

## Publiek-Private Samenwerking

*Publiek-Private Samenwerking (PPS) mag zich in Nederland in een snel groeiende aandacht verheugen. Je kunt geen krant openslaan of er wordt wel melding gemaakt van het mogelijk toch doorgaan van een bepaald project, dankzij PPS. PPS als wondermiddel! Maar wat is de realiteit? Welke voor- en nadelen kleven er aan PPS? Welke ervaringen bestaan reeds? Het blijkt dat de praktijk minder rooskleurig is dan in de media het geval lijkt. Wil PPS van hype tot trend doorgroeien, dan zullen eerst nieuwe ervaringen dienen te worden opgedaan, die zowel transparant als voor alle partijen succesvol zijn.*

### Mythes

Er bestaan vele misverstanden over PPS. Ten eerste zou het een goedkopere manier zijn om een project te financieren. Volgens sommigen is dit onjuist, aangezien niemand, qua rentevergoeding, goedkoper geld kan lenen dan de overheid. De risico's van publieke financiering komen echter niet bij de kapitaalverschaffers maar bij de belastingbetalers terecht en dit komt niet tot uiting in de kosten van publiek kapitaal. Ten tweede betekent PPS niet per se samen in een project deelnemen. Er zijn namelijk uiteenlopende vormen van PPS denkbaar. Ten derde heeft PPS niet alleen betrekking op grote nationale infrastructuurprojecten. PPS is ook denkbaar voor andere 'sectoren', zoals gezondheidszorg, onderwijs, Informatie- en Communicatie Technologie, bestuurlijke boetes, biotechnologie, natuur en milieu, privatisering in de sociale zekerheid of de bouw van winkelcentra. Ten vierde betekent PPS niet, dat private partijen het primaat van de overheid overnemen. De overheid blijft verantwoordelijk voor vraagstukken van infrastructuur en ruimtelijke ordening. Ten vijfde heeft PPS niet alleen betrekking op nationale projecten, maar ook op regionale of zelfs lokale projecten.

### Vormen van PPS

Er bestaat een veelheid van definities wat exact onder PPS dient te worden verstaan. Een algemeen aanvaarde definitie stelt, dat bij PPS overheden en bedrijfsleven samenwerken op basis van duidelijke en contractueel vastgelegde afspraken; dat contractueel is

vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt; dat beide partijen door de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid verwachten hetzij een beter resultaat tegen dezelfde kosten, hetzij hetzelfde resultaat tegen geringere kosten te realiseren; dat elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid en identiteit behoudt en dat het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen<sup>1</sup>.

Ieder PPS-project is dan ook een zoekproces naar een optimale mix van sociale, economische en juridische binding. Hierbij zal de vorm van de samenwerking, met name de rechten, verplichtingen, risico's en verantwoordelijkheden voor de partijen, nauwkeurig dienen te worden vastgelegd. Taken en risico's worden idealiter gelegd bij de partij die hier het meest voor toegerust is. Het realiseren van meerwaarde staat centraal: "meer of hogere doelen met hetzelfde geld, of dezelfde doelen met minder geld". Alhoewel dit uiteindelijk voor alle partijen moet gelden, is het juist deze formulering die overheden doet 'watertanden' bij de verzamelnaam PPS. Private partijen zullen vooral gericht zijn op een zakelijk succesvolle transactie.

PPS bestaat uit een veelheid van vormen. Dit kan zijn dienstverlening (zogenoemde 'service contracts'), management-contracten, leases of verdergaande samenwerkingsvormen, zoals concessiemodellen<sup>2</sup>. De meest ultieme vorm is 'asset sale', waarbij een (gedeeltelijke) verkoop van activa (of aandelen) van een publieke aan een private partij plaatsvindt. Op het ene uiteinde van het spectrum neemt de publieke sector de verantwoordelijkheid voor de exploitatie, het onderhoud, de financiering, de kapitaalsinvesteringen, het commerciële risico en de eigendom van de activa (strikt genomen geen PPS); op het andere uiteinde

<sup>1</sup> Bron: "Voortgangsrapportage april 1999", Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën (zie ook <http://www.minfin.nl/pps>).

