



'Window dressing' in Japan

Auteur(s):

Bongenaar, A.

*Projectleider bij Schiphol International.**De auteur verrichte in 1995 en 1998 onderzoek aan het Building Research Institute in het kader van een Fellowship van de Japanse overheid.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4170, pagina D16, 8 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

publiek, private, samenw erking

In Japan is er veel ervaring met publiek private samenwerking. Maar de ervaringen, met name voor de overheid, zijn niet gelukkig.

Publiek-private samenwerking in Japan borduurt voort op een geschiedenis van overheidsgestuurde economische ontwikkeling. In de jaren tachtig groeide het aantal pps-en snel. De extreem snel stijgende prijzen voor grond brachten publieke en private sector samen in een poging te profiteren van deze ontwikkeling. In de haast waarmee projecten werden opgezet en uitgevoerd zijn technische en commerciële analyses vaak ernstig verwaarloosd. Door de aanhoudende stagnatie van de Japanse economie en de daling van de grondprijzen worden de gevolgen van veel slecht gestructureerde projecten thans zichtbaar. Van Japanse pps-projecten kan veel worden geleerd, met name hoe het mis kan gaan.

Brede definities van pps vangen vrijwel alle vormen van samenwerking tussen de publieke en de private sector. Zo gaat de Amerikaan Fosler, een van de grondleggers van het moderne pps-denken, uit van: "relationships between or among government, business, and/or non-profit organizations, ranging from informal understandings or working arrangements to formal joint agreements and organizations, that provide mutual benefits both to the public and to the private participants." ¹ In dit artikel wordt uitgegaan van de meest strikte vorm van pps: een juridische eenheid, bestaande uit één of meer publieke en één of meer private organisaties, die met behoud van eigen identiteit op directe en/of indirecte wijze commerciële en sociale doelen nastreven door middel van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van faciliteiten en diensten, met een van tevoren afgesproken verdeling van kapitaalverschaffing, aansprakelijkheden, denkbare risico's, winsten en verliezen ².

In een modellsituatie stelt de private sector de financiering en bedrijfseconomische kennis beschikbaar, terwijl de overheid toegang verschaft tot interessante projecten en de bestuurlijke en planologische medewerking verleent. Indien beide partijen vervolgens doelstellingen van een project en de wederzijdse afhankelijkheid respecteren met betrekking tot onder andere projectorganisatie, risicoverdeling en conflictregelingen, dan bestaat het beeld van een naar Angelsaksische maatstaven verantwoord project. Hantering van deze 'westerse' benadering in Japan is mogelijk, want het land kent een ruime traditie in pps.

Economisch gesternte

Net als in Europa is ook in Japan sprake geweest van een sterke pps-opleving in de jaren tachtig, gestimuleerd door succesverhalen uit de Verenigde Staten. [tabel 1](#) laat de stijging van het aantal pps-en in de periode 1996-1992 zien. In 1986 werd de 'Minkatsu'-wet aangenomen ter revitalisering van de private sector. In de wet wordt de inzet van overheidsgeld voor pps-projecten geregeld. Deze stimulans kwam in een tijd van sterke economische groei, gecombineerd met een zwak monetair toezicht op de particuliere kredietverstrekking door de centrale bank en het Ministerie van Financiën. Dit gaf voeding aan de tendens van stijgende grondprijzen en ook aan de 'grond mythe': grond in Japan kan nooit in waarde dalen. Als gevolg daarvan stegen de aandelen van bedrijven met grote grondposities en ontstond een opwaartse spiraal van 'lucht'. In deze tijden deed Japan de wereld versteld staan: in 1987 berekende het Economisch Planbureau dat de grond in Japan ongeveer honderd keer zo duur was als de grond in de Verenigde Staten. Het waren de tijden waarin ambassades uit Tokio werden verdreven en mensen dakloos raakten doordat zij de huren niet meer konden opbrengen, kantoorboten afmeerden in de baai van Tokio om de druk van de kantorenmarkt af te halen, rechtszaken werden aangespannen over de eigendom van de ondergrond en plannen werden ontvouwd voor de bouw van vijftig wolkenkrabbers in Marunouchi, vlakbij de keizerlijke paleistuinen, het inpolderen van de baai en het bouwen van een superwolkenkrabber voor één miljoen kantoorgebruikers. Onder dit gesternte, deze collectieve waan, werden in versneld tempo pps-projecten opgezet.

