

PPS vaak oplossing voor problemen bij realisatie voorzieningen

Is Publiek-Private samenwerking een probleem of een oplossing? Over die vraag discussieerden de ca. 100 bezoekers van de themabijeenkomst die de BNG op 24 mei organiseerde, aansluitend aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Onder voorzitterschap van bestuursvoorzitter Pim Vermeulen deelden drie sprekers, resp. uit de kringen van het Rijk, de gemeenten en de provincies hun ervaringen met het verschijnsel PPS. De bijeenkomst vormde daarmee een fraaie opmaat voor de masterclass PPS, die de BNG voor het eerst op 20 en 21 september a.s. organiseert.

JAN KLAASSENS
Redactie B&G

In de Angelsaksische wereld is PPS zo ongeveer de norm geworden voor overheidsinvesteringen. In ons land wordt het verschijnsel nog vaak met scepsis bekeken. De natuurlijke tegenstelling tussen het belang van de overheid, die alles tegen een zo laag mogelijke prijs wil en liefst op de manier die ze zelf heeft uitgedacht, en het bedrijfsleven, dat van nature uit is op het behalen van een zo hoog mogelijk rendement verklaart veel. Maar mits goed ingebed, wegen de synergievoordelen van samenwerking ruimschoots op tegen de mogelijke risico's en voorbereidingskosten. PPS kan in twee vormen voorkomen: het zogeheten DBFMO-(Design Build Finance Maintenance Operate) contract of de PPS waarbij samen risico-dragend wordt geparticipeerd, zoals bij locatieontwikkeling. In feite gaat het bij de eerste variant om een nieuwe vorm van aanbesteding, die bij infrastructuur, publiek vastgoed, scholen etc. goed bruikbaar is.

Waar ligt de sleutel tot succes bij PPS en waar liggen de risico's? Vermeulen schetste het kader. De synergie tussen ontwerp en uitvoering en het in de beginfase vaststellen van de risico's en hoe er mee om wordt gegaan, geven belangrijke mogelijkheden tot kostenreductie dan wel beheersing. In de tweede variant speelt ook het transparant maken van de ontwikkeling van een lokatie mee. Vaak hebben private partijen al grond op een uitleglocatie in bezit. Door in een aparte rechtspersoon samen te werken, kunnen goede afspraken worden gemaakt wie welk risico op zich neemt, hoe de verdeling van de opbrengsten wordt

geregeld, hoe de kosten van voorzieningen worden verhaald. Aandachtspunten in de eerste variant zijn de hoge voorbereidingskosten, waardoor in de praktijk een project een minimum omvang van ca. EUR 10-15 miljoen moet hebben, wil het rendabel zijn. Standaardisatie van contracten kan hier winst opleveren. Een mogelijke bron van complicaties bij de PPS-locatieontwikkeling wordt gevormd door de effecten van de andere werkwijze op de positie van de gemeenteraad en de ambtelijke diensten.

De randvoorwaarden waaraan PPS'en voor locatieontwikkeling moeten voldoen en de dilemma's die daarbij kunnen optreden waren de onderwerpen die Jean-Paul Schaay van het Ministerie van Financiën nader uitwerkte. Belangrijk is, dat PPS niet wordt gezien als een middel om publieke tekorten met private financiering af te dekken. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden moeten planvorming, haalbaarheidsstudie en samenwerkingsmodel parallel worden uitgewerkt. Belangrijk is onder meer dat de overheid de uitgangspunten en het te behalen eindresultaat helder voor ogen heeft. Dilemma daarbij is de spanning tussen de wens van de overheid tot zekerheid en de behoefte van de marktpartijen aan flexibiliteit.

Een andere randvoorwaarde die gezien de financiële implicaties zorgvuldige aandacht verdient, is de keuze van de marktpartij in eerlijke concurrentie. Hier doet zich een aantal dilemma's voor. Er zal rekening moeten worden gehouden met partijen met aanzienlijke grondposities en eigen initiatieven. Aan de andere kant moet re-

kening worden gehouden met de Europese aanbestedingsregels. Brussel hanteert een ruime interpretatie van de regels, ook bij planvorming. Bij de opstelling van selectiecriteria moet dus zorgvuldig te werk worden gegaan. De financiële gevolgen van een succesvol protest in Brussel van partijen die zich benadeeld voelen, zijn fors. Middelburg en Amersfoort hebben de Europese tucht al gevoeld. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de omstandigheid dat private partijen niet altijd bereid zijn veel moeite en tijd te steken in het opstellen van plannen, wanneer zij het gevoel hebben dat de kans op binnehalen van het project niet groot is. Overwogen zou dan kunnen worden, de biedende partijen een vergoeding te geven.

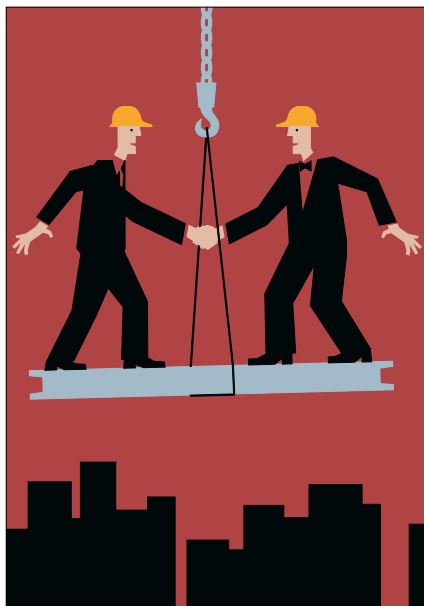
Een ander dilemma doet zich voor bij de rolverdeling tussen partijen. Geen zeggenschap zonder risico's, maar het is de kunst daarin met de private partijen een goed evenwicht te vinden. Vragen bij een goede risico-allocatie zijn onder meer welke prijs die voor risico-overdracht moet worden betaald en wie de onbeheersbare risico's moet dragen. Zeker bij binnenstedelijke locatieontwikkeling zijn die vragen van belang, gezien de moeilijke fasering van dergelijk projecten.

Scherpe financiering bepaalt een groot deel van het succes van een PPS. Er zal veelal een behoorlijke voorfinanciering nodig zijn. Maar, er mag geen sprake zijn van staatssteun doordat de publieke partij onder de markt-tarieven financiering verstrekt. Ook het inbrengen van grond onder de marktprijs in een Grondexploitatie-maatschappij (GEM) is een vorm van staatssteun. Om risico's verantwoord in de exploitatie te verdisconteren, moeten partijen inzicht hebben in elkaars uitgangspunten, de kosten en opbrengsten.

Samenwerking in een GEM kan een efficiënte methode zijn om het publieke doel realiseren. Belangrijk is dat de GEM een duidelijke opdracht krijgt, bedrijfsmatig wordt aangestuurd, met focus op de performance. De overheid zal moeten accepteren dat de ontwikkeling op afstand plaatsvindt. Er moet een sluitende business case zijn. De deelname van private partijen verleent extra comfort. Belangrijk is, dat de bevoegdheidsverdeling goed geregeld is. Dat geldt evenzeer voor het toezicht. Aandacht is vereist voor het vermijden van dubbele petten: bij de overheid moet worden voorkomen dat de rol van beleidsmaker de rol van aan-

deelhouder en financier gaat beïnvloeden. Bij marktpartijen dreigt de dubbele pet wanneer deze naast aandeelhouder ook grondafnemer zijn.

Er bestaat geen blauwdruk en er zijn geen golden rules voor PPS, aldus Schaay. PPS is maatwerk. Een elders met succes toegepast model kan niet zomaar worden gekopieerd.



Inmiddels zijn er op lokaal niveau de nodige successen op te tekenen. Wethouder Gert-Jan van der Valk van de gemeente Oostflakkee gaf de ervaringen in zijn gemeente bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein weer. Belangrijkste overwegingen voor de gemeente om voor PPS te kiezen waren de mogelijkheden een deel de financiële risico's bij een private partij te leggen en als lokale overheid toch nog voldoende invloed te kunnen uitoefenen om geloofwaardig te zijn. Zijns inziens zijn voor een succesvolle PPS nodig: de echte wil om samen te werken, de verenigbaarheid van belangen en doelen, alsmede de aanwezigheid van voldoende bedrijfseconomische en maatschappelijke baten. Binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders is de samenwerking met BNG-dochter OPP tot een succes geworden. De gronden werden, ook dank zij het vroegtijdig toepassen van de Wet Voorkeursrecht gemeenten, in zeer korte tijd verworven. In feite zelfs een te korte tijd; om de aankopen te effectueren moest het eigen vermogen van de BV die voor de realisatie werd opgericht tussentijds worden vergroot. Het bedrijventerrein

begint, drie jaar na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, gevuld te raken.

Gedeputeerde Paul Rüpp van de provincie Noord-Brabant schetste de ervaringen in het project Ruimte voor ruimte, waarbij intensieve veehouderijen worden uitgekocht en gesloopt met de opbrengsten van woningbouw kavels. Het oorspronkelijke project waarmee EUR 168 miljoen gemoeid was, is uitgebreid en behelst nu een bedrag van EUR 245 miljoen. Daarvoor worden 2.450 ruime woningbouw kavels verkocht, die samen dat bedrag, plus rente en kosten moeten opbrengen. Om de kavelontwikkeling te realiseren heeft de provincie samen met marktpartijen een ontwikkelingsmaatschappij opgericht, waarin de provincie voor 28 procent participeert en drie marktpartijen, waaronder OPP, voor elk 24 procent. Daarmee heeft de provincie haar risico sterk beperkt.

Toch zijn er kanttekeningen, volgens Rüpp: Marktpartijen zijn minder happig wanneer je ze harder nodig hebt. Bovendien hebben ze alleen vertrouwen in het huidige bestuur. Men is bang dat een volgend bestuur het anders wil gaan doen. Bovendien slaat hij de kennis van ruimtelijke ordening van private partijen niet al te hoog aan. Bovendien plaatst Rüpp kanttekeningen bij de prijs van de dienstverlening van de private partijen. Maar de tweepettenproblematiek zit hem het meest dwars.

De ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor ruimte ontwikkelt geen locatie als de provincie niet op voorhand heeft aangegeven dat die kansrijk is. De provincie verschuilt zich in zijn opinie te veel achter een constructie. Duidelijkheid en transparantie zou door de burger wel eens meer kunnen worden gewaardeerd dan de huidige constructie. En waar Rüpp, naast de al genoemde kritische kanttekeningen bovendien wees op het proces van transformatie van de provincie van beleidsmakende en toetsingsorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie, heeft het er alle schijn van dat zijn provincie bij een soortgelijk project met een duidelijk provinciaal belang zou besluiten het zelf te doen, en daarbij alle risico's van dien in te calculeren. De zichtbaarheid van de provincie wordt er hoe dan ook in ieder geval wel groter door.