondje Randstad omvat treinverbindingen tussen de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de tussenliggende kernen in de Randstad. In het project Rondje Randstad is gekozen voor het beschouwen van 4 verschillende varianten. In een Quick Scan is gevarieerd met vervoersconcepten (binnenflank versus ring), technieken en tracés en bedienconcepten. De Quick Scan heeft geresulteerd in een keuze voor 4 varianten uit een totaal van 54 varianten.

De 4 geselecteerde varianten verschillen allereerst in de aanname over de ruimtelijke structuur van de Deltametropool. Daarin worden 3 concepten onderscheiden:

- Concentratie van verstedelijking in de binnenflank van de Randstadring, waardoor een compacte metropool ontstaat waarbij de randen van de belangrijkste regio's van de Randstad op relatief korte afstand en reistijd van elkaar gelegen zijn.
- Handhaven en versterken van de deltakwaliteiten (natuur/landschap/water). Daarom worden in de randzone van het Groene Hart geen verstedelijkingslocaties ontwikkeld. De capaciteit van de huidige randstadring wordt optimaal benut.
- Een combinatie van bovenstaande, waarbij de verstedelijking van de randzone van het Groene Hart en de perifeer gelegen buitenflanklocaties zoveel mogelijk wordt vermeden.

Uit deze ruimtelijke structuren volgen twee mogelijkheden voor de aan te leggen infrastructuur:

- Nieuwe infrastructuur in de vorm van een magneetweefbaan (MZB)-ringlijn die de steden en een aantal tussenliggende kernen in de Randstad aandoet
- Optimaal benutten van bestaande wiel/railinfrastructuur, en deze gedeeltelijk uitbreiden met een HSL-verbinding tussen Rotterdam en Utrecht en tussen Den Haag en Utrecht, aangevuld met een frequentieverhoging van IR+ lijnen tussen de steden.

Uit een combinatie van bovenstaande zijn de volgende varianten vastgesteld:

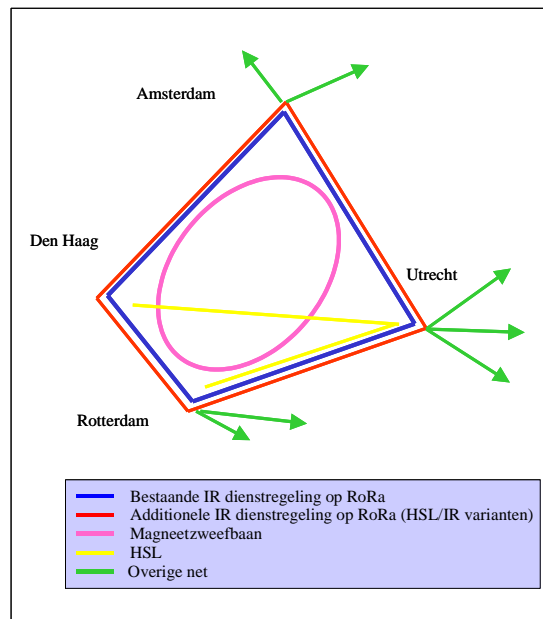
Ruimtelijke structuur in deltametropool	Concentratie van verstedelijking in binnenflank randstadring	Handhaven en versterken deltakwaliteiten	Vermijden van verstedelijking randzone groene hart
Magneetweefbaan	MZB binnenflank (variant A)		MZB combi (variant C1)
Wiel/rail HSL		Ring HSL/IR+ (variant B)	Ring HSL (variant C2)

Tabel 1: onderzochte varianten

In elk van de varianten wordt de dienstregeling van het NVVP uitgebreid met een aantal nieuwe treinen.

Figuur 4 geeft een overzicht van de bestaande treinen en de nieuwe treinen van het Rondje Randstad in de Deltametropool. Naast de bestaande IC, IR en stoptreinen en de HSL-Zuid, worden in het rondje Randstad toegevoegd:

- Een magneetzweefring (A en C1)
- Of
- een HSL verbinding tussen Den Haag – Utrecht, respectievelijk Rotterdam-Utrecht (deels via bestaand spoor)
 - Plus een aantal IR+-treinen op de verbindingen Amsterdam-Rotterdam, Rotterdam-Utrecht, Den Haag-Utrecht en Utrecht-Amsterdam die de frequentie van reeds bestaande dienstregelingen verhogen, waarbij de IC-verbindingen tussen Rotterdam-Utrecht en Den-Haag-Utrecht worden geschrapt.



Figuur 4: Overzicht van nieuwe en bestaande treinen in de Deltametropool

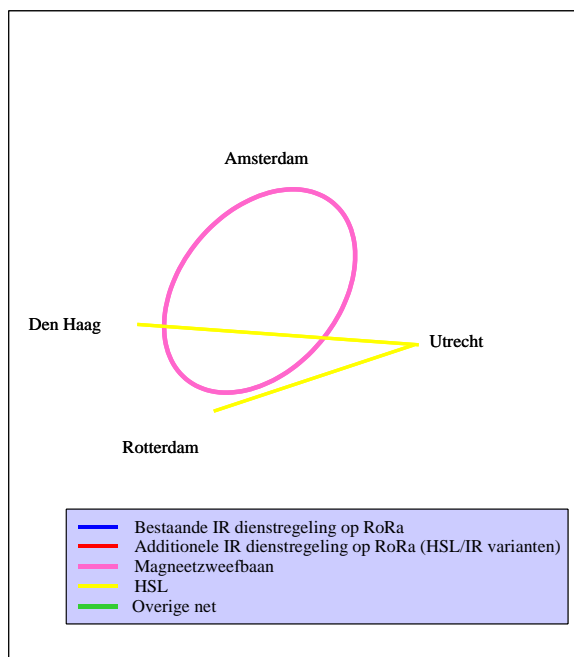
02.2 In de business case worden alleen de eventueel privaat te exploiteren onderdelen beschouwd.

Het object van studie zijn *apart* in de markt te zetten Business Cases. Dat kan wanneer sprake is van een fysiek en beleidsmatig af te zonderen netwerk en een afzonderlijke dienstregeling ten opzichte van de reeds bestaande voorzieningen. Het Hoofdrailnet is fysiek en beleidsmatig is dusdanig verknoopt, dat het in zijn huidige vorm ondeelbaar is.

Dat betekent dat in de Business Case geen bestaande of nieuwe IC/IR+ treinen worden meegenomen. Deze behoren immers fysiek en beleidsmatig tot het hoofdrailnet en zullen door de concessiehouder van het Hoofdrailnet verzorgd worden.

Figuur 5 illustreert welke treinen er wel meegenomen worden in de Business Case voor de 4 varianten:

- In de Business Case voor de varianten A en C1 (de Magneetweefalternatieven) kijken we alleen naar de MZB.
- In de Business Case voor de varianten B en C2 kijken we alleen naar de exploitatie van de HSL-west. Investerings, kosten en opbrengsten van treinen op het bestaande net (Intercities, IR+ treinen en stoptreinen tussen de 4 steden) en de HSL-Zuid zijn dus buiten beschouwing gelaten in deze studie. Dit geldt ook voor de investeringen ten behoeve van de additionele IC/IR+ treinen. Overigens is het wel zo dat de reizigersstromen voor de HSL-west mede gebaseerd zijn op de aanname dat de additionele IC/IR+ dienstregelingen en infrastructuur wel uitgevoerd worden.



Figuur 5: De inhoud van de business case voor de verschillende varianten

De details van de dienstregelingen die meegenomen zijn in de Business Case staan samengevat in onderstaande tabel:

Varianten	Belangrijkste halteplaatsen snelste vervoer	Frequentie snelste vervoer	Afstand volledige traject	Reistijd volledige traject
Variant A	Amsterdam Zuid WTC, Schiphol, Leiden Oost (A4), Den Haag Prins Clausplein, Delft Oost, Rotterdam Noord, Rotterdam Alexander, Gouda West, Woerden (A12), Leidse Rijn West, Breukelen, Amsterdam Zuidoost (A2)	10 keer per uur, in beide richtingen	140 km	64,5 min
Variant B/C2	Den Haag – Utrecht Rotterdam – Utrecht	6 keer per uur in beide richtingen, zowel vanuit Den Haag als Rotterdam	61 km 54 km	21 min 20 min
Variant C1	Amsterdam Zuid WTC, Schiphol, Lisse Zuid (Bollenstad), Leiden West, Den Haag Prins Clausplein, Delft Oost, Rotterdam CS, Rotterdam Alexander, Gouda West, Utrecht Rijnenburg (A12/A2), Utrecht CS, Amsterdam Zuidoost (A2)	10 keer per uur, in beide richtingen	170 km	77,0 min

Tabel 2: Onderscheidende eigenschappen van de alternatieven

Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten en de bedienconcepten verwijzen we naar de vervoerswaardestudie Rondje Randstad.

