

Publiek-Private Samenwerkingsvormen

in de grond-, water- en wegenbouwsector

1. Eindadvies



Moret Advies

Adviseurs voor Organisatie & Informatica

LID VAN ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

Publiek-Private Samenwerkingsvormen

in de grond-, water- en wegenbouwsector

1. Eindadvies



Moret Advies

Adviseurs voor Organisatie & Informatica

LID VAN ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

Opdrachtgever
Directie Coördinatie Bouwbeleid
Ministerie VROM

mei 1987
drs. T. Knoester
eindversie

© Moret & Limperg/Moret Advies copyright 1987

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is uitgegeven voor gebruik door de opdrachtgever en zijn organisatie. Voor iedere andere vorm van gebruik of publicatie van dit rapport, hetzij in zijn geheel of gedeelten, dient schriftelijke goedkeuring van onze maatschappen te worden verkregen.

Inhoud

Voorwoord

Conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksdoel	9
1.3 Recente ontwikkelingen inzake PPS'en	9
1.4 Afbakening onderzoeksterrein	11
2. Onderzoeksmethodiek	12
2.1 Onderzoeksmethodiek algemeen	12
2.2 Casusonderzoeksmethodiek	14
2.3 Analyse en werkingsfeer bestaande PPS'en	15
2.4 Publiek-private samenwerkingsvormen in engere en ruime zin	16
2.5 Doorlichtingsmethodiek casus	19
2.5.1 Inleiding	19
2.5.2 Projectfasering	19
2.5.3 Succes- en faalfactoren	20
2.5.4 Doorlichtingsstramien PPS'en	20
3. Plaats en betekenis PPS'en	22
3.1 Historische ontwikkeling PPS'en	22
3.2 Plaats en betekenis binnen het overheidsbeleid	24
3.3 Raakvlakken PPS'en binnen de overheid	30
3.4 Betekenis PPS'en voor de marktsector	31
4. Uitkomsten casusonderzoek	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Historische context onderzochte casus	33
4.3 Vormen van publiek-private samenwerkingsvormen	34
4.4 Beoordeling samenwerkingsvormen	35
4.5 Beoordeling functioneren onderzochte PPS'en	41
4.6 Publiek-private samenwerkingsvormen in engere en ruime zin	42
4.7 Resultaten casusonderzoek	43
4.7.1 Conclusies naar aanleiding van casusonderzoek	43
4.7.2 Belangrijkste succes- en faalfactoren in verschillende projectfasen	47
4.7.3 Checklist voor opzet nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen	54
4.7.4 Toepassingsgebieden voor PPS'en	56
5. Advies inzake te voeren beleid	59
5.1 Financiering, dekking en fondsvorming	59
5.1.1 Inleiding	59
5.1.2 Financierings- en dekkingsmogelijkheden	59
5.1.3 Fondsvorming en regionale ontwikkelmaatschappijen	61
5.2 Macro-economisch beleid inzake PPS'en	63

5.3	Beleidsaanbevelingen naar betrokken ministeries	64
5.4	Beleidsaanbevelingen lagere overheden	66
5.5	Beleid naar marksectoren	67
5.6	Samenvattend eindadvies	70
5.6.1	Samenvatting beleidsaanbevelingen	70
5.6.2	Eindoordeel	72

Literatuur

Algemene literatuur en rapporten	73
Artikelen (tijdschriften, kranten)	75

Bijlagen

1. Overzicht onderzoeken en congressen
2. Opdrachtformulering en nadere taakafbakening uitvoering onderzoek
3. Begeleiding onderzoek en samenstelling kerngroep en begeleidingsgroep
4. Samenstelling projectorganisatie Moret & Limperg/Moret Advies
5. Overzicht sleutelinformanten c.a.

Voorwoord

"Public-private partnerships: van onderzoek naar beleidsontwikkeling"

Het begrip "public-private partnerships" (PPP) ofwel "publiek-private samenwerking" (PPS) in de eigen taal, heeft in relatief korte tijd een grote bekendheid gekregen. Het onderwerp is "in". Er kan zelfs geconstateerd worden, dat deze vormen van samenwerking soms als wondermiddel gepresenteerd worden of van middel tot doel worden verheven. Daarmee is niemand gebaat. PPS'en moeten nuchter beschouwd worden; voor- en nadelen moeten worden onderscheiden en neveneffecten erkend. Dit kan alleen in een open discussie tussen potentiële deelnemers in mogelijke samenwerkingsvormen.

Samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven zijn immers niet nieuw. Sinds vele jaren komen ze in Nederland (en daarbuiten) voor. Zo is de periode van de wederopbouw bij uitstek een tijd van intensief samenspel van overheid en bedrijfsleven geweest. Pas na 1970, na meer dan 25 jaar, wordt, onder invloed van een aantal maatschappelijke veranderingen, deze vorm van samenwerken controversieel. Het bedrijfsleven verliest aan status als partner om dingen mee samen te doen en de overheid denkt het wel alleen te kunnen. Aan het begin van de tachtiger jaren gaat de slinger weer terug. Het bedrijfsleven krijgt nieuw elan. Onderhoud en versterken van onze infrastructuur worden naast de stedelijke vernieuwing weer als maatschappelijke prioriteiten erkend. De overheid lijkt echter nu de vragende partij. Het bedrijfsleven heeft het geld en de marktkennis; de status van het werken bij de overheid is ten opzichte van bijvoorbeeld de periode van de wederopbouw sterk afgenomen. Pas heel recent zijn er aanwijzingen, dat ook die fase over het hoogtepunt heen is. Zo zien we bijvoorbeeld in de VS de oriëntatie op en de belangstelling voor het overheidshandelen weer toenemen.

Omdat wij als samenleving aan de vooravond staan van belangrijke beslissingen inzake het onderhoud, uitbreiden en vernieuwen van onze nationale infrastructuur, zijn wij blij met het advies, dat door Moret & Limperg/Moret Advies is uitgebracht. Hoewel het advies de mening van de adviseurs weergeeft, achten wij hun bijdrage een voortreffelijke aanzet om van onderzoek naar concrete beleidsontwikkeling te komen. Daar de aanleiding tot opdrachtverlening door de Directie Coördinatie Bouwbeleid aan het regeerakkoord is ontleend, kan dit advies in de eerste plaats, naast andere bijdragen van onder andere de Commissies Oele/Le Blanc, gebruikt worden voor een standpuntbepaling op rijksniveau. Wij zouden het rapport als zodanig willen aanbevelen.

Daarnaast staat ons voor ogen, in navolging van de studieconferentie "PPP ten behoeve van stedelijke vernieuwing", om met de participanten in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector, aan de hand van het uitgebrachte advies, een werkconferentie te houden om het gebruik van partnerships in deze sector verder tot ontwikkeling te brengen. We zijn er van overtuigd, dat deze discussie met deskundigen ons kan helpen van "hoe het is" naar "hoe het verder moet". Succes in samenwerking bereiken we immers nooit alleen.

dr. J.P. de Waart
Projectmanager PPP
Ministerie VROM

ir. C.J. Vriesman
Directeur Directie Coördinatie
Bouwbeleid Ministerie VROM

Conclusies en aanbevelingen

Regeerakkoord	In het in 1986 gesloten regeerakkoord is onder meer opgenomen, dat investeringen in infrastructuur accentuering behoeven viaerschikking van bestaande middelen en mogelijke private financiering. Hiervoor dienen nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen (PPS'en) te worden opgezet. Deze passage in het regeerakkoord is voor de Directie Coördinatie Bouwbeleid, ministerie VROM aanleiding geweest onderzoek te laten verrichten, alsmede advies uit te laten brengen voor de mogelijkheden inzake samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector (GWW-sector). In augustus 1986 is ter zake aan Moret & Limperg/Moret Advies opdracht verleend, deze werkzaamheden uit te voeren.
Definitie PPS'en	Publiek-private samenwerkingsvormen in ons onderzoek zijn gericht op het tot stand brengen van overeenkomsten voor bepaalde en onbepaalde duur tussen publiek- en privaatrechtelijke partijen. Het doel van de overeenkomsten is het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van infrastructurele voorzieningen in vaste activa in de GWW-sector vanuit een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten.
Wetenschappelijk onderzoek	Wetenschappelijke onderzoeksinstituten hebben onderzocht hoe deze samenwerkingsvormen in het buitenland worden opgezet en toegepast. Wij hebben hier een aantal conclusies aan ontleend. Buitenlandse situaties, met name in de Verenigde Staten, zijn niet goed vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Verschillen zijn de omvang van de collectieve sector in relatie tot de marktsector en de politieke besluitvormingsstructuur. Wij hebben ons gericht op de toepassingsmogelijkheden van PPS'en in Nederland.
Taakopvatting adviseurs	Als adviseurs hebben we gemeend, dat de innovatieve betekenis niet zozeer ligt in het vinden van volstrekt nieuwe financiële, organisatorische en juridische constructies. In ons eindadvies wordt derhalve ingegaan op: • een nadere analyse van vroegere en bestaande PPS'en; • de mogelijkheid tot herrangschikking van bestaande (financiële) middelen en mogelijkheden; • het aangeven van toepassingsgebieden voor nieuwe PPS'en; • het te voeren overheidsbeleid bij het stimuleren van nieuw op te zetten PPS'en. Tenslotte is ook een checklist opgenomen, die gebruikt kan worden bij het opzetten van nieuwe PPS'en.
Relatie met privatisering	Geconstateerd wordt, dat de belangstelling voor nieuwe samenwerkingsvormen een logische voortzetting is van het beleid dat op andere overheidsterreinen in gang is gezet. Het ontwikkelen van initiatieven, samen met de marktsector, is een nieuwe vorm van overheidsoptreden, vergelijkbaar met initiatieven als privatiseren, verzelfstandigen en het als overheid zelf beter doen. Onze verwachting is, dat frequentere toepassingen van PPS'en zal leiden tot privatiserende tendensen bij de overheid als gevolg van het strikter hanteren van het profijtbeginsel enerzijds en de noodzaak tot bundeling van specifieke know how op het gebied van planning, financiering en exploitatie anderzijds.

Status en kwaliteit overheids-management	Het toepassen van PPS'en sluit aan bij initiatieven om te komen tot een verbeterd management binnen de overheid. Op grond van een aantal door ons doorgelichte cases moeten wij echter concluderen, dat de kwaliteit van met name project- en middle-management bij de overheid, om PPS'en tot een goed einde te brengen, onder druk zou kunnen komen te staan. Voor een adequate opzet, ontwikkeling, exploitatie en beheer van PPS'en is immers kwalitatief hoogwaardig overheidsmanagement van essentieel belang. Dit geldt met name voor het project- en middle-management vanuit de overheid, dat in PPS'en participeert en voldoende tegenwicht moet leveren aan de managementinbreng vanuit het bedrijfsleven in de PPS.
Belang haalbaarheids-studies	Haalbaarheidsstudies spelen in tegenstelling tot effectenstudies een cruciale rol voor het tot stand komen van PPS'en. Wij pleiten er echter voor het motief voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie als initiatiefnemers, van te voren duidelijk te maken, omdat haalbaarheidsstudies op verschillende manieren worden gebruikt en soms ook misbruikt. Het gaat voorts niet alleen om een juist gebruik van de haalbaarheidsstudie van het project zelf. Het macro-investeringsbeleid inzake noodzakelijke infrastructuur dient in navolging van de aanbevelingen van anderen zich te richten naar de eigen merites van de investeringsprojecten. Wij concluderen als zodanig, dat de haalbaarheidsstudies tevens een belangrijke rol kunnen spelen bij de afweging van diverse budgettaire beleidsvarianten op rijksniveau. Hierdoor kunnen haalbaarheidsstudies, naast de betekenis voor PPS'en, tevens een belangrijke rol spelen voor een verantwoord investeren in infrastructuur, waar van diverse kanten voor wordt gepleit.
Betekenis PPS'en	Publiek-private samenwerkingsvormen voor investeren in infrastructuur zijn van betekenis voor zowel overheid en bedrijfsleven. Dit geldt voor meerdere investeringsdepartementen als VROM, V&W, EZ en L&V. Indien het rendement op het belegde vermogen van investeringsprojecten groter wordt, zijn financiers en beleggers bereid meer risico's te nemen om te participeren in de ontwikkeling van infrastructuur. Wij concluderen, dat een billijke honorering voor het ter beschikking stellen van het vermogen slechts mogelijk is als de terugbetaling van de investering in infrastructuur, door de gebruikers ervan beter en ook inzichtelijker dan thans is geregeld. Anderzijds stellen wij vast, dat het GWW-bedrijfsleven nog onevenredig veel verwacht van de overheid in de vorm van specifieke uitkeringen en garantiestellingen. Een probleem vormen voorts de gedragsregels volgens welke overheidsorganisaties en bedrijven met elkaar omgaan. De gedragsregels of branchecodes in de GWW-branche laten naar onze mening te wensen over. Hierdoor worden initiatieven vanuit de overheid alswel vanuit het bedrijfsleven eerder tegengehouden dan geactiveerd. Voor de verdere toepassing van PPS'en is dit een belemmering.
Historische context van PPS'en	Analyse van de historische achtergronden laat zien, dat gebruik van PPS'en geen nieuw verschijnsel is. Maatschappelijk zijn we het gebruik van PPS'en en met name de rol die het bedrijfsleven hierin kan spelen in de 70'er jaren, "vergeten". In deze periode is de inbreng van de overheid in planvorming en planontwikkeling zeer dominant. De laatste jaren wordt daarentegen voor een grotere inbreng van het bedrijfsleven gepleit bij het tot stand brengen van infrastructuur. Tevens wordt voor een meer bedrijfsmatig functioneren van overheden gepleit. De nieuwe initiatieven tot opzet van PPS'en dateren echter van de laatste jaren en kunnen nog niet volledig op hun eigen merites worden beoordeeld.
Conclusies casusonderzoek	Van de zeven door ons onderzochte casus kan de Beneluxtunnel als een geslaagde samenwerkingsvorm worden beschouwd. De Stichting Kiltunnel heeft daarentegen slecht bedrijfsmatig gefunctioneerd en kan geen PPS worden genoemd. De AVR-

Chemie is een geslaagd voorbeeld van een PPS maar bezit een min of meer afgedwongen karakter op basis van het principe: "de vervuiler betaalt (mee)". Het Waalkadeproject in Nijmegen zou een publiek-private samenwerkingsvorm kunnen worden maar is het op dit moment niet. Het bedrijfsleven heeft zich (nog) niet duidelijk gecommitteerd. Dat het Kabelexperiment Zuid-Limburg een geslaagde PPS in ruime zin is, zal eveneens nog moeten blijken. De overheid komt er voor wat betreft de opbrengst wat "mager van af", hoewel de overheid 51 miljoen in het project heeft geïnvesteerd.

De samenwerkingsvorm voor de ontwikkeling van de bedrijfsterreinen in de Schipholzone ziet er als PPS veelbelovend uit en wordt door ons kansrijk geacht. De overheidsinbreng is in deze PPS aanzienlijk.

Het uitwerken van de gedachte om met het bedrijfsleven tot de opzet van zogenaamde rioleringsbedrijven te komen op basis van bedrijfsmatige principes, is alleszins de moeite waard verder uit te werken. Zowel vanuit de publieke als private sector is hiervoor veel belangstelling.

Binnen goed functionerende samenwerkingsvormen troffen wij voorts een bundeling van kennis en vaardigheden aan. De participanten hadden een behoorlijk opleidingsniveau, meer jaren ervaren als bestuurder, ondernemer, projectmanager of beleidsmedewerker. Verder werd een "generalistische" manier van denken aangetroffen. Kennis van specialisten werd nogal eens overschat.

Politiek korte termijn gewin, bleek bij het tot stand komen van sommige PPS-projecten een faalfactor. De beste resultaten in de PPS'en werden bereikt door:

- managers, die op grotere afstand functioneerden van de dagelijkse politiek;
- "eminence grises" afkomstig uit de overheidssfeer, die zich na afloop van hun eigenlijke actieve periode gingen bezighouden met het tot stand brengen van de PPS;
- terzake kundige projectvoorbereiders op project- en middle-managementniveau binnen de overheid, die "generalistisch" konden meedenken.

Succes- en faalfactoren bij opzet van PPS'en

De belangrijkste succes- en faalfactoren, die een rol hebben gespeeld in de verschillende levensfasen van de projecten, die met behulp van PPS'en werden uitgevoerd, zijn geanalyseerd. Wij hebben deze bevindingen bewerkt tot een checklist, die gebruikt kan worden door initiatiefnemers die nieuwe PPS'en tot stand willen brengen. Deze checklist is hierna op de pagina's 6 en 7.

Toepassingsgebieden

Een lijst met toepassingsgebieden, waarvoor PPS'en kunnen worden ontwikkeld, is eveneens opgenomen op pagina 8. Wij onderscheiden hier toepassingsgebieden voor zogenaamde PPS'en in *engere* en in *ruime* zin. PPS'en in engere zin zijn naar onze opvatting publiek-private ondernemingen, die van te voren zijn opgericht om een project (handelszaak) te realiseren en/of te exploiteren, waarbij de risico-acceptatie van te voren vastligt. De PPS'en in ruime zin, zijn hetzij private, hetzij publieke organisaties, die na hun oprichting zodanige contracten afsluiten met publieke of private participanten, dat de samenwerkingsvorm door deze contracten achteraf ontstaat. Voor een groot aantal toepassingsgebieden kan hierdoor de formele zeggenschap bij de overheid blijven berusten maar kan de samenwerking met de marktsector sterk worden gestimuleerd op gebieden als financiering, beheer, onderhoud en exploitatie.

Financierings- en dekkingsmogelijkheden PPS'en

Voor de financiering en dekking (zekerheid tot terugbetaling) van nieuwe PPS'en hebben wij een aantal mogelijkheden uitgewerkt. In de eerste plaatst dient de relatie offer-nut van de "te consumeren" infrastructurele voorziening door de gebruikende doelgroepen zo duidelijk mogelijk te worden gelegd (*profijtbeginself*). Wij noemen,

mede in navolging van anderen, hiervoor verschillende soorten van heffingen, doelbelastingen en meer directe toerekeningsvormen voor de gebruikersgroepen. Een andere mogelijkheid zien wij in plan- of grondgebiedexploitatie, waardoor verschillende opbrengstpotenties binnen het plangebied kunnen worden aangesproken. Ten aanzien van nieuwe financieringsvormen concluderen wij, dat fundraising en sponsoring van projecten bijdragen tot een noodzakelijke mentaliteitsverandering maar dat dit momenteel geen mogelijkheid vormt, projecten in totaliteit te realiseren. De eerder genoemde punten; actualiseren van het profijtbeginsel en plangebied-exploitatie, kunnen wel een wezenlijke bijdrage leveren bij financiering en dekking van projecten. Ten aanzien van de veelvuldig genoemde mogelijkheden voor leasing, constateren wij dat deze in beginsel mogelijk zijn voor de financiering van infrastructurele projecten maar dat de nieuwe dekkingsmogelijkheden voor projecten nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Hierdoor is leasing voor leasemaatschappijen (nog) niet interessant.

Fondsvorming en regionale ontwikkelmaatschappijen

Op grond van ons onderzoek geven wij u in overweging, voor de ontwikkeling van infrastructuur een "revolving fund" in te stellen in combinatie met de opzet van regionale ontwikkelmaatschappijen. Model zou de werkwijze van de huidige ROM's kunnen zijn. Deze ontwikkelmaatschappijen zouden met een minimale regeling vanuit de rijksoverheid in de regio's actief moeten worden, waar de gevolgen van het handelen bij het aangaan van participaties in PPS'en het best kunnen worden overzien. Nader onderzoek dient plaats te vinden naar de omvang van het eerste startkapitaal van het fonds. Wij achten voornamelijk mogelijkheden aanwezig op voorwaarde van nadere afspraken. Tenslotte wordt geconstateerd, dat de interacties met andere financieringsinstellingen, participatiemaatschappijen en beleggers verder moeten worden uitgewerkt.

Macro-economisch beleid inzake PPS'en

Wij constateren, dat van verschillende kanten door zowel overheid als bedrijfsleven, herstel van de overheidsinvesteringen wordt bepleit. Enerzijds omdat de specifieke uitkeringen in het recente verleden *zijn* afgebouwd c.q. momenteel *worden* afgebouwd, anderzijds omdat door middel van op te zetten PPS'en een verantwoord investeren in infrastructuur in de toekomst *mogelijk* wordt en vanuit de optiek van op peil houden van infrastructurele voorzieningen zelfs *noodzakelijk* is. Door onze aanbevelingen inzake financiering, dekking, fondsvorming in combinatie met de opzet van ontwikkelmaatschappijen kunnen waarborgen worden verkregen voor het verantwoord investeren in infrastructuur. Dit geldt voor overheid en bedrijfsleven. De samenleving (overheid en bedrijfsleven) verkrijgt langs deze weg een infrastructureel voorzieningenpakket waar men om gevraagd heeft en waarvoor men uiteindelijk bereid is te betalen. Het bewaken van terugbetalingsverplichtingen is hierbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven, die per initiatief contractueel moet worden vastgelegd.

Beleidsaanbevelingen voor overheid en bedrijfsleven

Voor de verschillende overheden zijn aanbevelingen gedaan het beleid op het gebied van de opzet van PPS'en verder te ontwikkelen. Wij denken hierbij aan coördinerende, initiërende, stimulerende taken in combinatie met kennisoverdracht en publiciteit ter stimulering van het gebruik van PPS'en. Voor het beleid naar de marktsectoren hebben wij gemeend er op te moeten wijzen, dat er een aantal reële belemmeringen zijn voor de marktsector, die de stimulering van samenwerkingsvormen in de weg staan. Genoemd kunnen worden:

- de "internal rate of return" op infrastructuur;
- het kennisgebrek bij het bedrijfsleven voor beoordeling van infrastructuur als beleggingsproject;
- het beducht zijn voor veranderende politieke opvattingen inzake betalingsverplichtingen.

Wij concluderen, dat contractvorming in de regeling van de terugbetalingsverplichting hierbij een essentiële rol speelt maar niet onmogelijk hoeft te zijn op basis van de voorgestelde aanbevelingen inzake het regelen van de terugbetalingsverplichting (dekking), financiering, fondsvorming en de opzet van regionale ontwikkelmaatschappijen.

**Demo-projecten
en speerpunt-
programma
PPS'en**

Verder doen wij de aanbeveling om in samenspraak met de branche en betrokken overheden te komen tot een speerpuntprogramma ter stimulering van het gebruik van PPS'en in de GWW-sector. Ons bijgevoegd overzicht van toepassingsgebieden kan hiervoor een leidraad vormen.

**Aanpassing
branchecodes**

Verder is geconstateerd, dat het initiërend vermogen van de bedrijven, die in het voortraject van de planvorming van infrastructurele projecten opereren, verbetering behoeft. Geconstateerd is, dat de huidige branchecodes, zoals onder andere neergelegd in de RVOI, slechts formele opdrachtsituaties regelen. Er is nagenoeg niets geregeld om contractueel tot nieuwe opdrachtsituaties te geraken. Wij adviseren om voor de GWW-branche een nieuwe discipline te ontwikkelen "PPS- of infrastructuurmakelaars". Honorering vindt plaats nadat de "makelaar" de partijen voor de PPS bij elkaar heeft gebracht en de letter of intent voor de verdere uitwerking van het project is getekend.

Eindoordeel

Samenvattend wordt geconcludeerd, dat opzet, ontwikkeling, exploitatie en beheer van PPS'en structureel voor de economie van betekenis kunnen zijn. PPS'en kunnen dienovereenkomstig als middel worden beschouwd voor een verantwoord investeren in noodzakelijke infrastructuur door zowel overheid als bedrijfsleven. Tenslotte bieden PPS'en de mogelijkheid voor een kwalitatief beter functioneren van overheidsorganisaties op basis van bedrijfsmatige principes. Wij spreken de wens uit, dat dit eindadvies hiervoor een bijdrage mag leveren.

Moret & Limperg/Moret Advies

voorjaar 1987

Checklist voor opzet nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen

	Tracht	Tracht	Tracht
	• het initiatief gezamenlijk (overheid/ marktsector) te starten; • belangenbehartigers te scheiden van initiatiefnemers; • de hardheid van het marktperspectief i.s.m. private partners te toetsen; • de oplossingsrichting "breed te houden"; • een trekker voor het project te benoemen.	• het marktperspectief zo goed mogelijk te onderbouwen; • feasibility-studie door onpartijdige te laten opstellen of • risico-acceptatie van wel partijdige in haalbaarheidsstudie duidelijk te krijgen; • zonodig contra-expertise in te huren voor toetsting feasibility-studie; • risico-acceptatie t.a.v. kosten en opbrengsten naar verschillende participanten vast te leggen.	• projectorganisatie op te zetten; • letter of intent of convenant te sluiten; • de organisatorische vormgeving voor exploitatie en beheer uit te werken en te laten toetsen door externe deskundigen; • ondernemingsplan op te stellen voor de exploitatie van het object; • uitvoeringsbestekken te laten opstellen.
Fasen	I Initiatief	II Haalbaarheid	III Voorbereiding uitvoering
	• dat het initiatief politieke speelbal wordt; • dat er geen maatschappelijk draagvlak onder het project aanwezig is; • dat project, initiatief van één partij blijft; • dat één partij in het team gaat domineren; • claims op latere fasen in het project via "gratis" plannen.	• vrijblijvendheid in haalbaarheidsstudie (initiatiefnemers en potentiële ondernemers moeten bekend worden); • te veel aandacht op projectspecificatie i.p.v. de marktspecificatie wordt gelegd door de opstellers van de haalbaarheidsstudie; • het zich vastleggen op één projectspecificatie waarvoor op dat moment de meeste know how aanwezig is.	• inschakeling van specialistische kennis zonder dat men zelf de specificaties voor het eindresultaat heeft gedefinieerd; • dat de risico-acceptatie t.a.v. geraamde kosten en verwachten opbrengsten niet bekend zijn en niet in een contract vastliggen.
	Voorkom	Voorkom	Voorkom

	Tracht	Tracht	Tracht
	• de risico-acceptatie in contracten vast te leggen: a. naar degenen, die de financiering voor hun rekening nemen; b. naar degenen, die zorg dragen voor dekking op de lening; c. naar degenen, die participeren in het aandelenkapitaal van de onderneming; • sluit bedoelde contracten in één keer af; • sluit een contract inzake de organisatorische exploitatie- en beheer vorm.	• er voor te zorgen dat directievoering en uitvoering zijn gesplitst en worden uitgevoerd door ter zake kundige bureaus en bedrijven; • nogmaals te checken of t.a.v. de exploitatie; – de taakverdeling en verdeling van baten en lasten vast liggen van de PPS óf – een contract is gesloten voor beheer en exploitatie door de participanten die het project hebben ontwikkeld of – een contract is gesloten voor af- en overname door derden.	• voor de PPS een kleine, kwalitatief goede organisatie op te zetten; • in het exploitatiebudget ruimte te houden voor (tijdelijke) ondersteuning van externe deskundigen; • in het exploitatiebudget ruimte te houden voor promotie en publiciteit ter stimulering van het gebruik; • winstbestemming voor zowel publieke als private partners vast te leggen.
Fasen	IV Financiering	V Uitvoering	VI Exploitatie en beheer
	• dat er deelcontracten worden gesloten zonder dat duidelijkheid bestaat over de andere contracten; • dat de dekking van de exploitatielasten onduidelijk is; • dat de vorm voor exploitatie en beheer onduidelijk is en naar concrete invulling hiaten vertoont.	• dat er onzorgvuldige selectieprocedures worden gevolgd bij de keuze van de bureaus en bedrijven; • dat het bedrijf dat participeert in de PPS en tevens bouwer is, niet deelt in de risico's voor exploitatie van het project dan wel dat het afstoten van een project naar een belegger van te voren is geregeld.	• te groot personeelsverloop binnen de PPS; • kwaliteitsverlies v.w.b. kennis en kundigheden van de exploitatie- en beheer-maatschappijen; • dat vitale dagelijkse functies binnen de organisatie op ad hoc wijze worden uitgeoefend.
	Voorkom	Voorkom	Voorkom

Overzicht toepassingsgebieden publiek-private samenwerkingsvormen

Toepassingsgebieden	PPS in engere zin	PPS in ruime zin
1. Toerisme en recreatie		
• attractiepunten	X	X
• toeristische ontwikkelingszones stedelijk gebied	X	X
• recreatiegebieden en stadsrandzones	(X)	X
2. Milieuvoorzieningen		
• bodemsaneringsprojecten	X ¹⁾	X
• onderwaterbodem-sanering ²⁾		X ¹⁾
• rioleringsbedrijven		X
• zuiveringschappen		X
• waterschappen		(X)
• afvalinzameling/transport	X	X
• afvalverwerking	X	X
• afvalopslag (tijdelijk/permanent)	(X)	X
3. Landaanwinning/inrichting/beheer		
• landaanwinningsprojecten	(X)	X
• landinrichtingsprojecten	(X)	X
• bosbouw/productiebossen		X
• landschapsbeheer		X
4. Nutsvoorzieningen		
• gasvoorziening		X
• watervoorziening		X
• elektriciteitsvoorziening		X
• stadsverwarming		X
5. Verkeer, Transport, bedrijfsterreinen ³⁾		
• kunstwerken (bruggen, tunnels) ³⁾	(X)	X
• havenfaciliteiten ³⁾		(X)
• luchtvaartterreinen ³⁾	X	X
• bedrijfsterreinen ³⁾	X	X
• railverbindingen (incl. TGV)		X
6. Telecommunicatie		
• kabelnetten	X	X
• teleports	X	X
7. Energiebesparing ⁴⁾		
• afstandsverwarming		X
• energie-opwekking (wind, waterkracht)	(X)	X

¹⁾ afgedwongen karakter.

²⁾ inclusief berging baggerspecie.

³⁾ eventueel inclusief de ontsluitingswegen die als gevolg van het plangebied/kunstwerk worden aangelegd.

⁴⁾ afhankelijk van prijs/beschikbaarheid fossiele brandstoffen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het in 1986 gesloten regeerakkoord is de volgende passage opgenomen:

*"Investerings in infrastructuur ten behoeve van met name de wegen en telecommunicatie verdienen accentuering via herschikking van bestaande middelen en indien mogelijk private financiering. Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van ondermeer de stedelijke vernieuwing"*¹⁾

De Directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB) van het ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft besloten twee onderzoeken naar de mogelijkheden van publiek-private samenwerkingsvormen in respectievelijk de Grond-, Water- en Wegenbouwsector (GWW-sector) en de Burgerlijke- en Utiliteitsbouwsector (B&U-sector) te laten verrichten.

1.2 Onderzoeksdoel

Dit onderzoek heeft ten doel:

- te komen met aanbevelingen hoe publiek-private samenwerkingsvormen (PPS'en) kunnen worden opgezet voor de GWW-sector;
- te analyseren hoe verschillende samenwerkingsvormen in het verleden tot stand zijn gekomen en zijn gestructureerd;
- te adviseren hoe in de toekomst nieuwe samenwerkingsvormen kunnen worden opgezet. Hierbij zullen de samenwerkingsvormen van verschillende kanten worden belicht: maatschappelijk, bestuurlijk-organisatorisch, juridisch en in financieel-economisch opzicht.

1.3 Recente ontwikkelingen inzake PPS'en

Na publicatie van de passage over publiek-private samenwerkingsvormen in het regeerakkoord is een groot aantal activiteiten gestart om de intentie uit het regeerakkoord verder uit te werken. In bijlage 1 en in de, in het kader van dit onderzoek verrichte literatuurstudie, zijn de belangrijkste activiteiten geïnventariseerd en geanalyseerd.

De in bijlage 1 geschetste discussie over publiek-private samenwerkingsvormen vanaf voorjaar/zomer 1986 tot begin 1987, kent ons inziens een aantal fasen.

Fase 1: Identificatie

In deze fase worden sluitende definities van PPS'en geformuleerd. Verder worden activiteiten verricht op het terrein van begrips- en beeldvorming van

¹⁾ Zie Staatscourant nr. 131, 1986 – 11 juli.

PPS'en. Er wordt gebruik gemaakt van buitenlandse voorbeelden en de vergelijking met Nederlandse equivalenten ervan in het (recente) verleden. Met name wetenschappelijke onderzoeksinstituten hebben hierbij het voortouw²⁾.

