

Public private partnerships

In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het tweede kabinet-Lubbers wordt een lans gebroken voor 'nieuwe vormen van publieke en private samenwerking'. Zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven (commissies Oele en Leblanc) wordt momenteel nagedacht op welke wijze deze nieuwe samenwerkingsvormen, ofwel 'public private partnerships' (ppp's) gestalte zouden kunnen krijgen. In dit artikel wordt uiteengezet welke vormen van ppp's mogelijk zijn. Vervolgens analyseert de auteur in welke sectoren ppp's toepasbaar zijn en welke problemen hierbij opdoemen. De auteur concludeert dat ppp's maatschappelijke en bedrijfseconomische baten kunnen opleveren mits er goede afspraken worden gemaakt tussen de overheid en de betrokken bedrijven en de deelnemers enthousiast en creatief zijn.

PROF. DRS. W. LEMSTRA*

Financiële problemen

In tal van studies is in het recente verleden geweest op het te kort schieten van de investeringen in en het onderhoud van de economische infrastructuur in ons land 1). De meest recente publikatie in deze reeks is een advies dat in maart van dit jaar door de Sociaal-Economische Raad is uitgebracht 2). De SER constateert onder meer dat het huidige structurele niveau van de onderhouds- en vervangingsuitgaven van lagere overheden ten behoeve van economische infrastructuur ca. f. 400 mln. per jaar te laag is. Ook bij de centrale overheid is er sprake van onvoldoende investeringen.

De oorzaak daarvan is voor een belangrijk deel terug te voeren op de ondergeschikte positie van investeringen in economische infrastructuur ten opzichte van uitgaven met een consumptief karakter, zoals uitgaven voor welzijn, volksgezondheid, openbaar vervoer en volkshuisvesting. In het afwegingsproces waar de beperkte financiële ruimte voor moet worden aangewend, valt de beslissing vaak in

* De auteur is secretaris-generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en buitengewoon hoogleraar bedrijfskunde (overheidsmanagement) aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is een bewerking van de door de auteur uitgesproken gelijknamige speech op het BIG-congres „Concurreren en Samenwerken” in Groningen, 31 maart/1 april 1987. De auteur dankt drs. P.J.J. Steeghs van de Centrale Directie Financiële en Economische Zaken en dr. J. de Waart van de Directie Coördinatie Bouwbeleid van VROM voor de geleverde bijdragen. De inhoud van dit artikel is mede gebaseerd op de tussentijdse onderzoeksresultaten van Akro Consult & Seinpost, *Preadvies publiek-private samenwerkingsvormen in de burgerlijke- en utiliteitssector*, Zoetermeer/Den Haag, 1987 en Moret Advies, *Publiek-private samenwerkingsvormen in de grond, weg- en watersector*, Utrecht, 1987.

1) Zie b.v.: Ministerie van VROM, *Investeringen in infrastructuur, onderhoud van infrastructuur*, Den Haag, 1985; idem, *Investeringen in infrastructuur, besluitvorming en financiering*, Den Haag, 1986; Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke verkenningen hoofdinfrastructuur*, studierapport nr. 33, Den Haag, 1986; McKinsey & Company/Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Afrekenen met files*, Amsterdam, 1986.

2) SER, *Advies inzake de economische infrastructuur*, Den Haag, 1987; zie ook: P.B. Boorsma e.a., *Economische infrastructuur, ESB*, 1 april 1987.

het voordeel van de laatstgenoemde categorie uit.

Tegenover het tekort aan financiële mogelijkheden bij de diverse overheden, staat een groot potentieel aan financiële middelen bij de institutionele beleggers. Het momenteel door levensverzekeraars en pensioenfondsen belegde vermogen bedraagt ca. f. 350 mrd. Daarbij komt nog ruwweg f. 64 mrd. van de spaarbanken. Het door Nederlandse financiële instellingen belegde pensioenvermogen behoort hiermee na de VS, Engeland en Japan tot de grootste ter wereld. Jaarlijks komt een bedrag van f. 25 à f. 30 mrd. beschikbaar voor nieuwe beleggingen.