<sup>2</sup> Bij 'service' contracten worden private partijen betrokken bij publieke taken en projecten voor een specifieke opdracht. Bij 'management' contracten worden de verantwoordelijkheden voor exploitatie en onderhoud van overheidsbedrijven of -projecten overgedragen aan de private sector. Onder een lease-contract huurt een privaats bedrijf de activa van een overheidsbedrijf (veelal een nutsbedrijf) en neemt het de verantwoordelijkheid voor de exploitatie en het onderhoud over.

neemt de private sector hiervoor volledig de verantwoordelijkheid. Daarnaast kan de looptijd van de contracten sterk verschillen: van 1-2 jaar voor bepaalde vormen van dienstverlening tot 20-30 jaar (of zelfs onbeperkt bij ‘asset sale’) voor concessies.

Concessies zijn de meest voorkomende vorm van PPS. Bij een concessie in basale vorm heeft de private partner de verantwoordelijkheid voor de exploitatie, het onderhoud én de investeringen. Het eigendom blijft echter bij de overheid liggen. De private partij krijgt de rechten en draagt de risico’s; alle rechten vervallen na afloop van de concessie aan de overheid<sup>3</sup>. In de praktijk zullen ook hybride vormen van PPS voorkomen. Zo kunnen BOT-contracten met betrekking tot een waterwinningsbedrijf gecombineerd worden met een management of lease-contract ten aanzien van de distributie van het water.

Naast deze technische verdeling kan een onderscheid worden gemaakt van PPS-projecten naar geografische en/of bestuurlijke schaal: lokaal, regionaal, nationaal en zelfs grensoverschrijdend. Bij veel grote projecten zal de rijksoverheid betrokken zijn. Dit kunnen zogenoemde rijksprojecten zijn, waarbij de rijksoverheid initiatiefnemer is, of zogenoemde combinatieprojecten<sup>4</sup>, waarbij de rijksoverheid en private partners gezamenlijk initiatiefnemer zijn en beoogd wordt meerdere doelstellingen in onderlinge samenhang te realiseren. Bij PPS en in het bijzonder bij combinatieprojecten zal expliciet dienen te worden vastgelegd: het doel van de samenwerking; de afbakening van de verantwoordelijkheid tussen partijen; de verdeling van de kosten en de baten over de partijen; de intredings- en uittredingsregels.

<sup>3</sup> Concessies kunnen in verschillende gedaanten verschijnen, zoals: ‘build-operate-transfer (BOT) contracts’, waarbij de private partij de verantwoordelijkheid (dat wil zeggen kosten, baten, risico’s en verplichtingen) heeft voor de *bouw* en de *exploitatie* van een project tot en met de *overdracht* aan de overheid; ‘design-build-maintenance-finance (DBMF) contracts’, waarbij de private partij de verantwoordelijkheid neemt voor het *ontwerp*, de *bouw*, het *onderhoud* en de *financiering* van een project; ‘design-build-operate-finance (DBOF) contracts’, waarbij de private partij de verantwoordelijkheid neemt voor het *ontwerp*, de *bouw*, de *exploitatie* en de *financiering* van een project.

<sup>4</sup> Hetzelfde onderscheid kan uiteraard worden gemaakt op de andere bestuurlijke of geografische niveaus. De partijen die betrokken zijn bij de planvormingsfase hoeven niet altijd dezelfde partijen te zijn als die in de realisatiefase.

**Voor- en nadelen van en randvoorwaarden voor PPS**  
Maatschappelijk gezien kleven aan PPS ten opzichte van een publiek project (theoretisch) enkele voor- en nadelen, die in tabel 1 worden weergegeven.