Fase 2: Herkenning

In fase 2 treedt herkenning op van het gebied waarop PPS'en van toepassing zijn c.q. zouden kunnen zijn en tracht men het begrip PPS verder te analyseren. Ten opzichte van de eerdere fase groeit het inzicht dat:

- de buitenlandse situaties (met name in de VS) vanwege de geringe omvang van de collectieve en grotere omvang van de marktsector in veel opzichten niet altijd of geen bruikbaar referentiekader zijn voor ons land;
- de politieke besluitvormingsstructuur in het buitenland (met name in de VS) veelal niet goed vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie;
- het fenomeen PPS in wezen niet nieuw is, maar dat de belangstelling vanuit de overheid (financieringstekort, andere opvatting over rol overheid, noodzaak tot – hernieuwd – investeren in infrastructuur, en dergelijke) is toegenomen.

Verder vindt in deze fase een verdere inventarisatie van de probleemvelden plaats; zoals financiering, contractvorming, wettelijke beperkingen, organisatorische en juridische vormgeving, etc.

Fase 3: Definiëring randvoorwaarden en formuleren intenties

Deze fase wordt gekenmerkt door het feit, dat verschillende publiek-private participanten, randvoorwaarden gaan definiëren onder welke condities men (eventueel) bereid is te participeren in nieuwe PPS'en³⁾. De financiers en beleggers zijn gereserveerd afwachting ten aanzien van de mogelijkheid tot rente en aflossing van de verstrekte leningen uit de exploitatie en benadrukken de koppeling van risico-acceptatie en opbrengstenperspectief, naast het rendement voor het ter beschikking stellen van het vermogen⁴⁾. Diverse publieke partijen tonen belangstelling voor nieuwe PPS'en; spreken ook intenties uit het als mogelijkheid te benutten voor optimalisering van de infrastructuur, maar wijzen tevens op behoud van democratische besluitvorming en maatschappelijke integriteit van de te nemen besluiten⁵⁾.

Fase 4: Verbreding probleemstelling

Tot slot dreigt er in de fase die nu is aangebroken een verbreding, maar tevens verschraving van de probleemstelling. De probleemvelden zijn gesignaleerd en geïnventariseerd. De raakvlakken met andere terreinen van overheidsbeleid worden aangegeven, maar het blijkt moeizaam, de mogelijkheden tot praktische implementatie aan te geven. Hierdoor dreigt het gevaar, dat de discussie over PPS'en een tijdelijke "topic" wordt op te organiseren congressen en seminars.

Getracht wordt derhalve dit advies meer te doen zijn dan een onderzoek. We gaan er hierbij van uit, dat de innovatieve betekenis van PPS'en niet zozeer ligt in het vinden van volstrekt nieuwe financiële, organisatorische en juridische constructies, maar:

²⁾ Vgl. studies universiteiten Amsterdam (Lambooy/de Jong) en Utrecht (Kreukels).

³⁾ Vgl. visies van Prins (AMRO), Lardinois (ex-topman RABO-bank).

⁴⁾ Vgl. visie Stapels (Aegon).

⁵⁾ Vgl. visie Etty (Gemeente Amsterdam).

- in de herontdekking hoe vroegere en bestaande PPS'en hebben gefunctioneerd c.q. functioneren;
- in het aangeven van nieuwe toepassingsgebieden waar PPS'en van nut kunnen zijn in de GWW-sector;
- in het herrangschikken van bestaande middelen en mogelijkheden om bestaande en nieuwe doelstellingen te realiseren;
- in het activeren van de belangstelling voor PPS'en bij zowel publieke als private partijen.

1.4 Afbakening onderzoeksterrein

In navolging van de opdrachtformulering worden de samenwerkingsvormen onderzocht, die gericht zijn op het tot stand brengen van infrastructurele voorzieningen in de GWW-sector. De projecten in de GWW-sector zijn in de volgende stukken geclassificeerd en geregistreerd:

- CBS-indeling voor de GWW-sector;
- Nationale Rekeningen, tabellen 23 e.v., rubriek grond-, weg- en waterbouwkundige werken;
- Nota Bouwprognoses Ministerie VROM;
- Prognoses van het Economische Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB).

In deze publicaties worden de investeringen in vaste activa van overheid en bedrijven aangegeven.

Als afbakening en definiëring van het begrip publiek-private samenwerkingsvorm binnen ons onderzoek kan het volgende gelden:

"publiek-private samenwerkingsvormen zijn gericht op het tot stand brengen van overeenkomsten voor bepaalde en onbepaalde duur tussen publiek- en privaatrechtelijke partijen. Het doel van de overeenkomsten is het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van infrastructurele voorzieningen in vaste activa in de GWW-sector vanuit een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten".

Bij deze definitie zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Een afbakening naar de exacte verhouding van de inbreng door enerzijds overheid en anderzijds bedrijfsleven is niet te geven. Een projectsubsidie van de overheid of een bijdrage à fonds perdu van het bedrijfsleven aan een overheidsproject maken er echter nog geen "echte" publiek-private samenwerkingsvorm van. De samenwerkingsvorm moet dus meer gezocht worden in het aangaan van (een) overeenkomst(en) tussen publiek- en privaatrechtelijke instellingen voor bepaalde of onbepaalde duur. Hiermee is de samenwerkingsvorm echter nog onvoldoende gedefinieerd. Want hiermee zou elke aannemingsovereenkomst tussen bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en een aannemer een publiek-private samenwerkingsvorm zijn. De overeenkomst(en) moet(en) derhalve voorzien in een risico-acceptatie door beide partijen op grond van een kostenraming en opbrengstenverwachting waarbij de kosten en opbrengsten gezamenlijk worden gedeeld.

Tenslotte wordt opgemerkt dat een project kan bestaan uit meerdere projectonderdelen binnen een te ontwikkelen plangebied. De publiek-private samenwerkingsvorm (PPS) kan zich in deze gevallen richten op de ontwikkeling van het plangebied.

2. Onderzoeksmethodiek

2.1 Onderzoeksmethodiek algemeen

Het eindadvies is in vijf stappen uitgevoerd. Deze worden weergegeven in figuur 1: Stappenschema uitvoering onderzoek; deze zijn:

algemeen

- weergeven aanleiding, doel en afbakening onderzoek (hoofdstuk 1);
- ontwerpen en ontwikkelen onderzoeksmethodiek (hoofdstuk 2);
- analyseren plaats en betekenis PPS'en binnen overheidsbeleid (hoofdstuk 3);
- doorlichten van PPS'en in zeven onderzochte cases (hoofdstuk 4);
- opstellen eindadvies op basis van voorgaande stappen (hoofdstuk 5).

Het eindadvies wordt hierdoor langs twee hoofdlijnen opgesteld:

twee hoofdlijnen

- analyseren plaats en betekenis PPS'en binnen overheidsbeleid;
- doorlichten van PPS'en in zeven onderzochte casus.

De eerste hoofdlijn leidt in het eindadvies tot een advies inzake:

hoofdlijn 1

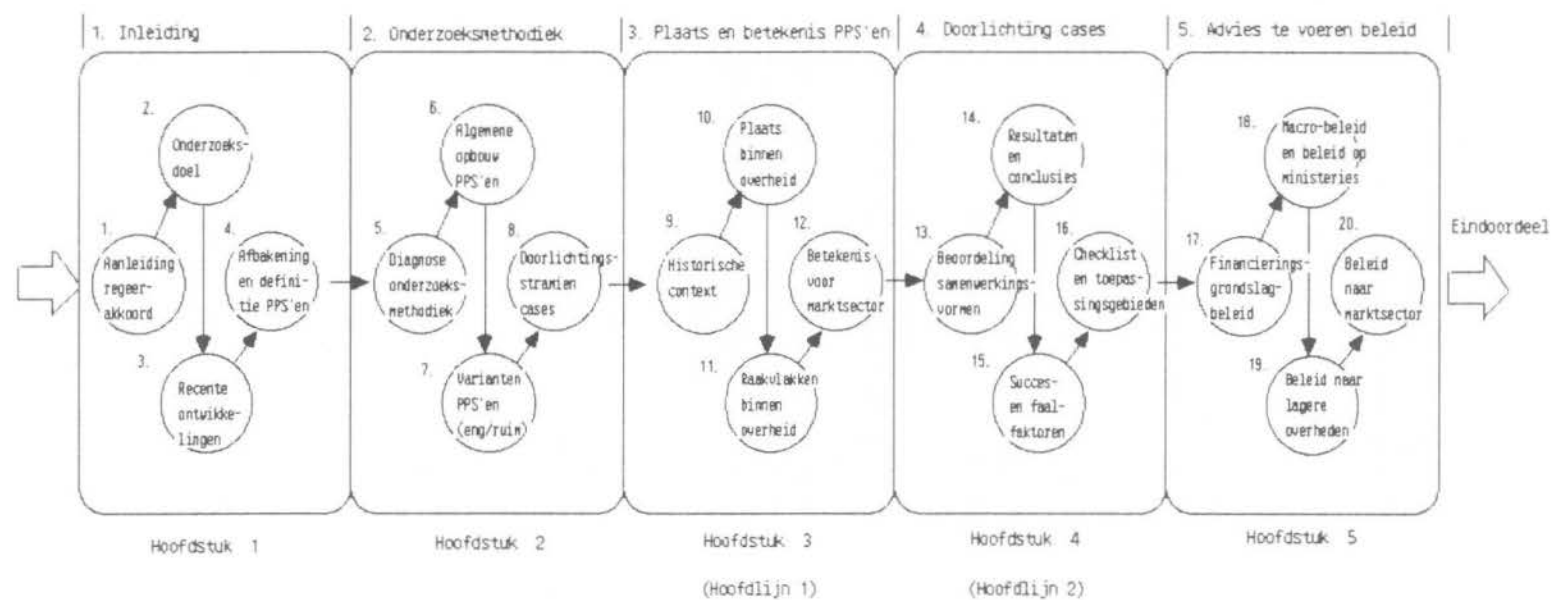
- mogelijkheden voor financiering, dekking en fondsvorming voor PPS'en;
- beleid inzake PPS'en naar beleidssectoren op rijksniveau;
- beleid inzake PPS'en op provinciaal/regionaal en lokaal niveau;
- beleid inzake PPS'en voor de marktsector.

De tweede hoofdlijn levert een beoordeling van empirisch onderzochte samenwerkingsvormen in het verleden op, hetgeen leidt tot het aangeven van:

hoofdlijn 2

- resultaten en conclusies van het casusonderzoek;
- belangrijkste succes- en faalfactoren in de onderzochte casus;
- checklist ten behoeve van de opzet van nieuwe PPS'en;
- toepassingsgebieden voor nieuwe PPS'en.

Figuur 1: Stappenschema uitvoering onderzoek



De casus zijn in een apart rapport (deel 2) uitvoerig beschreven. De volgende casus zijn onderzocht:

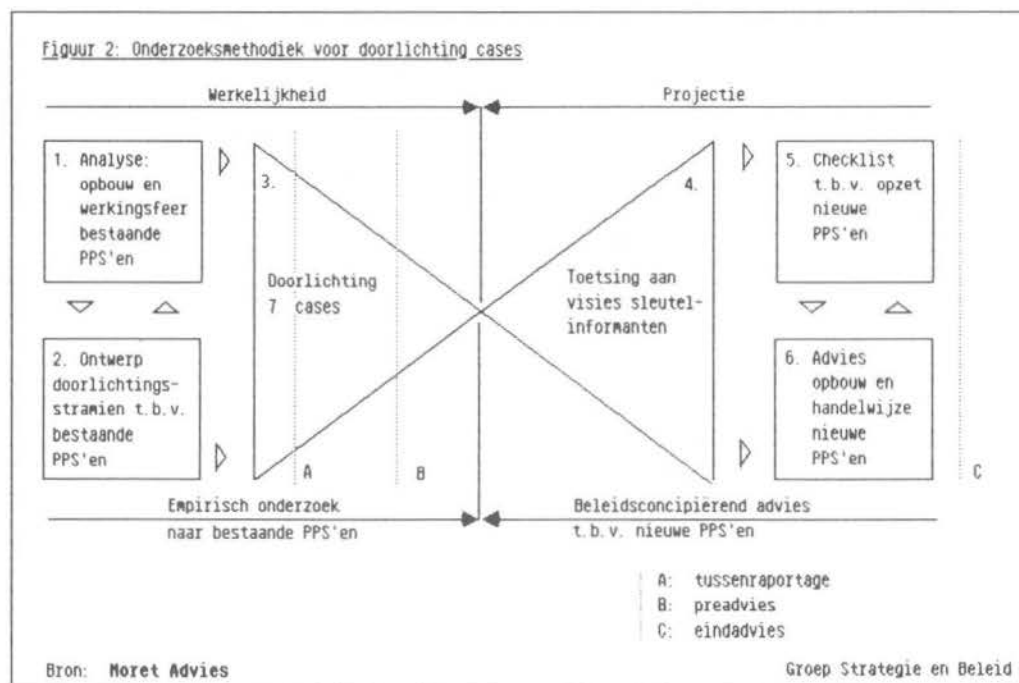
- Beneluxtunnel (Vlaardingen);
- Kiltunnel (Dordrecht);
- AVR-Chemie (Rijnmond);
- Waalkade (Nijmegen);
- Kabelexperiment (Zuid-Limburg);
- Ontwikkeling bedrijfsterreinen (Schipholzone);
- Rioleringsbedrijven (diverse mogelijkheden).

De onderzoeksmethodiek voor het empirisch doorlichten van de onderzochte casus is in de volgende paragrafen uitgewerkt.

2.2 Casusonderzoeksmethodiek

De casusonderzoeksmethodiek is als het ware "spiegelbeeldig" opgezet. Het empirisch onderzoek voltrekt zich binnen zes stappen:

1. *analyseren* algemene opbouw en werking bestaande PPS'en;
2. *ontwerpen* doorlichtingsstramien ten behoeve van het doorlichten bestaande PPS'en;
3. *doorlichten* zeven casus van bestaande PPS'en;
4. *toetsen* uitkomsten doorlichting aan visies sleutelinformanten;
5. *ontwerpen* checklist ten behoeve van de opzet nieuwe PPS'en;
6. *adviseren* inzake toepassingsgebieden voor toekomstige PPS'en.



Het is de bedoeling dat, aan de hand van de opgedane ervaringen bij dit empirisch casesonderzoek, het advies mede wordt opgesteld voor het beleid voor de opzet van nieuwe PPS'en.

De analyse over de opbouw en werkingsfeer (stap 1) resulteert uiteindelijk in het advies voor het tot stand brengen van nieuwe PPS'en (stap 6).

Het ontworpen doorlichtingsstramien (stap 2) zal gebruikt worden voor het samenstellen van een *checklist* die gebruikt kan worden bij de opzet van nieuwe PPS'en (stap 5). Het gaat hier dus om het vervaardigen van een instrument om de belangrijkste succes- en faalfactoren te beheersen in nieuw uit te voeren projecten.

2.3 Analyse en werkingsfeer bestaande PPS'en

Aan de hand van literatuuronderzoek en de tot nu toe onderzochte samenwerkingsvormen, wordt een min of meer zelfde volgorde zichtbaar bij het tot stand komen van een samenwerkingsvorm.⁶⁾

- het formeren van een initiatief- of werkgroep;
- het instellen van een comité of commissie voor de verdere uitwerking;
- het opstellen van een intentieverklaring;
- het opzetten van een projectorganisatie;
- het zonodig tot stand brengen van een aparte rechtsvorm.

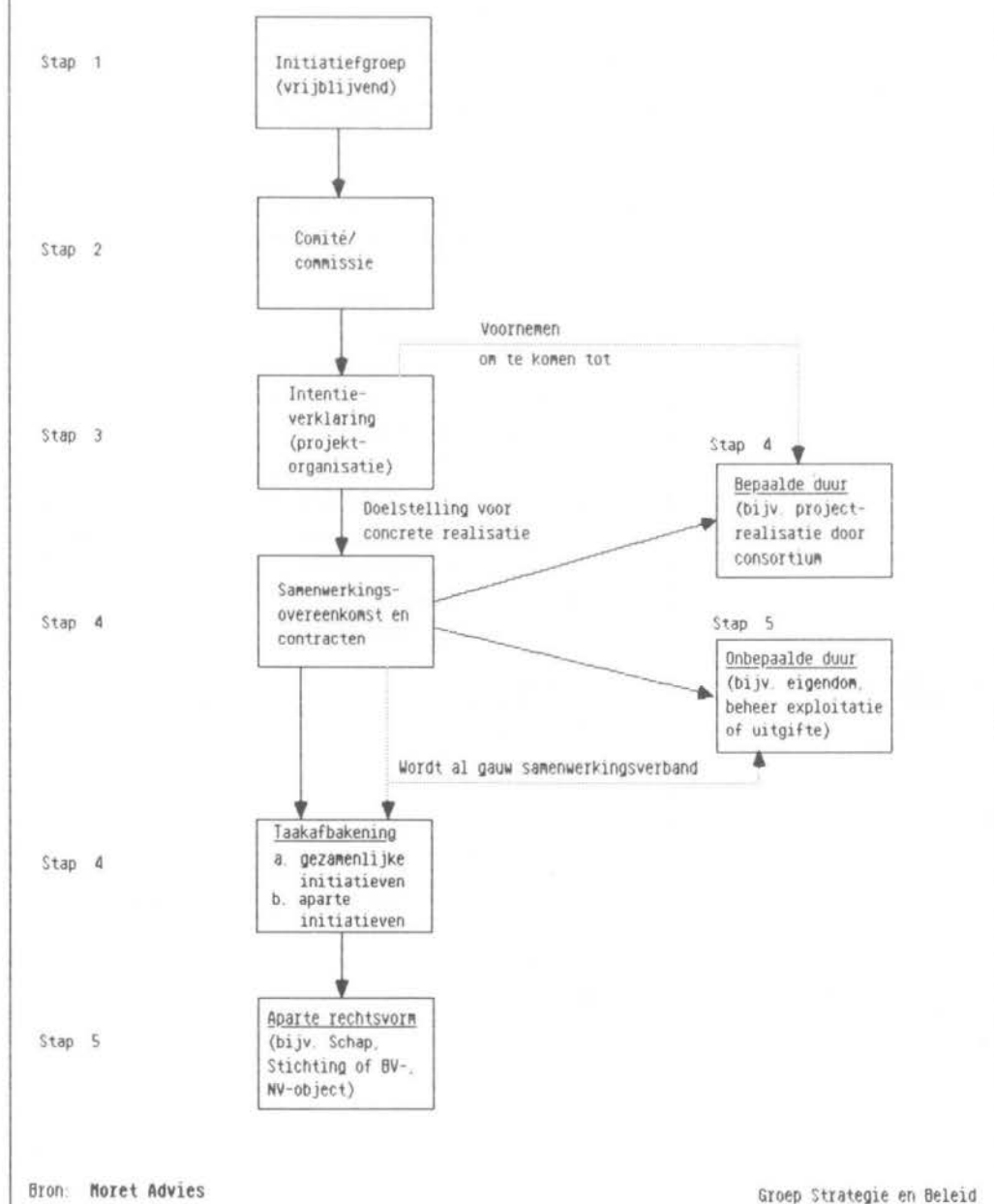
De juridische handelingsbevoegdheid neemt per stap toe (zie figuur 3). De aard van de samenwerkingsovereenkomst (bijvoorbeeld: lange of korte termijn-initiatieven of de inbreng van geld en/of middelen van de participanten) is bepalend voor de juridische vorm. Ook spelen rendementsoverwegingen en fiscale aspecten een rol.

Er kan als zodanig in de werkingsfeer een aantal handelingen worden onderscheiden:

- stap 0: oprichten rechtsvorm;
- stap 1: het financieringscontract;
- stap 2: het aanleg- of uitvoeringscontract;
- stap 3: het exploitatie- en beheercontract;
- stap 4: het afname of overnamecontract.

⁶⁾ Zie onder andere opbouw Stichting Kiltunnel, NV-Beneluxtunnel, Stichting Aanleg Markerwaard, Vaste Oeververbinding Westerschelde en brug bij Tiel.

Figuur 3: Juridische handelingsbevoegdheid



2.4 Publiek-private samenwerkingsvormen in engere en ruime zin

Uitgaande van de opbouw en werkwijze van de hiervoor omschreven samenwerkingsvormen kunnen twee varianten worden onderscheiden. (zie figuur 4)

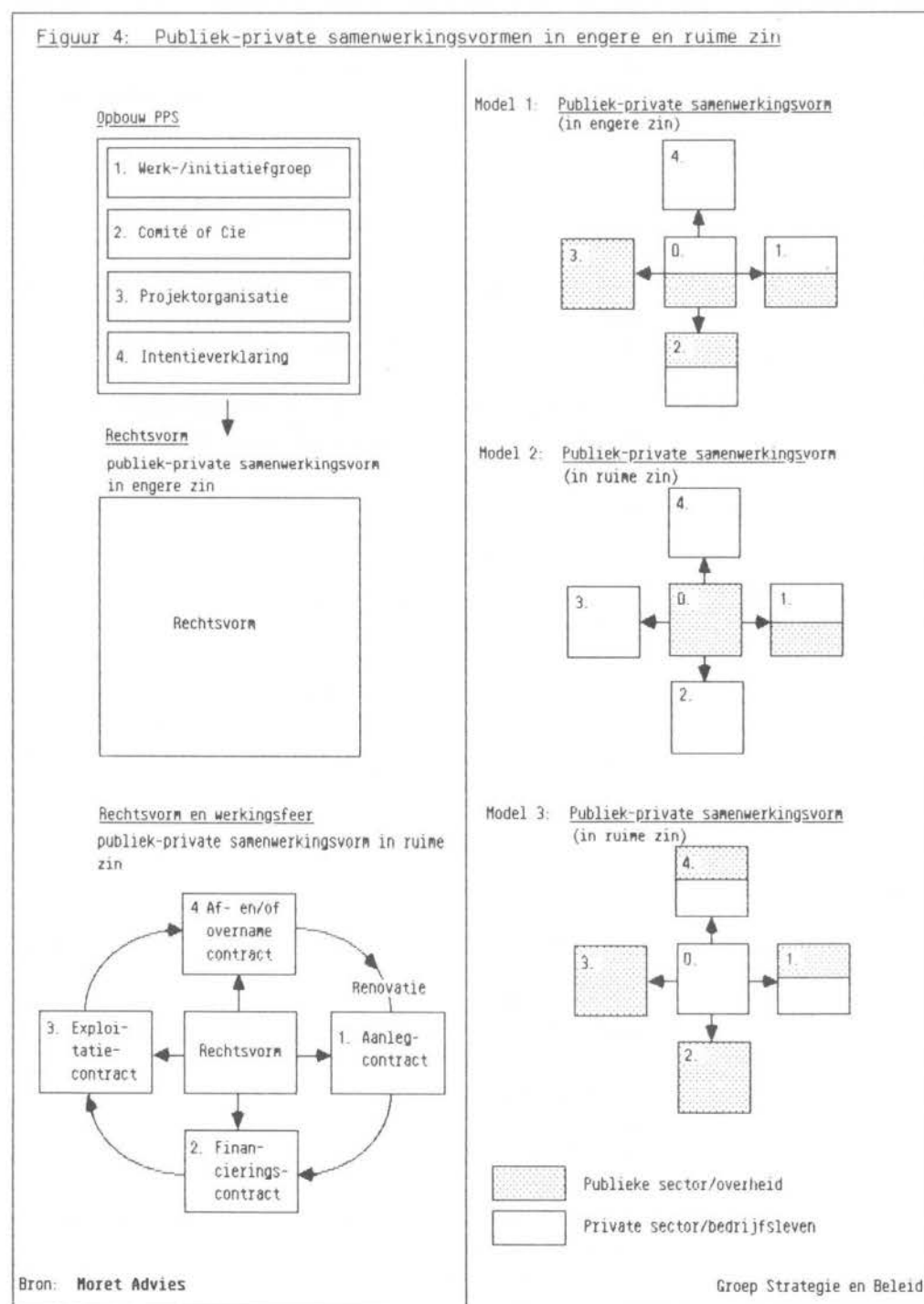
Variant I: publiek-private samenwerkingsvormen in engere zin

De samenwerkingsvorm beperkt zich tot een zogenaamde "rechtsvorm" waarop het zogenaamde *interne ondernemingsrecht* binnen een gekozen organisatievorm van toepassing is⁷⁾. Overheid en bedrijfsleven hebben zich binnen de gekozen organisatievorm op voorhand tot samenwerking verplicht. De gezamenlijke afspraken worden neergelegd in een organisatie-statuut.

⁷⁾ Zie onder andere Werkboek Ondernemingsrecht, bladzijde 44 en 45.

Deze vorm is derhalve met name gericht op het realiseren van een doelstelling die in de tijd, door middel van nadere afspraken, neer te leggen in nog af te sluiten overeenkomsten, nog moet worden gerealiseerd⁸⁾. De intenties liggen vast; de handelwijze en uitkomsten nog niet. In juridische zin zijn de wilsuitingen van de participanten binnen de samenwerkingsvorm evenwijdig. De partijen hebben zich op voorhand verplicht samen te werken om een bepaald eindresultaat te bereiken (handelszaak). De partijen kunnen overigens naar inhoud wel een verschillende verplichting op zich hebben genomen. (management, kapitaalverschaffing, uitvoering)

Figuur 4: Publiek-private samenwerkingsvormen in engere en ruime zin



⁸⁾ Zie onder andere de NV-Herstel Zeedijk.

Variant II: publiek-private samenwerkingsvormen in ruime zin

De samenwerkingsvorm beperkt zich niet alleen tot het interne maar tevens tot het *externe* ondernemingsrecht⁹⁷. Bij de samenwerkingsvorm in ruime zin gaat het met name om de rechtsregels die betrekking hebben op het handelen van de organisatie naar *buiten*. De feitelijke handelingen in de vorm van af te sluiten contracten met derden zijn belangrijk. De gekozen organisatievorm richt zich hier op het afsluiten van zogenaamde obligatoire⁹⁸ overeenkomsten.

De wilsuïtingen in de samenwerkingsvorm in ruime zin zijn voornamelijk wederkerig of elkaars tegenpolen. De essentie van de publiek-private samenwerkingsvorm in ruime zin is gelegen in het feit, dat de samenwerkingsvorm zich niet alleen beperkt tot de rechtsvorm maar zich tevens uitstrekt tot de werkingsfeer die van te voren gedetailleerd is aangegeven en wordt neergelegd in verschillende overeenkomsten.

In figuur 4 is het onderscheid tussen de publiek-private samenwerkingsvorm in engere en ruime zin in beeld gebracht (figuur 4a). Tevens is hier een aantal denkbare modellen weergegeven (figuur 4b).

Model 1: geeft de situatie weer, waarbij de samenwerkingsvorm van begin af aan een gedeelde verantwoordelijkheid is van publieke en private sector op basis van *intern* ondernemingsrecht (PPS in engere zin).

Model 2: geeft de situatie weer waarbij een publiekrechtelijke instelling of opgerichte publieke samenwerkingsvorm in tweede instantie obligatoire overeenkomsten sluit voor bepaalde en onbepaalde duur met de private sector op basis van *extern* ondernemingsrecht¹⁰⁰ (PPS in ruime zin).

Model 3: een privaatrechtelijke organisatie sluit hierbij op basis van *extern* ondernemingsrecht, in tweede instantie contracten af met de publieke sector. (PPS in ruime zin)

Uitgaande van de definitie van publiek-private samenwerkingsvormen zal in de beschrijving van de casus, de constructie en de handelwijze van de PPS'en worden aangegeven. Hieronder moet worden verstaan:

ad a: *constructie*

- de wijze waarop de samenwerkingsvorm wordt gekozen;
- de taakafbakening tussen degenen die participeren in de samenwerkingsvorm;
- de bevoegdheden van de participanten binnen de samenwerkingsvorm;
- de risico-acceptatie van de participanten.

ad b: *handelwijze door middel van af te sluiten overeenkomsten/contracten bij:*

- aanleg of bouw;
- financiering;
- exploitatie;
- af- en/of overname.

De financiering zal een extra accent krijgen. Inzichtelijk zal moeten worden gemaakt welke beperkingen de financieel-juridische wetgeving stelt aan de publieke sector bij overeenkomsten met de private sector.

⁹⁷ Verbindende, verplichtende.

¹⁰⁰ N.B. Juridisch maakt de overheid hier gebruik van het privaatrechtelijke organisatierecht. Zie Werkboek Ondernemingsrecht, bladzijde 43.

2.5 Doorlichtingsmethodiek casus

2.5.1 Inleiding

De gekozen doorlichtingsmethodiek om de casus te analyseren heeft twee ingangen:

- projectfasering: de stappen die worden doorlopen vanaf de initiatieffase tot de fase van exploitatie en beheer;
- sleutelfactoren voor succes¹¹⁾: de randvoorwaarden waaraan elk project moet voldoen om uiteindelijk als succesvol te worden gekwalificeerd.

Deze twee haaks op elkaar staande ingangen leveren het doorlichtingsstramien op (zie hoofdstuk 2.5.4).

2.5.2 Projectfasering

In elk willekeurig project (in de GWW-sector) is er sprake van een aantal fasen die bij elkaar de levenscyclus van het totale project opleveren. Onderscheiden wordt een zevental fasen (zie figuur 5).

Bij de definiëring van deze fasen hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- de fasen zijn gekozen overeenkomstig de indeling in de zogenaamde RVOI¹²⁾ waarin alle "technische" fasen zijn aangegeven (vooronderzoek, voorbereiding van de uitvoering en de uitvoering);
- hieraan zijn apart toegevoegd de fasen van initiatief, haalbaarheid, financiering en exploitatie en beheer.

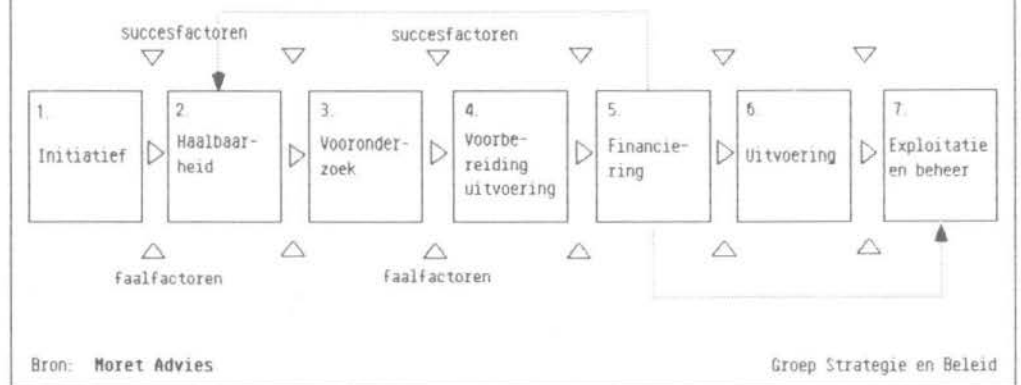
De keuzen van de "technische" fasen ten behoeve van de projectrealisatie mogen duidelijk zijn. Het zijn de "normale" stappen die worden doorlopen vanaf het stadium van het eerste schetsontwerp tot de concrete projectrealisatie door een bouw- of aannemingsmaatschappij.

Naast deze technische fasen wordt een aantal fasen onderscheiden waarin de doelstelling of het perspectief van het project wordt onderzocht en de financieel-economische onderbouwing wordt getoetst. Deze aspecten komen met name in de fase 1, 2 en 5 (initiatief, haalbaarheid en financiering) aan de orde. Tenslotte bevindt zich aan het eind van het project een aparte fase "exploitatie en beheer". Deze fase kan binnen de doorlichtingsmethodiek gezien worden als een laatste toetssteen van het project, waarin duidelijk wordt in hoeverre het project geslaagd of minder geslaagd is.

¹¹⁾ In de omvangrijke Engelstalige literatuur aangeduid als "Critical Succes Factors" (CSF's).

¹²⁾ Zie *Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieur (RVOI – 1966; herz.)* bladzijde 26 en 27.

Figuur 5: Projectfasen in de GWW-sector



2.5.3 Succes- en/of faalfactoren

Om te kunnen vaststellen in hoeverre het project geslaagd of mislukt is, is een aantal selectiecriteria benoemd om het project door te kunnen lichten. Onderscheiden wordt een aantal succes- en/of faalfactoren.

Verder dient naast de sleutelfactoren voor succes of falen, per fase aan te worden gegeven, in welke documenten de bovenbedoelde factoren aan de orde zijn geweest. Dit zijn de zogenaamde beslisdocumenten.

