

Publiek Private Samenwerking: meer ambitie gevraagd

Naar een andere manier van denken binnen de overheid

CDA Tweede Kamer Fractie: Elly Blanksma – van den Heuvel

September 2011

Introductie

Publiek private samenwerking, in de ‘volksmond’ beter bekend als PPS, is een onderwerp dat bij deskundigen al geruime tijd de nodige belangstelling geniet. Dit is echter nog niet het geval bij alle politici en beleidsmakers. Bovendien komen PPS projecten in Nederland nog te weinig van de grond. PPS biedt echter volop mogelijkheden, die we in deze notitie nog eens aan de orde willen stellen. PPS geeft een andere en mogelijk verstandigere invulling aan de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven. De overheid vraagt in dat geval van de afnemer niet zozeer een product, maar een dienst te leveren. De afgelopen jaren zijn er al succesvolle PPS projecten in Nederland afgerond. Bekende recente voorbeelden van PPS projecten zijn de renovatie van het Ministerie van Financien, de aanleg van de A-59 en de Kromhout Kazerne. In andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België zijn al honderden PPS projecten van de grond gekomen die ook vaak bijzonder succesvol zijn gebleken. Er zijn natuurlijk ook voorbeelden die we niet direct uit het buitenland hoeven over te nemen, zoals de privatisering van de Engelse gevangenissen. Dit was niet zo’n succesvol voorbeeld¹.

We hebben in Nederland, in vergelijking met deze ons omringende landen niettemin nog steeds een behoorlijke kennisachterstand op het terrein van PPS. Onbekend maakt onbemind. Dit zorgt ervoor dat dingen die worden geprobeerd op dit terrein nog wel eens spaaklopen. Indien we deze kennisachterstand weten weg te werken, liggen er juist veel mogelijkheden op het terrein van Publiek Private Samenwerking. Deze notitie vormt een verkenning van de (politieke) mogelijkheden. Juist in deze tijden van bezuinigingen biedt PPS kansen om anders tegen het functioneren van de overheid aan te kijken. Zeker omdat ook een cultuuromslag noodzakelijk zal zijn, is dit een project met een lange adem zijn. De politieke wil hiervoor is noodzakelijk. Projecten als de Noordzuidlijn en de HSL waren door (meer) gebruik te maken van PPS wellicht succesvoller en sneller ingevoerd.

Publiek Private Samenwerking is onder de huidige omstandigheden van economische crisis bij uitstek een onderwerp dat aandacht verdient. Bovendien sluit het goed aan bij de kern van het gedachtegoed van het CDA. Het CDA wil immers een andere overheid: kleiner maar vooral meer ook meer dienstbaar en efficiënter. Naast deze andere manier van werken van de overheid, zijn er ook nog eens forse efficiëntievoordelen te behalen. We vragen bijzondere aandacht voor de tien aanbevelingen zoals die op pagina zes geformuleerd zijn.

¹ Overigens is in het verleden in Nederland wel gekeken naar de mogelijkheden om het gevangeniswezen te privatiseren via PPS. Zie: http://www.pianoo.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_8FFD0FEBA83E49CF6D3ABD76C1D6DE347D540300. Dit is een rapport uit 2003!

Opzet van de notitie

1. Inleiding
2. Aanbevelingen
3. De behoefte aan een cultuuromslag
4. Hoe kan publiek private samenwerking vorm worden gegeven?
5. Kennisopbouw
6. Financiering van projecten
7. Politieke stand van zaken
8. Naar een toekomstige agenda voor PPS.

1. Inleiding

In Engeland, Ierland en Frankrijk wordt al volop gebruik gemaakt van publiek private samenwerking, vooral op het terrein van de infrastructuur. Maar ook in Spanje en Portugal en Oost-Europa vinden veel aanbestedingen via PPS plaats. Nederlandse pensioenfondsen beleggen al jaren in buitenlandse projecten. Het zou goed zijn als ze ook meer gingen beleggen in Nederlandse projecten. Pensioenfondsen hebben de nodige middelen tot hun beschikking, die dan nog meer ten gunste zouden kunnen komen van de Nederlandse economie.

Publiek private samenwerking kent twee belangrijke aspecten. Ten eerste brengt dit een volledig andere manier van denken met zich mee. Dit houdt in dat er tot een andere aanpak van de opdracht van de overheid wordt gekomen. Veel projecten die de overheid start, komen nu pas na lange tijd van de grond of worden in de tussentijd gehinderd. Denk bijvoorbeeld aan de Noord-zuid lijn en de HSL. Door ondernemerschap de overheid binnen te brengen kan de uitvoering van een project wellicht sneller en doelmatiger gebeuren. Er is bij PPS namelijk sprake van een geïntegreerde benadering, waardoor de uitvoerende partij er alles aan zal doen om de dienst conform het overeengekomen contract tijdig uit te voeren. Bovendien wordt op deze wijze beter gebruik gemaakt van de beschikbare expertise bij private partijen. Deze veranderende manier van denken sluit goed aan bij het CDA gedachtegoed, waarbij de overheid alleen een sturende rol vervult, en de uitvoering wordt overgelaten aan de samenleving. Wij geloven in het zelflerende en zelforganiserende vermogen van mensen.