Hoewel het aanbod op de kapitaalmarkt zeer ruim is wordt maar een zeer klein gedeelte daarvan risicodragend belegd. Bovendien blijkt dat beleggers in toenemende mate (ondanks het daarmee verbonden valutarisico) hun toevlucht zoeken in het buitenland bij gebrek aan voldoende renderende beleggingsmogelijkheden in eigen land.

Uiteraard zijn institutionele beleggers geen filantropische instellingen. Hun eerste taak is veiligstelling van de bij hen ondergebrachte pensioenen. Binnen deze taak past niet het accepteren van onaanvaardbare risico's. Waar ik derhalve voor wil pleiten, is dat op creatieve wijze gezocht wordt naar constructies waarbij het kapitaal van Nederlandse beleggingsinstellingen benut wordt voor investeringen in economische infrastructuur met een rendement en een risico dat past binnen de totale portefeuille van deze instellingen. Ook vanuit de beleggingswereld wordt daarop niet afwijzend gereageerd. Een dergelijke constructie kan gevonden worden in publiek-private samenwerkingverbanden, of ppp's.

Verschijningsvormen

Een ppp kan gedefinieerd worden als een samenwerkingsproject tussen een of meer overheidspartijen en een of meer private partijen waarbij alle partijen, vanuit hun eigen doelstellingen werken aan een gezamenlijk project en waarbij risico's, kosten en opbrengsten evenredig over de partijen verdeeld zijn. Deze definitie is even vaag als allesomvattend. Voor een beter begrip van het fenomeen zou men derhalve het beste eens kunnen kijken naar de diverse verschijningsvormen van ppp's:

- in de eerste plaats particuliere (mede)financiering van overheids-projecten. Een voorbeeld daarvan is het idee om cruciale infrastructuurprojecten die al in de meerjarigenplanning van de overheid zitten naar voren te halen in de tijd en de daarmee samenhangende extra rentekosten te dekken uit een bijdrage van belanghebbende private partners (bij voorbeeld door het regionale bedrijfsleven om daarmee in een versneld tempo een verkeersknelpunt op te lossen). Een bijzonder voorbeeld vormen sponsorbijdragen of donaties van het bedrijfsleven aan overheidsprojecten, hetzij omdat dit past in het 'corporate image' van een onderneming die ook dienstbaar wil zijn aan de samenleving (b.v. sponsoring van culturele manifestaties), of omdat het past binnen een lange-termijnmarketingconcept (b.v. het informatiestimuleringsplan van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en een aantal computerleveranciers);
- een tweede vorm is de medefinanciering door de overheid van projecten in de particuliere sector. Een goed voorbeeld daarvan is de oprichting van COVRA, de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval. Toen een aantal jaren geleden het dumpen van laag- en middelradioactief afval op de zeebodem onder politieke druk moest worden stopgezet, werd gekozen voor opslag op het land. De toenmalige minister van VROM, dr. P. Winsemius, wist toen de grootste afvalproducenten te bewegen om samen met de Rijksoverheid een geprivatiseerde organisatie (COVRA) in het leven te roepen, die het monopolie kreeg voor de ophaal en opslag van radioactief afval in Nederland. In het aandelenkapitaal nemen deel de kernenergieproducenten, het Energieonderzoek Centrum Nederland en de rijksoverheid;

- gezamenlijke projectuitvoering door overheid en bedrijfsleven. Dit kan variëren van projecten waarbij de overheid zich beperkt tot het scheppen van gunstige randvoorwaarden, en waarbij de eigenlijke projectuitvoering aan het bedrijfsleven wordt overgelaten; tot projecten waarbij de overheid zelf een deel van de in het project te plegen investeringen voor zijn rekening neemt (met name dat deel wat bedrijfseconomisch niet rendabel is) terwijl het bedrijfsleven het bedrijfseconomisch rendabele deel voor zijn rekening neemt. Via winstverdeling kan de overheid een deel van de winst afromen om de financiering van de bedrijfseconomisch onrendabele top veilig te stellen.