Een nadere toelichting op de sleutelfactoren voor succes en falen is in de tussenrapportage (november 1986) gegeven. De toelichting wordt hier op hoofdlijnen en vervolgens per afzonderlijke factor gegeven.

2.5.4 Doorlichtingsstramien PPS'en

Aan de hand van de verantwoording zoals hiervoor uiteengezet, is het mogelijk een doorlichtingsstramien voor de casus te ontwerpen. Koppeling van projectfasen aan de sleutelfactoren voor succes levert schema 1 op. Deze techniek van werken wordt wel aangeduid met "systems management"¹³⁾. Het is een methode van werken die in de innovatie-processturing wordt toegepast. Als toelichting geldt:

- alle stappen dienen te worden doorlopen;
- na elke stap kan in principe worden gestopt om (de) vorige stap(pen) over te doen;
- aan elke stap liggen beslisdocumenten ten grondslag;
- elke stap wordt getoetst met behulp van de zogenaamde sleutelfactoren voor succes.

Het mag duidelijk zijn, dat de casus worden getoetst met behulp van de boven omschreven methode. Per case zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- het doornemen van een vragenlijst per casus (de vragenlijst is uiteraard geënt op de projectfasen en sleutelfactoren voor succes);

¹³⁾ Zie onder andere Botter, bladzijde 46 e.v.

- een beschrijving van de case op basis van de vragenlijst en aanvullende informatie;
- een kwalitatief oordeel over de case;
- een beknopte vergelijking van de onderzochte casus.

Op basis van de bevindingen uit de gerealiseerde PPS'en kan het doorlichtingsstramien worden gebruikt voor het ontwerpen van een checklist of leidraad die gebruikt kan worden bij de opzet van een nieuwe PPS'en ten behoeve van het realiseren van nieuwe projecten.

Schema 1: Doorlichtingsstramien publiek-private samenwerkingsvormen

Project- fasering Sleutel- factoren voor succes en falen	Initiatief- fase	Haalbaar- heidsana- lyse	Vooronder- zoek	Voorberei- ding uit- voering	Financie- ring	Uitvoering	Exploitatie en beheer
Marktspecificatie (doelstellingen)							
Projectspecificatie (oplossingsrichting)							
Risico-acceptatie							
Projectmanagement (organisatie)							
Persoonlijke ambitie							
Personality							
Teammotivatie							
Capaciteiten/know how							
Procedures							
Procesmanagement (besluitvorming)							
Budgetbewaking							
Financieel beheer							
Promotie/publiciteit							
Etc.							
Etc.							
Beslisdocumenten							

Kwalitatieve weging op hoofdpunten

zeer goed	+++	matig	-	0 normaal
goed	++	slecht	---	
voldoende	+	zeer slecht	----	

3. Plaats en betekenis PPS'en

3.1 Historische ontwikkeling PPS'en

Publiek-private samenwerkingsvormen kunnen in hun historische context worden geplaatst. Zonder in detail te treden is een summiere toelichting op verschillende historische perioden nuttig. Hierdoor is het mogelijk de onderzochte cases in hun historische context te plaatsen.

Periode vóór 1945: particulier initiatief domineert

Historisch gezien zijn PPS'en geen nieuw verschijnsel.

Te memoreren zijn bijvoorbeeld de Verenigde Oost Indische Compagny, de activiteiten van de koopman-koning; Willem I (Maatschappij voor Nijverheid en Handel), de industrialisatie in de 19e eeuw, de ontginningen en het ruilverkavelingsbeleid, de Zuiderzeewerken etc. etc. Wij gaan hier verder niet op in.

Interessant is op te merken dat in de 20e eeuw, het overheidsaandeel en bemoeienis in publiek-private samenwerkingsvormen steeds groter en het private aandeel steeds kleiner wordt.

De vormgeving van het landschap, ontwatering, drooglegging en ontsluiting kent een ontwikkeling van vele publiek-private samenwerkingsvormen waarin het private initiatief sterk domineerde.

Verschillende boerenleenbanken (waaruit de RABO-bank is ontstaan) zijn immers in de tijd van de produktiecoöperaties (1890-1930) opgericht om plangebieden te ontwikkelen met behulp van collectieve private financiering¹⁴¹. Een gegeven waar huidige financieringsinstellingen wellicht eens aan herinnerd mogen worden. De overheidsbemoeienis in deze ontwikkeling is zeer bescheiden. Deze neemt toe als er door de overheid meer en meer behoefte wordt gevoeld de bestemming en het gebruik van de grond via wetgeving te regelen.

1945-1968: wederopbouw en groei

De periode van wederopbouw met de industrialisatie, schaalvergroting in landbouw, Deltawerken, inpoldering IJsselmeer en woningbouw. De overheid gaat bij het tot stand brengen van infrastructurele voorzieningen steeds meer regulerend optreden (Ruilverkavelingswet van '54, het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders 1955, het meerjarenplan ruilverkavelingen 1958, de Deltawet 1958 en de Wet Ruimtelijke Ordening in 1965).

De overheidsbemoeienis bij het tot stand komen van infrastructuur neemt toe, het aandeel van het particulier initiatief neemt af. Het tot stand komen van de Benelux-tunnel in 1967 (voorbereiding 1958-'62, uitvoering '62-'67) valt in deze periode. Het is illustratief, dat burgemeester Heusdens van Vlaardingen als initiatiefnemer voor de tunnel de bijnaam "Koopman-burgemeester" heeft. In de zeventiger jaren krijgt deze burgemeester die de PPS-filosofie in meerdere projecten heeft toegepast (hotel, woningbouw, zwembad, koelhuis, schouwburg, industriehallen) tegenwind. Zijn filosofie om met de gemeentelijke overwinst in het ene PPS-project het volgende op te starten ondervindt steeds meer weerstand en wordt als een vorm van projectontwikkeling ervaren waar de lokale overheid niet aan deel mag nemen.

¹⁴¹ Vgl. Van Tijn en Zappey in: *De Ecomische geschiedenis van Nederland*, bladzijde 244 e.v.

1968-1978: inspraak en geïnstitutionaliseerde planvorming

In deze periode wordt planvorming en uitvoering steeds meer een aangelegenheid van "deskundigen". Centraal staan inbreng en participatie van belanghebbenden. Daarnaast wordt de inbreng van de overheid steeds dominanter en de inbreng van particuliere projectontwikkelaars steeds minder wenselijk geacht. Grootchalige stadsingrepen (Hoog Catharijne, Scheveningen Bad via Bredero en EMS-Zwolsman) worden met "beton-orgies" en "stadsvernieling" geassocieerd. De ontwikkeling van grootchalige recreatie-objecten in stadsrandzones (Bernisse, Spaarnwoude e.d.) krijgen via kostbare inspraakprocedures hun beslag. De planontwikkeling wordt minitieuw verfijnd via nota's, recreatie-basisplannen, deelplannen, projectplannen etc. Publiek-private samenwerkingsvormen komen nauwelijks meer voor. Er wordt een veelheid aan louter *publieke* samenwerkingsvormen opgericht voor ontwikkeling beheer van sportaccommodaties, recreatiegebieden enz. Denk aan de veelheid aan gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden, industrieschappen, recreatieschappen en stichtingen. Groei zit ook in overheidsdiensten als grondbedrijven, PWS'en, RWS, Deltadienst. Een ander kenmerk van de periode is de institutionalisering van de planning. Een veelheid aan normalisatierichtlijnen, NEN-bladen, norm- en standaardbestekken en het aanscherpen van gedragscodes (bijvoorbeeld RVOI-1971, Arta-regeling, regeling voor landschapsarchitecten). In deze periode was men óf overheid óf bedrijfsleven. Het tot stand komen van de Kiltunnel (voorbereiding 1972-'74, uitvoering 1974-'77) valt in deze periode. Het is een technisch geïnstitutionaliseerd proces dat uiteindelijk een perfect "tunnel-project" oplevert. De rol van de overheid is zeer groot. De inbreng van de private sector (afgezien van de aannemer en financiering onder overheidsgarantie) is nihil. De gekozen stichtingsvorm en participanten zijn naar onze waarnemingen nooit ter discussie gesteld. In de historische context is dit begrijpelijk. Het is in deze periode gebruikelijk dat planontwikkeling, gekoppeld aan behoeftenramingen door de overheid, werd geëntameerd. Evaluatierapporten dateren immers van na deze periode waarin het overheidsoptreden op velerlei gebied ter discussie wordt gesteld.

1978-1982: neergang en bezinning

Eind jaren zeventig treedt er zowel in de bouw als in grond-, weg- en waterbouw een versnelde recessie op. In deze periode wordt eveneens de rol van de overheid ter discussie gesteld. Er komt een stroom van literatuur over privatisering en profijtbeginsel op gang. Markante nota's zijn "Heiligt het doel alle specifieke middelen", en "Doen en laten" etc. Niettemin wordt de basis gelegd voor een andere manier van overheidsfunctioneren. Te noemen zijn verschillende initiatieven van het ministerie EZ: de "Nota Hazenkamp" geeft de aanzet tot het toeristisch-recreatief beleid dat in de jaren hierna onder Van Zeil van de grond komt, de actie "Innovatie NU" en het ontwerpen van de contouren van het technologiebeleid dat o.a. zijn beslag krijgt via de INSTIR-regeling en ASCI-'85. Ook valt in deze periode het uitkomen van het rapport "Een nieuw industrieel elan" 1980 en het op gang komen van de discussie "investeren in infrastructuur". In deze periode verschijnen eveneens de eerste evaluatierapporten over het functioneren van overheidsorganisaties. Genoemd zijn de privatiseringsrapporten, het rapport van de Cie Vonhof en op projectniveau evaluatierapporten van bijvoorbeeld de brug bij Tiel en de Kiltunnel. De evaluaties komen vooral uit bestuurskundige en bedrijfskunde hoek (TH-Twente, Nijmegen, Delft alsmede uit de hoek van organisatieadviesbureaus). In de planontwikkeling wordt meer en meer gebruik gemaakt van bedrijfskundige planningstechnieken. Vergelijk bijvoorbeeld het tot stand komen van de verschillende TROP's waarin gaandeweg steeds meer marketing-principes worden verwerkt, zoals sterkte-zwakte analyses en het

werken met vraag-aanbodconcepten. De inbreng van het particulier initiatief krijgt geleidelijk weer een plaats in de planvorming. Een project "Waalkade Nijmegen" kan men voor de start van het project, aan het einde van deze periode plaatsen. Het project wordt opgestart met overheidssubsidie (geld voor haalbaarheidsstudie en uitvoering van diverse infrastructurele voorzieningen) maar de verdere invulling van het plangebied dient plaats te vinden met behulp van het particulier initiatief in samenspraak met een ondernemende lokale overheid. Als afsluitende conclusie voor deze periode geldt dat een aantal ontwikkelingen elkaar versterken en logischerwijs tot gebruik van nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen zullen gaan leiden. Te noemen zijn:

- een kritische evaluatie van de rol van de overheid in zijn algemeenheid;
- het ontwikkelen van een andere kijk op de rol van de overheid in diverse projectmatige initiatieven;
- de afbouw van specifieke uitkeringen in combinatie met een daling van de overheidsinvesteringsquote in het totaal van de overheidsbestedingen.

Hoewel volgens velen de kritische grens is bereikt ten aanzien van het volume van de overheidsinvesteringen, mag als positief punt worden aangemerkt dat de vindrijkheid voor planfinanciering gaat toenemen.

1982-heden: experimenten met nieuwe vormen en mogelijkheden

In de periode 1982 tot nu neemt het experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen en het ontwikkelen van nieuwe initiatieven aanzienlijk toe. Te noemen zijn de grootschalige initiatieven waarbij planontwikkeling en financiering meer buiten de overheid wordt uitgedacht. Te denken valt aan het plan voor ontwikkeling van de Markerwaard waarin de RABO-bank wil participeren en het plan voor de oeververbinding van de Westerschelde waarin NIB, Hollandia Kloos en Grootint participeren. Ook een aantal van de door ons onderzochte casussen valt in deze periode.

Allereerst het glasvezel-kabelexperiment Zuid-Limburg (voorbereiding 1983-'85, uitvoering 1985-heden) maar ook AVR-Chemie (voorbereiding 1982-'84, uitvoering 1984-heden) en het Convenant voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in de Schipholzone (voorbereiding 1984 tot heden).

Tenslotte is de gedachte om met behulp van publiek-private samenwerkingsvormen tot de opzet van riolerings(nuts)bedrijven te komen op dit moment niet meer dan een denkbeeld; zij het dat zich meer en meer initiatiefnemers aandienen om het denkbeeld verder te ontwikkelen.

3.2 Plaats en betekenis PPS'en binnen het overheidsbeleid

Relatie PPS'en en privatisering

In de discussie over PPS'en wordt vaak de relatie gelegd tussen privatisering en publiek-private samenwerkingsvormen. In figuur 6 is de relatie als volgt aangegeven:

- de plaats van de publiek-private samenwerkingsvormen ten opzichte van andere nieuwe beleidsterreinen binnen de overheid;
- de beheersfactoren gerelateerd aan de nieuwe beleidsterreinen;
- voorbeelden van operaties die plaatsvinden binnen de verschillende beleidsterreinen.

Onderscheiden worden de volgende aandachtsgebieden:

- afstoten/privatiseren: in actieve zin, waarbij de activiteit door de marktsector wordt overgenomen;
- verzelfstandiging: waarbij de vroegere overheidsorganisatie als bedrijf op enige afstand van de overheid zelfstandig gaat opereren;
- uitbesteding: waarbij de overheid (delen van) het takenpakket door de particuliere sector laat uitvoeren;
- samen doen: in feite de PPS-filosofie als logische voortzetting van de drie eerder genoemde beleidssectoren. De grondgedachte is dat de overheid het samen met marktpartijen beter wil gaan doen;
- zelf doen: waarbij er sprake is van een overheid die zelf meer bedrijfsmatig en marktconform wil gaan opereren.

FIGUUR 6A: RELATIE PRIVATISERING EN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGSVORMEN

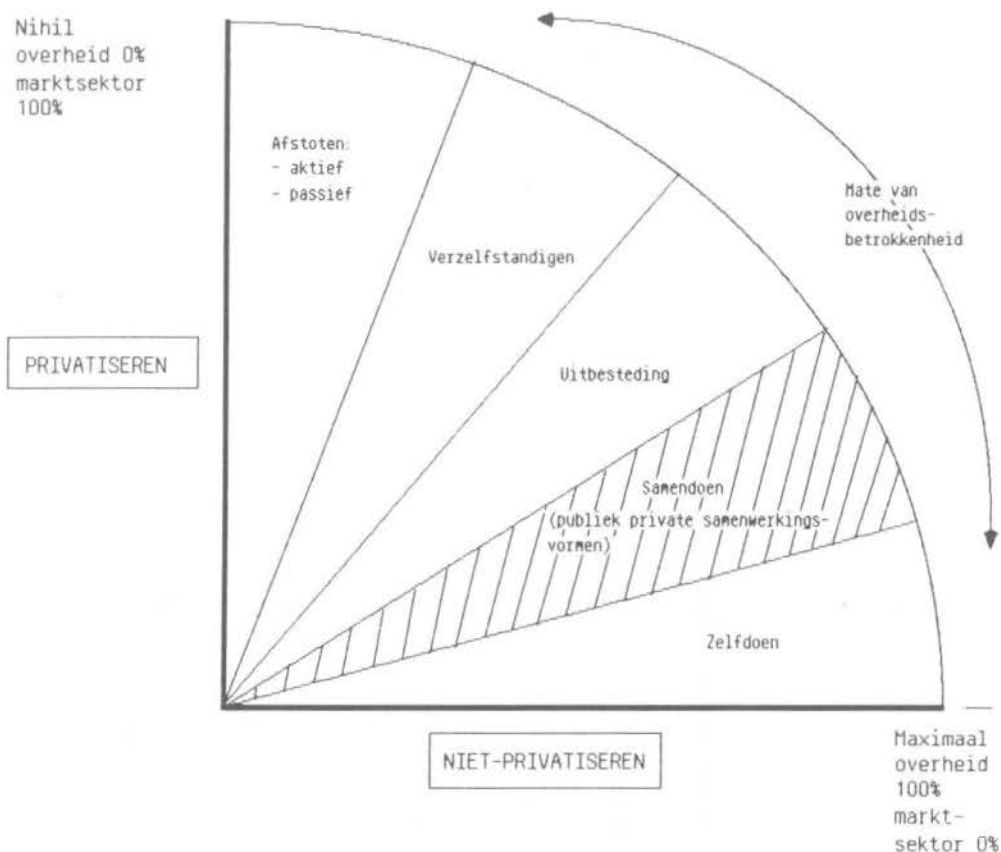
Beheers- Nieuwe beleids- faktoren terreinen	Besturing	Organisatie- vorm	Personeel	Financier- ing	Markt/ omgeving	Voorbeelden
1. Afstoten/ privatiseren: - actief - passief						- Staatsdrukkerij - RAC - IJkwezen - Staatsvisserij bedrijf IJmuiden - Accountantsdiensten Ministeries
↓						
2. Verzelfstan- diging						- Postbank - PIT-post - PIT-Telecommunicatie - Diverse Nutsbedrijven
↓						
3. Uitbesteding						- Kadaster (uitbesteding 30 mln.) - Organisatie-advieswerken bij Rijk
↓						
4. Samendoen (publiek pri- vate samen- werkingsvormen)						- NV. Herstel Zeedijk - Schiphol Area Development Company - Toltunnels - Rioleringsbedrijven - Toeristisch recreatieve proj.
↓						
5. Zelfdoen: - niet priva- tiseren						- Zelfbeheer en contract- management in overheids organisaties (diversen) - City-marktplannen diverse gemeenten - Regio-promotion (diversen) - Holland-promotion (diversen)

Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

Publiek-private samenwerking kan als een nieuwe vorm van overheidsoptreden worden gezien tussen privatisering, verzelfstandiging, uitbesteding en het zelf (beter) doen. Van verschillende kanten wordt benadrukt dat privatisering een verzamelbegrip is van meerdere activiteiten. Bij de publiek-private samenwerkingsvormen in ruime zin (zie hoofdstuk 2.4) kan als zodanig, tevens sprake zijn van geprivatiseerde vormen van overheidsactiviteiten (bijvoorbeeld: planning of besteksgereed maken als onderdeel van een aanlegcontract of de exploitatie van een plangebied door een private partij). Wij achten het gedetailleerd aangeven van een min of meer kunstmatig onderscheid tussen geprivatiseerd en niet-geprivatiseerd

FIGUUR 6B: RELATIE PRIVATISERING EN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGSVORMEN



Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

optreden, niet zinvol. In de praktijk zullen beide vormen gescheiden en naast elkaar kunnen voorkomen.

Een kanttekening voor de gevolgen op termijn is wel op zijn plaats. Verwacht kan worden dat bij het toepassen van publiek-private samenwerkingsvormen in de toekomst er geleidelijk privatiserende tendenzen zullen ontstaan:

- als gevolg van het strikter hanteren van het profijtbeginzel bij aanleg en onderhoud van infrastructuur;
- door de noodzaak, know how te bundelen in PPS'en of instituties die PPS'en moeten helpen ontwikkelen. Het gaat met name om planning, financiering, exploitatie en beheerfuncties die nu (potentieel) door overheidsorganisaties (zouden kunnen) worden uitgeoefend.

Daarnaast wordt het toepassen van het beginsel van publiek-private samenwerkingsvormen door sommigen als een mogelijkheid gezien, de discussie over privatisering in goede banen te leiden¹⁵⁾.

Management bij de overheid; een nieuw elan

Tenslotte mag duidelijk zijn, dat de meningsvorming over publiek-private samenwerkingsvormen logischerwijs aansluit bij de ontwikkelingen die een verbeterd management bij de overheid beogen¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Vgl. bijvoorbeeld de opvatting van W. Etty, loco-burgemeester Amsterdam.

¹⁶⁾ Vgl. onder andere de visie van W. Lemstra in NIVE-bijdrage en bundel Management bij de overheid; het belang van een nieuw elan.

Aandachtspunten in deze ontwikkeling zijn:

- contractmanagement en zelfbeheer;
- deregulering en decentralisatie;
- revitalisering overheidsmanagement;
- management en doelmatigheidsbevordering.

Verkoop van staatsdeelnemingen

Het is nuttig op te merken dat naast de intenties PPS'en te stimuleren er een ontwikkeling is tot heroverweging van PPS'en of wel staatsdeelnemingen¹⁷⁾. De taakopdracht van bijvoorbeeld de Cie Heerkens voorzag in de volgende punten:

- in te gaan op de vraag in hoeverre het gewenst is staatsdeelnemingen in vennootschappen (dus PPS'en) te handhaven of af te stoten;
- de geldingskracht nu aan te geven van de motieven van *destijds* voor de verwerving van staatsdeelnemingen;
- de randvoorwaarden voor afstoten te bepalen.

Onder de onderzochte staatsdeelnemingen bevinden zich een aantal deelnemingen die betrekking hebben op beheer en exploitatie van infrastructuur en gebouwen. Het gaat hier om vier luchthavens, waaronder Schiphol, verder de AVR-Chemie BV, de COVRA-BV, de NV- Vuilafvoer Mij (VAM), NV-Nederlands Congresgebouw, NV-Haven Vlissingen, etcetera. De Cie Heerkens komt per deelneming tot een advies, de deelneming te handhaven of af te stoten. De selectiecriteria om deelnemingen te handhaven of af te stoten worden in het advies per project bepaald.

Een aantal conclusies zijn:

- handhaving van minimale staatsdeelneming is niet noodzakelijk maar *nuttig*;
- afstoting ligt voor de hand maar is *moeilijk realiseerbaar*;
- afstoting is thans *niet actueel*;
- afstoting naar regionale overheden *lijkt mogelijk*;
- vervreemden van aandelen is pas mogelijk na opheffen wettelijke belemmeringen.

Hieruit blijkt, dat er per deelneming destijds een aparte afspraak is gemaakt en dat nu ook weer per deelneming apart gekeken wordt hoe hiermee verder moet worden gegaan.

Interessant is de passage over de toekomstige winstverwachting, hetgeen voor de Cie aanleiding kan zijn uitstel van verkoop te overwegen.

De overheid mag volgens de Cie kennelijk winst maken. Het zou ons inziens aanbeveling verdienen de bevindingen van de Cie Heerkens te vertalen in een aantal beleidsaanbevelingen onder welke voorwaarden de rijksoverheid bereid is in nieuwe PPS'en te participeren. Verder zou naar onze mening vastgelegd kunnen worden, dat de winst voor nieuwe projecten zou moeten worden aangewend. Bijvoorbeeld via fondsvorming.

PPS'en en effectenstudies

Door sommigen wordt veel belang gehecht aan zogenaamde effectenstudies, die in het kader van PPS'en zouden dienen te worden uitgevoerd. Te denken valt aan zogenaamde "leverage-effecten" en inverdien- of uitverdieneffecten¹⁸⁾.

¹⁷⁾ Heroverweging 1985: verkoop staatsdeelnemingen (deelrapport 1980).

¹⁸⁾ Vgl. de mening van bijvoorbeeld V.d. Zwan (ex topman NIB) en diverse effectenstudies van het NEL.

Afgezien van het feit dat het instrumentarium voor effectenstudies op microniveau gebrekkig ontwikkeld is, wordt ook de discussie "PPS'en wel doen/niet doen" er nadelig door beïnvloed. Het gevaar dreigt dat:

- er geredeneerd zal gaan worden vanuit theoretische effecten in termen van werkgelegenheid, besparingen, mogelijke opbrengsten die lastig zijn toe te rekenen aan initiatiefnemers en risico-acceptators;
- de effectenstudies doel op zich worden en doorgaans eenzijdig gedetailleerd de kostenkant belichten;
- er geen/onvoldoende aandacht ontstaat voor het commitment van initiatiefnemers en de noodzakelijke risico-acceptatie voor geraamde kosten en verwachte opbrengsten.

Leverage- en inverdieneffecten komen hierbij bovendien snel in de sfeer van de "imponderabilia" en zijn niet te vertalen in harde kosten en opbrengsten voor ondernemende partijen¹⁹⁾.

Overigens laat ons advies het accent niet primair te leggen op effectenstudies onverlet, dat er voor iedere op te zetten PPS een bedrijfseconomische haalbaarheidsanalyse moet worden opgesteld, die als onderdeel fungeert van het bedrijfsplan voor de PPS (zie hoofdstuk 4).

Wij pleiten ervoor, het motief voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie van te voren duidelijk te maken. Haalbaarheidsstudies worden immers op verschillende manieren ge- of misbruikt:

- om een winstverwachting te expliciteren op basis van geraamde kosten en verwachte opbrengsten (financieringsplan);
- om initiatiefnemers op te sporen en te interesseren voor verdere participatie;
- als neutraal instrument om kosten en opbrengsten zo goed mogelijk inzichtelijk te maken, teneinde risico's te spreiden over de verschillende initiatiefnemers (exploitatie-opzet);
- als onderbouwing van een "go-no go beslissing", waarbij van te voren bij de participanten een duidelijke intentie bestaat een project te realiseren.
- om een initiatief te vertragen of op grond van de aangedragen argumentatie stapsgewijs "uit te kleden";
- om de bewijslast voor het project naar andere partijen te schuiven zonder dat men zichzelf committeert aan het initiatief.

Relatie met discussie "investeren in infrastructuur"

De ontwikkeling op het gebied van PPS'en in de GWW-sector kan niet worden los gezien van de discussie over het al of niet investeren in infrastructuur. De volgende ontwikkelingen zijn in dit kader van belang:

- de rapportage van de interdepartementale Cie inzake het economisch structuurbeleid (februari 1985);
- de motie Schutte (oktober 1986), waarbij het kabinet heeft toegezegd met een rapportage te komen over mogelijk door de overheid in uitvoering te nemen projecten²⁰⁾;
- het ontwerpadvies inzake economische infrastructuur van de SER (maart 1987)²¹⁾

¹⁹⁾ De Vries TH-Twente heeft echter terecht opgemerkt dat aan effectenstudies wel een norm of taakstelling is te ontlelen voor participatie door de overheid in een PPS.

²⁰⁾ Zie Staatscourant oktober 1986.

²¹⁾ Zie ontwerp SER-Advies, Den Haag, 1987.

- instelling Cie's Oele/Le Blanc²²⁾

In de rapportage van de interdepartementale Cie wordt op basis van het macromodel van het CPB geconstateerd, dat de gevolgen van het investeren in infrastructuur slechts beperkte duurzame effecten sorteren, waarbij de aanvankelijke voordelen grotendeels te niet worden gedaan door uitgelokte rentestijgingen. Ook worden vooralsnog zwakke indicaties gezien van uitstralingseffecten op investeringen en productie van bedrijven.

Rutten, Secretaris Generaal EZ, stelt in een artikel van ESB, dat ook de micro-economische merites van investeringsprojecten naast de macro-economische berekeningen van essentieel belang zijn bij de beoordeling van diverse budgettaire beleidsvarianten²³⁾. De kanttekening wordt tevens geplaatst in navolging van de discussie in de CEC, dat infrastructurele projecten van de overheid op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. Volgens sommigen, stelt Rutten, kan de rijksoverheid hierbij een tekort op de buitengewone dienst aanvaarden in verband met investeringsprojecten. Rente en aflossing worden in deze optiek betaald uit de gewone dienst volgens een bedrijfseconomische benadering²⁴⁾.

Verder komt de SER in het ontwerpadvies economische infrastructuur met de aanbeveling ontstane achterstanden op het gebied van onderhoud van infrastructuur weg te werken. Tevens wordt opnieuw aandacht gevraagd voor nieuwe infrastructuur om de positie van ons land als "gateway to Europe" te verbeteren en te versterken. Ook voor nieuwe vormen van beheer en financiering worden aanbevelingen gedaan²⁵⁾.

Tenslotte zijn de commissies Oele/Le Blanc in het leven geroepen in januari/maart 1987. De commissies bestaan uit representanten van het bedrijfsleven, aangesloten bij NCW/VNO. De commissies brengen na de zomer rechtstreeks verslag uit aan het kabinet. De Cie Oele doet hierbij de inventarisatie van de projecten, de Cie Le Blanc onderzoekt de financieringsmogelijkheden²⁶⁾.

Het voorgaande als uitgangspunt nemend, worden door ons vooralsnog de volgende conclusies getrokken:

- het draagvlak om (weer) te investeren in infrastructuur heeft zich verbreed, blijkens onder andere de behandeling van het desbetreffende SER-advies. Tevens blijft de intentie (zie paragraaf 1.1) uit het regeerakkoord belangrijk;
- het belang van micro-effect-analyses en/of goed onderbouwde haalbaarheidsanalyses wordt bepleit ter onderbouwing van beslissingen of er al dan niet moet worden geïnvesteerd in infrastructuur;
- de rentabiliteit van de projecten moet niet alleen (voor de overheid) worden aangetoond door middel van de hiervoor genoemde argumenten, maar er moet ook sprake zijn van risico-acceptatie van degenen die zogenaamde "gouden projecten" aandragen.

De bovengenoemde conclusies kunnen worden gezien als randvoorwaarden en condities vanuit de overheid waaronder geïnvesteerd kan worden in zowel infrastructuur als voor de opzet van PPS'en hiervoor.

²²⁾ Zie NRC Handelsblad, 17 maart 1987.

²³⁾ Zie ESB, november 1986, bladzijde 1167.

²⁴⁾ Zie ESB, november 1986, bladzijde 1168.

²⁵⁾ Zie Ontwerp SER-Advies, bladzijde 60-78.

²⁶⁾ Zie NRC Handelsblad, 17 maart 1987.

Relatie kosten en opbrengsten

De relatie kosten-opbrengsten speelt een belangrijke rol bij de opzet van PPS'en voor infrastructuur. Tijdens het onderzoek is gebleken dat in gemeenten²⁷⁾;

- de financiering (inclusief private financiering) doorgaans geen onoverkomenlijk probleem is, maar de dekking binnen de bestaande begroting (zekerheid tot terugbetaling van rente en aflossing). Meer in het bijzonder zijn vragen aan de orde:
 - welke prijs wij als samenleving bereid zijn te betalen voor aanleg van nieuwe en instandhouding van bestaande infrastructuur;
 - hoe de afrekening plaatsvindt; hoe wordt de rekening gepresenteerd aan de verschillende maatschappelijke doelgroepen (de internalisering; het regelen van de opbrengst voor degenen die eerst de offers hebben gebracht).

3.3 Raakvlakken PPS'en binnen de overheid

Betekenis PPS'en voor de centrale overheid

De betekenis en achterliggende motieven van PPS'en voor de centrale overheid kunnen als volgt worden samengevat:

- macro-economische factoren, zoals bijvoorbeeld het versterken van de transitofunctie;
- regionaal-economische factoren en de belangstelling voor het ontwikkelen van eigen regionale potenties;
- financiële beperkingen bij de overheid;
- financiële mogelijkheden bij het bedrijfsleven;
- een zich wijzigende opvatting over de rol van de centrale overheid bij de produktie van collectieve voorzieningen.

Eveneens zijn er raakvlakken van PPS'en aan te geven voor de verschillende ministeries. Mede aan de hand van opmerkingen in de begeleidingscie van het onderzoek bestaan er de volgende raakvlakken:

Ministerie VROM

- Coördinerende bouwtaak van het ministerie; de beleidsvoorbereiding vindt plaats bij Directie Coördinatie Bouwbeleid;
- Rijksgebouwendienst als grote vastgoedbeheerder bij de overheid en gezien de ervaringen met "financial lease" in het recente verleden;
- Rijks Planologische Dienst; met name ten aanzien van de mogelijkheden om via de instrumenten van de ruimtelijke planvorming in te spelen op PPS'en. Essentieel voor de RPD is, vooruitlopend op de 4e nota RO, het structuur- en bestemmingsplan meer als stimuleringsinstrument te gebruiken waar het bedrijfsleven op kan inspelen.

Ministerie Verkeer en Waterstaat

Vooralsnog kunnen de raakvlakken als volgt worden gekenmerkt:

- PPS'en als instrument voor aanleg, verbetering en instandhouding van nieuwe/bestaande infrastructuur;
- nieuwe vormen van financiering/dekking van infrastructurele voorzieningen.

²⁷⁾ Vergelijk NIVE-voordracht W. Etty (november 1986).

