

Vergaderjaar 2002–2003

**28 753**

## **Publiek-private samenwerking**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2002

#### **1. Inleiding**

De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet beter; het publieke rendement van voorzieningen moet omhoog. Alle partijen zijn het hierover eens. De vraag is alleen hoe? Meer overheid, of juist meer markt? Publiek-private samenwerking (pps) is een uitvoeringsinstrument dat aan beide krachten binnen dit spanningsveld tegemoet komt. Want bij een goed opgezette pps zijn aan de ene kant de te borgen publieke belangen verankerd terwijl aan de andere kant private partijen de ruimte krijgen om, binnen de gestelde kaders, naar eigen inzicht antwoorden te vinden en samen met anderen problemen of knelpunten op te lossen. Op deze wijze zijn private initiatieven dienstbaar aan publieke doelen, met als resultaat: maatschappelijke meerwaarde.

Ook de opstellers van het strategisch akkoord meenden dat het stimuleren van publiek-private samenwerking van maatschappelijk belang is. Door het kabinet is dit opgepakt door in de Rijksbegroting 2003 (Miljoenennota, pagina 32 en IX B, pagina 18) aan te kondigen dit najaar te zullen komen met concrete actieplannen voor de verdere stimulering en toepassing van pps in de sectoren weginfrastructuur, railinfrastructuur, scholenbouw, overheids- en zorghuisvesting, nuts en stedelijke ontwikkeling (Miljoenennota, pagina 32 en IX B, pagina 18).

Via deze brief wil ik u, mede namens de ministers van VenW, VROM, LNV, EZ, BZK en OCenW, informeren over de voortgang van de concrete actieplannen van de verantwoordelijke departementen voor de verdere stimulering en toepassing van pps in de sectoren weginfrastructuur, railinfrastructuur, scholenbouw, overheids- en zorghuisvesting, nuts en stedelijke ontwikkeling.

## **2. Kwaliteit van de publieke dienstverlening centraal**

De overheid weet zich geconfronteerd met een burger die zich terecht grote zorgen maakt over de kwaliteit van de publieke voorzieningen onder andere waar het gaat om weg- en railinfrastructuur, de zorg en het onderwijs. Deze zorg heeft er toe geleid dat het noodzakelijk is om de publieke dienstverlening op deze terreinen duidelijk te verbeteren. Deze noodzaak blijft bestaan ook al is het kabinet inmiddels demissionair. Ook een volgend kabinet zal zich geplaagd zien vorm en inhoud te geven aan deze uitdaging.

Een hogere kwaliteit van de publieke dienstverlening, ongeacht de sector, valt of staat niet alleen bij de kwaliteit van de publieke beleidsvorming, maar vooral ook bij de daadkracht, effectiviteit en doelmatigheid waarmee de uitvoering ter hand wordt genomen. Voor de burger en andere externe stakeholders zijn de resultaten die neergezet worden leidend. En dat resultaat is er pas als bijvoorbeeld scholieren les kunnen krijgen in een school met alle noodzakelijke voorzieningen die voldoen aan de eisen van de samenleving van vandaag, als de nieuwe wijk is ontsloten door een kwalitatief goede OV-verbinding en de beschikbaarheid van een nieuw wegdeel leidt tot een kortere ochtendspits. Beschikbaarheid en kwaliteit van de voorzieningen staan dus centraal.

Het kabinet is van mening dat de overheid haar eigen dienstverlening goed tegen het licht moet houden en moet bekijken op welke wijze zij effectief én efficiënt kan voorzien in de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige publieke diensten.

## **3. Het belang van publiek-private samenwerking**

In een deel van de gevallen kan een betere kwaliteit van publieke dienstverlening en een grotere effectiviteit bij de voortbrenging ervan worden bereikt door de kennis van de overheid te combineren met de inventiviteit en de management kwaliteit van de private sector. Hierbij kan gedacht worden aan private financiering en privaat management door het aanbesteden van een pps-concessie en aan samenwerking tussen publiek en privaat in een (apart organisatorisch) samenwerkingsverband.

### *3.1. Pps-concessie*

Bij een pps-concessie worden de verschillende onderdelen van de waardeketen van één investeringsobject geïntegreerd (verticaal) in één contract, dat vervolgens wordt aanbesteed. Dit betekent dat ontwerp, bouw, onderhoud, financiering en eventueel exploitatie en facilitymanagement worden geïntegreerd in één contract (bijv. DBFM- of DBFO-contract: design, build, finance and maintenance of operations). Bij een pps-concessie bepaalt de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid welke dienst (of product) aangeboden wordt en binnen welke randvoorwaarden de dienst tot stand moet komen. De private sector is verantwoordelijk om binnen de gestelde randvoorwaarden te bepalen hoe deze dienst geleverd gaat worden. Doordat de overheid niet voorschrijft hoe de private partijen de dienst moeten leveren krijgen zij de ruimte om met slimmere en betere oplossingen te komen waardoor de dienst voor minder geld geleverd kan worden en/of van een betere kwaliteit is.

Een voorbeeld van een pps-concessie is de HSL-Zuid Infraprovider. Zo heeft de overheid bij het HSL Zuid Infraprovidercontract niet gevraagd om rails van een bepaalde staalsoort, een bepaald veiligheidssysteem of soort bovenleiding, maar heeft de overheid gevraagd om de beschikbaarheid van vervoerscapaciteit tussen Amsterdam en de Belgische grens van 16

HSL-treinen per uur (binnen duidelijk randvoorwaarden op het gebied van veiligheid en milieu). De winnende bieder – het Infrasppeed consortium – heeft van de geboden ruimte gebruik gemaakt en een oplossing gekozen die goedkoper is dan de varianten waarbij de overheid de oplossing voorschrijft en die gedurende 25 jaar voor 99% van de tijd beschikbaar is. Vergelijkbare contracten worden momenteel aanbesteed voor twee wegen, de A59 en de N31. De Provincie Noord-Brabant heeft eind november 2002 een voorkeursbieder geselecteerd, zodat de definitieve gunning van het A-59 contract naar verwachting begin 2003 plaatsvindt.

Belangrijk is dat de overheid de kwaliteit op de lange termijn kan garanderen omdat de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding slechts dan betaald wordt als het private consortium de afgesproken prestatie in termen van beschikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur heeft geleverd. De aantrekkelijkheid van dit soort pps-contracten wordt verder vergroot als bijvoorbeeld tolheffing wordt toegestaan, waardoor additionele inkomstenbronnen worden aangeboord. Dit wordt overwogen voor onder andere enkele projecten op de zogenaamde A4 Corridor.

Ook in de sfeer van de overheidsgebouwen zijn naar verwachting belangrijke voordelen te behalen door samenwerking met de private sector. De focus moet dan niet liggen op het gebouw zelf, maar op de functie die het gebouw moet vervullen inclusief een pakket aan ondersteunende diensten. Zo worden er op dit moment pps-contracten voor scholenbouw aanbesteed waarbij niet gevraagd wordt om een gebouw neer te zetten, maar waar wordt gevraagd om gedurende een lange periode (15 tot 25 jaar) hoogwaardige onderwijshuisvesting te leveren. De private partner wordt daarmee verantwoordelijk gesteld voor de beschikbaarheid van dag tot dag van schone en veilige onderwijsvoorzieningen in het schoolgebouw inclusief de zorg voor het facilitymanagement. Het geven van onderwijs blijft volledig in handen van het schoolmanagement en de leerkrachten. Gemeente en schoolbestuur zijn zeker van een bepaald kwaliteitsniveau van het onderhoud van de onderwijshuisvesting op lange termijn en de kosten liggen vast. Moeilijke discussies over meerwerk worden vermeden. De private partner moet de afgesproken diensten leveren, ook als de kosten hoger uitkomen dan verwacht.

Ook hier geldt dat de baat en de kost gelijk op gaan; betaling vindt jaarlijks plaats als de afgesproken diensten door de private partij zijn geleverd. Schoolmanagement en leerkrachten kunnen zich hun tijd effectiever benutten door meer te concentreren op hun kerntaak namelijk het geven van onderwijs. Private partijen nemen de zorg over het facilitymanagement voor hun rekening. In het buitenland, met name in het Verenigd Koninkrijk, zijn zeer goede ervaringen opgedaan met dit soort pps-constructies in de sfeer van de overheidsgebouwen. Niet alleen in het onderwijs, maar ook bij ziekenhuizen, ministeries, gemeentehuizen en gevangnissen.

### *3.2. Pps in een samenwerkingsverband*

Andere kansen liggen er voor pps in een (apart organisatorisch) samenwerkingsverband. Hierbij gaat het om pps bij gebiedsontwikkeling. Het accent ligt hier meer op gezamenlijke planontwikkeling. Op lokaal niveau zijn vele voorbeelden bekend waar gemeenten en private partijen samenwerken om een nieuw stadsdeel te ontwikkelen. Door samen na te denken over de totstandbrenging van publieke en private investeringen – denk aan bijvoorbeeld Stadshart Amstelveen of Bedrijvenstad Fortuna in Sittard – kan een beter plan worden ontwikkeld en kunnen verschillende inkomstenstromen bijeen worden gebracht in een sluitende business case.

Ook binnen het Rijk worden door verschillende vakdepartementen (LNV, VenW en VROM) pps-projecten bij gebiedsontwikkeling gerealiseerd. Op Rijksniveau is er echter nog relatief weinig ervaring opgedaan met pps bij gebiedsontwikkeling. Een bekend voorbeeld is Sijtwende in Voorburg. 25 jaar impasse over de inpassing van een nieuwe weg kon uiteindelijk worden doorbroken door een publiek-privaat plan waarbij de opbrengsten uit aanpalende woningbouw deels werden aangewend om de weg in een tunnel aan te leggen. Een ander voorbeeld betreft het lopende proces voor de uitbreiding van de stad Groningen in combinatie met de ontwikkeling van groen en van water door samenwerking van gemeenten en het rijk (LNV) met projectontwikkelaars in een grondexploitatie-maatschappij Meerstad. Dankzij een integrale planontwikkeling dragen degenen die profiteren van het groen en het water bij aan de ontwikkeling ervan. Zo ontstaat een hogere ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling van stad én land.

Zoals hierboven aangegeven kan pps voordelen bieden. Pps sluit tevens aan op de algemene mening dat er behoefte is aan innovatie in het bouwproces. Ook het bedrijfsleven ziet veel in pps. Zij zien pps o.a. als een middel om hun kennis optimaal te benutten, een gunstigere prijs-kwaliteit verhouding te kunnen realiseren en als een middel om door een efficiëntere werkwijze tijdswinst te behalen in de vorm van een kortere bouwtijd. Het kabinet vindt dat er stevig aan de slag moet worden gegaan met pps en er gezorgd moet worden voor een voldoende stroom van nieuwe, kansrijke pps-projecten.

#### **4. Naar een hernieuwd commitment aan publiek-private samenwerking**

In Nederland zijn de afgelopen jaren de mogelijkheden van pps getest (Rijksverf Willemsoord, HSL, A59, N31, Afvalwaterzuiveringsproject Haagse Regio, enz.). Medio dit jaar heeft het toenmalige kabinet een evaluatie van drie jaar publiek-private samenwerking in Nederland naar de Tweede Kamer gestuurd. Min of meer tegelijkertijd stuurde de Algemene Rekenkamer eveneens een evaluatie naar de Tweede Kamer over de toepassing van nieuwe financiële instrumenten bij publiek-private samenwerking. Belangrijkste conclusie van beide rapportages: de geboekte voortgang bij de introductie van publiek-private samenwerking is beperkter dan beoogd. Redenen:

- Pps betekent een andere werkwijze voor de overheid. Voor de uitvoeringsdiensten betekent het dat zij zich een geheel nieuwe manier van denken en werken moeten eigen maken. Vaak zijn zij, ook door de weinige concrete successen die als voorbeeld kunnen dienen, niet overtuigd van het nut en de noodzaak van pps.
- In de discussie over deze samenwerkingsvorm staan voor- en tegenstanders vaak tegenover elkaar, hetgeen de besluitvorming rondom pps niet bevordert. Pps-voorvechters enerzijds vermoeden bijvoorbeeld bij het bedrijfsleven onvoorwaardelijke superioriteit in efficiency, innovativiteit en krachtdadigheid: zou het niet beter zijn alle overheidsprojecten aan de private sector over te laten? Tegenstanders achten het bedrijfsleven niet de aangewezen partij om maatschappelijke belangen af te wegen. De waarheid ligt in het midden. Pps kan in bepaalde situaties leiden tot grotere efficiency, door de krachten te bundelen. Daarnaast is het natuurlijk ondenkbaar en onwenselijk dat bepaalde aspecten en belangen, zoals bijvoorbeeld de tracébeplanning, ooit privaat zal zijn. Dit hoort in het publieke domein thuis.
- Bij een aanpak met incidentele projecten de leercurve voor zowel bedrijfsleven als overheid beperkt is, waardoor de transactiekosten relatief hoog blijven en verdere ontwikkeling van pps niet van de

grond komt. De meerwaarde van pps is in deze situatie moeilijker inzichtelijk te maken, hetgeen de consensus over nut en noodzaak en het veranderingsproces niet zal versnellen.

Maar moeten deze factoren leidend zijn en een verdere ontwikkeling van het uitvoeringsinstrument pps in Nederland tegenhouden? Nee, want er zijn positieve factoren om in verschillende sectoren met pps bepaalde beleidsdoelen te realiseren tegen lagere kosten, met hogere kwaliteit en/of met meer maatschappelijk nut:

- Gebleken is dat een goed uitgedachte publiek-privaat samenwerkingsmodel wel degelijk kan leiden tot maatschappelijke meerwaarde. Om de meerwaarde objectief aan te kunnen tonen, zijn de afgelopen vier jaar goede instrumenten in relatie tot pps ontwikkeld. Een van de belangrijkste instrumenten is bijvoorbeeld de Public Sector Comparator. Met dit instrument is het mogelijk om te bezien welke vorm van uitvoering het efficiëntst en doelmatigst is, de publieke uitvoering of publiek-private samenwerking. Een praktijkvoorbeeld is de aanleg van de HSL-infraprovider via pps. Deze aanleg is aantoonbaar efficiënter dan volledig publieke uitvoering. Tevens wordt er ook een aanzienlijke kwaliteitsslag gemaakt getuige de afgesproken beschikbaarheid van 99%.
- Bij pps gaat het niet om volledige liberalisering maar om een weloverwogen verdeling van risico's en verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat. Hierdoor is het mogelijk voor de overheid om het vernuft, het organisatietalent en de prikkelgevoeligheid van het bedrijfsleven te benutten en efficiëntie te bewerkstelligen, zonder dat dit ten koste gaat van de te borgen publieke verantwoordelijkheden.

Bovenstaande aspecten en argumenten waren en zijn het motief om met een hernieuwd commitment stevig aan de slag te gaan met een concreet vervolgp programma van kansrijke pps-projecten. Het kabinet is dan ook van mening dat in de prioritaire sectoren reguliere projecten, uit de normale werkstroom van de overheid, tot stand moeten komen. Daarbij zal waar mogelijk rekening worden gehouden met de punten die naar de mening van de Algemene Rekenkamer verbetering behoeven. Zie het rapport van de Rekenkamer en de reactie die daarop vanuit de betrokken ministeries is gegeven. In dit kader wordt momenteel gewerkt aan een oplossing voor het budgettaire inpassen van pps-projecten en de daarbij behorende risicowaardering.

## **5. Actieplannen prioritaire sectoren**

### *5.1. Keuze sectoren*

In de Voortgangsrapportage PPS van mei 2002 is aangegeven dat in het vervolgp programma het accent moet liggen op die sectoren waar in Nederland al ervaring is opgedaan met nieuwe vormen van aanbesteding en waar tevens gebruik kan worden gemaakt van internationaal gangbare pps-concepten. Het kabinet bevestigt dat de focus in het vervolgp programma moet liggen op:

- Marktverdieping in de rail-, wegen- en nutssector, voortbouwend op de daar reeds opgedane ervaring;
- Marktontwikkeling in de overheidsgebouwen- en scholenbouwsector;
- Een nieuw initiatief gericht op de totstandkoming van pps bij gebiedsontwikkeling.

Daarnaast zal het kabinet doorgaan met verkenningen in een aantal andere potentieel kansrijke sectoren.

## 5.2. Rail

Het eerste succes op het gebied van Rail is al geboekt in de vorm van de twee contracten voor de HSL-Zuid: het Infraprovider contract, dat internationaal een aantal prijzen heeft gewonnen, en het vervoerscontract. Wat betreft aanleg wordt momenteel onderzocht, via een Public Private Comparator, of de Hanzelijn middels een pps-constructie kan worden uitgevoerd. Eveneens wordt voor de Zuiderzeelijn gedacht aan een pps-constructie. Het politieke besluitvormingstraject rondom dit project is echter nog niet afgerond. Mede gelet op het pps succes van light-rail projecten in het buitenland, zal ook hier nagegaan worden of light-rail projecten middels een grotere betrokkenheid van de private sector uitgevoerd kunnen worden.