3 Geen van de integrale business cases heeft een positief resultaat

3.1 De generieke uitgangspunten van de business case

Om het resultaat van de business case te kunnen berekenen, gebruiken we de Netto Contante Waarde

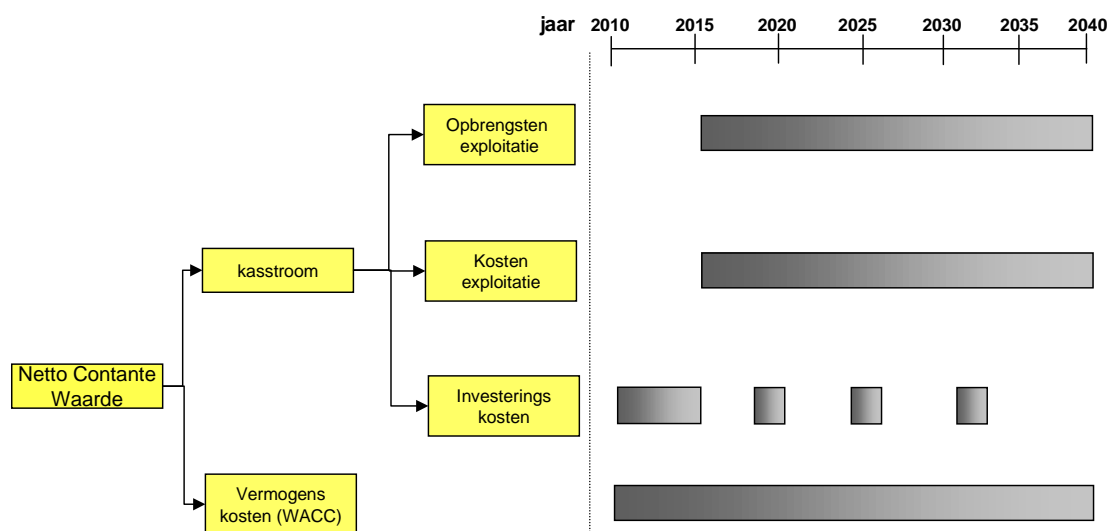
De toekomstige business bestaat uit een viertal groepen, die dominant zijn voor de bepaling van de kasstromen:

- investeringen;
- exploitatieopbrengsten;
- exploitatiekosten;
- disconteringsvoet.

Op basis van de vervoerwaarden en alle relevante economische parameters worden de bedrijfseconomische rendementen van de verschillende alternatieven bepaald en de optimalisatiemogelijkheden doorgerekend.

Om te bepalen wat de benodigde bijdrage van de overheid is om de verbinding te realiseren en te exploiteren is overeenkomstig bedrijfseconomische principes gebruik gemaakt van de methode van de Netto Contante Waarde methode (NCW). Hierbij worden de toekomstige kasstromen verdisconteerd tegen de rendementseisen van de vermogensverschaffers. Deze methode is gebaseerd op het gegeven dat de waarde van 1 gulden die men nu ontvangt, meer is dan de waarde van een gulden die men in de toekomst ontvangt. Hoeveel meer is afhankelijk van de mate van onzekerheid over de toekomstige kasstromen. Vermogensverschaffers zullen deze onzekerheid vertalen in hun rendementseis.

Met behulp van de vastgestelde disconteringsvoet, de investeringen en de exploitatieresultaten voor de verschillende alternatieven zal per alternatief de Netto Contante Waarde (NCW) berekend worden voor het integrale project (zie figuur 6).



Figuur 6: De opbouw van de Netto Contante Waarde

In eerste instantie wordt het project integraal bekeken vanuit het perspectief van de overheid

Om een goede vergelijking te realiseren tussen de verschillende alternatieven, is een integrale projectbenadering gewenst. Dit betekent dat voor de alternatieven de totale opbrengsten, kosten en investeringen uitgewerkt worden, zonder rekening te houden met eventuele partijen die de activiteiten verrichten om tot deze bedrijfseconomische resultaten te komen. Dat heeft gevolgen voor de disconteringsvoet die gehanteerd wordt.

Kasstromen worden verdisconteerd tegen een risico-vrije rentevoet, gecorrigeerd voor inflatie

De veronderstelling bij de integrale visie is dat de overheid alle risico's draagt en het gehele project uitvoert en exploiteert. In deze situatie wordt de waarde van de toekomstige kasstromen bepaald door de zogeheten 'risk free rate of return'. Verondersteld wordt dat deze 4% reëel is¹. De overheid financiert dan zelf het project of staat garant voor alle onzekerheden. In hoofdstuk 4 en 5 wordt dieper ingegaan op het risicoprofiel van de verschillende activiteiten binnen het project en dan zal ook gedifferentieerd worden in disconteringsvoeten.

Aan de business case heeft een aantal uitgangspunten ten grondslag gelegen, die zeer bepalend zijn geweest voor de uitkomst van de business case. Dat zijn:

- Het bedienconcept van elk van de varianten is reeds vastgelegd
- Keuze voor de te gebruiken techniek is ook al gemaakt
- De investeringen uit het NVVP gelden als referentie.
- De in de Quick Scan gemaakte keuze voor de te onderzoeken varianten is wellicht niet gebaseerd op de vanuit het perspectief van een business case meest interessante varianten

De business case is verder gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Bouwperiode van 5 jaar (2010-2014);
- Vervoerexploitatie voor periode van 25 jaar (2015-2039, gebaseerd op de afschrijvingsperiode van materieel);
- Het bedienconcept en de daaruit volgende vervoerwaarden zijn gebaseerd op de Vervoerwaardestudie;
- De investeringen en exploitatiekosten zijn gebaseerd op de OKIE-studie;
- In deze exploitatieperiode worden geen vervangingsinvesteringen in materieel gedaan. Wel wordt indien nodig in verband met de gewenste capaciteit, aanvullend materieel aangeschaft;
- T.a.v. van de infrastructuur wordt geen restwaarde meegenomen in 2040 ;Wel wordt de restwaarde bepaald voor het vervoer;
- De Netto Contante Waarde (NCW) wordt bepaald per 1-1-2010, de start van de bouwperiode;
- De in dit rapport genoemde bedragen zijn aangegeven in prijspeil 2001; De resultaten zijn voor een drietal CPB-scenario's doorgerekend en worden hier gepresenteerd voor het European Coordination-scenario.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de belangrijkste twee elementen van de business case: vervoersopbrengsten en investeringen. Daarna worden de integrale business cases gepresenteerd.

3.2 Vervoersstromen zijn zeer afhankelijk van de keus van de halteplaatsen

¹ Overeenkomstig 'Kabinetstandpunt Heroverweging Disconteringsvoet' (1995)

en van de concurrentiekracht van de variant

Een van de belangrijkste waardedrijvers van de business case van de vervoerder zijn de verwachte vervoersstromen. Deze zijn voor een deel beïnvloedbaar door de exploitant, bijvoorbeeld door het bedienconcept dat hij aanbiedt, en voor een deel worden zij bepaald door (macro)economische ontwikkelingen.