Ministerie Economische Zaken

- Nadruk op verschillende economische aspecten van PPS'en, zoals aard en omvang van private participaties, marktverschuivingen, contractvormen en dergelijke;
- betekenis van PPS'en als stuurinstrument voor regionaal-economisch beleid;
- de relatie micro-macro-effecten van het investeren in infrastructuur, mede in relatie tot PPS'en.

Ministerie Binnenlandse Zaken

- Nadruk op publiek-privaatrechtelijke mogelijkheden voor samenwerkingsvormen;
- beschikbaarheid deskundigheid ten aanzien van onderhandelingsvaardigheden bij overheid;
- gevolgen van aangaan financiële verplichtingen door overheid;
- wettelijke beperkingen onder andere Comptabiliteitswet voor het Rijk²⁸¹);
- wettelijke beperkingen gemeente- en provinciewet (art. 228 en art. 93)²⁸¹);
- relatie met democratische besluitvorming.

Ministerie Financiën

- Structurele betekenis van PPS'en in macro-economisch perspectief;
- financiering en deelneming door overheid bij gelijknamige Directie van het ministerie van Financiën;
- betekenis van financieringsvormen van PPS'en voor de rijksbegroting (debudgetteren).

Naast de raakvlakken die vanuit de ministeries zijn aan te geven kan een aantal belangrijke invalshoeken worden aangegeven vanuit de optiek van gemeenten en provincies. Deze zijn:

- PPS'en als stuurinstrument voor regionaal/lokaal economisch beleid;
- PPS als instrument om de financiële armslag te vergroten;
- ruimtelijke planvorming en ontwikkeling met behulp van op te zetten PPS'en;
- wettelijke (on)mogelijkheden om PPS'en op te kunnen zetten.

3.4 Betekenis PPS'en voor de marktsector

Naast de overheid hebben ook de private partijen randvoorwaarden en condities gesteld voor het investeren in infrastructuur met behulp van PPS'en. De participatie en financierings geneigdheid blijkt hier, althans bij de handelsbanken en beleggers, nog niet al te groot te zijn.

Financieringsinstellingen

Sommige beleggers blijken slechts bereid meer risico's te nemen en minder stringente voorwaarden te hanteren, naarmate het rendement op het belegde vermogen groter wordt op infrastructurele werken²⁸¹.

De gedachte hierachter is, dat beleggers pensioengelden van individuele werknemers zodanig moeten beheren, dat een zo groot mogelijke zekerheid bestaat dat de pensioenen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgekeerd. Wordt dit principe verlaten door wat meer risico's te nemen in de vorm van participaties in grote infrastructurele voorzieningen, dan dient de rekening bij verkeerd belegde premie-inkomsten straks gepresenteerd worden.

²⁸¹ Vgl. studie VNG: *Samenwerken in de overheidspraktijk*, bladzijde 9.

²⁸² Vgl. visie Stapels (Aegon), ABP, AMEV.

Daarnaast is er niet eens zozeer sprake van een risicomijdend gedrag ondanks het gezamenlijke belegd vermogen van de pensioenfondsen van f 385 miljard in 1985, maar van een geringe belangstelling vanwege het te lage rendement op investeringen in infrastructuur³⁰⁾.

Branche-organisaties B&U en GWW-sector

De branche-organisaties hebben via congressen en allerlei acties aandacht gevraagd voor het investeren in infrastructuur, al of niet met behulp van PPS'en. Er kan geconstateerd worden dat er door de branche nog onevenredig veel verwacht wordt van de overheid in de vorm van specifieke uitkeringen, garantiestellingen en dergelijke.

Een probleem vormen de gedragsregels volgens welke overheidsorganisaties en bedrijven in de branche met elkaar omgaan. De Cie Wagner heeft reeds aanbevelingen gedaan het aankoopbeleid van kapitaalgoederen vanuit de overheid te verbeteren³¹⁾. Geconstateerd wordt:

- dat deze gedragsregels vanuit de overheid voor de aanschaf van infrastructuur niet verder zijn uitgewerkt en uniform worden toegepast;
- de gedragsregels in de branches eveneens niet zijn aangepast.

Hierdoor worden initiatieven vanuit de overheid, als ook vanuit het bedrijfsleven, eerder tegengehouden dan geactiveerd. Voor de verdere ontwikkeling van PPS'en ten behoeve van het ontwikkelen van infrastructuur, vormen het ontbreken van deze gedragsregels een belemmering.

³⁰⁾ Vgl. *visie Stapels*.

³¹⁾ Vgl. *verslag van werkzaamheden januari-juni 1982*, bladzijde 23-27.

4. Uitkomsten casusonderzoek

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is uiteengezet hoe, ten behoeve van het eindadvies, een aantal casus van vroegere en bestaande PPS'en zal worden doorgelicht. De door te lichten casus zijn gekozen op voordracht van de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Wij hebben de aandachtsgebieden waarbinnen gekozen kon worden verduidelijkt. De casus zijn in een aparte bundel (deel 2) uitvoerig beschreven. In dit hoofdstuk wordt volstaan met een samenvattende analyse.

4.2 Historische context onderzochte casus

De historische context bleek bij de onderzochte casus van belang.

Periode 1945-1968: wederopbouw met PPS'en (Beneluxtunnel)

In deze periode is er sprake van een tendens van toenemende overheidsbemoeienis. Toch is de particuliere inbreng bij het realiseren van infrastructuur aanzienlijk. De Beneluxtunnel wordt in 1967 in gebruik genomen (voorbereiding 1958-1962; uitvoering 1962-1967). De initiatiefnemer van de Beneluxtunnel (voormalig burgemeester Heusdens, Vlaardingen), die meerdere PPS'en tot stand heeft gebracht, krijgt na 1968 tegenwerking. Zijn filosofie om met de winst van het ene project het volgende project op te starten, ondervindt steeds meer tegenwind en wordt als een vorm van ongewenste projectontwikkeling door de overheid ervaren.

Periode 1968-1978: inspraak en geïnstitutionaliseerde planvorming (Kiltunnel)

In de periode na 1968 neemt het particulier initiatief in de planontwikkeling af en de overheidsbemoeienis met planvorming en projectontwikkeling toe. Er wordt een veelheid aan louter publieke samenwerkingsvormen opgericht (stichtingen, gemeenschappelijke regelingen, schappen en diensten). Het tot stand komen van de Kiltunnel valt in deze periode. De rol van de overheid bij het tot stand komen van het project is zeer dominant³²⁾. De gekozen stichtingsvorm en de keuze voor alleen publieke participanten, staan naar onze waarneming niet ter discussie.

Periode 1978-1982: neergang en bezinning (Waalkade; Kabelexperiment Zuid-Limburg)

Als zich eind jaren '70 een recessie in de bouw en grond-, weg en waterbouw begint af te tekenen, wordt tevens de rol van de overheid ter discussie gesteld. Omdat er steeds minder middelen zijn voor het investeren in infrastructuur, wordt er naar projecten gezocht met economisch gezien zo groot mogelijke multipliers. De start van het Waalkade project te Nijmegen en het Kabelexperiment Zuid-Limburg kan aan het eind van deze periode worden

³²⁾ Vgl. evaluatierapporten van Lindeman en Aquina.

geplaatst. Deze projecten worden tevens vanuit veronderstelde, positieve effecten op de werkgelegenheid in regio's geëntameerd.

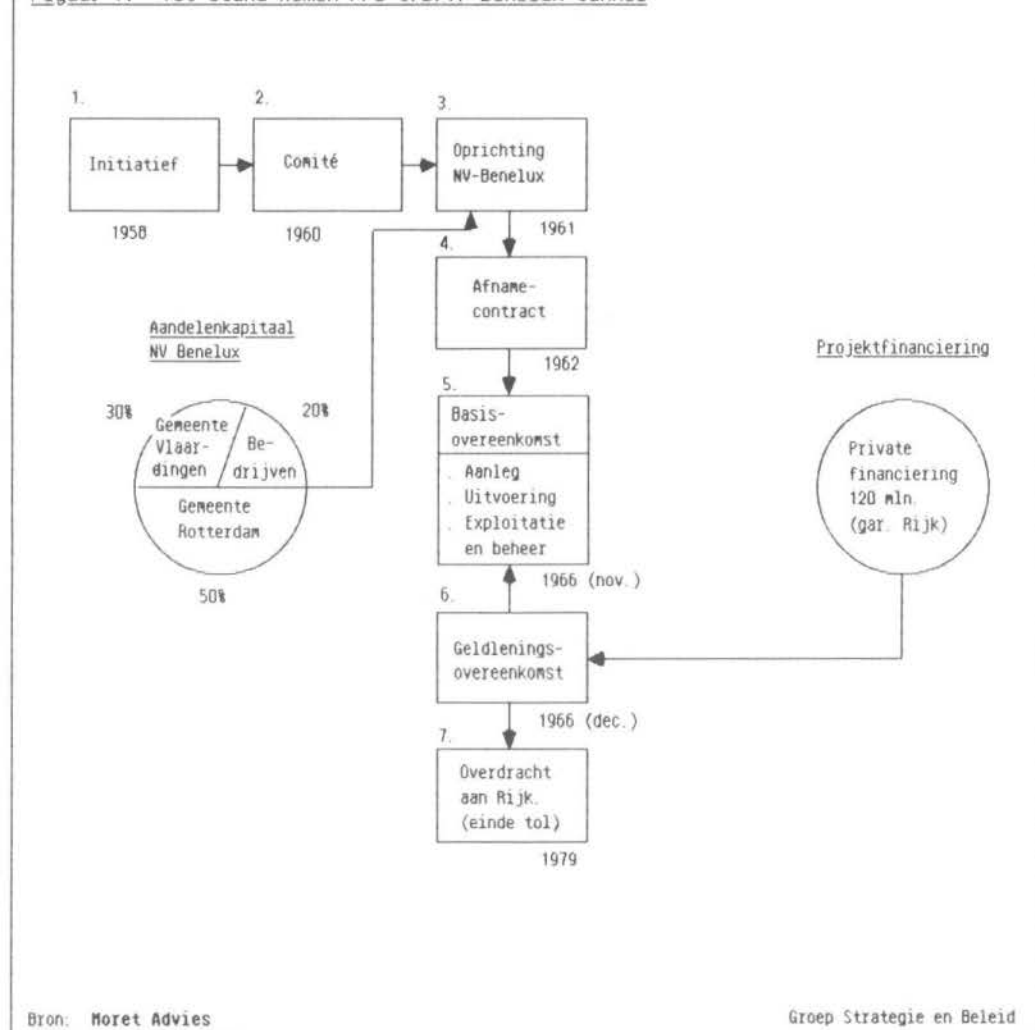
Periode 1982-heden: experimenteren met nieuwe vormen (AVR-Chemie; ontwikkeling bedrijfsterreinen Schipholzone)

De andere onderzochte projecten (AVR-Chemie en de ontwikkeling van bedrijfsterreinen in de Schipholzone), kunnen in deze periode worden geplaatst. Geconstateerd wordt tevens dat er over een breed gebied gedacht en gewerkt wordt aan nieuwe samenwerkingsvormen voor de ontwikkeling van infrastructuur (vaste oeververbinding Westerschelde, Coentunnel en toeristisch-recreatieve projecten, als Neeltje Jans, wetenschapsparken, etc.).

4.3 Vormen van publiek-private samenwerking

In de door ons onderzochte casus komen verschillende vormen van publiek-private samenwerking voor. In deze paragraaf wordt volstaan met het aangeven van de juridische vorm, de betrokken participanten, de risico-acceptatie en het functioneren van de samenwerking.

Figuur 7: Tot stand komen PPS t.b.v. Benelux-tunnel



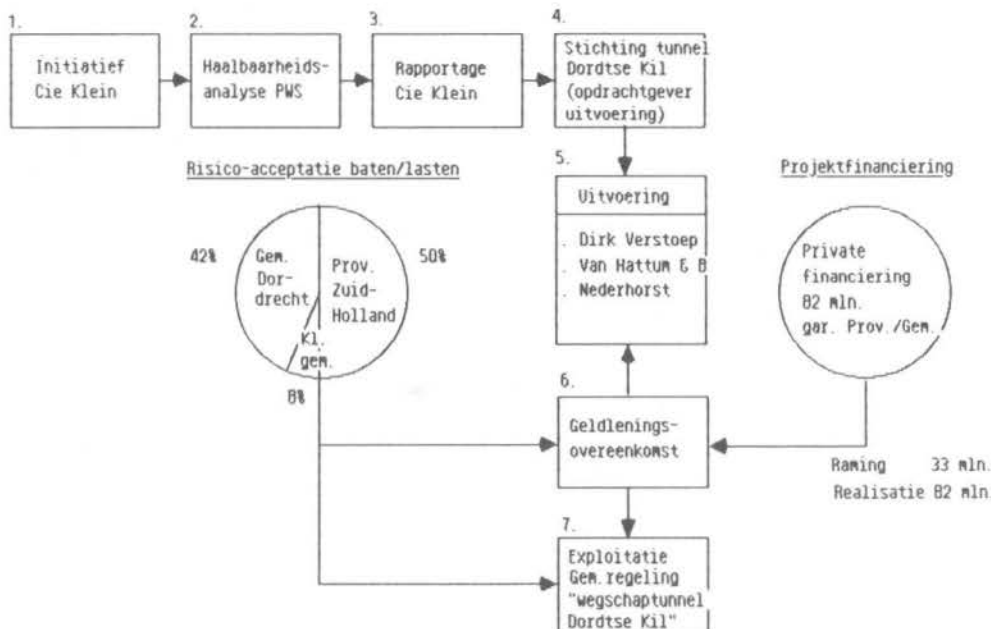
NV-Beneluxtunnel

Een vennootschap waarin lokale overheden participeren (gemeente Vlaardingen, Rotterdam) en een aantal grotere en kleine bedrijven (Shell, Caltex, Wilton Feijenoord; in totaal 15). Het risicodragend kapitaal is verdeeld onder overheden (4 miljoen) en bedrijfsleven (1 miljoen). Er is sprake van een aantal gemeenschappelijke belangen. De NV werkt sterk bedrijfsmatig.

Stichting Kiltunnel/Wegschap Tunnel Dordtsche Kil

Voor de financiering van het project wordt gebruik gemaakt van een publiekrechtelijke stichtingvorm, waarin de provincie en een aantal gemeenten participeren. Alleen de financiering vindt plaats met privaat kapitaal van institutionele beleggers onder volledige garantstelling van de overheid (provincie en gemeenten). Na de realisatie gaat een gemeenschappelijke regeling (Wegschap Tunnel Dordtsche Kil) de exploitatie ter hand nemen. De publiekrechtelijke organisatievorm heeft de intentie om privaatrechtelijke handelingen te gaan verrichten. Dit is geen succes geworden. Er worden exploitatieverliezen geleden van circa 12 miljoen op jaarbasis. Hoewel er geen rechtstreeks causaal verband gelegd mag worden tussen het publiekrechtelijk karakter van de organisatievorm en de exploitatieverliezen, menen wij toch dat bedrijfseconomische afwegingen bij het tot stand brengen van dit project nauwelijks aanwezig zijn geweest. Ook

Figuur 8: Tot stand komen Kiltunnel Dordrecht



Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

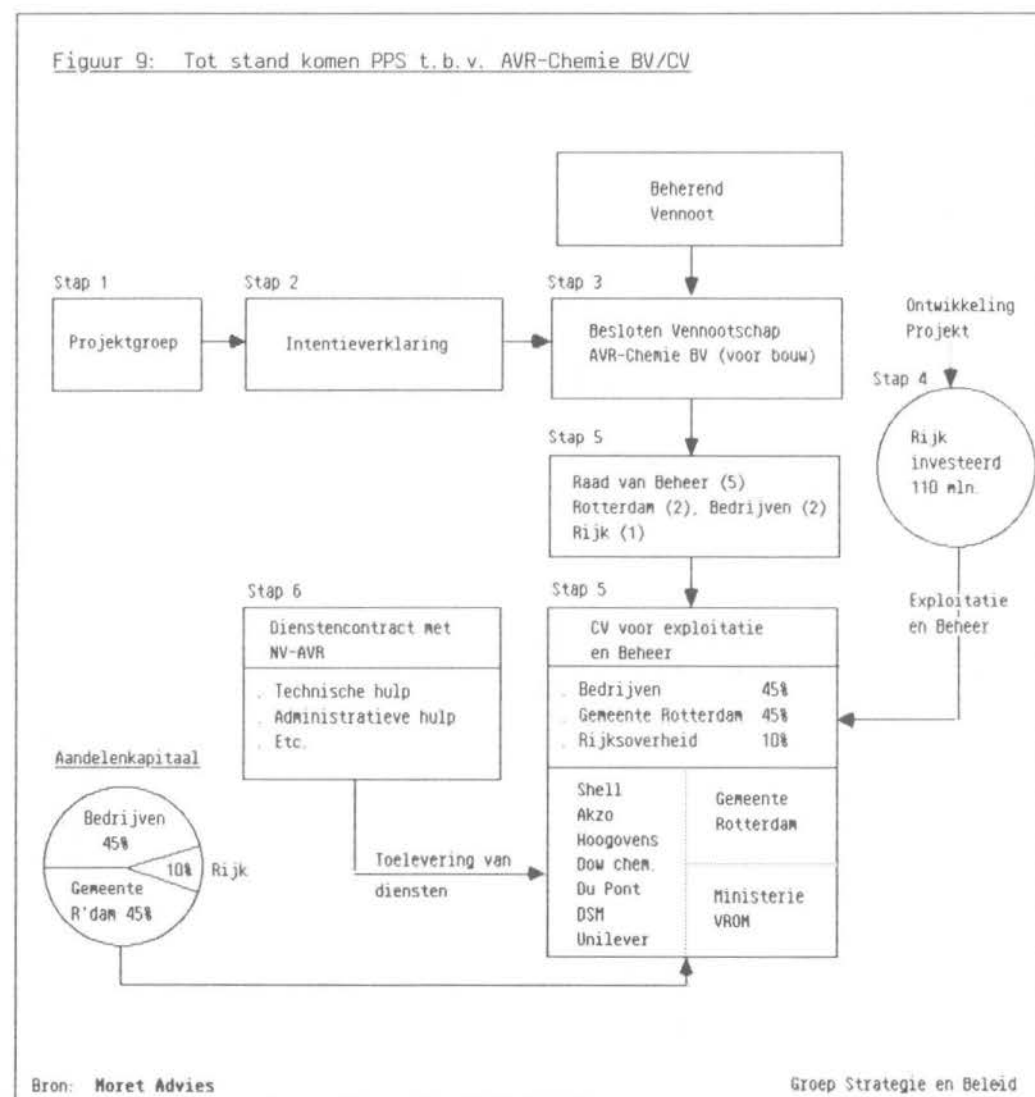
op grond van ervaringen elders moeten wij constateren dat het streven naar een kostendekkend, danwel positief resultaat in publiekrechtelijke organisatievormen veel minder voor de hand liggen dan in privaatrechtelijke organisatievormen.

AVR-Chemie BV/CV

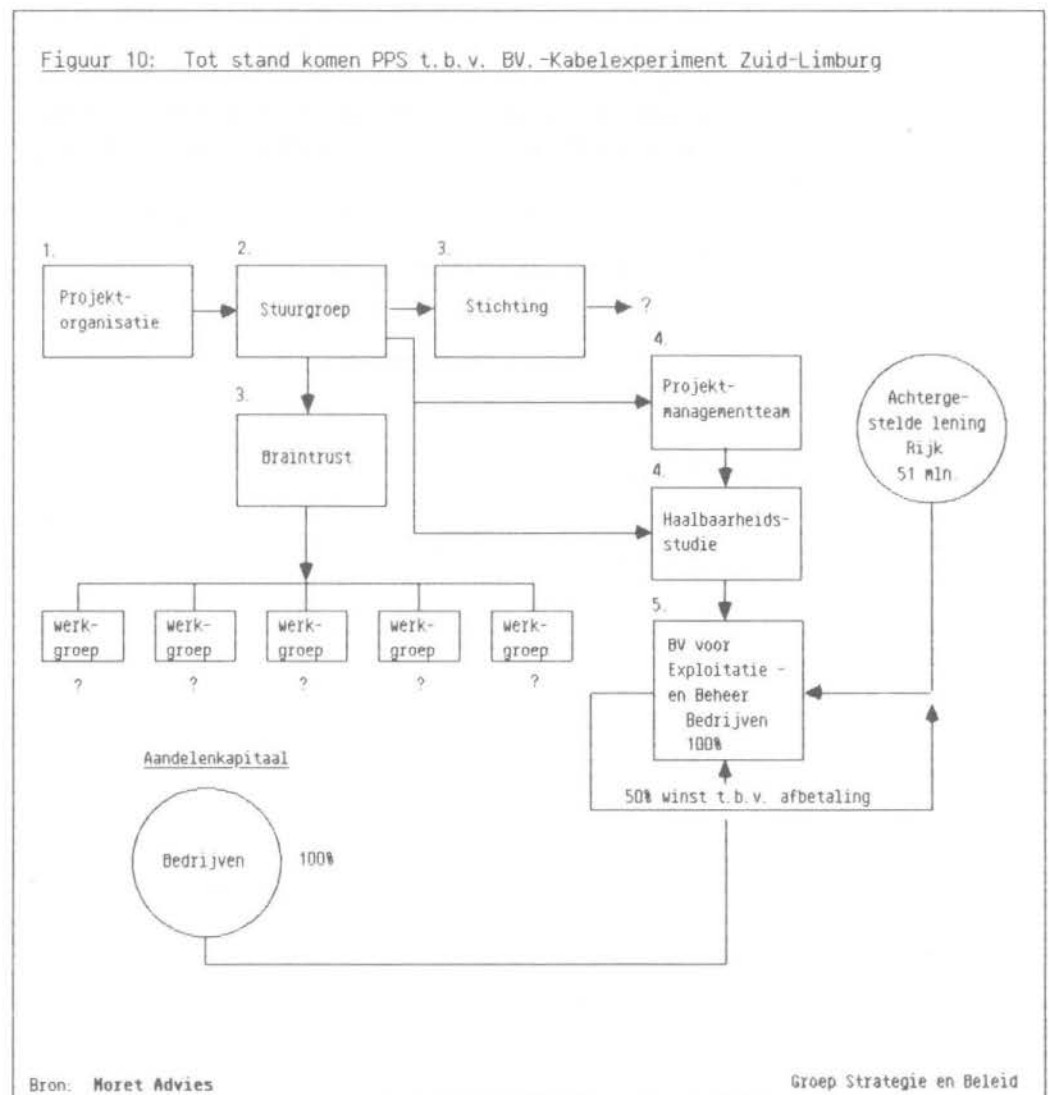
Voor de bouw van de verwerkingseenheid is destijds een aparte BV opgericht. Deze heeft slechts een jaar bestaan.

Verder is een Commanditaire Vennootschap gekozen voor de exploitatie. De CV-vorm is gekozen als vervolg op een intentieverklaring binnen de projectgroep, die tot doel heeft vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid samen te werken in het op milieuhygiënische wijze verwijderen en verwerken van chemische afvalstoffen. In de CV zijn vertegenwoordigd: het ministerie VROM, de gemeente Rotterdam en grote chemische bedrijven (Shell, Akzo, Hoogovens, Dow Chemical, Du Pont, DSM, Unilever en Hoechst). De investeringen (110 miljoen) worden door het Rijk betaald. Voor de exploitatie en beheer is dus een aparte CV opgericht. Hierin participeren de gemeente Rotterdam (45%), de grote bedrijven (45%) en het ministerie (10%). De maximale aansprakelijkheid van de participanten in de CV bedraagt voor de industrie 14,85 miljoen, gemeente Rotterdam 14,85 miljoen en het Rijk 3,3 miljoen. Het is van meet af aan de intentie, het afval op een bedrijfsmatige manier te verwerken. De CV-vorm is kennelijk gekozen om de

Figuur 9: Tot stand komen PPS t.b.v. AVR-Chemie BV/CV



intentieverklaring meer taakstellend en verplichtend te maken. De CV-vorm is gekozen vanuit bedrijfsmatige overwegingen: het spreiden van de risico's en belangenbehartiging. Het maatschappelijk kapitaal bedraagt 1 miljoen, waarvan vol gestort f 330.000,- volgens dezelfde verdeelsleutel. Door het aandelenpakket van 10% voor het Rijk, wordt de mogelijkheid tot een patstelling in besluitvorming geëlimineerd. Boven de CV is een Raad van Beheer gekozen, bestaande uit 5 leden (2 gemeente Rotterdam, 2 bedrijven, 1 Rijk). Naast de samenwerkingsovereenkomst om de afvalverwerking te exploiteren, wordt een dienstencontract afgesloten tussen de NV Afvalverwerking Rijnmond en AVR-Chemie CV. De diensten betreffen technische, administratieve aangelegenheden. Het is nog te vroeg, de PPS te beoordelen op concrete resultaten over een langere reeks van jaren. Het initiatief is met behulp van de toegepaste PPS-vormen wel van de grond gekomen.



Kabelexperiment Zuid-Limburg BV

Gekozen is uiteindelijk voor een BV-vorm om het kabelnet te exploiteren. De investeringskosten (circa 51 miljoen) van het project zijn door het Rijk bekostigd in de vorm van een achtergestelde lening. Exploitatie en beheer zijn opgedragen aan de BV. In de BV participeren *alleen bedrijven* bestaande uit VNU, Publi-Media, Intercai, PTT, ITT, Philips en Delta Kabel. Het ministerie

EZ heeft in de geldleningsovereenkomst een clause laten opnemen, waardoor de BV periodiek rapporteert over:

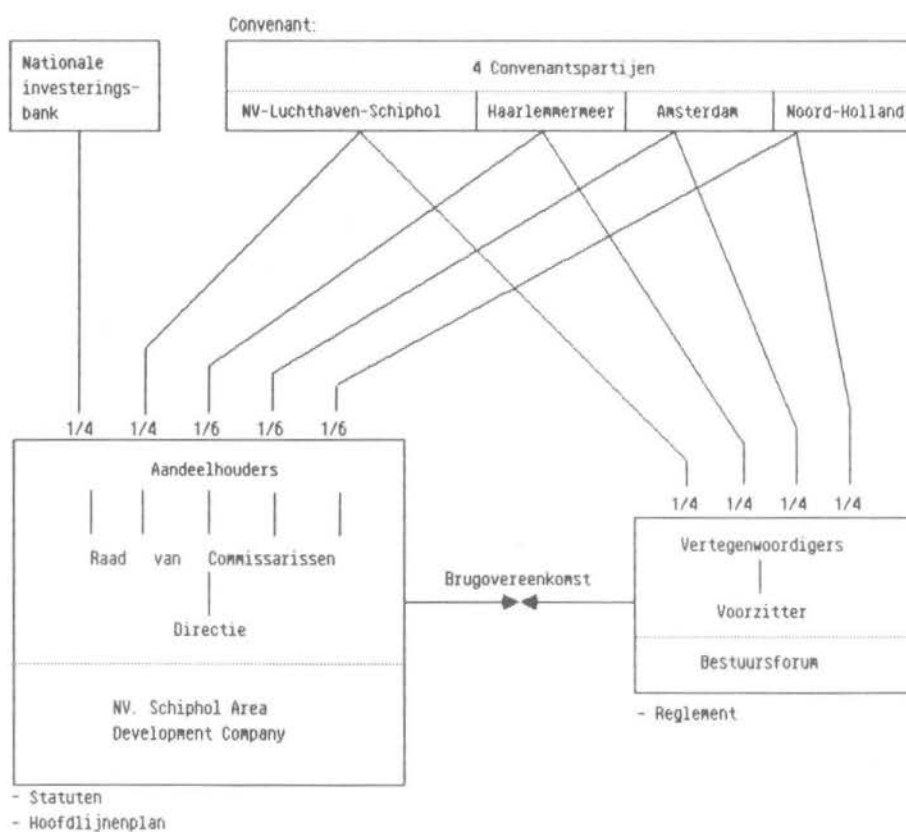
- voortgang aanleg technische voorzieningen;
- ontwikkelen van het dienstenaanbod;
- personele bezetting;
- relatie werkelijke kosten versus raming;
- jaarverslag extern accountant.

Het is nog te vroeg om een oordeel te geven over de werkbaarheid van de BV. Met behulp van de verschillende publiek-private participanten is het project betrekkelijk moeizaam van de grond gekomen.

Convenant Schiphol Area Development Company

Het convenant tussen de NV-Luchthaven Schiphol, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland, kan als een overeenkomst worden beschouwd met de intentie bedrijfsterreinen in de Schipholzone tot ontwikkeling te brengen. Het convenant in algemeenheid wordt door juridische deskundigen als een zwakke binding tot samenwerking beschouwd³³⁾. Wij hechten hieraan toe te voegen dat, gezien de prilheid van het

Figuur 11: Samenwerkingsverband ontwikkeling bedrijfsterreinen Schipholzone



Bron: Convenant NV-Schiphol Area Development Company

³³⁾ Vgl. opvatting Noordanus e.a.; Juridische aspecten van PPS, bladzijde 33.

initiatief, het verstandig is te spreken van een veelbelovende eerste stap om bedrijfsterreinen in de Schipholzone op een bedrijfsmatige manier tot ontwikkeling te brengen.

De verdeling van het geplaatste en gestorte kapitaal (samen 20 miljoen); maatschappelijk kapitaal (50 miljoen), is verdeeld over de participanten Schiphol (25%), NIB (25%), provincie (16⅔%), gemeente Haarlemmermeer (16⅔%) en gemeente Amsterdam (16⅔%).

Waalkade Nijmegen

Het project Waalkade Nijmegen is een vorm van samenwerking tussen publieke en private partijen, die op geen enkele wijze geformaliseerd is in een overeenkomst. Er is zelfs geen sprake van een gezamenlijke intentieverklaring. Wel heeft de lokale overheid de intenties van het bedrijfsleven geïnventariseerd en de planinvulling afgestemd op de voorgenomen initiatieven die door het bedrijfsleven (zullen) worden ontwikkeld. Verder is de gemeente actief bij de acquisitie voor aanvullende bedrijfsmatige activiteiten ten behoeve van het plangebied en is zij zeer behulpzaam bij de opstart en promotie van nieuwe bedrijvigheid. Ook de provincie is hierin actief. Wij concluderen aan de andere kant, dat het bedrijfsleven zich niet duidelijk heeft gecommitteerd door middel van afspraken of contracten om zelf ook te investeren.

Rioleringsbedrijven

Omdat het hier om denkbeeldige bedrijven gaat is nog geen operationele vorm aangetroffen, anders dan de vorm die traditioneel binnen gemeenten wordt aangetroffen. Gedacht wordt aan nieuwe vormen die binnen de gemeente hun beslag kunnen krijgen: een aparte tak van dienst of een gemeentelijk rioleringsbedrijf óf een gemeenschappelijke regeling tussen meerdere (kleinere) gemeenten. Een stap verder is de gedachte een rioleringsnutsbedrijf op te zetten, die afzonderlijk of in combinatie met andere nutsbedrijven (waterleidingbedrijf, zuivering- en/of waterschap) zouden kunnen worden opgezet. Er bestaat van de zijde van financieringsinstellingen belangstelling te participeren in de financiering en/of mee te denken in de planontwikkeling.

4.4 Beoordeling gekozen samenwerkingsvormen

Indien wij de PPS-vormen beoordelen op hoofdlijnen, dan zijn de volgende opmerkingen te maken:

PPS-vormen kunnen niet worden losgezien van de historische context

Deze opmerking mag voor zich spreken. De NV-Benelux was alleen in de 60'er jaren mogelijk. In de 70'er jaren niet meer. Dit wordt onder meer duidelijk als de initiatiefnemers van de Kiltunnel aanvankelijk contact zochten met de initiatiefnemers van de Beneluxtunnel. Dit initiatief "raakt weg". Niet vergeten mag worden dat bij de exploitatie van de Beneluxtunnel verschillende pogingen zijn gedaan, de bedrijfsmatige exploitatie van de tunnel tegen te gaan. Deze pogingen zijn onder andere ondernomen door het Openbaar Lichaam Rijnmond. Een politieke actie om het draagvlak van het OL bij de dagelijkse "één-gulden-betalers", die door de tunnel kwamen, te versterken. Gememoreerd is reeds de politieke tegenwind die burgemeester Heusdens van Vlaarding in de 70'er jaren ondervond. De keuze voor stichting en wegschap Kiltunnel moet in de door de overheid gedomineerde 70'er jaren geplaatst worden. Andere vormen waren in deze tijd vrijwel ondenkbaar.

Evaluatierapporten inzake de rol van de verschillende overheden dateren dan ook uit de 80'er jaren.