Op het gebied van beheer en instandhouding is Railinfrabeheer (RIB) bezig met het ontwikkelen van nieuwe contractvormen die uitgaan van een grotere verantwoordelijkheid bij de private sector. Dergelijke contractvormen zullen in de komende periode geïmplementeerd worden. Ook bij de NSP-stations, onder andere bij het project Amsterdam Zuidas, lijkt pps goede mogelijkheden te bieden om maatschappelijke meerwaarde te creëren. V&W zal zich in dat kader bij de andere betrokken belanghebbenden sterk maken voor het toepassen van pps-constructies.

## 5.3. Wegen

Ten aanzien van pps bij wegen zijn de eerste resultaten geboekt. Hierbij gaat het om de A-59 en Sijtwende. Eind november heeft de provincie Noord-Brabant bekend gemaakt dat zij eenieder heeft geselecteerd voor de pps-constructie die de aanleg en onderhoud van de A-59 gaat realiseren. De provincie meldde toen eveneens dat de totale prijs naar verwachting duidelijk onder de benchmark ligt zoals vastgesteld met een door de provincie ontwikkelde Public Sector Comparator, waarvan de methodiek was goedgekeurd door het Kenniscentrum PPS.

Parallel aan de concrete toepassing van pps bij projecten heeft het Rijk voorwaarden gecreëerd voor verdere verbreding van pps bij wegen. Een voorbeeld hiervan is door tolheffing bij nieuwe wegen mogelijk te maken met als grondslag de Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit.

De nadruk bij de wegensector ligt op het voortzetten van de gecontroleerde verbreding. Hierbij wordt gedacht aan toepassing van pps bij de volgende projecten: N31, Tweede Coentunnel inclusief Westrandweg en Verlengde Westrandweg, A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, A2 Passage Maastricht en A4 Delft Schiedam. Per project worden pps mogelijkheden uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met reeds opgedane ervaringen in concrete projecten. De leerervaringen van projecten (bijv. A-59) worden hiervoor in kaart gebracht. Tevens zal er, om tolheffing bij concrete projecten operationeel te maken, een proef met tolheffing gehouden worden. Hiernaast worden de mogelijkheden van pps door de Commissie Mobiliteitsmarkt A4 nader in kaart gebracht.

## 5.4. Nutssector

Het contract dat op 2 oktober 2002 getekend is voor het afvalwaterzuiveringsproject voor de Haagse regio (AHR-project) heeft duidelijk gemaakt dat door een pps-aanpak behoorlijke besparingen behaald kunnen worden. In vergelijking met de ramingen van het Hoogheemraadschap van Delfland was het private bod ruim € 70 mln. lager ofwel ruim 13%. Tegelijkertijd zijn harde afspraken gemaakt over de investeringen die het private consortium moet plegen en – belangrijker – over de kwaliteit

van de dienstverlening van het private consortium aan de afnemers over de contractduur.

Er is geen reden waarom deze besparingen en kwalitatieve verbeteringen ook niet gerealiseerd kunnen worden bij andere grotere projecten voor afvalwaterzuivering die momenteel en in de nabije toekomst uitgevoerd (zullen) worden. Met het overkoepelende orgaan voor de Nederlandse waterschappen, de Unie van Waterschappen en met Rijkswaterstaat worden momenteel afspraken gemaakt over hoe opdrachtgevers in deze sector beter bewust kunnen worden gemaakt van de mogelijke voordelen die een pps-uitvoering van hun publieke diensten biedt. Rijkswaterstaat is aan het onderzoeken of slibverwerking op een pps-wijze uitgevoerd kan worden.

#### *5.5. Onderwijs en Cultuur*

De onderwijssector ziet zich voor twee belangrijke uitdagingen geplaatst. In de eerste plaats moeten leerkrachten voldoende tijd aan hun kerntaak, het geven van kwalitatief goed onderwijs, kunnen besteden. In de tweede plaats moet fors geïnvesteerd worden in faciliteiten, ofwel omdat er soms sprake is van achterstallig onderhoud, ofwel omdat bestaande onderwijs-huisvesting niet meer voldoet aan de eisen die het hedendaagse onderwijs stelt. Een studie van het ministerie van OCenW en het Kenniscentrum PPS (het rapport: een schoolvoorbeeld voor toepassing van pps) heeft uitgewezen dat pps bij scholenbouw kan leiden tot een kwaliteitsverbetering voor de onderwijshuisvesting zelf. In deze studie is naar voren gekomen dat, door het integraal overdragen van de zorg voor het huisvestings- en facilitymanagement aan private partijen, schoolmanagement en leerkrachten zich effectiever met hun tijd kunnen omgaan door meer te kunnen concentreren op hun kerntaak, waardoor indirect ook een kwaliteitsimpuls voor het onderwijs zelf mogelijk wordt.

Het kabinet wil gemeenten en schoolbesturen ondersteunen bij het opzetten van kwalitatief goede pps-arrangementen en daarmee een continue stroom van projecten op gang te brengen. Hiertoe worden drie werkstromen ingezet. In de eerste plaats worden verantwoordelijke gemeenten en schoolbesturen voor de pilotprojecten scholenbouw actief ondersteund bij het aanbesteden van twee kwalitatief hoogwaardige pps-contracten die aantoonbaar resulteren in meerwaarde. In de tweede plaats zal op basis van de kennis en ervaring uit de pilots, parallel aan het pilotprogramma een «afwegingskader PPS bij scholenbouw» worden ontwikkeld. Het afwegingskader zal het mogelijk maken dat gemeenten en schoolbesturen die moeten investeren in hoogwaardige onderwijs-huisvesting, relatief eenvoudig een pps-traject kunnen inzetten en dat ze tegen beduidend lagere transactiekosten het pps-traject kunnen doorlopen. In de derde plaats zal in de eerste helft van 2003 een roadshow worden opgezet, waarbij op verschillende plaatsen in het land gemeenten en schoolbestuur kennis kunnen nemen van: pps bij scholenbouw, de ervaringen die tot dan toe zijn opgedaan in de pilotprojecten, de kansen die pps biedt en van de wijze waarop zij zelf die ervaringen in de praktijk kunnen brengen. Dit moet resulteren in een brede stroom van vervolgpiloten.

Daarnaast onderzoeken het KC en het ministerie van OCenW in hoeverre de toepassing van pps als middel om publieke doelen te realiseren ook op de beleidsterreinen Cultuur en Media tot meerwaarde leidt. Zijn de onderzoeksresultaten positief, dan zal worden bekeken of het mogelijk is om ook daar op korte termijn met concrete pilots te beginnen.

### *5.6. Overheidsgebouwen*

Actuele ontwikkelingen geven de Rijksgebouwendienst aanleiding actief aan de slag te gaan met pps. Hierbij gaat het om de gemaakte afspraken in het Strategisch Akkoord, de rapportage van de Algemene Rekenkamer over pps en de ontwikkelingen rondom de parlementaire enquête Bouwnijverheid.

Daarom is de afspraak gemaakt om in januari 2003 twee pilot projecten van redelijke omvang te selecteren om pps-ervaring mee op te doen. Deze twee projecten staan gepland om gegund te worden rond 1/1/2005. Bovendien is de Rijksgebouwendienst betrokken bij de mogelijke pps-uitvoering van de renovatie van het ministerie van Financiën waarover volgend jaar juni een besluit zal worden genomen. De Rijksgebouwendienst wil in staat zijn om binnen 3 tot 4 jaar voldoende kennis en ervaring te hebben opgedaan om pps als een volwaardige uitvoeringsmogelijkheid aan overheidsklanten te kunnen aanbieden. Om dat te bereiken zal op korte termijn gestart worden met een pps- implementatie-programma om kennis binnen de dienst te kunnen verspreiden en zullen, afhankelijk van de eerste pilotresultaten, meer pilot-projecten uitgevoerd kunnen worden.

### *5.7. Gebiedsontwikkeling*

Gelet op de beperkte beschikbare ruimte in Nederland en de omvang en complexiteit van veel gebiedsgerichte investeringsvraagstukken, zal een «alleingang» van ministeries en andere overheden steeds minder resultaat opleveren. De verwachting is dat de samenhang tussen infrastructuurle en ruimtelijke ontwikkelingen alleen maar groter wordt. Dit versterkt de noodzaak tot publiek-publieke en publiek-private samenwerking. Bijgevoegd rapport «Het gebied verkend», opgesteld door een interdepartementale Task Force onder onafhankelijk voorzitterschap, bevat een eerste verkenning van de uitdagingen waarmee overheden zich geconfronteerd zien als het gaat om gebieds-ontwikkelingsvraagstukken en een analyse van de verschillende rollen die het Rijk kan kiezen om toegevoegde waarde te bieden bij het totstandbrengen van goede pps-oplossingen voor dit soort vraagstukken.

In de periode tot 1 maart 2003, zal de Task Force Gebiedsontwikkeling een werkgroep instellen welke het plan van aanpak langs de volgende lijnen verder uit zal werken:

- Het selecteren van vijftal pilot projecten waar een actievere rol van het Rijk de meeste toegevoegde waarde te bieden heeft en waar ook pps naar verwachting de meeste toegevoegde waarde biedt;
- In kaart brengen wat de knelpunten in gebiedsgerichte projecten zijn, hiervoor oplossingen aandragen, evenals voorstellen formuleren die leiden tot een meer integrale aanpak en rolopvatting van het Rijk;
- Een concreet plan van aanpak formuleren voor de rijksinzet in de geselecteerde pilot projecten inclusief voorstellen voor de daarvoor benodigde aanpak binnen het Rijk.

In het voorjaar zal het kabinet de Kamer informeren over de resultaten van dit vervolgonderzoek en de aanpak die het kabinet in deze voorstaat.

### *5.8. Overige activiteiten*

In oktober 2002 heeft het Kenniscentrum PPS een onderzoek afgerond naar de mogelijkheden voor toepassing van pps in de Nederlandse zorgsector. De verwachting is dat pps kan resulteren in een hogere kwaliteit van de huisvestings- en facilitaire diensten in de zorg en kan bijdragen aan verhoging van de efficiëntie waarmee deze diensten tot stand komen.



De klinische zorg blijft net zoals nu het geval is in handen van het ziekenhuis. I.s.m. het ministerie van VWS wordt gezien op welke wijze vorm en inhoud kan worden gegeven aan een vervolgtraject.

In diverse buitenlandse landen is positieve ervaring opgedaan met het toepassen van pps in de defensie sector. Potentiële voordelen zijn het benutten van schaalvoordelen en het optimaliseren van de kosten over de gehele levensduur. Daarnaast kunnen onder bepaalde stringente voorwaarden de kosten worden gedrukt door de private partij toe te staan de capaciteit van materiaal beter te benutten door dit ook voor commerciële doelen in te zetten. In samenwerking met het Ministerie van Defensie worden de mogelijkheden voor pps in de defensiesector nader onderzocht.

## **6. Kennisoverdracht en standaardisatie cruciaal**

Het is van cruciaal belang om de bij de eerste pps-projecten opgedane kennis en ervaring zoveel mogelijk vast te leggen, te standaardiseren en breed te verspreiden. Uit de evaluatie van de afgelopen drie jaar pps in Nederland bleek dat standaardisatie van processen en contracten erg belangrijk is om de duur van de aanbesteding te verkorten en de transactiekosten te verlagen. Hierdoor wordt de aantrekkelijkheid voor zowel de publieke als private sector vergroot. Daarom is het noodzakelijk om in 2003 naast de vervolgprogramma's van projecten ook de standaardisatie ter hand te nemen. Dit neemt overigens niet weg dat uiteindelijk elk project maatwerk is en dat recht moet worden gedaan aan specifieke kenmerken van het individuele project. In dit verband wil het Kenniscentrum PPS in 2003 de volgende resultaten te boeken op het terrein van kennisontwikkeling en -verspreiding en standaardisatie van processen en contracten:

- Ontwikkelen en beschikbaar maken van modellen voor concessiecontracten, betalingsmechanismen en checklisten (per sector) met de belangrijkste juridische en financiële aandachtspunten op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in de eerste generatie projecten.
- Aanleggen van een bestand met casussen en deze openbaar maken.
- Organiseren van pps-cursussen t.b.v. projectleiders en beleidsmedewerkers bij het Rijk en andere overheden en het voorzien in een postacademische opleiding pps i.s.m. de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## **7. Verdere communicatie**

De 2e Kamer zal langs twee wegen over de voortgang van de uitvoering van de actieplannen worden geïnformeerd. Ten eerste zal, in overeenstemming met een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, de informatievoorziening over specifieke pps-aspecten een plaats krijgen in de reguliere informatievoorziening over projecten vanuit de verantwoordelijke vakministeries. Daarnaast zal hierover gerapporteerd worden in jaarlijkse voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS. De eerst volgende rapportage zal eind 2003 verschijnen. Bij dit alles zal over een weer inhoudelijke afstemming plaatsvinden tussen de bij pps betrokken vakdepartementen en het Kenniscentrum PPS.

De Minister van Financiën,  
J. F. Hoogervorst

*PPS voor een sprong naar de toekomst*

## **1. Achtergrond**

Het kabinet kent opnieuw prioriteit toe aan het PPS-beleid. In de Miljoenennota geeft het Kabinet PPS een centrale rol bij de gewenste institutionele vernieuwing, niet alleen in de traditionele sectoren, maar ook bij zorg en onderwijs:

*«Een betere kwaliteit van de publieke diensten en een grotere doelmatigheid bij de voortbrenging ervan kunnen ook worden bereikt door de kennis van de overheid te combineren met de inventiviteit en de managementkwaliteit van de private sector. Een goede mogelijkheid voor slimme publiek-private samenwerking (PPS) is private financiering en management van weg- en railinfrastructuur. Het kabinet zal in het najaar met nadere voorstellen komen voor publiek-private samenwerking op de genoemde terreinen.»*

In de railsector zijn reeds ervaringen opgedaan met PPS. Zowel voor de bovenbouw voor de HSL-infrastructuur als het vervoer over de HSL zijn PPS-constructies in de markt gezet. De PPS-constructie voor de HSL-infrastructuur heeft zelfs prijzen gewonnen. En ook de ARK achtte de aanpak voor de HSL, met de nodige kanttekeningen, een positieve ontwikkeling. Het doel is om in de railsector op basis van de HSL-ervaringen de ambities van het kabinet te verwezenlijken. Belangrijkste onderdeel van dit plan van aanpak zijn de (tussentijdse) resultaten die het kabinet wenst neer te zetten om middels PPS wil neerzetten om PPS een sprong te maken in kwaliteit, capaciteit en maatschappelijk rendement van de spoorsector.

## **2. Beschrijving railsector**

Een belangrijke ontwikkeling voor de spoorsector zal zijn het in werking treden van de spoorwegwet en de concessiewet. Deze wetten zijn dit jaar geaccepteerd door de 2e Kamer en liggen thans ter behandeling in 1e Kamer. Kern van deze wetten is dat de Staat concessies uitgeeft voor het beheer van- en het vervoer over het nationale net en regionale overheden voor regionaal spoorvervoer. De beheerder int daarnaast de gebruikersvergoeding van de vervoerders. Zowel de beheerder als NSR zijn private ondernemingen, waarbij 100% van de aandelen in handen zijn van de Staat.

Daarnaast streeft de Minister van V&W de volgende doelstellingen na in de railsector, zoals ook in grote lijnen in de begroting 2003 is aangegeven:

- Verhoging van de betrouwbaarheid van het huidige spoorstelsel (materieel, personeel, infrastructuur, dienstregeling) binnen milieu randvoorwaarden
- verhoging van de capaciteit van het spoor door de bestaande infrastructuur efficiënter te benutten
- pas als dat niet meer lukt: verhogen van capaciteit door nieuwe infrastructuur
- voorspelbaar vervoer (punctualiteit, frequentie, betrouwbaarheid).