Ten tweede kan een aanpak van taken die eerst door de overheid werden uitgevoerd leiden tot efficiëntievoordelen in financiële zin, of te wel deze taken kunnen wellicht voor minder geld tot stand komen. Juist in deze tijden van bezuinigingen kan PPS ervoor zorgen dat we op een andere manier invulling gaan geven aan taken van de overheid. PPS is geen panacee of wondermiddel, dat in alle gevallen een goedkoper en kwalitatief beter contract oplevert. Voor sommige sectoren is PPS geschikter dan voor anderen. Maar, in bijna alle gevallen biedt PPS wel toegevoegde waarde. Vaak geldt voor PPS projecten: “dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld”. Er zijn aantoonbare meerwaardes oplopend tot 20%. Er wordt wel becijferd dat een grote invoering van PPS op jaarbasis EUR 2 à 3 mld kan besparen voor de landelijke overheid. Grootschaliger gebruik van PPS door gemeenten en lagere overheden kan ervoor zorgen dat dit bedrag nog wordt verdubbeld.

We hebben de afgelopen tijd een aantal gesprekken gevoerd met mensen die vanuit de dagelijkse praktijk reeds veel met PPS te maken hebben of hebben gehad (zoals met pensioenfondsen, banken en de opstellers van enkele rapporten zoals de commissie Ruding). Uit deze gesprekken zijn logischerwijs verschillende invalshoeken naar voren gekomen. Sommige mensen waren kritischer over de mogelijkheden van PPS dan anderen. Deze gesprekken hadden echter een duidelijke gemeenschappelijke deler. Iedereen blijkt enthousiast over de voordelen die PPS kan bieden. Er moet echter nog wel het nodige gebeuren om deze voordelen van PPS ook ten volle te benutten. Zoals al opgemerkt, biedt PPS ook een kans om Nederlandse pensioenfondsen nauwer te betrekken bij grote projecten

in Nederland. Hier liggen kansen. Er is nog wel duidelijk behoefte aan een politieke ambitie om de zaken in gang te zetten.

In deze notitie gaan we wat dieper in op de mogelijkheden die PPS kan bieden en we staan stil bij de verschillende terreinen waar PPS mogelijk geschikt voor is.

2. Een tiental aanbevelingen: meer ambitie voor PPS

PPS sluit het goed aan bij de kern van het gedachtegoed van het CDA. Het CDA wil immers een andere overheid: kleiner maar vooral meer ook meer dienstbaar en efficiënter. Er vallen omvangrijke besparingen mee te behalen, mogelijk EUR 2 à 3 mld op jaarbasis en voordelen van tot wel 20% per project. Juist in tijden van bezuiniging is dit een belangrijke overweging. Het is dan ook de hoogste tijd voor meer ambitie voor PPS. Het onderwerp verdient een hogere plek op de politieke agenda. Er is al de nodige aandacht geweest voor PPS de afgelopen jaren. Het wordt nu tijd om spijkers met koppen te slaan. We willen het huidige beleid wijzigen in een beleid van ja, tenzij. Hiertoe komt het CDA met een tiental aanbevelingen:

Besluit sneller

- i. De kern van het PPS beleid moet zijn: ja, tenzij. Toon met behulp van een Public-Private Comparator (PPC) bij elk project aan of dit project in aanmerking komt. Geef meer en duidelijker politieke sturing aan besluitvormingsprocessen over PPS.*
- ii. Verbeter de Interdepartementale samenwerking inzake PPS. Financiën zit in de 'driver's seat' en heeft de coördinerende rol richting andere departementen.*

Maak de besluitvorming eenvoudiger

- iii. Voer (weer) een PPS construction light in. Ontwikkel standaardcontracten op basis van deze pilots en andere ervaringen. We willen dat PPS constructies versneld uitgevoerd moeten kunnen worden.*
- iv. Haal administratieve –en begrotingstechnische belemmeringen weg.*

Werk nauw samen met andere partijen

- v. Er moet een samenwerkingsverband komen met de financiële sector. Maak gebruik van beschikbare middelen mogelijk via de Europese Investeringsbank.*
- vi. Maak het aantrekkelijk voor pensioenfondsen en institutionele beleggers om mee te doen aan PPS. Op dit moment doen ze vaak al in het buitenland mee. Motiveer ze ook om nationaal te participeren.*

Maak gebruik van bestaande kennis

- vii. Centraliseer de aanwezige kennis over PPS in Nederland, zoals nu gebeurt bij het scholenservice centrum. Vlaanderen vormde op dit terrein een goed voorbeeld.*