Gekozen PPS'en bezitten eigentijdse, modieuze trekjes

Vormen die vroeger ontwikkelings- of herstelmaatschappijen werden genoemd, heten nu Development Company en de voorlopige overeenkomsten op basis waarvan geopereerd wordt: "letters of intent, convenanten of protocollen".

Keuze PPS-vorm en na te streven eindresultaat

De keuze van de organisatievorm en bijbehorende juridische constructie zijn niet "ideaal-typisch" gekoppeld aan een gewenst na te streven eindresultaat. Sterker nog, zonder PPS is eveneens een goed eindresultaat te bereiken³⁰. Het Waalkade-project zou ook een dergelijk voorbeeld kunnen worden, omdat de lokale overheid op goede wijze functioneert als ondernemer bij de werving en ontwikkeling van het gebied. Zonder de initiërende, voorwaarden scheppende rol van de overheid was het project niet van de grond gekomen. De communicatielijnen via de Rijksconsulent Handel Ambachten en Diensten (HAD) naar de Hoofdafdeling Toerisme op het ministerie zijn kort en functioneren goed.

Aan de andere kant is de start van BV-Kabelexperiment Zuid-Limburg uiterst moeizaam. De start van de projectorganisatie is niet goed. Procedureel wordt een te verdedigen aanpak gevolgd maar de overheid is niet "materiedeskundig" genoeg het project te kunnen sturen. De aangetrokken specialist van buiten de overheid, blijkt slechts deskundig op het gebied van de technische opzet van het project maar is onvoldoende in staat, de toepassingsmogelijkheden in te kunnen schatten. Er is sprake van een stuurgroep en stichting, een "braintrust" en hieronder een vijftal werk- of projectgroepen. Vervolgens wordt door de stichting een projectmanagementteam ingesteld. Tenslotte wordt door de stuurgroep een particulier ingenieursbureau ingeschakeld, dat opnieuw een haalbaarheidsstudie opstelt binnen door EZ geformuleerde randvoorwaarden. De gang van zaken is te verdedigen, maar het duurt een tijd voordat er duidelijkheid wordt geschapen, doordat:

- de Rijksoverheid de investering in de vorm van een achtergestelde lening voor haar rekening neemt;
- het belanghebbende bedrijfsleven de exploitatie en beheer in de opgerichte BV voor haar rekening neemt.

Hoewel de gang van zaken niet ideaal is, kan niet beweerd worden dat er fundamentele fouten gemaakt worden. Het duurt echter geruime tijd voordat het initiatief ontdaan is van:

- een te grote overheidsbemoeyenis met onvoldoende materiedeskundigheid;
- belangenbehartigers waar de bedrijven zich niet in herkennen;
- niet risico-accepterende belangenbehartigers;
- celeberale beleidsvisies, zodat er sprake is van een realistisch "kosten-opbrengsten-bewustzijn", dat (zoals gebruikelijk) niet al te sterk ontwikkeld is in innovatieve speerpunt-projecten.

³⁰ Vergelijk diverse bedrijfsterreinontwikkelingen zoals in Capelle a/d IJssel en Plaspoelpolder in Rijswijk.

4.5 Beoordeling functioneren onderzochte PPS'en

Politiek en publiek-private samenwerkingsvormen

Politiek korte termijn gewin, bleek bij het tot stand komen van sommige projecten een slechte raadgever en is in verschillende projecten een belangrijke faalfactor. Genoemd is reeds de politieke stellingname van Rijnmond *tegen* tolheffing van de Beneluxtunnel versus de bedrijfsmatige exploitatie-opzet *voor* tolheffing van Vlaardingen en Rotterdam. Andere projecten, zoals de Kiltunnel en het in de literatuur onderzochte project de brug bij Tiel, blijken gebouwd te zijn op lokale/regionale politieke aspiraties. Een grootschalig project heeft inclusief voorbereidingstijd al gauw een looptijd van 10 jaar. Een politieke ambtstermijn duurt slechts 4 jaar. De projecten, die politiek "kosten wat kost" worden doorgedrukt, lopen als PPS uit op een fiasco of komen niet eens van de grond.

In andere onderzochte projecten bleken voorts de contracten die in het kader van de PPS dienden te worden afgesloten, op "middle management"- of operationeel niveau afgesloten te zijn. De bestuurders kregen in deze gevallen een pasklaar ontwerp en hoefden slechts ja of nee te zeggen. Dit laat onverlet dat er in de voorfasen wel is teruggekoppeld naar de verantwoordelijke bestuurders. In algemeenheid mag derhalve worden geconcludeerd, dat besluitvorming inzake PPS'en, die werd aangedragen door overheidsfunctionarissen met een beperkte zittingsduur (wethouders, gedeputeerden), belangrijke faalfactoren kunnen zijn. De beste resultaten in de PPS'en van de zijde van de overheid worden bereikt door:

- managers binnen de overheid, die op grotere afstand functioneren van de dagelijkse politiek (burgemeesters, hoofden van diensten en dergelijke);
- "eminence grises", afkomstig uit de overheidssfeer, die zich veelal na afloop van hun eigenlijke actieve periode gingen richten op de totstandkoming van het project, de samenwerkingsvorm of dagelijkse bedrijfsvoering;
- ter zake kundige projectvoorbereiders op project- of middle management niveau binnen de overheid, die organisatorisch, bedrijfskundig, financieel-juridisch konden meedenken (dus geen eenzijdige specialisten).

Status en kwaliteit van het overheidsmanagement

Een mogelijk bedreigende ontwikkeling is in de casus signaleerd voor wat betreft status en kwaliteit van het overheidsmanagement. Wij expliciteren één en ander als volgt:

- nieuwe PPS'en zijn niet te vergelijken met oude geslaagde PPS'en, omdat de status van het werken bij de overheid met name op managementniveau in onze dagelijkse praktijk ten opzichte van bijvoorbeeld de periode van wederopbouw sterk is afgenomen;
- eveneens dreigt de materiële honorering enigszins scheef te worden getrokken als de *ondernemers* binnen de overheid worden vergeleken met de *ondernemers* binnen het bedrijfsleven. Dit kan op den duur tot kwaliteitsverlies binnen het publieke deel van de PPS leiden;
- dientengevolge ontstaat er met name in innovatieve projecten (bijvoorbeeld: high tech-infrastructuur) vanuit het private deel van de PPS, zuigkracht op het publieke deel in de PPS om gekwalificeerde medewerkers weg te kopen.

Kennisintensiteit, eigenschappen en vaardigheden

In de onderzochte cases bleek, in de gevallen waarin de PPS goed functioneerde, er sprake te zijn van een bundeling van kennis- en kundigheden. De achtergronden van de verschillende participanten kon naar

opleiding en naar (vroegere) functie sterk verschillen, de manier van functioneren in de PPS niet; de volgende karakteristieken zijn aangetroffen:

- zeker in de nieuwe samenwerkingsvormen was er sprake van een behoorlijk opleidingsniveau;
- meer jaren ervaring als bestuurder, ondernemer, projectmanager of beleidsmedewerker;
- een generalistische manier van denken in plaats van een specialistische. Wel wist men op tijd "echte" specialisten er bij te halen voor de oplossing van door de generalisten, afgebakende probleemgebieden (contract, organisatieadvies, techniek, financiering).

Op grond van de ervaringen bij de onderzochte grote projecten (investeringskosten tientallen miljoenen, honderd miljoen en meer), moet worden geconstateerd dat het opzetten van PPS'en slechts mogelijk is voor grote projecten. Vaak wordt immers vergeten dat voor grootschalige, unieke projecten circa 10% voor extra plan- en advieswerk uitgetrokken dient te worden, naast de normale kosten voor technisch vooronderzoek en besteksgereed maken. Dit betekent dat de kennis en kunde in het geval van vele kleine projecten gebundeld dient te worden, willen PPS'en zinvol zijn. In het bedrijfsleven is dit normaal; bij de verschillende (kleinere) overheden is dit niet normaal.

Structure follows strategy

De uiteindelijke functionele organisatievorm blijkt in de onderzochte cases veelal een afgeleide te zijn van het na te streven doel. Specifieke deskundigheid wordt hierbij nogal eens *overschat*. Centraal staat de bedrijfsmatige manier van functioneren en risico-acceptatie ten aanzien van kosten en opbrengsten. Merkbaar is, dat goed functionerende teams die PPS'en tot stand brengen de neiging hebben deskundigen zo lang mogelijk buiten het project te houden. Men specificeert met elkaar eerst het concrete, na te streven eindresultaat per stap en haalt er dan pas een deskundige bij om de stap te toetsen (bijvoorbeeld een jurist). Diverse malen moesten wij constateren dat de deskundigen, vertragend hebben gewerkt op het tot stand komen van de samenwerkingsvormen. Voorbeelden zijn technici die kostenverslindende duurdere oplossingen uitdenken of juristen die alle denkbare juridische "voetangels en klemmen" opsommen voor de participant in de PPS die zij vertegenwoordigen.

4.6 Publiek-private samenwerkingsvormen in engere en ruime zin

In hoofdstuk 2 hebben wij twee soorten PPS'en onderscheiden (zie figuur 4):

- *PPS'en in engere zin*
een samenwerkingsvorm van zowel publieke als private partijen, die op voorhand aangegaan wordt om een bepaald project te realiseren;
- *PPS'en in ruime zin*
een samenwerkingsvorm die ontstaat als hetzij een overheid, hetzij een bedrijf contracten sluit met een andere private respectievelijk publieke partij. In dit geval ontstaat de PPS door het aangaan van zogenaamde "obligatoire verplichtingen".

Vanuit deze optiek bekeken zijn de onderzochte projecten:

- *NV-Benelux*: een PPS in engere zin als in ruime zin. In de NV participeren zowel overheden als bedrijfsleven. Door het aangaan van de verschillende contracten met overheid (RWS), bedrijfsleven (bouw en financiering) is er tevens sprake van een PPS in ruime zin.
- *Stichting Kiltunnel*: een publieke stichting die de intentie heeft volgens de regels van het privaatrecht te functioneren. Door het aangaan van de contracten ontstaat in zekere zin een PPS in ruime zin, maar het bedrijfsleven, dat participeert in de PPS (financiers), schuift alle risico's weer naar de stichting toe. Op grond van onze definitie (zie hoofdstuk 1.4) van PPS'en, is er derhalve niet sprake van een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van kosten en verwachte opbrengsten. De betrokken private partijen dragen geen risico.
- *AVR-Chemie*: is van meet af aan een samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen; ook in de uitwerking bij het aangaan van de contracten voor exploitatie en beheer. Het is dus steeds een PPS in engere zin.
- *Waalkade Nijmegen*: opgestart door de lokale overheid met subsidie ondersteuning van de hogere overheden. Het project is geen PPS in engere zin en ook niet in ruime zin. Door het aangaan van nog af te sluiten contracten met het bedrijfsleven zou het een PPS in ruime zin kunnen worden.
- *Telecommunicatieproject Zuid-Limburg*: is in feite een private onderneming voor exploitatie en beheer, waarbij er een leningsovereenkomst is met de Rijksoverheid van circa 51 miljoen voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Het is dus een PPS in ruime zin.
- *Ontwikkeling bedrijfsterreinen Schipholzone*: is op dit moment een PPS in engere zin, zij het dat het overheidsaandeel in de samenwerkingsvorm aanzienlijk is. De particuliere partners, NIB en NV-Luchthaven, hebben immers ieder een sterke binding met de overheid.
- *Rioleringsbedrijven*: hier bestaan nog geen publiek-private samenwerkingsvormen voor. Een PPS in ruime zin behoort ons inziens tot de mogelijkheden, waarbij financiering, onderhoud en beheercontracten met meerjarige looptijd kunnen worden afgesloten met private participanten.

4.7 Resultaten casusonderzoek

4.7.1 Conclusies naar aanleiding van casusonderzoek

Op basis van de ervaringen die we hebben opgedaan bij het doorlichten van de verschillende casus, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- *NV-Beneluxtunnel* is een geslaagde vorm van publiek-private samenwerking te noemen. Dit wordt niet eens zozeer afgeleid uit het aandeel in het risicodragend kapitaal van de onderneming (de bedrijven leveren slechts 20% van het aandelenkapitaal; de rest van de aandelen is afkomstig van verschillende overheden), maar meer uit de goede, bedrijfsmatige manier

van functioneren waar een ondernemende lokale overheid mede debet aan is. Tevens wordt voldaan aan:

- rendement op geïnvesteerd vermogen (4½%);
 - aflossingen;
 - verkoop tunnel tegen boekwaarde.
- *Stichting Kiltunnel*: afgezien van de technische prestatie, heeft de Stichting slecht bedrijfsmatig gefunctioneerd en kan nauwelijks een samenwerkingsvorm met de private sector worden genoemd. Alle denkbare risico's zijn naar de overheid, in dit geval de Stichting, geschoven. De financier als contractpartij loopt geen echt risico. Hierdoor is de stichting géén PPS, uitgaande van onze definitie dat er van een gezamenlijke risico-acceptatie sprake moet zijn ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Het "contrast" met de NV-Beneluxtunnel is tekenend. Normale commerciële functies, die bij de NV-Beneluxtunnel wel functioneren (denk aan prijsstelling, belangrijk voor de consumentenmarkt, public relations en de communicatie richting de doelgroep weggebruikers), ontbreken bij de Kiltunnel. Een ontwikkelingsplan voor een meer bedrijfsmatige exploitatie van de Kiltunnel en een communicatieplan voor verbetering van het negatieve image zou geen overbodige luxe zijn. HpHl
 - *AVR-Chemie BV/CV* kan als een geslaagd voorbeeld van een PPS worden beschouwd. Het aandelenkapitaal is: 45% gemeente Rotterdam, 45% bedrijfsleven, 10% Rijk. Twee zaken moeten worden genoemd om te voorkomen dat deze PPS-vorm, multi-functioneel toepasbaar zou worden genoemd. Het project is uniek; verwacht mag worden dat de markt voor nieuwe verwerkingseenheden voor chemisch afval op deze schaal te "dun" is. Daarnaast heeft de samenwerkingsvorm door verscherpte wet- en regelgeving op milieugebied (de vervuiler betaalt mee) een afgedwongen karakter. Deze samenwerkingsvorm kan derhalve naar partiële inbreng van de verschillende participanten niet model staan voor iedere publiek-private samenwerkingsvorm. Toch vinden we de opbouw van de organisatorische vormgeving (projectorganisatie, letter of intent voor de ontwikkeling van het project, een aparte BV voor de bouw, CV-vorm voor de verwerking, beheer en exploitatie van het chemisch afval en een contract voor toeleverende diensten met de NV-AVR) degelijk en doordacht.
 - *Waalkade Nijmegen*: dit project kan niet als een publiek-private samenwerkingsvorm worden beschouwd in engere noch ruime zin. Hooguit zou het project een samenwerkingsvorm in ruime zin kunnen worden op basis van contracten die nog met het bedrijfsleven dienen te worden afgesloten. Dat er geen intentieverklaring of convenant of protocol met het bedrijfsleven voor een gezamenlijke ontwikkeling van deze Waalboulevard is afgesloten, is jammer. De toegezegde intenties vanuit het bedrijfsleven blijven immers (nog) vaag. Dit mag geen afbreuk doen aan het feit dat de gemeente Nijmegen met haar toeristisch-recreatief produkt "de boer op gaat". De kunst wordt een grote commerciële steunfunctie voor het gebied te werven, waardoor, zo is de verwachting, meerdere ondernemers in de horeca en het toeristisch-recreatief bedrijfsleven zullen volgen. De vestiging van een Casino aan de Waalkade is als zodanig voor het project van vitaal belang. De overheid heeft tot nu toe, door middel van meerdere subsidiemogelijkheden, voorwaarden scheppend geïnvesteerd in de infrastructurele voorzieningen in het gebied voor een bedrag van circa 7 miljoen (kaden, steigers, parkeervoorzieningen, etc.). Als het bedrijfsleven inderdaad de geraamde 53 miljoen gaat investeren zou dit een goed resultaat

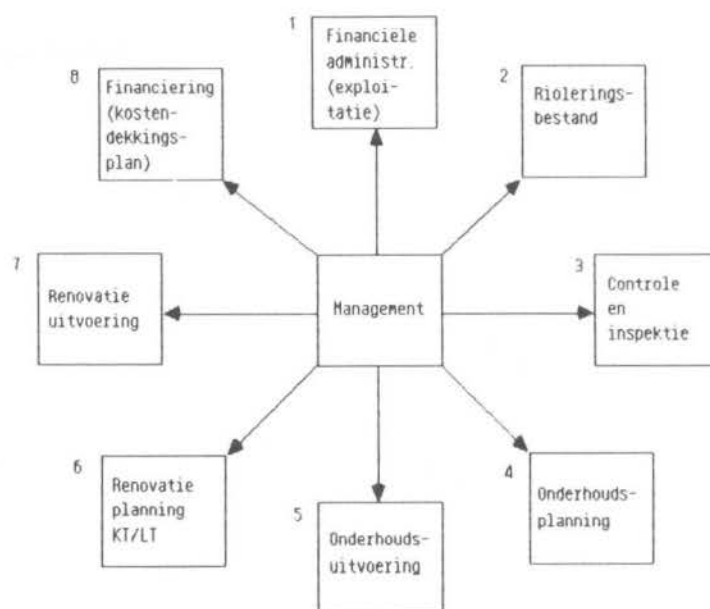
zijn. Vergelijking met andere onderzochte casus leert immers, dat het hier om een betrekkelijk kleine overheidsinvestering gaat. Dit zou de reden kunnen zijn dat men niet op voorhand aan een wat zwaardere constructie in de vorm van een PPS heeft gedacht. Daarnaast is het zo dat de strategie van de gemeente erop gericht was zoveel mogelijk Rijkssubsidie binnen te krijgen in de vorm van toeristisch-recreatieve projectsubsidie, terugploeggelden en andere regionale stimuleringsubsidies. De "kwaliteit" van het project en de wijze van belangenbehartiging door de gemeente zijn er de oorzaak van dat het project tot nu toe voor de gemeente succesvol van de grond is gekomen. Tenslotte is een opmerking genoteerd van de zijde van de Hoofddirectie Toerisme van het ministerie, dat men bij de herijking van het toeristisch beleid in 1989 zou kunnen gaan denken aan toeristisch-recreatieve projectontwikkeling op basis van PPS'en.

- *Kabelexperiment Zuid-Limburg*: dat het kabelexperiment een geslaagd voorbeeld is van publiek-private samenwerking zal in de toekomst moeten blijken. Het tot stand komen van de BV is een moeizame aangelegenheid geweest. In de haalbaarheidsstudie blijken nogal wat subjectieve elementen te zijn geslopen. De BV, verantwoordelijk voor de exploitatie en beheer van het kabelnet, is een aangelegenheid waarin uitsluitend het bedrijfsleven participeert met inbegrip van de PTT. De rol van de PTT zelf, als monopolistische exploitant van de bestaande infrastructuur, heeft de invoering van de nieuwe technologie vertraagd. De Rijksoverheid heeft door middel van een achtergestelde lening van circa 51 miljoen de investering ten behoeve van de ontwikkeling voor haar rekening genomen. Hierdoor kan het kabelexperiment worden beschouwd als een PPS in ruime zin. Een vergelijking met andere onderzochte cases is op zijn plaats. Het valt bij het kabelexperiment op dat er ten aanzien van de investering, die gedaan moest worden, geen contract is gesloten voor een *gezamenlijke* risico-acceptatie ten aanzien van de geraamde kosten.
- *Ten aanzien van de geraamde baten* bestaat er geen contract c.q. duidelijke afspraak waarin de overheid meedeelt in de *verwachte opbrengsten*. Dit kan echter ook niet, omdat de overheid niet participeert in het aandelenkapitaal van de onderneming. Dit is ten opzichte van andere projecten merkwaardig te noemen. Wij zouden het juist gevonden hebben als de overheid van meet af aan (voorbereiding, uitvoering, exploitatie en beheer) gestreefd zou hebben naar een *gezamenlijke* risico-acceptatie met het bedrijfsleven ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Wel heeft de overheid in de geldleningsovereenkomst bedongen, dat 50% van de winst wordt gebruikt voor aflossing van de lening. Wij vinden echter de clause, waarin het bedrijfsleven door de overheid bij liquidatie van de BV aansprakelijk wordt gesteld ter waarde van 3,3 miljoen, in geen verhouding staan tot de investering van 51 miljoen door de overheid. Wij concluderen dat de aanpak in enkele andere projecten (NV-Beneluxtunnel, AVR-Chemie, bedrijfsterreinen Schipholzone) voor wat betreft de overheidsinbreng wat degelijker overkomt (financiering, projectmanagement, procesmanagement). De know how bij de overheid in dit project was echter in kwalitatief opzicht in de breedte te gering. Tevens ontstond vanuit het bedrijfsleven een zuigkracht om gekwalificeerde medewerkers bij de overheid weg te kopen. Ook gezien ervaringen elders, kan dit als een belangrijke faalfactor worden beschouwd voor projectontwikkeling van nieuwe, technologisch hoogwaardige infrastructuur.
- *Ontwikkeling bedrijfsterreinen Schipholzone*: het project is in de onderzochte reeks het meest recent van start gegaan. Het convenant is in het najaar van 1986 gesloten. Het is een PPS in engere zin, die ook in ruime zin werkzaam

wil zijn. Het project ziet er veelbelovend uit. Er is een evenwichtige inbreng van de verschillende participanten. Bij dit project bestaat geen gevoel dat er van onvoldoende kennis en kundigheden sprake is.

- Externe expertise (haalbaarheidsstudie, juridische en financiële expertise) is op de juiste wijze ingezet. Het voortraject is zorgvuldig bekeken. Er zijn meerdere haalbaarheidsstudies verricht. We achten het project, op basis van de ons beschikbaar gestelde gegevens en consultaties, kansrijk.
- *Rioleringsbedrijven*: voor de opzet van rioleringsbedrijven zijn (nog) geen PPS'en opgezet. De ontwikkelingsmogelijkheden worden aanwezig geacht. Het gaat hier om financieringsinstellingen, bedrijven die geïnteresseerd zijn in onderhouds- en beheercontracten en de instellingen die het waterbeheer tot hun activiteitenpakket rekenen.

Figuur 12: Contractmogelijkheden voor beheer rioleringsstelsel



Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

Er zijn ook instellingen die minder enthousiast zijn. Kernvragen zijn het maatschappelijk draagvlak om het rioolbeheer in aparte organisatorische eenheden onder te brengen en de bereidheid van de consument, een hogere bijdrage te betalen voor het onderhoud van het rioolstelsel, die meer in overeenstemming is met de kosten voor onderhoud en beheer. Om een keuze mogelijk te maken, hebben wij een aantal voorlopige opties benoemd die verder dienen te worden onderzocht. Drie van de opties zijn

"binnengemeentelijke" oplossingen, vier "buitengemeentelijke" oplossingen. Te denken valt aan:

- tak van dienst: een aparte dienst met een eigen financiële administratie;
- rioleringsbedrijf: naar analogie van het gemeentelijk grondbedrijf, waarin meerdere managementfuncties zijn gedefinieerd;
- gemeenschappelijke regeling: waarbij kleinere gemeenten samenwerken;
- rioleringsbedrijven: een "buitengemeentelijke" organisatie naar analogie van gas-, water-, electra- of stadsverwarmingsbedrijven;
- waterleiding-rioleringscombinatie: binnen de gemeente of aansluitend op het verzorgingsgebied van het waterleidingbedrijf;
- combinatie riolerings-zuiveringsschap: aansluitend op het gebied van het waterkwaliteitsbeheer;
- combinatie riolerings-waterleiding-zuiveringsschap: aansluitend op een nieuw te definiëren verzorgingsgebied.

Hierbij geldt, dat bij financieringsinstellingen interesse bestaat om achterstallig onderhoud te financieren maar dat aan de contracten om de terugbetaling van de financiering te regelen wel de nodige eisen zullen moeten worden gesteld. Eén en ander om te voorkomen, dat de betalingsverplichting door bijvoorbeeld een andere politieke prioriteitstelling ter discussie gesteld wordt. Het "oormerken" van de rioolretributie over de looptijd van de financiering is hierbij een vereiste en zou in een contract moeten worden vastgelegd. Andere contracten, die met de marktsector kunnen worden afgesloten zijn in figuur 12 weergegeven.

Het ministerie VROM, Afdeling Bodem Water Stoffen heeft in samenwerking met het ministerie V&W (RIZA) de taak op zich genomen de verschillende mogelijkheden, verder op realiteitsgehalte en uitvoerbaarheid te laten beoordelen³⁵⁾.

4.7.2 Belangrijkste succes- en faalfactoren in de verschillende projectfasen

De resultaten van het casusonderzoek overziend, ontstaat een zeer heterogeen beeld van publiek-private samenwerkingsvormen, die in verschillende situaties kunnen worden toegepast. Getracht is in het voorgaande, een zo genuanceerd mogelijk beeld te geven van de verschillende samenwerkingsvormen. Aan de hand van de ervaringen in het casusonderzoek is echter een aantal aanbevelingen te geven in de vorm van een checklist voor de opzet van PPS'en van nieuw op te zetten projecten. De checklist is samengesteld aan de hand van de belangrijkste aangetroffen succes- en faalfactoren. Een nadere uitwerking van de belangrijkste succes- en faalfactoren in de verschillende projectfasen is in dit hoofdstuk weergegeven.

Initiatieffase

- Marktspecificatie; de hardheid van het marktperspectief speelt voor de private sector een essentiële en voor de publieke sector een belangrijke rol.
- Marktspecificatie; de maatschappelijke consensus ten aanzien van het maatschappelijk "rendement" vormt voor de overheid een voorwaarde om het project verder te ontwikkelen. Een te gering maatschappelijk draagvlak onder het initiatief kan de publieke partijen doen besluiten van verdere ontwikkeling van het initiatief af te zien, dan wel te overwegen te investeren

³⁵⁾ Het onderzoek wordt uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau Grontmij NV, advocatenkantoor Stibbe, Blaisse & De Jong en organisatie-adviesbureau Moret Advies.

in een voorlichtingscampagne gericht op draagvlakversterking en -verbreding. Het vaststellen en vertalen van belangen binnen en buiten het project op basis van behoud van eigen identiteit zijn hierbij van belang.

- Projectspecificatie; het is essentieel, in de initiatieffase, de oplossingsrichting (projectspecificatie) "breed" te houden. Kies zonodig meerdere alternatieven die qua belangensfeer gescheiden kunnen worden gehouden (bijvoorbeeld: brug of verbeterde veerponten).
- Projectmanagement; de homogeniteit van de teamsamenstelling dient in acht te worden genomen; dominantie van één van de initiatiefnemers zonder legitimatie door de overige partijen is een belangrijke faalfactor.
- Procesmanagement; in de initiatieffase dient de teamsamenstelling niet definitief te worden gekozen. De initiatiefgroep dient open van structuur te zijn of zonodig te bestaan uit meerdere werkgroepen. Maak duidelijk, dat de initiatieven op prijs worden gesteld, maar dat vanuit het initiatief geen claim kan worden gelegd op vervolgschakeling.
- Persoonlijke ambitie; de "trigger" om van idee tot handelen te kunnen overgaan blijkt veelal te liggen in de persoonlijke ambitie van een enkeling die de rol van initiator op zich neemt.
- Personality; blijkt een belangrijke succesfactor te zijn voor de opzet en uitvoering van PPS'en. Belangrijke eigenschappen zijn integriteit; de buiten discussie staande kennis en ervaring en het vermogen de diverse belangen te bundelen, naast het bewerkstelligen van een commitment tussen publiek-private partijen.
- Personality; goede ervaringen zijn opgedaan met "eminence grises" in de rol van toponderhandelaar om de PPS'en tot stand te brengen of (meestal oudere) overheidsfunctionarissen (burgemeester, topambtenaar) bij het realiseren en exploiteren van PPS'en. In de *tot nu toe* onderzochte casussen zijn er doorgaans geen "trekkers-projectmanagers" uit de private sector aan te wijzen. Er waren uiteraard gekwalificeerde mensen aanwezig, maar vrijwel altijd in de rol van behartiger van deelbelangen.
- Personality; een aantal slechte ervaringen is opgedaan met veelal korte termijnambities van politici. Prestigieuze ambities inzake het tot stand brengen van infrastructuur komen op de drie bestuursniveaus voor, maar voornamelijk op het lokale niveau. Het vermoeden bestaat dat de PPS nogal eens misbruikt is als middel om een stap in de politieke carrière te maken.
- Procedures; goede gedragsregels ten aanzien van het selecteren/werven van de verschillende initiatiefnemers voorkomen claims op specifieke oplossingsrichtingen en onnodige (vaak kostbare) detailleringen in de initiatieffase.
- Financieel beheer; goed financieel beheer in de initiatieffase uit zich in het feit dat er een werkbudget aanwezig is om expertise aan te kopen zonder dat dit tot claims op vervolgwerkzaamheden leidt.

Haalbaarheidsanalyse

- Marktspecificatie; deze specificatie naar hardheid en integriteit vormt het meest belangrijke onderdeel van de haalbaarheidsanalyse. Tracht de

marktspecificatie zoveel mogelijk te nuanceren en te differentiëren. Te nuanceren naar gunstige en minder gunstige prognoses voor intensiteiten, groeifactoren, e.d.; te differentiëren naar doelgroepen en concurrerende ontwikkelingen.

- Projectspecificatie; het gevaar dreigt dat er meer aandacht besteed gaat worden aan de projectspecificatie dan aan de marktspecificatie als gevolg van het meer beschikbaar zijn van expertise voor de oplossingsrichtingen (kostenkant) dan de opbrengstenkant. Werk nog steeds met een aantal varianten/oplossingsrichtingen.
- Risico-acceptatie; in de haalbaarheidsfase dient zicht te worden gekregen op de belangengroepen die in beginsel bereid zijn tot risico-acceptatie. Het betreft hier *vorm* en *omvang*. Hiermee heeft men de bouwstenen voor een intentieverklaring in handen.
- Projectmanagement; in de haalbaarheidsfase dienen de organisatorische consequenties voor het invullen van de vervolgfases te worden ingeschat. Er dient organisatorisch op papier een scheiding te worden gemaakt tussen de initiators "pur sang" en de *risico-acceptators*. Het selectie criterium is "Wie betaalt, bepaalt", waarbij het "betaalmiddel" overigens niet altijd in geld hoeft te worden uitgedrukt.
- Personality; in de fase van haalbaarheid dient de vraag aan de orde te zijn of de initiatiefnemer(s) ook dezelfde is (zijn) als degenen die het project zullen moeten realiseren.
- Marktspecificatie; de onafhankelijkheid van het bureau/instantie die de haalbaarheidsanalyse verricht, dient gewaarborgd te zijn. Mocht dit niet het geval zijn dan staan twee wegen open:
 - zonodig contra-expertise door een ander onafhankelijk bureau;
 - aan de instantie of het bureau dat voordeel heeft bij invulling van het vervolgetraject vragen, duidelijk te maken welke vorm en omvang de risico-acceptatie heeft (overigens zonder de verplichting op zich te nemen ten aanzien van de oplossingsrichting die men aandraagt).
- Know-how; de kennis ten aanzien van het marktperspectief is in deze fase van meer belang dan de technische expertise van de verschillende oplossingsrichtingen.
- Procesmanagement; de organisatorische scheiding die vanwege het projectmanagement noodzakelijk is neemt niet weg dat voor de initiatiefnemers die geen risico-acceptatie aanvaarden een functionele taak kan zijn weggelegd. Tracht deze een bijdrage te laten leveren aan het versterken van het maatschappelijk draagvlak in de vorm van bijdragen aan publiciteit en verdere planontwikkeling.
- Budgettering/financieel beheer; de haalbaarheidsanalyse dient naast de raming van opbrengsten (marktperspectief) een globale raming van budgetten te hebben:
 - kosten planontwikkeling (bedrijfsplan);
 - kosten juridische advisering voor keuze samenwerkingsvorm;
 - globale raming voorbereiding en realisatie/aanlegkosten;
 - kosten publiciteit, PR.

- Promotie; de resultaten van de haalbaarheidsstudie kunnen naar buiten gebracht worden via PR-acties. Hierbij kunnen fouten worden gemaakt. Vaak worden toezeggingen van beleggers/financiers gesuggereerd. Ook communicatie met mogelijke tegenstanders van de initiatieven wordt gemakshalve of uit enthousiasme vergeten.