Dit alles onder de stringente randvoorwaarden van rust en herstel in de railsector en van een veilig vervoersstelsel

### 3. Bijdrage PPS

Vraag is nu hoe kan PPS bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen. Zonder te vervallen in een algemeen referaat over uitbesteding, zijn vier motieven belangrijk voor de overheid om meer verantwoordelijkheden en taken op de infrastructuur over te dragen aan derden:

- *Profiteren van optimale schaal*  
Veel organisaties hebben naast (of binnen) hun kernactiviteiten een aantal taken die op economisch te kleine schaal plaatsvinden. Een belangrijk motief voor uitbesteding is het vinden van een partij waarbij «sub scale» activiteiten in een groter geheel passen. Zo laat Océ Van der Grinten de ontwikkeling van bepaalde componenten van kopieer-machines over aan grootschaliger partijen. Op de weg heeft de overheid in beginsel in veel activiteiten een aanzienlijke schaal. Toch lijken marktpartijen bij bepaalde onderhoudswerkzaamheden beter in staat om activiteiten te bundelen tot optimale volumina.
- *Benutten van superieure expertise*  
In iedere organisatie zijn er activiteiten waarvoor de specifieke vaardigheden onvoldoende aanwezig zijn. Bekend is het uitbesteden van IT-diensten en netwerkbeheer. Op het gebied van spoorbouw en gebiedsontwikkeling zijn private partijen waarschijnlijk beter dan de overheid in staat om bijvoorbeeld commerciële mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling te herkennen of innovatieve ruimtelijke oplossingen te genereren.
- *Versterken van incentives voor uitvoering*  
Niet altijd zijn voor alle activiteiten de sterkste drijfveren aanwezig *binnen* een onderneming. Dan loont het om die activiteiten over te laten aan partijen die sterkere incentives tot presteren ervaren. Zo bezit transporteur Frans Maas géén vrachtauto's en zijn veel Shell-benzinepompen niet van Shell. Het fysieke transport respectievelijk de benzinedistributie is ondergebracht bij kleinere, zelfstandige ondernemers, die «harder lopen voor hun geld» (in het geval van Frans Maas is er bovendien overcapaciteit in de trucking-sector). Ook in de spoorbouw zijn allerlei private «for profit» partijen gevoeliger voor financiële prikkels dan vergelijkbare overheidspartijen. Hiervan kan men gebruikmaken om bijvoorbeeld projecten sneller of efficiënter te verwezenlijken. In dit verband zijn twee onderliggende motieven te noemen:
  - Risico's leggen bij die partij die ze het beste kan beheersen; dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld in een DBFM contract of een alliantie contract; het resultaat is dat de overall projectkosten hierdoor lager worden.
  - Sturen op functionele eisen zodat er meer vrijheidsgraden zijn voor de private sector om bijv. innovaties toe te passen; het resultaat is dat de overall projectkosten hierdoor lager worden.
- *Waarborgen van noodzakelijke onafhankelijkheid* In wegebouwprojecten kan bij de tracé- en conceptvorming spanning ontstaan tussen de belangen van het Rijk en die van decentrale overheden. In voorkomende gevallen – zoals Sijtwende in Voorburg – is gebleken dat een onafhankelijke conceptontwikkelaar in dat soort situaties soms eenvoudiger alle partijen op één lijn krijgt dan dat voor ieder van de feitelijke participanten zou zijn.

Op basis van de bovenstaande motieven kunnen veel van de verantwoordelijkheden op en rond het spoor aan derden worden overgedragen. Deze gedachtenlijn wordt in voorliggende notitie losgelaten op de problemen in de spoorsector. Dan ontstaat navolgende tabel (zie volgende pagina).

De conclusie is: er zijn veel mogelijkheden voor PPS om een bijdrage te leveren aan de met het spoor te bereiken maatschappelijke doelstellingen. Om dit te bewerkstelligen worden later in deze notitie concrete PPS-ambities geformuleerd.

Activiteit	Belangrijkste problemen	Ervaring met- en mogelijke bijdrage van PPS
Nieuwbouw traditioneel	Noodzaak te komen tot kostenreductie	toegepast bij HSL-Zuid en in voorbereiding voor Zuiderzeelijn; voor Hanzelijn wordt PPC opgesteld; PPS kan uiteindelijk leiden tot lagere kosten
Nieuwbouw light rail	Noodzaak te komen tot kostenreductie	nog niet toegepast, maar geleet op ervaringen in het buitenland zou PPS hier een rol kunnen spelen; PPS kan uiteindelijk leiden tot lagere kosten
Nieuwbouw stations- en gebieds-ontwikkeling	Noodzaak te komen tot kostenreductie	in kader van HSL-Zuid en HSL-Oost worden diverse stations ge-upgrade; waardestijging locaties nabij HSL stations komt slechts ten dele ten goede aan de Staat; voor Zuiderzeelijn wordt gebiedsontwikkeling meegenomen in de scope van het project; voor overige projecten: onbekend; er lijkt op potentieel te zijn om ook de waardestijging op middelgrote stations te gebruiken voor stationsaanpassing. PPS kan uiteindelijk leiden tot lagere kosten
Beheer en instandhouding	Lage betrouwbaarheid infrastructuur (veel storingen) Geluidshinder Beperkt budget voor beheer en instandhouding	RIB werkt met Output Proces Contracten waarbij meer risico bij aannemers komt te liggen; in de toekomst alliantiecontracten; daarbij wordt gekeken naar het overhevelen van taken van Prorail naar de aannemerij PPS kan door het creëren van prikkels partijen stimuleren om de betrouwbaarheid van het systeem te verhogen Het aanpakken van geluidshinder via PPS, separaat van andere problemen in de sector, lijkt niet praktisch; het is een geïsoleerd onderwerp en beperkt in scope; het is echter goed mogelijk om dit te combineren met een PPS op het gebied van capaciteitsuitbreiding. PPS kan uiteindelijk leiden tot lagere kosten
Verkeersleiding	Inefficiëntie door scheiding vervoer en infrastructuur	rol PPS lijkt beperkt als gevolg van beperkte schaalgrootte en specifieke karakter van de werkzaamheden
Capaciteitsmanagement	–	rol PPS lijkt beperkt als gevolg van beperkte schaalgrootte en specifieke karakter van de werkzaamheden
Personenvervoer	Lage betrouwbaarheid materieel (veel storingen) Geluidshinder	concessie hoofdlijn aan NS gegeven en voor HSL aan HSA; diverse regionale lijnen worden openbaar aanbesteed; geen verdere rol voor PPS te voorzien wel dienen de vervoerders middels de juiste concessievoorwaarden een sterk incentive te hebben om deze problemen tot een oplossing te brengen.
Goederenvervoer	Lage betrouwbaarheid materieel (veel storingen) Geluidshinder	is reeds sprake van een open markt met diverse spelers; geen verdere rol voor PPS te voorzien

#### 4. PPS potenties bij het spoor

##### 4.1. Kansrijke projecten

De sectoren waar PPS op Rijksniveau een mogelijk belangrijke bijdrage lijkt te kunnen leveren zijn in onderstaande tabel aangegeven:

Activiteit	Voorbeeld	Initiator
Nieuwbouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zuiderzeelijn</li> <li>Hanzelijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V&amp;W</li> <li>V&amp;W/Prorail</li> </ul>
Light rail	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gouda–Alphen aan de Rijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V&amp;W/Provincie</li> </ul>
Gebieds- en stations-ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>NSP projecten</li> <li>Zuiderzeelijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>VROM/V&amp;W</li> <li>V&amp;W</li> </ul>
Beheer en instandhouding	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clustering onderhoud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prorail</li> </ul>

Gezien de omvang lijken met name de Zuiderzeelijn en de Hanzelijn in aanmerking te komen voor een PPS benadering.

Voor wat betreft de Zuiderzeelijn kan het volgende worden opgemerkt: het politieke besluitvormingsproces rondom dit project is nog niet afgerond. Pas als dit is afgerond, wordt er een samenwerkingsovereenkomst tussen rijk en regio is gesloten. Daarna start het formele proces met marktpartijen (prekwalificatie, prijsvraag).

Light rail projecten (metrolijnen, tramlijnen en vervoer waarbij deels gebruik wordt gemaakt van het spoor voor heavy rail) zijn in Nederland nog niet middels een PPS uitgevoerd. Ervaringen in het buitenland (bijvoorbeeld de UK en de USA) laten zien dat PPS goed toepasbaar is voor light rail projecten. Railned heeft recentelijk ook aangegeven dat PPS een interessante optie is voor de implementatie van dergelijke projecten. Daarbij is het van belang te onderkennen dat een light rail project niet alleen een vervoersproject is. Veelal wordt light rail gecombineerd met ontwikkeling of renovatie van een stadsdeel. In dergelijke gevallen kan PPS een succes worden mits tijdig op de juiste wijze ingestoken, zie bijvoorbeeld het Docklands Light Rail project in Londen.

Op een aantal pilot projecten na, zullen de light rail projecten in principe door provincies en gemeenten uitgevoerd moeten worden. Ook Randstad-rail is als light rail project aan te merken. Hierbij is PPS wel onderzocht, maar stuitte men op het probleem dat de meeste gronden niet in eigendom van de overheid zijn. Zuid-Limburg light rail zit ook in de pipeline. De beslissing of hier PPS toegepast wordt ligt bij de provincie.

Gebiedsontwikkeling lijkt in combinatie met nieuwbouw projecten een interessante optie voor PPS. De waardevermeerdering van grond die optreedt indien een nieuwe stationslocatie wordt gepland of een bestaande stationslocatie wordt geüpgrade, kan gebruikt worden om een deel van de spoorbouw te financieren. Aandachtspunten hierbij zijn de rol van NS Stations/NS Vastgoed (vaak eigenaar van bestaande stations en gronden in de nabijheid van stations) en de rol van VROM in haar rol van coördinator van ruimtelijke ordening. Het algemene beeld lijkt te zijn dat er bij gebiedsontwikkeling zoveel belanghebbenden zijn (vervoerder, beheerder, V&W, VROM, gemeenten, etc.) dat een PPS aanpak moeilijk van de grond komt. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de gronden veelal niet in bezit zijn van de overheid en het dus moeilijk is om de eventuele waardevermeerdering te gelde te maken. Ook in het buitenland zijn de ervaringen wisselend. Aannemers hebben weinig interesse in gebiedsontwikkeling en zullen zich veelal alleen willen committeren met een projectontwikkelaar.

Evenals in het buitenland is er wat betreft PPS voor Beheer en Instandhouding (B&I) weinig ervaring in Nederland. B&I wordt in veel landen door het staats spoorbedrijf zelf gedaan. Prorail doet momenteel ervaring op met output procescontracten, waarbij langer lopende onderhoudscontracten worden gesloten waarbij gestuurd wordt op output. De ervaringen met deze contracten zijn niet onverdeeld positief. Daarom gaat Prorail nu over op alliantiecontracten waarbij de aannemers op output aangestuurd zullen worden. De beperkte ervaring met PPS contracten in de B&I hoek, betekent niet dat B&I zich niet leent voor PPS constructie. In de USA bijvoorbeeld is ervaring opgedaan met grootschalige onderhoudscontracten van spoorwegen in PPS verband. In Nederland is het zeer wel mogelijk om doelstellingen als capaciteitsvergroting en verhoging voorspelbaarheid (betrouwbaarheid) in B&I projecten mee te geven. Mits de projecten voldoende omvang hebben (een minimum van € 100 miljoen wordt vaak genoemd), kan PPS hier een bijdrage leveren.

Voldoende omvang van projecten kan bereikt worden door activiteiten te clusteren, bijvoorbeeld per regio.

Wat betreft de andere sectoren (personenvervoer, goederenvervoer, verkeersleiding en capaciteitsmanagement) is de conclusie dat hier weinig nieuwe PPS mogelijkheden zijn. Wel zijn er wellicht nevenactiviteiten die in PPS verband uitgevoerd kunnen worden, zoals het uitnutten van overcapaciteit van electriciteitslijnen.

#### *4.2. Organisatie uitvoering*

Om PPS in de railsector te stimuleren is voor de nieuwbouw, light rail en beheer en instandhouding een actieve bijdrage van Prorail noodzakelijk. Prorail is momenteel bezig alternatieve aanbestedingsstrategieën te ontwikkelen die gericht zijn op het realiseren van een bepaalde output en die meer risico's bij de private sector beogen te leggen. De bij nieuwbouw en B&I betrokken aannemers kunnen wellicht een bijdrage leveren bij het initiëren van PPS in de spoorsector.

Voor de andere sector waar PPS interessant is, gebiedsontwikkeling en stations, is het van belang dat de verschillende belangen worden samengebracht en er vanuit een algemeen belang PPS constructies worden opgezet. V&W en VROM zullen hierbij het voortouw moeten nemen.

#### *4.3. Ten slotte*

Het is belangrijk te realiseren dat niet ieder van de mogelijk bij een PPS betrokken partijen noodzakelijkerwijs voordelen ziet aan PPS constructies. Grotere betrokkenheid van de private sector wordt door sommige partijen als bedreigend gezien, en met verschillende argumenten:

- de private sector streeft niet het publieke belang na, dat inherent is aan de functie van het spoor; grotere private betrokkenheid is dan niet in het belang van de samenleving
- de private sector is duurder dan de publieke sector omdat ze winst maakt en hogere rente moet betalen
- een grotere betrokkenheid van de private sector leidt uiteindelijk tot minder werk voor de manager van het project en/of de beheerder en dus tot minder personeel.

De eerste 2 argumenten berusten op misverstanden. Pas als deze misverstanden uit de weg zijn geruimd, zal een manager/beheerder genegen zijn PPS toe te passen. Het derde argument is een valide argument. PPS: een grotere betrokkenheid van de private sector, zal uiteindelijk leiden tot minder (semi-) ambtenaren. Dat komt deels omdat fysiek een aantal taken overgenomen zal worden door de private sector, deels omdat het aannemelijk is dat de private sector bepaalde werkzaamheden efficiënter kan doen dan de (semi-) publieke sector. Het is niet te verwachten dat deze (semi-) overheids instanties zelf PPS projecten zullen initiëren zolang deze het bestaan van deze (semi-) overheidsinstantie bedreigen. Er is een actieve strategie ten aanzien van deze instanties nodig om PPS van de grond te krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door in de concessie met de spoorbeheerders prikkels in te bouwen.

### 1. Aanleiding

- Nederland heeft vier jaar geleden bij de introductie van PPS in Nederland gekozen voor een proces van gecontroleerde verbreding van PPS: concrete toepassing van PPS bij een aantal geselecteerde projecten. Redenen hiervoor: ervaringen opdoen bij publieke en private partijen om überhaupt eerst een markt voor PPS te kunnen genereren.
- VenW heeft sindsdien eerste resultaten en ervaringen geboekt met PPS over de verschillende sectoren van VenW. Bij railwegen en wegen gaat het daarbij onder meer om: HSL Zuid infraprovider, HSL Zuid vervoer, Sijtwende, A59. Parallel aan de concrete toepassing van PPS bij projecten heeft het rijk de basis gelegd voor verdere verbreding van PPS, bijv. door tolheffing bij nieuwe wegen mogelijk te maken met als grondslag de Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM).
- Het proces van gecontroleerde verbreding van PPS in Nederland is nog niet afgesloten en moet worden voortgezet. Onderliggend actieplan geeft een overzicht over de toekomstige acties van VenW op het gebied van PPS bij wegen.

### 2. Acties

- Verkeer en Waterstaat gaat door met Publiek – Private Samenwerking. Met PPS kan veel worden bereikt, voor het intern opereren van Verkeer en Waterstaat (beter zicht op risico's, life – cycle kosten van infrastructuur) als ook voor de maatschappij door het samen met andere partijen realiseren van betere oplossingen voor problemen.
- Nadruk van Verkeer en Waterstaat ligt op het voortzetten van de gecontroleerde verbreding van PPS in Nederland: Ambitie is de toepassing van Publiek Private Samenwerking bij de projecten: N31, Tweede Coentunnel inclusief Westrandweg en Verlengde Westrandweg, A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, A2 Passage Maastricht, A4 Delft Schiedam
- Per project worden de publiek private samenwerkingsmogelijkheden uitgewerkt. Daarbij wordt rekening gehouden met de reeds opgedane ervaringen bij de concrete projecten, zoals ten dele verwoord in de Voortgangsrapportage van het Kenniscentrum PPS van mei 2002 als ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer.
- Parallel daaraan worden de leerervaringen van de A59 in kaart gebracht.
- Operationeel maken van tolheffing bij concrete projecten en voorbereiding van een proef met tolheffing.
- Daarnaast worden de mogelijkheden van publiek (rijk en regio) private samenwerking op onder meer het terrein van verkeersmanagement door de Commissie Mobiliteitsmarkt A4 onder voorzitterschap van de heer Luteijn nader in kaart gebracht.

### 3. Toelichting

#### 3.1. Inventarisatie eerste ervaringen waarmee rekening wordt gehouden bij concrete projecten

##### a) Eerste PPS ervaringen

- PPS is niet hetzelfde als «gratis geld». Belangen van publieke en private partijen liggen niet automatisch in elkaars verlengde. Voor het rijk staat de burger centraal en is PPS een middel om meerwaarde voor burgers te realiseren, bijvoorbeeld door projecten met dezelfde kwaliteit goedkoper te realiseren, of tegen dezelfde kosten projecten met een betere kwaliteit te realiseren. Daartoe kan ook worden gere-

kend realisatie van extra kwaliteit (vlottere doorstroming) tegen extra betaling van de gebruiker (tol). Voor private partijen is PPS een middel om winsten te maken. De essentie van PPS ligt in elkaars verlengde brengen van de belangen, en niet samenwerken om het samenwerken waarbij de rekening over links of rechts bij het rijk wordt gelegd.