Doe PPS op meerdere terreinen

- viii. Verken de mogelijkheden van PPS op diverse terreinen, zoals zorg, achterstandswijken, bedrijventerreinen, VROM en onderwijs. Kom met pilots over PPS op deze terreinen. In principe komt ieder project in aanmerking, het beleid moet zijn ja tenzij.*
- ix. Maak decentrale projecten mogelijk, op terreinen als onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur. Werk hiervoor nauw met lagere overheden en stimuleer de lagere overheden.*

Maak PPS betrouwbaar

- x. *Ontwikkel een PPS keurmerk. Hiertoe dient een PPS project aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo dient de verantwoordelijkheden bij projecten goed benoemd te worden. Dit voorkomt bestuurlijke stroperigheid. Ook regelgeving dient te worden aangepast. Laat de overheid alleen kaderstellend zijn. Minder inspraak bij besluitprocedures. Zorg dat projecten sneller kunnen worden uitgevoerd.*

3. De behoefte aan een cultuuromslag

De belangrijkste verandering die Publiek Private Samenwerking kan bewerkstelligen is het bereiken van een cultuuromslag bij de overheid. Vele projecten die de laatste jaren door de overheid zijn geïnitieerd komen slecht van de grond, ze duren vaak te lang. Bekende voorbeelden van projecten die erg lang hebben geduurd, zijn de aanleg van de Noord-zuidlijn en de Betuwelijn. Maar ook de verbouwing van het centraal station in Amsterdam, het Rijksmuseum, het Stedelijk museum en het Scheepvaartmuseum duren eindeloos. Dit is niet gunstig. PPS kan ertoe bijdragen dat dit soort projecten sneller van de grond komen. De gedachte hierbij is dat door de overheid meer en beter wordt samengewerkt met private partijen. De overheid zou vooral een kaderstellende rol dienen te hebben. Op den duur kan een dergelijke benadering natuurlijk ook leiden tot minder ambtenaren bij de overheid.

Deze cultuuromslag dient mogelijk te worden gemaakt door besluitvormingsprocessen te vereenvoudigen en te concentreren. Er zullen minder inspraakprocedures en andere regelgeving nodig zijn die leidt tot vertraging van projecten. Dit hoeft ook niet meer, omdat er door de betere samenwerking met private partijen, al een groter draagvlak is gecreëerd.

Een ander doorslaggevend onderdeel van deze cultuuromslag is dat overheden op alle niveau zullen moeten kunnen loslaten. Bestuurders moeten bereid zijn om een deel van hun taken over te dragen naar de samenleving en naar private partijen. Dit is ook beter mogelijk, omdat er al draagvlak is gecreëerd in een eerdere fase van de planning. Een dergelijke benadering kan ertoe leiden dat projecten beter worden uitgevoerd. Hierdoor krijgen we een kleinere, maar wel betrouwbaardere overheid.

De commissie Ruding

De commissie Ruding vindt dat de weg- en spoorinfrastructuur veel meer in de vorm van private financiering kan plaatsvinden. Bij private financiering stellen private partijen tijdelijk financiële middelen ter beschikking, die vervolgens met rente of dividend worden terugbetaald. Een dergelijke vorm van private financiering gaat niet in de eerste plaats om een kwantitatieve doelstelling, maar vooral om het realiseren van betere kwaliteit infrastructuur tegen lagere kosten.

Enkele van de aanbevelingen van deze commissie luiden als volgt:

1. Vaker toepassen van PPS.
2. Halveer de grens van het PPS instrumentarium van EUR 112,5 mln.
3. Verlaag de transactiekosten door verdere standaardisering van de contracten.
4. Verbeter de risicoallocatie.
5. Revitaliseer het kenniscentrum PPS bij het Ministerie van Financien.
6. Schep meer mogelijkheden voor decentrale overheden om bij de dragen aan PPS in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).
7. Ontwikkel een variant van het Design Build Finance Maintain (DBFM) contract model als standaardcontract.
8. Richt een regionaal PPS fonds op.
9. De financiële voordelen van PPS gebruiken voor het realiseren van meer infrastructuur.
10. Betrek institutionele beleggers bij financiering van infrastructuur.
11. Pas de prioriteitsstelling voor opname van projecten in het MIRT aan.

Dit zijn nuttige aanbevelingen. Opvallend is dat deze aanbevelingen nog niet zo veel zijn opgepakt.

4. Hoe kan publiek private samenwerking vorm worden gegeven?

In deze paragraaf wordt gekeken naar de praktijk van het PPS contract. Een PPS constructie vindt plaats in de vorm van een langduriger samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven. De overheid vraagt van de afnemer niet zozeer een product, maar een dienst te leveren. Er wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde *publieke private comparator* om te kijken of een dienst in aanmerking komt voor een aanbesteding in de vorm van een PPS project. Vervolgens wordt gekeken of een aanbesteding in de vorm een PPS contract beter is dan een traditionele manier van aanbesteden. Dit is natuurlijk niet in alle gevallen zo. In deze notitie wordt gewezen op een aantal factoren die ervoor zorgen dat PPS soms nog lastig van de grond komt. De belangrijkste is waarschijnlijk kennisopbouw.