Vorbereiding uitvoering

- Marktspecificatie; een verdere onderbouwing van het marktperspectief/maatschappelijk draagvlak dient te worden onderzocht aan de hand van steekproeven, opinie-onderzoek en vormen van voorlichting en publiciteit.
- Projectsificatie; een definitieve keuze ten aanzien van de geboden oplossingsalternatieven dient te worden gemaakt; selectiecriteria zijn:
 - vergelijking van de prestatiekenmerken van de oplossingsrichtingen;
 - de prijs/kwaliteitsverhouding;
 - de mate van risico-acceptatie voor de keuze van de verschillende oplossingsrichtingen.
- Risico-acceptatie; tijdens het vooronderzoek wordt de scheiding doorgevoerd die tijdens de vorige fase tussen hen die in beginsel bereid zijn risico te nemen en hen die dit niet willen. Getracht moet worden met hen die door willen tot een intentieverklaring te komen.
- Projectmanagement; na de fase van vooronderzoek komt de (werving en definitieve) selectie van degenen die het project moeten gaan trekken in de fase van uitvoering aan de orde. Tevens moet met behulp van in te huren juridische expertise op papier worden uitgewerkt:
 - de organisatievorm van de PPS (bijvoorbeeld stichting, schap, NV, BV, CV);
 - de functies binnen de organisatievorm van de PPS;
 - het toezicht op het dagelijks bestuur;
 - profielschetsen van personeel;
 - de manier waarop de werving en selectie voor het personeel van de PPS plaats vindt.
- Know-how; een overzicht van know how die in de PPS aanwezig is en tijdelijk moet worden aangetrokken dient te worden gegeven. Tevens moet aangegeven worden, hoe en op welke condities know how wordt aangetrokken.

Financiering

- Procesmanagement; in de beginfase zal zowel de participant in de PPS als de financier een terughoudende en afwachtende houding innemen. De initiatiefnemer zal beiden financieel moeten interesseren in het project en garanties moeten kunnen bieden naar de gewenste rentabiliteit op het geïnvesteerde vermogen en de rente en aflossing op de hoofdsom. Eerst dan ligt de mogelijkheid tot de verkrijging van de benodigde risicodragende gelden open.
- Procesmanagement; essentieel is het vermogen van iedere deelnemer in de PPS, om uit de financiële bron in de eigen organisatie te kunnen putten.
- Risico-acceptatie; onderscheiden moet worden de risicodragende kapitaalverstrekking middels een participatie in het aandelenkapitaal en/of de achtergestelde lening en/of de eenmalige investering in de vaste activa;

te voldoen in een vooraf bepaalde verdeelsleutel door de deelnemers in de PPS.

- Daarnaast de beperkt risicodragende tot onder volledige garantie van de overheid vallende lange leningen en rekeningcourantkredieten te verstrekken door de reguliere financiers (banken, institutionele beleggers).
- Procesmanagement; het succes van een financieringsplan zal in belangrijke mate afhangen van de verhouding waarin deelnemer en financier tot elkaar komen te staan. Naarmate de vermogenspositie toeneemt en de exploitatie een positiever resultaat te zien geeft zal de financier een grotere bereidheid hebben om kredieten te verstrekken.
- Participatie; gezien het belang van een solide financieel draagvlak onder de PPS kan het zinvol zijn om de financier te interesseren voor een participatie in het aandelenkapitaal. Waarschijnlijk in de vorm van een kleine minderheidsparticipatie, die echter toegang kan bieden tot financiële know how en verdergaande kapitaalverschaffing.
- Dekking; in een financieringsplan dient nauwkeurig te zijn aangegeven hoe de betaling van rente en aflossing dient plaats te vinden en wie hiervoor dienen zorg te dragen. Een sluitende financiering kan mogelijk worden door aanwending van een aantal inkomstenbronnen die al of niet complementair worden benut. Te noemen zijn:
 - eigen bijdragen van overheden door ruimte te maken op algemene of kapitaaldienst;
 - via een vorm van grond- of plangebiedexploitatie waarbij de kosten van de noodzakelijke infrastructurele voorziening(en) drukken op het via gronduitgifte te ontwikkelen en te ontsluiten plangebied;
 - via leaseconstructies waarbij de betalingsverplichting wordt afgelost via huur (RGD), opbrengsten uit belastingen, of opbrengsten uit te realiseren besparingen (energiebesparingsprojecten);
 - via fundraising en donaties van bedrijven en individuen vóór (vgl. 2e Coentunnel);
 - via actualisering van het profijtbeginsel waarbij traditionele en nieuwe heffingssystemen mogelijk zijn:
 - a traditionele tolheffing of cordonheffing bij toegang van wegen of oeververbindingen;
 - b regionale doelbelastingheffing (bijvoorbeeld via provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting);
 - c zoneheffing voor het zich bevinden in een bepaald gebied gedurende bepaalde tijdstippen van de dag;
 - d bestemmingsheffing zoals bijvoorbeeld bij parkeervoorzieningen;
 - e een zogenaamde "Tax Increment Financing" waarbij een andersoortige lokale baatbelasting wordt aangemerkt voor de financiering van het project;
 - f het oormerken van een doelbelasting ter bekostiging van de infrastructurele voorziening (vgl. rioolbelasting);
 - via het onderzoeken van de mogelijkheden voor de opzet van nutsbedrijven waarbij volgens het profijtbeginsel meer directe toerekening van openbare nutsfuncties plaats vindt;
 - via het creëren van een monopoliepositie voor het aanbieden van de infrastructurele voorziening zodat een rendable exploitatie van de voorziening tot de mogelijkheid gaat behoren.

Exploitatie en beheer

- Verdeling van exploitatiebaten en -lasten lopen doorgaans congruent met de

deelname in het risicodragend kapitaal. Overwogen kan worden voor sommige participanten de aantrekkelijkheid tot participatie te vergroten door wisselende verdeelsleutels tussen lasten en baten te hanteren.

- Indien de realisatie van het project voort komt uit een maatschappelijke vraag met daaruit volgende politieke besluitvorming die gestalte vindt in een PPS, dan zullen bij exploitatie tekorten die buiten redelijke (vooraf vast te stellen) proporties vallen, overheid en bedrijfsleven beiden aanspreekbaar moeten zijn.
Is de maatschappelijke vraag voortgekomen uit een relatief klein regionaal belang waarbij lobby en invloed groot zijn dan zullen financiële lasten door de regio (overheid) gedragen moeten worden.
- In de exploitatie kent de PPS haar begrenzing voor de overheid, provincie en gemeenten indien aan de voor de private sector geldende continuïteits- en rendementsnormen wordt voldaan. Passend kan het zijn dat de publieke sector zich terug trekt uit de actieve bedrijfsvoering en haar deelneming afstoot, danwel de winst aanwendt voor de opzet van nieuwe PPS'en.
- Bij mogelijk conflicterende belangen tussen de private en publieke sector kan de oplossing een minderheidsdeelneming van een derde participant zijn, gekoppeld aan het voorzitterschap van de beheersvorm. Hierdoor kan deze als onafhankelijke partij in conflicten een arbitrerol op zich nemen.

Samenvattende conclusies casusonderzoek

De resultaten van het casusonderzoek overziend, ontstaat een zeer heterogeen beeld van publiek-private samenwerkingsvormen, die in verschillende situaties kunnen worden toegepast. Aan de hand van de ervaringen in het casusonderzoek is echter een aantal aanbevelingen te geven in de vorm van een checklist voor de opzet van PPS'en voor nieuw op te zetten projecten. De checklist is samengesteld aan de hand van de belangrijkste aangetroffen succes- en faalfactoren. Hierbij kunnen wij niet zo ver gaan om een ideaalmodel te schetsen voor multifunctionele toepassing. De keuze van de samenwerkingsvorm is hiervoor te veel maatwerk. De gewenste rode draad voor nieuw op te zetten projecten met behulp van PPS'en mag uit de navolgende checklist in paragraaf 4.7.3 wel duidelijk worden. Tenslotte hebben wij in paragraaf 4.7.4 een overzicht van de toepassingsgebieden opgenomen voorzien van een beknopte toelichting.

Schema 2: Accenten in projectfasen publiek-private samenwerkingsvormen

Project- fasering Sleutel- factoren voor succes en falen	Initiatief- fase	Haalbaar- heidsana- lyse	Vooronder- zoek	Voorberei- ding uit- voering	Financie- ring	Uitvoering	Exploitatie en beheer
Marktspecificatie (doelstellingen)							
Projectspecificatie (oplossingsrichting)							
Risico-acceptatie							
Projectmanagement (organisatie)							
Persoonlijke ambitie							
Personality							
Teammotivatie							
Capaciteiten/know how							
Procedures							
Procesmanagement (besluitvorming)							
Budgetbewaking							
Financieel beheer							
Promotie/publiciteit							
Beslisdocumenten							



Essentieel voor slagen PPS



Belangrijk voor slagen PPS



Normaal aandachtspunt voor slagen PPS

Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

4.7.3 Checklist voor opzet nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen

	Tracht	Tracht	Tracht
	• het initiatief gezamenlijk (overheid/ marktsector) te starten; • belangenbehartigers te scheiden van initiatiefnemers; • de hardheid van het marktperspectief i.s.m. private partners te toetsen; • de oplossingsrichting "breed te houden"; • een trekker voor het project te benoemen.	• het marktperspectief zo goed mogelijk te onderbouwen; • feasibility-studie door onpartijdige te laten opstellen of • risico-acceptatie van wel partijdige in haalbaarheidsstudie duidelijk te krijgen; • zonodig contra-expertise in te huren voor toetsting feasibility-studie; • risico-acceptatie t.a.v. kosten en opbrengsten naar verschillende participanten vast te leggen.	• projectorganisatie op te zetten; • letter of intent of convenant te sluiten; • de organisatorische vormgeving voor exploitatie en beheer uit te werken en te laten toetsen door externe deskundigen; • ondernemingsplan op te stellen voor de exploitatie van het object; • uitvoeringsbestekken te laten opstellen.
Fasen	I Initiatief	II Haalbaarheid	III Voorbereiding uitvoering
	• dat het initiatief politieke speelbal wordt; • dat er geen maatschappelijk draagvlak onder het project aanwezig is; • dat project, initiatief van één partij blijft; • dat één partij in het team gaat domineren; • claims op latere fasen in het project via "gratis" plannen.	• vrijblijvendheid in haalbaarheidsstudie (initiatiefnemers en potentiële ondernemers moeten bekend worden); • te veel aandacht op projectspecificatie i.p.v. de marktspecificatie wordt gelegd door de opstellers van de haalbaarheidsstudie; • het zich vastleggen op één projectspecificatie waarvoor op dat moment de meeste know how aanwezig is.	• inschakeling van specialistische kennis zonder dat men zelf de specificaties voor het eindresultaat heeft gedefinieerd; • dat de risico-acceptatie t.a.v. geraamde kosten en verwachten opbrengsten niet bekend zijn en niet in een contract vastliggen.
	Voorkom	Voorkom	Voorkom

	Tracht	Tracht	Tracht
	• de risico-acceptatie in contracten vast te leggen: a. naar degenen, die de financiering voor hun rekening nemen; b. naar degenen, die zorg dragen voor dekking op de lening; c. naar degenen, die participeren in het aandelenkapitaal van de onderneming; • sluit bedoelde contracten in één keer af; • sluit een contract inzake de organisatorische exploitatie- en beheer vorm.	• er voor te zorgen dat directievoering en uitvoering zijn gesplitst en worden uitgevoerd door ter zake kundige bureaus en bedrijven; • nogmaals te checken of t.a.v. de exploitatie; – de taakverdeling en verdeling van baten en lasten vast liggen van de PPS óf – een contract is gesloten voor beheer en exploitatie door de participanten die het project hebben ontwikkeld of – een contract is gesloten voor af- en overname door derden.	• voor de PPS een kleine, kwalitatief goede organisatie op te zetten; • in het exploitatiebudget ruimte te houden voor (tijdelijke) ondersteuning van externe deskundigen; • in het exploitatiebudget ruimte te houden voor promotie en publiciteit ter stimulering van het gebruik; • winstbestemming voor zowel publieke als private partners vast te leggen.
Fasen	IV Financiering	V Uitvoering	VI Exploitatie en beheer
	• dat er deelcontracten worden gesloten zonder dat duidelijkheid bestaat over de andere contracten; • dat de dekking van de exploitatielasten onduidelijk is; • dat de vorm voor exploitatie en beheer onduidelijk is en naar concrete invulling hiaten vertoont.	• dat er onzorgvuldige selectieprocedures worden gevolgd bij de keuze van de bureaus en bedrijven; • dat het bedrijf dat participeert in de PPS en tevens bouwer is, niet deelt in de risico's voor exploitatie van het project dan wel dat het afstoten van een project naar een belegger van te voren is geregeld.	• te groot personeelsverloop binnen de PPS; • kwaliteitsverlies v.w.b. kennis en kundigheden van de exploitatie- en beheer-maatschappijen; • dat vitale dagelijkse functies binnen de organisatie op ad hoc wijze worden uitgeoefend.
	Voorkom	Voorkom	Voorkom

4.7.4 Overzicht toepassingsgebieden publiek-private samenwerkingsvormen

Toepassingsgebieden	PPS in engere zin	PPS in ruime zin
1. Toerisme en recreatie		
• attractiepunten	X	X
• toeristische ontwikkelingszônes stedelijk gebied	X	X
• recreatiegebieden en stadsrandzônes	(X)	X
2. Milieuvorzieningen		
• bodemsaneringsprojecten	X ¹⁾	X
• onderwaterbodem-sanering ²⁾		X ¹⁾
• rioleringsbedrijven		X
• zuiveringschappen		X
• waterschappen		(X)
• afvalinzameling/transport	X	X
• afvalverwerking	X	X
• afvalopslag (tijdelijk/permanent)	(X)	X
3. Landaanwinning/inrichting/beheer		
• landaanwinningsprojecten	(X)	X
• landinrichtingsprojecten	(X)	X
• bosbouw/productiebossen		X
• landschapsbeheer		X
4. Nutsvorzieningen		
• gasvoorziening		X
• watervoorziening		X
• elektriciteitsvoorziening		X
• stadsverwarming		X
5. Verkeer, Transport, bedrijfsterreinen ³⁾		
• kunstwerken (bruggen, tunnels) ³⁾	(X)	X
• havenfaciliteiten ³⁾		(X)
• luchtvaartterreinen ³⁾	X	X
• bedrijfsterreinen ³⁾	X	X
• railverbindingen (incl. TGV)		X
6. Telecommunicatie		
• kabelnetten	X	X
• teleports	X	X
7. Energiebesparing ⁴⁾		
• afstandsverwarming		X
• energie-opwekking (wind, waterkracht)	(X)	X

¹⁾ afgedwongen karakter.

²⁾ inclusief berging baggerspecie.

³⁾ eventueel inclusief de ontsluitingswegen die als gevolg van het plangebied/kunstwerk worden aangelegd.

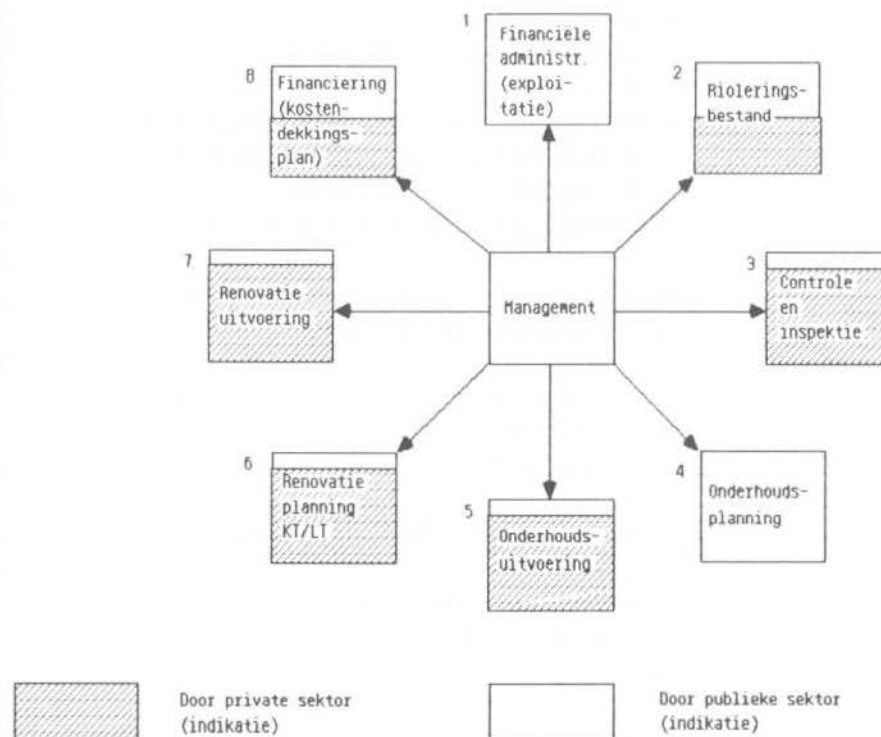
⁴⁾ afhankelijk van prijs/beschikbaarheid fossiele brandstoffen.

Toelichting

PPS'en in de GWW-sector en aangrenzende terreinen kunnen op een breed gebied worden toegepast. Wij hebben hierbij een onderscheid gemaakt in PPS'en in zogenaamd engere als in ruime zin. Bij de PPS in engere zin is er sprake van een apart opgerichte organisatie met een eigen juridische vorm, waarin publiek-private partijen beide participeren en samen verantwoordelijk zijn voor verdeling van lasten en baten. Bij de PPS in ruime zin is er sprake van één partij (hetzij publiekrechtelijk, hetzij privaatrechtelijk), die contracten afsluit met andere partijen. Door deze contracten ten aanzien van financiering en afbetaling ontstaat de risico-acceptatie ten aanzien van geraamde kosten en

opbrengsten achteraf alsnog. Bij de PPS in ruime zin zal in het bovenstaande overzicht volgens onze inschatting voornamelijk de bedrijfsvorm door een non-profit organisatie worden uitgeoefend. Dit is dus een publiekrechtelijke organisatievorm die privaatrechtelijke handelingen verricht in de vorm van het afsluiten van meerjaren-contracten met de marktsector. Een voorbeeld voor een mogelijke PPS-vorm in ruime zin voor het beheer van rioleringsystemen is hieronder weergegeven.

Figuur 13: Mogelijke publiek-private samenwerkingsvorm in ruime zin voor beheer rioleringsstelsel (denkbeeldige situatie in gemeente van 30.000-40.000 inwoners)



Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

5. Advies inzake te voeren beleid

5.1 Financiering, dekking en fondsvorming

5.1.1 Inleiding

Financiering en dekking (dat wil zeggen de zekerheid dat de afbetalingsverplichting wordt nagekomen) spelen bij projectrealisatie door middel van PPS'en een belangrijke rol. De uitvoering van projecten zal in de toekomst door middel van PPS'en meer en meer toenemen omdat:

- de verwachting is, dat het subsidie-instrumentarium (afbouw specifieke uitkeringen) zodanig gestroomlijnd zal worden dat slechts enkele kaderregelingen over zullen blijven;
- de kaderregelingen die over zullen blijven voornamelijk bedoeld zijn voor het bedrijfsleven. De opzet van een bedrijf waarin de (lagere) overheid participeert in de vorm van een PPS zal in deze gevallen de enige mogelijkheid zijn, van deze kaderregeling gebruik te maken.

Ten aanzien van het eerste punt kan worden verwezen naar activiteiten die op verschillende ministeries (met name EZ) plaatsvinden. Verwezen kan ook worden naar een rapport dat de Nederlandse Middenstands Bank (NMB) recent heeft uitgebracht³⁵⁾. Hierin wordt gepleit voor een stroomlijning van circa 50 subsidie-regelingen voor het bedrijfsleven tot drie kaderregelingen voor: 1) investeringen 2) onderzoek en ontwikkeling en 3) export.

5.1.2 Financierings- en dekkingsmogelijkheden

Financiering van PPS'en kan in navolging van o.a. het SER-advies³⁶⁾ plaatsvinden door:

- vergroting van het rijksoverheidstekort;
- herschikking van overheidsuitgaven;
- verhogen van (overheids)inkomsten;
- private financiering.

Het eerste punt wordt algemeen als ongewenst beschouwd en wordt in deze studie niet behandeld.

De herschikking van overheidsmiddelen is wel een reëel na te streven middel. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat momenteel de aandacht van (lagere) overheden onevenredig sterk is gericht op de omvang van de noodzakelijke bezuinigingen, interne efficiency-verbetering, vormen van doelmatigheidsbeheer en contractmanagement. Vanuit de optiek van het investeren in nieuwe mogelijkheden door middel van PPS'en, dient een ondernemende overheid ook te werken aan het vrijmaken van financiële middelen voor nieuw beleid.

Verhogen van overheidsinkomsten wordt als een *noodzakelijke* vorm van

³⁵⁾ Vgl. studie concernstaf NMB, Dewall en Schmidt.

³⁶⁾ Vgl. Ontwerp SER-Advies, bladzijde 60-78.

financiering beschouwd. In navolging van de SER worden twee vormen beschouwd:

- vergroten van de collectieve lastendruk;
- actualiseren van het profijtbeginsel.

De eerste vorm van inkomstenverhoging achten wij macro-economisch gezien ongewenst³⁷⁾. Deze tweede vorm achten wij vanuit de optiek van PPS'en waard, na te streven. Wij willen dit verder expliciteren.

Actualisering van het profijtbeginsel

Hierbij moet de relatie offer-nut van de "te consumeren infrastructurele voorziening" zo duidelijk mogelijk gelegd worden. Tevens is een mentaliteitsverandering nodig in die zin, dat er niet meer geredeneerd wordt dat de overheid moet zorgen voor het tot stand komen van infrastructuur maar dat de samenleving (dat wil zeggen de burger-consument, het bedrijfsleven en de overheid) in totaliteit aanspreekbaar moet zijn voor de afbetaling van de infrastructuur waar zij om gevraagd hebben. Hierbij is de actualisering van het profijtbeginsel op meer traditionele en nieuwe wijzen mogelijk via:

- traditionele tolheffing of cordonheffing bij toegang van wegen of oeververbindingen³⁸⁾
- regionale doelbelastingheffing (bij voorbeeld via provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting);
- zoneheffing voor het zich bevinden in een bepaald gebied gedurende bepaalde tijdstippen van de dag³⁹⁾
- bestemmingsheffing zoals bijvoorbeeld bij parkeervoorzieningen⁴⁰⁾
- een zogenaamde "Tax Increment Financing" (TIF) waarbij een andersoortige lokale baatbelasting wordt aangemerkt voor de financiering van een project⁴¹⁾
- het oormerken van een doelbelasting ter bekostiging van de infrastructurele voorziening (vgl. rioolretributie⁴²⁾;
- het onderzoeken van de mogelijkheden voor de opzet van nutsbedrijven waarbij volgens het profijtbeginsel meer directe toerekening van openbare nutsfuncties plaatsvindt⁴³⁾
- het creëren van monopolieposities voor het aanbieden van de infrastructurele voorzieningen zodat rendabele exploitatie van de voorziening tot de mogelijkheden gaat behoren⁴⁴⁾
- impliciete financiering, waarbij de marktsector en de publieke sector elkaar tegenprestaties leveren.

Inkomsten via plan- of grondgebiedexploitatie

Een andere vorm van financiering via inkomstenverhoging is mogelijk via plan- of grondgebiedexploitatie naar analogie van grondbedrijfexploitatie in een gemeente. Nieuw zou zijn, deze vorm van plan- of grondgebiedexploitatie te koppelen aan een andere bovengenoemde heffingen op basis van het directe profijtbeginsel.

³⁷⁾ Eén en ander mede op basis van het regeerakkoord.

³⁸⁾ Vgl. Afrekenen met files; Mc Kinsey & Company.

³⁹⁾ Vgl. Afrekenen met files; Mc Kinsey & Company.

⁴⁰⁾ Afrekenen met files; Mc Kinsey & Company.

⁴¹⁾ Vgl. Boorsma; Beleidsanalyse 87/1, bladzijde 24.

⁴²⁾ Vgl. Boorsma; Beleidsanalyse 87/1, bladzijde 24.

⁴³⁾ Vgl. uitkomsten lopend onderzoek naar rioleringsbedrijven.

⁴⁴⁾ Vgl. metro-aanleg in Rotterdam en sneltram Utrecht-Nieuwegein.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Indien de exploitatie van bijvoorbeeld de Kiltunnel gekoppeld zou zijn geweest aan de grondprijs van het te ontsluiten gebied in de Hoeksche Waard voor wat betreft de hierin gelegen industriegebieden (en eventuele bouwlocaties), al dan niet in combinatie met een baatbelasting, dan zou de exploitatie van de tunnel er veel beter uit hebben kunnen komen. Dit zou betekenen dat in de haalbaarheidsstudie deze mogelijkheden onderzocht hadden moeten worden en vervolgens in een convenant met de deelnemende gemeenten hierop volgend moeten zijn uitgewerkt en vastgelegd. Ook hier wreekt zich het bezwaar, dat de tunnel die *in feite* bedoeld was om een gebied te ontsluiten de opbrengstpotenties niet aansprak die dit gebied in zich borg.

Conclusie: probeer met de deelnemende gemeenten in het gebied de te ontwikkelen woon-, werk-, winkel- en recreatieve functies te koppelen aan de exploitatie van een omvangrijke, noodzakelijk geachte, infrastructurele voorziening.

Private financiering

Genoemd moeten worden de vormen van private financiering. De gebruikelijke vormen van financiering als leningen, rekeningcourant-verstrekking blijven in deze studie buiten beschouwing. Er kunnen twee min of meer nieuwe vormen private financiering worden genoemd.

- **Fundraising en sponsoring**

Deze vorm is meerdere keren geprobeerd. Genoemd zijn enkele wegen in Friesland; de ontsluitingsweg voor de Plaspoelpolder in Rijswijk en de fundraisingactie voor de 2e Coentunnel. In deze gevallen bleken de private bijdragen voor de financiering "peanuts" te zijn, afgezet tegen het investeringsbedrag dat door de overheid opgebracht moest worden. De bedragen van het bedrijfsleven konden in een aantal gevallen slechts dienen om het project wat naar voren te halen in de meerjarenplanning. Bij de Coentunnel is het (nog) niet zeker of het gewenste bedrag via fundraising zal worden gehaald⁴⁵⁾.

Fundraising is niettemin het overwegen waard en draagt bij tot een noodzakelijke mentaliteitsverandering maar is geen financieringsmogelijkheid om hiermee projecten in totaliteit te realiseren.

- **Leasing**

Het leasewezen is een reële mogelijkheid voor op te zetten PPS'en. Een vergelijking met andere dure kapitaalgoederen als vliegtuigen (waarde 80 tot 300 mln) leert dat leasing hier sterk in opkomst is. Een ander voorbeeld in de vastgoedsfeer is het leasen van gebouwen door de Rijksgebouwendienst. Een niet door iedereen hoog gewaardeerde leaseconstructie is toegepast door gemeenten die roerende goederen aanschaffen via een leasemaatschappij om zodoende de WIR-premie als korting op de aanschaf te kunnen toucheren. Leaseconstructies bieden voor op te zetten PPS'en in een bedrijfsmatige vorm (NV, BV, CV) mogelijkheden voor gebruikmaking van belastingvoordelen, premies en afbetalingsregelingen indien de investering bedoeld is om besparingen te bewerkstelligen (bijvoorbeeld energieleases). Een op te zetten PPS kan gebruik maken van financiële en operationele leases:

⁴⁵⁾ Vgl. *De Leeuw, Volkskrant 31 januari 1987.*

- operationele leases waarbij het kapitaalgoed op de balans van de leasemaatschappij blijft staan;
- financiële leases waarbij het kapitaalgoed op de balans van de PPS komt te staan.

Wij hebben naast het voorbeeld van de Rijksgebouwendienst en enkele energiebesparingsexperimenten geen grote voorbeelden aangetroffen voor financiering van infrastructurele voorzieningen. De dekking van de financiering via inkomstenverhogende maatregelen zoals hiervoor beschreven zijn immers ook nieuw.

- **Commercial Papers**

Een sterk in opkomst zijnde vorm van kapitaalverschaffing. Dit is een vereenvoudigde vorm van kort geldlening, waar de PPS gebruik van kan maken.

Dat tenslotte financiering deels door de publieke partner en deels door de private partner in een samenwerkingsvorm kan plaatsvinden en soortgelijke afspraken gemaakt kunnen worden ten aanzien van verdeling van baten mag voor zich spreken. Eveneens kunnen verdeeld over de participanten verschillende afspraken worden gemaakt wie de financiering van het project en wie de rente en aflossing geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening nemen.

5.1.3 Fondsvorming en regionale ontwikkelmaatschappijen

Voor de ontwikkeling van PPS'en kan gedacht worden aan:

- de instelling van een "revolving fund" ten behoeve van het participeren in het aandelenkapitaal van op te zetten PPS'en door de overheid voor de ontwikkeling van infrastructurele projecten;
- de oprichting door de overheid van aparte regionale ontwikkelmaatschappijen voor de ontwikkeling van infrastructuur, die risicodragend participeren in het aandelenkapitaal van op te zetten PPS'en.

Hierbij wordt voor de financiering van de PPS'en een onderscheid gemaakt in:

- de risicodragende financiering van het aandelenkapitaal van de PPS, door hen die het project willen gaan exploiteren;
- de risicomijdende financiering van het project.

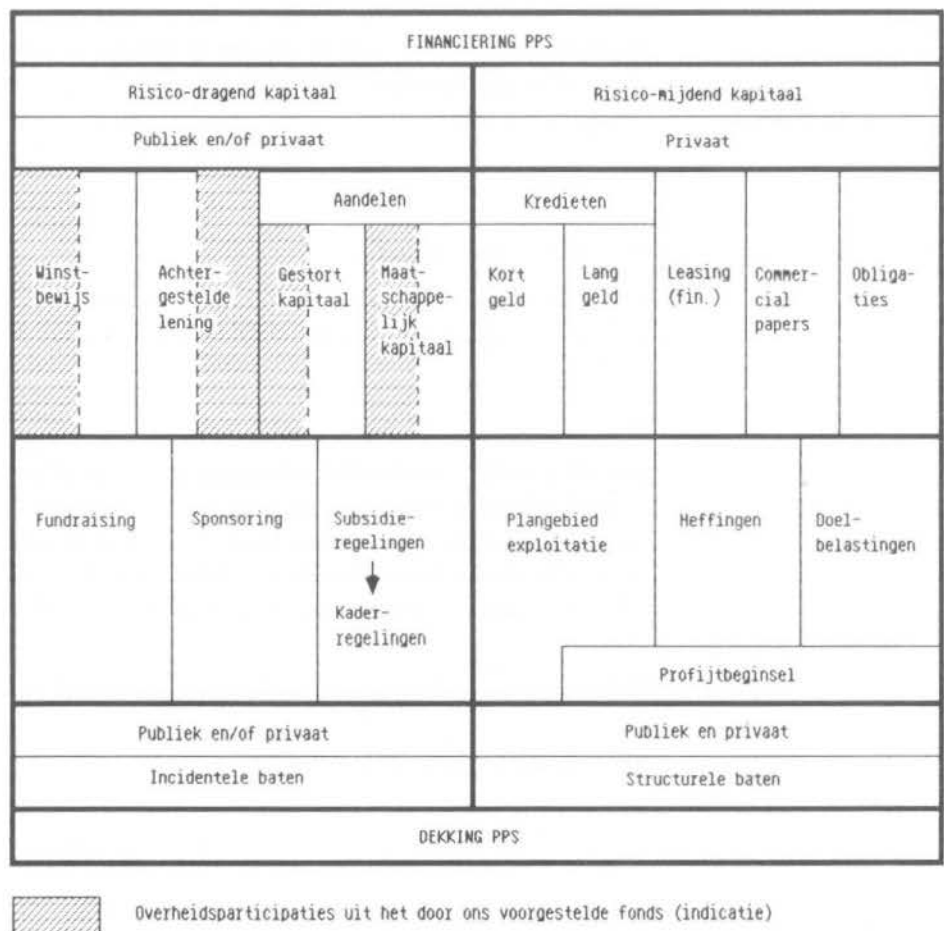
De *risicodragende* financiering van de PPS kan plaatsvinden door:

Inbreng publiek en/of privaat kapitaal

- op basis van een winstbewijs, waardoor de financier voor een overeengekomen periode winstdeling krijgt;
- verstrekken van een achtergestelde lening;
- het vol storten van het aandelenkapitaal.