- PPS is maatwerk per project.
- Nut en noodzaak van een project dienen politiek niet meer ter discussie te staan. Uitvoerings PPS bij projecten (zoals aanbesteding van ontwerp, aanleg, onderhoud en financiering) is in eerste instantie pas na standpuntbepaling binnen het MIT-spelregelkader relevant.
- Inschakeling van private partijen bij een project voor tracébesluit stimuleert creatieve oplossingen (Publiek – Private Samenwerking in de vorm van concept – ontwikkeling).
- Projecten sturen op het resultaat middels een functioneel Programma van Eisen. Kern daarvan is dat de uitvoerder de vrijheid heeft voor zijn eigen aanpak en tegelijkertijd gebonden is aan het eindresultaat. Om private partijen te binden aan het eindresultaat is een onderhoudscomponent in beginsel integraal element in de PPS constructies bij de projecten.
- Betalingsmechanisme bij PPS concessie projecten dienen nog verder te worden uitgewerkt. Private partijen waarderen de onzekerheden in een betalingsregime waarin zij de investeringskosten volledig moeten voorfinancieren en pas betaald worden als de weg beschikbaar komt (nog) erg conservatief. Bekeken wordt in hoeverre deze onzekerheid hanteerbaar kan worden gemaakt.

### 3.2. Acties bij projecten

- Aanbesteding N31
- Bijdrage aan opzet van PPS plannen bij de projecten A4 Delft Schiedam en A2 Passage Maastricht (samen met regionale partners).
- De investerings- en onderhoudskosten met marges in kaart brengen van de mogelijke oplossingen bij de projecten.
- Bij A2 Passage Maastricht en A4 Delft Schiedam de mogelijkheden in kaart brengen van eerdere private betrokkenheid in het proces als concept-ontwikkelaar. Rol van de private partijen is daarbij te komen met creatieve maar realistische voorstellen voor onder meer de ligging van de weg, de vorm (maaiveldhoogte, verdiept etc) en de inpassing van de belendende gebiedsontwikkeling. Deze rol staat los van het recht op bouwen. Te denken valt daarbij onder andere aan inschakeling van een technisch adviseur (met een beloningsstructuur «fee for service»), of betrokkenheid van private partijen middels een prijsvraag georganiseerd door belanghebbende overheden.
- Over de rijksbijdragen bij de projecten Tweede Coentunnel, A4 Delft Schiedam, A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, zijn afspraken met de regionale vertegenwoordigers gemaakt, onder andere vastgelegd in de BOR convenanten. Om een mogelijk resterend financieel gat te kunnen dichten heeft het rijk tolheffing voor deze projecten mogelijk gemaakt. Bij deze projecten zal de financieringscapaciteit door tolheffing in kaart worden gebracht, als ook andere creatieve financieringsmogelijkheden.
- Opstellen van een functioneel Programma van Eisen bij de projecten.
- Organisatievormen voor de mogelijke exploitatie van de projecten in kaart brengen met duidelijke verantwoordelijkheidsverdelingen tussen rijk, regionale overheden en private partijen.

### 3.3. Tijdsschema

- Intentieovereenkomst tussen rijk en regionale partners A2 Passage Maastricht eind 2002.



- Tracébesluit (dit is inclusief de financiering) A2 Passage Maastricht, 2006
- Besluit PPS organisatievorm bij A2 Passage Maastricht, 2003/2004.
- Opstarten tracé MER procedure A4 Delft Schiedam, eind 2002 (bezien wordt in hoeverre tracé MER procedure vanaf standpunt zal worden ingezet of vanaf startnotitie);
- Besluit PPS organisatievorm (onder meer m.b.t. exploitatie tolheffing), 2003/2004.
- Doel realisatie A4 Delft Schiedam voor 2010.
- De aanbestedingsprocedure voor de N31 is in maart 2002 gestart. Er zijn middels 4 gegadigden geselecteerd. De procedure bevindt zich momenteel in de zogenaamde overlegfase. Afsluiting van deze fase begin 2003
- Daarna kunnen bij de N31 de gegadigden een bieding uitbrengen. Op basis van deze biedingen (en de Public Sector Comparator) zal bepaald worden of de PPS-procedure inderdaad aantrekkelijk genoeg is om met 2 gegadigden verder te onderhandelen. Bij een positief besluit zullen de gegadigden nog voor de zomer 2003 hun zogenaamde «best and final offer» uitbrengen, waarna de gunning kan plaatsvinden.

## 1. Inleiding

Het Kenniscentrum PPS heeft de mogelijkheden van een pps-aanpak in de nutssector onderzocht. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen lange termijn kapitaal investeringen voor de levering van nutsdiensten van publiekrechtelijke lichamen en die van privaatrechtelijke lichamen in publieke handen. Een belangrijk verschil tussen deze twee vormen is dat bij publiekrechtelijke lichamen de politiek uiteindelijk verantwoordelijk is terwijl dit bij privaatrechtelijke lichamen niet zo hoeft te zijn.

Privaatrechtelijke lichamen die nutsdiensten leveren zoals energie, gas, afvalverzameling en verbranding, telecom en vervoer betrekken al private partijen bij het beheer en management van hun diensten en gebruiken ook al private financiering bij hun investeringen. Er kan bij deze groep dus geen sprake zijn van uitvoering van investeringen via de publieke overheid nodig voor een pps. Conclusie is dan ook dat dit plan van aanpak zich niet richt op deze privaatrechtelijke lichamen.

Bij publiekrechtelijke lichamen ligt dit anders; ze vervullen taken die of altijd al door de overheid geleverd werden of werden door wetgeving gehinderd in de mogelijkheid om private partijen te betrekken bij financiering en/of exploitatie. Bovendien is het onderzoek gericht op diensten waar internationaal pps-ervaring bestaat waardoor meerwaarde mogelijkheden al vaak getoetst zijn.

Het onderzoek bestond uit interviews met Nederlandse en buitenlandse specialisten uit de nutssector, afkomstig van beroepsverenigingen, banken en nutsbedrijven. Ook is veel gebruik gemaakt van kennis die is opgedaan bij de twee nutssector pps-projecten; het Haagse Regio Afvalwaterzuivering project (AHR) en het slibverwerking Koegorspolder project. Anders dan de andere plannen van aanpak van de andere clusters zijn de dominante partijen in het onderzochte deel van de nutssector geen rijkspartijen, maar de min of meer autonome waterschappen. Naast de niet-rijkspartijen zijn er ook twee grote rijkspartijen met investeringen in nutsdiensten. Dit zijn Rijkswaterstaat (RWS) en het Directoraat Generaal Water (DGW), beide onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

## 2. Uitkomsten onderzoek

Het onderzoek heeft zich toegespitst op twee soorten diensten waar internationale pps-ervaring bestaat en grote lange termijn investeringen in een publiekrechtelijke omgeving plaatsvinden:

1. Afvalwaterzuiveringsprojecten
2. Slibverwerkingsprojecten

### *Ad. 1. Afvalwaterzuiveringsprojecten*

Er zijn in Nederland 27 waterschappen die bij elkaar 400 afvalzuiveringsinstallaties in beheer hebben. Met een gemiddelde afschrijvingstermijn van 30 jaar betekent dit dat er jaarlijks gemiddeld meer dan 10 installaties gebouwd of aangepast moeten worden. De waterschappen besteden jaarlijks € 700 mln. aan lange termijn investeringen en € 500 mln. aan onderhoud en beheer. Anders dan in de landen om ons heen voldoen de Nederlandse waterschappen aan de Europese normen voor zuivering, sterker: de Nederlandse normen zijn meestal zwaarder. Dit betekent dat

Nederland geen enorme extra investeringsbehoefte kent zoals die in het Verenigd Koninkrijk en in andere landen op dit gebied speelt.

De nadruk ligt bij het Nederlands waterzuiveringssysteem op schaalvergroting door fusering van waterschappen en op efficiency vergroting door een betere samenwerking met gemeenten die hun rioleringswater ook op het systeem lozen. Dit betekent dat de twee grote (met een unit capaciteit van beide meer dan 1 miljoen gebruikers) waterzuiveringsinstallaties waarvan er één momenteel in Amsterdam gebouwd wordt en één in Den Haag aanbesteed wordt, uitzonderingen zijn. Onduidelijk is hoeveel kleinere installaties waar een pps-aanpak ook mogelijk zou zijn, binnen twee jaar aanbesteed zullen worden. Gezien de bovenstaande berekening van de gemiddeld per jaar te bouwen of aan te passen installaties is het niet onwaarschijnlijk dat er goede mogelijkheden zijn. Bovendien kunnen kleine projecten gebundeld worden tot een grotere investering die zich voor een pps-aanpak leent.

Of een pps-aanpak daadwerkelijk gevolgd zal worden bij dit soort investeringen is vooral afhankelijk van de bekendheid met deze aanpak in de sector. Deze bekendheid is nu beperkt en als gevolg de koudwatervrees hoog. Het plan is deze bekendheid te vergroten via presentaties bij afzonderlijke waterschappen en directies als via overkoepelde organisaties in deze sector, zoals de Unie van Waterschappen.

#### *Knelpunten afvalwaterzuivering:*

Ondanks het AHR-project is pps nu nog onbekend in de sector en zo werd uit het onderzoek duidelijk: deze onbekendheid leidt tot koudwatervrees. Bovendien profiteren veel waterschappen van de fiscale voordelen die ze hebben als publiek rechtelijk lichaam terwijl via constructies de nadelen beperkt blijven. Zo zijn waterschappen niet BTW-plichtig en vallen niet in het BTW-compensatiefonds. Deze fiscale constructies kunnen tot een oneerlijke vergelijking tussen de publieke en pps-uitvoering leiden die belemmerend werkt bij de interesse van de waterschappen in pps.

#### *Ad 2. Slibverwerkingsprojecten*

Het beleid van de overheid ten aanzien van slibverwerking (beschreven in de 4e Nota waterhuishouding) is erop gericht om de waterbodempromblematiek op milieuhygiënische en duurzame wijze op te lossen tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten. Dit probleem moet deels opgelost worden door de vervuilde bodems op te schonen. Baggerspecie is de grootste afvalstroom van Nederland. De verwijderde baggerspecie is merendeel verontreinigd en wordt voornamelijk gestort in depots (stortplaatsen).

Uit het advies «Worden we baggeren de baas?,» blijkt dat Nederland een grote baggerachterstand heeft. Gevolg: dichtslibben van rivieren en kanalen en gevolgen voor het milieu en de waterhuishouding. Door de verontreinigde waterbodems kunnen ook gezondheidsrisico's ontstaan doordat het grondwater vervuild raakt. De achterstand bedraagt momenteel naar schatting ruim 400 miljoen m<sup>3</sup> slib in 25 jaar, waarvan bijna een kwart zwaar verontreinigd is. Voor het wegwerken van de achterstanden zou een verdubbeling van de budgetten nodig zijn. Deze investeerders zijn de rijkspartijen RWS en DGW en de verschillende waterschappen en provincies.

Tengevolge van onder meer een toenemende maatschappelijke weerstand tegen de aanleg van depots is er een tekort aan bestemmingen voor

baggerspecie ontstaan. Verwerken van baggerspecie tot bouwstof wordt als mogelijk interessant alternatief beschouwd voor het storten in depots.

Rijkswaterstaat onderzoekt de mogelijkheden van pps bij slibverwerking. Begin volgend jaar zal gestart worden met een landelijke verwerkingsproef. Dit kan het project Koegorspolder zijn, of een nog nader te specificeren project.

### **3. Conclusie**

Anders dan de overige plannen van aanpak is het erg moeilijk gebleken om op dit moment concrete afspraken te maken. Dit heeft vooral te maken met de onbekendheid van pps bij de geselecteerde nutssectoren en de onduidelijkheid over toekomstige investeringen. Bovendien ligt een groot deel van de pps-mogelijkheden bij niet-rijkspartijen. Deze functioneren autonoom van het Rijk en hebben een grotere graad van vrijheid ten aanzien van de keuze van uitvoering van investeringen. Dit geldt voor zowel de pps-mogelijkheden bij afvalwaterzuivering als bij slibverwerking. Er zijn dus in deze fase geen pilotprojecten geselecteerd.

Voor de afvalwaterzuivering staat daar tegenover dat na het sluiten van de AHR-preferred tenderer overeenkomst in september dit jaar pps-uitvoering bij toekomstige investeringen met extra interesse wordt gevolgd. Naar verwachting vermindert dit de koudwatervrees in deze sector.

Daarnaast zijn er nu al presentaties over pps gehouden voor verschillende waterschappen en zijn afspraken gemaakt met de Unie van Waterschappen, de projectorganisatie van het AHR-project en het private Delffluent consortium om meer presentaties voor de waterschappen te houden om zo bekendheid voor pps te kweken. Een volgende fase zal dan zijn om met de afzonderlijk waterschappen in gesprek te komen om geselecteerde projecten via de pps-aanpak uit te voeren. Hier zijn door de Unie van Waterschappen en het Kenniscentrum PPS al eerste stappen gezet.

Als de landelijke verwerkingsproef leidt tot een succesvolle pps-aanbesteding, zal ook met de waterschappen en mogelijk met andere lokale overheden, over pps-uitvoering van investeringen in de slibverwerking gesproken worden. Dit vereist geen fundamenteel andere aanpak dan bij afvalwaterzuivering maar geeft de organisaties nog meer informatie die nodig is om de huidige terughoudendheid bij deze uitvoeringsvorm te veranderen.

In dezelfde periode zal ook met de rijkspartijen RWS en DGW de eerste uitkomsten van pps bij slibverwerking besproken worden. Op basis van deze informatie kunnen deze partijen de mogelijkheden voor volgende projecten met een pps-aanpak analyseren. Dit is ook een vereiste om daarna tot pilotprojecten te komen.

## 1. Aanleiding en terugblik

In de Rijksbegroting 2003 (Miljoenennota, pagina 32 en IX B, pagina 18) is aangekondigd dat het kabinet dit najaar komt met concrete actieplannen voor de verdere stimulering en toepassing van PPS onder andere ten aanzien van scholenbouw.

PPS-activiteiten bij OCenW (terugblik)

- Verkenning PPS op het OCenW- terrein door OCenW en KC-PPS (1999–2001)
- Opzet PPS- pilots in scholenbouw door KC-PPS (2001)
- Bijeenkomst PPS en OCenW (23 oktober 2001 bij OCenW)
- Werkbezoek PPS- scholenbouw te Glasgow (13 & 14 februari 2002)
- Discussie over rol en verantwoordelijkheid overheid bij PPS (10 juni 2002 bij OCenW)
- Ondertekening Procesconvenant voor twee PPS- pilots VO- scholen (11 juli 2002)

## 2. Doelstelling en toekomstige activiteiten

### 2.1. Doelstelling

*De meerwaarde van PPS als middel om publieke doelen te realiseren nader te bestuderen door het PPS in een brede context binnen de OCenW-terreinen te plaatsen.*

Het gebruik van de aanwezige kennis op het gebied van PPS bij het Kenniscentrum-PPS en de departementen moet zoveel mogelijk worden benut door middel van:

1. Betere uitwisseling van kennis en ervaring tussen OCenW en KC, met duidelijke afspraken over wederzijdse rol en taak.
2. Intensivering samenwerking tussen OCW en andere departementen, m.n. uitwisseling van informatie en ervaringen met een regierol voor KC-PPS.

### 2.2. Toekomstige activiteiten

1. PPS in Scholenbouw:
  - Uitvoering twee PPS- pilots VO- scholenbouw
  - Toolbox PPS- scholenbouw
    - Afwegingskader
    - Standaarden
    - Programmafinanciering
  - Vervolgprogramma PPS- scholenbouw
2. PPS in Cultuur en Media

## 3. Plan van Aanpak

### 3.1. Optimale Samenwerking met het Kenniscentrum PPS (KC PPS)

Gelet op de ervaringen van OCW met het KC PPS in het afgelopen jaar, denkt OCenW dat een optimale samenwerking met KC- PPS bereikt kan worden indien er sprake is van:

- wederzijdse uitwisseling van *kennis en expertise: duidelijk, volledig en zo objectief mogelijk*
- wederzijds *respect* voor elkaars mening

- *duidelijke afspraken* over taakverdeling en rolverdeling en bijbehorende communicatie.
- informeren en enthousiasmeren over, committeren aan en operationaliseren van strategische doelstellingen PPS op beleidsterrein OCW.