Privatisering en ppp worden nogal eens door elkaar gehaald. Mijns inziens is er echter een fundamenteel verschil. Een ppp moet gezien worden als een nieuwe vorm van overheidshandelen tussen de diverse vormen van privatisering (afstoten, verzelfstandigen, uitbesteden) aan de ene kant, en taken zelf blijven uitvoeren aan de andere kant. Er is geen sprake van een duidelijke scheiding, maar van een geleidelijke overgang. Privatiseren kan gekwalificeerd worden als 'niet meer doen' door de overheid. Een ppp als 'samen doen' (door overheid en bedrijfsleven).

Historisch en internationaal perspectief

In feite vormen ppp's in Nederland niets nieuws onder de zon. Alleen, ze zijn met name in de tweede helft van de jaren zestig en in de jaren zeventig in de vergetelheid geraakt. De jaren na de tweede wereldoorlog stonden aanvankelijk in het teken van het economisch herstel. Het was de tijd van de kabinetten op brede basis, gematigde stijging van inkomens, gematigde waardevermindering van onroerend goed, snelle economische groei en vrijwel volledige werkgelegenheid. Er heerste een technische, grootschalige wijze van denken, en er werden grote plannen ontwikkeld, met name ook voor de infrastructuur. Om die plannen uit te voeren werden contracten met het bedrijfsleven gesloten. Er onstonden allerlei eenvoudige maar pragmatische samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven, die weinig controversieel waren en zelden tot problemen leidden.

Beginnend in 1968 en doorlopend in de jaren zeventig zagen we een ander beeld. Tot het einde van de jaren zeventig (de tweede oliecrisis) was er sprake van inkomensstijging, inflatie en stijging van de waarde van onroerend goed tot ongekeerde hoogte. De overheid had het gevoel het zonder het bedrijfsleven af te kunnen. Dit gevoel werd de bestuurders van die dagen overigens vaak opgedrongen door de politieke achterban. Bij sommige programcolleges werd in 1978 nog vastgelegd dat er niet met projectontwikkelaars zou worden gewerkt. Het was de periode van de sociaal georiënteerde stadsvernieuwing; geen grootschalige projecten maar 'bouwen voor de buurt', inspraak, en de discussie over harmoniemodel en polarisatiemodel. Het goede onderhandelingsklimaat van de vorige periode werd steeds meer bedorven.

Pas in het begin van de jaren tachtig is deze periode van sociale stadsvernieuwing over haar hoogtepunt heen. De werkloosheid werd steeds groter en de economische teruggang maakte een ander beleid nodig. Tegelijk begon de overgang naar een meer algemeen besef van het belang van een bredere stedelijke vernieuwing.

Momenteel leven we in, zoals Prins het eens noemde, het tijdperk van de nieuwe termen, stedelijk beheer, city marketing, entrepreneurship en public-private partnership 4). Het veelvuldig gebruik van Amerikaanse termen is te

3) G.O.J. van Tets, Pensioenfondsen kunnen meer met hun geld doen *de Volkskrant*, 3 maart 1987.

4) E.J. Prins, *Een aantal beschouwingen over public-private partnership, gezien vanuit de optiek van de ontwikkelaar/risicodragers*. Speech ter gelegenheid van het symposium „Public-private partnership en de revitalisering van de steden”, Apeldoorn, 1986.



De kunsttram: een creatieve aanwending van de specifieke uitkering voor openbaar vervoer

(foto ANP)

verklaren uit het feit dat in de VS na de tweede wereldoorlog een vergelijkbare ontwikkeling plaatsvond, alleen ongeveer 5 à 10 jaar eerder. Midden en eind jaren zeventig waren er in de VS al geslaagde voorbeelden van nieuwe ppp's, in Baltimore, Pittsburg, Portland 5).