Een PPS contract wordt doorgaans in een speciale vorm gegoten, namelijk in DBFM(O)-vorm. Er is met andere woorden sprake van een integrale benadering van het gehele project. In een dergelijk contract worden de blokken ontwerp (**D**esign), bouw (**B**uild), financiering (**F**inance), onderhoud en/of beheer (**M**aintain) in één keer aan een private partij overgedragen. In box 2 is het voorbeeld van de A-59 uitgewerkt. Bij elke fase kunnen andere private partijen betrokken zijn. De ontwerpfase kan bijvoorbeeld in handen van de overheid blijven, terwijl de bouw door een private ondernemer wordt uitgevoerd. Bij de N11 was bijvoorbeeld niet echt sprake van een DBFM contract, maar van een DBM contract. De financiering, waarover niet echt een risico werd gelopen, werd gedaan door de overheid.

Soms valt de facilitaire dienstverlening ook onder het contract. Hierbij speelt een rol dat de verschillende fases van een levenscyclus van een project op elkaar worden afgestemd. De betaling wordt gekoppeld aan de (dagelijks) te leveren prestatie. Ook dient de aanbieding van het contract onder concurrentiële voorwaarden te worden vormgegeven. Overigens merkte een enkele van onze gesprekspartners op dat ook een volledig integrale benadering misschien niet nodig zou hoeven te zijn. Er zou een ook een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de DB en de FM fase. Het voordeel van een dergelijke opsplitsing kan zijn dat beleggers, zoals pensioenfondsen, ook geïnteresseerd zijn. Zij kunnen zich dan concentreren op de beleggingskant. Voor de eerste twee delen is vaak ook een gedegen kennisopbouw noodzakelijk.

PPS heeft op een groot aantal terreinen goed gewerkt. Hieronder geven we een lijst van projecten die al duidelijke meerwaarde hebben opgeleverd:

1. Afvalwater Haagse regio (kostenbesparing van 17% voor de opdrachtgever).
2. De renovatie van het Ministerie van Financiën (kostenbesparing van 15%)
3. Het Montaigne Lyceum (financiële meerwaarde van 16%).
4. De Rijksweg n-31 (meerwaarde van 20%)
5. Nieuwbouw belastingkantoor Doetinchem
6. Huisvesting Informatie Beheer Groep en belastingdienst Groningen
7. Capaciteitsuitbreiding Coentunnel.
8. HSL-Zuid (meerwaarde 5%)
9. Kromhout Kazerne (besparing van 15%)
10. A 59 (zie apart kader hieronder)

Voorbeeld van PPS. De realisatie van de A-59

De A-59 is de eerste Nederlandse snelweg die via PPS is gerealiseerd in december 2005. De Provincie Noord-Brabant is de publieke opdrachtgever geweest. De private partij die verantwoordelijk is voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud (DBFO) van de weg is het consortium Poort van Bosch. Door de PPS vorm is het mogelijk geweest de weg 4 jaar eerder te realiseren dan in het in Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) gepland was. Het is 7 tot 14 procent goedkoper dan bij een traditionele aanbesteding het geval zou zijn geweest.

Risicoverdeling

Er is bij dit project lang gesproken over de risicoverdeling tussen de overheid en de private partij. Als de risico's die de private partij overneemt te groot zouden zijn, zou dit leiden tot te hoge kosten. Er is voor gekozen om de risico's die redelijkerwijs kunnen worden ingeschat aan de private partij over te laten. Dit betrof bijvoorbeeld het risico van een vervuilde grond naast de weg, en het risico van archeologische vondsten.

Het consortium

De Poort van Bosch bestaat uit een consortium van drie partijen, elk met hun eigen specifieke vakdeskundigheid. BAM heeft gezorgd voor de aanleg van de kunstwerken, de geluidsschermen, de wegen, de groenvoorzieningen en de planning en uitvoering van verkeersmaatregelen. Boskalis heeft gezorgd voor het grondwerk en de bodemsanering. Fluor, de derde partner, is verantwoordelijk voor het project –en risicomanagement, verkeersmanagement, het verkrijgen van vergunningen en de projectcommunicatie.

Financiering

Het consortium heeft het project voorgefinancierd. De aanbestedende overheid betaalt het consortium terug al naar gelang aan de gestelde eisen is voldaan. Deze voorfinanciering heeft de Poort van Bosch geleend van banken. Deze lening heeft een looptijd van 15 jaar. De overheid betaalt het consortium vanaf de voltooiing gedurende 15 jaar een vergoeding voor de beschikbaarheid van de autosnelweg. Dit beschikbaar houden van de weg is de kern van het contract. Als de weg niet beschikbaar is, krijgt het consortium een boete. Hierdoor is er een prikkel aanwezig bij het consortium om de weg voldoende beschikbaar te houden. De totale kosten van het project waren EUR 218 mln.

Overigens kan naast de DBFM(O)-vorm van het contract ook worden gekozen om PPS in de vorm van een concessieovereenkomst te gieten, zoals in het regionaal openbaar vervoer en bij sommige warmtenetten gebeurd is.