### 3.2 Intensieve Samenwerking (informatie uitwisseling) met overige departementen

Andere departementen (zoals V&W, LNV) hebben reeds veel ervaringen opgedaan met de opzet en uitvoering van PPSprojecten. Een gesprek met V&W in juni jl. was erg nuttig en leerzaam. Het is zeer nuttig om de leereffecten in PPS van de overige departementen te gebruiken in onze PPS-aanpak. KC PPS kan in deze informatie uitwisseling een regierol vervullen.

### 3.3 Uitvoering twee PPS- pilots VO- scholenbouw

Als vervolg van de ondertekening van het procesconvenant voor de twee pilots VO- scholenbouw (Rijnlands Lyceum te Wassenaar en SCO- Lucas te Den Haag) zullen de volgende activiteiten moeten plaatsvinden (zie ook procesconvenant van 11 juli 2002).

Actie	Trekker	Contactpersoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
Uitwerking partnership-regeling	OCW	VO	KC, SCO, RLW, gemeente Wassenaar	Medio 2003
Bestuursconvenant tussen gemeenten en scholen	KC	VO	SCO, RLW, gemeente Den Haag en gem. Wassenaar	Ultimo 2002
Beheren en uitvoeren pps-faciliteit	OCW	PO	KC	n.v.t.
Zoeken naar oplossingen bij (eventuele) knelpunten bij de toepassing en/of wijziging van WVO	OCW	VO	KC, SCO, RLW, gemeente Den Haag, gemeente Wassenaar	n.v.t.
Leereffecten PPS- pilots	OCW/KC	DSO	SCO, RLW, gemeente Den Haag en gem. Wassenaar	n.v.t.

### 3.4. Ontwikkelen Toolbox PPS-scholenbouw

De twee pilotprojecten uit het pilotprogramma hebben aanspraak kunnen maken op een bijdrage uit de PPS- faciliteit. Deze bijdrage geldt als een tegemoetkoming voor de pps-specifieke *meerkosten* (transactiekosten) van het inzetten van een pps-traject. In de toekomst zal van een dergelijke PPS-faciliteit geen sprake zijn. Om dat gemis op te vangen zal parallel aan het pilotprogramma een «Toolbox PPS-scholenbouw» worden ontwikkeld. Met de instrumenten uit de toolbox zullen volgprojecten in staat zijn om met beduidend lagere transactiekosten het PPS- traject te doorlopen.

#### 3.4.1. Ontwikkeling afwegingskader PPS- scholenbouw

Het gaat hier om een klein onderzoek voor het ontwikkelen van een *praktische typologie* van de verschillende vormen van PPS in de scholenbouw, inclusief een *advies over de rol van de rijksoverheid* daarbij. Opgemerkt wordt dat het hier niet gaat om een totaaloverzicht van de stand van zaken PPS en scholenbouw in Nederland, maar een *praktisch overzicht*.

*Beoogd onderzoeksresultaten zijn:*

- Aandacht voor *verschillende vormen van PPS*, inclusief DBFM,
- Aandacht voor positieve en negatieve aspecten

- Analyse van de rollen die de (rijks)overheid kan spelen en een advies daarover

Actie	Trekker	Contact-persoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
Definiëren onderzoeks- voorstel	OCW/KC	DSO	VNG	Najaar 2002
Aanbesteden	OCW/KC	DSO	3 onderzoekbureaus	Eind 2003
Start onderzoek	OCW/KC	DSO	Onderzoeker	Begin 2003
Afwegingskader	OCW/KC	DSO	Onderzoeker	Voorjaar 2003

### 3.4.2. Ontwikkelen standaarden PPS-scholenbouw

Het betreft hier een praktische hulp of standaarden voor scholen en gemeenten die voornemens zijn een proces via PPS vorm te geven: Het spreekt voor zich dat de standaarden op projectniveau, obv project-specifieke kenmerken, om maatwerk vragen.

Actie	Trekker	Contact-persoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
Ontwikkelen standaard aanbestedingsstrategie	KC	VO	Adviseurs pilottraject	Ultimo 2002
Ontwikkelen standaard- contract	KC	VO	Adviseurs pilottraject	Ultimo 2003
Ontwikkelen standaard betalingsmechanisme	KC	VO	Adviseurs pilottraject	Ultimo 2003

### 3.4.3. Onderzoeken mogelijkheden programmafinanciering

De pilotprojecten zijn qua omvang relatief klein. De transactiekosten, waaronder de kosten voor financiering, zullen daarom ook voor private partijen relatief hoog zijn. Dat de markt toch interesse toont komt voort uit het vertrouwen dat men heeft in het feit dat met de toepassing van pps bij scholenbouw een geheel nieuwe sector wordt aangeboord, met zicht op een stroom van volgprojecten. Voor wat betreft de financieringskosten is het zaak om met de EIB en andere banken de mogelijkheden voor zogenaamde programmafinanciering te onderzoeken. Dit betekent dat er een soort van standaardkrediet voor PPS-scholenbouw komt. Mits wordt voldaan aan de voorwaarden van het standaardkrediet, kunnen volgprojecten daar terecht voor de financiering. De financieringskosten zullen daardoor in de toekomst lager kunnen zijn.

Actie	Trekker	Contact-persoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
Onderzoeken mogelijkhe- den programma- financiering	KC	VO	Banken	Medio 2003

### 3.5. Vervolgprogramma PPS- scholenbouw

Het gaat hier om het zekerstellen van een toekomstige stroom projecten die als vanzelf de markt vinden bij het inzetten van een PPS- traject. Naast het in kaart brengen van de markt (stakeholder analyse) en het opbouwen van een netwerk binnen PPS- kader is het denkbaar om pilots te starten voor de *brede school*. Er zijn nu al circa 450 brede scholen in het Primair Onderwijs gebouwd in de afgelopen jaren, met weinig bemoeienis van

OCW. Op dit moment is men bezig met een onderzoek naar de verschijningsvormen van de brede school in het voortgezet onderwijs; het gaat daarbij om de positie van VO-scholen (vmbo, mavo, havo, vwo, svo, vso en lsk) in een maatschappelijke context.

Actie	Trekker	Contact-persoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
In kaart brengen markt – stakeholderanalyse	KC PPS	DSO		Voorjaar 2003
Netwerk opbouwen en onderhouden	KC PPS	DSO		n.v.t.
Opstellen communicatieplan	KC PPS	DSO		medio 2003
Concept PPS- projecten o.a. brede scholen	OCW/KC	DSO		eind 2003

### 3.6. PPS in Cultuur en Media

Binnen de terreinen Cultuur en Media wordt er nagedacht over de mogelijkheid om investeringsprojecten uit te voeren waarin publieke en de private partijen samenwerken. Daarbij kan men denken aan het opzetten van centra voor bijvoorbeeld mode-, keramiek en vormgeving. Verder kan als voorbeeld genoemd worden het opzetten van een landelijk informatie- en kaartverkooppunt m.b.t. cultuur, het creëren van mogelijkheden voor natuur bij de stad, enz. Het belang van de overheid in deze PPS-activiteiten is het behoud van het stimuleren van culturele activiteiten in Nederland.

Het toepassen van PPS in Cultuur en Media is geheel nieuw zowel voor OCW als voor KC PPS. Gelet op het enthousiasme van de partijen binnen dit veld is met KC PPS afgesproken om aandacht te geven voor PPS in Cultuur en Media te beginnen met een voorlichting van KC PPS over PPS. Onder begeleiding van KC PPS zal worden bekeken of het mogelijk is om op korte termijn met concrete PPS- projecten te beginnen.

Actie	Trekker	Contact-persoon OCW	Overige betrokkene	Deadline
Voorlichting over PPS voor Cultuur en media	KC	DSO/DK	Cultuur en media directies	Najaar 2002
Concretisering projecten	OCW/ KC	DSO/DK	Cultuur en media directies	Voorjaar 2003
Onderzoek naar PPS-meerwaarde	OCW/ KC	DSO/DK	Cultuur en media directies	medio 2003
Start procesconvenants	OCW/ KC	DSO/DK	Cultuur en media directies	eind 2003

### Lijst van afkortingen

PPS	= Publiek Private Samenwerking
OCenW	= Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
KC PPS	= Kenniscentrum PPS
DSO	= Directie Strategie Ondersteuning
DK	= Directie Kunsten
VO	= (directie) Voortgezet Onderwijs
PO	= (directie) Primair Onderwijs



**Actieplan voor DBFM/O in de sector overheidsgebouwen**

Rijksgebouwendienst – 1 oktober 2002

**INHOUD**

1. Inleiding	25
2. Rijksbrede doelstellingen; strategie van de Rgd	26
3. Ontwikkelrichtingen Rgd	27
4. Kritische succesfactoren	28
5. Acties: Planning op lange- korte termijn/geld/organisatie	30

**1. Inleiding***1.1 Aanleiding*

In de vierde voortgangsrapportage publiek private samenwerking, die de Ministerraad in mei 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, heeft de Stuurgroep PPS de sector «overheidsgebouwen» aangewezen als één van vijf kansrijke sectoren voor pps-constructies. In dit kader is afgesproken dat de Rijksgebouwendienst (Rgd) op korte termijn twee pilotprojecten zal starten, waarbij wordt aanbesteed op basis van het concessiemodel. Om te beginnen biedt dit actieplan inzicht in de selectie en de uitvoering van deze twee pilots op het gebied van rijkshuisvesting. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de Rgd de hiervoor benodigde competenties en instrumenten verder wil ontwikkelen en implementeren.

*1.2. Achtergrond*

Enkele actuele ontwikkelingen geven de Rgd aanleiding actief aan de slag te gaan met pps, op gebouwniveau toegepast voor de huisvesting van rijksdiensten, en geïntegreerde contracten. Het Strategisch Akkoord geeft aan dat middels de stimulering van pps zal worden bijgedragen aan een sterkere economische structuur en productiviteitsbevordering. Daarnaast is in de zomer van 2002 een rapportage van de Algemene Rekenkamer verschenen waarin wordt geconcludeerd dat de voortgang op het terrein van pps achterblijft bij de beleidsmatig uitgesproken intenties en dat dit verbetering behoeft. Tot slot geven de ontwikkelingen rond de parlementaire enquête Bouwnijverheid aanleiding tot innovatie in het bouwproces, waarvoor vormen van pps zoals het concessiemodel de mogelijke oplossingen vormen.

De genoemde actuele ontwikkelingen sluiten aan bij de veranderende klantvraag van de Rgd, die de noodzaak geeft tot product- en procesinnovatie op het gebied van rijkshuisvesting. Voor de renovatie van de hoofdzetel van het ministerie van Financiën wordt reeds onderzocht wat de mogelijkheden van een pps-constructie zijn.

*1.3. Inhoud actieplan*

De concessievorm voor overheidsgebouwen komt neer op een design-build-finance-maintain-(DBFM) of een design-build-finance-operate-(DBFO-) constructie. Hierbij worden de meerdere projectfasen inclusief de financiering met elkaar geïntegreerd. DBFO is meeromvattend dan DBFM, omdat onder «operate» naast onderhoud ook de exploitatie van niet-gebouwgebonden diensten wordt verstaan. Dit actieplan gaat over zowel DBFM als DBFO, daarom wordt hier gesproken over design-build-finance-maintain óf operate (DBFM/O).

Dit actieplan beschrijft de ontwikkeling en implementatie van DBFM/O bij de Rgd als instrument voor inkoop van huisvesting en aanverwante diensten op korte en langere termijn, inclusief actiepunten voor de korte termijn. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de samenhang tussen pps en de doelstellingen van de Rgd, enkele kritische succesfactoren voor de pilots en de planning in tijd, geld en organisatie.

## 2. Rijksbrede doelstellingen; strategie van de Rgd

### 2.1. Waarom DBFM/O bij de overheidsgebouwen?

Naast de genoemde pilotprojecten bij de Rgd spelen rijksbreed in de utiliteitsbouw soortgelijke projecten, waarmee afstemming gewenst is. Te denken valt aan de renovatie van het Ministerie van Financiën en de pilots op het gebied van scholenbouw. Afstemming is wenselijk omdat op deel-terreinen (bijvoorbeeld juridische verankering, meten van life cycle costs en toepassen van Europese regels) er een grote inhoudelijke samenhang is.

Naast het houden van voldoende voeling met de rijksbrede ontwikkelingen is de toepassing van DBFM/O ook intern voor de Rgd van belang. Voor de Rgd geeft de toepassing van DBFM/O invulling aan strategische doelen, zoals integrale dienstverlening en tevreden klanten, en de daarmee samenhangende product- en procesinnovatie. Het verzorgen van adequate huisvesting vraagt tijdige, flexibele oplossingen die op een wijze worden gerealiseerd waarbij risico en rendement voor het Rijk in evenwicht zijn. DBFM/O biedt ten opzichte van de traditionele vormen van inkopen, zoals kopen en huren van huisvesting, aanvullende mogelijkheden waarbij bovendien risico's met marktpartijen kunnen worden gedeeld.

De Rgd zal zijn toegevoegde waarde voor de klant moeten waarmaken door in te spelen op veranderende klantwensen en waar gewenst de zorg rond huisvesting, inclusief facility management, uit handen van de klant te nemen. Bovendien vinden veel klanten dat momenteel teveel risico's betreffende de huisvesting bij hen worden belegd. Pps-constructies kunnen helpen een aantal risico's, bijvoorbeeld het aanbestedingsrisico, bij de klant weg te nemen. Ook vormt dit een manier waarop de Rgd invulling kan geven aan partnership met de klant, bijvoorbeeld door te fungeren als opdrachtgever voor zowel gebouwen als diensten, die anders tot de verantwoordelijkheid van de klant/gebruiker horen.

Als inkoopinstrument levert de toepassing van DBFM/O zowel voor- als nadelen op:

#### voordelen toepassen DBFM/O

- voldoen aan de klantvraag door uitbreiden van het productenaanbod en procesinnovatie
- mogelijkheid tot overdracht van aanbestedings-/exploitatie- en onderhoudsrisico's aan marktpartijen die deze beter kunnen beheersen dan het Rijk
- mogelijke efficiencyvoordelen door beter ketenbeheer, wat prikkel is voor duurzaam en integraal projectontwerp
- kans op lagere life cycle costs door verband te leggen tussen investerings- en /exploitatiekosten
- flexibiliteit in afname, indien het afzetrisico met het consortium kan worden gedeeld

#### **nadelen toepassen DBFM/O**

- hogere transactiekosten, met name in de pilotfase, behorend bij de contractvorm
- een lange voorbereidingstijd en grote complexiteit door het inéenschuiven van projectfasen
- andere kennis en capaciteiten nodig, waarvoor ontwikkeling van de organisatie voorwaarde is
- lange contracten zorgen voor minder flexibiliteit tijdens contractduur en minder mogelijkheden tot wijzigen tijdens de looptijd, tenzij tegen hoge kosten

## *2.2. Rol van de Rgd*

De Rgd concentreert zich vanuit zijn competenties als huisvester van het Rijk op de gebouwgebonden specificaties in de DBFM/O-overeenkomst. Organisatiespecifieke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van ict, behoren niet tot de kerntaken van de Rgd. Als het gaat om kantoorinnovatie, waarin de Rgd een rol speelt, komen organisatiegebonden specificaties op het gebied van facility management aan de orde. De Rgd kan hiervoor strategisch huisvestingsadvies verstrekken en fungeert als professioneel opdrachtgever namens de klant in de richting van de markt.

De volgende rollen speelt de Rgd in het DBFM/O-traject:

- Strategisch adviseur op huisvestingsgebied in de (pré)initiatiefase voor de klant;
- Professioneel opdrachtgever aan de markt: formuleert het programma van eisen in de vorm van outputspecificaties die de gevraagde dienst omschrijven. Veel minder heeft de Rgd nog de traditionele rol van bouwmanager in het proces;
- Toezichthouder/ kwaliteitscontroleur: toetst de geleverde dienst aan de outputspecificaties op basis van de het vastgelegde kwaliteitsniveau;
- Informatiemanager binnen de keten tijdens de voorbereiding en de looptijd van het contract: contact met het consortium over contracten, bouwweisen, klimaatinstallaties, ict, facilitaire diensten, enz.

## **3. Ontwikkelrichtingen Rgd**

De strategie op het gebied van inkoop- en portefeuillebeleid bepaalt samen met de wensen van de klant in hoeverre en op welke wijze de Rgd DBFM/O als instrument in de organisatie wil toepassen. Begonnen zal worden met de uitvoering van de twee genoemde pilots, waarbij de Rgd tegelijkertijd de benodigde kennis en instrumenten ontwikkelt en implementeert. Deze activiteiten geven na evaluatie aanleiding tot het herijken van de strategie, het opstarten van nieuwe projecten en het verder aanvullen en verspreiden van kennis en instrumenten. Hierbij zijn verschillende ontwikkelrichtingen te onderscheiden.

### *1. Kennis opbouwen*

De Rgd weegt van geval tot geval af of DBFM/O het geschikte instrument is. Dit blijft naast eigendom en huur/lease-overeenkomsten één van de middelen om een huisvestingsvraag mee te beantwoorden. Op termijn zal deze contractvorm een aanvullend instrument zijn dat indien gewenst kan worden toegepast. De Rgd blijft specialist op het gebied van traditionele contractering van huisvestingsprojecten, omdat bij een aanzienlijk deel van de portefeuille de werkzaamheden op traditionele wijze aanbesteed blijven. Ervaringen tot nu toe leren immers dat bij kleine en/of eenvoudige projecten de transactiekosten voor DBFM/O veel te hoog zijn. De Rgd zal de voor DBFM/O benodigde competenties ontwikkelen. Om te beginnen worden de twee genoemde pilots gestart om ervaring op te doen en tege-

lijkertijd het benodigde instrumentarium te ontwikkelen. De benodigde kennis en instrumenten zullen vervolgens verder worden ontwikkeld aan de hand van evaluatiegegevens uit de pilotprojecten. Deze competenties worden ook gebruikt voor het verbeteren van het proces van meer traditionele contractering.

## *2. DBFM/O voor bepaalde sectoren*

Op basis van een set van criteria wordt tevoren vastgesteld welke projecten en/of programma's in aanmerking komen om met behulp van DBFM/O te worden gerealiseerd. Criteria zijn bijvoorbeeld het type gebruiker, de lengte van de contractduur, de locatie en de omvang van het project. De keuze voor deze manier van contracteren is sterk afhankelijk van de klantvraag en wordt gemaakt voor een bepaalde sector projecten, zoals in het verleden een speciale contractvorm voor de rechtbanken is gekozen. Projecten of programma's die niet in de tevoren vastgestelde sector vallen, worden ofwel traditioneel aanbesteed ofwel alsnog beoordeeld op hun mogelijkheden om middels DBFM/O te worden gerealiseerd. De DBFM/O-projecten of programma's worden door een specifiek onderdeel binnen de Rgd aanbesteed en beheerd. De procesrisico's zijn bij een programma naar verwachting groter dan bij een afzonderlijk project, daarom is dit scenario geschikt voor de middellange termijn, wanneer ervaringen uit projectpilots kunnen worden gebruikt voor het aanscherpen van selectiecriteria voor andere projecten en programma's.

Verdergaande scenario's als het toepassen van DBFM/O op alle nieuwe huisvestingsprojecten, inclusief grootschalige renovaties, worden als niet haalbaar noch wenselijk beoordeeld. Het is niet bij voorbaat zeker dat voor elk nieuwbouw- of renovatieproject de oplossing ligt in het toepassen van DBFM/O. Vaak zullen de transactiekosten of de premies die staan tegenover risico-overdracht aan de markt te hoog blijken. De wensen van de klant ten aanzien van de huisvestingsoplossing spelen hierin een grote rol en ook de omvang van een project speelt mee in verband met de hogere transactiekosten bij pps. Daarnaast bestaat het risico dat DBFM/O als doel op zich wordt beschouwd, zonder dat daarbij de doelmatigheid in beschouwing wordt genomen.

## **Kritische succesfactoren**

### *4.1. Competentie-ontwikkeling*

Om DBFM/O op den duur als structureel onderdeel van het instrumentarium te kunnen toepassen, zal het nodige aan competentieontwikkeling moeten worden gedaan. Hiermee wordt de kwaliteit van de dienst die de Rgd zijn klanten levert ontwikkeld en doet de dienst ervaring op met het aangaan van een DBFM/O-overeenkomst met de markt. Om op termijn DBFM/O-contracten als regulier instrument bij de Rgd te kunnen toepassen, zal aandacht moeten worden besteed aan strategievorming en instrumentontwikkeling en -implementatie op de volgende kennisgebieden:

- kosten/kwaliteit, outputspecificaties
- processturing
- juridisch, contractvorming
- risicoallocatie/financieel

### *4.2. Selectie pilots*

De selectie van de twee pilots vindt plaats vóór 1 januari 2003. Dit gebeurt op basis van een groslijst van potentiële projecten, die in oktober 2002 zal

worden samengesteld. Op basis van de volgende criteria wordt hieruit vervolgens een short list samengesteld van geschikte pilotprojecten:

- aanwezigheid klantvraag (maar geen dringende, i.v.m. lange aanlooptijd);
- vraag naar totaaloplossing, inclusief facility management en eventueel andere services;
- mogelijkheid tot het aangaan van een langdurig contract (20 jaar)
- minimale projectomvang (10 tot 25 mln €)
- project of programma (serie van samenhangende projecten)

Om ook voor het Kenniscentrum Pps tot interessante, evalueerbare pilots te komen, moet verder rekening worden gehouden met de volgende criteria: karakter pilots van elkaar verschillend, haalbare investering (haalbaarheid niet afhankelijk van pps), financiering op orde (geld beschikbaar), bestuurlijk commitment en de mogelijkheid tot aanbesteden (bijvoorbeeld de aanwezigheid van grondposities).

Bij DBFM/O moet worden omgegaan met extra tijd voor de voorbereiding en hogere transactiekosten. Deze komen onder meer voort uit onervarenheid met de manier van werken en moeten worden gezien als «leergeld». Deze factoren maken dat de toepassing ervan momenteel voor zowel markt als Rgd pas doelmatig is bij projecten van grote omvang. Voor de pilots wordt gedacht aan projecten van €10 mln tot €25 mln. Marktconsultatie in een vroege fase van het proces leidt tot marktconformiteit van de outputspecificaties ten behoeve van de aanbesteding en afstemming tussen projectfasen. Op het gebied van facility management kan gebruik worden gemaakt van kennis op dit gebied die al binnen het Rijk aanwezig is (bij ioFD, BCFD) of wordt ontwikkeld.

#### *4.3. Overige factoren*

Afweging over het type pilotproject dat wordt gekozen. Op de juiste termijn zal zich een klantvraag moeten voordoen die met DBFM/O kan worden aangepakt. Hierover vindt overleg plaats met de klant. Wanneer wordt gedacht aan een hotelkantoor of een vergaderfaciliteit ten behoeve van meerdere klanten, dan zou de Rgd zelf opdrachtgever zijn. Voor deze optie zullen nadere spelregels, onder meer met het Kenniscentrum pps, moeten worden opgesteld. Uiteindelijk beslist de minister van VROM over het doorgaan van de pilots.

Voor DBFM/O wordt een andere inzet van capaciteiten gevraagd; de nadruk komt te liggen op initiatief- en definitiefase. In deze fasen worden op basis van life cycle costs beslissingen genomen voor een contractduur die kan oplopen tot 20 of 30 jaar. De strategie ten aanzien van DBFM/O zal voor de lange termijn verder moeten worden uitgewerkt. De Rgd zal daarom volgend jaar de portefeuillevisie moeten herijken op de toepassing van dit type contracten.

Er moet worden geanticipeerd op wijzigingen die zich in een later stadium van een project kunnen voordoen aan de vraagzijde. Deze wijzigingen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn en vormen een risico als langdurige contracten worden afgesloten.

De markt moet er klaar voor zijn. Dit wil zeggen dat er een minimaal aantal mogelijke aanbieders op de markt aanwezig is, zodat in de aanbesteding sprake is van concurrentie. Van de markt wordt verwacht dat deze zich zal ontwikkelen van een capaciteitsgedreven naar een meer (huisvestings)productgedreven markt om aan deze vraagontwikkeling tegemoet te komen.

Er moet rekening mee worden gehouden dat de gewenste oplossingen passen binnen de Europese regels, met name wat betreft marktconsultatie en aanbesteding.

## **5. Acties: Planning op lange- korte termijn/geld/organisatie**

### *5.1. Korte termijn*

2003: De twee pilots worden voorbereid. Gestreefd wordt naar gunning van de twee pilots rond 1/1/2005, in de veronderstelling dat deze gang van zaken op dat moment doelmatig is. Met een multidisciplinaire projectorganisatie wordt gewerkt aan strategievorming en kennis-/ instrumentontwikkeling op de gebieden die van belang zijn voor DBFM/O. Als succesvol is gegund en de bijbehorende instrumenten zijn ontwikkeld is mijlpaal 1 bereikt. De nadruk bij kennis- en instrumentontwikkeling ligt in eerste instantie op het vlak van processturing en de beheersing van kosten en kwaliteit. Daarnaast wordt aandacht besteed aan juridische aspecten, risicoallocatie en de financiële sturing van de projecten.

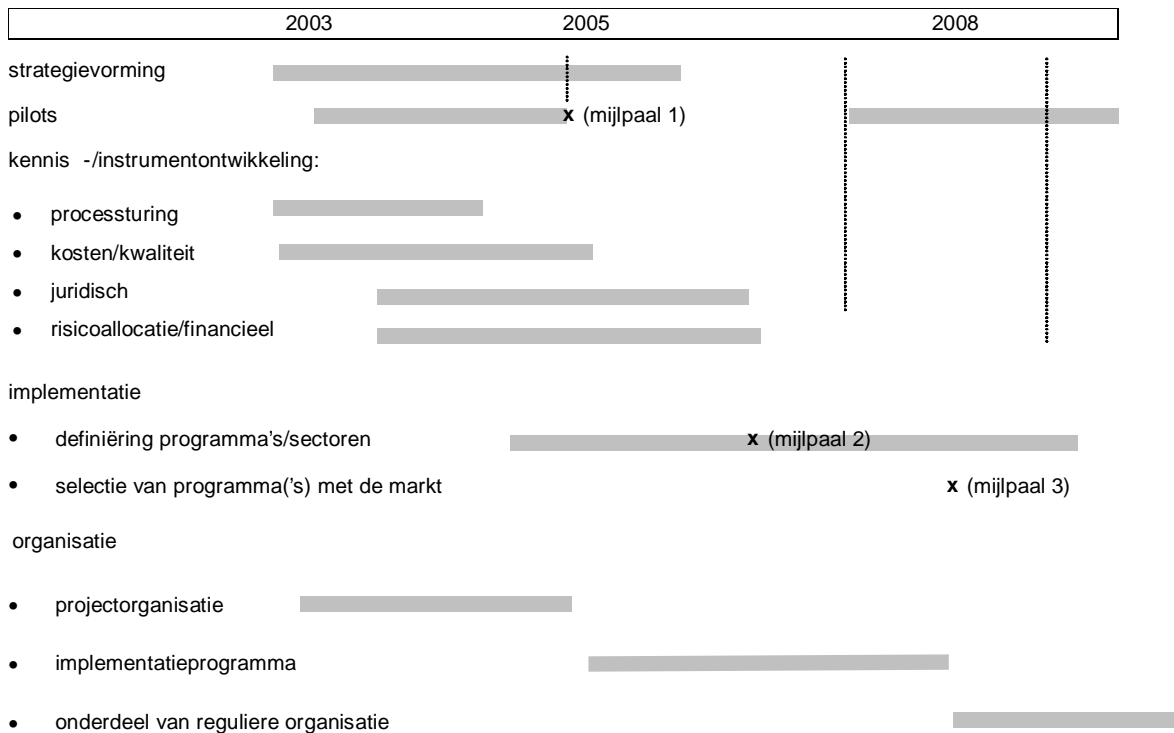
### *5.2. Middellange termijn*

2005: Over 3/4 jaar is enige ervaring met de pilots opgedaan, namelijk op het gebied van voorbereiding, contractvorming en aanbesteding. Op basis hiervan is bepaald welke instrumenten benodigd zijn en daarvoor zijn voor zover mogelijk standaarden ontwikkeld. De verwachting is dat met name op juridisch vlak verdere uitbreiding en standaardisering van de instrumenten nodig is. Uit de pilots zullen lessen worden getrokken op het gebied van risicoallocatie en processturing. In de praktijk wordt DBFM/O in de alternatievenanalyse bij huisvestingsvragen als een gebruikelijk instrument meegenomen. Om de kennis binnen de dienst te verspreiden, wordt een implementatieprogramma uitgevoerd. In dit stadium kan een pilot van een nieuwe categorie worden gestart, bijvoorbeeld voor een bepaald type project op basis van vooraf vastgestelde criteria of op basis van een programma van meerdere samenhangende projecten, waarmee mijlpaal 2 wordt bereikt.

### *5.3. Lange termijn*

2008: Over 5/6 jaar vormt DBFM/O een vast onderdeel van de afwegingen wanneer zich een huisvestingsvraag voordoet. DBFM/O is een volwaardig instrument, waarvan bekend is in welke gevallen de toepassing het Rijk voordelen oplevert. Dit betekent dat de benodigde competenties binnen de dienst aanwezig zijn, dat het instrumentarium geïmplementeerd is en dat projecten en programma's indien gewenst met behulp van DBFM/O kunnen worden opgepakt. Voor de organisatie van de Rgd betekent dit dat DBFM/O niet langer in een projectorganisatie is ondergebracht, maar deel uitmaakt van de reguliere werkzaamheden. Bovendien heeft ook de markt zich inmiddels kunnen ontwikkelen om dergelijke producten aan te bieden. Als dit economisch zinvol is kan worden overwogen op programma-/ of voorraadmiveau samen te werken met marktpartijen. Dit langetermijnbeeld geldt voor ná 2008 en wordt mijlpaal 3 genoemd.

A.



#### 5.4. Uitwerking tijdpad korte termijn

In de volgende tabel is weergegeven welke stappen moeten worden gezet tot aan de gunning van de pilots (mijlpaal 1):

projectfase		acties (risico's, juridisch, financieel, proces, kosten/kwaliteit)
selectie pilots	1/1/03	opstellen groslijst mogelijke DBFM/O-projecten selectie 2 projecten
voorbereiding (9 maanden)	1/10/03	opstellen outputspecificaties opstellen kostenraming toepassen PPC  contractvoorbereiding contractvorming
aanbesteding (15 maanden)	1/1/05	publicatie aankondiging aanbesteding prekwalificatie/onderhandeling toepassen PSC (tender evaluation)
gunning		gunning
MIJLPAAL 1		twee succesvol aanbestede pilotprojecten

#### Organisatie

Ten behoeve van de projectorganisatie zal een multidisciplinair team worden samengesteld. Dit team zal bestaan uit ongeveer 5 fte's van specifieke deskundigen uit de diverse Rgd-onderdelen. Het betreft hier deskundigheid op zowel het gebied van proces en kosten/kwaliteit als op juridisch gebied en het vlak van risicomangement. Dit projectteam heeft als taak te zorgen voor begeleiding van het proces tot aan de gunning van de

pilotprojecten en de ontwikkeling van competenties binnen de dienst. Daarnaast zal dit team moeten werken aan lange termijn kennisontwikkeling en de ontwikkeling van standaarden en instrumenten voor toekomstige projecten. Het team zal als zodanig worden samengesteld dat de teamleden ook betrokken blijven bij reguliere activiteiten waardoor kennisverspreiding plaatsvindt.

*Kosten en dekking*

Voor de twee pilots wordt uitgegaan van een gezamenlijk investeringsvolume van circa € 40 tot € 50 mln. Vanwege de hogere transactiekosten en een langere voorbereidingstijd wordt gerekend 5% aan extra voorbereidingskosten voor het toepassen van een pps-constructie. Dit komt op totaal maximaal €2 500 000. Dit geld wordt op twee manieren ingezet: In de eerste plaats wordt voor extra projectvoorbereidingskosten in de pilots ten aanzien van de toepassing van de DBFM/O-constructie €1 200 000 begroot. In de tweede plaats wordt €1 300 000 bestemd voor de benodigde capaciteit ten behoeve van competentieontwikkeling op het gebied van DBFM/O voor overheidsgebouwen binnen het Rijk, in de komende 2 jaar. De volgende tabel geeft voor dit deel een indicatie van de verdeling over de vier kennisgebieden.

onderwerp	Rgd-onderdeel	fte's	€ uitbesteden	€ totaal
kosten/kwaliteit	Rgd Advies en Architecten	2	100 000	500 000
processturing	Rgd Projecten/Vastgoed	1	50 000	250 000
risicomangement	Rgd Vastgoed	1	50 000	250 000
juridisch/contracten	Juridische Advisering	1	100 000	300 000
<b>totaal:</b>		<b>5</b>	<b>300 000</b>	<b>1 300 000</b>

De Rgd zal de helft van de totale kosten zelf moeten dragen, bijvoorbeeld uit de opslag op de gebruiksvergoeding. Voor de andere helft kan mogelijk voor zowel extra projectvoorbereidingskosten als voor de capaciteit die de Rgd inzet ten behoeve van competentieontwikkeling, dekking worden gevonden in de pps-faciliteit die het ministerie van Financiën voor de voorbereiding en ontwikkeling van deze projecten heeft.



## HET GEBIED VERKEND; HET RIJK EN PPS BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

### 1. Aanleiding

In de Evaluatie pps van mei 2002 is geconstateerd dat lokale overheden reeds een brede ervaring met pps bij gebiedsontwikkeling hebben opgebouwd, maar dat niet alle projecten succesvol verlopen. Tevens is geconstateerd dat ook het Rijk enkele ervaringen heeft opgedaan met pps bij integrale ontwikkelingsprojecten, waarbij bijvoorbeeld Rijksinfrastructuur wordt gecombineerd met vastgoedontwikkeling (bv. Sijtwende en NSP), maar dat de voorbereidingsprocessen van dergelijke projecten moeizaam verlopen. In de evaluatie wordt geconstateerd dat er goede mogelijkheden zijn voor pps bij integrale ontwikkelingsprojecten en dat de overheid zich mede zou moeten richten op dergelijke projecten.

De departementen hebben ook nadrukkelijk aangegeven dat het Rijk zich thans te weinig richt op pps bij gebiedsontwikkeling. Tevens hebben zij aangegeven dat een gezamenlijk gedragen aanpak en een versterking van de samenwerking tussen de departementen noodzakelijk is. Op grond daarvan heeft de Stuurgroep PPS 16/7/2002 besloten tot de instelling van een Task Force pps bij gebiedsontwikkeling (de samenstelling van de task force is weergegeven in bijlage 1). Het nieuwe kabinet heeft in haar strategische beleidsdocument aangegeven pps te zullen stimuleren en kansen te zien voor onder meer pps bij gebiedsontwikkeling waarbij publieke en private functies worden gecombineerd. In de uitwerking van deze strategische beleidsagenda heeft het kabinet in de Miljoenennota aangegeven dat zij in het najaar van 2002 met nadere voorstellen zal komen hoe zij dit zal oppakken.

In deze notitie staan de bevindingen van de task force. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

2. Afbakening van het onderwerp
  - 1 Pps
  - 2 Gebiedsontwikkeling
3. Pps bij gebiedsontwikkeling: voordelen en voorwaarden
4. Opdracht, probleemstelling en doelstelling
5. Mogelijke rollen van het Rijk bij gebiedsontwikkeling
6. Rol van het Rijk bij pps bij gebiedsontwikkeling
7. Plan van aanpak voor verdere uitwerking
8. Aanbevelingen / aan de Stuurgroep PPS gevraagde beslissingen

### 2. Afbakening van het onderwerp

#### 2.1 PPS

Er zijn verschillende vormen van pps te onderscheiden. In deze notitie wordt alleen gekeken naar pps in de vorm van een gezamenlijke ontwikkeling. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen waarin wordt samengewerkt met private partijen: planvorming en realisatie.

#### *Planvorming*

Het is mogelijk dat private partijen al vroeg in het proces worden betrokken en de publieke en private partijen gezamenlijk een plan opstellen. Daarin worden de publieke onderdelen (bijvoorbeeld een lokale ontsluitende weg en andere openbare voorzieningen) en private onder-

delen (bijvoorbeeld vastgoedontwikkeling) op elkaar afgestemd. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen zich verschillende problemen voordoen in de planvormingsfase. Dit hangt samen met de omstandigheid dat veelal meerdere partijen met verschillende belangen en doelen betrokken zijn, zowel publiek (verschillende (deel)gemeenten en eventueel provincie en/of Rijk) als privaat (verschillende woningcorporaties, particulieren, gevestigde bedrijven, ontwikkelaars en beleggers, mede als gevolg van de versnippering van eigendom van woningen, kantoren en winkels). Dit vraagt dat publieke partijen niet alleen een duidelijk commitment hebben t.a.v. het project, maar ook dat duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de verschillende publieke partijen onderling en vervolgens tussen de publieke en private partijen over taken en verantwoordelijkheden. In de praktijk blijken hier vaak knelpunten te zitten, vandaar dat in deze notitie ook wordt ingegaan op deze punten.

#### *Realisatie (en eventueel exploitatie)*

Pps in de *planvorming* wil niet automatisch zeggen dat ook pps zal plaatsvinden in de *realisatie* van het plan; publieke en private partijen kunnen besluiten ieder voor zich hun planonderdelen te realiseren. En als de betrokken overheid wel kiest voor samenwerking met private partijen in de realisatie, hoeven dat niet automatisch dezelfde private partijen te zijn die betrokken waren bij de planvorming. Dit is mede afhankelijk van de grondeigendom van de betrokken private partijen. In ieder geval moet de realisatie van de publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan zijn de publieke partij, of een door publieke en private partijen opgerichte aparte organisatie. Dit kan een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij zijn. Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van de publieke voorzieningen openbaar aanbesteden. In de praktijk wordt door lokale overheden en private partijen vaak een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij opgericht voor de realisatie. Daarin worden afspraken gemaakt over de verdeling van opbrengsten en risico's; de overheid participeert dan dus risicodragend in het project. Ook de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat wordt gedeeld. Er ontstaat een langjarig samenwerkingsverband waarin het behalen van gezamenlijke doelen wordt nagestreefd.

Op lokaal niveau bestaat al ruime ervaring met deze vorm van pps bij gebiedsontwikkeling, zowel in de planvorming als in de realisatie (pps in de opstalexplotatie komt ook voor, maar beduidend minder vaak, omdat gemeenten veelal geen taak voor zichzelf zien in opstalexplotatie). Deze vorm sluit andere vormen van pps (bv. DBFM-contracten) overigens niet uit. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een gemeente samen met een ontwikkelaar een integraal plan maakt, waarna voor de publieke infrastructuur een dbfm-contract wordt aanbesteed en voor de ontwikkeling van een daaromheen gelegen gebied een ontwikkelingssamenwerking wordt aangegaan tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Een ander voorbeeld is het prijsvraagmodel bij het project Zuiderzeelijn: op basis van een aanbesteding worden in een zeer vroeg stadium private partijen geselecteerd die gezamenlijk met de overheden het planontwikkelings-traject ingaan.

#### *2.2 Gebiedsontwikkeling*

Hieronder wordt aangegeven welke soort projecten/sectoren onder de verzamelterm gebiedsontwikkeling vallen. Tevens is indicatieve inschatting («quick and dirty-scan») gemaakt in welke mate in die sectoren al ervaring is opgedaan met pps (+ staat voor veel ervaring, +/- voor redelijke mate van ervaring, en – voor beperkte ervaring).

A. Stedelijk gebied	PPS
1. nieuwe woon/werkgebieden (bv. Vinex)	+
2. te herstructureren woongebieden (bv. achterstandswijken)	+ /-
3. oeverprojecten	+ /-
4. centrumprojecten	+
5. beschermde stads- en dorpsgezichten	-
6. nieuwe bedrijventerreinen	+ /-
7. te herstructureren bedrijventerreinen	-
B. Landelijk gebied	
8. reconstructiegebieden / ruimte voor ruimte-projecten	+ /-
9. rood voor groen-projecten	+ /-
10. natuurprojecten (w.o. zand/grind)	+ /-
11. waterprojecten (idem)	+ /-
C. Combinatieprojecten	+ /-
12. projecten waarin Rijksinfrastructuur wordt gecombineerd met ontwikkeling van de desbetreffende locatie (o.a. vastgoed).	+ /-

Er is overigens vanwege de volgende redenen gekozen voor deze indeling:

- de expertise die nodig is verschilt tussen de gehanteerde gebiedstypen
- de karakteristiek van de projecten is verschillend
- de afzetmarkten van de projecten zijn gebiedsspecifiek
- de betrokken overheidsorganisaties verschillen:

Voor de stedelijke projecten is veelal de betreffende gemeente probleem-eigenaar/verantwoordelijk en dus ook trekker van het project. Maar ook het Rijk streeft doelstellingen na bij stedelijke projecten, bijvoorbeeld ten aanzien van de herstructurering van achterstandswijken (VROM en BZK/GSB) en bedrijventerreinen (EZ). Voor het landelijk gebied is veelal de provincie verantwoordelijk, maar neemt ook de betrokkenheid van het Rijk toe (bijvoorbeeld LNV bij groenprojecten). Bij combinatieprojecten ten slotte draagt het Rijk een directe verantwoordelijkheid voor een deel van het project (bijvoorbeeld V&W voor Rijksinfrastructuur). Dit neemt niet weg dat gebiedsontwikkelingsprojecten altijd in samenhang met de betrokken lokale overheid (gemeenten) tot stand moeten worden gebracht in verband met hun planologische bevoegdheden ten aanzien van dat gebied. Het voert in dit bestek te ver om elke soort projecten apart te bestuderen. Om deze reden heeft de task force een nadere afbakening gegeven op welke soort projecten/sectoren het Rijk zich zou moeten richten in de verdere uitwerking in vervolg op deze notitie. Dit zijn die projecten waarin zowel een actieve(re) rol van het Rijk én pps toegevoegde waarde kunnen leveren (zie § 5).

### **3. Pps bij gebiedsontwikkeling: voordelen en voorwaarden**

Overheden staan bij gebiedsontwikkeling vaak voor complexe opgaven. Samenwerking met private partijen kan bepaalde voordelen opleveren, maar dat zal uiteraard niet in alle projecten het geval zijn. Niet elk project is geschikt voor pps en ook de samenwerking zelf moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijke voordelen van pps bij gebiedsontwikkeling en op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om die voordelen te kunnen realiseren.

#### *Mogelijke voordelen van pps bij gebiedsontwikkeling*

Zoals gezegd zijn bij gebiedsontwikkeling meerdere publieke en private partijen betrokken. Vaak is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en private partijen door grondeigendom van die private partijen. Samenwerking en afstemming van de publieke en private

plannen in het gebied wordt daarmee noodzakelijk als de overheid zijn beleidsdoelen wil bereiken.

Maar ook als marktpartijen geen grondeigendom hebben, kunnen zij een belangrijke rol spelen. Zij bezitten veel kennis en ervaring over het ontwikkelen en het marketen van locaties. Zij kunnen dus een bijdrage leveren aan de opstelling van een optimaal plan voor het gebied. Door de publieke en private plannen af te stemmen kan worden gekomen tot integrale planvorming voor het totale gebied en bestaat de mogelijkheid dat kan worden gekomen tot financiële verevening tussen de rendabele en onrendabele projectonderdelen. Daarnaast kunnen de risico's van dit soort projecten, zowel in de planvormingsfase als bij de realisatie en exploitatie, groot zijn; marktpartijen zijn in staat deze reëel in te schatten en beter te beheersen.

Een goede samenwerking met private partijen bij gebiedsontwikkeling biedt dus grote kansen en leidt ertoe dat de beleidseffectiviteit (mate van realisatie van beleidsdoelen) en beleidsefficiency (kosten van doelrealisatie) worden vergroot:

- betere, integrale planontwikkeling en aanpak van het totale te ontwikkelen gebied en een hogere en duurzamere kwaliteit van de oplossingen;
- planoptimalisatie door afstemming van publieke en private plannen: een betere prijs-kwaliteit verhouding (betere businesscase: lagere kosten, hogere opbrengsten, minder risico's);
- mogelijkheid van financiële verevening tussen de rendabele en onrendabele onderdelen van het totale project;
- mogelijkheid van snellere realisatie van het project door een grotere slagkracht en een versnelling van publieke besluitvormingsprocessen.

Deze voordelen moeten ook tegen de achtergrond worden gezien dat gelet op de beperkte beschikbare ruimte in Nederland een «alleingang» van een ministerie of lokale overheid steeds minder resultaat zal opleveren en de samenhang tussen infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen alleen maar groter zal worden. Dit maakt de noodzaak om publiek-private samenwerking te overwegen bij gebiedsontwikkeling nog groter.

#### *Voorwaarden voor pps bij gebiedsontwikkeling*

Uiteraard zal niet in alle gevallen de samenwerking met private partijen zonder meer de genoemde voordelen opleveren. Daarvoor moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden.

Deze voorwaarden hebben enerzijds te maken met het feit dat bij pps bij gebiedsontwikkeling meerdere publieke en private partijen met verschillende belangen en doelen betrokken zijn. Dit vraagt om een sterk commitment en duidelijke afspraken tussen de publieke partijen onderling en vervolgens van de publieke partijen met de private partijen.

Anderzijds hebben deze voorwaarden te maken met het financiële plaatje van projecten. Door de lange voorbereidings- en looptijd zijn kosten moeilijk te ramen en de opbrengsten onzeker: de ondernemersrisico's worden daarmee groter. De investeringen kunnen niet altijd worden terugverdiend uit de opbrengsten van het project alleen, zodat additionele overheidsbijdragen nodig zijn. Een private partij zal immers niet geneigd zijn om in het project te investeren als hij die investering niet kan terugverdienen (hetzij uit de opbrengsten van het project, hetzij uit de overheidsbijdragen). Maar in praktijk lijken overheden zich nog wel eens te storten in een pps-avontuur in de – te vergeefse – hoop dat private partijen het tekort bijleggen.

Tegen deze achtergrond komen in de Evaluatie pps vijf belangrijke succesfactoren voor pps bij gebiedsontwikkeling naar voren:

- Breng de mogelijke voordelen van pps in kaart alvorens een pps aan te gaan.

- Maak harde publiek-*publieke* afspraken over ambities en voldoende beschikbare financiële middelen (een sluitende businesscase voor het project) alvorens een pps aan te gaan.
- Stel een duidelijk publiek kader en een duidelijke scope vast voor een project.
- Maak goede publiek-*private* afspraken over ambities en de besluitvormingsprocedure alvorens een pps aan te gaan.
- Selecteer private partijen zo veel mogelijk op basis van competitie. Via competitie kan de overheid verifiëren of een privaats voorstel werkelijk marktconform is.

Voor een nadere toelichting wordt korthedshalve verwezen naar de Evaluatie pps van mei 2002 (§ 4.1.3). De genoemde succesfactoren komen ook naar voren in de onderzoeken van P3BI (onderzoeksinstituut verbonden aan de Universiteit Twente) van 2001 en 2002.

#### **4. Opdracht, probleemstelling en doelstelling**

De opdracht die de task force heeft gekregen van de Stuurgroep PPS luidt als volgt: geef een voorzet voor het antwoord op de vraag hoe het Rijk zou moeten omgaan met pps bij gebiedsontwikkeling (gezamenlijke aanpak) en maak een plan van aanpak hoe het Rijk dit – in interdepartementale samenwerking – zou moeten uitwerken.

Om tot een nadere invulling van die opdracht te komen, heeft de task force in kaart gebracht wat vanuit de betrokkenheid van het Rijk de hoofdproblemen zijn bij pps bij gebiedsontwikkeling.

Vertrekpunt daarbij is dat bij gebiedsontwikkeling per definitie meerdere aspecten in het spel zijn, bv. infrastructuur en ruimtelijke inrichting, die onderling een grote samenhang kennen. Dit maakt een *integrale aanpak* van het gebied niet alleen wenselijk, maar ook steeds meer noodzakelijk. Dit vergt een goede afstemming tussen de verschillende partijen en hun (deel)belangen. Ook het Rijk heeft verschillende deelbelangen (VROM voor ruimtelijke inrichting, V&W voor infrastructuur, EZ voor bedrijvigheid etc.).

De task force is van mening dat de voor een integrale aanpak van projecten benodigde afstemming of samenwerking binnen het Rijk onvoldoende is. In praktijk hanteert het Rijk nog steeds een sectorale aanpak. Dit leidt ertoe dat de gewenste integrale aanpak nauwelijks van de grond komt en suboptimale resultaten worden behaald in projecten. Het afstemmingsprobleem binnen het Rijk begint al op het niveau van (het formuleren van) de beleidsdoelstellingen. Er vindt onvoldoende strategische afstemming plaats tussen de grote nota's van de verschillende departementen (5e Nota RO, NVVP, Nota Wonen, Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, SGR2, etc.). Ook de inzet van financiële middelen en andere uitvoeringsinstrumenten in het kader van die grote nota's is onvoldoende gecoördineerd.

Ook de verschillende procedures worden los van elkaar doorlopen. Pas bij de uitvoering komen de verschillende deelbelangen van het Rijk tot uiting. In plaats van één gebundelde inspanning van het Rijk, willen de verschillende vakdepartementen hun eigen belangen realiseren en worden de verschillende onderdelen veelal los van elkaar, met afwijkende prioriteiten, fasering en inzet van middelen, uitgevoerd (bv. NSP). Het ontbreekt dus aan één integrale probleemeigenaar/trekker en één integrale aanpak binnen het Rijk.

Daarbij komt dat het Rijk, nu samenwerking met andere partijen haast onvermijdelijk is, behoefte heeft aan kennis van projectontwikkeling. Omdat deze kennis slechts beperkt aanwezig is, ontstaat bij de betrokken

ministeries de neiging om zich terug te trekken op hun eigen, bekende terrein en zich alleen daarop te richten, hetgeen een integrale aanpak verder bemoeilijkt.

Kortom: de voor een integrale aanpak van projecten benodigde afstemming of samenwerking binnen het Rijk, zowel in de bepaling van de beleidsdoelstellingen als in de uitvoering, is onvoldoende. Daarnaast spelen de volgende problemen:

- het Rijk worstelt met de vraag welke rol zij in (integrale) ontwikkelingsprojecten moet spelen; een helder afwegingskader daarvoor ontbreekt.
- Het Rijk heeft moeite met het beantwoorden van de vraag welke voordelen een mogelijke pps bij een project zou kunnen opleveren; er is behoefte aan een soort van toets om deze voordelen te kunnen beoordelen voor pps bij gebiedsontwikkeling (qua doelstelling vergelijkbaar met de vergelijkingsinstrumenten ppc en psc voor dbfm/dbfo-contracten).
- de departementen stellen zich in de regel op als facilitator/subsidiënt op afstand. Deze afstandelijke rol leidt vaak niet tot het optimale resultaat; de meeste departementen denken daarom na over mogelijke andere rollen en worden daar in de projecten ook om gevraagd (bv. risicodragende participatie).
- ook de voor een integrale aanpak benodigde afstemming of samenwerking tussen Rijk en lokale overheden is (mede als gevolg van bovenstaande punten) onvoldoende.
- als gevolg daarvan komt ook de pps in deze projecten moeizaam van de grond.

De task force vindt dat dit de knelpunten zijn waarop het Rijk zich zou moeten richten. De task force heeft daarbij de volgende taken op zich genomen:

- *Rol van het Rijk*: de task force stelt criteria op voor de bepaling van de rol van het Rijk bij (pps bij) gebiedsontwikkelingsprojecten. De task force brengt daartoe in kaart welke instrumenten/rollen het Rijk heeft (zelf doen, samen doen met anderen, of stimuleren/ander laten doen). Dit hangt samen met de centrale vraag welke ambitie het Rijk heeft bij gebiedsontwikkeling.
- *Integrale aanpak*: de coördinatie c.q. afstemming van Rijksbeleid en Rijksmiddelen moet worden verbeterd opdt hiermee, samen met andere overheden, optimale condities worden gecreëerd voor kwalitatief hoogwaardige integrale planontwikkeling en het daarmee realiseren van een duurzame ruimtelijke invulling en een zo goed mogelijke participatie van de markt in de projecten. De task force geeft de randvoorwaarden waarbinnen voorstellen voor een integrale aanpak kunnen uitgewerkt.
  - *Afbakening*: de task force bakent af op welke soort projecten/sectoren het Rijk zich zou moeten richten, d.w.z. in welke projecten zowel het Rijk toegevoegde waarde zou kunnen leveren door zich een actieve(re) rol aan te meten, én pps toegevoegde waarde kan leveren. Binnen deze afbakening moet vervolgens een aantal projecten worden geselecteerd waarop e.e.a. moet worden toegepast in praktijk.
  - *Plan van aanpak*: de task force stelt een plan van aanpak op voor de verdere uitwerking van de notitie van de task force, waarin wordt opgenomen:
    - \* welke onderwerpen nader moeten worden uitgewerkt;
    - \* hoe e.e.a. nader moet worden uitgewerkt (toepassing op projecten); en
    - \* een voorstel voor wat nodig is voor uitwerking aan mensen, organisatie en middelen.

## 5. Mogelijke rollen van het Rijk bij gebiedsontwikkeling

Zoals in § 2 aangegeven is de rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling soms direct, maar tot nu toe veelal indirect. De task force maakt een indicatief onderscheid tussen de volgende rollen die door het Rijk kunnen worden vervuld:

- het Rijk doet (haar deel van) het project zelf;
- het Rijk doet het project samen met andere partijen:
  - participatie/actieve medewerking via inbreng mensen, gezamenlijk projectbureau etc.
  - risicodragende participatie
- het Rijk stimuleert andere partij om het project op een bepaalde wijze te doen:
  - coördinator
  - regisseur
  - stimulator/facilitator
  - subsidiënt
  - initiator
  - afnamegarantie
- het Rijk laat het project volledig over aan andere partijen (en is afnemer van de eventuele voor haar relevante diensten)

Hieronder worden deze rollen kort toegelicht.

- *Coördinerend*  
Het Rijk zorgt dat provincies en/of gemeenten gecoördineerd opereren. Voorbeelden daarvan zijn onder meer intergemeentelijke bedrijventerreinen.
- *Regisserend*  
Het Rijk heeft wel een eigen beleidsvisie maar laat de uitvoering aan een ander over. Dit geldt bijvoorbeeld op toeristisch-recreatief gebied en bij herstructurering (van zowel woningbouw als bedrijventerreinen).
- *Stimulerend/faciliterend*  
Ook hier heeft het Rijk een beleidsvisie en laat het de uitvoering over aan anderen, maar deze worden daartoe gestimuleerd door inzet van subsidies (bijvoorbeeld stir/isv), de inzet van mensen en/of creëren van de juiste randvoorwaarden voor het project.
- *Subsidiërend*  
Vanuit een beleidsprogramma worden subsidies verstrekt. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de Vinex en Vinac en MTC Valburg.
- *Initiërend*  
Dit betreft veelal projecten van nationaal belang zoals de 5e baan Schiphol, de HSL, de verlegging van de Waal bij Nijmegen en openbaar vervoer-ontsluiting van Vinex-locaties.
- *Afnamegarantie*  
De overheid kan de ontwikkeling van een gebied ook ondersteunen door afname van vastgoed als klant (in realisatiefase) en eventueel in de planvormingsfase zich vast te leggen op een hoeveelheid vierkante meters die zij bereid is af te nemen (huur of koop) (bijvoorbeeld door de RGD in de Kop van Zuid, Stationsgebied Groningen en Paleis-kwartier Den Bosch).
- *Participerend*  
Het Rijk participeert actief als mede-opdrachtgever in het planontwikkelingsproces, waarbij haar rol in de uitvoeringsfase nog openstaat (zie andere mogelijke rollen).
- *Risicodragend*  
Het Rijk is mede risicodragend in de ontwikkeling van een gebied. Dit komt in stedelijke gebieden nog nauwelijks voor (zie discussies over Nieuwe Sleutelprojecten, 2e Maasvlakte e.d.); in het landelijk gebied wel als we de landinrichtingsprojecten als zodanig aanmerken.

De vraag is welke rol het Rijk bij welk type gebiedsontwikkeling moet spelen c.q. wanneer het Rijk een rol zou moeten nastreven die verder gaat dan de gebruikelijke rol op afstand. Door tevens de vraag te beantwoorden bij welk type projecten pps toegevoegde waarde kan leveren, wordt duidelijk bij welke soort projecten het Rijk zich zou moeten richten op pps. Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de planontwikkelingsfase, de uitvoeringsfase en de exploitatiefase: de toegevoegde waarde van het Rijk én van pps kan immers van fase tot fase verschillen.

In het onderstaande schema zijn de volgende vragen beantwoord:

- in welke soort projecten/sectoren zou het Rijk toegevoegde waarde kunnen leveren door zichzelf een actieve rol als participant, risico-drager of initiator aan te meten?
- in welke fase(n) van dat project zou het Rijk die actieve rol moeten spelen: planontwikkelingsfase, realisatiefase en/of exploitatiefase?
- in welke soort projecten kan pps toegevoegde waarde leveren?

	Mogelijke meerwaarde door actievere Rol Rijk			Mogelijke meerwaarde door PPS
	Planontwikkeling	Realisatie	Exploitatie	
1. Nieuwe woon-/werkgebieden	v			v
2. te herstructureren woongebieden	v	v		v
3. oever-projecten				v
4. centrum-projecten	v			v
5. beschermde stads- en dorpsgezichten	v			
6. nieuwe bedrijventerreinen	v			v
7. te herstructureren bedrijventerreinen	v	v		v
8. ruimte voor ruimte-projecten	v	?		v
9. rood voor groen-projecten	v	v	?	v
10. natuurprojecten (w.o. zand/grind)	v	?		v
11. waterprojecten (idem)	v	?		v
12. combinatieprojecten (incl. NSP)	v	v	?	v

Het Rijk zou zich in de verdere uitwerking in vervolg op deze notitie moeten richten op die projecten waarin zowel een actieve(re) rol van het Rijk toegevoegde waarde kan leveren én pps toegevoegde waarde kan leveren. Naar de mening van de task force moeten de projecttypen/sectoren waarop het Rijk zich zou moeten richten in de verdere uitwerking in vervolg op deze notitie te worden beperkt tot de volgende 5 sectoren: nieuwe woon-/werkgebieden, te herstructureren woongebieden, te herstructureren bedrijventerreinen, rood voor groenprojecten en combinatieprojecten.

## 6. Rol van het Rijk bij pps bij gebiedsontwikkeling

Indien bij een gebiedsontwikkelingsproject pps wordt toegepast, dan kent de rol van het Rijk daarbij verschillende invalshoeken. Deze kunnen als volgt worden weergegeven:

- De rol van *ondersteuner/adviseur* bij het gebruik van pps door overheden. Deze rol wordt op dit moment ingevuld door het Kenniscentrum PPS en pps-bureaus binnen andere departementen. Deze rol wordt nu vooral ingevuld via kennisverspreiding en eventuele (financiële) ondersteuning van projecten. Een andere vorm van stimulering die kan worden gehanteerd is het stellen als randvoorwaarde bij subsidie dat de mogelijkheid van pps op transparante wijze wordt getoetst (dit kan overigens zowel gelden voor publiek-publieke als publiek-private samenwerking). Bekeken moet worden hoe deze vorm van stimulering van pps kan worden ingezet.



- De rol van *participant in de planontwikkeling*. Deze rol wordt op dit moment soms door de RGD en V&W, zij het slechts in zeer beperkte mate, ingevuld. Dit is mede de oorzaak van vertraging in de planvorming als gevolg van een onvoldoende publiek-publieke afstemming (tussen de regievoerende lokale overheid en het Rijk) en onduidelijkheid over het doel/de ambitie van het Rijk en de rol van het Rijk in het project (onvoldoende afstemming binnen het Rijk).
- De rol van *participant in de realisatie- en/of exploitatiefase*. Het Rijk kan op 2 wijzen participeren in de realisatie:
  - a. Niet risicodragende participatie:
    - de verstrekking van een subsidie;
    - het geven van een afnamegarantie;
    - het inbrengen van kennis.
  - b. Risicodragende participatie. Zoals gezegd vervult het Rijk deze rol thans zeer zelden.  
(NB: indirect heeft het Rijk deze rol bij participatie in regionale ontwikkelingsmaatschappijen, die op hun beurt soms risicodragend participeren in gebiedsontwikkelingsprojecten. Het Rijk speelt daarbij dan echter zelf geen rol)

Voor het antwoord op de vraag welke rol het Rijk zou moeten nastreven heeft de task force de volgende criteria opgesteld.

*Het Rijk zou een rol als participant in de planvorming en/of niet risicodragende rol in de realisatiefase kunnen nastreven als:*

- het betreft een project van nationaal belang (bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte en Zuid-as Amsterdam). Dit kan ook het geval zijn indien rijksinfrastructuur een substantieel onderdeel uitmaakt van het project.
- de «verknootheid» met nationale beleidsdoelstellingen is zodanig groot dat een integrale en gecoördineerde overheidsinspanning het meest effectief en efficiënt is (bijvoorbeeld UCP).
- de realisering van het project is in sterke mate afhankelijk van maatregelen die het Rijk moet nemen (bijvoorbeeld Leidsche Rijn: aantakking A12, inpassing A2, verdubbeling spoor, etc.).

*Als daarnaast voldaan is aan de volgende drie criteria, zou het Rijk een risicodragende rol in de realisatiefase kunnen nastreven:*

- risicodragende Rijksparticipatie is nodig om voldoende vertrouwen van (publieke en) private partijen in het project te creëren; involvement in plaats van commitment (bijvoorbeeld MTC Valburg, herstructurering van bedrijventerreinen of groenprojecten).
- er bestaat een gerede kans dat door risicodragende participatie door het Rijk een beter resultaat bereikt kan worden tegen lagere kosten (bijvoorbeeld oeverprojecten en waterprojecten).
- er bestaat een gerede kans dat het Rijk door risicodragende participatie financieel gezien veel beter uit is dan met verstrekking van een subsidie (verdiencapaciteit gebiedsontwikkeling).

Om effectief een actieve rol te kunnen spelen in gebiedsontwikkelingsprojecten – als participant in de planvorming of risicodragend in de realisatiefase – dient in aanvulling op de in § 3 genoemde algemene voorwaarden van rijkswege ook zorggedragen te worden voor een adequate organisatorische inbedding die voldoet aan de volgende criteria:

- professionaliteit: kennis en ervaring op het terrein van gebiedsontwikkeling;
- opdrachtgeversrol / mandaat; de organisatie is primair probleem-eigenaar voor de realisatie van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit, en heeft het benodigde mandaat als «trekker» binnen het Rijk;

- multi-disciplinairiteit; de samenwerking binnen het Rijk moet verzekerd worden.

Deze organisatorische inbedding zou nader uitgewerkt moeten worden, hetgeen echter niet past in het kader van deze notitie. Belangrijke overwegingen daarbij zouden kunnen zijn:

- Slechts een enkel departement beschikt thans over voldoende competentie terzake van gebiedsontwikkeling; het is beter dit gezamenlijk op te bouwen, dan ieder voor zich.
- Een zekere scheiding tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering op het vlak van gebiedsontwikkeling kan de slagkracht in de uitvoering aanzienlijk vergroten. De verantwoordelijkheid voor de keuze van risicodragende participatie en zo ja, het stellen van randvoorwaarden daaraan, blijft bij het vakdepartement. Evenals het vaststellen van het uitvoeringsmandaat van de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor een efficiënte uitvoering en een goed risico-management.
- Door concentratie kan managementkracht, professioneel opdrachtgeverschap en een sterke marktpositie worden bereikt.

Naast het voorgaande is voor een actieve rol van het Rijk in gebiedsontwikkelingsprojecten vooral van belang dat binnen het Rijk een attitude wordt ontwikkeld die gericht is op erkenning van pps bij gebiedsontwikkeling als adequaat instrument voor de vergroting van de beleidseffectiviteit en beleidsefficiency.

## **7. Plan van aanpak voor verdere uitwerking**

In deze notitie zijn de principiële vertrekpunten (probleemstelling) en overwegingen weergegeven bij het vormgeven van een door de betrokken departementen – Financiën (KC PPS), VenW, VROM, LNV, BZK en EZ – gezamenlijk gedragen initiatief voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Het kabinet herbevestigt dat het middel pps ook bij gebiedsontwikkeling effectief kan worden ingezet en onderschrijft de analyse van de task force.

De betrokken departementen hebben eengezamenlijke werkgroep ingesteld met de opdracht geven voor verdere uitwerking van een plan van aanpak, welke uitwerking 1 maart 2003 gereed moet zijn. De task force zal in de huidige samenstelling worden voortgezet als begeleidingsgroep van de in te stellen werkgroep. De werkgroep zal het plan van aanpak langs de volgende lijnen uitwerken:

1. Het selecteren van een 4 tot 6 projecten in verschillende ontwikkelingsstadia binnen de in § 5 gegeven afbakening van soorten projecten/sectoren waar een actieve(re) rol van het Rijk de meeste toegevoegde waarde biedt en waar ook pps naar verwachting de meeste toegevoegde waarde biedt. Hiertoe dienen allereerst de grote beleidsnota's op elkaar gelegd te worden om te kijken waar een integrale aanpak gewenst is.
2. Door het houden van gesprekken met projectleiders en stakeholders, onderzoek van informatie etc. in kaart brengen wat de knelpunten in deze projecten zijn (wat is er van de gewenste integrale gebiedsontwikkeling terechtgekomen en wat zijn daar de redenen van? Wat is er fout gegaan en wat goed?), en mogelijkheden tot verbetering in kaart brengen tot verbetering van de integrale aanpak en de rol van het Rijk.
3. Op basis van de verkregen inzichten en informatie uitwerken van een concreet plan van aanpak t.a.v. de geselecteerde projecten en de daarvoor benodigde organisatie binnen het Rijk (mensen, middelen, kennis en organisatie).

Voorzitter: Bert de Graaf, Kolpron

Louk Heijnders, directeur huisvestingsbeleid, Rijksgebouwendienst, Ministerie van VROM

Jan de Bont, plv. directeur uitvoering, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Cees Kortleve, plv. directeur Ruimtelijk Economisch Beleid, DG Ondernemingsklimaat, Ministerie van Economische Zaken

Jan ten Doeschate, plv. directeur Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Peter Oussoren, projectmanager pps-bureau Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij

Frank Lemmink, plv. directeur Financieringen/Kenniscentrum publiek-private samenwerking, Ministerie van Financiën

Jean-Paul Schaay (secretaris), plv. hoofd Kenniscentrum publiek-private samenwerking, Ministerie van Financiën