Toepassingsmogelijkheden

In het voorafgaande heb ik het hoofdzakelijk gehad over investeringen in infrastructuur en stedelijke vernieuwing als toepassingsgebied voor ppp's. Uiteraard vloeit dit voort uit mijn functie als secretaris-generaal van het ministerie van VROM, waarvan de minister tevens coördinerend bewindsman voor de bouw is. Het toepassingsgebied is echter veel ruimer. Daarbij denk ik ook aan zaken als gezondheidszorg, cultuur en onderwijs. Zo is er tussen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en het bedrijfsleven sprake van publiek-private samenwerking op het gebied van de stimulering van het informatica-onderwijs, worden culturele manifestaties als het Holland Festival gesponsord door het bedrijfsleven, en was er ook bij de poging om de Olympische Spelen van 1992 naar Amsterdam te halen sprake van een nauwe publiek-private samenwerking.

Wil een ppp succesvol zijn, dan moet aan een aantal minimumvoorwaarden voldaan zijn:

- het project moet zowel maatschappelijke baten opleveren (waardoor het voor de overheid als hoedster van het algemeen belang interessant is om deel te nemen) als bedrijfseconomisch toerekenbare baten, zodat het bedrijfsleven bereid is om erop in te springen. Zuiver collectieve goederen komen niet voor een ppp in aanmerking;
- er moeten mogelijkheden zijn tot risicospreiding en risicodeling. Eventueel moet het bedrijfsleven bereid zijn tot winstdeling waaruit de overheid de 'onrendabele kop' kan financieren;
- het samenwerkingsverband moet leiden tot een economisch gezien beter resultaat dan wanneer overheid of bedrijfsleven alleen zouden optreden.

De toepassingsmogelijkheden van ppp's bij infrastructuur investeringen lijken mij derhalve beperkt. Er is immers meestal geen sprake van individueel toerekenbare baten. Infrastructuur hoort daarom traditioneel tot de oudste over-

heidstaken. Om die reden is er vaak sprake van een grote onrendabele kop, en is risicospreiding en -deling en moeilijk haalbaar.

De beste mogelijkheid om het bedrijfsleven middels een ppp bij investeringen in infrastructuur te betrekken, lijkt mij via een financieringsconstructie. Vereist is dan wel dat de baten van de infrastructuurinvestering individualiseerbaar kunnen worden gemaakt, b.v. via tolheffing. Men kan dan een joint venture oprichten van overheid en bedrijfsleven, waarbij het bedrijfseconomische rendement gehaald moet worden uit de tolopbrengsten. Niet alle infrastructuur leent zich daarvoor: autowegen lijken in dit verband een probleem (sluipwegen); bij bruggen en tunnels op strategische punten kan de ppp al meer perspectief bieden.

Bij *stedelijke vernieuwing en revitaliseringsprojecten* lijkt de ppp-constructie al veel ruimer toepasbaar. De laatste tijd is het besef gegroeid dat voor de 'revitalisering' van de (grote) steden niet alleen voor het behoud van de woonfunctie, maar ook voor de economische functie noodzakelijk is. Door stadsvernieuwingsprojecten te entameren in de vorm van een ppp kan aan deze doelstelling vorm gegeven worden. De overheid neemt dan de sociale woningbouw, de communicatie-infrastructuur en sociale infrastructuur voor zijn rekening, het bedrijfsleven de ontwikkeling van hotels, winkelcentra en kantoren en woningbouw in de vrije sector. Het geheel overziende, kom ik derhalve tot de volgende opsomming van de toepassingsmogelijkheden van ppp's op het gebied van infrastructuur en stedelijke vernieuwing:

- infrastructurele projecten die heel specifiek het economisch leven van een bepaalde stad of regio versterken, en waarvan het plaatselijke bedrijfsleven een heel direct meetbaar voordeel heeft. Daarbij moet niet in de eerste plaats worden gedacht aan grote projecten met een nationale reikwijdte, maar aan hele simpele zaken als bij voorbeeld de ontsluiting en aanleg van bedrijfsterreinen en recreatiegebieden;
- bouwprojecten, die een kwalitatief hoogwaardige toevoeging, dan wel een kwalitatieve verbetering inhou-