Tabel 1. Aantal pps-en in Japan

1965	167
1976	327
1986	647
1992	1277

Bron: Gyosei Inc, 1993

De Trans Tokio Bay Highway (TTBH) en het vliegveld Kansai

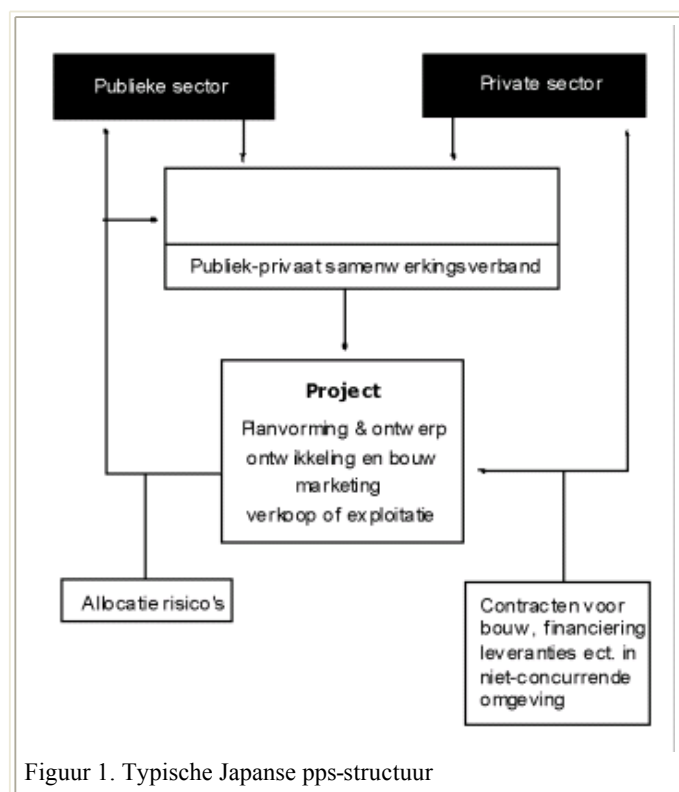
Er is sprake geweest van pps-projecten van groot nationaal economisch belang met een zeer sterke betrokkenheid van de nationale overheid. Voorbeelden zijn de luchthaven in de nabijheid van de Osaka (Kansai International Airport ³) en de brug-tunnel over en onder de baai van Tokio (de Trans Tokyo Bay Highway (TTBH) ⁴). Dit zijn beide projecten met investeringsvolumes van meer dan twintig miljard gulden ⁵.

Daarnaast hebben regionale en lokale overheden talloze, kleinere projecten geïnitieerd, zoals kantoorlocaties, kantoorgebouwen, recreatieparken, vergader- en tentoonstellingscentra, enz. De kleinere projecten vertonen qua werkwijze, structuur en resultaten sterke overeenkomsten met de grote.

De overheid is de regisseur...

De overheid domineert de projecten. In TTBH beschikt de nationale overheid over een derde van de aandelen, de regionale overheden over een derde en het bedrijfsleven over een derde. In Kansai neemt de nationale overheid twee derde voor zijn rekening, de regionale overheden een zesde en de private sector ook een zesde. De private sector wordt 'uitgenodigd' te participeren door de betrokken overheidsinstanties en door Kamers van Koophandel. Ingaan op deze uitnodiging wordt gezien als een bevestiging van goede relaties en levert ook wat op: in de regel wordt uitzicht geboden op betrokkenheid bij de realisering van het project. Bovendien kan worden volstaan met een zeer bescheiden aandeel: in Kansai is het aandeel van de private sector verspreid over 1.955 private aandeelhouders en in TTBH over 363. Het betreft vogels van divers pluimage: staalbedrijven, bouwbedrijven, handelsmaatschappijen, banken, verzekeringsmaatschappijen, projectontwikkelaars, telecommunicatiemaatschappijen. Op een enkele uitzondering na betreft het Japanse bedrijven en opvallend is dat alle zes grote, financieel-economische conglomeraten ('keiretsu') over een sterke vertegenwoordiging beschikken.