Deze vormen van risicodragend kapitaal inbrengen, kunnen voor wat betreft het overheidsaandeel uit het door ons voorgestelde fonds worden verkregen.

Schema 3: Realisatie en exploitatie van project d.m.v. PPS



Bron: Moret Advies

Groep Strategie en Beleid

De *risicomijdende* financiering van de PPS kan plaatsvinden door:

Inbreng van privaat kapitaal

- kredietverstrekking (kort/lang geld);
- leasing (met name de financial lease);
- commercial papers;
- obligaties.

In schema 3 is de inbreng van kapitaal weergegeven, alsmede de verschillende dekkingsmogelijkheden. Bij verdere uitwerking zal een onderscheid moeten worden aangebracht tussen de financiering van het project en de jaarlijkse exploitatie.

Motieven oprichting regionale ontwikkelmaatschappijen

De huidige wetgeving (Comptabiliteitswet art. 40, gemeentewet art. 228, provinciewet art. 93) staat het participeren in het aandelenkapitaal van PPS'en in de weg. Voor bijvoorbeeld iedere staatsdeelneming van f 100.000,- en meer, is een aparte wet nodig. Slagvaardigheid bij de oprichting van een PPS of de flexibiliteit bij aandelentransacties wordt hierdoor sterk beperkt.

Naar analogie van de huidige Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) kan dus gedacht worden aan oprichting van aparte regionale ontwikkelmaatschappijen voor infrastructuur. Motieven zijn:

- de noodzakelijke slagvaardigheid en flexibiliteit bij oprichting en bedrijfsvoering;
- kennisbundeling van financiële, organisatorische, juridische expertise op regionaal niveau voor kleinere regionale projecten;
- kennisbundeling op regionaal niveau waar de gevolgen voor het handelen het best kunnen worden overzien;
- voorkomen dat er met veel moeite steeds dezelfde constructies worden uitgedacht.

In navolging van de nieuwe gedragsregels voor de bestaande ROM's, die in nieuwe productiebedrijven participeren, kan aan de volgende regelgeving worden gedacht:

Besturingsfilosofie regionale ontwikkelmaatschappijen

- direct volgend op de haalbaarheidsstudie dient de financiering en risicoparticipatie te zijn uitgewerkt;
- de ontwikkelmaatschappijen opereren met een minimale regelgeving uit de rijksoverheid, met een eigen aandelenkapitaal;
- de ontwikkelmaatschappijen participeren alleen in nieuw aandelenkapitaal (dus gaan niet als belegger optreden);
- de ontwikkelmaatschappijen nemen geen meerderheidsbelang in de onderneming;
- de overheidsparticipatie zou bijvoorbeeld verdeeld kunnen zijn in een verhouding 40% Rijk, 60% provincie en/of gemeente;
- een regeling voor winstdeling moet voor de overheid zijn uitgewerkt, omdat de overheid zich na de start van het project terugtrekt, maar de gedachte aan het "revolving fund" overeind blijft.

Verder moeten de interacties met andere financieringsinstellingen, participatiemaatschappijen en beleggers worden uitgewerkt. Met de Nationale Investerings Bank (NIB) zou een afspraak kunnen worden gemaakt in welke projecten de NIB en in welke projecten de regionale ontwikkelmaatschappijen participeren. De hoogte van de lening en de risicoparticipatie zou het onderscheid tussen een groot nationaal en klein regionaal project moeten verduidelijken.

5.2 Macro-economisch beleid inzake PPS'en

Het te ontwikkelen macro-economisch beleid ten aanzien van publiek-private samenwerkingsvormen kan op basis van het verrichte onderzoek als volgt in beeld worden gebracht:

- Na jaren van structurele daling wordt herstel van de overheidsinvesteringsquote in infrastructuur in brede kring gewenst geacht.
- Het instandhouden van de nationale hoofdinfrastructuur is hierbij een primaire aangelegenheid van de Rijksoverheid voor de instandhouding van onze nationale distributiefunctie en behoud van de nationale concurrentiepositie⁴⁶⁾.

⁴⁶⁾ Vgl. uitspraken op het ONRI-congres, mei 1987.

- De nationale voedingsbronnen (Rijkswegenfonds/motorrijtuigen belasting) moeten hierbij in stand worden gehouden⁴⁶⁾.
- Er blijven voorts altijd klassieke vormen van overheidsinvesteringen bestaan die nooit financieel direct rendabel zullen zijn te maken (bijvoorbeeld: Monumentenzorg).
- Na de afbouw van de specifieke uitkeringen die financiering van infrastructuur in het verleden mogelijk maakten, dient naast herallocatie van eigen middelen bij de verschillende overheden gezocht te worden naar bruikbare andere alternatieven.
- Door middel van bedrijfseconomische op te zetten PPS'en zijn (grotere) rentabiliteitseisen te waarborgen die met name op regionaal en lokaal niveau, een verantwoord investeren van publieke en private sector in infrastructuur mogelijk maken.
- Door middel van een via PPS'en te ontwikkelen bekostingsstructuur is een betere maatschappelijke allocatie te bewerkstelligen, zodat die projecten worden uitgevoerd waarvoor de samenleving bereid is te betalen. De verwachting is dat er op termijn ook meer mogelijkheden ontstaan (toename leverage-effecten).
- De afbetaling/financiering van de infrastructuur kan verder plaatsvinden door activering van het profijtbeginsel en/of heffingen, waarbij de kosten van de infrastructuur via PPS'en terugverdiend worden uit betalingen voor het gebruiksnut.
- Een activering van het profijtbeginsel en invoeren van nieuwe vormen van regionale heffingen laten overlet, dat op landelijk niveau gestreefd kan blijven worden naar verlagen van belastingen. De verhoging/aanwending van regionale heffingen echter, dienen via de opzet van inzichtelijke PPS'en plaats te vinden. De inzichtelijkheid van de koppeling tussen heffing enerzijds en financiering en afbetaling van de infrastructurele nutsfuncties anderzijds door middel van een PPS, dient hierbij voorop te staan (koppeling heffing-gebruiksnut).
- Naast (nieuwe) vormen van regionale heffingen dient de vorming van een speciaal fonds voor participatie door overheden in het aandelenkapitaal van op te zetten PPS'en in combinatie met de oprichting van regionale ontwikkelmaatschappijen ter stimulering van PPS'en te worden overwogen.
- De financiering van PPS'en vanuit de overheid dient naast heffingen mogelijk te worden gemaakt viaerschikking van overheidsuitgaven. Een herallocatie wordt bepleit van groeibevorderende overheidsuitgaven in de infrastructurele investeringsfeer ten koste van consumptieve bestedingen door de overheid.
- De maatschappelijke relevantie van overheidsinvesteringen dient voor zover het geen nationale projecten betreft te worden aangetoond op regionaal en lokaal niveau door middel van haalbaarheidsanalyses en/of micro-effectanalyses.

5.3 Beleidsaanbevelingen naar betrokken ministeries

Het te ontwikkelen beleid inzake PPS'en naar de verschillende beleidssectoren kan als volgt inzichtelijk worden gemaakt.

Ministerie VROM

- Vanuit onder andere de coördinerende bouwtaak van het ministerie dient het ministerie een stimulerende en initiërende rol te vervullen voor de opzet van PPS'en in zowel B&U- als GWW-sector. Wij denken hierbij aan:
 - activeren van vormen van interdepartementaal overleg;

- verrichten van onderzoek naar aanwending en toepassing van PPS'en in bedoelde sectoren;
 - het verzorgen van kennisoverdracht en publiciteit hoe de branches met PPS'en om kunnen gaan;
 - het in samenwerking met de branches bepalen van toepassingsmogelijkheden van PPS'en;
 - het in samenwerking met anderen (doen) creëren van condities (geld, middelen, organisatorische kaders) voor de verdere ontwikkeling van PPS'en.
- Eveneens wordt vooruitlopend op de vierde nota Ruimtelijke Ordening, bepleit om vanuit de RPD met de mogelijkheden van de ruimtelijke planvormingsinstrumenten in te spelen op PPS'en. Ook van de zijde van financieringsinstellingen en projectontwikkelaars wordt gepleit voor een integratie van PPS'en in bestemmingsplanontwikkeling.

Ministerie Verkeer en Waterstaat

De betekenis van PPS'en voor het ministerie zullen zich toespitsen op aanwending van PPS'en voor grote infrastructurele voorzieningen. Nieuwe heffingsystemen met verificatiemogelijkheden (bijvoorbeeld met behulp van sensoren gekoppeld aan geautomatiseerde betalingscircuits) zullen hierbij centraal moeten staan. Het ministerie wordt geadviseerd zich te concentreren op enkele experimenten die zich richten op de opbrengstenkant van enkele grootschalige infrastructurele projecten. Hierbij dienen de kosten van de systemen te worden afgewogen tegen de opbrengsten. Een alternatief voor een heffingssysteem zou exploitatie via plangebiedexploitatie kunnen zijn. Een combinatie van beide systemen is ook mogelijk.

Ministerie Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken wordt geadviseerd zich te richten op:

- De micro-effectanalyses van op te zetten PPS'en voor realisering van infrastructuur en de koppeling c.q. relatie van micro-effectanalyses met macro-economische modellen van o.a. het CPB.
- Het beantwoorden van de vraag of PPS'en frequenter kunnen worden aangewend als instrument voor regionaal economische politiek. Er dient in samenwerking met o.a. het ministerie Vrom zicht te worden gekregen op de risico-acceptatie vanuit het ministerie om te participeren in (regionale) PPS'en. De gedragsregels die worden aangehouden voor de besturing van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), die alleen voor bedrijfsmatige activiteiten bedoeld zijn, kunnen hierbij als leidraad dienen.
- Het ministerie dient zich voorts te beraden op vragen of op macroniveau het terugkeren naar een meer evenwichtig niveau van de overheidsinvesteringsquote (in infrastructuur) gewenst is.

Ministerie Binnenlandse Zaken

Het ministerie BiZa heeft vanuit haar bestaande taak voor toezicht op de financiën van lagere overheden en het aangaan van verplichtingen door de rijksoverheid bij op te zetten samenwerkingsverbanden een aantal vragen gesteld (zie paragraaf 3.3). Wij gaan ervan uit dat de wettelijke beperkingen die o.a. in de Comptabiliteitwet en provincie- en gemeentewet zijn vastgelegd, bedoeld zijn als bescherming van de respectievelijke overheden. Bepleit wordt in ons advies voor deelname in PPS'en door de overheid. Het ministerie dient

zich te beraden op de vraag of zij met de condities waaronder PPS'en kunnen worden opgezet kan instemmen.

Indien het ministerie een positief standpunt heeft ingenomen, kan aanpassing van wetgeving overwogen worden zodat binnen de wetgeving, uitgaande van de geschetste condities uit het eindadvies, mogelijkheden gecreëerd kunnen worden voor de opzet van PPS'en.

Ministerie Financiën

De aanbevelingen en adviezen die voor andere ministeries zijn geformuleerd zijn integraal van toepassing op het ministerie van Financiën. De "kijkrichting" vanuit het regeerakkoord inzake de hoogte van het financieringstekort dient als zodanig gerelateerd te worden aan de geformuleerde intenties ten aanzien van PPS'en (zie paragraaf 1.1). Wij zijn van mening dat ons advies waarborgen biedt het financieringstekort niet te vergroten door de activering van private middelen, het toepassen van profijtbeginsel en heffingen op die plaatsen waar de relatie offer-nut het meest duidelijk is. Geadviseerd wordt derhalve:

- de macro-economische betekenis van PPS'en te toetsen vanuit beide beleidsintenties in het regeerakkoord (financieringstekort en beoordeling PPS'en);
- de condities aan te geven c.q. te ontwikkelen onder welke omstandigheden PPS'en kunnen worden toegepast;
- zich te beraden of het activeren van het profijtbeginsel op regionaal/lokaal niveau gewenst is voor financiering van infrastructuur met behulp van PPS'en teneinde de infrastructurele randvoorwaarden voor economische groei veilig te stellen;
- te overwegen in hoeverre fondsvorming of een kaderregeling op rijksniveau naast de voorgestelde heffingen c.a. gewenst is voor stimulering van PPS'en.

5.4 Beleidsaanbevelingen lagere overheden

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat PPS'en het meest succesvol bleken als de verantwoordelijkheid voor het afsluiten van contracten op die plaatsen werd gelegd waar de gevolgen van het handelen het best konden worden overzien mits:

- er voldoende kennis en kunde aanwezig was om contracten op te stellen c.q. te laten opstellen en voldoende know how en capaciteiten aanwezig waren voor de organisatorische invulling van de PPS;
- het initiatief steunde op de bereidheid van het plaatselijk bedrijfsleven in de PPS te participeren.

Bij de grote infrastructurele voorzieningen dienden de initiatieven tevens te sporen met de investeringsplanning op rijksniveau (bruggen, tunnels e.d.). Kennis en kunde bleken aanwezig te zijn binnen:

- afdelingen EZ, Financiën, RO en de grondbedrijven van gemeenten en de afdelingen EZ, Financiën, RO van provinciale overheden;
- Kamers van Koophandel, industriële kringen en initiatiefplatforms op lokaal en regionaal niveau.

Wij pleiten ervoor de totstandkoming van PPS'en op lokaal/regionaal niveau te laten plaatsvinden. De motieven voor deze keuze mogen duidelijk zijn:

- via het bestemmingsplan beschikt de gemeente doorgaans over de onderhandelingsfactor grond die bij het tot stand komen van de PPS een belangrijke rol speelt;
- de bereidheid van het bedrijfsleven in de PPS te participeren kan op lokaal/regionaal niveau het best worden ingeschat.

Uitzonderingen op deze gedragsregels komen voor indien:

- de toepassingsmogelijkheden van PPS'en voor bepaalde doeleinden (bijvoorbeeld chemisch afval, telecomunicatie, luchthavens, TGV-traject) zodanig beperkt zijn dat er landelijke kennisbundeling moet worden nagestreefd.

Een driedeling in de bundeling van kennis en kunde voor PPS'en wordt hierdoor zichtbaar:

- grote, eenmalige nationale projecten: waarbij gebruik wordt gemaakt van landelijk te bundelen kennis en bekwaamheden. In samenspraak met de regio (overheden/bedrijfsleven) uit te voeren. Voorbeeld AVR-Chemie;
- grote eenmalige regionale projecten: waarbij gebruik wordt gemaakt van regionale kennis en waarbij de regio (overheden, bedrijfsleven) het tot stand komen van een PPS voor hun rekening nemen. Voorbeeld: tunnelproject;
- kleinschalige lokale/regionale projecten: denk aan middelgrote attractieparken, rioleringsbedrijven, afvalprojecten etc.

Het vermoeden bestaat bij ons, dat het gros van de toepassingsmogelijkheden in de laatste categorie aanwezig zal zijn. Een bundeling van kennis en kundigheden op het niveau van individuele gemeenten wordt hierbij te kostbaar geacht met een groot afbreukrisico voor het tot stand komen van succesvolle PPS'en. Bundeling van kennis en kunde op regioniveau in regionale ontwikkelmaatschappijen verdient ons inziens de voorkeur. Het instellen van een apart fonds voor het participeren in het aandelenkapitaal van op te zetten PPS'en t.b.v. het ontwikkelen van infrastructuur dient eveneens in navolging van de nieuwe regelgeving voor de ontwikkelmaatschappijen hierop aan te sluiten.

5.5 Beleid naar marktsectoren

De structurele betekenis van PPS'en voor het bedrijfsleven zijn aanzienlijk. Dit is evident voor B&U- en GWW-sector, als architectenbureaus, ingenieursbureaus, projectontwikkelaars, aannemings-, bouw- en toeleveringsbedrijven. Daarnaast tonen zowel financieringsinstellingen als beleggers zich geïnteresseerd in PPS'en en het investeren in infrastructuur. De voorwaarden waaronder deze bereid zijn te participeren zijn bekend:

- de afweging rendement versus risico-acceptatie;
- het handhaven van de koppeling tussen de verzekeringsverplichtingen en beleggingen in infrastructuur;
- het percentage van de "internal rate of return";
- een voorkeur voor leningen in plaats van zuivere risicoparticipaties;
- de (politieke) zekerheid dat de betalingsverplichting wordt nagekomen.

Het komt ons voor de knelpunten te signaleren die vanuit het bedrijfsleven gesignaleerd worden bij het opzetten van PPS'en. Hierbij hoeft de rentabiliteit van het gehele project niet altijd een knelpunt te

zijn. De onrendabele top van een project zou uithoofde van maatschappelijk rendement door de overheid uit een project kunnen worden gehaald. Voor de private sector zou de "internal rate of return" dan slechts betrekking moeten hebben op het rendabele deel van het project.

De onzekerheid ten aanzien van de betalingsverplichting vormt een groter knelpunt. Naarmate de onzekerheid ten aanzien van de betalingsverplichting toeneemt, wordt het rente-percentages op het ter beschikking stellen van financiële middelen door private financiers eveneens verhoogd. Strikt genomen zou de overheid "goedkoper" uit zijn, indien de overheid zelf middelen aan zou trekken door bijvoorbeeld zelf te lenen op de kapitaalmarkt of het uitschrijven van obligatieleningen. Omdat binnen overheidsorganisaties de prioriteitstelling ten aanzien van het nakomen van de betalingsverplichting kan veranderen, is een op zich duurder financiering via financieringsinstellingen te verdedigen dan wel aan te raden.

Wij wijzen er overigens op, dat de "kijkrichting" in de studie op grond van de opdrachtformulering *vanuit* de overheid is geweest ("wat kan, mag, moet de overheid wel of niet"). Hierdoor kan vergeten worden dat er een aantal reële belemmeringen is aan te wijzen voor het bedrijfsleven. Te denken valt aan de volgende belemmeringen.

Beleggers

- Naast de interesse voor PPS'en is er kennisgebrek voor een juiste beoordeling van een infrastructureel beleggingsobject. Het gaat hierbij om een beoordeling van de constructie-levensduur (afschrijvingstermijn) alsmede beoordeling van de grondslagen van de rendementsanalyse⁴⁷⁾. Hierbij komt dat de inschakeling van onafhankelijke deskundigen op zich al een probleem vormt, omdat de projectplannen doorgaans aangedragen worden door initiatiefnemers die belang hechten aan de realisatie van het project en participatie in de projectuitvoering.
- Beleggers en financiers zijn daarnaast beducht voor veranderende politieke opvattingen inzake betalingsverplichtingen. Met andere woorden: is men politiek-bestuurlijk bereid clauses voor contractbreuk over langere perioden te garanderen.

Financieringsinstellingen/participatie maatschappijen (PPM's)

De bezwaren die door beleggers naar voren zijn gebracht gelden in grote mate ook voor de ontwikkelingsmaatschappijen en participatiemaatschappijen. Hierbij ondervinden de nationale projecten wel de nodige aandacht van de Nationale Investerings Bank (NIB) (denk aan Oeververbinding Westerschelde; Schipholontwikkeling, etc.) maar de kleinschalige initiatieven op regionaal en lokaal niveau vallen hier doorgaans buiten. Het is verder slechts sporadisch voorgekomen dat Regionale Ontwikkelings Maatschappijen (ROM's) zich bezig wilden gaan houden met infrastructurele ontwikkelingen. Een ontwikkeling waar het ministerie EZ overigens op tegen is. In de meeste gevallen ontbrak het hen aan expertise (capaciteit) en geld. Andere PPM's tonen zich geïnteresseerd, maar het ontbreekt hen eveneens aan expertise.

⁴⁷⁾ Vgl. lezing Stapels congres *Investeren in infrastructuur*, 1986.

Ingenieursbureaus

Een belangrijke rol voor de opzet van PPS'en kan weggelegd zijn voor de bureaus die in het "voortraject" opereren van de planontwikkeling. Het gaat hier met name om de bureaus in de marktsector die reageren op zich aandienende marktmogelijkheden. Bij deze bureaus doen zich de volgende knelpunten voor:

- Anders dan bij de financierings- en beleggingsinstellingen is er sprake van kennisgebrek op financieringstechnisch, juridisch en organisatorisch vlak. Het gaat hierbij met name om de relatieve beschikbaarheid van kennis.
- De inschakelingscodes zijn verouderd; bijvoorbeeld de Rechtsverhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieur (RV01-1966-1971; opgezet in een periode waarin de branches verzadigingsverschijnselen beginnen te vertonen, waardoor een sterke gerichtheid ontstaat op werkzaamheden in volumineuze bouwsom-gebonden sfeer (volgens welke de honorering plaatsvindt) hetgeen de kwaliteit van de haalbaarheidsanalyses niet ten goede komt. De in voorbereiding zijnde nieuwe RVOI brengt hier geen verandering in.

Branche-organisaties

Door de branche-organisaties (ONRI-KIVI) in de GWW-sector wordt het feit de de branche-codes verouderd zijn onderkend. Er wordt gewerkt aan verandering van de zogenaamde RVOI (Cie Thunnissen). Een nieuwe regeling is in de maak. De verwachting is geuit, dat er binnen de nieuwe regeling meer mogelijkheden zullen zijn die kunnen dienen voor de opzet van PPS'en. Wij menen dit te moeten betwijfelen. Ook de nieuwe RVOI regelt slechts het contract tussen twee contractpartijen; de opdrachtgever en de ingenieur. Er wordt dus geen contract gesloten tussen *mogelijke* opdrachtgevers en adviseurs. Indien het initiërend vermogen van bureaus kan worden ontwikkeld door middel van nieuwe contractregels (branche-codes) zal hiervan een stimulerende werking uit gaan voor het opzetten van nieuwe PPS'en. Planvormers zullen zich dienen te gaan richten op de "ondernemers", die een project van de grond kunnen helpen, waardoor hun honorering een feit wordt. In feite wordt hier een nieuw stuk dienstverlening mee gecreeërd: "PPS- of infrastructuurmakelaars". Wij denken aan regels volgens welke "PPS-makelaars" gaan werken bijvoorbeeld:

- Een model-contract waarbij het op eigen risico laten participeren van "makelaars" binnen PPS'en in de planvormende fase op zodanige wijze is gestructureerd dat, honorering plaatsvindt nadat tot verdere uitwerking wordt besloten (e.e.a. bijvoorbeeld vast te leggen in een statuut of reglement).
- Een selectieprocedure te ontwikkelen voor het vervolgtraject in de (voorbereidende) uitvoeringsfase waarbij de planvormer niet of op bepaalde condities betrokken is bij het vervolgtraject of de uitvoering.

Ongewenste belangenverstrengeling wordt door deze nieuwe regelgeving tegengegaan door enerzijds zorg te dragen voor een billijke honorering in de voorbereidende en planvormende fase (waarbij de kwaliteit van de haalbaarheidsanalyse toeneemt) en anderzijds belangenverstrengeling; planvorming-uitvoering wordt tegengegaan. Tevens moet vanuit de opdrachtverstreckende overheden worden onderkend dat "gratis plannen" en prijsvragen oneigenlijke argumenten opleveren om een project wel of niet uit te voeren.

Gedragscodes, zoals hiervoor bedoeld, dienen ontwikkeld te worden in samenspraak met bedrijven die zich meer op de uitvoering van infrastructurele voorzieningen richten (ingenieursbureaus, aannemingsmaatschappijen). Hierbij wordt erop gewezen dat vormen van projectontwikkeling en turn-keyprojecten op dit moment betrekkelijk zeldzaam zijn door:

- de gedragscodes zelf; de branche-ethiek die zich hiermee niet verdraagt;
- de geringe expertise bij de beleggers om het turn-key-project te beoordelen als beleggingsobject.

Naast het aanpassen van de gedragscodes is het opstellen van een speerpuntprogramma voor het opstarten, uitvoeren en evalueren van een aantal demoprojecten met behulp van PPS'en van belang. Het programma dient evenredig naar bestaande/traditionele en nieuwe aandachtsgebieden te zijn opgebouwd. Het overzicht uit paragraaf 4.7.4 kan hierbij als leidraad dienen.

Belangenbehartigende instanties

Gebleken is dat belangenbehartigende instanties een belangrijke rol kunnen spelen bij het tot stand komen van PPS'en. Wij denken aan Kamers van Koophandel, Industriële Kringen, branche-organisaties, werkgeversorganisaties, etc. De rol van de belangenbehartigers is met name weggelegd voor:

- het bijeen brengen van participanten in de initiatieffase van het project;
- het ondersteunen van fundraising en sponsoractiviteiten;
- het werken aan de maatschappelijke consensus voor het project.

Knelpunten die kunnen ontstaan bij inschakeling van belangenbehartigende instanties zijn:

- het mee blijven participeren in organisatievormen zonder dat er overgegaan wordt tot risico-participatie, waarvoor doorgaans de middelen ontbreken;
- het ten onrechte wekken van de indruk namens het bedrijfsleven te spreken zonder dat er sprake is van een duidelijk commitment in het bedrijfsleven en mandaat *vanuit* dit bedrijfsleven naar de belangenbehartigende instantie.

De inbreng van belangenbehartigende instanties kan dus zowel positief als negatief in PPS'en uitwerken. Een duidelijke taakopvatting van belangenbehartigers zal de ontwikkeling van PPS'en kunnen bevorderen.

5.6 Samenvattend eindadvies

5.6.1 Samenvatting beleidsaanbevelingen

Het door ons geformuleerde eindadvies omvat op basis van het voorafgaande 10 punten:

- *Beleidsbepaling* (paragraaf 5.3 tot en met 5.4)
De verschillende ministeries, provinciale en lokale overheden dienen een standpunt in te nemen ten aanzien van de geformuleerde adviezen voor het ontwikkelen van beleid inzake PPS'en:
 - ten aanzien van de structurele betekenis van PPS'en;
 - ten aanzien van betekenis voor het eigen ministerie;
 - ten aanzien van betekenis voor de interdepartementale beleidsontwikkeling terzake.

- *Financiering vanuit de overheid* (paragraaf 5.1.1 tot en met 5.1.2)
Financiering van infrastructuur met behulp van PPS'en zal langs 3 lijnen dienen plaats te vinden:
 - via instelling van een fonds ter stimulering van PPS'en;
 - via activeren van mogelijkheden van heffingen en andere vormen van opbrengsten zoals genoemd in paragraaf 4.2;
 - via private financiering.
- *Fondsvorming PPS'en* (paragraaf 5.1.3)
Het te vormen fonds voor participatie in aandelenkapitaal van PPS'en moet het karakter krijgen van een "revolving fund", waarbij er na verloop van tijd geïnvesteerd kan worden uit de winst van de rendabele projecten.
- *Besturingsfilosofie* (paragraaf 5.1.3)
Voor het aanwenden van de middelen uit het fonds dient een besturingsfilosofie te worden ontwikkeld op basis van minimale regelgeving op centraal niveau en beperkte regelgeving op regionaal/lokaal niveau, waar de gevolgen van het handelen het best kunnen worden overzien.
- *Ontwikkelmaatschappijen* (paragraaf 5.1.3)
Kennis en kunde vanuit de overheid dienen gebundeld te worden in grotere eenheden. Wij denken hierbij aan afzonderlijke PPS'en voor de grote nationale projecten en grootschalige binnenstadsprojecten. Tevens wordt de opzet van regio-ontwikkelmaatschappijen bepleit voor het grote scala van kleinere projecten. Het aanwenden van het voorgestelde fonds kan hierdoor zo functioneel mogelijk plaatsvinden.
- *Financiering vanuit bedrijfsleven* (paragraaf 5.1.3)
Naast de stichting van een fonds en de opzet van regionale ontwikkelmaatschappijen dient gewerkt te worden aan de interacties met financieringsinstellingen, participatiemaatschappijen en beleggers.
- *Kennisoverdracht, introductie en publiciteit* (paragraaf 5.3)
Er dient in samenwerking met anderen vanuit het ministerie VROM (DCB) gewerkt te worden aan introductie, kennisoverdracht en publiciteit voor de ontwikkeling en toepassing van PPS'en in de B&U- en GWW-sector. De doelgroepen waarmee gecommuniceerd dient te worden zijn:
 - de beide branches B&U- en GWW-sector;
 - vertegenwoordigers van overheden;
 - belangenbehartigende instanties;
 - beleggers, financierings- en participatiemaatschappijen.
- *Bundeling kennis en kunde* (paragraaf 5.5)
Er dient gewerkt te worden aan bundeling van kennis en kunde binnen de bovenbedoelde doelgroepen.
- *Gedragscodes* (paragraaf 5.5)
In samenspraak met de branches dient gewerkt te worden aan aanpassing van PPS-belemmerende gedragscodes.
- *Speerpuntprogramma* (paragraaf 4.7.4 en 5.5)
In samenspraak met de branches dient gekomen te worden tot een speerpuntprogramma voor het opstarten, uitvoeren en evalueren van een aantal demoprojecten op het gebied van PPS'en. Het programma dient evenredig te zijn opgebouwd naar bestaande en nieuwe aandachtsgebieden.

Het overzicht van toepassingsgebieden kan hierbij als leidraad gelden (paragraaf 4.7.4).

5.6.2 Eindoordeel

De structurele betekenis van het gebruik van publiek-private samenwerkingsvormen kan als volgt worden samengevat:

- publiek-private samenwerkingsvormen kunnen als een middel worden beschouwd voor een verantwoord investeren in noodzakelijke infrastructuur door zowel overheid als bedrijfsleven;
- publiek-private samenwerkingsvormen bieden de mogelijkheid voor een kwalitatief beter functioneren van overheidsorganisaties op basis van bedrijfsmatige principes.

Wij spreken de wens uit dat dit eindadvies hiervoor een bijdrage mag leveren.

Moret & Limperg/Moret Advies

voorjaar 1987

Literatuur

Algemene literatuur en rapporten

AKRO-Consult, Adviesbureau voor Stadsontwikkeling (1)

Pre-advies public-private samenwerkingsvormen in de burgerlijk- en utiliteitssector aan de Directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten behoeve van de begeleidingscommissie als concepteindadvies in verband met het uit te brengen eindrapport
Zoetermeer : AKRO Consult : Seinpost, 1987. – 72 p.

AKRO-Consult, Adviesbureau voor Stadsontwikkeling (2)

Publiek-private samenwerkingsvormen in de bouw- en utiliteitssector : tussenrapportage : tussenstand m.b.t. het in gang gezette onderzoek. – Zoetermeer : AKRO Consult, 1986. – 99 p. – Opdrachtgever: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directie Coördinatie Bouwbeleid.

Bartman, S.M...[et al.] Werkboek ondernemingsrecht. – 13e geh. herz. dr. – [S.l.] : Pressa Trajectina, 197?. – 376 p.

Besluit van 29 januari 1987, houdende regelen met betrekking tot de voorwaarden waaronder door openbare lichamen geldleningen kunnen worden aangegaan en gegarandeerd (Besluit leningvoorwaarden lagere overheid)
In: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. – nr. 18 (1987)

Bonnema, W., J.P. de Looft, A. Volgers (1)

De gemeentefinancien : deel 1. – Alphen a/d Rijn : Samsom, 1979

Bonnema, W., J.P. de Looft, A. Volgers (2)

De gemeentefinancien : deel 2. – Alphen a/d Rijn : Samsom, 1979

Boorsma, P.B. en N.P. Mol

Privatisering. – Scheveningen : Stichting Maatschappij en Onderneming, 1983. – 71 p. – (SMO-Informatief ; 83/4)

Buurma, H., J.B.M. Edelman Bos, J.J. Swanink

Management bij de overheid : het belang van een nieuw elan. Vlaardingen : N.S.C., 1986

Delden, A.Th. van, V.P. Kouwenhoven, C.P. Veerman

Publiek-private samenwerking en stedelijke vernieuwing. – Delft; Rotterdam: Agora bedrijfskundig adviseurs, 1987

Dewall, F.A. von, R.J. Schmidt

Bedrijvensteun : een voorstel tot stroomlijning. – Amsterdam : NMB Bank, 1987. – Publicatie is mede gebaseerd op een marktonderzoek dat in februari/maart 1987 werd uitgevoerd door INDIS, bureau voor industrieel en professioneel onderzoek bv te Amsterdam.

Dorhout Mees, T.J.

Nederlands Handels- en faillissementsrecht : inleiding en ondernemingsrecht. – Arnhem : Quist, 1984

Duckworth, Robert P., John M. Simmons, Robert H. McNulty

The entrepreneurial American city. – U.S.A. : Partners for Livable Places, 1985. – 48 p.