5) Zie onder meer: M.W. de Jong, *Stedelijke revitalisering en economische ontwikkeling in Baltimore: de betekenis van public private partnerships*, UVA Research Memorandum nr. 8525, Amsterdam, 1985; A.M.J. Kreukels, *Public private partnerships: een vergelijking van de ervaringen in de sfeer van de stedelijke vernieuwing in de Verenigde Staten en Nederland*. (Speech ter gelegenheid van het symposium „public private partnership en de revitalisering van de steden”, Apeldoorn, 1986).

- den voor de gebouwde omgeving met zowel een bedrijfseconomisch als een maatschappelijk effect. Bij voorbeeld een sportcentrum, een winkelcentrum, een bedrijven- of kantorenpark, waarin een combinatie van private en publieke functies kan plaatsvinden;
- ontwikkelings- of revitaliseringsprojecten in een stedelijk gebied. Bij voorbeeld de reconstructie van een bedrijfsterrain, of zoals in Amsterdam de projecten rond de IJ-oeveren en de Zeedijk. Essentieel hierbij is de meerwaarde van een marktgerichte benadering in combinatie met eisen van maatschappelijke en stedelijke kwaliteit;
 - projecten gericht op stimulering van activiteiten, waarvoor een behuizing gezocht moet worden, en waarbij bedrijfseconomische en maatschappelijke doelstellingen samenvallen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan werkgelegenheids- of ondernemingsstimulerende projecten, bij voorbeeld een bedrijfsverzamelgebouw voor beginnende ondernemers of een ambachtencentrum;
 - exploitatie, beheer en onderhoud van bestaande gebouwen en terreinen met zowel een bedrijfseconomisch als maatschappelijk aspect, zoals zwembaden, sportcentra, schouwburgen en parkeergebieden;
 - toepassingen in de sfeer van het milieu. Op het Ministerie van VROM wordt bij voorbeeld gedacht aan de mogelijkheid van de opzet van zogenaamde rioleringsbedrijven. Maar ook bij afvalverwerking en energiebesparing zijn er mogelijkheden.

Bepalende factoren

Ppp's vormen geen wondermiddel voor alle problemen op het gebied van infrastructuur en stedelijke vernieuwing. Wanneer men de ervaringen met ppp's in Nederland en in het buitenland bestudeert, dan blijkt er sprake te zijn van een aantal factoren die bepalend zijn voor succes:

- in de eerste plaats moet het project zowel bedrijfseconomische als maatschappelijke baten opleveren, waardoor het zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven interessant is. Baten en kosten moeten in een evenwichtige verhouding over private en publieke partners verdeeld worden;
- er moet sprake zijn van een of meer enthousiaste initiatiefnemers die de kar trekken;
- het project moet voorafgegaan zijn door een degelijke haalbaarheidsstudie. Partijen moeten zich niet laten leiden door 'wishful thinking' of prestige, maar ook de moed hebben om een project als onhaalbaar te kwalificeren;
- van begin af aan moet duidelijk zijn, wat elk van de partijen kan en wat niet, zodat niet een of meer van de betrokkenen tijdens het project gedwongen is om af te haken. Het in een vroeg stadium afleggen van een (formele) intentieverklaring over de aard en doelstelling van de samenwerking is gewenst;
- er moet sprake zijn van een adequate projectorganisatie voor iedere fase van het project;
- originaliteit en de bereidheid om nieuwe wegen te bewandelen, zowel ten aanzien van de aard van het project, als de organisatie en de financieringsvorm;
- ten slotte moeten ook de omgevingsfactoren meewerken. Ook met een ppp kan men niet oproeien tegen een ongunstig economisch tij, of tegen een tekort aan economisch en politiek draagvlak.