De overheid voert de regie. Dat wordt weliswaar gezien als een belemmering van een gezonde bedrijfsvoering ⁶, maar het brengt ook een enorm voordeel met zich mee: de overheid laat zich een groot deel risico's aansmeren (figuur 1). En zo kan het gebeuren dat de aandeelhoudende bedrijven de projectkas aanspreken als leverancier, bouwer en financier, soms buiten de begroting om, terwijl zij daar als private mini-aandeelhouder niet of in zeer geringe mate voor hoeven op te draaien. Daardoor is sprake van typische 'Japan Inc.'-projecten, die mede tot doel hebben de Japanse industrie op de thuismarkt de projecten en prijzen te bieden waarmee reserves kunnen worden aangekweekt. Dankzij die reserves kan op de wereldmarkt met scherpe tarieven worden geconcurrereerd. Dit patroon is eveneens aan te treffen in bijvoorbeeld de automobielenindustrie, de huizenbouw en de electronica-industrie. De binnenlandse markt subsidieert de buitenlandse expansie. Het is een intelligent systeem van onderlinge prijsafspraken, dat drijft op het klein houden van de kring. Het is echter ook een kwetsbaar systeem. Naarmate langzaam maar zeker meer en meer buitenlandse bedrijven gaan opereren op de Japanse thuismarkt, komen de omzetten en prijzen onder druk te staan.



Figuur 1. Typische Japanse pps-structuur

... en krijgt de rekening

De meeste van de grote pps-projecten zijn sterk verlieslatend. Verkeerde kostencalculaties, zwakke haalbaarheidsanalyses en onderpandswaarderingen en de aanhoudende economische stagnatie dwingen de aandeelhouders tot ingrijpen. In een situatie van onuitgewerkte contractstructuren en exit-regelingen draait de overheid op voor de tekorten. Zowel in Kansai als in de baai van Tokio is de rekening voor de kostenoverschrijdingen van rond de zeven miljard gulden bij de overheid gedeponereerd. Tot voor enige jaren was sprake van een verwaarloosbaar aantal faillissementen, maar ook daar begint snel verandering in te komen. Meer en meer projecten zijn niet meer te handhaven. In dat geval delen de private aandeelhouders naar rato mee en zijn het vooral de overheid (goedkope leningen) en de banken (commerciële leningen) die de klappen opvangen. Er wordt al gesproken over de 'tijdbom' die de pps-projecten onder de

Japanse economie hebben gelegd.

PFI op z'n Japans

Tot spectaculaire wijzigingen in het economische stimuleringsbeleid van de Japanse overheid hebben de desastreuze ontwikkelingen bij pps niet geleid. Ook nu is weer een bedrag van vele tientallen miljarden uitgetrokken voor het aanjagen van de 'publieke werken'. Bijna per definitie betreft het projecten die op gespannen voet staan met welke vorm van bedrijfseconomische exploitatie dan ook. Wel zijn er stemmen opgegaan voor het overnemen van de Private Finance Initiative (PFI) methode uit het Verenigd Koninkrijk.

Kern van dit systeem betreft de verkoop van concessies aan de hoogste bidder in een internationaal concurrerende omgeving. De concessies kunnen betrekking hebben op ontwerp, bouw, financiering en exploitatie van snelwegen, spoorwegen, gevangenissen, ziekenhuizen, enz. Hoewel er nog weinig gegevens beschikbaar zijn over de midden- tot lange termijn voordelen van dit systeem⁷, is het inmiddels ingeburgerd en heeft ook de Labour-regering aangegeven ermee door te willen gaan.