**Tabel 1: Voor- en nadelen van PPS**

Voordelen	Nadelen
verschuiving risico van publieke (belastingbetalers) naar private sector	verzakelijking van ideologische verschillen over verschuivende grens tussen publiek en privaat
minder publieke financiering nodig (eventueel beschikbaar voor andere projecten)	soms puur financiële basis, waardoor geen additionele voordelen voor project ontstaan
kosten blijven veelal binnen vastgestelde bandbreedte	bij een hoog (privaat) risico zal project niet gefinancierd worden
private sector komt met innovaties en efficiëntie	hoge startkosten (door hoge biedings- en consultatiekosten)
betere managementtechnieken	slechte inschatting risico’s en baten <i>kan</i> leiden tot welvaartsverlies
transparantere besluitvorming omtrent (grote) projecten	bepaalde mogelijkheden tot bijsturing vanuit publieke sector
opnieuw vormgeven van project leidt tot extra opbrengsten	afzonderlijke projecten kunnen leiden tot een verlies aan schaalvoordelen

Om met de voor- en nadelen rekening te houden stelt het ministerie van Financiën drie voorwaarden aan PPS. Ten eerste dient de houding van de overheid ‘output-gericht’ te zijn. Dat wil zeggen, dat de overheid niet de productspecificatie en de totstandkoming daarvan beschrijft, maar wel wat het uiteindelijke product moet kunnen. Hierdoor ontstaat de gewenste ruimte voor innovatie en efficiëntie vanuit de private sector. Ten tweede is de keuze van de juiste samenwerkingsvorm van groot belang. Ten derde dient te worden gestreefd naar ‘scope-optimalisatie’. Het gaat daarbij om het al dan niet integreren van (delen van) projecten waaruit meerwaarde kan ontstaan<sup>5</sup>; bijvoorbeeld door de bouw van een NS-station en kantoorontwikkeling te integreren. Daarnaast gaat het om zogenoemde ‘value-capturing’, waarbij extra middelen bij een project betrokken worden van partijen die direct of indirect profiteren van de realisatie van een project; door de aanlanding van een

<sup>5</sup> Daarentegen kunnen de transactiekosten sterk stijgen door de toegenomen complexiteit van het geïntegreerde project.

hogesnelheidstrein in een stad zal de waarde van bestaande kantoorlocaties bijvoorbeeld toenemen<sup>6</sup>.

Tenslotte kan vanuit het perspectief van de publieke sector een tweetal maatschappelijke randvoorwaarden worden onderscheiden. Ten eerste mag PPS niet ten koste gaan van het democratische gehalte rondom het besluitvormingsproces van bijvoorbeeld infrastructuurprojecten. Indien de overheid private partijen wil betrekken in de ontwerpfase, dient zij een consistent beleid te voeren door niet terug te komen (ten behoeve van het voldoen aan bepaalde procedures volgens de Planologische KernBeslissingen of de Milieu-EffectRapportages in een later stadium) op de ruimte die zij in deze fase geeft voor de inbreng van private partijen. Daarmee wordt niet gesteld dat dergelijke procedures dan met voeten mogen worden getreden, maar juist dat de overheid dergelijke dilemma's van te voren dient in te calculeren (door bijvoorbeeld het parlement een programma van eisen voor een nog niet concreet uitgewerkt plan te laten vaststellen). Ten tweede is een belangrijke randvoorwaarde, juist ook gezien vanuit de overheid, een goede verdeling van de risico's en eventuele baten over de private en publieke sector, zeker ook op de lange termijn. Aan elk project zullen in beginsel enkele risico's kleven, die private partijen onvoldoende kunnen inschatten of die zij simpelweg niet willen dragen. De overheid kan trachten beleidsgevoelige onderdelen, zoals vervoerexploitatie van de HSL-Zuid, van een project af te zonderen en eventueel apart aan te bieden, zodat toch voor een concessiemodel kan worden gekozen. Het schemergebied tussen publiek en privaat zal zo beperkt mogelijk dienen te zijn, aangezien hier veelal de risico's zitten die niet gekwantificeerd zijn. De overheid zal altijd verantwoordelijk blijven voor de (ex-ante identificeerbare) onrendabele top van projecten.

### ***Ervaringen en nieuwe projecten in Nederland***

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig hebben in Nederland twee grote PPS-projecten plaatsgevonden.