De overheid

Het verschijnsel ppp moet in zijn algemeenheid positief beoordeeld worden. Toch wil ik ook enkele kritische kanttekeningen plaatsen. Bij ppp's geeft de overheid een deel van haar beslissingsmacht over voor onze samenleving belangrijke projecten uit handen. Stuurloosheid kan daar-

van het gevolg zijn. Stuurloosheid in de eerste plaats, doordat de projecten prioriteit krijgen, die voor het bedrijfsleven het aantrekkelijkst zijn, dat wil zeggen projecten die het hoogste bedrijfseconomische rendement opleveren. Dit hoeven niet de projecten te zijn, die tegelijkertijd het hoogste maatschappelijke rendement hebben. Stuurloosheid ook in die zin, dat andere belangen dan het bedrijfseconomisch belang van de betrokken private partners, onvoldoende in de afwegingen betrokken worden. Ten slotte zou er voor opgepast moeten worden dat er overcapaciteit ontstaat door elkander beconcurrerende projecten: elke gemeente zijn 'high-tech'-industrieterrein en zijn grootschalige recreatievoorziening. Uiteindelijk zal dan de wal het schip moeten keren, met alle negatieve consequenties van dien.

Investeringsbeslissingen zijn in een gemengde economie als de onze onderhevig aan een heel pakket aan regelgeving: er zijn planprocedures, milieuregels, hinderwetvergunningen enz.

Ten onrechte kan bij de private partners in een ppp-project de indruk bestaan, dat door deelname van een of meer overheidspartijen vanuit deze hoek geen problemen meer te verwachten zijn. Dit is niet het geval. Ook in ppp-constructies kan de overheid zich niet onttrekken aan een aantal beperkingen van juridische, financiële, bestuurlijk/organisatorische en planologische aard. De belangen van derden, die niet bij het samenwerkingsverband betrokken zijn, kunnen niet zonder meer ter zijde worden geschoven zonder dat behoorlijke procedures zijn doorlopen.

Een belangrijk probleem in dit verband is: wat overheerst, het privaatrechtelijke of het publiekrechtelijke handelen van de overheid, en wat is de geldigheid van contracten, die de overheid heeft afgesloten met private partijen.

In het recente verleden is er een aantal conflicten geweest tussen het publiekrechtelijke en privaatrechtelijke handelen van de overheid.

Het gaat hierbij om een zeer complexe problematiek die nog niet goed onderzocht is. In het algemeen kan men stellen, dat wanneer de overheid privaatrechtelijk bezig is zij als elke normale burger aan contracten gehouden is. In het geval van privaatrechtelijke contracten in het kader van publiekrechtelijke bevoegdheden geldt dat de overheid zich alleen aan contracten kan onttrekken bij in redelijkheid niet te voorzien omstandigheden ten tijde van het sluiten van het contract, waarbij een en ander in overeenstemming moet zijn met de eisen van behoorlijk bestuur. Bovendien zou de overheid wel eens gehouden kunnen zijn dan de contractpartners schadeloos te stellen. Het aantreden van een nieuwe gemeenteraad is echter over het algemeen niet voldoende reden om contracten te verbreken. Een ander specifiek probleem vormen planprocedures. Samenwerking tussen gemeente en private partners ten aanzien van planvoorbereiding en doelstellingenformulering is mogelijk en op dit punt is de taak van de gemeente ook overdraagbaar. De caesuur ligt evenwel bij de overgang van planvoorbereiding naar planrealisatie. Voordat tot planrealisatie kan worden overgegaan dient eerst publiekrechtelijke vaststelling van het plan plaats te vinden. Dit is het prerogatief van de gemeenteraad en onderworpen aan strenge regels en procedures. Overigens overweegt de Rijksplanologische Dienst deze problematiek nader te onderzoeken en na te gaan welke vormgeving van bestemmingsplannen en structuurplannen het meest gunstig is voor ppp's.

Samenvattend kan gesteld worden dat de kans bestaat dat public private partnership als modewoord de geschiedenis ingaat. Dat is niet erg, mits de achterliggende gedachte van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, mede ten behoeve van de samenleving en met behoud van ieders verantwoordelijkheid, maar een kans krijgt.