PFI is een vorm van privatisering, die voldoet aan de 'brede' definitie van pps. Het systeem valt of staat met een krachtige, toezichhoudende rol van de overheid. Nu is dat laatste wel iets wat de Japanners ligt, maar de internationaal concurrerende omgeving zal veel meer problemen oproepen. Die leidt er namelijk onherroepelijk toe dat het moeilijk, zometer onmogelijk wordt het gangbare systeem van prijsafspraken afdoende te coördineren. En dus bestaat er een reële kans op het weggapen van onderdelen van mega-projecten door buitenlandse consortia. In de huidige economische omstandigheden zal dat niet aanvaardbaar zijn en daarom wordt reeds eufemistisch gesproken over PFI op zijn Japans. Dit komt er waarschijnlijk op neer dat buitenlandse consortia zich vrijwel niet kunnen kwalificeren voor de projecten. Bijvoorbeeld door te eisen dat partijen zich reeds bewezen moeten hebben op de vrijwel gesloten Japanse bouwmarkt.

Dit lijkt slim, maar is het naar mijn mening niet. Het is mogelijk verstandiger Japanse bedrijven te dwingen joint ventures aan te gaan met niet-Japanse bedrijven. Daarmee kunnen waardevolle samenwerkingsverbanden ontstaan die ook voor de internationale acquisitie vruchten kunnen afwerpen. Bovendien introduceert een dergelijke benadering de bedrijfsmatige marktanalyses, haalbaarheidsstudies en realistische prijsstellingen waar Japan zijn voordeel mee kan doen. Het uitvoerend werk zal voor het leeuwendeel door Japanse bouwbedrijven kunnen worden verricht, zodat voor werkgelegenheidsverlies niet behoeft te worden gevreesd.

Het is mogelijk de enige manier om te voorkomen dat er nieuwe vergissingen worden gemaakt. In de oude projecten was sprake van scheve risico-allocatie. Daardoor werd de overheid achteraf opgescheept met enorme kostenoverschrijdingen. Bij de nieuwe pps-projecten dreigt de volgorde te worden omgedraaid. Weliswaar draagt de private sector alle risico's, maar ze laat de overheid daar op voorhand, *te veel* voor betalen dankzij de prijsafspraken.

Relevantie

Een zuiver onderscheid tussen de aandeelhouder enerzijds en de financier, bouwer, leverancier anderzijds behoort aan de basis te staan van ieder project. Toedeling van risico's in een concurrerende omgeving aan partijen, die deze (zouden moeten) kunnen beheersen is essentieel. De enige uitzondering op deze regel geldt voor projecten die alleen doorgang kunnen vinden met betrokkenheid van de overheid als aandeelhouder en private aandeelhouderhouders in leveranciersposities. Denk bijvoorbeeld aan de Arena in Amsterdam. Niet alleen de stuwende rol van de Gemeente Amsterdam was voor dit project essentieel, maar ook de bijdrage van een aantal grote bedrijven in ruil voor bijvoorbeeld bouw- en catering-contracten. Op de overheid rust in dat geval de dure plicht aan te tonen dat minder risicodragende financieringstructuren niet haalbaar zijn en dat er sprake is van een project met een groot maatschappelijk belang. Ook zullen mechanismen moeten worden opgesteld ter garanderen van marktconforme leverancierscontracten.

Al met al zijn er voldoende redenen voor de overheid om de uiteinden van het pps-spectrum op te zoeken en het hybride middenveld over te slaan. Of volledige verantwoordelijkheid nemen voor een project en zorgen voor opdrachtverlening in een concurrerende omgeving, of een project afstoten naar de markt. De markt moet in staat worden geacht projecten te organiseren van groot maatschappelijk belang, maar met een onrendabele top. De benodigde overheidsbijdrage kan betrekking hebben op zowel de aanvangsfase van een project als de exploitatiefase. De overheid legt daarmee een bodem onder risicovolle projecten, maar kan in principe niet worden aangesproken op kostenoverschrijdingen. In ruil voor de bijdrage is het denkbaar dat de overheid meedeelt in de eventuele overwinst van een project. Hoe dan ook, na de opstelling van een eenduidig plan van eisen en het aanwijzen van een private onderneming met de laagste subsidiebehoefte zal de overheid zich moeten concentreren op zijn onafhankelijke, toetsende, regulerende en controlerende rol. Dat is de uitdagende rol van de toekomst.