---

<sup>6</sup> Deze waardeverhoging zou gedeeltelijk ten goede van het project kunnen komen. Het onderzoeksinstituut Nyfer heeft in 1998 over dergelijke effecten enkele interessante ideeën gepubliceerd, in onder andere "Geld uit de grond - financiering van infrastructuur".

Deze projecten bepalen nog steeds in enige mate de positie van overheden en bedrijven rondom het thema PPS. De ervaringen uit deze projecten zijn dan ook belangrijk<sup>7</sup>. Het betreft de Tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel. Bij beide is gebruik gemaakt van het BOT-model en een gebruiksvergoeding<sup>8</sup>. Uit een kostenvergelijking achteraf door de Algemene Rekenkamer blijkt, dat de kosten door private financiering respectievelijk 20 en 40 procent hoger zijn uitgevallen dan bij publieke financiering het geval zou zijn geweest, dat de verdeling van de risico's onevenredig in het nadeel van de overheid uitkwam en dat er onvoldoende concurrentie in de aanbestedingsfase heeft plaatsgevonden. Bij de Wijkertunnel was slechts sprake van één aanbieder, die bovendien reeds ervaring had opgedaan met de Tunnel onder de Noord. Er was kortom sprake van asymmetrische informatie tussen marktpartijen (en ten opzichte van de overheid), die door de overheid door de toekenning van het Wijkertunnel-project zelfs is versterkt. Beide projecten hebben uiteindelijk tot bovenmatige winsten voor de private sector en verliezen voor de publieke sector geleid. Het bedrijfsleven had bij de Wijkertunnel wel de 'upside' (additionele opbrengsten), maar geen noemenswaardige 'downside' (risico's). Onderstaande box beschrijft een situatie waar, door de 'upside' af te toppen, met het dilemma van een onevenredige verdeling van baten en risico's rekening wordt gehouden. Uiteraard zal het bedrijfsleven in ruil voor deze aftopping, ook haar 'downside' willen 'aftoppen'.

Naast de ervaringen met tunnels zijn in de jaren tachtig negatieve ervaringen opgedaan omtrent 'ongelukkige' lease-constructies bij gevangenis en gerechtshoven. De slechte ervaring van de overheid met deze projecten en met de tunnelprojecten heeft PPS jarenlang in de koelkast doen verdwijnen. In 1998 heeft het ministerie van Financiën evenwel een poging ondernomen het thema PPS en infrastructuur (weer) op de politieke agenda te krijgen,

---

<sup>7</sup> Een goede analyse van deze twee projecten kan worden gevonden in K.H.M. Bommel en M.P. van Dijk, "Particuliere financiering van tunnels in Nederland, de ervaring", Maandschrift Economie, 1999.

<sup>8</sup> Bij een gebruiksvergoeding bepaalt het daadwerkelijk gebruik van een product of dienst de omvang en de toekenning van de beloning voor een private partij; zij wordt betaald door de gebruiker (bijvoorbeeld tolheffing) of de overheid (zogenoemde schaduwtoel). Dit is in tegenstelling tot een beschikbaarheidsvergoeding, waarbij een private partij een beloning voor het beschikbaar stellen (ongeacht het gebruik) van een bepaald product of dienst verkrijgt.

gesteund door vooral ABN AMRO (met haar publicatie "Nieuwe wegen, andere bronnen") en VNO-NCW (met haar publicatie "Publiek-private samenwerking in een nieuw perspectief").

