

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67035>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-21 and may be subject to change.

Sneller bouwen kan via onorthodoxe financiering

THEO CAMPS EN MARK VAN TWIST

Als minister Peijs (Verkeer en Waterstaat) daadwerkelijk de handen wil aftrekken van PPS-constructies, blokkeert zij daarmee de enige effectieve manier om versneld belangrijke infrastructuur in Nederland te kunnen aanleggen, menen Theo Camps en Mark van Twist.

De discussie over publiek-private samenwerking (PPS) is onlangs weer opgelaaid. Aanleiding vormden de uitlatingen van minister Carla Peijs. Zij heeft blijkbaar haar geloof verloren in de animo van het bedrijfsleven om mee te werken in PPS-constructies. Het is overigens niet helemaal duidelijk of de minister nu bezig is met uitlokking of dat we haar uitspraken letterlijk moeten nemen.

Waar gaat het concreet om? De Nederlandse overheid wil grote infrastructurele werken versneld laten aanleggen. Versneld betekent dat dergelijke werken eerder worden gebouwd dan in investeringschema's is voorzien, maar dat de lasten ervan pas later - en liefst slechts ten dele - zichtbaar worden in de rijksbegroting. Dat kan alleen wanneer de investeringslasten mede door private partijen worden gedragen of wanneer er via baatbelasting of tolheffing inkomsten binnenkomen die eerder niet waren voorzien.

Die gedachte is niet nieuw. PPS-constructies zijn in Nederland sinds jaren her toegepast. Een mooi voorbeeld van een vroege poging tot PPS is het Amortisatie-syndicaat dat op 22 december 1822 werd opgericht met als doel: "Het verwerven van kapitaal uit verkoop van staatsdomeinen en uit leningen waarbij staatseigendommen als onderpand dienden." De opbrengst werd gebruikt om de tekorten van de staatsschuld te verminderen en voor de voltooiing van de grote infrastructurele werken van het rijk. De financiering van de Zuid-Willemsvaart (de 'Betuwelijn' onder de noodzakelijk geachte Nederlandse kanalen) was een van de directe aanleidingen om voor deze constructie te kiezen. Aanvankelijk werkte het syndicaat zoals verwacht, maar de uitgifte van concessies waarmee privekapitaal werd opgehaald, liep uiteindelijk mis doordat ondernemers niet meer aan hun verplichtingen konden voldoen. Dit Amortisatiesyndicaat heeft een bepalende rol gespeeld bij de aanleg van kanalen in het begin van de 19de eeuw in Nederland. De gekozen financiële constructies bewogen zich op de rand van het toelaatbare. Zie De geschiedenis van de Zuid-Willemsvaart van Cees Verhagen.

In de PPS-discussie van nu, die gaat over grote projecten als de A4 bij Midden-Delfland en de ontbrekende schakels ervan tussen Rotterdam en Antwerpen, de A15 tussen Rotterdam en de Maasvlakte, Randstadrail en de Tweede Coentunnel in de A10, spelen in feite dezelfde factoren als ten tijde van koning Willem I. Ook toen waren overheid en bedrijfsleven ervan overtuigd dat de aanleg van infrastructurele werken versneld moest worden. De plannen zagen er goed uit, iedereen wilde aan het werk om zo snel mogelijk te kunnen gaan bouwen, maar er

waren enorme investeringsproblemen. Zowel overheid als bedrijfsleven sprak keer op keer intentieverklaringen uit, maar tot zaken kwam het niet.

Uit de gang van zaken bij het graven van kanalen in de 19de eeuw blijkt dat onorthodoxe financieringsconstructies een doorbraak kunnen opleveren in de gewenste versnelling van de aanleg van infrastructuur. In feite hebben we hier te maken met een time lag tussen maatschappelijk investeren en verdienen. De geschiedenis leert dat de overheid een bepalende rol speelt bij het ontwerpen van financiële constructies die kunnen omgaan met het vertraagd succes, dat daar uit voortvloeit.

In dat verband zijn begin jaren '80 van de vorige eeuw nog diverse tunnels en gevangenissen privaat gefinancierd. Critici noemden dat een optische truc: een financieringsconstructie die in plaats van rechtstreeks uit de begroting indirect via de terugbetaling aan financiers gestalte krijgt, maar die uiteindelijk toch resulteert in een omvangrijker beslag op de begroting. Met andere woorden, debudgettering als een uit geldnood geboren noodoplossing. Soms was die kritiek terecht.

Bij nader inzien past daar ook de kanttekening bij dat de afweging tussen private en publieke financiering niet alleen een financieel-technische kwestie is, maar ook een zaak van politieke afweging, zeker als zo op een gegeven moment een doorbraak kan worden bewerkstelligd. Vanuit een oogpunt van effectief beleid is door middel van private financiering destijds immers de bouw van tunnels en andere publieke voorzieningen versneld, wat heeft bijgedragen aan een voortvarende aanpak van maatschappelijke problemen, onder meer ten aanzien van de bereikbaarheid.

Inmiddels leven we enkele decennia later en wil het opnieuw niet echt vlotten met de praktijk van PPS, zeker niet als de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur centraal staat. Anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of Spanje en Portugal komt bij ons een deal flow van betekenis maar niet tot stand, ondanks het 'laaghangend fruit' dat Gerrit Zalm bij het zoeken naar kansrijke projecten voor PPS al in zijn vorige periode als minister van Financien ontdekt meende te hebben.

Zoals de ontwikkelingen rond de aanleg en exploitatie van de (fors verliesgevende) Eurotunnel laten zien, is soms een forse dosis creatief nutsdenken vanuit het publieke domein nodig om de aanleg van nieuwe infrastructuur voor elkaar te krijgen. Dat had Willem I goed begrepen, die uiteindelijk via provocerende opmerkingen en een Amortisatiesyndicaat dat zich aan de rand van de rijksbegroting bevond, de Zuid-Willemsvaart erdoor heeft weten te krijgen.

Dr. Theo Camps is directievoorzitter Berenschot en hoogleraar Organisatiekunde & Bestuurskunde Tias Business School, Universiteit van Tilburg.

Dr. Mark van Twist is directeur Berenschot Procesmanagement en hoogleraar Publiek-private samenwerking, Universiteit van Nijmegen.