Bedienconcepten

De aantrekkelijkheid van het vervoerconcept dat de exploitant aanbiedt, bestaat onder meer uit het bedienconcept (hoe vaak rijden de treinen en waar stoppen ze), de ontsluiting via voor- en natransport, de daarmee te realiseren reidstijdwinst en de alternatieven die de reiziger heeft. De bedienconcepten van de varianten zijn vastgelegd. Het is de vraag of de gekozen bedienconcepten vanuit het perspectief van de business case de meest gunstige zijn. De gegenereerde vervoersstromen zijn vooral bij de MZB-varianten naar verhouding laag, terwijl de capaciteit zeer groot is. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande tabel:

	Variant A	Variant B	Variant C1	Variant C2
Capaciteit in stoelkilometers ²	5.795	4.098	9.382	
Reizigerskilometers per jaar	610	1.360	1.862	
Overall gemiddelde bezettingsgraad van het materieel ³	11%	33%	20%	

Tabel 4: vervoer nader toegelicht

De ingezette capaciteit wordt vastgesteld op basis van het aantal reizigers op het drukste stuk en bepaalt voor een groot deel de kosten. In deze business case heeft de exploitant geen mogelijkheden om te variëren met het bedienconcept rondom het drukste stuk, om de pieken daar op te vangen (bijvoorbeeld door middel van een spitsshuttle die slechts een deel van het traject aflegt in plaats van het hele rondje bij de MZB-varianten).

De opbrengsten van het bedienconcept zijn onder meer afhankelijk van de concurrentiekracht van het "product" dat in de markt gezet kan worden. Ook hier zijn de MZB-varianten in het nadeel, omdat voor beide varianten de reizigers een kwalitatief zeer hoogwaardig alternatief vinden in de IR+ treinen die met zeer hoge frequentie al rijden op het reguliere net (na de investeringen uit het NVVP). Belangrijke drijvers van de kwaliteit zijn de reistijd en de ontsluiting via voor- en natransport.

3.3 De investeringen verschillen aanzienlijk tussen de alternatieven, maar zijn vergelijkbaar per kilometer nieuw tracé

Het belangrijkste verschil in investeringen zit in de investeringen in infrastructuur. Deze verschillen zijn echter veel minder groot wanneer gekeken wordt naar de investeringen in infra per kilometer nieuw tracé dat aangelegd wordt (zie tabel 5).

NCW Investeringen (Hfl. x mln.)	Variant A	Variant B	Variant C1	Variant C2
NCW investering infra per km nieuw trace	86 mln	89 mln	95 mln	
Aantal km nieuw trace	140	66	170	
Totaal investering in infra	12.107	5.894	16.215	
NCW Exploitatiekosten infra per	12.2	4.3	12.3	

² Dit is het beschikbare materieel maal de zitplaatscapaciteit van het materieel maal het aantal kilometers dat het materieel per jaar aflegt

³ is het aantal reizigerskilometers per jaar gedeeld door het aantal stoelkilometers per jaar

km nieuw tracé			
E xploitatiekosten infra	1.714	286	2.098
Life cycle costs infra per km nieuw tracé	98.2	93.3	107.3

Tabel 4: investeringen in infra nader toegelicht (NCW 2010, prijspeil 2001)

Uit deze vergelijking blijkt dat investeringen in MZB-tracé vergelijkbaar zijn met investeringen in HSL-tracé. De HSL-varianten maken echter grotendeels gebruik van reeds bestaande infrastructuur, waardoor de totale kosten van de aanleg lager uitvallen.

Ook wanneer gekeken wordt naar de life-cycle kosten van de nieuwe investering in infra, zijn de verschillen per kilometer nieuw tracé niet zeer groot (maximaal 15%), al is de HSL-techniek goedkoper in beheer en onderhoud van de infra dan de MZB-techniek.

3.4 Geen van de alternatieven is een rendabele business case

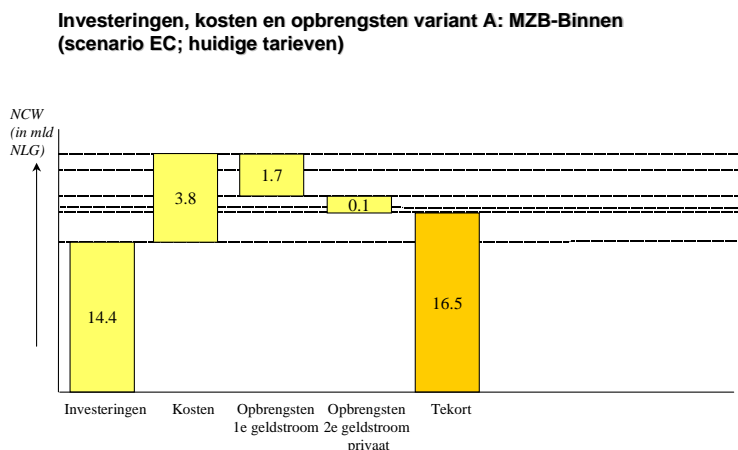
Het resultaat van de Business Case betreft het verschil tussen enerzijds de opbrengsten en anderzijds de investeringen en exploitatiekosten

Het verschil tussen verwachte kosten en investeringen aan de ene kant en verwachte opbrengsten aan de andere kant verschilt significant per alternatief. De varianten zijn niet goed vergelijkbaar vanwege verschillen in tracé en bedienconcept. Om toch enige indicatie te geven van het verschil in uitkomsten zetten we achtereenvolgens de MZB-varianten en de HSL-varianten naast elkaar.

Een belangrijk verschil tussen de MZB-arianten is de lengte van het tracé en daarmee de benodigde investeringen

Voor de MZB-varianten is de benodigde bijdrage voor variant C1 hoger dan voor variant A, vanwege hogere investeringen voor variant C1, die maar ten dele worden gecompenseerd door hogere opbrengsten, zoals blijkt uit figuur 7 en 8.

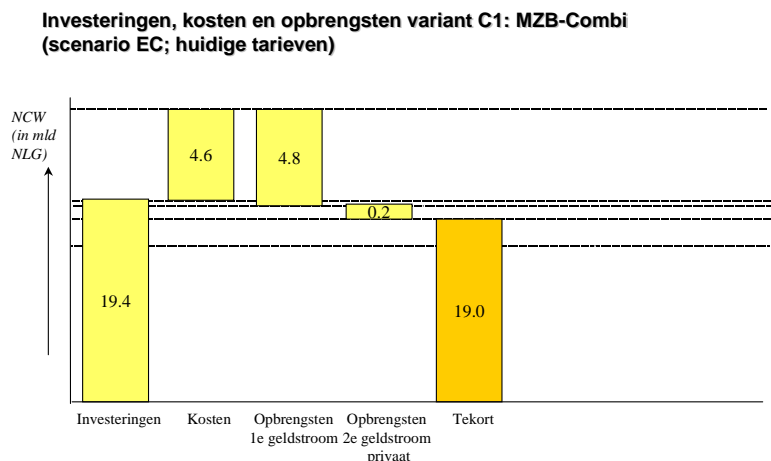
Figuur 7: bijdrage overheid voor Variant A



Zowel investeringen als opbrengsten uit de eerste geldstroom (vervoerexploitatie) zijn fors hoger bij variant C1. De hogere investeringen bij deze variant kunnen verklaard worden door het verschil in lengte van het tracé. Het verschil in vervoersstromen wordt veroorzaakt door de keus van de halteplaatsen. Waar variant A alleen de flanken van de grote steden aandoet, stopt variant C1 ook op de stations Rotterdam CS en Utrecht CS. De grootste vervoersstromen zijn dan ook van en naar die stations.

De tweede geldstroom voor de exploitant wordt gevormd door inkomsten door de uitgifte van exploitatieconcessies op stations. Dat betekent dat van alle bestedingen op het station, op het perron en in de trein het concessiepercentage aan de exploitant van de stations toekomt en derhalve naar het project is terug te sluisen. Het aantal reizigers per station is gebaseerd op door het NEI aangeleverde vervoersprognoses. De verschillen tussen A en C1 zijn klein.

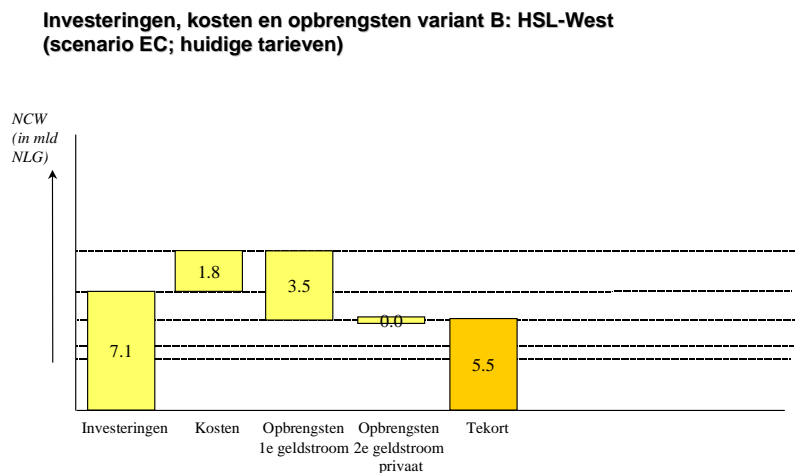
Figuur 8: bijdrage overheid voor Variant C1



De HSL-varianten maken voor een groot deel gebruik van bestaande infra, waardoor de investeringen aanzienlijk lager uitvallen

De HSL-varianten zijn niet vergelijkbaar met de MZB-varianten, omdat in deze varianten grotendeels gebruik wordt gemaakt van bestaande infra (waardoor ze per definitie goedkoper uitkomen van varianten die gebaseerd zijn op geheel nieuw infra) en omdat voor deze varianten een additionele investering in IR+-treinen vereist is, die niet terugkomt in het tekort van de Business Case. De opbrengst van de tweede geldstroom op de drie station is te verwaarlozen.

De HSL-varianten verschillen onderling niet in investeringen, maar wel in vervoersstromen en dus in opbrengsten, zoals blijkt uit onderstaande figuren:



Figuur 9: bijdrage overheid voor Variant B

Conclusie is dat de overheidsbijdrage varieert van 5,5 mrd. gulden (variant B) tot 19 mrd. gulden in variant C1.

3.5 Onzekerheden rondom de ramingen

PM: WORDT AANGEPAST NA @RISK ANALYSE

3.6 Opbrengsten van het optimaliseren van de tarieven (verhogen van de prijzen)

PM: WORDT AANGEPAST NA AANLEVERING CIJFERS NEI

3.7 Mogelijke financieringsbronnen voor de overheid

De overheid heeft ter financiering van het tekort twee financieringsbronnen, te weten: tweede geldstroom en de restwaarde van de vervoersconcessie. De restwaarde van de vervoersconcessie is de waarde van de exploitatie van de lijn na 2040. De infrastructuur heeft een levensduur die langer is dan 25 jaar. Daarom wordt ook rekening gehouden met de opbrengsten die na 2040 met de infrastructuur gegenereerd zouden kunnen worden. Dit is het bedrag dat de overheid zou kunnen vragen voor het verlenen van een vervoersconcessie. Hierbij is uitgegaan van de aanschaf van nieuw materieel in 2040. De tweede geldstroom kan uiteengerafeld worden in twee delen: residuele grondwaarde en de waardevermindering van onroerend goed.

De residuele grondwaarde is gebaseerd op het ontwikkelingspotentieel per station (kantoren & woningen). Dat wil zeggen dat een pro-actieve rijksoverheid deze gelden naar het project kan terugsluizen. Dat kan via publiek-publieke convenanten waarbij gemeenten met een station toezeggen een deel van de kosten zelf te dragen (bijv de bouw van een basisstation) ofwel tevoren toezeggen een financiële bijdrage te leveren. Deze bijdrage is te baseren op het ontwikkelpotentieel op en rondom een station. Dat betekent dat gemeenten met een nieuw te realiseren station een hogere bijdrage kunnen en moeten leveren. Een pro-actieve aanpak is noodzakelijk, omdat de onderhandelingspositie ten opzichte van gemeenten aanzienlijk zwakker is indien de keuze van de halteplaatsen een min of meer definitief karakter krijgt.

De lokale overheid kan op basis van haar ruimtelijke ordeningsinstrumentarium de bebouwing in de omgeving van een station regisseren en op die manier exploitatie-overeenkomsten sluiten met eigenaren van grond (waaronder NS / Railinfrabeheer en NS Vastgoed, waar het rijk aandeelhouder van is). Op deze manier kunnen lokale overheden een bijdragefonds opzetten voor Rondje Randstad. Een actieve grondpolitiek is een tweede mogelijkheid terwijl de inzet van baatbelasting als 'stok achter de deur' achter de hand gehouden kan worden.

De waardevermindering van het onroerend goed leidt tot extra inkomsten uit de onroerende zaakbelasting voor de lagere overheden. De waardevermindering van de bestaande bebouwing is moeilijk aan "Rondje Randstad" toe te rekenen en is daarom niet als een tweede geldstroom geanalyseerd. De inkomsten uit onroerende zaakbelasting op nieuw ontwikkelde kantoren en woningen zijn wel een geldstroom die gedeeltelijk in het project kan worden teruggesluisd.

Bedrag in f* 10⁹ (mld)	Variant A M ZB Binnen	Variant B HSL-West	Variant C1 M ZB Combi	Variant C2 HSL-West
Investeringen	14.4	7.1	19.4	-
Kosten	3.8	1.8	4.6	-
Opbrengsten 1 ^e geldstroom	1.7	3.5	4.8	-
Opbrengsten 2 ^e geldstroom privaat	0.1	0	0.2	
Overheidsbijdrage	16.5	5.5	19.2	-
Restwaarde vervoersconcessie	1.7	0.7	0.5	-
Opbrengsten 2^e geldstroom publiek	1.5	0.2	1.3	-
Financiering overheid	16.7	4.6	18.2	-

4 PPS

Meer en meer zoekt de overheid de samenwerking met private partijen waar het de uitvoering van traditionele overheidstaken betreft. Dit kan aantrekkelijk zijn omdat private partijen onder de tucht van de markt in staat blijken efficiënter te werken. PPS is echter maatwerk, hetgeen betekent dat er geen pasklare oplossingen bestaan voor projecten. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke PPS-modellen potentieel aantrekkelijk zijn voor 'Rondje Randstad'.

De belangrijkste vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

Welke karakteristieken van potentiële PPS-modellen kunnen ten aanzien van het project 'Rondje Randstad' worden aangegeven?

Logische onderdelen van de analyse van potentiële PPS-modellen voor 'Rondje Randstad' zijn de beschrijving van de overheidsrol en de expertise van de private sector, beschrijving van de markt voor infrastructuur en vervoer, samenstelling van takenpakketten en de risicoverdeling tussen publiek en privaat. In hoofdstuk 5 zullen vervolgens per alternatief de verschillende modellen verder worden uitgewerkt. Daarbij zal tevens de private bijdrage worden gekwantificeerd.

4.1 Overheidsrol en expertise markt

Overheid en markt hebben beiden expertise die van belang is voor Rondje Randstad

De overheidsrol is gebaseerd op het waarborgen van de publieke taak en het opvangen van risicopieken.

Ongeacht de vorm van de private betrokkenheid waarvoor in dit project zal worden gekozen, zal de overheid altijd een rol behouden. Rollen die de overheid in zijn algemeenheid heeft zijn die van opdrachtgever/aanbestedende dienst en regulator/toezichthouder.

Daarnaast zal de overheid, wanneer er meerdere aanbieders op een netwerk bestaan, als onafhankelijke partij de rol van infrastructuurmanager, capaciteitsmanager en verkeersleiding moeten vervullen. Dit om de verschillende vervoerders een niet-discriminerende toegang tot het netwerk te verlenen. Met betrekking tot het HRN is dit vormgegeven door de loskoppeling van de zogeheten taakorganisaties en de NS.

Tenslotte zal de overheid een rol spelen in de gevallen dat *risico's onbeheersbaar* blijken voor de private sector. Hierbij gaat het enerzijds om een aantal exogene risico's die de overheid sowieso beter kan beheersen dan de private sector, bv. wijzigende wet- en regelgeving.

Anderzijds zal de overheid de risico's dragen die eenvoudig te groot zijn voor de private sector. Immers, de private sector zal niet bereid, maar zelfs niet in staat zijn om grote risicopieken op te vangen. De financiers verlangen van de overheid dat zij deze risico's (gedeeltelijk) afdekt.

De expertise van marktpartijen ligt op uiteenlopende vlakken. Op basis van ervaringen uit andere projecten zijn de volgende expertisegebieden van de markt geïdentificeerd:

- ontwikkelen vervoersconcepten
- management projectvoorbereiding
- life-cycle costing infrastructuur
- benutting materieel
- exploitatie vervoer
- knooppunt-/ketenmanagement

- exploitatie stationsomgeving
- MZB-techniek

Een optimale inzet van beide partijen leidt tot de hoogste prijs/kwaliteitverhouding voor Rondje Randstad

Doel van betrekken van de expertises van zowel overheid als private partijen is het creëren van een zo hoog mogelijke kwaliteit-/prijsverhouding. Immers een partij die een risico het beste kan beheersen en dragen zal dit risico ook het laagst prijzen. De verdeling van risico's tussen publieke partijen en marktpartijen moet dus zodanig worden ingericht dat de som van de waardering van alle risico's zo klein mogelijk is.

Daar hangt echter een uitgangspunt aan, nl. dat dergelijke risico's op een concurrerende markt worden aangeboden. Dit uitgangspunt is gebaseerd op de gedachte dat de keuze om risico's over te dragen aan de markt direct afhangt van de vraag of er een markt is en of de overheid een goede onderhandelingspositie heeft.

4.2 Concurrentie

In de huidige situatie is er geen sprake van een level playing field op de vervoersmarkt

In Nederland wordt gekozen voor concurrentie om het spoor, niet op het spoor (Derde Eeuw Spoor, p. 85). Daarnaast wordt gesteld dat het Hoofdrailnet fysiek en beleidsmatig dusdanig verknoot is, dat het HRN-netwerk in zijn huidige vorm ondeelbaar is. Beide elementen leiden er toe dat er op dit moment naast de NS geen andere vervoerder op het HRN is.

De ontwikkeling van de vervoersmarkt de komende jaren is bepalend voor de private bijdrage voor de systeemalternatieven HSL en MZB. In het scenario waarin het meeste bij het oude zal blijven en de NS de enige vervoerder is, zal concurrentie bij de prijsvorming van het vervoer van de HSL of (wellicht in mindere mate) MZB beperkt zijn. In het scenario dat inderdaad een grote verandering in de marktordening zal plaatsvinden en een level playing field ontstaat, zijn deze mogelijkheden veel groter. Deze kanttekening is van groot belang bij het nader bestuderen van de hoogte van de private bijdrage voor Rondje Randstad.

Concurrentie is onderscheidend criterium tussen infra HSL en systeem MZB

Bij de HSL-infra is concurrentie op systeemniveau mogelijk. De aanbesteding van de Infraprovider van de HSL-Zuid laat zien dat er een concurrerende markt is. Dit betekent dat er voor de beide HSL-West alternatieven ook een concurrerende markt kan worden gecreëerd.

Voor het MZB-systeem voor Rondje Randstad geldt dat er slechts een serieuze aanbieder van een MZB-systeem is. Dit betekent dat op systeem-niveau geen concurrentie mogelijk is. Wel bestaat eventueel de mogelijkheid om in het MZB-systeem *concurrentie op onderdelen* te bewerkstelligen. Ten aanzien van twee onderdelen, de draag-stuur techniek en de regeling van de aansturing, geldt dat deze dusdanig specifiek zijn dat hiervoor geen andere partij dan Transrapid in de markt is. Voor de overige onderdelen geldt dat deze op een concurrerende markt kunnen worden aanbesteed.

4.3 Takenpakketten

Samenstelling van de takenpakketten gebeurt op basis van business logics

De afweging tussen opdeling door de overheid (specialisatie) en opdeling door de markt (integraliteit) slaat omwille van de marktwerking door naar de eerste mogelijkheid. Zoals opgemerkt zal dit aan overheidszijde leiden tot een aantal interfaces.

Bij het samenstellen van de takenpakketten moeten we rekening houden met een aantal randvoorwaarden vanuit de overheid en vanuit de markt. Vanuit de overheid geldt dat

Europese regelgeving een belangrijke factor is. Europese regelgeving stelt duidelijke eisen aan de splitsing tussen het beheer van de infrastructuur en de exploitatie (Richtlijn 91/440/EG, 95/18/EG en 95/19/EG, De derde eeuw spoor, p.17).

Infrastructuur en vervoer

De scheiding tussen infrastructuur en vervoer of in het geval van de magneetzweefbaan tussen systeem en vervoer is niet alleen vanuit regelgeving en beleid, maar ook vanuit business logics logisch. Bij aanleg en onderhoud van infrastructuur gaat het immers om geheel andere expertise en risico's dan bij het leveren van vervoersdiensten. De nationale en internationale markt kent zelf dan ook partijen die infrastructuur aanleggen en partijen die deze exploiteren.

Voertuigen

De positie van de voertuigen vormt een belangrijk onderscheid tussen HSL en MZB. Bij de MZB ligt vanwege de technische verwevenheid van infrastructuur en de voertuigen een samenvoeging van beiden voor de hand. Tegelijk is het zo dat alleen deze specifieke (dedicated) voertuigen in dit systeem zijn te gebruiken en dat er voor deze voertuigen (nog) geen markt is. Logische gevolgtrekking is dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem (infra en voertuigen) in één hand ligt.

Bij de HSL zijn infrastructuur en voertuigen technisch te scheiden. Een vervoerder is prima in staat om, los van de beschikbaarheid van de infrastructuur, vervoersdiensten te leveren met behulp van door hem gekochte of geleaste voertuigen.

Stations(-omgeving)

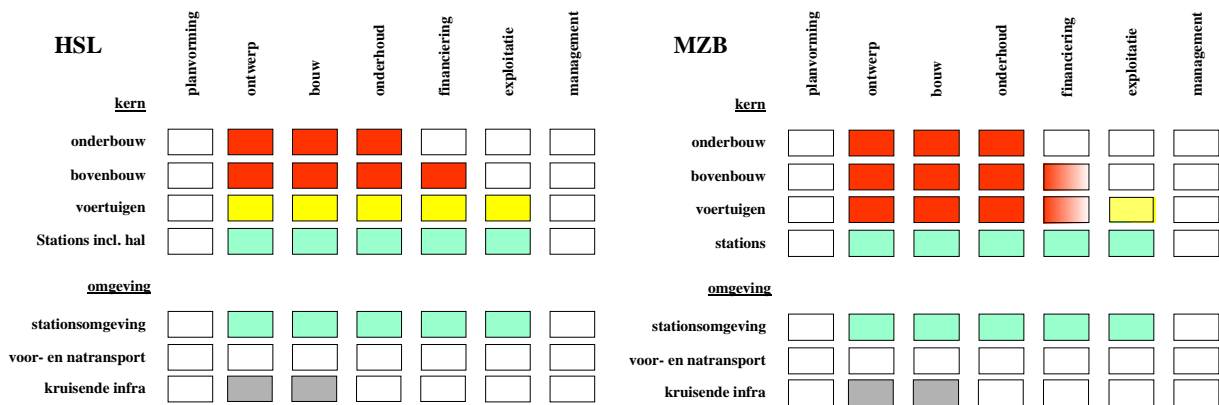
In het algemeen geldt voor iedere stationslocatie de afweging tussen een integrale aanpak van station en stationsomgeving en de afzonderlijke aanpak van het station. In het geval dat wordt gekozen voor een afzonderlijke aanpak van het station ligt het voor de hand om de (basis-)stationsfaciliteiten, die in zichzelf geen waarde creëren, op te nemen in de PPS-constructie voor infrastructuur of systeem. In het geval dat wordt gekozen voor een integrale aanpak van station en stationsomgeving, die waarde creëert, zal een PPS-constructie op maat moeten worden gezocht.

Life cycle costing

Traditioneel vindt de private betrokkenheid in de verschillende fasen gescheiden plaats, in afzonderlijke aanbestedingen. Door één partij verantwoordelijk te maken voor de hele levenscyclus van een infrastructureel werk, van ontwerp tot aanleg en tot instandhouding, ontstaat een effectieve prikkel tot afstemming van de verschillende onderdelen en afweging van de kosten die hiermee samenhangen. Deze prikkel wordt vergroot door deze ene partij tevens een gedeelte van de financiering te laten verzorgen. Bij de HSL-Zuid Infraprovider is deze *life cycle costing* filosofie zo veel mogelijk nagestreefd, door het contract de vorm te geven van een DBFM-concessie.

Bij de varianten voor Rondje Randstad ligt de samenvoeging van de verschillende fasen in het infrastructuur- of systeempakket voor de hand. Dit betekent dat ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud bij één partij terecht komen.

Al met al worden voor de HSL en de MZB-variant de werkpakketten als volgt ingedeeld:



Bij de figuur van de MZB is de financiering van de bovenbouw en de voertuigen slechts gedeeltelijk rood gekleurd, omdat er geen sprake zal zijn van een volledige financiering van deze onderdelen door een private partij. Deze zal slechts gedeeltelijk privaat gefinancierd hoeven te worden, om zo toch een prikkel te kunnen in bouwen voor life cycle costing door de private partij.

4.4 Risico's

Veel risico's worden bij een MZB hoger gewaardeerd dan bij een HSL-West

Veel risico's worden bij een MZB hoger gewaardeerd dan bij een HSL-West. Belangrijke oorzaak is de unproven technologie van het MZB-systeem. Unproven technologie vertaalt zich in extra risico's t.o.v. de HSL-West, bv:

PvE-risico	De vraag is of V&W een goed PvE voor een MZB kan (laten) opstellen, omdat er in tegenstelling tot bij een HSL nog nauwelijks ervaring is met het MZB-systeem.
Bouwrisico	Door de onbeproeft techniek bestaat een grotere kans op tegenslagen. Zaken die in het ontwerp zijn bedacht kunnen in de praktijk niet blijken te werken waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn.
Beschikbaarheidsrisico	Unproven technologie leidt er toe dat een beschikbaarheidsniveau van bv 99% (vergelijk met HSL-Zuid IP) in de eerste jaren van de exploitatie zeer onzeker is.
Vraagrisico	Het vraagrisico kan worden onderverdeeld in twee risico's; prijsrisico en volumerisico. Voor een MZB is onduidelijk welk prijsniveau en welke prijselasticiteiten bij dit volledig nieuwe vervoerssysteem, met karakteristieke prestaties horen. Anderzijds is onduidelijk hoe de reiziger reageert op een metropolitaan vervoerssysteem. Opgemerkt dient te worden dat deze onzekerheid ook heel positief kan uitpakken.
Veiligheid risico	Daar de markt bij de HSL reeds een gedeelte van het aansprakelijkheidsrisico middels een system acceptance certificate teruglegt bij de overheid, kunnen we voor de MZB veronderstellen dat de veiligheid van het relatief onbekende MZB-systeem grotendeels bij de overheid komt te liggen. Wat betreft de veiligheidsaspecten die terug te voeren zijn op het vervoer zelf en die min of meer los staan van het systeem geldt dat deze niet wezenlijk onderscheidend zijn tussen beide modaliteiten.

Tabel 2, Onderscheidende risico's tussen MZB en HSL-West

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze risico's zullen verminderen wanneer het systeem reeds in andere landen is beproefd ("first mover"-nadeel verdwijnt).

Overheid zal bij een MZB-alternatief significant meer risico's dragen

Uit de HSL-Zuid aanbestedingspraktijk is bekend welke risico's de markt kan en wil nemen. De verwachting is dat de overheid bij de MZB-alternatieven het extra risico t.o.v. de HSL-West voor een belangrijk gedeelte zelf zal moeten dragen. Belangrijke risico's in dit kader zijn de verschillende bovengenoemde risico's.

4.5 Samenvattend

T.b.v. van het in beeld brengen van mogelijke PPS-modellen voor HSL en MZB is gekeken naar onderscheidende kenmerken. Zoals in onderstaande tabel is weergegeven zijn de belangrijkste onderscheidende punten technologie en concurrentie. Deze beide elementen bepalen in grote mate de voorgestelde wijze van contracteren en de mate waarin marktpartijen bereid zijn c.q in staat zijn om risicodragend te participeren.

	MZB	HSL
Technologie	Enkele onderdelen van de MZB-technologie hebben zich nog niet bewezen, mn. levitatie en geleiding en aansturing van de motor	De technologie voor een HSL-West heeft zich reeds bewezen
Concurrentie	<ul style="list-style-type: none"> • Geen concurrentie op systeemniveau, wel concurrentie op meeste onderdelen • Concurrentie op exploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrentie op infra en concurrentie op voertuigen • Concurrentie op exploitatie is afhankelijk van veranderingen in de marktordening
Werkpakketten	<ul style="list-style-type: none"> • Scheiding tussen infrastructuur en vervoer. • Scheiden van onderdelen met en zonder concurrentie • Stations en stationsomgeving vereist per locatie maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Scheiding tussen infrastructuur en vervoer. • Samenvoegen onderbouw en bovenbouw • Samenvoegen voertuigen en vervoer • Stations en stationsomgeving vereist maatwerk per locatie
Risicowaardering	Veel risico's worden significant hoger gewaardeerd dan bij de HSL-West, m.n. bouwriscico, beschikbaarheidsrisico en vraagriscico	Risico's worden gelijkwaardig gewaardeerd aan HSL-Zuid
Risicoallocatie	Overheid draagt meer risico's dan bij HSL-West	Risico's worden gealloceerd conform HSL-Zuid model

5 De Business Case

5.1 PPS voor IR+ is geen optie

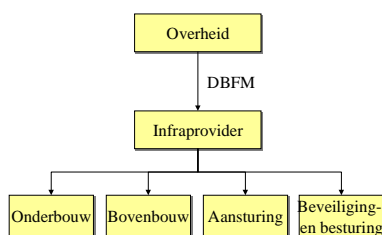
De PPS-mogelijkheden voor projectalternatieven voor Rondje Randstad waarin wordt uitgegaan van een intensivering van de IR-lijnen, worden door de verknooptheid van het HRN sterk beperkt. Een afzonderlijk PPS-model voor de extra IR-lijnen op het Rondje is geen optie omdat dit zou leiden tot concurrentie op het spoor. PPS-modellen voor alle IR-lijnen op het Rondje lijken tevens onmogelijk, vanwege de verknooptheid met het HRN. In 2008 zal het kabinet een besluit nemen over de gewenste mate en vorm van marktwerking op het HRN. De keuze voor een aanbesteding van een groter gedeelte van het HRN ofwel het gehele HRN zal dan worden genomen.

Om bovengenoemde redenen gaat de beschouwing van PPS-mogelijkheden niet nader in op de IR+-variant, maar beschouwt deze alleen de systeemalternatieven HSL en MZB.

5.2 PPS voor de HSL-West lijkt op PPS voor HSL-Zuid

Een Infraprovider voor de infrastructuur

Zoals bij de aanbesteding van de HSL-Zuid is gebleken, betreft het HSL-systeem een bewezen technologie, dat als gevolg daarvan met een risicopakket is omgeven, dat door de private sector goed te beheersen is. Daarnaast is tevens eerder gebleken dat er op systeemaanbiedersniveau marktwerking is, hetgeen vanuit de overheid bezien een optimale aanbesteding mogelijk maakt.



Voor de HSL-West alternatieven van Rondje Randstad wordt een DBFM-contract voorgesteld. Dit betekent dat ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud bij één partij terecht komen. Door één partij verantwoordelijk te maken voor de hele levenscyclus van een infrastructureel werk ontstaat een effectieve prikkel tot afstemming van de verschillende onderdelen en afweging van de kosten die hiermee samenhangen. Deze prikkel wordt vergroot door deze partij tevens de financiering te laten verzorgen. Private financiering is tevens één van de vormen waarin de private bijdrage, zoals in

het eerste hoofdstuk gedefinieerd, kan worden vormgegeven.

Bovengenoemde keuze is dezelfde als bij de HSL-Zuid Infraprovider is gekozen. Echter is bij de HSL-Zuid de onderbouw buiten de scope van het DBFM-contract gelaten. Voor de HSL-West wordt echter geadviseerd om onderbouw en bovenbouw niet te splitsen, vanwege de vele en omvangrijke interfacerisico's die deze splitsing creëert.

Een vervoersconcessie voor de exploitatie

De meest voor de hand liggende wijze waarop de vervoerder wordt gecontracteerd is door middel van een concessie. De vervoerder voor de HSL-West krijgt daarmee het recht om vervoersdiensten te leveren over de lijn, met behulp van door hem gekochte of geleaste voertuigen. Risico's die gepaard gaan met prijzen, volumes en beschikbaarheid van rolling stock worden bij de vervoerder neergelegd.

Bij de aanbesteding van de vervoersconcessie van de HSL-Zuid is gebleken dat de NS een sterke positie heeft op de vervoersmarkt in Nederland. Wel wordt eraan gewerkt om potentiële voordelen van de NS die tot een verstoring van een level playing field leiden weg te nemen. De mate waarin de Nederlandse overheid hierin de komende jaren slaagt, is

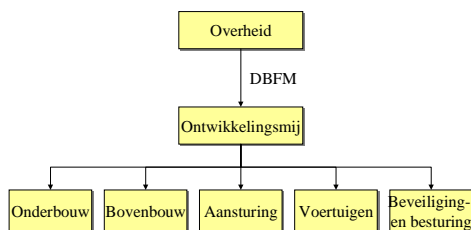
bepalend voor het slagen van een goede aanbesteding van een vervoersconcessie van de HSL-West.

De logische scheiding tussen HSL-infra en de vervoersfunctie leidt er toe dat er een belangrijke wisselwerking tussen enerzijds de beschikbaarheid van infrastructuur en anderzijds het vervoer bestaat. Immers, verminderde beschikbaarheid van de infrastructuur leidt direct tot inkomstendering aan de vervoerskant. Door de scheiding ontstaat er dan ook een interfacerisico. De overheid draagt dit risico door haar centrale rol in het systeem als aanbestedende partij voor beide werkpakketten. Wel kan de overheid dit risico proberen te beheersen door effectieve prikkels in het contract voor het werkpakket infrastructuur of systeem in te bouwen. De invulling bij de HSL-Zuid, waarbij de infraprovider wordt beloond naar beschikbaarheid van de infrastructuur en dus wordt gestraft voor verminderde beschikbaarheid lijkt hierbij geschikt. Ook in deze opzet wordt de infraprovider niet direct gestraft voor verminderde beschikbaarheid ter hoogte van de gedeerde inkomsten aan de vervoerskant, aangezien dit tot acceptatie van onaanvaardbare voor deze partij zou leiden. Hiermee behoudt de overheid zelf een gedeelte van dit interfacerisico.

5.3 PPS voor MZB kent een aantal beperkingen

PPS voor het systeem is een afweging tussen concurrentie en interfaces

De best passende oplossingsrichting is een ontwikkelingsmaatschappij. Hierbij laat de overheid een ontwikkelingsmaatschappij het project ontwerpen, aanleggen, onderhouden en financieren (DBFM-contract). De overheid zal een groot gedeelte van de verscheidene



risico's op zich nemen, maar kan ook een stuk van de risico's overdragen. De overheid kan haar partner in de ontwikkelingsmaatschappij middels een aanbesteding selecteren. De aanbesteding dient betrekking te hebben op de bereidheid om risicodragend te participeren in het project c.q. in een aantal specifieke risico's (aanbestedingsrisico, bouwrisico, beschikbaarheidsrisico, interfacerisico's). Vervolgens kan de ontwikkelingsmaatschappij besluiten hoe zij de verschillende onderdelen op de markt zet. Ook bij deze aanpak blijft de vraag in hoeverre de overheid daadwerkelijk concurrentie bewerkstelligd bij het

aanbesteden van de ontwikkelingsmaatschappij. Daar staat tegenover dat de aanbesteding van de ontwikkelingsmaatschappij kan worden beperkt tot een klein gedeelte van het project. De scope van het contract zou namelijk enkel afspraken kunnen omvatten over de wijze waarop en de mate waarin de partner risicodragend participeert. Bij de aanbestedingen van de verschillende onderdelen kan de overheid de contracteringsstrategie mede bepalen. Aandachtspunt hierbij is hoe in deze contractvorm de prijsvorming op de gepatenteerde onderdelen plaatsvindt.

Het probleem dat bij het opknippen in onderdelen in de eerste aanpak ontstaat, is dat de overheid geen deskundig opdrachtgever is en dus moeilijk zelf de interfaces tussen de onderdelen kan managen. Het ligt dan ook meer voor de hand om hiervoor een *general contractor* te selecteren die hiertoe beter in staat is en tevens de aanbesteedbare onderdelen goed weet aan te besteden. Hoogstwaarschijnlijk zal deze general contractor niet bereid en niet in staat zijn om alle risico's die hiermee samenhangen op zich te nemen. Dit betekent dat de overheid een gedeelte van de risico's zelf zal moeten houden of zal delen in de risico's, bijvoorbeeld in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij met de general contractor.

Het risico van het niet beschikbaar zijn van de bovenbouw kan, zo blijkt reeds eerder in deze paragraaf, niet volledig bij een systeempromover worden neergelegd. De gedeerde inkomsten uit het vervoer, als gevolg van het niet beschikbaar zijn van de infra, kunnen slechts in beperkte mate op de systeempromover worden verhaald. De overheid zal hier een belangrijk gedeelte van het risico op zich moeten nemen. Zij kan dit risico op twee manieren beheersen, nl. door hoge eisen te stellen aan de beschikbaarheid van het systeem enerzijds en/of door een marge te hanteren voor de beschikbaarheid in het contract met de vervoerder. Over deze eerste maatregel kan in principe gezegd worden dat deze door de onbeproevede technologie van een MZB-systeem nauwelijks realistisch is. Eén en ander zou betekenen dat er een hogere risicopremie door de systeempromover zal worden gehanteerd of dat er geen marktpartijen zijn die het systeem aanbieden.

De tweede maatregel impliceert in feite dat de overheid genoeg neemt met een lagere vervoerswaarde omdat er minder dagen in het jaar wordt vervoerd. In beide gevallen blijft het risico feitelijk bij de overheid.

De vervoersconcessinaire zal niet alle vervoersrisico's dragen

De meest voor de hand liggende wijze waarop de vervoerder wordt gecontracteerd is door middel van een concessie. De vervoerder voor de MZB krijgt daarmee het recht om vervoersdiensten te leveren over de lijn, met behulp van door hem gekochte of geleaste voertuigen. Risico's die gepaard gaan met prijzen en volumes worden in principe bij de vervoerder neergelegd.

De verwachting is echter dat een vervoerder m.n. in de eerste jaren van de exploitatie van de MZB niet bereid is om het vraagrisico volledig te dragen. Mogelijk zal in dit stadium een aantal risico's moeten worden gedeeld, b.v. in een ontwikkelingsmaatschappij of zullen plafonds moeten worden afgesproken tussen vervoerder en overheid.

5.4 De financiële structurering zal anders worden vormgegeven

Overheidsbijdrage aan de infrastructuur

Zowel bij de HSL-West als bij de MZB-alternatieven ligt het voor de hand om de overheidsbijdrage te laten toekomen aan de onrendabele onderdelen infrastructuur of systeem en stations. Voor een gedeelte zal dit een lump sum bijdrage zijn die direct in een vermogensbehoefte voorziet en hiermee de financieringsbehoefte beperkt. Het ligt voor de hand om de omvang van deze bijdrage gelijk te stellen aan de omvang van de investeringen in de onderbouw, aangezien ten aanzien van de onderbouw niet gedurende een langere periode risico's overgedragen behoeven te worden.

Daarnaast zal tenminste een gedeelte van de onrendabele top middels een beschikbaarheidsvergoeding worden afgedekt. Met een beschikbaarheidsvergoeding bestaat de mogelijkheid om de systeempromover te prikkelen om gedurende een langere periode risico's met betrekking tot de beschikbaarheid van het systeem te laten dragen. De verwachting is dat de systeempromover bij een MZB minder hard kan worden afgerekend op te lage beschikbaarheid dan de infrapromover bij een HSL. De reden hiervoor is dat beschikbaarheidsrisico's bij een niet beproevde technologie eenvoudigweg een stuk hoger liggen dan bij een technologie die zich bewezen heeft. Dit betekent dat de overheid meer risico's op zich zal moeten nemen dan bij een HSL-alternatief.

Private bijdrage vanuit de vervoersconcessie

De vervoerder draagt financieel bij aan het project door middel van een concessie fee. In ruil voor het recht dat de overheid aan de vervoerder geeft om voor een bepaalde tijd inkomsten te verwerven uit vervoersactiviteiten, ontvangt zij een concessie fee. In de aanbesteding van

deze concessie zal de vervoerder die de overheid de hoogste concessie fee biedt voor dit recht winnen.⁴

Financiële resultaten business voor PPS-model HSL en MZB

PM : Invoegen financiële resultaten en bovengenoemde tekst actualiseren op o.a. omvang private financiering/bekostiging en gehanteerde WACC.

⁴ Een alternatieve private bijdrage ligt in een directe gebruiksvergoeding voor gebruik van de stations en infrastructuur van de vervoerder naar de infra- of systeempriever, zoals deze in Europese regelgeving wordt voorgesteld. Dit alternatief lijkt per saldo weinig te verschillen van de concessie fee via de overheid die vervolgens alsnog aan de infrastructuur bijdraagt. In beginsel zal dan ook niet worden uitgegaan van een directe stroom tussen vervoerder en systeem-provider. Oftewel, aangezien de overheid alle interface-risico's loopt, lopen ook de financiële stromen via de overheid.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan om het resultaat van de business case te verbeteren.

6.1 Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat geen van de alternatieven, in geval van integrale benadering een rendabele business case opleveren. Alle varianten vragen een substantiële overheidsbijdrage. De ontwikkeling van met name de nieuwe stations in de MZB-varianten biedt aanzienlijke kansen om een tweede geldstroom te genereren. Om deze geldstroom af te kunnen romen, zal de overheid zich actief op moeten stellen.

Een groot aantal risico's wordt bij de MZB hoger gewaardeerd dan bij een HSL-West. De belangrijkste oorzaak ligt in het feit dat het MZB-systeem gebruik maakt van unproven technologie. Dit vertaalt zich in een PPS-model voor de MZB-alternatieven, waarbij de overheid significant meer risico's zal moeten dragen dan bij de HSL-varianten.

Wanneer gekeken kort naar afzonderlijke pakketten, dan is de vervoerexploitatie van de MZB-combi en van de HSL-West rendabel. Dit betekent dat de overheid door middel van het uitgeven van concessies van het vervoer een gedeelte van de investering in infrastructuur kan terugverdienen.

6.2 Aanbevelingen

Uit het materiaal kunnen verschillende aanbevelingen worden afgeleid. De meest in het oog springende zijn:

- Aanpassen bedieningsconcept
- Techniekkeuze
- Deel van NVVP niet uitvoeren
- Innovatieve aanpak MZB-stations

Aanpassen bedienconcept

Als uitgangspunt voor de business case zijn de bedienconcepten voor de 4 varianten genomen, zoals vastgesteld in de vervoerwaardestudie. Daarmee zijn de frequentie en de halteplaatsen vastgelegd. Hiermee is dus niet meer gevarieerd. Idealiter is het bedienconcept voor een exploitant, afhankelijk van de vraag naar vervoer die hij verwacht, juist wel de knop waaraan hij wil draaien om een voor hem interessante business case te verkrijgen. De exploitant zal willen spelen met bedienconcepten, frequenties, selectie van halteplaatsen en eventuele differentiatie tussen halteplaatsen (vgl. IC versus stoptreinstations).

Een interessante optie kan een shuttle tussen Amsterdam WTC en Schiphol zijn, om de piek aan reizigers daar op te vangen. Daarnaast kunnen dan treinen rijden die de rest van het Rondje Randstad bedienen.

Verder zou een variatie met halteplaatsen interessant kunnen zijn. Aangezien woon-werkverkeer de belangrijkste doelgroep is van Rondje Randstad, kan het interessant zijn om meer werkgebieden te bedienen (bv. Den Haag CS).

Techniekkeuze

Ook is voor de verschillende varianten de keuze voor de te gebruiken techniek reeds gemaakt. Voor variant A en C1 is dat de MZB-techniek, voor variant B en C2 is dat de HSL-techniek. De varianten zijn daarmee moeilijk vergelijkbaar op techniek, omdat elk van de varianten A, B en C een ander tracé en bedienconcept kennen. Hoewel in de rest van deze studie de uitkomsten van de varianten naast elkaar gezet worden, mogen ze eigenlijk niet

met elkaar vergeleken worden, omdat het over wezenlijk andere “produkten” gaat. Mogelijk is een MZB tussen Den Haag/Rotterdam en Utrecht een interessante optie.

Deel van NVVP niet uitvoeren

De investeringen in het NVVP worden als uitgangspunt genomen. De consequentie van dit uitgangspunt is dat de varianten gezien worden als een investering bovenop het NVVP, in plaats van een optimalisatie van het NVVP. De investeringen uit het NVVP betekenen echter al een aanzienlijke kwaliteitsverbetering voor het openbaar vervoer in de randstad, zodat in sommige gevallen de concurrentiekracht van de nieuwe infrastructuur zeer beperkt blijft. Reizigers hebben immers al een kwalitatief hoogwaardig alternatief. Vanuit het perspectief van een business case betekent dit dat de exploitatie van de nieuwe infra minder interessant wordt. Mogelijkerwijs kunnen onderdelen van het NVVP geschrapt worden, zodat de concurrentiekracht van de alternatieven verbeterd.

De keus voor de 4 te onderzoeken varianten uit een totaal van meer dan 50 varianten in de Quick Scan tenslotte is niet gebaseerd op de verwachte aantrekkelijkheid van de business cases van die alternatieven, maar op andere criteria. Dat betekent dat vanuit het perspectief van de business case wellicht niet de meest interessante varianten zijn gekozen.

Innovatieve aanpak nieuwe MZB-stations

Met name de nieuwe MZB-stations zijn bijzonder geschikt om te ontwikkelen tot vervoersservice punten (=VSP). Omdat deze nieuwe MZB-stations doorgaans goed bereikbaar zijn per auto en in ruimtelijk nog niet ontwikkelde gebieden liggen, is een dergelijke nieuwe formule juist op deze stations goed toepasbaar. Daarbij denken wij naast het aanbieden van voedings- en genotmiddelen voor directe consumptie ook aan toevoeging van gemakswinkels (bijv. boeken & kledingwinkels), luxe dienstverlening (bijv. persoonlijke verzorging), goedkope diensten (bijv. super-markten of auto-servicecentra), kantoren en reclame & ICT-exploitatie. In combinatie met ruimte voor parkeervoorzieningen (voor de overstap van de auto in de trein en visa versa) en de alternatieve exploitatiemogelijkheden van de infra tussen de stations (bijv. ondergronds leidingentransport) kunnen de bestedingen op met name de nieuwe vervoersservicepunten fors toenemen. Dit zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de inkomsten door de uitgifte van exploitatieconcessies.

Indien de nieuwe stations ontwikkeld worden tot VSP's zullen niet alleen de gemiddelde bestedingen per reiziger toenemen (ten gevolge van het extra dienstenaanbod), maar zullen tevens nieuwe bezoekers c.q. reizigers zich aangetrokken voelen tot deze stations. Dat wil zeggen dat het investeren in VSP's mede afhankelijk is van de vervoersprognoses en de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto.

Bijgaand een impressie van een vervoersservice terminal (Leiden Oost). Deze impressie toont dat het gaat om terminals waarbij het aanbieden van consumptieve diensten (winkels en entertainment) gecombineerd worden met het aanbod van vervoersdiensten en overstapmogelijkheden tussen vervoersmodaliteiten.

PM PLAATJE LEIDEN OOST