5. Kennisopbouw

Een belangrijk onderdeel van PPS is de kennisopbouw. Een ingrediënt van een succesvol project is dat er voldoende kennis aanwezig is. Dit kost echter vaak tijd. Tijd die er soms niet of onvoldoend eis. Kennis is doorgaans namelijk pas na de voltooiing van een aantal projecten aanwezig. Dit is lastig, omdat hierdoor potentiële private partijen nog wel eens worden afgeschrokken. Zo is de Montaigne school de eerste school in Nederland die gebouwd is op basis van een PPS benadering. Hierdoor zijn ze tegen een groot aantal “kinderziektes” aangelopen. Zo waren er bij de Montaigneschool problemen met de onderhoudscontracten, die pas na verloop van tijd konden worden verholpen. Doordat het tijd en geld kost om dergelijke kinderziektes te genezen, verlaagt dat de aantrekkelijkheid van PPS. Een mogelijke oplossing kan de centralisatie van de beschikbare kennis zijn. Zo bestaat in Vlaanderen een overkoepelende organisatie, waarbij een school een aanvraag kan doen voor nieuwbouw/onderhoud. Dit helpt enorm om PPS tot een succes te maken. In Nederland is op dit moment wel een PPS netwerk beschikbaar². Het bestaan hiervan is bijzonder nuttig. Dit netwerk zou nog meer bekendheid moeten krijgen.

De Interdepartementale samenwerking dient goed te zijn. Het Ministerie van Financiën faciliteert het kennisnetwerk. Andere departementen zouden hier nog meer gebruik van maken, zoals bij het hierboven genoemde voorbeeld van scholenbouw. Uit de gesprekken bleek dat de coördinatie vooral via het Ministerie van Financiën verloopt. De samenwerking met andere departementen lijkt nog niet optimaal te zijn.

6. Financiering van projecten

Partijen kunnen in principe op twee manieren deelnemen aan een project in het kader van PPS. Ze kunnen participeren als vreemd vermogen verschaffer en als eigen vermogen verschaffer. In beide vormen van kapitaalverschaffing kan in deze tijd van de kredietcrisis lastiger voorzien worden. Anderzijds blijven er voldoende vermogensverschaffers bereid om deel te nemen, zodra er interessante rendementen te behalen zijn.

Bovendien kunnen pensioenfondsen, maar ook andere beleggers toch bijzonder geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan dit soort projecten. Voor pensioenfondsen is het interessant om deel te nemen, omdat ze een vaste kasstroom ontvangen als rendement. Dit komt goed overeen met hun verplichtingen. Ze zouden echter wel graag ook een inflatiecompensatie ontvangen. Het is nog niet duidelijk of deze inflatiecompensatie ook aantrekkelijk is voor de overheid. Volgens de pensioenfondsen is dit wel het geval, het Ministerie van Financien heeft daar aarzelingen bij³. Voor pensioenfondsen is overigens ook

² Zie <http://www.ppsnetwerk.nl/>.

³ Het APG heeft een notitie aangeleverd waarin zij beargumenteren dat de overheid juist meer inflatieschuld wil aangaan.

van belang dat de projecten een redelijke substantiële omvang kennen. Het gaat hierbij om projecten van meer dan enkele tientallen miljoenen. Wat ook een mogelijkheid is dat meerdere projecten bij elkaar worden gevoegd (*pooling*). Overigens financieren pensioenfondsen al jaren in buitenlandse PPS projecten. Hierbij zij opgemerkt dat pensioenfondsen hierbij ook niet altijd een inflatiecompensatie ontvangen.

7. Politieke stand van zaken

In de Tweede Kamer heeft PPS de afgelopen periode zo nu en dan in de aandacht gestaan, maar veel te weinig. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van de jaarlijkse verschijning van een voortgangsrapportage. Zo is in april 2008 de laatste voortgangsrapportage PPS in de Kamer. De voortgangsrapportage voor 2010 wordt nu pas in September 2011 besproken. Op 11 februari 2009 is er een algemeen overleg over dit onderwerp geweest. In dit AO kwam een aantal punten naar voren dat ook in de gesprekken over PPS steeds weer wordt genoemd. Zo werd benadrukt dat het nog wel eens moeilijk kan zijn voor de politiek om los te laten. Dit zou één van de redenen zijn waarom PPS nog slechts matig op gang komt. Bij de volgende voortgangsrapportage zal worden ingegaan op de gedachte of pensioenfondsen meer kunnen bijdragen aan PPS. Ook kan worden ingegaan op andere financieringsproblemen die op dit moment spelen, in het bijzonder vanwege de kredietcrisis. De betrokkenheid van de Europese Investeringsbank speelt een rol en zal in een volgende voortgangsrapportage aan bod komen. In de zorg blijft het lastig om PPS-initiatieven te ontplooiën, al hoewel er wel mogelijkheden lijken te zijn (aldus ook de Minister van VWS).