Zie ook:

J.H.J. Zegeering en N.E.M. de Jager, [Reactie: Japan kan beter leren van Nederland](#), ESB-dossier, 8 oktober 1998, blz. D19.

ESB-dossier: Publiek private samenwerking

Inleiding

J.W. Oosterwijk, [Meer waarde door samenwerken](#)

E.J. Bartelsman, M. Canoy, C. van Ewijk en B.A. Vollaard, [Economie van publiek private samenwerking](#)

L. Meijdam, [Kiezen uit twee kwaden](#)

Verenigd Koninkrijk

M. Spackman en Th. Van Dijk, [Ervaringen met publiek private samenwerking in het Verenigd Koninkrijk](#)

A.M.J. Kreukels en J.R. Hakfoort, [Het leerproces bij pps](#)

Japan

A. Bongenaar, 'Window dressing' in Japan

J.H.J. Zegering en N.E.M. de Jager, [Japan kan beter leren van Nederland](#)

Samenwerken

G.R. Teisman, [Procesmanagement: de basis voor partnerschap](#)

W. Lemstra, [Een proces met uitzicht](#)

Afwegen

W. Korving en J.G. in 't Veld, [Selectie van pps-projecten](#)

P. Treumann, [Een simpele vergelijking?](#)

Aanbesteden

B.A. Vollaard en W. Witteveen, [Private kennis voor publieke behoeften](#)

J.R. Hakfoort, [Overheid en markt](#)

J.H.M. van Bussel, H. van Engelenburg en G.J. van 't Land, [De Rietvelden, een vernieuwd bedrijventerrein met pps](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [De moraal](#)

1 In: *Public Private Partnerships in the United States*, paper gepresenteerd op het symposium over Public Private Partnerships in Japan and North America, 1989). Ook Kouwenhoven hanteert een dergelijke ruime definitie wanneer hij gebruik maakt van het begrip 'interactie'; zie Kouwenhoven, *Publiek-private samenwerking: mode of model?*, 1991.

2 Zie o.a Akro/Seinpost, *Publiek-private samenwerking in de burgerlijke en utiliteitssector*, advies aan de directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van VROM, 1987

3 Dit betreft de 24-uurs luchthaven in de baai van Osaka, ontwikkeld door Kansai International Airport Co. Ltd. Planvorming voor de luchthaven startte in 1968. In 1986 is met de aanleg begonnen en in 1994 is de luchthaven in gebruik genomen. In 1997 werden 17,3 miljoen passagiers verwerkt en 393.000 ton vracht.

4 Dit betreft een 15,1 km lange tolweg, die de baai van Tokio doorkruist ter hoogte van Kawasaki en Chiba. De weg bestaat uit een tunnel en een brug. Eind jaren vijftig startte de planvorming, maar pas in 1985 werd toestemming verleend, waarna in 1989 de bouw startte. Eind 1997 is de tolweg opgeleverd met een vertraging van anderhalf jaar.

5 NB: tegen de lage Yen van september 1998.

6 Zo worden de pps-en onder meer gebruikt als stallingsplaats voor overtollige bureaucraten, het verschijnsel van 'amakudari' ofwel de 'afdeling uit de hemel'. In Yokohama beschikt de Minato Mirai 21 Development Corporation, de pps-onderneming die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het havenfront over een werkapparaat van 29 personen en 19 (part-time) directeuren.

7 Daar moeten onder andere ook de transactie- en toezichtskosten bij worden betrokken, evenals eventuele prijseffecten in (semi-) monopoliesituaties, achteruitgang van serviceniveaus, etc.