**Box: Risico-verdeling in Portugal: de Taag-bruggen**

*Over de rivier de Taag bij Lissabon in Portugal ligt een brug, waarvan de capaciteit ontoereikend bleek te zijn. De overheid wil daarom een nieuwe brug aanleggen. Zij heeft daartoe aan een internationaal consortium een concessie gegeven. De concessie omvat een DBMF-contract voor de nieuwe brug en een beheer- en onderhoudscontract voor de oude brug. Het bijzondere van de vormgeving is, dat de concessie afloopt nadat 2,25 miljard voertuigen beide bruggen hebben gepasseerd of na 33 jaar. Het consortium heeft nu de 'upside' en de 'downside'. Immers, bij een vaste gebruiksvergoeding loopt het consortium het risico, dat de 2,25 miljardste passage pas na bijvoorbeeld 30 jaar plaatsvindt in plaats van de (voor een redelijk rendement) begrote 25 jaar. Indien dit evenwel al na 20 jaar zou plaatsvinden heeft het consortium juist een financieringsvoordeel. De overheid profiteert daar echter ook van, doordat de concessie dan eerder vervalt en er al na 20 jaar geen gebruiksvergoedingen meer hoeven te worden betaald. Zowel de overheid als de private sector heeft een 'upside' en een 'downside' die worden begrensd door 2,25 miljard passages en 33 jaar. De beneden- en bovenwaartse marges liggen voor beide partijen dus van te voren al grotendeels vast. Dit maakt de gehanteerde vorm ook interessant voor Nederland, juist gezien de bestaande negatieve ervaringen.*

De infrastructuursector (overheid en bedrijven) heeft het onderwerp inmiddels stevig omarmd, maar concrete - meer recente - ervaringen met PPS-infrastructuurprojecten in Nederland zijn er nog niet. Financiën neemt namens de overheid het voortouw met voorzichtige eerste stappen en streeft daarbij het concessiemodel na, met name ten aanzien van infrastructuurprojecten. Hierbij zet de overheid een geïntegreerd investeringsproject in de Europese markt uit: ontwerp, aanleg, onderhoud en financiering (een concessiemodel in de vorm van een DBMF-model). De integratie van de financiering in de concessie is een wezenlijke beleidswijziging ten opzichte van de jaren '80 en maakt de risico-overdracht hard, aangezien de

private partij dan de investeringskosten draagt. De vergoeding voor de private partij zal plaatsvinden op basis van de afgesproken dienst of prestatie (bijvoorbeeld tol of schaduwtol) in plaats van het product (bijvoorbeeld een weg).

Op dit moment lopen onder andere de volgende initiatieven: de HSL-zuid (infrastructuurgedeelte), de Betuweroute en het Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam. Binnen de projecten, die op dit moment in Nederland op haalbaarheid onderzocht worden, ligt veel nadruk op infrastructuur, met name ook op autosnelwegen (zoals de A4). Er bestaat vanuit de overheid echter ook interesse voor de mogelijkheden van PPS voor stedelijke ontwikkeling, natuur en kenniscentra. Een zweefrein tussen de Randstad en het Noorden staat recentelijk ook op de politieke agenda, mede doordat private partijen de bulk van de financiering voor hun rekening willen nemen.

**Toegevoegde waarde banken**

De rol van banken bij de grote infrastructurele projecten kan tweërlei zijn: PPS-partij of traditioneel financier. De meerwaarde van PPS (door banken) zal evenwel zelden worden gevonden in (reguliere) financiering sec. Vaak kan de toegevoegde waarde van een bank bestaan uit het bijeenbrengen van de juiste private partijen, die gezamenlijk voor de 'meerwaarde van een PPS-project' zorgen. Juist op lokale schaal en voor vernieuwende projecten in uiteenlopende 'sectoren' bestaan voor banken mogelijkheden voor een dergelijke rol. Een voorbeeld van meerwaarde vanuit een bank is de inzet van haar infrastructuur en technologie voor het registreren van het gebruik van een privaat aangelegd spoor met behulp van chip-knip passen. Banken kunnen ook hun rol als financiële adviseurs voor private consortia (verder) uitbouwen of als aandeelhouder participeren in private consortia. Met de sterke huidige tendens in Nederland naar meer en meer PPS-constructies ontstaat voor banken een interessante markt met niet alleen grote c.q. infrastructurele projecten, maar juist ook kleine en veelzijdige projecten. De uitdaging is aan banken om (werkelijke) toegevoegde waarde te leveren en interessante niches te vinden.

Januari 2000

Marcel Jeucken

M.H.A.Jeucken@RN.Rabobank.nl