Wat betreft de politieke invulling spelen nog wel een aantal zaken. Zo is het bij PPS van belang om aansluiting te vinden op lokaal niveau. We zullen moeten nagaan of er op lokaal niveau aantrekkelijke mogelijkheden bestaan die vanwege bijvoorbeeld capaciteitstekort niet van de grond komen.

Om tot een goede invulling van PPS te komen is het voorts politiek van belang om los te laten. De politiek en de ambtelijke organisaties vertonen de neiging om zich te blijven bemoeien met PPS-projecten. Hoe kan dit worden verbeterd? Onder het kopje cultuuromslag zijn reeds enkele aanzetten geformuleerd voor verbeteringen.

Bij een zeer vroegtijdige participatie van bedrijven wordt verantwoordelijkheid voor het publieke belang soms afgeschoven naar een gemengde projectorganisatie. Een heldere vroegtijdige vastlegging van de publieke belangen kan dit voorkomen, maar blijkt soms afwezig. Dat leidt tot legitieme klachten van derden (in de Kamer m.n. van de SP).

Risico's zijn duur en private partijen zullen begrijpelijkerwijze deze zoveel mogelijk op het overheidsbordje willen leggen. Dat wekt hier en daar cynisme. Het gaandeweg steeds verder 'socialiseren' van kosten zie je bijvoorbeeld gebeuren bij de Zuidas. Een voorbeeld waar het verdelen van de risico's op de goede wijze is gebeurd is bijvoorbeeld bij de A-59. Bij de bouw van de tweede Coentunnel daarentegen zijn niet de goede prikkels ingebouwd. Hierbij zijn niet de juiste afspraken gemaakt, over de gebruikerstarieven. Het is dus van belang een

goede invulling aan de contracten te geven. Dit is natuurlijk ook gemakkelijker naarmate er meer ervaring is opgedaan met PPS contracten.

In september 2011 is opnieuw in de Tweede Kamer gesproken over PPS. Dan komen drie onderwerpen ter sprake. Ten eerste de voortgangsrapportage uit 2010, ten tweede een brief van het Kabinet over financiering door beleggingsinstellingen en ten derde een kabinetsvisie over PPS. Geconstateerd moet worden dat de politieke ambitie tegenvalt. Het wordt tijd om PPS hoger op de politieke agenda te plaatsen.

De actuele stand van zaken: projecten

Hieronder volgt een lijst met actuele projecten. Hieruit blijkt dat vooral infrastructurele projecten goed van de grond komen.

Infrastructuur:

1. Marktverkenning afsluitdijk (vroeg marktbetrokkenheid).
2. Schiphol-Amsterdam-Almere (aankomende aanbesteding)
3. N33 Assen – Zuidbroek (aankomende aanbesteding)
4. A12 – Utrecht – Maarsbergen – Veenendaal (lopende aanbesteding)
5. A15 Maasvlakte – Vaanplein (lopende aanbesteding)
6. Tweede Coentunnel en Westrandweg (afgeronde aanbesteding)
7. N 13 (exploitatiefase)

Huisvesting:

1. Nieuwbouw militair museum Soesterberg (aankomende aanbesteding)
2. Nieuwbouw penitentiare inrichting Zaanstad (lopende aanbesteding)
3. Nieuwbouw justiteel complex Schiphol (lopende aanbesteding)
4. Nieuwbouw belastingdienst Doetinchem (afgeronde aanbesteding)
5. Nieuwbouw detentiecentrum Rotterdam airport (afgeronde aanbesteding)
6. Nieuwbouw Informatiebeheergroep Groningen (afgeronde aanbesteding)
7. Renovatie Ministerie van Financiën Den Haag (afgeronde projecten)

Defensie:

1. Kromhout kazerne (afgeronde aanbestedingen)
2. Onderhoud militaire vliegtuigen (afgeronde aanbestedingen)
3. Nieuwbouw militair museum Soesterberg (aankomende aanbesteding)

Ruimtelijke ordening:

1. Nota Ruimteprojecten
2. Voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling

Zorg:

Er zijn alleen PPS-onderzoeken geweest bij een aantal ziekenhuizen: het Groene Hart ziekenhuis en het Ropke Zweers ziekenhuis.

Scholen:

Dit is ondergebracht bij het servicecentrum scholenbouw.

Waarschuwing

Er is ook een negatieve lijst op te stellen, van projecten die via PPS gerealiseerd zouden worden, maar die niet van de grond gekomen zijn. De Zuidas bijvoorbeeld, speelt al jaren. De laatste conclusies zijn dat het ontwerp, de samenwerking en de organisatie stuk voor stuk te complex zijn. De publieke open eendes (besluitvorming over wegen) waren daarnaast reden voor private partijen om niet in te schrijven op de propositie. Het Utrecht Centrumproject is een ander voorbeeld van een vastgelopen PPS.

8. Naar een toekomstige agenda voor PPS

i. Infrastructurele projecten

De commissie Private financiering infrastructuur ('commissie Ruding') heeft een impuls gegeven aan de inzet van PPS voor infrastructuur, maar een nadere uitwerking hiervan is gewenst.

Onze gesprekspartners benadrukken dat infrastructurele projecten niet groot en uniek hoeven te zijn, mede omdat de kennisopbouw in dat geval lastig kan zijn. Dit kan ook aantrekkelijk zijn voor pensioenfondsen die graag voor langere tijd bij een project betrokken kunnen blijven. Zoals eerder gemeld willen pensioenfondsen wel graag een inflatiecompensatie ontvangen, omdat dit goed aansluit bij hun verplichtingen.

Wat betreft de infrastructuur dient afscheid te worden gehouden van angstbeelden, zoals die zich in Engeland wel voordeden. Daar werd het onderhoud en bedrijf van een drietal metrolijnen in Londen voor 30 jaar aanbesteed, waarbij de prikkel wegviel om een goede dagelijkse prestatie te leveren. Dit ging ten koste van de kwaliteit. Als klap op vuurpijl gingen de ondernemingen failliet en zat Transport for London met de gebakken peren. Hieruit kan de les getrokken worden dat de prikkel om een goede prestatie te leveren gewaarborgd moet blijven, zoals bijvoorbeeld bij de A-59 het geval was. Een aantal van onze gesprekspartners wees er op dat kleinere infrastructurele projecten zich beter lenen voor PPS dan grotere. Dit komt voornamelijk dat bij kleinere projecten sprake is van meer beschikbare kennis.

ii. Achterstandwijken

Een aantal gesprekspartners zag duidelijk mogelijkheden voor PPS bij vogelaarwijken. De gedachte hierbij is de volgende. De woningen in de wijken zouden door de woningbouwcorporaties moeten worden overgedragen aan private beleggers, zoals consortia van beleggers/financiers en bouwbedrijven. Deze constructie is zowel voor koper als verkoper aantrekkelijk. De corporaties kunnen zich door de verkoop verder ontwikkelen. Zij bezitten immers omvangrijke (illiquide) vermogens, die echter voornamelijk in stenen zitten. Deze kunnen ze nu deels van de hand doen, waardoor er meer ruimte komt voor nieuwe investeringen. Voor de private beleggers is het aantrekkelijk, omdat het waardevermeerdering kan opleveren. Zo'n consortium krijgt de verantwoordelijkheid om waarde te creëren op termijn. Daarbij is het vastgoed en de ruimte een instrument, maar ook de *human assets* in de wijk (training, opleiding en werkgelegenheid kan de waarde van de mensen verhogen (= salarisniveau en eigenwaarde). Het gaat om een langjarige verplichting om een dergelijke integrale ontwikkeling te kunnen bereiken. Het uitstappen uit dit contract mag bijvoorbeeld pas na 15 jaar.

Om dit mogelijk te maken, moeten de juiste randvoorwaarden worden geschapen. Zo moet het voor woningbouwcorporaties mogelijk worden gemaakt om een deel van hun bezit af te stoten. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door een lagere overdrachtsbelasting.

Een uitdaging hierbij is de kennisopbouw. Net als bij alle PPS projecten is het zo dat het voor de eerste projecten een uitdaging is om de benodigde kennis op te bouwen. Dit vergt een lange adem en voldoende doorzettingsvermogen.

iii. Bedrijventerreinen

De rol van private ontwikkeling bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen zou veel groter kunnen worden gemaakt. Er bestaan op dit moment duizenden hectares in Nederland aan bedrijventerreinen. Dit kan zeker aantrekkelijk worden op het moment dat de ruimte echt schaars wordt. Hierbij gaat het er om dat er extern kapitaal binnenstroomt om panden en terreinen aan te kopen en deze te herontwikkelen. Dit kan indien mogelijk in nauwe samenwerking gebeuren met bestaande gebruikers. De economische waarde zit vooral in de grondwaardestijging en de mogelijkheid om een deel van de terreinen een andere functie te geven.

Een noodzakelijke voorwaarde vanuit de politiek zou dan ook wel zijn dat er geen nieuwe bedrijventerreinen mogen worden gestart door de gemeenten. Er zou een zogenaamd verbod op green field ontwikkeling (ten faveure van brown field ontwikkeling) moeten komen. Dit is een wel een harde eis, die tegelijkertijd politiek delicaat is.

Alleen dan zou het voor private partijen aantrekkelijk kunnen worden om hier in te stappen. De gemeente moet eveneens, indien dat nodig mocht zijn, een bestemmingswijziging van het bedrijventerrein toestaan. Er liggen veel mogelijkheden om waardestijgingen te realiseren op het gebied van de bedrijventerreinen. Er is hiertoe echter wel een cultuuromslag noodzakelijk.

In november 2008 heeft het kabinet (kabinetsreactie Taskforce Noordanus, 21.253, nr. 8) als reactie op het geconstateerde overschot en de snelle veroudering van bestaande bedrijventerreinen een nieuw bedrijventerreinenbeleid ingezet dat tot PPS moet leiden: "Voor de lange termijn streeft het kabinet naar een meer zakelijke markt voor bedrijventerreinen (...). Voor deze verzakelijking is een grotere betrokkenheid van vastgoedpartijen [en private investeerders] bij de (her)ontwikkeling, exploitatie en beheer van bedrijventerreinen en bedrijfsvastgoed noodzakelijk." Het hoe en wat hiervan is nog onduidelijk.⁴

In de ruimtelijke ordening wordt PPS wel al vaak toegepast bij 'gebiedsontwikkeling', gelijktijdige ontwikkeling van publieke ruimte, infrastructuur woning- en kantoorbouw. Dat gebeurt in de vorm van 'allianties'. Bij zulke allianties van overheden met (veelal) woningcorporaties en projectontwikkelaars, wordt aan het begin afgesproken hoe risico's door private en publieke partijen worden gedeeld. Wanneer gronden in bezit zijn van een private partij (zoals bij VINEX vaak het geval was), dan is er sprake van gedwongen PPS. Inmiddels heeft het Europese Hof een uitspraak gedaan die veel initiatieven in deze sector tot stilstand heeft gebracht.

Het Europese Auroux-arrest (2007) gaf en geeft namelijk grote bezorgdheid over de mogelijke illegaliteit van veel gebiedsontwikkelingen. Overheden zouden volgens dit arrest gebiedsontwikkeling openbaar moeten aanbesteden, wat voor de huidige PPS-praktijk voor uitleglocaties, verouderde bedrijventerreinen en opknappen van oude wijken funest zou zijn, volgens Cobouw. Noordanus, voorzitter van de club van projectontwikkelaars zei: "De onzekerheid over vrije partnerkeus is de dood in de pot voor integrale gebiedsontwikkeling". Minister Cramer heeft publicatie van de zogenaamde Reiswijzer gebiedsontwikkeling, die uitsluitel en geruststelling moet bieden, inmiddels al twee keer uitgesteld.

⁴ Woordvoerder: Ruud van Heugten.

iii. Scholen

Wat betreft de bouw en het onderhoud van scholen liggen er ook zeker mogelijkheden wat betreft PPS. We hebben hierboven al gerefereerd aan de Montaigne School. Het scholenservice centrum is ook al op de goede weg om meer innovatieve contracten met scholen te sluiten. Zo ondersteunt dit centrum scholen met 35 innovatieve contracten.

Om de Nederlandse situatie te verbeteren, zouden we kunnen leren van de Vlaamse situatie. In Vlaanderen en Wallonië zijn er allebei 211 scholen die voor PPS in aanmerking komen. Ongeveer tien procent van de scholen in België krijgen geld van de overheid. Die zijn verplicht een vast percentage aan onderhoud te besteden. Zeventig procent van de scholen is katholiek, die hebben meer keuzevrijheid. Maar ze besteden ook ruim geld aan onderhoud/nieuwbouw. In totaal komt het erop neer dat ze in Wallonië alleen al voor onderhoud/verbouw EUR 2 mld nodig hebben.

Voor onderhoud/verbouwing kunnen scholen een aanvraag doen bij een overkoepelende instantie en dan kan er bv tot nieuwbouw worden besloten. Er zijn bij deze organisatie wachtlijsten voor een jaar of tien. Daarom is nu een programma gestart in de vorm van een PPS-structuur. Dit is een soort PPS kenniscentrum. De PPS constructie wordt uitgevoerd door Fortis.

Grote voordelen van een dergelijke opzet zijn centralisering van de kennisopbouw en de aanwezige financiering. Van een dergelijke omstandigheid is ook in Engeland (British schools for the future) en in Duitsland sprake. Echter, deze structuur is niet eenvoudig in Nederland over te nemen. Hier zijn een paar obstakels te noemen.

- Vrij veel autonomie voor scholen, zeker wat betreft de schoolbesturen
- De nog steeds grote verzuiling wat schooltypes in Nederland.

Toch zouden we in de Nederlandse situatie hiervan kunnen proberen te leren.

iv. Ziekenhuizen

In Engeland, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Zweden en Portugal zijn inmiddels al vele PPS ziekenhuizen gebouwd. In Engeland zijn inmiddels al 100 ziekenhuizen met PPS gefinancierd. In de eerste jaren zijn daarbij ook wel fouten gemaakt, maar het lijkt erop dat die fouten inmiddels wel voorkomen kunnen worden.

Er is natuurlijk wel een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie, door de zorgsystemen in de andere landen ook anders is opgezet. Er zou niettemin een pilot kunnen worden gestart in de zorg. Hiermee zou eens kunnen worden bekeken of een ziekenhuis zich leent voor PPS. In Engeland is geëxperimenteerd met PPS in de zorg. Daarover bestaan goede en minder goede verhalen. Het blijkt dat men van mening is dat er aantrekkelijke mogelijkheden zijn voor PPS in de zorg, maar het komt nog niet echt van de grond. Het zou wellicht verstandig zijn eens een pilot met een ziekenhuis te starten. Dit kan ook goed aansluiten bij het concept van het maatschappelijk ondernemen.