Gecoördineerd bouwbeleid : voortgangsnota (1)

Uit: Tweede Kamer. – Vergaderjaar 1986-1987, 19898, nrs. 1-2

Gecoördineerd (2) bouwbeleid : onderzoeksplan 1987 (uitwerking voor 1987 van het voortschrijdend plan '86-'90). – 's-Gravenhage : Directie Coördinatie Bouwbeleid, 1987. – 30 p.

Hende, R.H.H. van den, W.J. de Ridder (red.)

De overheid als marktpartij. – 's-Gravenhage : Stichting Maatschappij en Onderneming, 1986. – 60 p. – (SMO-Informatief ; 86/5)

Heroverweging 1985 : verkoop staatsdeelnemingen. – Den Haag : [s.n.], 1987. – (Deelrapport ; 80)

Investeren in de infrastructuur. – Vlaardingen : Nederlands Studiecentrum, 1986. – Congres in Den Haag, 10 september 1986.

Kloppenburg, Paul

Public private partnership is het stedelijk besturingsproces

Uit: Rooilijn. – Amsterdam. – Jrg. 20, nr. 1 (1987) ; p. 25-28. – Bron: VROM/MIN microfiche 87060D5D8.

McKinsey & Company

Afrekenen met files : samenvatting, conclusies en aanbevelingen. – Amsterdam, 1986. – Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Moret & Limperg (1)

Publiek-private samenwerkingsvormen in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector : tussenrapportage : probleemdefiniering en te volgen adviesmethoden en technieken. – Utrecht, 1986. – Opdrachtgever: Directie Coördinatie Bouwbeleid, Ministerie VROM

Moret & Limperg (2)

Publiek-private samenwerkingsvormen in de Grond-, Water- en Wegenbouwsector : contourennota inzake eind-advies. – Utrecht, 1987. – Opdrachtgever: Directie Coördinatie Bouwbeleid, Ministerie VROM.

Lemstra, W.

De verhouding overheid bedrijfsleven. – Den Haag : NIVE, 1986

Literatuurrapport GWW-sector. – 's-Gravenhage : Seinpost, Centrum voor stedelijke processen, 1987

Nederlandse Waterschapsbank N.V.

Jaarverslag 1984. – 's-Gravenhage : N.W.B., 1985

Een **nieuw** industrieel elan. – [S.l.] : Adviescommissie inzake het industriebeleid, 1981

Noordanus, P.G.A., D.E. van Werven, J.H. Beestman

Juridisch-bestuurlijke aspecten van publiek-private samenwerking : preadvies ten behoeve van de R.B.B. – 's-Gravenhage : Instituut voor Bouwrecht, 1987. – (Onderzoeksrapport 1987 ; nr. 1)

Overheid – bedrijfsleven als partners : schering en inslag. – Den Haag : Nederlandse Vereniging voor Management, 1986. – NIVE najaarsdag 1986.

Privatisering en verzelfstandiging : de twee kanten van dezelfde medaille : project managers ontmoeting overheid-bedrijfsleven februari-oktober 1985. – 's-Gravenhage : Stichting Maatschappij en Onderneming, 1985. – 54 p.

Public/private partnerships : leveraging your CDBG. – [S.l.] : [s.n.], 1984. – 47 p.

Regeling van de verhouding tussen opdrachtgever en adviserend ingenieur. – Herz. dr. – 's-Gravenhage : Koninklijk Instituut van Ingenieurs, 1971. – 84 p.

Risicodragend ondernemen in de publieke sektor. – Krimpen aan den IJssel : Tolburg Exploitatie Maatschappij, 1986

SER (1)

Ontwerp-advies inzake de economische infrastructuur. – Den Haag : SER, 1987. – 47 p.

Smit-Kroes, N. (1)

Toespraak van de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. N. Smit-Kroes, bij het seminar 'Investeren in infrastructuur' van het ministerie van VROM, Directie Coördinatie Bouwbeleid op donderdag 30 januari in de Holiday Inn in Utrecht
In: Verkeer en Waterstaat Persbulletin. – Nr. 1222

Smit-Kroes, N. (2)

Toespraak van de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. N. Smit-Kroes, op het ledencongres van de Vereniging Aannemers Grond-, Water- en Wegenbouw in het Mercury hotel te Nieuwegein op donderdag 20 maart 1986
In: Verkeer en Waterstaat Persbulletin. – Nr. 1235

Spier, Jaap

Overeenkomsten met de overheid. – Deventer : Kluwer, 1981. – p. 140-173. – Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden.

Studiedag 'Public Private Partnership' : op 20 november 1986 te Apeldoorn. – Rotterdam : Stichting forum voor stedelijke vernieuwing, 1986

Stuijvenberg, J.H. van (red.)

De economische geschiedenis van Nederland. – Groningen : Wolters-Noordhoff, 1977. – 398 p.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurkundig Onderzoek Samenwerkingsvormen in de overheidspraktijk : publiek- of privaatrechtelijk?. – 's-Gravenhage : V.N.G., 1986. – 79 p.

Verslag (1) van werkzaamheden. – [S.I.] : Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, 1982

Verslag (2) van werkzaamheden : 3. – [S.I.] : Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, 1983

Verslag (3) van werkzaamheden : 4. – [S.I.] : Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, 1983

Wet financiering lagere overheid. – Den Haag : Ministeries van Financien en Binnenlandse Zaken, 1982.
– Brochure over de Wet financiering lagere overheid.

Artikelen (tijdschriften, kranten)

Aarden, Marieke (1)

Na afwijzen Markerwaard overheerst bedrijfseconomische benadering : Smit-Kroes ook tegen andere dure projecten
In: De Volkskrant. – (13 september 1986)

Aarden, Marieke (2)

Nederland dreigt functie distributeur te verliezen : planoloog voorziet opschuiven vervoersstromen in zuidelijker richting
In: De Volkskrant. – (28 maart 1987)

Aarden, Marieke (3)

Planoloog blikt verlekkerd naar landbouwgrond : groene hart Randstad wordt minder heilig bij ruimtelijke ordening
In: De Volkskrant. – (5 juli 1986)

Britain : inner cities : cut the democracy, cut the delay

In: The Economist. – Vol. 303, Nr. 7493 (11-17 April 1987) ; p. 25-26

Conijn, J.B.S.

Begrotingsbeleid en begrotingsnormering bij VROM : geen bezuinigingen, maar verschuivingen
In: Economisch Statistische Berichten. – Jrg. 71, nr. 3585 (10 december 1986) ; p. 1208-1213

Dekker-v.d.Berg, M.Y.

Public/private partnership: 'Ei van Columbus' of modeverschijnselomisch Dagblad. – (3 december 1986)

Elke auto staat zeven uur per jaar in file

In: Utrechts Nieuwsblad. – (17 december 1986)

Fentrop, Paul

Het failliet van een pensioensysteem : huidig stelsel is onbeheersbaar en onbetaalbaar
In: NRC Handelsblad. – (3 december 1986)

Friese, Paul

Particulieren investeren in infrastructuur
In: NRC Handelsblad. – (17 januari 1987). – (Mens & bedrijf)

Geen bezwaar Belgen tegen Scheldebrug

In: Utrechts Nieuwsblad. – (26 september 1986)

Grootint, Hollandia Kloos en NIB : bedrijven lanceren plan voor tolbrug over Westerschelde

In: De Volkskrant. – (26 september 1986)

Hollandia Kloos en Grootint willen brug bouwen over Westerschelde

In: Utrechts Nieuwsblad. – (25 september 1986)

Horst, Peter ter...[et al.] Den Haag

In: NRC Handelsblad. – (6 december 1986). – (Zaterdags bijvoegsel)

Jong, Jaques de (1)

'Supersnelle trein moet wildgroei auto's stoppen'

In: De Volkskrant. – (15 november 1987). – (Interview met drs. L. Ploeger)

Jong, Mark W. de en Jan G. Lambooy (2)

Modelstad Baltimore : een les voor Amsterdam?

In: Intermediair. – Jrg. 22, nr. 29 (18 juli 1986)

Jungschleger, Tineke

Participatiemaatschappijen zijn 'actie strohalm' ontgroeid

In: De Volkskrant. – (17 januari 1987)

Kamer dringt aan op extra investeringen voor werkgelegenheid : betaling voor deel uit belastingmeevaller
In: NRC Handelsblad. – (11 maart 1987)

Kleef, Bas van
Deskundigen lopen vast in het fileprobleem
In: De Volkskrant. – (11 oktober 1986). – (Wetenschap & samenleving)

Kool, Henk
Mokum mis door van der Vlis? ; 'Het lijkt wel alsof ik het altijd gedaan heb...'
In: NRC Handelsblad. – (28 februari 1987)

Kops, Hans
Nederland is eigenlijk te klein
In: De Volkskrant. – (18 april 1987). – Interview met J. Vogely, directeur van Luchthaven Twente, betreffende de onmogelijkheid van een binnenlands luchtvaartnet.

Kragten, Ron (1)
Stichting streeft naar handhaving van meeste gebouwen : AZU-terrein is dorp apart langs Catharijnesingel
In: Utrechts Nieuwsblad. – (3 maart 1987)

Kragten, Ron en Louis Engelman (2)
Keihard spel achter coulissen rond verkoop van AZU-terrein
In: Utrechts Nieuwsblad. – (21 maart 1987)

Kragten, Ron (3)
Projectontwikkelaars leveren ideeën voor AZU : 'Het is hoog tijd dat Utrecht knopen doorhakt'
In: Utrechts Nieuwsblad. – (11 maart 1987)

Kreukels, A.M.J.
Public-Private Partnerships : een vergelijking van ervaringen in de sfeer van stedelijke vernieuwing in de Verenigde Staten en Nederland. – Utrecht : s.n., 1987. – Uitgebreide versie van de inleiding Public-Private Partnerships : een vergelijking van ervaringen in Noord-Amerika en Nederland. – Apeldoorn, 20 november 1986.

Laar, Felix van de
Pensioenfondsen beleggen kortzichtig
In: De Volkskrant. – (4 februari 1987)

Leeuw, Hans de
Aanleg van een tweede Coentunnel is overbodig
In: De Volkskrant. – (31 januari 1987)

Lissauer, Nol
Als Engels parlement toestemt, start aanleg van kanaaltunnel volgend jaar
In: Utrechts Nieuwsblad. – (3 december 1986)

Maasplassen werden te goedkoop verkocht aan bedrijf Aqua Terra
In: De Volkskrant. – (13 september 1986)

Management team. – Jrg. 9, nr. 6 (10 april 1987)

NCW-reactie op regeerakkoord : infrastructuur onder de loep
In: Bouwbelangen(AVBB-blad)

Netwerk staatsdeelnemingen blijft onbekend
In: De Volkskrant. – (4 februari 1987)

NIB neemt deel in ontwikkeling Schiphol
In: De Volkskrant. – (8 januari 1987)

Paumen, Max
Nederlander is verknocht aan zijn 'automobiliteit' : Files groeien als kool, vooral door vracht- en zakenverkeer ; woon-werkverkeer daalt
In: NRC Handelsblad. – (3 december 1986)

Peters, Edie
Kabinet wil technologisch pretpark maar weigert financiële bijdrage
In: De Volkskrant. – (8 augustus 1986)

Rol Randstad beslissend voor toekomst : discussiestuk Rijksplanologische Dienst gepresenteerd
In: De Volkskrant. – (20 juni 1986)

Rooyen, Monica den
'Gemeente moet meer particulier bouwen'
In: Utrechts Nieuwsblad. – (23 augustus 1986)

Roscam Abbing, Reinoud

Beleid moet geen paperclip met losse papertjes zijn

In: NRC Handelsblad. – (3 december 1986)

Deel 2 van de serie artikelen over de Vierde Nota ruimtelijke ordening.

Ruiter, F.G. de en R. Roscam Abbing

Wachten op een ramp : Rijkswaterstaat en de strijd om het bestaan

In: NRC Handelsblad. – (28 februari 1987).

Rutten, F.W.

Voortgang met de nieuwe zakelijkheid

In: Economisch Statistische Berichten. – Jrg. 72, nr. 3587 (1 januari 1987) ; p. 4-10

Schenk, Weert

Supertrein Parijs- Amsterdam kost miljarden, veel sneller : binnenkort internationaal overleg over aanleg

In: Utrechts Nieuwsblad. – (25 september 1986)

Schiphol krijgt ontwikkelingsmaatschappij

In: Utrechts Nieuwsblad. – (7 januari 1987)

Scholtens, Broer (1)

Besluit over wetenschapscentrum flink vertraagd door geharrewar

In: De Volkskrant. – (1 november 1986). – (Wetenschap & samenleving)

Scholtens, Broer (2)

Prive-kapitaal boort tunnel onder Het Kanaal

In: De Volkskrant. – (13 december 1986)

SER (2)

Overheid moet meer investeren

In: NRC Handelsblad. – (23 februari 1987)

SER (3) unaniem voor verhogen investeringen

In: NRC Handelsblad. – (21 maart 1987)

Seumeren, Harry van

Min of meer : pensioenfonds moet risicodragende investering vergroten

In: De Volkskrant. – (17 januari 1987)

Smit-Kroes (3) prijst advies Zestienhoven

In: De Volkskrant. – (3 maart 1987)

Spoorwegtopman Ploeger: 'Nederland is aan het verloederen'

In: Utrechts Nieuwsblad. – (1 april 1987)

Stadsherstel sluit eerste jaar bestaan af met winst : maatschappij koopt, restaureert en beheert monumenten

In: Utrechts Nieuwsblad. – (23 april 1987)

Steketee, Hans

Guess what, Mark moves to Wapping

In: De Volkskrant. – (21 februari 1987). – Artikel inzake revitalisering Docklands London.

Toirkens, Jose

Overheidsinvesteringen

In: NRC Handelsblad. – (17 maart 1987). – (Economie der lage landen)

Tunnel tussen Rozenburg en Maassluis : Staten volgen gedeputeerden

In: NRC Handelsblad. – (25 november 1986)

Utrecht kan nog op AZU-plan inspelen

In: Utrechts Nieuwsblad. – (3 maart 1987)

Vaste oeververbinding haalbaar geacht : brug over Westerschelde krijgt voorkeur stuurgroep

In: De Volkskrant. – (4 februari 1987)

Waard, Michele de, Dick Wittenberg (eindred.)

Supplement privatisering

In: NRC Handelsblad. – (31 december 1986) ; 7 p. – (Mens & Bedrijf)

Westerlaken, Nel

Vaste oeververbinding : Zeeuws-Vlaanderen niet rouwig om isolement

In: De Volkskrant. – (18 november 1986)

Wieringa, P.A.

De files de baas : bedrijfsleven kan helpen bij oplossing fileprobleem

In: Financieel Economisch Magazine. – nr. 4 (21 februari 1987) ; p. 17-21

Bijlage 1

Overzicht onderzoeken en congressen medio 1986 – maart 1987

Lopend onderzoek

Sinds medio '86 zijn een groot aantal initiatieven ondernomen om deze passage uit het regeerakkoord verder uit te werken, te denken valt aan:

- Literatuurstudie naar buitenlandse toepassingen van PPS'en in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België en Bondsrepubliek Duitsland ¹⁾.
- Lopend onderzoek voor diverse ministeries, e.a. zoals:
 - advies PPS'en voor de Raad Binnenlands Bestuur; Werkgroep grote steden (Instituut voor het Bouwrecht);
 - studie voor de WRR naar groeibelemmerende factoren overheidsinvesteringen (De Vries, Nijzing);
 - advies PPS'en voor Forum stedelijke vernieuwing (v. Delden);
 - advies PPS'en in B&U-sector ten behoeve van het ministerie VROM (Akro-Consult/Seinpost);
 - ontwerp-advies inzake economische infrastructuur (SER-maart 1987).
- Diverse vormen van (interdepartementaal) overleg inzake PPS'en.

Congressen

Er is een aantal in het oog springende congressen over publiek-private samenwerkingsvormen geweest:

- Het congres "investeren in infrastructuur" september '86. De accenten lagen in dat congres op:
 - afweging inzake nut en noodzaak van overheidsinvesteringen ²⁾;
 - besluitvorming inzake prioriteitstelling nieuwe overheidsinvesteringen ³⁾;
 - samenhangende visie op nieuw uit te voeren infrastructurele voorzieningen ³⁾;
 - afweging van immateriële en materiële voordelen versus maatschappelijke kosten ³⁾;
 - aanzet tot discussie over mogelijke private financiering van infrastructurele voorzieningen ⁴⁾;
 - aanzet tot discussie over hoogte en vorm van afbetalingen ⁴⁾;
 - risico-acceptatie en garantiestelling kosten uitvoering infrastructuur ⁴⁾;
 - aanzet tot discussie over kosten, opbrengsten en rendement op infrastructuur ⁴⁾;
 - aandragen van suggesties over betere planning, beheersing en conditionering van nieuwe aanleg en onderhoud van infrastructuur ⁵⁾.
- Forum studiedag "Public-Private Partnership" november 1986, Apeldoorn. De accenten lagen op deze studiedag op:
 - presentatie resultaten van onderzoek in buitenland (VS met kanttekening dat

¹⁾ Vgl. Notitie drs. P.J.J. Steeghs oktober 1986; Samenvatting artikelen ministerie VROM, Centrale Directie Financiële en Economische Zaken.

²⁾ Vgl. Notitie Roest, Raad Binnenlands Bestuur, Werkgroep Grote Steden 86/14, 10 oktober 1986.

³⁾ Prof. dr W. Albeda, voorzitter WRR en prof. dr P.B. Boorsma, TH-Twente.

⁴⁾ Drs. A.A. Stapels, Lid Raad van Bestuur Aegon.

⁵⁾ Prof. dr P.B. Boorsma, TH-Twente.

- PPS'en niet exclusief nieuw zijn en situatie in VS minder sterk afwijkt van situatie in ons land ⁶⁾;
- accentuering van enkele push-factoren bij succesvolle PPS'en zoals "Civic Culture" en ondernemerschap ⁶⁾;
 - politiek de grote afwezige is bij PPS en het draagvlak bij publieke sector vooral bij de gemeentelijke diensten ligt ⁶⁾ (Grondbedrijf, EZ);
 - participatie/inspraakcultuur voorbij lijkt te zijn ⁶⁾;
 - pleidooi van projectontwikkelaars voor meer marktgericht gedrag van overheidsorganisaties en het ontwikkelen van noodzakelijke kennis en kunde ⁶⁾;
 - pleidooi dat risicodragend opdracht geven een "vak" is met autonome beslissingsbevoegdheden over het programma van eisen en investeringen zelf ⁷⁾;
 - pleidooi voor de opzet van stedelijke herstructureringsmaatschappijen met omschreven beleidsdoelstellingen, taken, verplichtingen voor de participanten als gemeente, andere risicodragers en belangengroeperingen ⁷⁾;
 - suggestie voor garantieregeling zodat particulier kapitaal zich kan richten op rendabel te maken herstructureringsgebieden ⁷⁾;
 - suggestie voor winstdeelneming (op termijn) door de publieke partijen als beloning voor risico-aanvaardend aanmoedigingsbeleid ⁷⁾;
 - pleidooi voor het creëren van een hoogwaardig investeringsklimaat door de publieke sector, zodat op basis van kwalitatief hoogwaardig vastgoed continuïteit en nieuwe perspectieven geboden worden aan bedrijvigheid ⁷⁾;
 - pleidooi vanuit publieke sector om hoofddoelen vast te houden: leefbaarheid en economisch herstel ⁸⁾;
 - pleidooi voor verschuiving van meer traditionele projectontwikkelaar naar andere particuliere participanten ⁸⁾;
 - pleidooi voor verschuiving van ontwikkeling van grootschalige plangebieden naar kleinere plangebieden die in samenwerking met meerdere partijen worden ontwikkeld ⁸⁾.
- NIVE-congres "Public Private Partnerships", november 1986, Amsterdam. De saillante punten zijn dat:
 - bij de opzet van een PPS gewerkt kan worden vanuit een oud organisatieprincipe "structure follows strategy" ⁹⁾;
 - door het bedrijfsleven niet moet worden onderschat dat er voor de overheid niet direct in geld te waarderen maatschappelijke baten zijn;
 - er sprake kan zijn van "profitsharing" waarbij het bedrijfsleven een deel van het rendement op het rendabele deel van het project afstaat aan de overheidspartner ter financiering van het niet rendabele deel ⁹⁾;
 - het bedrijfsleven een groot aandachtspunt zou moeten maken van verbeteren van onze infrastructuur voor versterking van onze transitie-functie ⁹⁾;
 - de overheid zich een andere rol aan het aanmeten is, nl. een marktgericht gedrag ⁹⁾;
 - het nieuwe in de PPS-gedachte is dat er een element bij is gekomen, nl. een andere mentaliteit in de wederzijdse benadering van overheid en bedrijfsleven: "het besef dat we elkaar nodig hebben" ⁹⁾;
 - bij de overheid er tal van ontwikkelingen zijn die tot doel hebben een eind te maken aan oude bureaucratische erfenis, de "grote operaties", zoals zelfbeheer en contractmanagement ⁹⁾;
 - nauwere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven hoge eisen stelt aan ethiek ⁹⁾;

⁶⁾ Prof. dr A.M.J. Kreukels, hoogleraar planologie RUU.

⁷⁾ Dr E. Prins directeur projectontwikkelingsmaatschappij AMRO BV.

⁸⁾ A. Duivesteijn, wethouder gemeente 's-Gravenhage.

⁹⁾ Drs E.H.T.M. Nijpels, minister VROM, coördinerend bouwminister.

- meer markt in een stad als Amsterdam meer overheid betekent ¹⁰⁰;
- het begrip infrastructuur kan worden onderverdeeld in traditionele infrastructuur (wegen, tunnels, viaducten, rioleringen etc.), nieuwe infrastructuur (nieuwe electronica, communicatienetwerken, glasvezelkabels) en sociale infrastructuur (leefbaarheid stad etc.) ¹⁰⁰;
- institutionele beleggers van harte welkom zijn maar dat niet zozeer de financiering van investeringen het probleem vormt maar de dekking ¹⁰⁰;
- het gezamenlijk lopen van risico de essentie vormt van de PPS ¹⁰⁰;
- samenwerking met het bedrijfsleven voor de hand ligt op het punt waar het de overheid aan commerciële en technische know how ontbreekt ¹⁰⁰.

¹⁰⁰ W. Etty, loco-burgemeester Amsterdam, wethouder Financiën.

Bijlage 2

1. Opdrachtformulering

Door de bureaus Akro-Consult en Seinpost is een voorstel gedaan om het onderzoeksthema uit te werken met voorbeelden in de B&U-sector. Daarnaast is aan Moret & Limperg/Moret Advies (M&L/MA) gevraagd, een opdrachtformulering te maken voor publiek-private samenwerkingsvormen in de GWW-sector. De onderzoeken zijn gescheiden van elkaar uitgevoerd. Wel zijn de te volgen werkwijze en adviesmethodiek op elkaar afgestemd, zodat een vergelijkbaar, complementair eindresultaat ontstond. Gewaakt is tevens voor het ontstaan van doublures bij het vergaren en bestuderen van basisliteratuur. In september 1986 heeft de DCB tot opdrachtverlening besloten aan de bureaus.

In de tussenrapportage van november 1986 is de opdrachtformulering opgenomen, de definitie van het begrip PPS, de onderzoeksmethodiek en een voorstel voor te onderzoeken cases.

2. Nadere taakafbakening uitvoering onderzoek

Taakafbakening	GWW-sector	B&U-sector
Projectmanagement	Moret Advies	Akro-Consult
Methoden & Technieken	Moret Advies	Moret Advies
Literatuur	(Seinpost ⁽¹⁾)	Seinpost
Inhoudelijke uitwerking	Moret Advies	Akro-Consult/Seinpost
Voortgangsbewaking	Kerngroep ⁽²⁾	Kerngroep
Kwaliteitscheck	Begeleidingsgroep ⁽³⁾	Begeleidingsgroep

⁽¹⁾ Gedeeltelijk.

⁽²⁾ Kerngroep: projectleiders van onderzoeken met projectteam DCB.

⁽³⁾ Begeleidingsgroep: zie bijlage 3.

Bijlage 3

1. Begeleiding onderzoek

Binnen de DCB bleek behoefte te bestaan aan aanvullende begeleiding en werkoverleg voor de onderzoeken. In een werkoverleg op 14 oktober 1986 zijn hierover nadere afspraken gemaakt. De nadere taakafbakening voor de uitvoering van het onderzoek is in bijlage 2 weergegeven. De samenstelling van een interdepartementale kern- en begeleidingsgroep is in deze bijlage weergegeven. Kerngroep en begeleidingsgroep hebben een constructieve bijdrage geleverd aan het tot stand komen van het pre- en eindadvies, alsmede de selectie van de te onderzoeken casus; zijn behulpzaam geweest bij het toegankelijk maken van informatiebronnen en het leggen van contacten met sleutelinformanten. Wij zijn onze begeleiders hiervoor erkentelijk.

2. Samenstelling kerngroep.

drs. C. Clement	Ministerie EZ
drs. T. Knoester	Moret Advies
L. Kock	Ministerie V&W/Rwst.
drs. W. de Lange	Ministerie VROM/RPD
drs. A.A. van Oosterhout	Ministerie VROM/DCB
P.A. Petri	Ministerie VROM/DCB
dr. P. van Schilfgaarde	Seinpost
drs. P.J.J. Steeghs	Ministerie VROM/DFEZ
dr. J.P. de Waart (voorzitter)	Ministerie VROM/DCB
drs. A. Wolting	Akro-Consult

3. Samenstelling begeleidingsgroep

drs. P.F. van Bezooijen (voorzitter)	Ministerie VROM/DCB
drs. H.C.G.M. Brouwer	Ministerie VROM/DGM
drs. C. Clement	Ministerie EZ
mevr. R. Frank	Ministerie BiZa
mr. M.J.C. van Galen	NEPROM
mevr. drs. M.J. Hilders	Ministerie EZ/DG-DMO
ir. E.L.P. Hessing	Ministerie VROM/RGD
P.A.J. Houdijk	Moret & Limperg
drs. T. Knoester	Moret Advies
L. Kock	Ministerie V&W/Rwst.
drs. W. de Lange	Ministerie VROM/RPD
R.A. Matser	AVBB
drs. A.A. van Oosterhout	Ministerie VROM/DCB
P.A. Petri	Ministerie VROM/DCB
mr. A.B. Ringersma	Ministerie VROM/DCB
dr. P. van Schilfgaarde	Seinpost
drs. P.J.J. Steeghs	Ministerie VROM/DFEZ
drs. P.J. van Veen	Ministerie VROM/DFEZ
dr. J.P. de Waart	Ministerie VROM/DCB
drs. A. Wolting	Akro-Consult
ir. A.J.M. v.d. Zijden	Ministerie VROM/DGVH

Bijlage 4

Samenstelling projectorganisatie Moret & Limperg/Moret Advies

Projectteam Moret Advies

drs. W. Berends	: uitwerking casesonderzoek
drs. T. Knoester	: projectleider; vakgebiedmanager Strategie & Beleid Moret Advies; algehele opzet en eindredactie. Telefoon 030 – 824427

Eindverantwoordelijke vennoten

P.A.J. Houdijk R.A.	: coördinator overheidsaccountancy Moret & Limperg
T.P. van Vliet R.A.	: voorzitter bestuur Moret Advies

Literatuuronderzoek

Ir. M. Jelienski (Seinpost).

Toeleverende dienstverlening

P.A. Bijl	: illustraties en schema's.
J.M. Blankendaal/H. van Assenbergh	: samenstelling literatuurlijst.
Secretariaat O&M	: tekstverwerking.

Bijlage 5

A. Sleutelinformanten t.b.v. eindadvies

- Boorsma, prof. dr. P.B., Hoogleraar Bestuurskunde TU-Twente
- Doef, J.C.T.H. v.d., Burgemeester Vlissingen
- Franckena, drs. W.D., Directeur Rijksgebouwendienst
- Heijdt en Tulner, Directie Financieringen en Deelnemingen Ministerie EZ
- Herweijer, ir. S., adviseur
- Hillen, mr. E.J.C., Secretaris ONRI
- Jong, drs. M.W. de en Lambooy prof. dr. J.G., Wetenschappelijk Medewerker en Hoogleraar Universiteit Amsterdam
- Jonk, ir. J.H., Hoofd Onderafdeling Planning c.a., RWS
- Knoester, prof.dr. A., Hoogleraar Universiteit Nijmegen
- Prins, ir. H., Hoofd Afdeling Infrastructuur RWS
- Troost, mr. C.A., Onderdirecteur Nationale Investerings Bank
- Vries, drs. P. de, Wetenschappelijk medewerker TU-Twente

B. Sleutelinformanten t.b.v. casusonderzoek.

1. *Beneluxtunnel*

- Cappendijk, ir. K.P.J., Hoofd Afdeling A.N., RWS-Dir. Zuid-Holland
- Heusdens, mr. J., voormalig Burgemeester Vlaardingen
- Remmen, ir. J.P.J.M., Plv. Hoofd ing. directeur RWS – Dir. Zuid-Holland

2. *Kiltunnel*

- Heeman, mr. H.W.M., Secretaris Stichting Kiltunnel

3. *AVR-Chemie*

- Herweijer, ir. S., Voorzitter Raad van Beheer AVR-Chemie CV
- Overgaag, ir. A.J.M., Hoofd Afdeling Chemische Afvalstoffen, Ministerie VROM

4. *Kabelexperiment Zuid-Limburg*

- Gorter, drs. O., Hoofd Sector Informatiebeleid Ministerie EZ

5. *Waalkadeproject Nijmegen*

- Kamp, drs. v.d., Beleidsmedewerker Hoofdafdeling Toerisme Ministerie EZ
- Klein drs. C.M. de, Projectmanager gemeente Nijmegen
- Palm, mevr. M.G., Plv. Hoofd Rijksconsulent H.A.D., Gelderland

6. *Ontwikkeling bedrijventerrein Schiphol*

- Bijlsma, drs. ing. J., Beleidsmedewerker Provinciale Griffie Noord-Holland
- Brentjes, dr. A.J., Beleidsmedewerker Provinciale Griffie Noord-Holland.

7. *Rioleringsbedrijven*

- Doef, J.C.T.H. v.d., Burgemeester Vlissingen
- Worst, ir. W., Hoofd Vakgroep Beheer Afdeling Riolerings, Grontmij NV

C. Overige werkcontacten/relaties Moret Advies/Moret & Limperg inzake PPS'en

- Albeda, prof. dr. W., Voorzitter WRR
- Blaauwboer, drs. E.J., Voorzitter Nederlandse Vereniging Participatiemaatschappijen
- Blok, ir. J., Hoofd EZ, gemeente Maastricht
- Borchert, drs. J.G. en Smidt, prof. dr. M. de, Rijksuniversiteit Utrecht
- Deiters, drs. P.A.H.M., Adjunct-Directeur Oranje Nassau Participaties BV
- Eddy, W., Loco-burgemeester Amsterdam
- Groenendijk, drs. E., Directie Nederlandse Waterschapsbank
- Hassel, A. van, Wethouder EZ gemeente Utrecht
- Kievit, ir. J.L. de, Bedrijfsdirectie Grontmij NV
- Knibbe, ir. R.F., Hoofd Afdeling Marktontwikkeling Grontmij NV
- Knipscheer, ir. J.S., Secretaris Cies Oele/LeBlanc
- Koeman, prof. mr. N.S.J., Advocatenkantoor Stibbe, Blaisse & de Jong
- Kooij, mr. P.H., Hoofd EZ, gemeente Utrecht
- Kreukels, Universiteit Utrecht
- Le Blanc, Voorzitter Cie Le Blanc
- Lidt de Jeude, J. van, Wethouder Financiën, gemeente Utrecht
- Oele, dr. ir. A.P., Voorzitter Cie Oele
- Ploeger, drs. L.F., President Directeur Nederlandse Spoorwegen
- Schmidt, drs. R.J., Concernstaf NMB
- Schreuders, A.M., Voorzitter Stuurgroep Privatisering RWS
- Spaans, dr. ir. C., Directeur Nederlands Spoorwegmuseum
- Staatsen, drs. A.A.M.F., Burgemeester Groningen
- Stapels, Aegon
- Vermeegen, mr. T. van, Wethouder EZ, gemeente Maastricht
- Vos-van Gortel, mevr. drs. M.W.M., Burgemeester gemeente Utrecht
- Wickeren, dr. A.C. van, Secretaris Kamer van Koophandel Utrecht



Moret Advies
Adviseurs voor Organisatie & Informatica
LID VAN ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL