

Munt slaan uit programmafinanciering

Een methodiek om sluitende businesscases te realiseren door combinatie van projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving



Datum: 6 november 2008
Door: Gerard Bijleveld

“We zullen de komende jaren echt originele oplossingen nodig hebben, oplossingen waarvan we niet op voorhand weten dat ze juist zijn. Maar als je 's nachts midden in een bos staat, en je beweegt niet, dan weet je enkel zeker dat je er nooit zal uit raken, pas wanneer je beweegt, hoe stuntelig ook, groeit de kans dat je er uit raakt.”

Thyl Gheyselinck

Colofon:

Onderzoek voor: Universiteit Twente (UT), faculteit Management & Bestuur
NedMobiel

In het kader van: Afstudeerscriptie ter afronding van de studie Technische Bedrijfskunde

Door: G.F. Bijleveld
Studentnummer: s0011940

Begeleiding: Dr. P. de Vries (UT, Management & Bestuur)
Dr. Ir. W. Tjihuis (UT, Construerende Technische Wetenschappen)
Ir. R.W. Scholten (NedMobiel)

Versie: Definitief

Datum: 6 november 2008



Samenvatting

De herstructurering van de fysieke leefomgeving wordt steeds complexer. De vraag naar ruimte voor verblijven, verplaatsen en natuur neemt toe. Door compenserende en mitigerende maatregelen lopen beleidsdoelstellingen en beschikbare budgetten steeds verder uit elkaar. Voor dit probleem wordt een oplossing gezocht met behulp van programmafinanciering. Het doel van dit onderzoek is het opzetten van een methodiek voor programmafinanciering.

Een programma is het geheel van gecombineerde projecten gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving.

Het geheel van gecombineerde projecten vergt een bepaalde investering. Financiering is het aantrekken van vermogen voor een investering. Om dit vermogen aan te kunnen trekken moeten de exploitatiekosten, de kosten voor financiering, beheer en onderhoud gedekt worden. Het dekken van de exploitatiekosten is de bekostiging.

Investing, financiering, exploitatiekosten en bekostiging moeten met elkaar in overeenstemming gebracht worden om te resulteren in een sluitende businesscase. Om dit te bereiken is er de volgende probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd;

Welke mogelijkheden zijn er, door combinatie van projecten in een programma, om investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging te laten resulteren in een sluitende businesscase?

Voor de beantwoording hiervan is gebruik gemaakt van de participatieve modelbouwcyclus van Geurts en Vennix (1989). De methodiek is toegepast op het Regionaal Structuurplan Haaglanden. Door zowel gebruik te maken van de mentale modellen¹ binnen NedMobiel, het Stadsgebied Haaglanden en docenten van de Universiteit Twente, als gebruik te maken van wetenschappelijke theorie over PPS, projectfinanciering en het functioneren van markten, is uiteindelijk een overzicht ontstaan van de mogelijkheden van programmafinanciering.

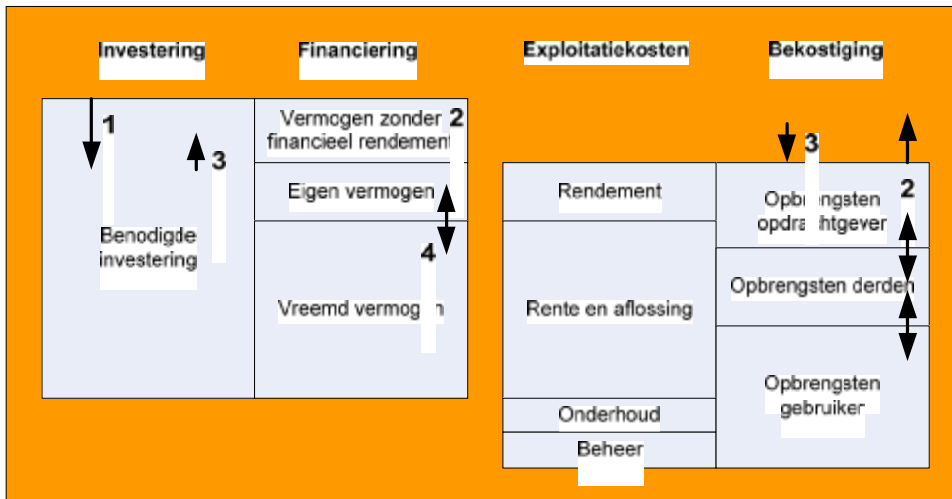
De methodiek heeft uiteindelijk de vorm van een stappenplan gekregen (visueel weergegeven in figuur i). De mentale modellen zijn omgezet in een conceptueel model en de theoretische uitwerking heeft geresulteerd in een stappenplan met daarin vijf fasen. Fase 0 vormt een toets op de toepasbaarheid van de methodiek.

In figuur i zijn de fasen in onderling verband neergezet. Het startpunt is een projectmatige uitvoering.

1. In fase 1 wordt, door combinatie van projecten in een programma geprobeerd om de benodigde investering omlaag te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordelen of het bevorderen van marktwerking.
2. In fase 2 wordt geprobeerd de opbrengsten te verhogen door een andere verdeling van de bekostiging of nieuwe bekostigingsmogelijkheden vanuit opdrachtgever, gebruiker en derden te benutten. Eenmalige opbrengsten in de investeringsfase zorgen uiteindelijk voor een lagere financieringsbehoefte en resulteren in vermogen zonder financieel rendement. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar mogelijkheden om gebruikers of derden te laten meebetalen aan een ingreep in de fysieke leefomgeving.
3. In hoeverre fase 1 en 2 slagen, wordt mede bepaald door de beperkende factoren uit fase 3. Beperkende factoren waar aan gedacht kan worden zijn toenemende transactiekosten door een verhoogde complexiteit.

¹ Mentale modellen zijn de individuele en subjectieve voorstellingen die mensen vaak onbewust van de werkelijkheid maken.

4. In fase 4 worden de mogelijkheden van de financieringsstructuur verkend, met de daarbij behorende exploitatiekosten, gegeven de benodigde investering en bekostiging. In deze fase wordt bepaald of en zo ja, onder welke voorwaarden een sluitende businesscase gerealiseerd kan worden.



Figuur i Vier fasen uit de methodiek in onderling verband²

De belangrijkste conclusies van het afstudeeronderzoek zijn;

- De ontwikkelde methodiek in de vorm van een stappenplan geeft duidelijke handvatten om de mogelijkheden en beperkingen van programmafinanciering inzichtelijk te maken.
- De methodiek ondersteunt in de besluitvorming, omdat het inzicht vergroot wordt voor het dichterbij brengen van sluitende businesscases. De methodiek laat het bepalen van het belang van de resultaten uit het stappenplan over aan de opdrachtgever. Er zal altijd een (politieke) afweging gemaakt moeten worden tussen het kwantitatief voordeel en mogelijke kwalitatieve nadelen van het combineren van projecten, zoals een toegenomen complexiteit.
- De toepassing van de methodiek op het Regionaal Structuurplan Haaglanden heeft vooral verkennende resultaten opgeleverd, vanwege het grote aantal projecten en het beperkte detailniveau van de uitwerking van de projecten. Kwantitatieve conclusies zijn daardoor niet mogelijk. Daarmee blijft ook het slotstuk van de probleemstelling empirisch nog onbeantwoord.
- De mogelijkheden van PPS, private financiering, private bekostiging en het combineren van projecten in een programma zijn duidelijk nog niet uitgekristalliseerd. Veel van de communicatie over PPS, zowel in media als in de wetenschappelijke literatuur, draagt niet erg bij aan het inzicht in de financiële consequenties van PPS. De voordelen uit PPS literatuur, zoals meerwaarde en een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding gaan in op de consequenties voor de investering, maar gaan daarbij vaak voorbij aan de consequenties voor financiering, bekostiging en de exploitatiekosten. Bij het realiseren van een sluitende business case werkt dit eerder verwarrend dan verhelderend.

Aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek;

² De 4 fasen bevatten geen noodzakelijke volgtijdelijkheid. De omvang van de kolommen is niet op schaal, maar duidt wel op een logische verhouding, die afhankelijk is van de looptijd, tussen investering en financiering enerzijds en exploitatiekosten en bekostiging anderzijds.

- voor NedMobiel; Verdere toepassing van de methodiek, zodat verbeteringen en aanvullingen gemaakt kunnen worden en uiteindelijk bepaald kan worden of de methodiek bijdraagt aan het bereiken van een sluitende businesscase.
- voor het Stadsgewest Haaglanden; Detaillering van projecten uit het Regionaal Structuurplan Haaglanden is noodzakelijk voor een kwantitatieve inschatting van de mogelijkheden van programmafinanciering.
- voor de wetenschap; Dit onderzoek heeft de onderwerpen rondom programmafinanciering in de breedte onderzocht. Het is noodzakelijk om inzicht in de bijdrage van deelonderwerpen, zoals functioneel specificeren of risicomanagement, te verdiepen.

Summary

Restructuring the physical environment is becoming more and more complex. Demand for space for living, working, relaxing, transport and nature increases. Through compensating and mitigating measures, policy goals and available budgets diverge. A solution for this problem is sought after through programme financing. The purpose of this graduation assignment is to setup a methodology for programme financing.

A programme is defined by combined projects as a whole, aimed at effecting policy goals for the restructuring of the physical environment. The combination of projects requires a certain investment. Financing is about gathering the required debt and equity for the investment. To attract debt and equity, the operating costs, financing costs and maintenance and management costs should be covered. Covering these costs is described as funding.

Investment, financing, operating costs and funding should altogether match and result in a sound business case. In order to achieve this, the following problem definition for this graduation assignment has been formulated:

Which opportunities are available, through the combination of projects in a programme, to let investment, financing, operating costs and funding match, and result in a sound business case?

The participative modelling cycle of Geurts and Vennix (1989) is used for answering this question. The developed methodology is applied at the Regional Structure Plan of the urban region of Haaglanden. By using the mental models³ of NedMobiel, the urban region of Haaglanden and the teachers involved of the University of Twente, as well as making use of the scientific literature on PPP, project finance and the functioning of markets, an overall picture can be derived for the opportunities for programme financing.

The methodology resulted in a progressive scheme (visually represented in figure i). Mental models are converted into a conceptual model and the theoretical elaboration resulted in a progressive scheme with five phases. Phase 0 is a preliminary examination of the applicability of the methodology.

In figure ii the phases are shown in their coherence. A project based approach serves as a reference for the progressive scheme of a programme based approach.

1. Phase 1, strives to lower the investment through the combination of projects in a programme. Examples of how this can be done are the exploitation of economies of scale or the improvement of market forces.
2. Phase 2 tries to increase revenues by changing the partition of funding or the use of new opportunities for funding by the principal, consumer or a third party. One time revenues in the investment phase ultimately provide for a lesser need for financing and result in financial assets, without a needed financial return. One can explore new opportunities for funding by consumers or third parties for the restructuring of the physical environment.
3. The degree of success of phase 1 and 2 is partially determined by the limiting factors identified in phase 3. One of such factors is for example, increasing transaction costs because of an added complexity.

³ Mental models are the individual and subjective representation of reality, people often unintentionally make.

- Phase 4 explores the opportunities for different financing structures, with the featured operating costs, needed investment and funding taken into account. This phase determines whether and if so, under which circumstances is it possible to reach a sound business case.

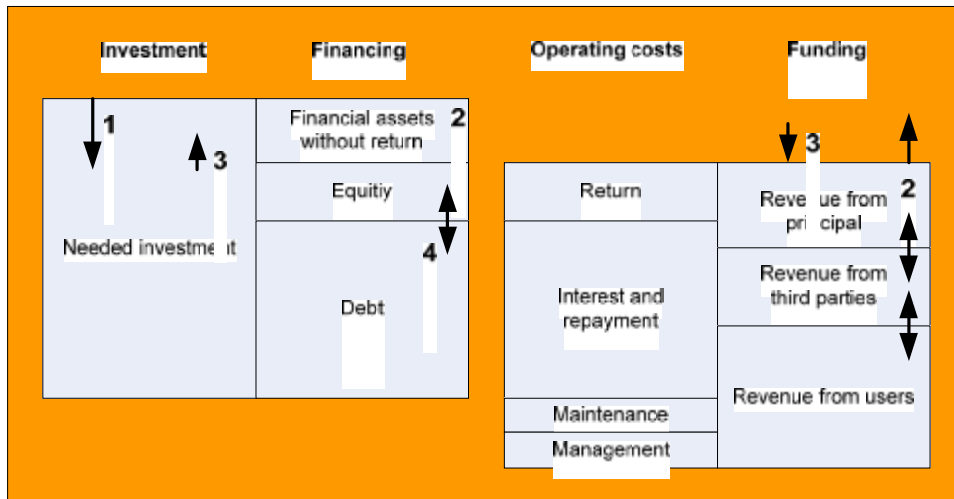


Figure ii Four phases of the methodology in their coherence⁴

The general conclusions to this graduation assignment are;

- The developed scheme offers a clear tool to explore opportunities and limitations of programme financing.
- This methodology supports decision making, because it increases understanding of all factors involved in order to reach a sound business case. However, determining the importance of those factors is up to the principal. In every case it will remain necessary to strike a balance between a quantitative advantage and a qualitative disadvantage, like increased complexity, by combining the projects
- Applying this methodology to the Regional Structure Plan Haaglanden mainly had explorative results, due to the large number of projects and the lack of detailed information being available in the projects. It is therefore not possible to draw any quantitative conclusions. As a result of this, the question concerning the empirical value of the developed methodology will remain unanswered.
- The opportunities for PPP, private financing, private funding and the combination of projects in a programme have not yet been commonly understood. A major part of communication concerning PPP, by the media as well as in the academic literature does not contribute much to knowledge of the financial consequences of PPP. The advantages described in PPP literature, for instance added value and an improved price-quality ratio only cover consequences for investments, but generally neglect consequences in financing, funding and operating costs. In striving for a sound business case, this often confuses more than it explains.

Recommendations following from this assignment;

⁴ The 4 phases do not necessarily follow up in time. The size of the columns is not drawn to scale. However, the size does emphasize a logic proportion, depending on the duration, between the investment and the financing on the one hand and operating costs and funding on the other hand.

- In the case of NedMobiel; further testing of the developed methodology in order to supplement and improve it. Only then a final conclusion can be drawn on whether this methodology attributes to making a sound business case.
- In the case of the urban region of Haaglanden; better details on projects within the Regional Structure Plan Haaglanden is needed in order to show quantitative results on the opportunities for programme financing.
- In the case of science; this thesis researched topics related to programme financing in general. The next step is to develop a deeper understanding of the individual contributions of these topics to programme financing, such as functional specification and the use of risk management.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek bij NedMobiel. Het is het sluitstuk van de studie Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente. Deze studie heeft me veel nuttige handvatten gegeven om te gebruiken in de praktijk. Daarbij is duidelijk geworden dat ik verder wil in de praktijk en niet in het onderzoek. Juist de praktische toepassing van theoretische concepten in zowel verplichte curriculumonderdelen als extra-curriculaire activiteiten gaven mij de meeste energie. Mijn ervaringen bij UReka, de universiteitsraad, Albert Heijn, Claves, Rabobank, DTZ Zadelhoff en NedMobiel zijn een goede aanvulling geweest op de theoretische basis. Ik kijk met plezier terug op de afgelopen acht jaar.

In de afgelopen periode is het voor mij nog eens extra duidelijk geworden; Afstuderen kan je niet alleen. Hierbij wil ik dan ook graag enkele mensen bedanken; Bas Kamperman (voor je tip om eens te gaan praten bij NedMobiel), Piet de Vries en Wilco Tjihuis (voor de begeleiding vanuit de Universiteit), Lodewijk Lacroix en Jelmer Ridder (voor de mogelijkheid om de methodiek voor programmafinanciering toe te passen bij het Stadsgewest Haaglanden) en in het bijzonder Roel Scholten (waarbij vooral je positief kritische commentaar en de tijd die je daarvoor nam, voor mij en voor het afstudeerverslag, zeer waardevol zijn geweest). Naast bovenstaande personen wil ik mijn collega's van NedMobiel bedanken voor de betrokkenheid en inbreng. Ook de projectleiders van het Stadsgewest Haaglanden wil ik bedanken voor de manier waarop ze mij in korte tijd inzicht hebben gegeven in de projecten.

Het vertrouwen en de gezelligheid die ik heb gekregen van mijn vriendin, familie, vrienden en studiegenoten hebben mij er doorheen getrokken in de momenten dat studeren en afstuderen even minder leuk was. Hartelijk dank daarvoor!

Rest mij de lezer veel leesplezier te wensen!

Gerard Bijleveld.
Breda, november 2008

Inhoudsopgave

1	Probleemverkenning programmafinanciering.....	12
1.1	Aanleiding	12
1.2	Doelstelling van het onderzoek.....	13
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	15
1.4	Theoretisch kader	17
1.5	Modelontwikkeling	19
1.6	Scope van onderzoek.....	21
1.7	Leeswijzer	22
2	Omlaag brengen van de benodigde investering	23
2.1	Schaalvoordelen realiseren door het combineren van projecten.....	25
2.2	Het te gelde maken van verborgen activa	25
2.3	Levenscycluskostenanalyse.....	27
2.4	Functioneel specificeren.....	28
2.5	Risico-overdracht en risicomangement	28
2.6	Bevorderen van marktwerking	29
2.7	Omlaag brengen van de benodigde investering samengevat	29
3	Verhogen van beschikbare bekostiging.....	31
3.1	Collectieve en individuele goederen en diensten	31
3.2	Uitsluitbaarheid en rivaliteit.....	32
3.3	Veranderende bekostigingsmogelijkheden	34
3.4	Verhoging van bekostiging samengevat	35
4	Beperkende factoren bij het combineren van projecten	37
4.1	Toenemende kans op marktmacht.....	37
4.2	Toenemende kans op overheidsfalen	39
4.3	Nadelige effecten toegenomen complexiteit.....	41
4.4	Verandering van ambitieniveau	42
4.5	Borgingsmechanismen	43
4.6	Transactiekostentheorie.....	44
4.7	Beperkende factoren en afwegingen samengevat	46
5	Mogelijke financieringsstructuren.....	48
5.1	Publieke versus private financiering	48
5.2	Private financiering in de vorm van projectfinanciering.....	49
5.3	Partijen en voorwaarden voor private financiering	50
5.4	Financieringsstructuur samengevat	51
6	De methodiek voor programmafinanciering	53
6.1	Fase 0 Toets op toepasbaarheid van de methodiek	53
6.2	Fase 1 Omlaag brengen van de benodigde investering	54
6.3	Fase 2 Verhogen van de bekostiging.....	55
6.4	Fase 3 Beperkende factoren en afwegingen.....	56
6.5	Fase 4 Financiering en conclusie	58
7	Toepassing methodiek op het RSP Haaglanden.....	60
7.1	Uitkomsten van fase 0 Toets op toepasbaarheid	61
7.2	Uitkomsten van fase 1 Verlagen van de benodigde investering	61
7.3	Uitkomsten van fase 2 Verhogen van de bekostiging	63
7.4	Uitkomsten van fase 3 Beperkende factoren en afwegingen	65
7.5	Uitkomsten van fase 4 Financiering en conclusie	66
8	Conclusies en aanbevelingen	68
8.1	Terugkoppeling op probleemstelling en doelstelling	68

8.2	Conclusies	68
8.3	Aanbevelingen.....	69
9	Epiloog	71
9.1	Reflectie op het onderzoek.....	71
9.2	Reflectie op de uitkomsten.....	72
10	Referenties.....	74
10.1	Geraadpleegde internetsites.....	77
10.2	Bezochte symposia.....	78
	Bijlage 1 Toelichting op de aanleiding	79
	Bijlage 2 Programmafinanciering binnen NedMobiel	80
	Bijlage 3 Toelichting matrix bekostiging en financiering.....	81
	Bijlage 4 Toelichting op participatieve modelbouwcyclus	82
	Bijlage 5 Stadsgewest Haaglanden	84

1 Probleemverkenning programmafinanciering

In dit hoofdstuk zal allereerst de aanleiding van het onderzoek beschreven worden. Vervolgens worden de doelstelling, de probleemstelling en onderzoeksvragen geïntroduceerd. Daarna volgen de onderzoeksmethode en de scope van onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor de rest van het afstudeerverslag.

1.1 Aanleiding

De vraag naar ruimte voor verblijven, verplaatsen en natuur neemt toe. De bevolking groeit en huishoudens worden kleiner⁵. De vervoersprestatie groeit en de filedruk neemt toe. Het belang van natuur, ecologie en luchtkwaliteit krijgt steeds meer nadruk en de totale beschikbare ruimte neemt niet toe. Dit maakt de herstructurering van de fysieke leefomgeving complexer. De fysieke en functionele overlap en de concurrentie tussen de drie functies (verblijven, verplaatsen en natuur) worden steeds groter. Daarmee worden oplossingsrichtingen vanuit één deelgebied steeds minder kansrijk. De aanleg van een weg kan niet meer los gezien worden van de effecten voor verblijven (geluidsreductie en/of luchtkwaliteit) of natuur (ecoduct). In een projectmatige uitvoering ontstaat wensstapeling. Er moet met steeds meer zaken rekening gehouden worden. Door compenserende en mitigerende maatregelen lopen beleidsdoelstellingen en beschikbare budgetten steeds verder uit elkaar.

NedMobiel wordt regelmatig gevraagd om, met de kennis van publieke en private financiering, road pricing en value capturing⁶, een bijdrage te leveren aan het dichterbij elkaar brengen van de beleidsdoelstellingen en budgetten. NedMobiel heeft hiervoor de contouren van programmafinanciering ontwikkeld⁷. Er wordt voor elk project afzonderlijk bekeken of er geld beschikbaar is of kan komen, maar vervolgens wordt de financiering van het programma integraal gezien. Er wordt geanalyseerd bij welke omstandigheden, welke bronnen ingezet kunnen worden en hoe die bronnen elkaar kunnen versterken. Alle bronnen gezamenlijk moeten de gehele financieringsbehoefte dekken in een sluitende businesscase. NedMobiel heeft zich tot nu toe vooral gericht op combinaties van projecten in de infrastructuur die bereikbaarheid en leefbaarheid verbeteren en tegelijkertijd zorgen voor een verhoging van de verkeersveiligheid.

De vraag van NedMobiel voor een afstudeeronderzoek richt zich vooral op een betere onderbouwing van de financiering en de mogelijkheden om waarde vast te leggen voor een bijdrage in de bekostiging (value capturing). Dit zou moeten leiden tot een generieke en wetenschappelijk onderbouwde methodiek om te komen tot programmafinanciering.

Een programma wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van gecombineerde projecten gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving.

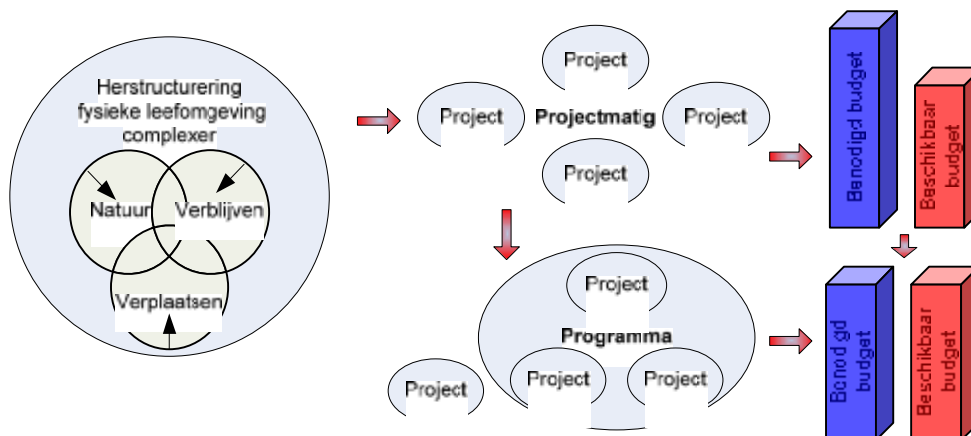
In sommige gevallen zijn programma's al volledig vastgelegd, eventueel zelfs met een volledig tijdsplan. Als het programma niet volledig vastligt, zoekt NedMobiel samen met de opdrachtgever naar combinaties van projecten, waardoor beleidsdoelstellingen (benodigd

⁵ Zie ook bijlage Toelichting op de aanleiding.

⁶ Value capturing is er op gericht om profiterende partijen een bijdrage te laten doen aan de ingrepen waar zij profijt van hebben (Huisman, 2006).

⁷ Zie ook bijlage Programmafinanciering binnen NedMobiel

budget) en beschikbaar budget dicht bij elkaar komen te liggen⁸. Dit kan bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordelen, het vergroten van draagvlak, het beperken van nadelige effecten, of het omzetten van positieve effecten in een verhoging van het beschikbare budget. Om de beleidsdoelstellingen en budgetten dicht bij elkaar te brengen is het mogelijk dat naast het combineren en toevoegen van projecten ook het weglaten van specifieke projecten uit een programma de realiseerbaarheid van een programma kan verhogen.



Figuur 1 Aanleiding voor programmafinanciering

Uit figuur 1 blijkt, dat niet noodzakelijk alle projecten terugkomen in het programma. Het combineren van projecten in een programma gaat namelijk gepaard met bijvoorbeeld kosten voor afstemming van de projecten, of een verlies aan flexibiliteit om zaken aan te passen in een project. Ook kan het zijn dat een programma als meerdere deelprogramma's wordt uitgevoerd. Overigens blijft het losse project natuurlijk wel bestaan. De methodiek geeft handvatten voor het opzetten van programmafinanciering voor combinaties van projecten.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

In de aanleiding zijn de termen financiering en bekostiging al genoemd in de vraag van NedMobiel voor het afstudeeronderzoek. Dit onderscheid zal allereerst toegelicht worden, om vervolgens te komen tot de doelstelling van dit onderzoek.

Financiering wordt gedefinieerd als het aantrekken van vermogen voor een investering.

Dit kan zowel in de vorm van eigen vermogen als vreemd vermogen. Eigen vermogen is het risicodragend vermogen. Bij vreemd vermogen kan gedacht worden aan leningen van banken of pensioenfondsen, waarbij rente en aflossing betaald moeten worden.

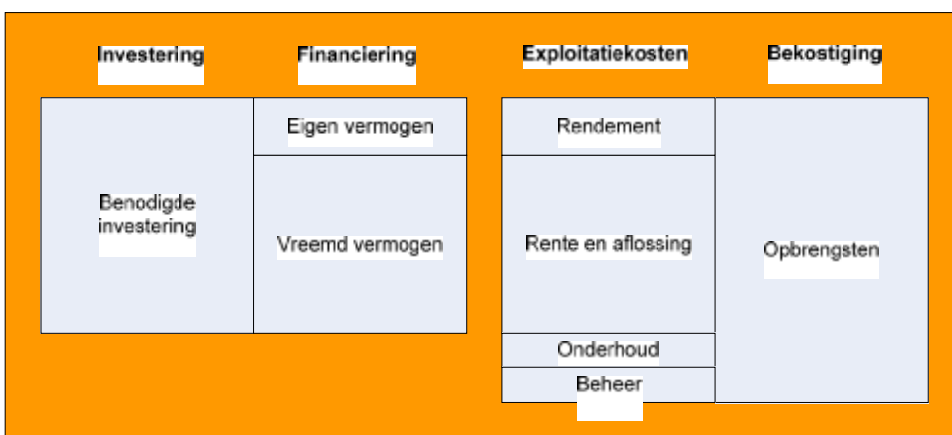
Bekostiging wordt gedefinieerd als het dekken van de exploitatiekosten van een investering.

Het onderscheid tussen financiering en bekostiging kan toegelicht worden aan de hand van het kopen van een huis. Het huis is de investering en je eigen spaargeld vormt het eigen vermogen. Daarnaast trek je vreemd vermogen aan van een bank door middel van een hypotheek. De exploitatiekosten worden gevormd door de rente en aflossing voor de hypotheek, maar ook zaken als stookkosten en gemeentelijke lasten kunnen hieronder vallen.

⁸ Bijvoorbeeld in de projecten Financiering Netwerkprogramma BrabantStad en de markconsultatie Project Mainportcorridor Zuid (PMZ, www.pnz-rws.nl)

De bekostiging, ofwel het dekken van de exploitatiekosten, kan worden gedaan vanuit een gedeelte van het salaris.

Ook bij het financieren met eigen vermogen speelt vaak een bepaalde rendementseis. In het voorbeeld van de aanschaf van het huis kan dat met winst verkopen van het huis zijn, waardoor het eigen vermogen groeit. Het rendement op het eigen vermogen wordt bepaald door van de opbrengsten, de exploitatiekosten af te trekken. Als de opbrengsten tegenvallen, zal dit als eerste ten koste gaan van het rendement op het eigen vermogen. Het eigen vermogen wordt dan ook wel het risicodragend vermogen genoemd. De relatie tussen investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging is in figuur 2 visueel weergegeven. De omvang van de kolommen is niet op schaal, maar duidt wel op een logische verhouding, die afhankelijk is van de looptijd, tussen investering en financiering enerzijds en exploitatiekosten en bekostiging anderzijds.



Figuur 2, Investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging in onderling verband.

Het programma, ofwel het geheel van gecombineerde projecten bepaalt de benodigde investering. Voor deze investering moet vermogen aangetrokken worden. Het aantrekken van vermogen is alleen mogelijk als de exploitatiekosten in overeenstemming gebracht worden met de beschikbare bekostiging. Een extra complicerende factor is dat bijvoorbeeld de kosten voor beheer en onderhoud ook samenhangen met de benodigde investering. Op het moment dat het hele plaatje klopt, resulteert dit in een sluitende businesscase voor een programma.

Om de mogelijkheden van programmafinanciering voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving verder te verkennen, is er de volgende **doelstelling** voor het afstudeeronderzoek:

Het opzetten van een methodiek voor programmafinanciering, waarin investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging resulteren in een sluitende businesscase.

Een belangrijk aspect van programmafinanciering wordt gevormd door de verschillende publieke en/of private mogelijkheden van bekostiging en financiering. De Vries (2007) geeft aan dat bij zowel financiering als bekostiging drie mogelijkheden voor uitvoering zijn, publiek, privaat en publiekprivaat. Uiteindelijk levert dit een matrix met negen mogelijke uitvoeringsvarianten op (zie hiervoor figuur 3 en eventueel bijlage 3 voor een toelichting op de figuur). Niet alle projecten, die vallen onder de herstructurering van de fysieke leefomgeving, zijn (even) geschikt voor iedere vorm van financiering en bekostiging. De methodiek zal ook de (on)mogelijkheden en voor- en nadelen van de negen

uitvoeringsvarianten uit de matrix moeten aangeven, om te kunnen komen tot programmafinanciering.

	Publieke bekostiging	Publiekprivate bekostiging	Private bekostiging
Publieke financiering	Meeste wegen in NL 	Westerschelde tunnel 	Snelwegen Frankrijk 
Publiek-private financiering	Wijkertunnel 	A2 Maastricht 	Groene rente voor golfbanen 
Private financiering	AWZI Delfluent 	Parkmanagement 	Projectontwikkeling 

Figuur 3 matrix bekostiging en financiering, publiek, publiekprivaat en privaat (zie bijlage 3 voor een toelichting)

Met de methodiek moet het voor NedMobiel mogelijk worden om op een overzichtelijke wijze klanten te ondersteunen, bij het sluitend krijgen van businesscases van combinaties van projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De methodiek heeft als doel om te komen tot een sluitende businesscase voor een programma. Dit kan gerealiseerd worden door het effect van combinatie van projecten op investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging in onderling verband te onderzoeken.

De **probleemstelling** wordt daarmee:

Welke mogelijkheden zijn er, door combinatie van projecten in een programma, om investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging te laten resulteren in een sluitende businesscase?

Allereerst wordt ingegaan op de verschillende manieren voor het verlagen van de benodigde investering bij het combineren van projecten. Deze verschillende manieren worden in dit verslag ontstaansgronden genoemd. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld schaalvoordelen worden benut. Combinatie van projecten levert dan een verlaging van de gemiddelde totale kosten, door verdeling van vaste kosten of verlaging van variabele kosten. Ook een verbeterde concurrentie tussen aanbiedende partijen kan zorgen voor een lagere benodigde investering. Het afstudeeronderzoek zal de belangrijkste ontstaansgronden van een lagere benodigde investering inzichtelijk moeten maken. De eerste onderzoeksvraag wordt daarmee:

1. *Welke ontstaansgronden zijn er, door het combineren van projecten, voor het omlaag brengen van de benodigde investering?*

Vervolgens wordt ingegaan op het verhogen van de bekostiging. Dit kan voortkomen uit een veranderde verhouding van bekostigingsbronnen. De bekostiging kan zowel voortkomen uit een beschikbaarheidvergoeding van de overheid, zoals bij (gedeeltelijk) privaat gefinancierde wegen het geval kan zijn. Van bekostiging vanuit gebruikers is bijvoorbeeld sprake bij de invoering van tol bij wegen, zodat in plaats van publieke bekostiging van de weg, de gebruikers een bijdrage leveren aan de bekostiging. Van een bijdrage van derden aan de bekostiging is bijvoorbeeld sprake in geval van structurele bijdragen van publieke derden, vaak hogere overheden, zoals de Rijksoverheid of de Europese Unie. Ook private derden, die voordeel hebben van een bepaalde herstructurering van de fysieke leefomgeving, zouden een bijdrage kunnen leveren aan de bekostiging. Eenmalige opbrengsten in de investeringsfase, vanuit publieke en/of private derden zorgen voor een lagere financieringsbehoefte en daarmee een lagere benodigde bekostiging. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van de IKEA in Delft aan een extra afrit van de snelweg. De tweede onderzoeksvraag wordt dan ook:

2. *Is een andere verdeling van de bekostiging mogelijk, tussen opdrachtgevers, gebruikers en derden en op welke manier kan dit bijdragen aan een sluitende businesscase?*

Het omlaag brengen van de benodigde investering en het verhogen van de beschikbare bekostiging is niet onbeperkt mogelijk. De ontstaansgronden zullen niet onbeperkt leiden tot een verlaging van de benodigde investering. Een verlies aan flexibiliteit of een toename van de complexiteit beperkt de mogelijkheden om de benodigde investering omlaag te brengen. Als bijvoorbeeld de complexiteit van de combinatie van projecten te veel toeneemt, dan zullen er steeds minder marktpartijen geschikt zijn om de combinatie van projecten uit te voeren. Als slechts enkele partijen het programma uit kunnen voeren, dan is de kans groot dat, door een beperkte concurrentiedruk of hogere risico's, er een hogere investering benodigd is, waardoor het voordeel van de combinatie van projecten teniet gedaan wordt. Een andere verdeling van de bekostiging kan bijvoorbeeld extra kosten voor inning met zich meebrengen. Deze extra kosten kunnen effect hebben op de exploitatiekosten, waardoor het effect van de verhoging van de beschikbare bekostiging beperkt wordt. De derde onderzoeksvraag wordt dan ook:

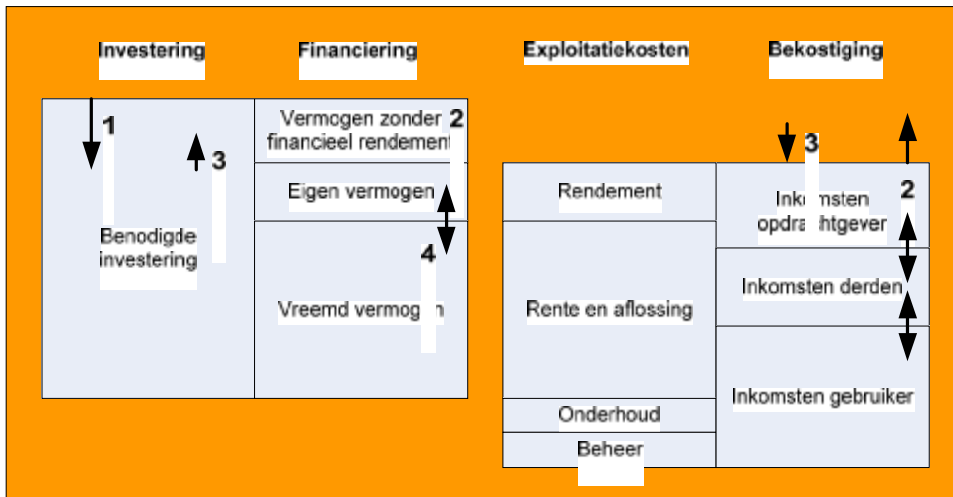
3. *Welke factoren beperken enerzijds de ontstaansgronden voor het omlaag brengen van de benodigde investering en anderzijds de verhoging van de beschikbare bekostiging?*

Voor het financieren van de investering moet een vermogensstructuur opgezet worden. Daarin moeten zowel private en/of publieke eigen vermogensverschaffers, als mogelijke vreemd vermogensverschaffers tegemoet worden gekomen in de rendementseisen. De gevolgen van de gekozen vermogensstructuur komen terug in de exploitatiefase door bijvoorbeeld rendement, rente en aflossing. De benodigde investering bepaalt het te financieren bedrag. De financieringsstructuur, met de daarbij behorende exploitatiekosten, moet in overeenstemming gebracht worden met de beschikbare bekostiging. De vierde onderzoeksvraag wordt daarmee:

4. *Welke mogelijkheden zijn er voor de financieringsstructuur, met de daarbij behorende exploitatiekosten, bij de combinatie van projecten, gegeven de benodigde investering en beschikbare bekostiging om een sluitende businesscase te realiseren?*

In figuur 4 zijn de onderzoeksvragen in onderling verband neergezet. Het startpunt is een projectmatige uitvoering. Vervolgens wordt door combinatie van projecten in een programma geprobeerd om met de beantwoording van onderzoeksvraag 1 de benodigde investering omlaag te krijgen. Vervolgens wordt met onderzoeksvraag 2 geprobeerd de opbrengsten omhoog te krijgen door een andere verdeling van de bekostiging over opdrachtgever, gebruiker en derden. Eenmalige opbrengsten in de investeringsfase zorgen uiteindelijk voor

een lagere financieringsbehoefte, resulterend in vermogen zonder financieel rendement. In hoeverre de verlaging van de investering en de verhoging van de bekostiging mogelijk is, wordt bepaald door de beperkende factoren uit onderzoeksvraag 3 hierbij mee te nemen. Met behulp van onderzoeksvraag 4 worden de mogelijkheden van de financieringsstructuur verkend, met de daarbij behorende exploitatiekosten, gegeven de benodigde investering en beschikbare bekostiging. De 4 fasen bevatten geen noodzakelijke volgtijdelijkheid.



Figuur 4 Onderzoeksvragen in onderling verband

Na de beantwoording van de onderzoeksvragen moet een vergelijking mogelijk zijn tussen de projectmatige uitvoering en uitvoering in een programma en moet daarmee duidelijk worden of een sluitende businesscase gerealiseerd kan worden, door combinatie van projecten. De uitkomsten van de onderzoeksvragen maken gezamenlijk de methodiek voor programmafinanciering.

1.4 Theoretisch kader

Om onderzoek te doen naar programmafinanciering is het belangrijk om vast te stellen vanuit welke theoretische begrippen de vragen beantwoord zullen worden. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals projectfinanciering, contractvormen, PPS en economische theorie over het functioneren van markten en transacties. In het onderstaande wordt een afweging gemaakt tussen deze verschillende perspectieven. Vanuit de economische theorie is het meeste houvast gevonden voor het onderzoek naar programmafinanciering.

Programmafinanciering is een vorm van projectfinanciering. De tijdswaarde van geld, het beprijzen van risico's en uiteindelijk het bepalen van de rendementseis voor zowel eigen- als vreemd vermogensverschaffers van de projectfinanciering staat daarin centraal. In de beantwoording van onderzoeksvraag 4 zal aandacht zijn voor projectfinanciering en de nadruk bij programmafinanciering voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving zal vooral liggen op de samenwerking en mogelijke overgang van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en de consequenties die dit heeft voor deze specifieke vorm van projectfinanciering.

Private financiering in de vorm van projectfinanciering komt in Nederland voor als onderdeel van Publiek-Private Samenwerking (PPS), waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van het 'DBFM-contract' (Design-Build-Finance-Maintain) (Ruding, 2008). Deze

PPS ontwikkeling heeft dus ook consequenties voor de contractvormen bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Waar in traditionele contracten de overheid als opdrachtgever het ontwerp, de bouw en het onderhoud door verschillende partijen liet uitvoeren en de financiering zelf verzorgde, wordt dit in nieuwe contractvormen steeds vaker in het geheel bij één private partij neergelegd. Overigens kan die ene private partij ook een consortium van samenwerkende partijen zijn. De focus van dit onderzoek ligt niet op de nieuwe contractvormen, maar de mogelijkheden om met PPS en deze contractvormen bijvoorbeeld de investering omlaag te krijgen zullen wel aan de orde komen.

Na het voorgaande lijkt het wellicht logisch om de theorie over PPS als houvast te kiezen voor dit afstudeeronderzoek. Echter, de term PPS is een containerbegrip met veel definities en interpretaties. De definitie, doelstelling en aanpak van het ministerie van financiën voor PPS staan in tekstvak 1.

Definitie PPS van het ministerie van financiën:

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

Met het volgende doel:

Het realiseren van meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Dat binnen bereik ligt als:

De overheid en het bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn; er ontstaat zo een win-win situatie. Niet voor niets slaan overheid en bedrijfsleven steeds vaker de handen ineen om grote publieke investeringsprojecten op efficiënte wijze te realiseren.

Tekstvak 1 Definitie van PPS van het ministerie van financiën⁹

Het doel van PPS, zoals geformuleerd door het ministerie van financiën, is in theorie helder, maar zorgt in de praktijk voor verwarring. Die twee mogelijkheden van meerwaarde, kwalitatief beter eindproduct bij gelijke prijs en kwalitatief gelijk eindproduct bij een lagere prijs, lopen vaak door elkaar, waardoor een hogere kwaliteit bij een hogere prijs resulteert. Bult-Spiering (2003) richt zich bij financiële meerwaarde van PPS dan ook op een betere prijs-kwaliteitverhouding. Deze prijs-kwaliteitverhouding geeft echter geen enkel inzicht in het realiseren van een sluitende businesscase. Hierop wordt in hoofdstuk 2 nog verder ingegaan. Zonder inzicht in de consequenties voor de financieringsstructuur, de exploitatiekosten of de bekostiging, heeft een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding bij de investering beperkte waarde. Dit onderzoek zal de voorbeelden van meerwaarde uit de literatuur over PPS toewijzen aan het verlagen van de benodigde investering, het verhogen van beschikbare bekostiging en het bepalen van de financieringsstructuur, met de daarbij behorende exploitatiekosten.

Projectfinanciering, contractvormen en PPS vormen geen theoretisch houvast voor het analyseren van programmafinanciering. In de economische theorie is voor programmafinanciering wel een duidelijk houvast te vinden. Bijvoorbeeld over het functioneren van markten, marktfalen en overheidsfalen en verschillende borgingsmechanismen voor het borgen van de publieke belangen, zoals die vaak spelen bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Bij een overgang van taken van publieke aan private partijen kunnen de verschillende borgingsmechanismen bijdragen aan inzicht over de consequenties van keuzes.

De economie biedt tevens aanknopingspunten over de verdeling van de bekostiging over opdrachtgever(s), gebruikers en derden. Zuiver collectieve goederen of diensten, zoals

⁹ <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>

straatverlichting, worden volledig gedekt door de opdrachtgever, bijvoorbeeld via de algemene belastingen. Zuiver individuele goederen, zoals woningen, worden bekostigd door gebruikers. Echter, veel van de goederen en diensten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving zijn niet zuiver collectief of zuiver individueel. Aan de hand van de economische begrippen uitsluitbaarheid en rivaliteit is een richtlijn voor een bijdrage van gebruikers en derden vast te stellen.

Daarnaast spelen transactiekosten een belangrijke rol in de overgang van een projectmatige naar een programmatische uitvoering. De transactiekosten zijn de kosten voor het zoeken en verkrijgen van informatie, onderhandelen, contracteren en zorgen dat de contracten nageleefd worden. Hoge transactiekosten worden in de PPS literatuur wel vaak genoemd als één van de beperkingen voor het toepassen van PPS projecten, maar daarbij wordt geen inzicht gegeven in de consequenties voor de investering, de financiering, de exploitatiekosten en de bekostiging. Bovenstaande theorieën vanuit de economie vergroten dat inzicht wel en zullen dan ook als houvast dienen in dit afstudeeronderzoek.

1.5 Modelontwikkeling

Deze paragraaf gaat in op modelontwikkeling. Dit wordt gebruikt voor het opzetten van een methodiek voor programmafinanciering. Het onderzoek naar een methodiek voor programmafinanciering is een ontwerpend onderzoek. Er wordt dan ook geen wetenschappelijke theorie getoetst of vanuit één theorie gekeken naar het onderwerp. Aangezien de beelden, definities en mogelijkheden van programmafinanciering nogal uiteen lopen is het van belang voor dit onderzoek om dit samen te brengen in één methodiek, zodat de verschillende beelden, definities en mogelijkheden van verschillende betrokken partijen, zowel publiek als privaat, samenkomen. Om dit te realiseren wordt gebruik gemaakt van de participatieve modelbouwcyclus van Geurts en Vennix (1989).

De participatieve modelbouwcyclus is ontwikkeld voor complexe beleidsproblemen. In bijlage 4 staat allereerst beschreven waarom beleidsverandering noodzakelijk is voor programmafinanciering. Vervolgens worden in de bijlage de kenmerken van complexe beleidsproblemen volgens Geurts en Vennix (1989) uitgewerkt voor programmafinanciering. Om de beleidsverandering mogelijk te maken zijn de onderzoeksvragen ontwikkeld en beantwoord met behulp van de participatieve modelbouwcyclus van Geurts en Vennix (1989).

Geurts en Vennix (1989) geven aan dat bij complexe beleidsvraagstukken het heil niet te verwachten is van één bepaald type (wetenschappelijke) methodiek. Ze bepleiten het belang van integratie van kwantitatief-formele en kwalitatief-intuïtieve methoden en technieken. Juist in programmafinanciering is het van belang om kwantitatieve financiële waarden samen met kwalitatieve waarden, bijvoorbeeld een breed maatschappelijk draagvlak, te combineren tot bevredigende oplossingen.

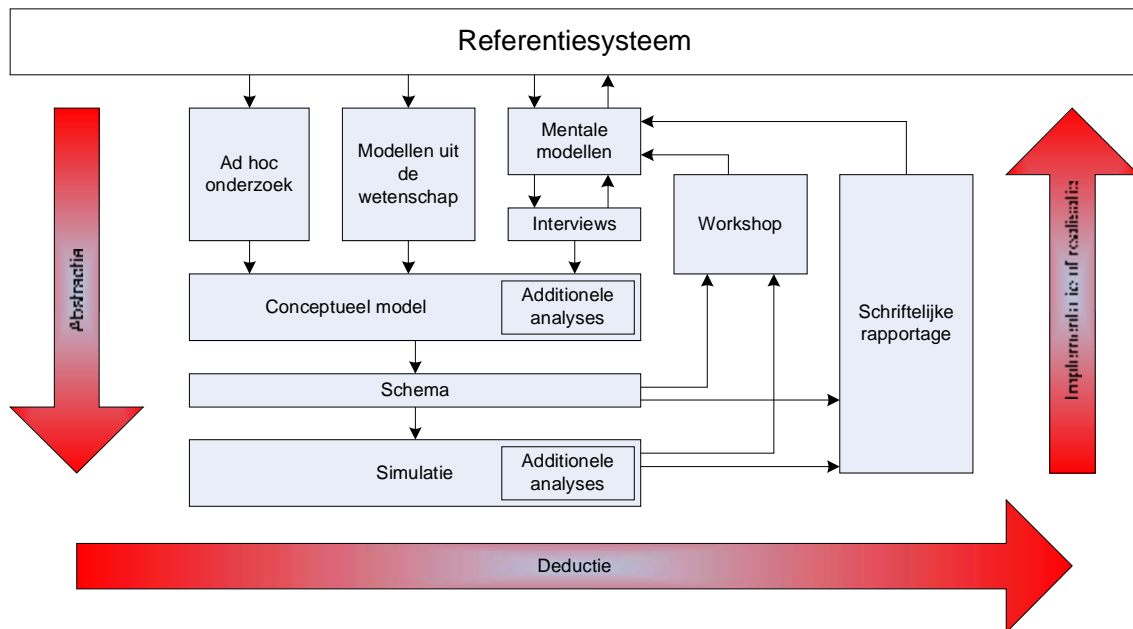
Om een sluitende businesscase voor een programma te realiseren zal een model van relevante factoren opgezet moeten worden. Dit gebeurt aan de hand van wetenschappelijke modellen (zie theoretisch kader), mentale modellen (uit interviews en gesprekken) en ad-hoc onderzoek (voor aanvullende informatie of data).

Mentale modellen zijn de individuele en subjectieve voorstellingen die mensen vaak onbewust van de werkelijkheid maken en die worden geconstrueerd en getoetst doordat mensen met de werkelijkheid omgaan. Mentale modellen moeten omgezet worden in conceptuele modellen om te komen tot een model van relevante factoren bij de complexe problemen. Een conceptueel model wordt gedefinieerd als de georganiseerde en geïntegreerde

kennis die voor een bepaald beleidsprobleem relevant is. Mentale modellen zijn niet altijd toereikend voor het analyseren van complexe beleidsproblemen en mensen hebben moeite om mentale modellen met elkaar te delen. Daartoe kunnen mentale modellen worden aangevuld en geïntegreerd door ze te vertalen van impliciete mentale modellen naar expliciete conceptuele modellen.

De participatieve modelbouwcyclus helpt bij het omzetten van mentale modellen in conceptuele modellen en bestaat uit 3 fasen; Abstractie, deductie en implementatie/realisatie, visueel weergegeven in figuur 5.

In de abstractiefase moeten de verschillende mentale modellen samen met de uitkomsten van ad hoc onderzoek en wetenschappelijke modellen leiden tot een conceptueel model. Het conceptueel model wordt vervolgens in een schema gevat, zodat communicatie erover beter plaats kan vinden. Het schema helpt ook bij de simulatie van de methodiek. Deze uitkomsten leiden in de deductiefase tot een schriftelijke rapportage en input voor de workshop. De schriftelijke rapportage en workshop dragen in de implementatie of realisatiefase bij aan het veranderen van de mentale modellen, om vervolgens ook een effect te krijgen in het referentiesysteem.



Figuur 5 Modelcyclus (vrij naar Geurts en Vennix, 1989).

Het referentiesysteem in dit onderzoek is een projectmatige, niet gecombineerde aanpak van een vaststaand programma. In de abstractiefase wordt aan de hand van gesprekken met betrokken partijen en analyse van relevante wetenschappelijke kennis (theorie en data) de beelden over een mogelijk model geïntegreerd. Deze beelden worden vervolgens geïntegreerd, uitgeschreven en visueel weergegeven. In de simulatie wordt het model en de mogelijke gevolgen voor het referentiesysteem uitgewerkt. Vervolgens wordt aan de hand van een expert bijeenkomst de methodiek getest en geëvalueerd om te kijken of het model inderdaad de verwachte uitkomsten heeft en toegepast kan worden op het referentiesysteem of dat het model verder aangepast moet worden. Met het opstellen van de onderzoeksvragen is de eerste stap gezet in de abstractiefase.

1.6 Scope van onderzoek

De methodiek wordt ontwikkeld voor NedMobiel, voor toepassing in Nederland. De methodiek zal geschikt moeten zijn voor toepassing op verschillende bestuurlijke niveaus, van rijksniveau tot stadsdeelniveau. De focus daarbij ligt vooral op het gemeentelijke en regionale niveau, omdat daar veel mogelijkheden liggen voor het combineren van projecten en vanuit dit niveau de meeste vragen neergelegd worden bij NedMobiel.

Voor de methodiek worden de mentale modellen, ofwel de ideeën over wat programmafinanciering is en kan, van zowel de onderzoeker, de opdrachtgever, de klant en de wetenschappelijke wereld gebruikt. De opdrachtgever is NedMobiel en de wetenschappelijke wereld wordt vertegenwoordigd door begeleidend docenten van de Universiteit Twente. Als klant wordt gekozen voor het Stadsgewest Haaglanden, met de casus regionaal structuurplan (RSP) om de simulatie en workshop op toe te passen. NedMobiel geeft regelmatig adviezen over (private) project- en programmafinanciering, bijvoorbeeld voor de Zuidoostvleugel BrabantStad en het Project Mainportcorridor Zuid. Het voordeel van het Stadsgewest als klant en het RSP als casus, voor de input van mentale modellen, de simulatie en de workshop, boven andere programmatische benaderingen is drieledig;

- De contacten tussen NedMobiel en het Stadsgewest Haaglanden zijn goed, dit bevordert de uitvoering van een analyse en daarmee de kans op goede uitkomsten.
- Het stadsgewest Haaglanden is op dit moment bezig met het vertalen van de beleidsdoelstellingen in een concreet investeringsprogramma. De uitkomsten dienen een gedeeld belang, namelijk in het afstudeeronderzoek, maar ook als input voor de discussie om te komen tot een investeringsprogramma. Dit gedeeld belang maakt dat er voldoende draagvlak is voor het onderzoek.
- De casus van het stadsgewest Haaglanden is van een dusdanige omvang dat het alle drie onderdelen van de herstructurering van de fysieke leefomgeving meervoudig omvat. Het RSP bevat meerdere wegen, meerdere wijken, meerdere natuurgebieden en meerdere werklocaties, zowel kantoren als bedrijventerreinen. Dit alles in een dichtbevolkt gebied, met een aantrekkelijk economisch klimaat en de daarbij behorende problematiek, bijvoorbeeld congestie. Dit maakt de casus complex, maar dit neemt wel voor een groot deel het risico weg dat de methodiek uiteindelijk te casusspecifiek ontwikkeld wordt.

In principe zou het onderzoek completer worden door extra mentale modellen toe te voegen, bijvoorbeeld van aannemers, projectontwikkelaars, banken, juristen, of meer klanten of wetenschappers. Vanwege de beperkte tijd die beschikbaar is en de realiseerbaarheid van het onderzoek wordt gekozen om dit niet te doen. Ook de iteratiestappen en additionele analyses die de modelcyclus bevat worden beperkt door de beschikbare tijd.

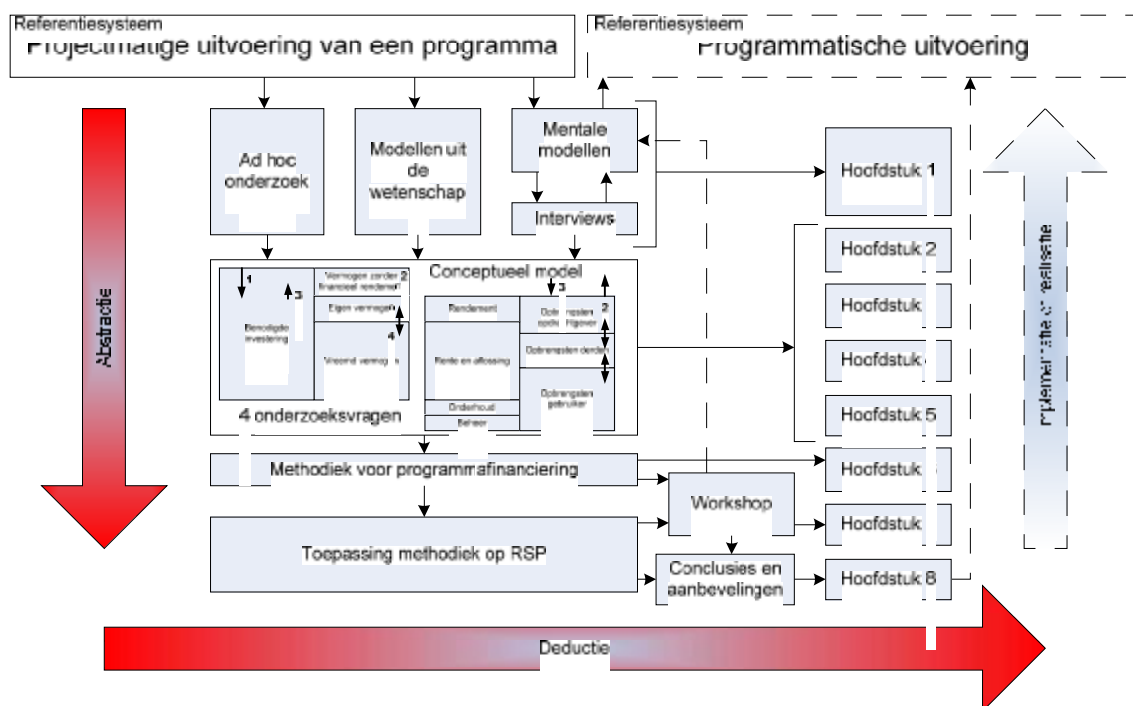
Eén van de kenmerken van complexe beleidsproblemen volgens Geurts en Vennix (1989) is, dat de definitie van een probleem sterk samenhangt met menselijke waarden, normen en strevingen. Dit onderzoek probeert los te staan van politieke vragen waarop geen wetenschappelijk antwoord mogelijk is. Daarmee komt de nadruk te liggen op dat wat zou kunnen met programmafinanciering, in plaats van de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is. Een ander kenmerk van complexe beleidsproblemen is dat problemen in het beleidsveld nogal eens nauw samenhangen met problemen in een ander veld. In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de herstructurering van de fysieke leefomgeving met de functies verblijven, verplaatsen en natuur. Daarmee vallen bijvoorbeeld, bij het beperken van de

luchtvervuiling, de consequenties voor de gezondheidszorg buiten dit onderzoek. Of de methodiek daadwerkelijk leidt tot veranderingen in het referentiesysteem, zal buiten de afstudeerperiode vallen.

1.7 Leeswijzer

Hieronder staat de onderzoeksopzet visueel weergegeven (zie figuur 6). Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen zullen in onderling verband neergezet worden. Deze weergave bevat ook de hoofdstukindeling. De doelstelling van het onderzoek is: *Het opzetten van een methodiek voor programmafinanciering, waarin investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging resulteren in een sluitende businesscase.*

Dit wordt in de modelcyclus van Geurts en Vennix (1989) weergegeven door het aan de hand van een model realiseren van veranderingen in het referentiesysteem.



Figuur 6 Onderzoeksopzet visueel weergegeven

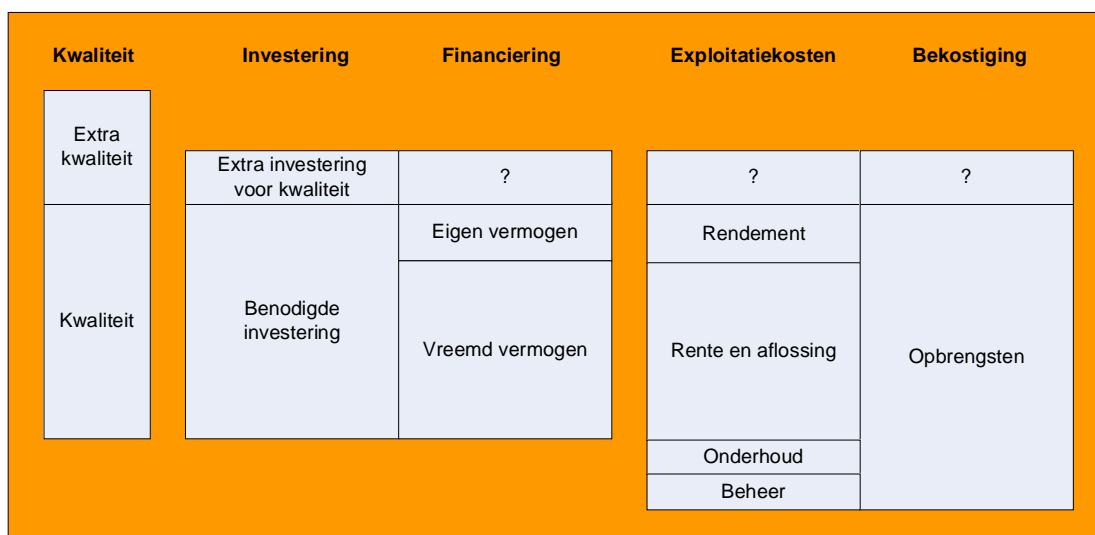
Probleemstelling voor het onderzoek is: *Welke mogelijkheden zijn er, door combinatie van projecten in een programma, om investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging te laten resulteren in een sluitende businesscase?*

De probleemstelling wordt onderverdeeld in een viertal onderzoeksvragen. Door combinatie van projecten in een programma wordt geprobeerd om met de beantwoording van onderzoeksvraag 1 de benodigde investering omlaag te krijgen. Vervolgens wordt met onderzoeksvraag 2 geprobeerd de opbrengsten omhoog te krijgen door een andere verdeling van de bekostiging over opdrachtgever, gebruiker en derden. Eenmalige opbrengsten in de investeringsfase zorgen uiteindelijk voor een lagere financieringsbehoefte, resulterend in vermogen zonder financieel rendement. In hoeverre de verlaging van de investering en de verhoging van de bekostiging mogelijk is, wordt bepaald door de beperkende factoren uit onderzoeksvraag 3 hierbij mee te nemen. Met behulp van onderzoeksvraag 4 worden de mogelijkheden van de financieringsstructuur verkend, met de daarbij behorende exploitatiekosten, gegeven de benodigde investering en beschikbare bekostiging.

2 Omlaag brengen van de benodigde investering

In dit hoofdstuk staan de ontstaansgronden centraal voor het omlaag brengen van de benodigde investering, door het combineren van projecten. De verschillende ontstaansgronden voor het omlaag brengen van de investering komen voort uit literatuur over PPS en mentale modellen van betrokken partijen bij het onderzoek. Zoals reeds aangegeven in het theoretisch kader wordt in PPS literatuur vooral gesproken over meerwaarde en het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding (bijvoorbeeld Bult-Spiering, 2003). Een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding hoeft niet per definitie iets bij te dragen aan het dichterbij brengen van een sluitende businesscase.

In figuur 7 wordt dat toegelicht, door de kwaliteit in het conceptueel model in te brengen. De kolommen kwaliteit en investering geven de verbeterde prijs-kwaliteitverhouding weer. Echter, als de benodigde investering stijgt en er verder geen effecten zijn op de financieringstructuur, de exploitatiekosten of de bekostiging, is er zelfs een negatief effect op de haalbaarheid van de businesscase. In het model wordt dit weergegeven door de vraagtekens. Zolang de vraagtekens niet ingevuld worden is er geen sluitende businesscase.



Figuur 7 Verbeterde prijs-kwaliteitverhouding, maar een negatief effect op de haalbaarheid van de businesscase

Naast het ontbreken van inzicht in de consequenties van een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding is ook vaagheid over meerwaarde iets dat in veel PPS projecten naar voren komt. Ruime marges over het potentieel voordeel en een grote mate van subjectiviteit komen vaak naar voren. Ook de voorzitter van PPS netwerk Nederland Willem Vermeend blijft in algemene termen praten over “meerwaarde en aanzienlijke voordelen tot wel 20%”¹⁰. Onduidelijkheid over de ontstaansgronden van meerwaarde en voordelen, zoals dat gebeurt bij PPS projecten is zeer onwenselijk bij PPS in programma’s. Een programma zal over het algemeen meer betrokken partijen hebben dan het geval is bij één project. Hoe meer partijen er zijn, des te groter de kans dat onduidelijkheid over potentiële meerwaarde leidt tot vertraging of zelfs beëindiging van de gecombineerde uitvoering van projecten in een programma.

¹⁰ Onder andere in een interview aan de Financiële Telegraaf, te vinden op; http://www.opps.nl/OPPS/page.php?structure_id=266

In tekstvak 2 wordt een voorbeeld gegeven van de onduidelijkheid over meerwaarde bij het DBFM-contract (Design, Build, Finance and Maintain) van de N31 Wâldwei.

Op 18 januari kopte Cobouw, het dagblad voor de bouw, met “Meerwaarde dbfm-project 30 procent” (Cobouw, 2008).
“...Uit de evaluatie van het contract zal blijken dat op de directe kosten 10 tot 20 procent is bespaard. Daarnaast schat Bruining (Red. Jan Willem Bruining, plaatsvervangend projectdirecteur van de bouwcombinatie, Dura Vermeer, Ballast Nedam en BAM) de efficiencyvoordelen en tijdswinst ook nog eens op 20 procent. Bij elkaar een meerwaarde van 30 tot 40 procent...”
Zodra gekeken wordt naar de evaluatie waarover gesproken wordt (Rijkswaterstaat e.a.,2008) door Bruining, dan valt op de conclusie is dat het project Wâldwei binnen budget en 4 maanden eerder klaar was dan gepland. Hierbij kan je de volgende vragen stellen:

- Als de projectdirecteur het heeft over 10 tot 20 procent besparing op de directe kosten, terwijl het project “slechts” binnen budget gebleven is, kan je dan de conclusie trekken dat dit voordeel volledig is bijgeschreven op de rekening van de aanneemcombinatie?
- Er is sprake van een besparing op de directe kosten, maar wat is daarvan het effect op de totale kosten (ook indirecte kosten)?
- Welk deel van de 20% meerwaarde wordt er toegerekend aan de 4 maanden tijdswinst?
- In wiens voordeel zijn de efficiencyvoordelen en tijdswinst?
- De ruime marges duiden al op een inschatting, maar hoe schatten andere partijen dit in?
- Is het überhaupt mogelijk om al voor de afronding van het contract te evalueren (de oplevering is gedaan in 2007, maar de looptijd van het contract is tot 2023)?

Tekstvak 2 Onduidelijkheid over potentiële voordelen en meerwaarde van PPS project N31 Wâldwei

Om onduidelijkheid over potentiële meerwaarde, zoals bij het PPS project N31 te voorkomen, worden hieronder de verschillende ontstaansgronden apart uitgewerkt met de mogelijke consequenties voor het omlaag brengen van de benodigde investering. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van de handleiding publiek private comparator (PPC) van het Kenniscentrum PPS (2002). De PPC is een instrument dat je inzicht geeft in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS uitvoering, door deze uitvoering te vergelijken met een publieke aanpak.

De ontstaansgronden en effecten voor het omlaag brengen van de investering zijn:

- Schaalvoordelen; door het verdelen van vaste kosten over meerdere projecten en/of het verlagen van de variabele kosten;
- Het te gelde maken van verborgen activa; door het benutten van overcapaciteit, functietransformatie en/of functiecombinatie.
- Levenscycluskostenanalyse; waardoor bijvoorbeeld onnodig hoge investeringen voorkomen kunnen worden;
- Functioneel specificeren; waarbij het zoeken naar nieuwe oplossingen centraal staat in plaats van het optimaliseren van bestaande oplossingen;
- Risico-overdracht en risicomangement; waardoor het bedrag in de benodigde investering voor het afdekken van de risico's verlaagd kan worden.
- Het bevorderen van marktwerking; door prestatieprikkels in te bouwen kan de nadruk op efficiency de benodigde investering omlaag brengen.

Bovenstaande ontstaansgronden worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

2.1 *Schaalvoordelen realiseren door het combineren van projecten*

Schaalvoordelen zijn een bekende en goed te operationaliseren ontstaansgrond van een lagere benodigde investering. De economische ratio van het realiseren van schaalvoordelen door het combineren van projecten is een verlaging van gemiddelde totale kosten per project. Dit kan op twee manieren;

- door het verdelen van vaste kosten over meerdere projecten of;
- het verlagen van variabele kosten per project.

Bij combinatie van projecten kunnen vaste kosten, zoals aanbestedingskosten, verdeeld worden over meerdere projecten. Hierdoor kan de benodigde investering wellicht omlaag gebracht worden. Ook kan combinatie van projecten leiden tot inkoopvoordeel, waardoor de variabele kosten dalen en op die manier de investeringskosten omlaag gebracht kunnen worden.

Bovenstaande voorbeelden geven een eerste idee van mogelijke schaalvoordelen die kunnen leiden tot een lagere benodigde investering. Enkele kanttekeningen zijn bij de simpele voorbeelden nog wel op zijn plaats. Het verschil tussen vaste kosten en variabele kosten is een verschil dat kan variëren met de tijdshorizon. Op lange termijn zijn namelijk ook vaste kosten te beïnvloeden en daarmee variabel te maken. Ook kan het zo zijn dat de schaalvoordelen pas een effect hebben in de exploitatiefase en dus niet de investering omlaag brengen, maar resulteren in een lagere financieringsbehoefte door lagere exploitatiekosten.

2.2 *Het te gelde maken van verborgen activa*

In de publiek private comparator (Kenniscentrum PPS, 2002) wordt bij de argumenten voor PPS, het te gelde maken van verborgen activa genoemd. Zie hiervoor tekstvak 3.

Vaak zijn private partijen creatiever in het te gelde maken van activa waarvan partijen zich aanvankelijk niet realiseerden dat ze aanwezig waren. Het kan gaan om een overcapaciteit of een alternatieve aanwending van een actief. Te denken valt aan het gebruiken van de weg (het wegdek) om zonnewarmte op te slaan. Niet eerder was een tweede aanwendingsmogelijkheid voor het wegdek (anders dan ondergrond voor voertuigen) reëel. Door de ontginning van een dergelijk actief kan een aanzienlijke geldstroom beschikbaar komen. Het projectteam dient zich af te vragen of er verborgen activa zijn en welke partij deze het beste kan ontginnen. Afhankelijk van de soort activa kan de publieke of een private partij de meest aangewezen partij zijn om deze te vermarkten. Als het gaat om overcapaciteit in een gebouw, ligt het voor de hand daarvoor een projectontwikkelaar van vastgoed te benaderen. In het geval van de alternatieve aanwending van wegdek komt men eerder uit bij een energiebedrijf of een gespecialiseerd ingenieursbureau.

Tekstvak 3 Het te gelde maken van verborgen activa (Kenniscentrum PPS, 2002).

Het kenniscentrum PPS spreekt over overcapaciteit en alternatieve aanwending. In dit onderzoek wordt de alternatieve aanwending onderverdeeld in de echt alternatieve aanwending, in de vorm van functietransformatie enerzijds en functiecombinatie anderzijds. Dit zal later verder toegelicht worden.

Overcapaciteit kan bijdragen aan het verlagen van de benodigde investering als de overcapaciteit rendabel geëxploiteerd kan worden. Het kan zijn dat bij een projectmatige uitvoering de overcapaciteit niet groot genoeg is om rendabel te exploiteren. Door combinatie van projecten kan de overcapaciteit in totaal van een voldoende omvang worden, zodat deze rendabel te exploiteren is.

Functietransformatie helpt bij verlagen van de benodigde investering door bijvoorbeeld het transformeren van een bedrijventerrein naar een kantorenlocatie. De stijging van de grondwaarde kan contant gemaakt worden door verkoop van de grond. De alternatieve

aanwending in de vorm van functietransformatie is slechts beperkt mogelijk. Wat vaak voorkomt in herontwikkelingen van bedrijventerreinen is een functietransformatie van een bedrijfsterreinbestemming naar een woon- of kantoorbestemming. Deze functietransformatie levert een voordeel op, dat ingezet kan worden voor het verlagen van de benodigde investering. Dit kan omdat voor een woon- of kantoorlocatie een aanzienlijk hogere prijs per vierkante meter betaald wordt, dan voor een vierkante meter bedrijfsterrein. Ook de herbestemming van landbouwgrond naar een woonbestemming is in het verleden veel toegepast, bijvoorbeeld voor de aanleg van de VINEX-wijken. Zoals ook in de aanleiding naar voren kwam, neemt de vraag naar ruimte in het geheel toe. De financieel voordelige functietransformaties kunnen dus niet onbeperkt toegepast worden, omdat dit vervolgens ruimtetekorten oplevert voor de relatief goedkope grondbestemmingen zoals landbouw, natuur en bedrijfsterreinbestemmingen.

Functiecombinatie draagt bij aan een lagere benodigde investering door de grondkosten over meerdere functies te verdelen. Ook kan het zijn dat extra opbrengsten aan de functies toegevoegd worden en daarmee dus een effect hebben op de bekostiging. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 3. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat het recht op de extra opbrengsten verkocht kan worden aan een andere partij, om daarmee het te financieren bedrag omlaag te brengen.

Bij gecombineerde aanwending wordt naast de oorspronkelijke functie een extra functie toegevoegd, bijvoorbeeld een wateroverloopgebied dat naast de wateropvang functie ook een woonbestemming krijgt voor watergebonden wonen.

Functiecombinatie door gestapelde bouw wordt bepaald door de grondprijs te vergelijken met de meerkosten voor gestapeld bouwen. Bij bedrijventerreinen zijn de meerkosten voor gestapelde bouw vooralsnog hoger dan de grondprijs voor extra vierkante meters. Hoe hoger de grondprijzen, des te groter de kansen voor gestapelde bouw. Het is natuurlijk geen toeval dat de hoogste kantoren en flats in drukke steden staan. Daarnaast is het zo, dat niet iedere combinatie van functies even kansrijk is. De combinatie van appartementen boven een winkelgebied is zeer gebruikelijk. De combinatie van bedrijventerreinfuncties met woonfuncties is minder kansrijk, vanwege de kenmerken van bedrijventerreinen in de vorm van mogelijke overlast door stank, geluid of trillingen. De mogelijkheden voor woningen of kassen in overloopgebieden, dus het combineren van wonen of werken met klimaatbestendigheid worden steeds verder verkend.¹¹ Ondergronds parkeren en tuinen op gebouwen vallen ook onder de gecombineerde aanwending door gestapelde bouw.

Naast de gecombineerde aanwending die vooral effect heeft op het ruimtebeslag of de ruimtebenutting, zoals de hierboven functietransformatie en gestapeld of gecombineerd bouwen, speelt ook de aanwending van andere dan ruimtelijke functies. De gecombineerde aanwending kan zowel door gebruik van de nog niet gebruikte ruimte onder de grond of in en/of op de opstallen. Het gebruiken van de mogelijkheden in de opstallen is bijvoorbeeld het gebruik van de warmte uit asfalt. De gecombineerde aanwending op de opstallen is bijvoorbeeld mogelijk als gekeken wordt naar reclame, of zendmasten voor telecommunicatie op gebouwen.

Het te gelde maken van verborgen activa kan dus door middel van het benutten van overcapaciteit, functietransformatie en functiecombinatie. Die laatste kan vervolgens opgedeeld worden in functiecombinatie door gestapelde bouw of het combineren van andere dan ruimtelijke functies. Er bestaat een overlap tussen het te gelde maken van verborgen

¹¹ <http://www.waterwonenmagazine.nl/?task=home> en <http://www.drijvendekas.nl/>

activa en schaalvoordelen. Ook de scheidslijn met het verhogen van de beschikbare bekostiging is soms moeilijk te trekken. Bij het combineren van projecten in een programma neemt de kans op het te gelde maken van verborgen activa toe.

2.3 Levenscycluskostenanalyse

Publieke partijen kiezen nogal eens voor een hoge kwaliteit in de investeringsfase om zo het onderhoud zo goedkoop mogelijk te houden. Daarnaast gebeurt het ook nog wel dat publieke partijen de initiële investering laag houden in de hoop dat, als het project eenmaal is gerealiseerd, er nog een oplossing wordt gevonden voor de relatief hoge onderhoud- en beheerkosten (PPC Kenniscentrum PPS, 2002). Beide keuzes leiden tot suboptimale oplossingen wanneer over de totale levenscyclus gekeken wordt. Bij de levenscycluskostenanalyse gaat het om het vinden van een optimum tussen investering en exploitatie. De neiging van overheden om te kiezen voor hoge kwaliteit in de investeringsfase kan aan het licht komen door levenscycluskostenanalyse toe te passen. De levenscycluskostenanalyse kan op die manier bijdragen in het mogelijk verlagen van de benodigde investering.

Levenscycluskosten analyse maakt een afweging tussen verschillende investeringsbeslissingen mogelijk, door de toekomstige kosten (en opbrengsten) contant te maken. Een kasstroomoverzicht, een overzicht van alle uitgaven en inkomsten per jaar over de gehele looptijd, kan hierbij helpen. De tijdswaarde van geld speelt hierin een belangrijke rol. Om kosten en ook opbrengsten op verschillende tijdstippen met elkaar te vergelijken worden deze contant gemaakt met behulp van de contante waarde methode. Die methode houdt rekening met de verminderende waarde van geld door o.a. inflatie, tijdsvoorkeur en risico. De disconteringsvoet reflecteert de risicoperceptie van de markt voor het project. Zie tekstvak 4 voor de contante waarde methode in formulevorm.

$$CW = \sum_{t=0}^n \frac{K(t)}{(1+d)^t}$$

CW	=	De contante waarde
n	=	De looptijd
K(t)	=	De kosten in jaar t, geïndexeerd voor jaar t.
d	=	Het disconteringsvoetpercentage
t	=	Jaar

Tekstvak 4 Contante waarde methode in formulevorm (kenniscentrum PPS, 2002)

Een levenscycluskostenanalyse kan toegepast worden op de losse projecten, maar juist door een combinatie van projecten kan de levenscyclus anders uitvallen. Een weg die normaal gesproken voor zeven jaar wordt aangelegd (waarna groot onderhoud plaats moet vinden) heeft een andere optimale inzet van financiële middelen dan hetzelfde wegtraject dat gezamenlijk met een woonwijk wordt ontwikkeld en een levenscyclus van 15 jaar heeft, waarbij overlast en mobiliteitswaarde voor omwonenden een belangrijke rol spelen.

De levenscycluskostenanalyse draagt bij aan een verlaging van de benodigde investering door te streven naar een optimale inzet van middelen over de gehele levenscyclus. Dit streven kan zowel op projectniveau als ook op programmaniveau voordeel opleveren, door onnodig hoge investeringen te voorkomen. Ook kan combinatie van projecten in een programma de

levenscyclus veranderen, waardoor nieuwe afwegingen tussen investering en exploitatiekosten ontstaan.

2.4 Functioneel specificeren

Functioneel specificeren zou bij kunnen dragen aan lagere benodigde investeringen, door innovatieve en goedkopere oplossingen aan te dragen voor problemen in de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Het verschil tussen productmatig en functioneel specificeren heeft een groot effect op de mogelijkheden voor andere innovatieve oplossingen. Er wordt op die manier een beroep gedaan op de creativiteit en het innovatief vermogen van marktpartijen in plaats van alleen de creativiteit en het innovatief vermogen van de opdrachtgever aan te spreken.

Een voorbeeld hiervan is de reductie van geluidhinder van wegen. Een productmatige uitvraag kan bijvoorbeeld zijn; het verbeteren van de geluidswal. Hoewel hier wellicht nog voordelen zijn te behalen is de mogelijkheid voor innovatie beperkt. Een functionele uitvraag zou bijvoorbeeld kunnen zijn; realiseer een geluidreductie voor de omgeving van x decibel. De innovatie blijft dan niet beperkt tot de geluidswal, maar kan gezocht worden in het soort asfalt, het gebruik van stillere autobanden, betere geluidisolatie van bebouwing, etcetera¹².

Het zoeken naar nieuwe oplossingen voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving zou wel eens een grotere bijdrage kunnen leveren aan het omlaag brengen van de benodigde investering, dan het optimaliseren van bestaande oplossingen. Bij gecombineerde projecten is de kans op creatieve innovatieve oplossingen groter. In een programma geeft functioneel specificeren meer vrijheidsgraden voor innovatie dan in een projectmatige uitvraag. De kans op goedkopere of betere oplossingen neemt daarmee toe.

2.5 Risico-overdracht en risicomanagement

In de benodigde investering zal een bedrag gereserveerd worden voor het afdekken van risico's. Overdracht van risico's of een verbeterde risicobeheersing kan leiden tot een verlaging van de benodigde investering. Dit onderzoek gaat niet over risicobeheersing en beheersmaatregelen voor risico's, maar daar waar het gaat om risico's waarbij de benodigde investering omlaag te brengen is, is het wel van belang om handvatten te geven voor het in kaart brengen en analyseren van de risico's. Een risico is de kans dat een bepaalde gebeurtenis optreedt, vermenigvuldigd met het financiële gevolg. Deze definitie van risico's geeft ook aan dat niet ieder risico op een zelfde manier aangepakt hoeft te worden. De kans van optreden kan teruggebracht worden, het gevolg kan beperkt worden, of aan beiden kan iets veranderd worden. Van risico-overdracht is sprake als een andere partij, eventueel tegen een bepaalde vergoeding, het risico over wil nemen. Een bekend voorbeeld is natuurlijk een verzekeringsmaatschappij, die tegen een bepaalde premie, het risico overneemt. De premie is afhankelijk van de dekking van risico's, van alleen externe financiële gevolgen (vergelijk WA-verzekering auto) tot het afdekken van alle interne en externe financiële gevolgen (vergelijk met het leasen van een auto). Overigens geldt bovenstaande voor zowel positieve als negatieve risico's. Risicomanagement kan ook bijdragen aan het benutten van positieve risico's, de risico's die een positief financieel gevolg hebben. Overdracht van positieve risico's levert een zekere kasstroom of positieve premie op. Met risico-overdracht zijn echter wel vaak kosten verbonden voor verbeterde beheersconstructies of te betalen premies. Er moet gezocht worden naar een optimale risicoallocatie en risicobeheersing. Hoe groter de

¹² Meer informatie over stil asfalt is te vinden op <http://www.rijkswaterstaat.nl/themas/innovatie/stil/>

combinatie van projecten, des te groter de vrijheidsgraden om risico's af te dekken. Positieve risico's van het ene project kunnen wellicht afgestreept worden tegen negatieve risico's van het andere project, terwijl dit in projectmatige uitvoering niet mogelijk is.

Goede risicoallocatie en risicomangement kunnen leiden tot een lagere benodigde investering. Dit kan bij negatieve risico's door het verlagen van de kans van optreden, het beperken van de gevolgen bij optreden, of een combinatie van beiden. Bij positieve risico's geldt dit precies tegengesteld, verhogen in plaats van verlagen van de kans van optreden en versterken in plaats van beperken van de gevolgen. Combinatie van projecten in een programma geeft meer mogelijkheden om risico's af te dekken.

2.6 Bevorderen van marktwerking

Een verbeterde marktwerking kan zorgen voor een lagere benodigde investering. Van een verbeterde marktwerking kan sprake zijn bij een overgang van taken van publieke aan private partijen. In de PPC (Kenniscentrum PPS, 2002) wordt een aantal argumenten voor PPS genoemd die te vatten zijn onder het bevorderen van marktwerking. Het gaat dan om het meten van prestaties en het inbouwen van prikkels, concurrentie en innovatie. Een verbeterde marktwerking kan uiteindelijk zorgen voor een lagere benodigde investering.

Overheden staan niet bekend om hun efficiency. Oorzaken voor inefficiënt overheidshandelen bij de uitvoering zijn volgens De Vries (2006):

- Ontbreken van een relatie tussen prestatie en budget;
- Afwezigheid van een opeiser van het residu; er is geen 'residual claimant' die belang heeft bij een positief verschil tussen baten en kosten;
- Ontbreken van een 'bottom line' waaronder faillissement volgt.

Bij marktpartijen zijn deze drie aspecten, de relatie tussen prestatie en budget, een 'residual claimant' en een 'bottom line', vaak wel aanwezig. Door in de combinatie van projecten na te gaan welke prestaties meetbaar zijn en op welke manier prestatieprikkels ingebouwd kunnen worden kan het effect van de nadruk op efficiency versterkt worden en daarmee leiden tot een lagere benodigde investering.

Door concurrentie te bevorderen worden marktpartijen uitgedaagd om goedkopere of betere producten aan te bieden. De combinatie van projecten moet aantrekkelijk zijn voor zoveel mogelijk aanbieders, zodat concurrentie leidt tot optimale uitkomsten. Onnodige toetredingsdrempels voor aanbieders moeten voorkomen worden.

2.7 Omlaag brengen van de benodigde investering samengevat

In dit hoofdstuk is aangetoond dat de verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding niet per definitie bijdraagt aan het realiseren van een sluitende businesscase. Ook het begrip meerwaarde leidt tot verwarring. De mogelijkheden vanuit PPS en uit mentale modellen, om de benodigde investering te verlagen worden hieronder samengevat.

Schaalvoordelen kunnen zorgen voor een lagere benodigde investering bij combinatie van projecten door een verlaging van gemiddelde totale kosten per project. Dit kan op twee manieren, door het verdelen van vaste kosten over meerdere projecten of het verlagen van variabele kosten per project.

Het te gelde maken van verborgen activa kan bijdragen aan een lagere benodigde investering door middel van het benutten van overcapaciteit, functietransformatie en functiecombinatie. Die laatste kan vervolgens opgedeeld worden in functiecombinatie door gestapelde bouw of het combineren van andere dan ruimtelijke functies. Het te gelde maken van verborgen activa heeft een overlap met schaalvoordelen. Ook de scheidslijn met een het verhogen van de beschikbare bekostiging is soms moeilijk te trekken. Bij het combineren van projecten in een programma neemt de kans op het te gelde maken van verborgen activa toe.

De levenscycluskostenanalyse draagt bij aan een verlaging van de benodigde investering door te streven naar een optimale inzet van middelen over de gehele levenscyclus. Dit streven kan zowel op projectniveau als ook op programmaniveau voordeel opleveren, door onnodig hoge investeringen, in relatie tot de exploitatiekosten te voorkomen. Ook kan combinatie van projecten in een programma de levenscyclus veranderen, waardoor nieuwe afwegingen tussen investering en exploitatiekosten ontstaan.

Functioneel specificeren geeft meer mogelijkheden voor innovatie manieren om de benodigde investering te verlagen. Het zoeken naar nieuwe oplossingen voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving zou wel eens een grotere bijdrage kunnen leveren aan het omlaag brengen van de benodigde investering, dan het optimaliseren van bestaande oplossingen. Bij gecombineerde projecten is de kans op creatieve innovatieve oplossingen groter.

Goede risicoallocatie en risicomanagement kunnen leiden tot lagere risicoposten in de benodigde investering. Dit kan bij negatieve risico's door het verlagen van de kans van optreden, het beperken van de gevolgen bij optreden, of een combinatie van beiden. Bij positieve risico's geldt dit precies tegengesteld, verhogen in plaats van verlagen van de kans van optreden en versterken in plaats van beperken van de gevolgen. Combinatie van projecten in een programma geeft meer mogelijkheden om risico's af te dekken.

Overgang van taken van publieke aan private partijen kan de marktwerking bevorderen en daarmee de benodigde investering verlagen. Door in de combinatie van projecten na te gaan welke prestaties meetbaar zijn en op welke manier prestatieprikkels ingebouwd kunnen worden kan het effect van de nadruk op efficiency versterkt worden en daarmee leiden tot een lagere benodigde investering. Het voorkomen van onnodige toetredingsdrempels voor aanbieders kan de concurrentie tussen marktpartijen bevorderen en op die manier de benodigde investering omlaag brengen.

3 Verhogen van beschikbare bekostiging

Dit hoofdstuk gaat in op het verhogen van de beschikbare bekostiging door het combineren van projecten. Daarbij wordt ook aandacht besteedt aan een andere verdeling van de bekostiging over opdrachtgevers, gebruikers en derden. Er zal duidelijk gemaakt worden op welke manier een verhoging van de bekostiging kan bijdragen aan een sluitende businesscase.

Allereerst wordt ingegaan op het verschil tussen collectieve en individuele goederen. Zuiver collectieve goederen worden bekostigd door de overheid en zuiver individuele goederen door gebruikers. Programma's in de herstructurering van de fysieke leefomgeving bevatten onderdelen met de kenmerken van zowel collectieve als individuele goederen. Er wordt een voorstel gedaan voor een mogelijke verdeling van de bekostiging over opdrachtgever, gebruikers en derden. Combinatie van projecten kan de karakteristieken van de goederen of diensten veranderen of externe effecten internaliseren, waardoor extra bekostigingsmogelijkheden aangeboord kunnen worden. Bij externe effecten die geïnternaliseerd worden gaat het om positieve of negatieve effecten waarvoor die nog niet in de prijs voor gebruikers of derden verwerkt werden, maar wel verwerkt zouden kunnen worden.

3.1 *Collectieve en individuele goederen en diensten*

In de economie wordt een onderscheid gemaakt tussen collectieve en individuele goederen. Collectieve goederen zijn niet splitsbaar in individuele eenheden (De Vries, 2006). Bij collectieve goederen vinden consumenten en producenten elkaar niet en is het vaak een publieke opdrachtgever die bekostigt, bijvoorbeeld via belastingen. Bij individuele goederen vinden producenten en consumenten elkaar wel en de consument bekostigt zelf het product of de dienst. De markt functioneert dan zonder inmenging van de overheid. Derden die bijdragen aan de bekostiging kunnen overkoepelende organisaties zijn zoals de Europese Unie met subsidies of private partijen die voordeel hebben, maar geen gebruiker/consument of opdrachtgever zijn.

De markteconomie is gebaseerd op individuele goederen. Bij collectieve goederen is een taak weggelegd voor de overheid. Teisman (1992) geeft aan dat de tweedeling tussen collectieve en individuele goederen is, dat de taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven optimaal kan zijn. Echter, de tweedeling is te simpel gebleken, aangezien er tussen zuiver individuele en zuiver collectieve goederen, goederen bestaan, die kenmerken van beiden vertonen. De termen rivaliteit en uitsluitbaarheid helpen bij het categoriseren van de goederen, individueel, collectief, of ergens daartussenin. Wolfson (2005) geeft aan dat rivaliteit voortvloeit uit de deelbaarheid of aanpasbaarheid van een voorziening. Voor uitsluitbaarheid wordt ook wel de term exclusiviteit gebruikt.

Een woning is een voorbeeld van een individueel goed, waarbij duidelijk aan te geven is wie er voordeel van heeft en het voordeel krijg je pas na betaling van een bepaalde prijs (uitsluitbaarheid). Ook is het helder dat als de ene consument de woning koopt, dat een andere consument dezelfde woning dan niet meer kan kopen (rivaliteit). Een voorbeeld van een collectief goed is bijvoorbeeld straatverlichting. Het is moeilijk om daarbij aan te geven wie er gebruik van gaat maken (uitsluiting onmogelijk) en het gebruik van de ene consument, zorgt er niet voor dat een andere consument er geen gebruik meer van zou kunnen maken

(non-rivaliteit). Bij zuiver collectieve en zuiver individuele goederen is de taakverdeling tussen bedrijfsleven en overheid helder. Voor de goederen waar de taakverdeling minder helder is zal in de volgende paragraaf meer inzicht gegeven worden in de termen rivaliteit en uitsluitbaarheid.

3.2 Uitsluitbaarheid en rivaliteit

Bij uitsluitbaarheid gaat het om de mogelijkheid van uitsluiting van gebruik. Zonder de mogelijkheid van uitsluiting is het niet mogelijk om bekostiging door gebruikers of derden af te dwingen. Het is dan niet mogelijk om een prijs te vragen. Als het wel mogelijk is om gebruikers uit te sluiten van gebruik, dan is van belang welke kosten inning met zich meebrengt. Hierbij spelen ook handhavingkosten ter voorkoming van free-riders een rol.

Uitsluitbaarheid is vaak niet binair, het gaat geleidelijk en in stappen. Een bekend voorbeeld hiervan is de uitsluitbaarheid op wegen. In Frankrijk wordt al jaren tol geheven op het snelwegennet en daar zijn de kosten van inning en handhaving dusdanig dat uitsluitbaarheid goed mogelijk is. In Nederland waren de argumenten tegen tolheffing vooral het grote aantal op- en afritten en de beperkte ruimte voor tolpleinen, die er voor zorgden dat uitsluitbaarheid voor Nederlandse wegen te duur zou worden. De uitsluitbaarheid is tot nu toe beperkt tot het jaarlijks betalen van motorrijtuigenbelasting. Op dit moment is door technologische ontwikkelingen, het steeds beter mogelijk om uitsluitbaarheid ook op de Nederlandse wegen te realiseren, tegen aanvaardbare kosten. Het gaat dan om een verdergaande uitsluitbaarheid, bijvoorbeeld naar plaats en tijd in plaats van de motorrijtuigenbelasting. Overigens is vervolgens de vraag relevant, dat als de uitsluitbaarheid tegen aanvaardbare kosten mogelijk is, of er ook politiek draagvlak voor is. Er wordt al jaren gepraat over rekeningrijden en het huidige kabinet heeft ingestemd met een kilometerprijs¹³. Hierover is echter jaren gesteggeld en over of het huidige tijdspad ook gehaald wordt, zijn de meningen zeer verdeeld. Weginfrastructuur heeft door toenemende rivaliteit en mogelijkheden voor uitsluitbaarheid steeds meer de kenmerken van een privaat goed en komt daardoor in aanmerking voor (gedeeltelijke) private bekostiging.

Als er sprake is van mogelijke uitsluitbaarheid, dan kan met rivaliteit de omvang van de bijdrage van gebruikers en derden bepaald worden. Rivaliteit gaat net als uitsluitbaarheid geleidelijk en in stappen. Dat dit zo is, blijkt wel als je een brug als voorbeeld neemt. Als er minder dan de optimale capaciteit gebruikt gemaakt wordt van de brug, dan maakt het niet uit of er naast de ene consument nog een andere consument gebruik maakt van de brug. De twee consumenten zitten elkaar niet in de weg en de vraag naar het gebruik van de weg rivaliseert dus niet. Zodra echter de optimale capaciteit van de brug bereikt is, zal het gebruik van de ene extra consument er voor zorgen dat de andere consumenten hinder ondervinden van de extra consument, wat resulteert in bijvoorbeeld langzamer rijden of zelfs files. Tegen de maximale capaciteit rivaliseert de vraag weer volledig, met als gevolg dat of de ene consument, of de andere, gebruik maakt van de laatste plek op de brug (vergelijk met rivaliteit bij een privaat goed). Tussen de optimale en maximale capaciteit kan overwogen worden om een tweede brug aan te leggen, waarna opnieuw sprake zou zijn van non-rivaliteit.

Rivaliteit speelt, naast het productniveau, ook op andere niveaus. Het voorbeeld over rivaliteit op een brug gaat over rivaliteit op het productniveau mobiliteit. Zoals uit het voorbeeld blijkt rivaliseert de vraag naar mobiliteit nog niet zolang de optimale capaciteit van de brug nog niet

¹³ <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/kabinetakkoordmetkilometerprijs.aspx>

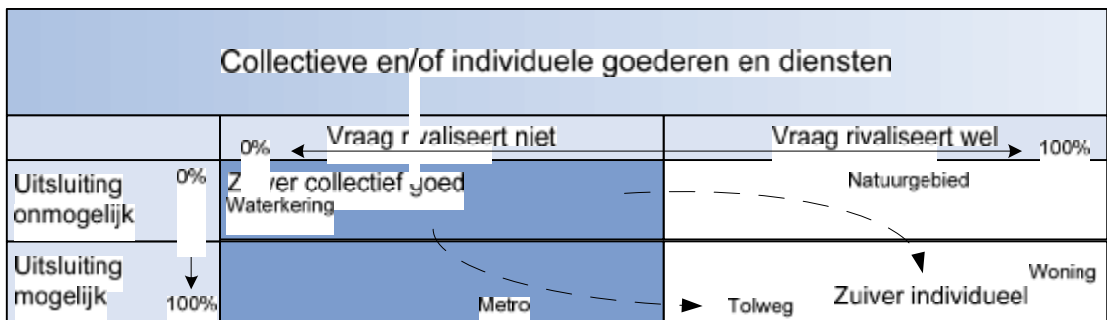
bereikt is. Echter als een niveau hoger gekeken wordt dan het productniveau mobiliteit, dan zou de vraag naar mobiliteit wel eens kunnen rivaliseren met de vraag naar een stille en gezonde leefomgeving. Dit heeft te maken met de negatieve externe effecten van mobiliteit, zoals luchtverontreiniging en geluidsoverlast. Hoe rivaliteit en externe effecten de bekostiging beïnvloeden zal hieronder worden toegelicht.

Uitsluitbaarheid bepaalt de mogelijkheid om een prijs te berekenen aan gebruikers of derden, rivaliteit bepaalt de omvang. Bij volledige rivaliteit kunnen de totale kosten toegerekend worden aan een gebruiker. Bij volledige non-rivaliteit, zoals defensie, is het onmogelijk om kosten toe te rekenen aan personen of instanties en zullen de kosten via belastingen geïnd worden. Bij veel infrastructurele investeringen geldt dat er bij de aanleg een overcapaciteit gecreëerd wordt, die non-rivaliteit met zich meebrengt (de aanleg van een halve brug is niet mogelijk). Volgens Wolfson (2005) is het bij positieve externe effecten maatschappelijk doelmatig om de marginale kosten regel toe te passen en niet de gemiddelde kosten (inclusief afschrijving op de aanleg), maar alleen de marginale gebruikskosten toe te delen. Wolfson (2005) illustreert zijn voorbeeld met de aanleg van een metrotunnel, zie hiervoor tekstvak 5. Bij negatieve externe effecten geeft De Vries (2007) het verschil aan tussen private marginale kosten en maatschappelijke marginale kosten. Daarbij rekent het private begrip van kosten de vervuilingkosten niet mee. In hoeverre de vervuilingkosten meegenomen moeten worden in de bepaling van de prijs is afhankelijk van onderhandeling en de uitkomst ligt in tussen niet beprijzen en volledig beprijzen.

Rivaliteit vloeit voort uit de deelbaarheid of aanpasbaarheid van een voorziening. Sommige zaken – metrotunnels bijvoorbeeld – scheppen in één klap een niet verder deelbare capaciteit die de aanvankelijke vraag overtreft. Maar ze kunnen niet kleiner; mensen laten zich niet per buizenpost vervoeren. Als ondeelbaarheid leidt tot overcapaciteit, is het goede nieuws dat de vraag niet-rivaliserend is: gebruikers zitten elkaar niet in de weg, er is plaats genoeg in de trein en er kunnen nog veel meer treinen bij. Onder die omstandigheden is het maatschappelijk doelmatig om de marginale kostenregel toe te passen. Daarbij wordt het metronet zo goed mogelijk benut, door niet de gemiddelde kosten in rekening te brengen (inclusief de afschrijving op de tunnel), maar alleen de marginale gebruikskosten (grotendeels de kosten van de treinen, de energie en het personeel). De overheid dekt dan de tunnel uit omslagfinanciering. Toepassing van deze regel valt te overwegen als een kosten-batenanalyse aangeeft dat een metro veel positieve externe effecten oplevert, bijvoorbeeld op de doorstroming van het bovengrondse verkeer (Wolfson 1988: 57-68).

Tekstvak 5 Rivaliteit en marginale kostenregel (Wolfson, 2005)

De mate van uitsluitbaarheid bepaalt de mogelijkheid om kosten toe te rekenen en rivaliteit bepaalt de omvang van de toe te rekenen kosten aan een gebruiker of derden.



Figuur 8 Collectieve en/of individuele goederen en diensten aan de hand van rivaliteit en uitsluitbaarheid

De kosten die toegerekend worden, moeten vergeleken worden met kosten voor inning en handhaving om uiteindelijk de mogelijkheden voor bekostiging vanuit de eindgebruiker of derden te bepalen. In figuur 8 staan de mogelijkheden voor rivaliteit en uitsluitbaarheid nog

eens overzichtelijk weergegeven. De pijlen geven aan dat een zoektocht naar een hogere bekostiging vanuit gebruikers of derden gepaard moet gaan met de kenmerken in de richting van individuele goederen.

3.3 Veranderende bekostigingsmogelijkheden

Bij zuiver collectieve goederen of diensten zal het de opdrachtgever zijn die opdraait voor de bekostiging. Bij zuiver individuele goederen en diensten zijn het de gebruikers. Echter, door veranderende omstandigheden kan het zo zijn dat de kenmerken van de goederen of diensten veranderen. Vaak spelen de derden een rol bij zowel positieve als negatieve externe effecten. Hieronder zal aangegeven worden wat één en ander kan betekenen voor de verdeling van de bekostiging.

De kenmerken van collectieve of individuele goederen of diensten kunnen in de loop van de tijd veranderen. Dat was al aan de orde bij de tolweg. Ook privatiseringen van bijvoorbeeld gas en elektrabedrijven, die opgezet zijn in een periode waar de markt zelf niet tot uitvoering kwam, kunnen in de huidige situatie zelf zorg dragen voor de volledige bekostiging en de borgingsmechanismen zoals concurrentie, regelgeving en institutionele borging, geven voldoende reden om overheidsbetrokkenheid volledig af te bouwen (in het leveringsbedrijf).

Naast de ontwikkelingen die de afweging tussen collectieve of individuele goederen of diensten veranderen, ontstaan nieuwe bekostigingsmogelijkheden bij herstructurering van de fysieke leefomgeving vaak door scopevergroting. Soms komen de bekostigingsmogelijkheden van publieke partijen in de vorm van extra subsidies. Van dergelijke subsidies is vaak sprake bij innovaties en het versterken van positieve externe effecten. Een voorbeeld hiervan vormen de extra miljarden vanuit Europa voor “groene” mobiliteit.

Zoals al aangegeven is in de vorige paragraaf is er bij openbaar vervoer mogelijkheid om in elk geval de marginale kosten te dekken door dit aan gebruikers toe te rekenen. Vaak wordt de rest van de exploitatiekosten door de overheid bekostigd. Echter er zijn nog andere partijen dan alleen de gebruikers die voordeel kunnen hebben van de aanleg van openbaar vervoer, zoals eigenaars van vastgoed in de omgeving van de openbaar vervoershaltes. Om deze voordelen ook daadwerkelijk om te zetten in bijdragen aan de bekostiging van de aanleg zijn verschillende constructies mogelijk. Dit kan in de vorm van een vaste eenmalige bijdrage (verlaging van de financieringsbehoefte) en verevening. Dit laatste kan door middel van kostenverhaal of afroaming van winsten of waardestijging. Een vaste eenmalige bijdrage kan vanuit opdrachtgever, gebruikers of derden komen en vereist geen financieel rendement en heeft geen noodzakelijke relatie met de totale kosten of verwachte opbrengsten. Bij verevening is de relatie tussen de bijdrage aan de bekostiging en opbrengsten van de ingreep wel noodzakelijk.

Er bestaat een veelvoud aan juridische constructies voor verevening, bijvoorbeeld de baatbelasting of de grondexploitatiewet. Daarnaast bestaan er ook nog verschillende termen voor verevening, zoals value capturing. Dit onderzoek legt de nadruk op de (causale) samenhang en geeft daarbij richting aan de mogelijkheden voor bekostiging. De juridische uitwerking van contracten valt buiten de scope van dit onderzoek. Bij verevening is het belangrijk om causale verbanden aan te tonen, omdat anders de juridische houdbaarheid van verevening in het gedrang kan komen. Als onzekerheid of verschil van inzicht over een bepaald verband aanwezig is zou het kunnen dat er één partij risico's draagt, bijvoorbeeld de overheid. Een voorbeeld hiervan is benefit sharing, waarbij een subsidie door de overheid

wordt verstrekt en zodra aantoonbare waardeinstijgingen plaatsvinden, dat de overheid meedeelt in de waardeinstijging. Het kenniscentrum PPS e.a. (2001) geven in de handleiding benefit sharing aan dat een definitie voor benefit sharing kan zijn; "Een arrangement tussen de overheid als subsidieverstrekker en subsidieontvanger(s), waarbij de overheid een financiële bijdrage verstrekt ten behoeve van een project en waarbij de subsidieontvanger die overheid onder bepaalde voorwaarden laat meedelen in toekomstige waardeinstijging binnen commerciële delen van dat project, die zonder die subsidie niet zou zijn ontstaan".

Kostenverhaal of de afroming van winsten of waardeinstijging (verevening) brengt risico's met zich mee. Dit is bijvoorbeeld het geval als de relatie tussen de ingreep in de fysieke leefomgeving en het mogelijk financieel voordeel juridisch moeilijk hard te maken, of vol te houden is voor een langere periode. De vaste eenmalige bijdrage is makkelijker te verwerken binnen programmafinanciering, omdat het direct invloed heeft op het te financieren bedrag en daarmee met de benodigde exploitatiekosten voortkomend uit de financiering. Waar er mogelijkheden zijn voor verevening kan het daarom nuttig zijn om toch te kiezen voor een eenmalige bijdrage in de investeringsfase, om zo risico's uit de financiering te halen. Een voorbeeld van de eenmalige bijdrage, waarbij ook gekozen had kunnen worden voor verevening is de bijdrage van IKEA aan een extra afrit van de snelweg. Dat de IKEA voordeel heeft van de afrit blijkt wel uit de persberichten over de afsluiting van de afrit door de grote toestroom aan bezoekers¹⁴. Voor de eenmalige bijdrage is het echter wel noodzakelijk dat overeenstemming bestaat over de relatie tussen de ingreep en het mogelijke voordeel. In veel gevallen zal hierover echter onzekerheid, onduidelijkheid of onenigheid bestaan. In dat geval zullen de mogelijke extra opbrengsten, met de risico's voor oninbaarheid meegenomen moeten worden in de financieringsstructuur.

Een complicerende factor bij verevening ontstaat als er sprake is van bovenlokale ontwikkelingen. Wolf e.a. (2004) geeft in het onderzoek over financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie aan dat er knelpunten kunnen zijn bij bovenlokaal en bovenplans kostenverhaal. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten soms problemen hebben met het accepteren van dat in hun gemeenten gegenereerde opbrengsten toevloeien naar andere gemeenten.

3.4 Verhoging van bekostiging samengevat

Zuiver collectieve goederen worden door publieke partijen bekostigd en zuiver individuele goederen worden door gebruikers bekostigd. Dit verandert niet door programmafinanciering. Uitsluitbaarheid bepaalt of er een prijs toegerekend kan worden aan individuele gebruikers. Rivaliteit kan helpen in het verkrijgen van inzicht in de omvang van die bijdrage, van marginale kosten tot gemiddelde totale kosten. De kosten die toegerekend worden, moeten vergeleken worden met kosten voor inning en handhaving om uiteindelijk de mogelijkheden voor bekostiging vanuit de eindgebruiker of derden te bepalen.

Combinatie van projecten kan de karakteristieken van de goederen of diensten veranderen of externe effecten internaliseren, waardoor extra bekostigingsmogelijkheden aangeboord kunnen worden. Er is een veelvoud aan juridische constructies voor de extra

¹⁴ http://www.nu.nl/news/1398852/10/Afrit_naar_Ikea_Delft_weer_afgesloten.html,
http://www.nu.nl/news/1372417/10/Afrit_Ikea_dicht_wegens_drukke.html,
http://www.nu.nl/news/1369445/10/Afrit_bij_IKEA_lang_afgesloten_wegens_drukke.html,
http://www.nu.nl/news/1367377/30/Ikea_Delft_met_kerst_dicht_uit_vrees_voor_chaos.html

bekostigingsmogelijkheden, zoals verevening en benefit sharing. De causale relatie, juridische houdbaarheid en risico's zijn daarbij belangrijk. Voor programmafinanciering zal vaak, bij een duidelijke relatie tussen de ingreep in de fysieke leefomgeving en de mogelijke voordelen voor derden, de voorkeur worden gegeven aan een eenmalige bijdrage die financieringsbehoefte verlaagd, dan een bijdrage over de gehele looptijd.

4 Beperkende factoren bij het combineren van projecten

In dit hoofdstuk staat centraal welke factoren beperkend zijn bij het omlaag brengen van de benodigde investering en het verhogen van de beschikbare bekostiging. Waar in hoofdstuk 2 aandacht was voor het bevorderen van de marktwerking bestaat er bij te grote combinaties van projecten een toenemend gevaar voor marktmacht en overheidsfalen. Van marktmacht kan bijvoorbeeld sprake zijn als er maar weinig partijen de combinatie van projecten kunnen uitvoeren, waarbij door een gebrek aan concurrentie, een prijsopdrijvend effect ontstaat, dat de verlaging van de benodigde investering teniet kan doen. Bij overheidsfalen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het sturen op voordelen voor de korte termijn, die op de lange termijn negatief uitpakken. Combinatie van projecten heeft ook een verlies aan flexibiliteit en een toename van de complexiteit tot gevolg. Hiervoor is aandacht in de derde paragraaf. Vervolgens is in paragraaf vier aandacht voor mogelijke wijzigingen van het ambitieniveau in de voorbereiding van een programma en de consequenties daarvan voor de benodigde investering. In de daarop volgende paragrafen wordt aandacht besteedt aan de beoordeling van de effecten van marktfalen, overheidsfalen, de afgenomen flexibiliteit en toegenomen complexiteit, door in te gaan op borgingsmechanismen en transactiekostentheorie. Vooral de transactiekosten spelen een belangrijke rol bij het verhogen van de beschikbare bekostiging. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

4.1 Toenemende kans op marktmacht

Het combineren van projecten in een programma kan het verlagen van de benodigde investering teniet doen door een toename van de marktmacht. Het principe van marktmacht zal worden toegelicht aan de hand van volkomen concurrentie.

Marktmacht is afwezig in het economisch ideaal van volkomen concurrentie. Aan de hand van de kenmerken van volkomen concurrentie is het vervolgens mogelijk om aan te geven op welke manier de marktmacht verkleind kan worden. Het economisch construct van volledige mededinging is echter een ideaal, dat slechts in uitzonderlijke gevallen benaderd wordt. Bekende voorbeelden hierbij zijn de aandelenhandel en bloemenveiling, maar ook daar geldt bijvoorbeeld dat kosteloos volledig geïnformeerd zijn, als kenmerk van de doorzichtige markt, niet helemaal opgaat.

Volkomen concurrentie kent vijf voorwaarden, door De Vries (2006) als volgt omschreven:

1. Veel vragers en veel aanbieders; veel betekent in dit verband dat geen van de marktpartijen enige macht kan uitvoeren op de prijsvorming. De prijs is gegeven; de marktpartijen passen hun hoeveelheid daaraan aan. Ze zijn hoeveelhedaanpassers.
2. Vrije toe- en uittreding; er zijn geen drempels die de markt afschermen van concurrentie.
3. Homogeen product; homogeen in de ogen van de vragers.
4. Puntmarkt; er zijn geen transportkosten.
5. Doorzichtige markt; iedereen is op de hoogte van alle prijzen en is kosteloos volledig geïnformeerd.

Aan de hand van de vijf hierboven genoemde voorwaarden is goed aan te geven dat volkomen concurrentie niet opgaat voor programmafinanciering. Van veel vragers is geen sprake, zeker aangezien de overheid vaak opdrachtgever is. Er zijn meerdere opdrachtgevers, maar zeker in relatie met voorwaarde vier, de puntmarkt, is het aantal vragers vaak beperkt tot één. Ook het

aantal marktpartijen zoals bouwbedrijven is niet van een dusdanige omvang dat die geen invloed kunnen uitoefenen op de marktprijs, waarbij de term bouwfraude nog maar even buiten beschouwing gelaten wordt. Van vrije toe- en uittreding is ook geen sprake aangezien voor veel projecten ervaring vereist wordt, omdat het overlaten van grote bouwprojecten niet aan iedere zelfstandige ondernemer in de bouw gegund zal worden. Een homogeen product laat zich lastig verenigen met ervaringsgoederen, goederen waarbij je pas weet wat je krijgt als je het al hebt gekocht (Pauly en Satterthwaite, 1981). Wat geldt voor ervaringsgoederen, geldt ook voor diensten. De laatste voorwaarde, dat iedereen volledig op de hoogte is, is vrijwel onmogelijk, laat staan dat dit zonder kosten zou kunnen.

Door combinatie van projecten zal het aantal bedrijven dat de combinatie van projecten kan managen en uitvoeren afnemen. Bij de bouw van een aanbouw aan een huis kan gebruik gemaakt worden van bijna 30000 bedrijven actief in de algemene en burgerlijke en utiliteitsbouw, terwijl bij de aanleg van een volledig nieuwe wijk, er waarschijnlijk gezocht moet worden bij één van de 165 bedrijven met honderd of meer werknemers¹⁵. Als per regio gekeken wordt en er vanuit gegaan wordt dat niet ieder bedrijf tijd en menskracht vrij kan maken voor een grootschalig woningbouwproject, is het goed voor te stellen dat slechts een handvol marktpartijen op de opdracht in zal schrijven. Dit wordt nog eens versterkt als de grote bedrijven alleen in consortia inschrijven. Het beperkte aantal marktpartijen heeft dan wel degelijk invloed op de uiteindelijke prijs en heeft daarmee marktmacht. In de publiek private comparator (Kenniscentrum PPS, 2002) wordt in dit kader gewezen op een mogelijk gebrek aan potentiële bidders.

Naast concurrentie op de markt is bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving ook vaak sprake van concurrentie om de markt. Concurrentie in de markt is bijvoorbeeld bij wegen en openbaar vervoernetwerken niet goed mogelijk, vanwege de kenmerken van het netwerk, waarbij meerdere parallelle netwerken van één soort ongewenst zijn. Concurrentie in de markt op een openbaar vervoersverbinding zou suboptimale uitkomsten opleveren, omdat er dan meerdere busmaatschappijen op één traject zouden rijden, terwijl het aantal passagiers met één bus vervoerd kan worden. In dat geval wordt vaak gekozen voor een concessiemodel, waar concurrentie om de markt, zorgt voor het recht om voor een bepaalde periode monopolist te worden op dat traject. Bij concurrentie om de markt is van vrije toe- en uittreding vaak geen sprake, door behoorlijke vereisten op het gebied van omvang en ervaring om überhaupt mee te mogen doen aan de aanbesteding voor de concessie. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2000) geeft in het rapport “Het borgen van publiek belang” aan dat concurrentie om de markt vaak gepaard gaat met specifieke investeringen. Deze specifieke investeringen omvatten zowel investeringen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als investeringen in fysieke objecten, zoals bussen en remises in geval van busconcessies. Er bestaat vervolgens het gevaar dat zoveel wordt geïnvesteerd, dat de overheid na het verloop van de concessie moeilijk zonder verlies op een andere concessiehouder kan overstappen en daarmee een concurrentievoordeel en dus marktmacht wordt geschapen.

De specifieke investeringen brengen ook het hold-up probleem mee, waarbij een afhankelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer uitgebuit wordt. Een voorbeeld hiervan is, dat bij de aanbesteding het beste beentje voor gezet wordt, maar dat zodra de opdracht is verleend, er achterover wordt geleund rondom de toelaatbare grenzen van het contract. Daarbij speelt ook mee dat bij het opstellen van een contract nooit op alle toekomstige

¹⁵ Bron: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71545NED&D1=0&D2=447-448,453-454,457&D3=0-1,8&D4=1&HDR=T,G3,G2&STB=G1&VW=T>. Gegevens van januari 2007.

situaties geanticipeerd kan worden. Overigens wordt het hold-upprobleem wel gedeeltelijk ondervangen omdat de reputatie op de markt een grote rol speelt (Bovenberg en Teulings 1999). Reputatie geldt zowel voor de opdrachtgever, die ook in de toekomst opdrachtnemers moet vinden en dus niet als onbetrouwbare partner over wil komen, als voor opdrachtnemers die in de toekomst ook nog opdrachten willen uitvoeren voor dezelfde of andere opdrachtgevers.

Bij een combinatie van projecten wordt ook de homogeniteit van het product en de doorzichtigheid van de markt lastiger. Verschillende potentiële opdrachtnemers zullen het belang van afzonderlijke projecten in de combinatie van projecten anders beoordelen. Het zal voor de opdrachtgever daarmee lastiger worden om de verschillende voorstellen eenduidig te interpreteren. Volledig en kosteloos op de hoogte zijn komt daarmee nog verder van het ideaal van volledige concurrentie af te liggen.

Naast marktmacht van aanbieders kan ook de marktmacht van de vragers toenemen. Het gaat dan om de marktmacht die de overheid heeft als enige, grote en/of zelfs grootste opdrachtgever voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Het combineren van projecten kan leiden tot strategisch gedrag van marktpartijen, waardoor de dekking van de kosten voor marktpartijen tot het niveau van de variabele kosten daalt, met op de lange termijn consolidatie in de markt tot gevolg (Maks e.a, 1997). Deze consolidatie kan op lange termijn nadelig uitpakken voor de overheid als opdrachtgever, door toenemende marktmacht van aanbieders in de toekomst. Ook de opdrachtgever zal zich bewust moeten worden van zijn marktmacht en de effecten hiervan op de lange termijn voor het algemeen belang.

4.2 Toenemende kans op overheidsfalen

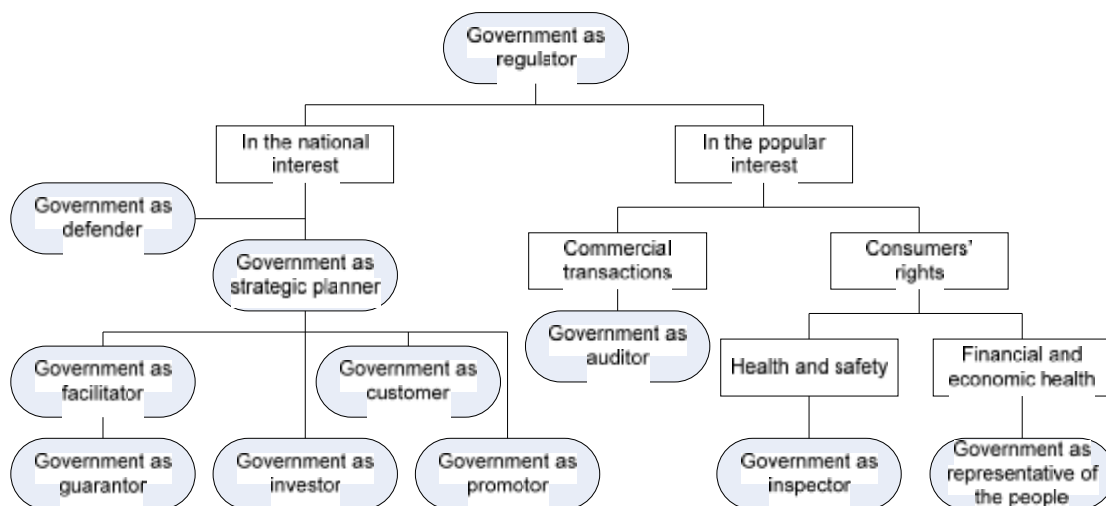
De overheid probeert marktwerking te bevorderen en marktmacht te voorkomen. Dit doet de overheid bijvoorbeeld door regelgeving en toezicht. Ook worden negatieve externe effecten, bijvoorbeeld luchtvervuiling extra belast of positieve externe effecten zoals leefbaarheid juist gestimuleerd met subsidies. In producten of diensten waarin de markt niet voorziet zal de overheid een actieve rol spelen. Echter, ook bij de overheid is een optimale uitkomst niet altijd vanzelfsprekend.

Over marktpartijen wordt wel eens gezegd dat ze te veel handelen in het eigenbelang, met de consequentie dat winstdoelstellingen van marktpartijen ten koste kunnen gaan van het publieke belang. Dat de overheid en daarmee alle ambtenaren wel altijd in het algemeen belang werken is een illusie. Een vergaand voorbeeld hiervan is corruptie, waarbij ambtenaren het publieke belang bewust benadelen. Een ander voorbeeld is rent-seeking, waarbij ambtenaren ergens voor worden gebruikt door bijvoorbeeld bedrijven, zonder dat het maatschappelijke meerwaarde oplevert. Ook concurrentie tussen gemeenten is een voorbeeld van het eigen belang van overheden dat wordt nagestreefd in plaats van het algemeen belang. Als door combinatie van projecten de belangen groter worden, nemen de mogelijk nadelige effecten voor het algemeen belang ook toe, van corruptie, rent-seeking en concurrentie tussen gemeenten.

De herstructurering van de fysieke leefomgeving gaat ook vaak gepaard met een verandering van de rollen en verhoudingen tussen overheden en private partijen. Bij wegen is steeds vaker sprake van de combinatie van ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud in plaats van alleen de aanleg van wegen, in de traditionele situatie. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2008) wijst in het rapport “Sturen op infrastructuur, een

investeringsopdracht” op het effect van het sturen op efficiency, waarbij vooral gelet wordt op de korte termijn en niet op de lange termijn effecten, zoals innovatie, duurzaamheid en milieubescherming. De korte termijn doelen zijn vaak makkelijker te operationaliseren, bijvoorbeeld via benchmarks, terwijl dit bij lange termijn doelen lastiger is. De WRR wijst dan ook op de mogelijk tegenstrijdige rollen als commerciële belangen en toezicht en arbitrage in één partij vertegenwoordigd zijn. Smith (1999) geeft in “Privatized infrastructure, the role of the government” duidelijk de verschillende rollen van de overheid aan (zie figuur 9). Gecombineerde projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving kunnen gepaard gaan met een verandering van de rollen en verhoudingen tussen publieke en private partijen. Uit de evaluatie van het PPS-project Montaigne lyceum door Ernst en Young (2006) blijkt dat de scheiding van budgetten in de onderwijshuisvesting voor investering en onderhoud, inefficiëntie in de hand werkt. Tegenstrijdige belangen binnen overheden kunnen leiden tot afgeleide externe effecten van beleid, die op lange termijn nadelig zijn voor het algemeen belang.

Het is goed om bij de combinatie van projecten in een programma na te gaan of er sprake kan zijn van deze verschillende en mogelijk tegengestelde belangen. Als de combinatie van projecten leidt tot een verlaging van de benodigde investering, maar als dit door een ander departement of een andere gemeente opgevangen moet worden, dan wordt voor het algemeen belang geen voordeel geboekt. Een verlaging van de benodigde investering is dan slechts het verplaatsen van het probleem.



Figuur 9 Verschillende rollen van de overheid met mogelijk strijdige belangen (Smith, 1999).

Ook verkeerde reparatietechnieken voor marktfalen kunnen negatief uitpakken voor het verlagen van de benodigde investering. Boes en Dorée (2002) benadrukken dat het repareren van marktmacht door middel van prijsconcurrentie, niet altijd een oplossing is, vanwege de nadelige effecten voor innovatie. Prijsconcurrentie leidt op korte termijn tot de lagere benodigde investeringen, maar sluit product en procesinnovatie vrijwel uit, wat uiteindelijk op de lange termijn negatief zal uitpakken voor de belastingbetaler. Het combineren van projecten kan naast de bovengenoemde punten ook negatief uitpakken als door combinatie van projecten rekening gehouden moet worden met andere regelgeving, zoals het aanbestedingsrecht.

4.3 Nadelige effecten toegenomen complexiteit

Als er projecten gecombineerd worden, neemt de complexiteit van uitvoering toe. Ook de risico's nemen hiermee toe. Er moet met meer zaken en belangen rekening gehouden worden en uitloop van één project kan in een combinatie van projecten ook voor de andere projecten risico's meebrengen. Als er ook nog sprake is van subjectiviteit van mogelijk te realiseren voordelen (en/of nadelen) dan heeft dit een nadelig effect op de transactiekosten. De transactiekosten zijn de kosten voor het zoeken en verkrijgen van informatie, onderhandelen, contracteren en zorgen dat de contracten nageleefd worden.

Mensen en organisaties zijn uit op besluiten op rationele overwegingen, maar worden daarin beperkt door hun mogelijkheid om informatie te ontvangen, verwerken en door te geven aan anderen (Simon, 1978). Williamson (1985) benadrukt de menselijke factor van transactiekosten, waarbij naast beperkte rationaliteit, ook opportunisme een rol speelt. Opportunisme heeft te maken met de neiging van personen en instanties om te denken in het eigenbelang. Naarmate er meer projecten gecombineerd worden, verhoogt dit de complexiteit en daardoor wordt het steeds moeilijker om overzicht te behouden over alle relaties en belangen. Naast de beperkte rationaliteit en opportunisme, speelt het gevaar van cognitieve dissonantie, het negeren van negatieve aspecten om te komen tot een positief besluit. Beperkte rationaliteit gaat over het niet kunnen rationaliseren, terwijl het bij cognitieve dissonantie gaat over het niet willen rationaliseren. Bij cognitieve dissonantie is vaak zoveel informatie beschikbaar, dat er altijd wel een onderzoek is, waarvan de uitkomsten aansluiten bij het nagestreefde belang. Onderzoeken waarvan de uitkomsten niet aansluiten, worden dan terzijde geschoven. Dat kan omdat ook andere partijen niet het totaaloverzicht hebben en de absolute waarheid dus niet te achterhalen is.

Voor het beoordelen van de complexiteit wordt gekeken naar de mate van samenhang en inspanning van samenwerking bij de combinatie van projecten. Teisman (1992) gebruikt een onderverdeling voor het verkennen van de meerwaarde, die ook voor de mate van samenhang en inspanning van samenwerking bruikbaar is.

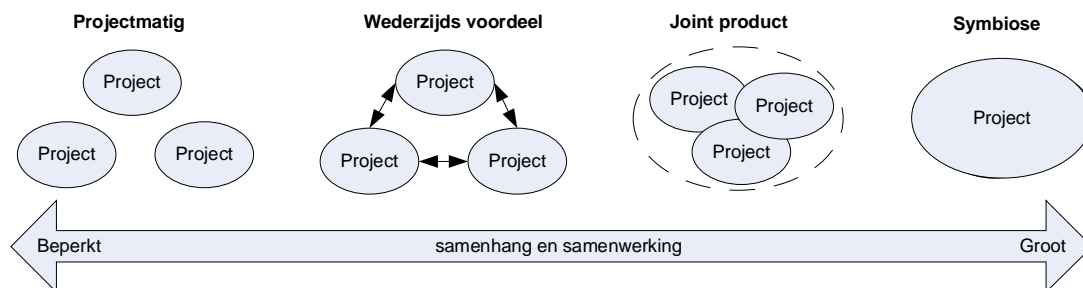
Stap één in een toenemende samenhang, boven de projectmatige uitvoering, is **wederzijds voordeel**. Het gaat dan om projecten die elkaar kunnen versterken als er op het wederzijds voordeel gestuurd zou worden. Een voorbeeld hiervan is een terrein waar de overheid de ruimtelijke planvorming, het bouwrijp maken, de aanleg van infrastructuur en het verlenen van vergunning als taak op zich neemt en projectontwikkelaars een taak hebben voor het realiseren van winkels en woningen. Deze taken kunnen min of meer los van elkaar uitgevoerd worden, maar door het wederzijds voordeel te benutten is het mogelijk om de combinatie van projecten beter, goedkoper of sneller uit te voeren.

Een stap verder in de samenhang en inspanning voor samenwerking is als de projecten niet als losse projecten met een wederzijds voordeel worden opgepakt, maar dat vanaf het begin de projecten als **joint-product** worden gezien. Het verschil tussen joint-products en wederzijds voordeel zit in het feit dat bij wederzijds voordeel de projecten ook onafhankelijk van elkaar uitgevoerd kunnen worden, terwijl dit bij joint-products niet waarschijnlijk is. Teisman (1992) geeft hierbij aan dat deze joint-products zich vaak op het grensvlak van collectieve en individuele goederen bevinden, zoals de sociale woningbouw, openbaar vervoer en infrastructuur.

De meest vergaande vorm van samenhang en samenwerking is **symbiose**, waarin het uiteindelijke joint-product, naast de uitvoering, ook in gezamenlijkheid ontwikkeld moet

worden. Het voordeel van het koppelen van de projecten beperkt zich daarmee niet alleen tot de investeringsfase, maar is al aanwezig in de voorbereidingsfase. Symbiose biedt de meeste kansen als opdrachtgevers voor een bepaald probleem functioneel in plaats van productmatig specificeren.

Figuur 10 geeft een toelichting op de mate van samenhang en samenwerking bij de onderverdeling tussen projectmatige uitvoering en de drie genoemde mogelijkheden voor programmatische uitvoering.



Figuur 10 Mate van samenhang en samenwerking bij verschillende vormen van uitvoering

De hierboven gebruikte driedeling van een programma, met wederzijds voordeel, joint-product en symbiose, is zoals gezegd oplopend in samenhang en samenwerking en daarmee oplopend in complexiteit. Door deze complexiteit nemen ook de risico's toe. Bij wederzijds voordeel is het goed mogelijk om, als de voordelen van combineren tegenvallen, alsnog de ontwikkelingen onafhankelijk van elkaar voort te zetten. Bij een symbiotische ontwikkeling is dit beduidend lastiger.

4.4 Verandering van ambitieniveau

Veranderende ambities van betrokken partijen gedurende de voorbereidingstijd van een programma kan het omlaag brengen van de benodigde investering beperken. Men combineert projecten om de benodigde investering omlaag te krijgen, maar zodra dit lijkt te lukken, komen er extra ambities boven tafel. Deloitte (2003) heeft een evaluatie gemaakt voor de A59 en daaruit kwamen enkele aandachtspunten die ook voor programmafinanciering nuttig kunnen zijn. Vaak werden bij het toetsen van meerwaarde voor PPS appels met peren vergeleken. Een vergelijking van de uiteindelijke projectkosten, van ongeveer €235 miljoen met de eerste ramingen á €109 miljoen kunnen de indruk geven dat het project ruim twee keer zo duur is uitgevallen, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met wijzigingen in de projectomvang en/of verdeling van risico's.

Bij het benutten van schaalvoordelen kunnen wijzigingen in het ambitieniveau zich voordoen als de combinatie van projecten verschillende tijdsplanningen heeft. Dit kan het versnellen of vertragen van projecten met zich meebrengen die het ambitieniveau behoorlijk kunnen beïnvloeden. Snellere uitvoering kan extra risico's meebrengen of financiering noodzakelijk maken.

Bij de levenscycluskostenanalyse is een wijziging van het ambitieniveau te verwachten als in het oorspronkelijke ambitieniveau eigenlijk alleen gekeken is naar de investering en vervolgens de exploitatiekosten, zoals beheer en onderhoud worden toegevoegd. Als de benodigde investering vergeleken wordt met de optimale inzet van middelen over investering en exploitatiefase, is de kans groot dat de levenscycluskosten analyse er niet al te positief

uitkomt. Net als bij de schaalvoordelen geldt ook hier dat het gelijkschakelen van tijdsplanningen een wijziging van het ambitieniveau betekent.

4.5 Borgingsmechanismen

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat het verlagen van de benodigde investering door combinatie van projecten niet tot snelle of gemakkelijke resultaten zal leiden. In deze paragraaf zal houvast geboden worden voor het beoordelen van de genoemde effecten; marktfalen, overheidsfalen, de afgenomen flexibiliteit en toegenomen complexiteit. Ook zal toegelicht worden dat vertrouwen op concurrentie alleen als borgingsmechanisme niet volstaat. Om marktfalen en overheidsfalen te voorkomen kan het nuttig zijn om de verschillende belangen in kaart te brengen en te controleren of alle belangen voldoende geborgd worden, juist in een overgang van publieke naar private uitvoering.

De overheid neemt verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Dat de overheid bepaalde verantwoordelijkheden neemt, zorgt niet één op één ook voor publieke uitvoering. De verantwoordelijkheid leidt bij waterbeheer tot publieke productie, door Rijkswaterstaat en de waterschappen. Bij ontwikkeling van woonwijken leidt dit tot private productie, met financiële of reguleringsprikkel voor marktpartijen in bijvoorbeeld de sociale woningbouw. Combinatie van projecten kan de mogelijkheden van borgingsmechanismen veranderen, zoals in de vorige paragraaf al naar voren kwam, door een toegenomen kans op marktmacht.

De WRR maakt in het rapport “Het borgen van belang” (2000) onderscheidt in vier borgingsmechanismen voor het publieke belang, waarvan er drie in het private domein liggen. Borging via hiërarchie onder leiding van een politieke bestuurder valt in het publieke domein. De drie borgingsmechanismen in het private domein zijn (WRR, 2000):

- Borging met concurrentie (op een markt met meer vragers en meer aanbieders wordt met name de efficiënte uitvoering bevorderd).
- Borging met behulp van regels (middels wetten en contracten worden de gedragsalternatieven ingeperkt opdat het betreffende publieke belang optimaal wordt gediend).
- Institutionele borging (middels het versterken van waarden en normen binnen een bepaalde organisatie indien deze de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen).

De bovenstaande borgingsmechanismen vullen elkaar aan en worden bij voorkeur gecombineerd toegepast.

Concurrentie is één van de mechanismen voor borging van belangen die spelen bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Echter, niet ieder belang is geschikt om door middel van concurrentie in de markt te komen tot een borging van het belang. Borging met concurrentie kan zowel door concurrentie in de markt (bijvoorbeeld vrije markt voor woningen) of door concurrentie om de markt (concurrentie via aanbestedingen voor bijvoorbeeld OV concessies). De vormen van concurrentie hangen nauw samen met kenmerken van de markt en zaken als specifieke investeringen en flexibiliteit, zoals in paragraaf 4.1 al aan de orde was.

Om de specifieke investeringen terug te verdienen moet de concessieperiode lang genoeg zijn. Echter een lange concessieperiode beperkt de flexibiliteit van een opdrachtgever om in te spelen op nieuwe situaties. De opdrachtgever beperkt daarmee zijn opties voor veranderingen, door Hart (2002) omschreven als de residual control rights. De WRR (2000) geeft aan dat concurrentie voldoende is als er een balans is tussen (1) de vrijheid van beide partijen om een transactie af te blazen, (2) medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract, en (3) goede trouw bij de uitvoering ervan. Dit wordt door Hirschman (1970) omschreven als een balans tussen exit, voice en loyalty. Als die balans er niet is, dan is het zeer waarschijnlijk dat de verlaging van de benodigde investering in de toekomst teniet gedaan wordt.

Borging met behulp van regels kan door middel van algemene regels, vastgelegd in bijvoorbeeld de wet, maar kan ook door specifieke regels opgenomen in een contract. Er zijn veel regels die hierbij van belang zijn, van uitstoot van schadelijke stoffen, tot arbeidstijdenbesluit en regels voor het aannemen van geschenken. Er zijn zowel negatieve regels, over wat niet mag of kan, als positieve regels om voor bepaalde subsidieregelingen in aanmerking te komen. Echter niet alles is vast te leggen in wetgeving, en regels leiden ook niet vanzelfsprekend tot resultaat. Daarvoor zullen de regels moeten worden nageleefd en dat vergt controle en sancties. De WRR geeft aan dat wetten een algemeen karakter hebben en dus gelden voor ieder die onder het bereik van de regels valt. Het voordeel van regels in contracten is dat gekozen kan worden voor specifiekere afspraken, die meer recht doen aan het publieke belang. Daarbij wordt benadrukt dat contracten niet eenzijdig door de overheid kunnen worden vastgesteld, maar het resultaat zijn van onderhandelingen.

Institutionele borging is eenvoudiger dan borging met regels, omdat de eigen waarden en normen van organisaties even goed of beter aansluiten bij het publieke belang dat in het geding is. Bijvoorbeeld als bedrijven zelf uit zijn op maatschappelijke meerwaarde in plaats van alleen eigen belang, dan hoeft niet alles in regels te worden opgenomen. De ontwikkeling met maatschappelijk verantwoord ondernemen en corporate social responsibility in het bedrijfsleven onderstrepen het belang en de mogelijkheden van institutionele borging.

De WRR (2000) benadrukt wel dat borging met slechts één borgingsmechanisme kwetsbaar is. Concurrentie om de markt kan een goede borging van het publiek belang geven, maar als de omgeving verandert, dan zou het toch fijn zijn als de aannemende partij door middel van institutionele borging (loyalty) gaat praten over de veranderende omstandigheden en toewerkt naar een bevredigende situatie voor zowel het publieke als het eigen belang, in plaats van koste wat het kost de publieke partij aan het contract te willen houden. Overigens kan dit voorbeeld ook andersom gelden, als de overheid een private partij koste wat het kost aan een contract houdt, in geval van veranderde omstandigheden.

4.6 Transactiekostentheorie

Het inzichtelijk maken van de transactiekosten bij zowel publieke als private partijen kan bijdragen aan het beoordelen van de mogelijkheden om de benodigde investering omlaag te brengen en/of een hogere beschikbare bekostiging te realiseren, bij het combineren van projecten in een programma. De transactiekostentheorie kan helpen bij keuzes voor uitvoering, de zogenaamde make or buy beslissingen. “Make” is in dit geval publieke productie, terwijl “buy” het inkopen/aanbesteden in de markt is. De transactiekosten zijn de kosten voor het zoeken en verkrijgen van informatie, onderhandelen, contracteren en zorgen dat de contracten nageleefd worden. Het voordeel voor de benodigde investering uit hoofdstuk 2 moet in verband gebracht worden, met ondermeer aanbestedings- en

onderhandelingskosten. Hoe complexer het programma, des te hoger zullen de transactiekosten uitvallen. Ook spelen de transactiekosten een grote rol bij een veranderende bekostiging, bijvoorbeeld door de complexe juridische structuren om gebruikers en derden een bijdrage te laten leveren.

Het beperken van de transactiekosten wordt nagestreefd om de doelmatigheid te bevorderen. Williamson (1999) past de Transaction Cost Economics (TCE), naast transacties in de marktsector, ook toe op overheidsgerelateerde transacties. Hij geeft als kenmerken van de transactie drie zaken, namelijk specifieke investeringen, frequentie en onzekerheid. Genugten (2008) deelt de onzekerheid op in onzekerheid in gedrag enerzijds en onzekerheid over de omgeving anderzijds. De onzekerheid over de omgeving wordt gespecificeerd in termen van politieke gevoeligheid en onzekerheid over technologische veranderingen en beleidsveranderingen op nationaal niveau. Onzekerheid over gedrag kan gerelateerd worden aan de meetbaarheid van de verlening van een dienst. Dit laatste is bijvoorbeeld lastig als je het hebt over het ministerie van buitenlandse zaken, waarbij toetsing van het resultaat zeer lastig is. Voor de onzekerheid van gedrag is het van belang dat de output goed vastgelegd kan worden.

Bij combinatie van projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving zullen de specifieke investeringen vaak hoog zijn, al was het alleen maar vanwege de lange voorbereidingstijd ervan. Bij combinaties van projecten zal ook een lange looptijd gelden, zeker als verantwoordelijkheden voor zowel aanleg gecombineerd met beheer en onderhoud worden uitbesteed. De frequentie van opdrachtverlening zal dus zeer laag zijn. Over de lange looptijd zullen de onzekerheden in gedrag van marktpartijen en onzekerheid over de omgeving ook groot zijn. De hoge specifieke investeringen, de lage frequentie en de grote mate van onzekerheid bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving, leiden met behulp van transactiekostentheorie al snel tot de conclusie om te kiezen voor publieke productie of het opdelen in meerdere projecten. Bij dit laatste komt men terug bij de aanleiding van het probleem, dat bij het opdelen in projecten benodigd budget en beschikbaar budget ver uit elkaar zullen liggen. Het inzichtelijk maken van transactiekosten en het maken van een vergelijk met de verlaging van de benodigde investering is daarmee toch het onderzoeken waard.

Voor het beperken van transactiekosten is het in elk geval van belang om met de juiste partijen om de tafel te gaan zitten. Te veel partijen aan tafel is nadelig voor de transactiekosten, vanwege de kosten om iedereen te informeren en met iedereen tot afspraken/contracten te komen. Te weinig partijen aan tafel kan in de toekomst tot kosten leiden, bijvoorbeeld als die partijen gerechtelijke procedures aanspannen om bepaalde afspraken of contracten teniet te doen. Voor het vinden van het optimale aantal betrokken partijen is het van belang om te zorgen voor duurzaam betrokken partijen, waardoor eigenbelang wordt beperkt en voordelen op de lange termijn leidend zijn ten opzichte van de korte termijn voordelen. Hiervoor is het handig om een verschil te maken tussen stakeholders, de partijen die wel betrokken zijn bij toetsing (soms indirect), maar niet actief participeren, en de shareholders, die zowel betrokken zijn, als ook actief (soms risicodragend) participeren. Doel is om langjarig de belangen gelijk te schakelen.

Peek (2007) maakt in zijn proefschrift over locatiesynergie op stationslocaties een onderverdeling in duurzame en niet-duurzame stake- en shareholders. Het draait daarbij om een langetermijnbelang dat gedefinieerd wordt als een belang dat blijft bestaan na de ontwikkelingsfase van het gebiedsontwikkelingsproces, namelijk in de gebruiksfase. Bij het

beperken van markt en overheidsfalen wordt gericht op de duurzame betrokkenen, omdat betrokken partijen met een korte termijn belang vaak uit zijn op snelle rendementen en dit nauwelijks bijdraagt aan de lange termijn doelstellingen die horen bij de herstructurering van fysieke leefomgeving. De hoogte van kosten in de voorbereidingsfase wordt mede bepaald door het aantal partijen dat betrokken is en vandaar dat met zo min mogelijk partijen naar een maximaal resultaat gezocht wordt, gegeven bepaalde randvoorwaarden. Hiervoor is het belangrijk de duurzaam betrokken partijen te betrekken. Naast een onderverdeling in duurzame stake- en shareholders, is het ook van belang om aandacht te schenken aan de verschillende rollen van de partijen. De overheid is namelijk vaak zowel duurzame stake- als shareholder, maar wel vanuit verschillende rollen.

4.7 Beperkende factoren en afwegingen samengevat

Het samenvoegen van projecten in een programma levert niet onbeperkt een bijdrage aan de verlaging van de benodigde investering en/of het verhogen van de beschikbare bekostiging. Hieronder volgt een overzicht van beperkende factoren en mogelijke afwegingen tussen het omlaag brengen van de benodigde investering en het verhogen van de beschikbare bekostiging enerzijds en de beperkende factoren bij het combineren van projecten anderzijds.

Bij een combinatie van projecten kan marktmacht toenemen door een beperkter aantal marktpartijen dat de combinatie van projecten kan managen en uitvoeren. Sommige projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving hebben beperkte mogelijkheden voor concurrentie in de markt, waardoor concurrentie om de markt zorgt voor tijdelijke monopolieposities. Ook kan marktmacht toenemen door afname van de homogeniteit van het product en afname van de doorzichtigheid van de markt. Naast de marktmacht van aanbieders zal de opdrachtgever ook aandacht moeten besteden aan zijn eigen marktmacht en het effect daarvan op de lange termijn voor de werking van markten. Deze factoren zetten het omlaag brengen van de benodigde investering onder druk.

De combinatie van projecten in een programma, brengt grotere belangen met zich mee, waardoor het nadelige effect voor het algemeen belang versterkt kan worden in geval van rent-seeking, corruptie of concurrentie tussen gemeenten. Daarnaast kan bij veranderende rollen tussen publieke en private partijen leiden tot tegenstrijdige belangen binnen de overheidsomgeving. Sturen op de korte termijn belangen is dan vaak makkelijker, maar een verlaging van de vereiste investering is dan slechts een effect op korte termijn. Ook moet er voor gewaakt worden dat een verlaging van de benodigde investering niet slechts het verplaatsen van het probleem is. Daarvoor is het belangrijk om verschillende belangen in kaart te brengen. Ook kan het zijn dat de overheid stuurt met verkeerde reparatietechnieken voor het marktfalen, bijvoorbeeld een vergaande prijsconcurrentie, die op de lange termijn door een gebrek aan innovatiemogelijkheden negatief uitpakken.

Het combineren van projecten in een programma zorgt voor een toenemende complexiteit. De mate van samenhang en samenwerking wordt afgezet tegen projectmatige uitvoering, waarna binnen programma's nog een drietal mogelijkheden zijn. Het gaat dan om wederzijds voordeel, joint-product en symbiose, oplopend in de mate van samenhang en samenwerking. Bij een toenemende complexiteit stijgen de risico's. Subjectiviteit en risico's maken dat de transactiekosten, de kosten voor het zoeken en verkrijgen van informatie, onderhandelen, contracteren en zorgen dat de contracten nageleefd worden, zullen toenemen naarmate de complexiteit toeneemt. Beperkte rationaliteit, opportunisme, cognitieve dissonantie en

onvolledige contracten kunnen versterkt worden naarmate de samenhang en samenwerking toeneemt en kunnen daarmee het verlagen van de benodigde investering beperken.

Veranderingen in het ambitieniveau van betrokken partijen kan het omlaag brengen van de investering beperken. Voor het beoordelen van de verlaging van de benodigde investering zal rekening gehouden moeten worden met wijzigingen in de projectomvang en/of verdeling van risico's. Snellere uitvoering of het toevoegen van beheer en onderhoud aan de totale ambities maakt het vergelijken van investeringskosten voor en na het combineren van projecten moeilijk.

Om de afweging te kunnen maken tussen de mogelijkheden om de investering omlaag te brengen en de beperkende factoren daarbij, kan gekeken worden of de belangen nog steeds voldoende geborgd worden. Voor programmafinanciering van de herstructurering van de fysieke leefomgeving is het voor een goede afweging tussen projectmatige en programmatische uitvoering noodzakelijk om de verschillende belangen die kunnen spelen, in kaart te brengen en daarbij te zoeken naar mogelijke veranderingen in de borgingsmechanismen. Vertrouwen op concurrentie als enige borgingsmechanisme is daarbij vaak niet genoeg. Bij langjarige contracten zal de opdrachtgever moeten bepalen of hij voldoende mogelijkheden heeft om in te spelen op veranderingen gedurende de looptijd van het contract. Naast concurrentie kan aanvullende borging van belangen plaatsvinden door middel van regels of institutionele borging, waarbij de laatste een beroep doet op bepaalde waarden en normen. Als gekozen wordt voor concurrentie als borging, dan moet wel bekeken worden of er een balans is tussen (1) de vrijheid van beide partijen om een transactie af te blazen, (2) medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract, en (3) goede trouw bij de uitvoering ervan.

Transactiekosten zullen zeer waarschijnlijk toenemen bij het combineren van projecten en de verlaging van de benodigde investering beperken. Ook spelen de transactiekosten een grote rol bij een veranderende bekostiging, bijvoorbeeld door de complexe juridische structuren om gebruikers en derden een bijdrage te laten leveren. De hoge specifieke investeringen, de lage frequentie en de grote mate van onzekerheid bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving, leiden met behulp van transactiekostentheorie al snel tot de conclusie om te kiezen voor publieke productie of het opdelen in meerdere projecten. Bij dit laatste komt men terug bij de aanleiding van het probleem, dat bij het opdelen in projecten vereist budget en beschikbaar budget ver uit elkaar zullen liggen. Het inzichtelijk maken van toegenomen transactiekosten is van belang, evenals de beperking van transactiekosten. Dit laatste kan door in de voorbereiding alleen duurzame stake en shareholders te betrekken en inzichtelijk te maken welke rol ze vervullen in de voorbereiding.

5 Mogelijke financieringsstructuren

In dit hoofdstuk staat de financieringsstructuur met de daarbij behorende exploitatiekosten, zoals rendement, rente en aflossing centraal. Daarbij wordt rekening gehouden met de benodigde investering en opbrengsten.

Het bevorderen van marktwerking of beperkte mogelijkheden om financiering aan te trekken door de overheid kunnen redenen zijn om private financiering toe te passen. In Nederland gaat het vooral om het bevorderen van de marktwerking. Allereerst is er aandacht voor het verschil tussen publieke en private financiering. Daarna wordt ingegaan op de kenmerken van private financiering in de vorm van projectfinanciering. Dan wordt nog kort aandacht besteedt aan mogelijk geïnteresseerde partijen en hun voorwaarden en er wordt afgesloten met een korte samenvatting.

5.1 Publieke versus private financiering

Financiering is het aantrekken van vermogen voor een investering. Zoals gezegd, kan dit zowel in de vorm van eigen vermogen als vreemd vermogen. Eigen vermogen is het risicodragend vermogen, waaruit de risico's voor tegenvallende exploitatiekosten of opbrengsten gedekt moeten worden. Vreemd vermogen betreft leningen waarbij rente betaald moet worden en ook aflossing plaats moet vinden. De kosten voor vreemd vermogen worden bepaald door de hoogte van de marktrente en een risico-opslag, bijvoorbeeld voor het risico dat de lening niet terugbetaald kan worden in geval van een faillissement.

Het is voor de overheid relatief goedkoop om kapitaal aan te trekken¹⁶. Het lenen van kapitaal aan de Nederlandse overheid kent namelijk een laag risico. De overheid heeft een zeer lage kans op een faillissement en gezien de omvang en het grote aantal projecten in verschillende sectoren dat ze uitvoert, wordt bij het lenen van kapitaal niet gekeken naar specifieke risico's die gepaard gaan met (combinaties van) projecten. Een tegenvaller in projecten zorgt er niet voor dat de lening niet meer terugbetaald kan worden. Echter, de overheid kan niet onbeperkt geld lenen. Zij is bijvoorbeeld gebonden aan afspraken in Europees verband, zoals het EMU saldo¹⁷.

Voor een lening aan bedrijven gelden hogere vermogenskosten dan voor de overheid. Dorsman (2002) geeft aan dat het geëist rendement (kostenvoet) twee componenten bevat, te weten de risicovrije rentevoet en de risico-opslag. De risicovrije rentevoet is een vergoeding om de tijdvoorkeur te overbruggen, terwijl de risico-opslag een opslag is voor diverse typen risico's. Zoals gezegd, zijn de risico's bij een lening aan de overheid zeer laag, waardoor de risico-opslag ook laag is. Bij bedrijven spelen de risico's van specifieke (combinaties van) projecten wel. Dit risico komt terug in een risico-opslag voor het insolventierisico, het risico dat een geldnemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Een belangrijk verschil tussen publieke en private financiering, zoals hierboven gehanteerd, is dat publieke financiering vrijwel losstaat van projectspecifieke risico's. Voor private

¹⁶ Een voorbeeld van het relatief goedkoop lenen is een uitgifte van een 10 jaar obligatielening met een couponrente van 4%. Deze obligatielening bracht €6,5 miljard op. Voor meer informatie: <http://www.dutchstate.nl/index.cfm?template=persberichten&id=210>

¹⁷ Voor meer informatie: http://www.cpb.nl/nl/prognoses/begrippen_collectief.html

financiering waar voor een combinatie van projecten één bedrijf of een consortium van bedrijven slechts één of enkele combinaties van projecten uitvoert spelen de specifieke project of programmerisico's en faillissementsrisico's wel degelijk een rol in de prijs die betaald wordt voor de financiering.

De doelstelling van private financiers is het behalen van rendement op het eigen vermogen. Een belangrijk voordeel van de private financiering is de nadruk op efficiency. Waar in paragraaf 2.6 de oorzaken voor inefficiënt overheids-handelen zijn aangegeven (De Vries, 2006), zijn die oorzaken in geval van private financiering weggenomen. Er is namelijk een duidelijke relatie tussen prestatie en budget, een extra verlaging van de investering leidt bij gelijke opbrengsten tot een hoger rendement op het eigen vermogen. Dit hogere rendement wordt opgeëist door een residual claimant, namelijk de private financier en bij slecht functioneren is er een bottom line, waaronder faillissement volgt.

Als de maximale publieke financieringsmogelijkheden zijn benut, of het streven naar een beperkte rol van de overheid aanleiding zijn om private financiering toe te passen, dan moet gezocht worden naar een financieringsconstructie met risicoverdeling, waarin voldaan kan worden aan het geëiste rendement¹⁸ op het vermogen van private partijen. De combinatie van publieke en private financiering is extra complex, maar soms noodzakelijk om te komen tot een haalbare financieringsstructuur die past bij de investering, exploitatiekosten en opbrengsten. In geval van de mogelijkheid van zowel publieke en private financiering, dan zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de mogelijke efficiencyvoordelen bij private financiering en de meerkosten door een hogere rendementseis van private ten opzichte van publieke financiering.

5.2 Private financiering in de vorm van projectfinanciering

Private financiering in de herstructurering van de fysieke leefomgeving heeft vaak de vorm van projectfinanciering. Grote projecten uit de herstructurering van de fysieke leefomgeving worden zelden door slechts één bedrijf uitgevoerd, veel vaker door consortia van bedrijven. Vaak wordt gekozen voor projectfinanciering, waarbij een nieuw bedrijf opgericht wordt met het betreffende project of programma als enige taak.

Het nieuw op te richten bedrijf wordt aangeduid als een Special Purpose Company (SPC), vaak gevormd door een consortium van bedrijven. De SPC wordt gefinancierd op basis van toekomstige kasstromen en heeft een beperkte aansprakelijkheid ten opzichte van de achterliggende bedrijven (Merna and Smith, 1999). Het gaat dan om limited-recourse of non-recourse financiering. De beperkte aansprakelijkheid maakt dat tegenvallers alleen de SPC beïnvloeden en niet de balans van het achterliggende bedrijven. Dat betekent ook dat alle risico's binnen de SPC moeten worden afgedekt, of als zekerheden en garantstellingen door de overheid moeten worden gegeven. Hierdoor worden de risico's geïsoleerd van de moederbedrijven van de deelnemers in het consortium. De risico's bij projectfinanciering worden door Buckley (1992) onderverdeeld in vier categorieën:

- het risico dat het product niet wordt gemaakt (completion risk)
- het operationele risico
- het afzetrisico
- het politieke risico

¹⁸ Vereist door investeerders, afhankelijk van de risico's en de risicoverdeling.

Dorsman (2002) benadrukt dat projectfinanciering bij kapitaalintensieve projecten vaak gepaard gaat met vrij stabiele kasstromen, waardoor met relatief veel vreemd vermogen gefinancierd kan worden. Dit kwam in hoofdstuk 3 ook al naar voren bij het beperken van onzekere bekostiging zoals verevening en baatbelasting. Zodra de overheid bijvoorbeeld een beschikbaarheidvergoeding geeft in plaats van dat de SPC zelf verantwoordelijk is voor toelating neemt dit risico's weg bij de SPC en levert dat een lagere rendementseis. Ook niet door de SPC te beïnvloeden risico's zoals een uitloop in het vergunningentrajec zorgt voor hogere rendementseisen. Als de overheid in dat geval het risico van uitloop vanwege vergunningen neemt, zorgt dit voor een lagere rendementseis. Zodra risico's voor bouw en/of beheer en onderhoud bij andere bedrijven dan de SPC kunnen worden neergelegd beïnvloedt dit de rendementseis van de SPC.

In de SPC is, naast de externe zekerheden (bijvoorbeeld van de overheid) ook de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen van belang voor het rendement dat geëist wordt op het vreemd vermogen in de SPC. Te veel risico's in de SPC maakt dat het zeer moeilijk wordt om banken geïnteresseerd te krijgen voor het verstrekken van vreemd vermogen, waardoor het verschil tussen de kosten voor publiek en privaat financieren erg uiteen kan lopen. De verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, elk met een eigen rendementseis bepaalt uiteindelijk de gemiddelde kostenvoet voor het totale vermogen van de SPC, het zogenaamde WACC (Weighted Average Cost of Capital). Gecombineerde (dus publiekprivate) financiering is soms, naast zekerheden en garantstellingen, noodzakelijk om een financiering haalbaar te maken, zodat de private financiering niet extreem duur wordt in vergelijking met de publieke financiering en dus voldoende vreemd vermogen aangetrokken kan worden om de WACC binnen de perken te houden. De overheid maakt hiervoor gebruik van bepaalde fondsen, zoals het fonds stedelijke vernieuwing of het nationaal groenfonds. Ook de eenmalige bijdragen in de investeringsfase, zoals voortgekomen uit hoofdstuk 3, kunnen de rol van risicodragend vermogen vervullen, zonder dat er een vergoeding voor betaald hoeft te worden. De eenmalige bijdragen in de investeringsfase hebben dan dus geen effect op de exploitatiekosten.

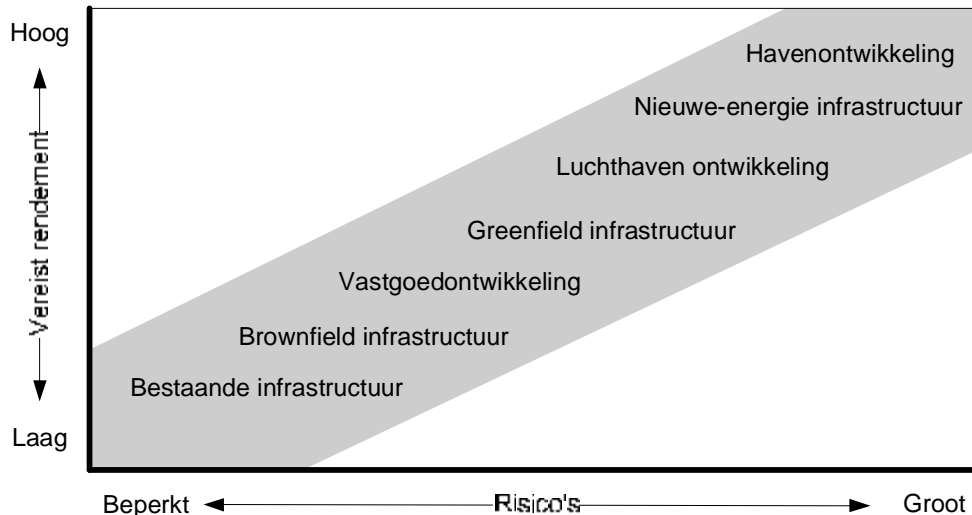
5.3 Partijen en voorwaarden voor private financiering

Veel investeerders zijn geïnteresseerd in investeringen voor de overheid, bijvoorbeeld voor de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Het spectrum van de infrastructuurfinanciering is zeer breed. De risico's en daarmee het geëiste rendement op de investeringen loopt uiteen van bijna staatsobligaties (bijvoorbeeld bestaande infrastructuur op basis van een beschikbaarheidvergoeding van de overheid en met zeer beperkte risico's), tot het niveau van durfkapitaal (bijvoorbeeld voor investeringen in de aanleg van nieuwe energieopwekking, zoals opwekking uit zee, met geëiste rendementen tot wel 25%). Deze zeer uiteenlopende projecten en geëiste rendementen, maakt het verkrijgen van overzicht in voorwaarden moeilijk. Waar partijen als het ABP¹⁹ vooral op zoek zijn naar zekerheden op de lange termijn (infrastructuur in de operationele fase en dus lagere rendementen) zijn de projectontwikkelingsmaatschappijen op zoek naar hogere rendementen. Voor partijen zoals het ABP speelt de inflatiecorrectie door de overheid en de lage correlatie met andere beleggingsmarkten een grote rol. De lage correlatie met andere beleggingsmarkten maakt dat met behulp van het Capital Asset Pricing Model (CAPM) een betere diversificatie te behalen is binnen een beleggingsportefeuille, waardoor het marktrisico dichter benaderd wordt, met

¹⁹ Voor meer informatie zie:

http://www.abp.nl/abp/vb/vermogensbeheer/beleggingsstrategie/alternatieve_beleggingen_infrastructuur.asp

een lagere rendementseis tot gevolg. Sempelweg betekent dit dat het voor het grote beleggers, omdat het een zodanig andere markt is, extra aantrekkelijk is om te investeren. Figuur 11 geeft een indruk van geëist rendement bij een bepaalde risico-omvang²⁰ en geeft aan waar vastgoed en infrastructuurfinancieringen daarin vallen.



Figuur 11 Verhouding tussen rendement en risico's (indicatief) op basis van bezochte symposia

Rendementen verschillen tussen nog te bouwen (greenfield) en al gebouwde (brownfield) ontwikkelingen. Dit is ook wel logisch als je dit vergelijkt met de aankoop van een huis. Bij een huis dat al staat, is het mogelijk om, als de kredietnemer niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, aanspraak te maken op het huis zelf, het onderpand. Als alleen aanspraak gemaakt kan worden op de bouwmaterialen, dan vertegenwoordigt dit een veel lagere waarde, omdat bijvoorbeeld de bouwkosten tegen kunnen vallen. Dit risico heeft dan ook een prijs, in de vorm van een hogere vergoeding.

Voor het aantrekken van vermogen voor investeringsprojecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving kan gebruik gemaakt worden van de European Investment Bank (EIB), commerciële banken en door zelf de kapitaalmarkt te betreden door middel van uitgifte van obligaties. Hierbij kan aangegeven worden dat de EIB over het algemeen iets goedkoper is dan commerciële banken, maar de commerciële banken over het algemeen sneller en onder minder strikte voorwaarden werken. Zelf de kapitaalmarkt betreden, wordt vaak gedaan bij zeer grote bedragen en heeft weer nadelen zoals ondermeer een lagere flexibiliteit.

5.4 Financieringsstructuur samengevat

Een belangrijk verschil tussen publieke en private financiering is dat publieke financiering, gezien de omvang en het aantal projecten en de zeer lage kans op faillissement bij de overheid, vrijwel losstaat van projectspecifieke risico's. Het is voor de overheid dan ook relatief goedkoop om te financieren. Financiering is het aantrekken van vermogen voor een investering. Dit kan zowel in de vorm van eigen vermogen als vreemd vermogen. De

²⁰ De risico-omvang is een optelsom van het risico dat het project niet wordt uitgevoerd (completion risk), het operationele risico, het afzetrisico en het politieke risico. Het plaatje is slechts bedoeld ter indicatie en is niet gemaakt voor de Nederlandse markt. Het plaatje is dan ook niet één op één te vertalen naar Nederlandse projecten.

doelstelling van private financiers is het behalen van rendement op het eigen vermogen. Een belangrijk voordeel van de private financiering is de nadruk op efficiency.

Als de maximale publieke financieringsmogelijkheden zijn benut, of het streven naar een beperkte rol van de overheid aanleiding zijn om private financiering toe te passen, dan moet gezocht worden naar een financieringsconstructie met risicoverdeling, waarin voldaan kan worden aan de gemiddelde kostenvoet van het vermogen. In geval van de mogelijkheid van zowel publieke en private financiering, dan zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de mogelijke efficiencyvoordelen bij private financiering en de meerkosten door een hogere rendementseis van private ten opzichte van publieke financiering. De combinatie van publieke en private financiering is extra complex, maar soms noodzakelijk om te komen tot een haalbare financieringsstructuur die past bij de investering, exploitatiekosten en opbrengsten.

Grote projecten uit de herstructurering van de fysieke leefomgeving worden zelden door slechts één bedrijf uitgevoerd, veel vaker door consortia van bedrijven. Vaak wordt gekozen voor projectfinanciering, waarbij een nieuw bedrijf (SPC) opgericht wordt met het betreffende project of programma als enige taak.

In de SPC is, naast de externe zekerheden (bijvoorbeeld van de overheid) ook de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen van belang voor het rendement dat geëist wordt op het vermogen in de SPC. Te veel risico's in de SPC maakt dat het zeer moeilijk wordt om banken geïnteresseerd te krijgen voor het verstrekken van vreemd vermogen. Rendementen verschillen tussen nog te bouwen (greenfield) en al gebouwde (brownfield) ontwikkelingen.

Voor het aantrekken van vermogen voor investeringsprojecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving kan gebruik gemaakt worden van de European Investment Bank (EIB), commerciële banken, bedrijven en investeerders en door zelf de kapitaalmarkt te betreden door middel van uitgifte van obligaties.

6 De methodiek voor programmafinanciering

Dit hoofdstuk zal de uitwerking uit de voorgaande hoofdstukken gebruiken om te komen tot de methodiek voor programmafinanciering. Terugblikkend op paragraaf 1.5 over modelontwikkeling, is het conceptueel model in het eerste hoofdstuk opgezet en in de vorige hoofdstukken uitgewerkt. In dit hoofdstuk zal die input omgezet moeten worden in een methodiek voor programmafinanciering, die bruikbaar is voor NedMobiel.

De bruikbaarheid voor NedMobiel hangt af van de mogelijkheid om klanten op een gestructureerde wijze de mogelijke voordelen van programmafinanciering te laten zien. Zoals de Publiek Private Comparator (Kenniscentrum PPS, 2002) een instrument is dat je inzicht geeft in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS, zo zal de methodiek voor programmafinanciering de meerwaarde van een programma ten opzichte van projectmatige uitvoering moeten laten zien. De meerwaarde van een programma komt tot uiting door inzicht te geven in de effecten van combinatie van projecten, op investering, financieringsstructuur, exploitatiekosten en bekostiging. Het uiteindelijke doel is om samen met de klant te komen tot een sluitende businesscase.

Het resultaat van dit hoofdstuk is voortgekomen uit verschillende manieren om het mogelijk voordeel van programmafinanciering inzichtelijk te maken. Daarbij was de eerste insteek om het alleen modelmatig en visueel te houden. Op die manier was de methodiek niet erg robuust, omdat er nog veel ruimte was voor verschillende interpretaties en de overdraagbaarheid van de kennis moeilijk werd. Immers, een plaatje is handig, maar als er iedere keer het volledige afstudeerverslag als naslagwerk doorgenomen zou moeten worden, dan is de methodiek niet erg toegankelijk en bruikbaar op de langere termijn. Vervolgens werd de methodiek verder ontwikkeld door uitgebreide vragenlijsten en stappenplannen toe te voegen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de volgende methodiek voor programmafinanciering.

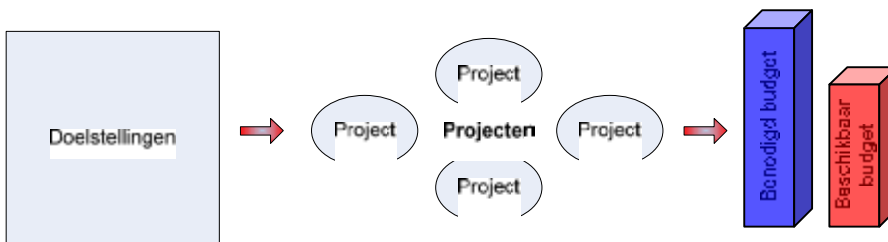
6.1 Fase 0 Toets op toepasbaarheid van de methodiek

Alvorens de methodiek te starten is het belangrijk om te toetsen op de juiste Ausgangssituatie. Dit bepaalt de toepasbaarheid van de methodiek.

De volgende vragen moeten daarvoor met “ja” beantwoord worden.

1. Is er sprake van meerdere projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving waarbij benodigde en beschikbare budgetten niet in overeenstemming met elkaar zijn?
2. Zijn de beleidsdoelstellingen, benodigde en beschikbare budgetten zo goed mogelijk vastgelegd, zodat schijnuitskomsten van de methodiek zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden²¹?

²¹ Schijnuitskomsten zijn de uitkomsten van de methodiek, die niet aan de methodiek en het combineren van projecten kunnen worden toegeschreven. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om onvolledig geformuleerde Ausgangssituaties over beschikbare budgetten.



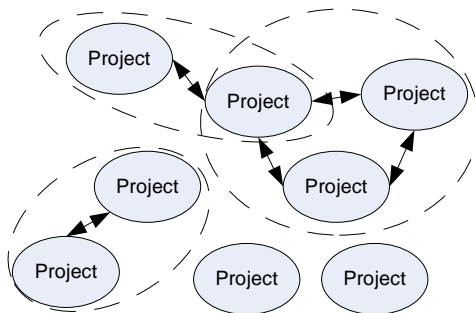
Figuur 12 Visuele weergave fase 0

Het toetsen levert een overzicht op van beleidsdoelstellingen, het aantal projecten en benodigd en beschikbaar budget (zie ook figuur 12).

6.2 Fase 1 Omlaag brengen van de benodigde investering

Deze fase geeft een overzicht van de mogelijkheden beschreven in hoofdstuk 2, om de benodigde investering omlaag te brengen voor de combinatie van projecten. De mogelijke ontstaansgronden moeten worden onderzocht op mogelijke aanwezigheid in de combinatie van projecten. Als de mogelijkheden gevonden worden, dan zal een kwantitatieve inschatting gemaakt moeten worden. Vervolgens moeten de projecten waarbij de benodigde investering omlaag zou kunnen, vastgelegd worden in een deelprogramma.

Bovenstaande werkt als volgt; In onderstaand voorbeeld (zie figuur 13) zijn er 5 mogelijkheden voor een verlaging van de benodigde investering binnen de combinatie van projecten (5 pijltjes). Dit levert uiteindelijk 2 deelprogramma's op (los van elkaar uit te voeren omcirkelde gebieden) en er blijven 2 losse projecten over (geen verlaging van de benodigde investering mogelijk). De kwantitatieve inschatting van de verlaging van de benodigde investering spreekt voor zich.



Figuur 13 Ontstaansgronden, deelprogramma's en losse projecten binnen combinatie van projecten

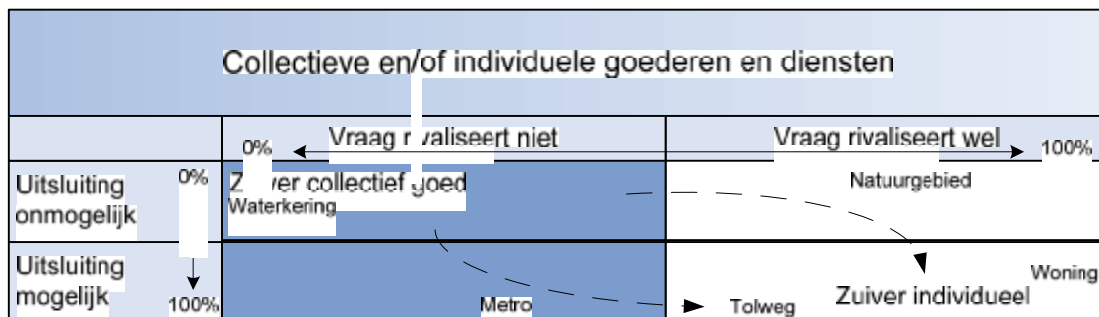
Fase 1 omvat het omlaag brengen van de benodigde investering door het onderzoeken, kwantificeren en vastleggen in deelprogramma's, van combinaties van projecten uit het geheel van projecten. Deze verlaging kan gerealiseerd worden door;

1. Schaalvoordelen te benutten door
 - a. de vaste kosten over meerdere projecten te verdelen;
 - b. de variabele kosten per project te verlagen;
2. Het te gelde maken van verborgen activa in de vorm van
 - a. overcapaciteit (bijvoorbeeld onbenutte ruimte tussen twee projecten);

- b. functietransformatie (de bestemming van een gebied veranderen naar een bestemming met een hogere waarde, zoals van bedrijfsruimtegrond naar kantoorgrond);
 - c. functiecombinatie door gestapelde bouw (als de grondwaarde hoger ligt dan de meerkosten voor gestapelde bouw en de functies elkaar niet negatief beïnvloeden);
 - d. functiecombinatie van andere dan ruimtelijke functies (zoals zonnecollectoren, reclamezuilen of zendmasten).
3. Levenscycluskostenanalyse;
 - a. waarbij onnodig hoge investeringen, in relatie tot de exploitatiekosten voorkomen worden (bijvoorbeeld door een te hoog kwaliteitsniveau);
 - b. combinatie van projecten in een programma de levenscyclus kan veranderen, waardoor nieuwe afwegingen tussen investering en exploitatiekosten ontstaan.
 4. Functioneel specificeren, waardoor de aandacht gericht wordt op het zoeken naar nieuwe, mogelijk goedkopere oplossingen in plaats van het optimaliseren van bestaande oplossingen.
 5. Goede risicoallocatie en risicomangement, wat kan leiden tot lagere risicoposten in de benodigde investering;
 - a. door bij negatieve risico's de kans van optreden te verlagen, de gevolgen bij optreden te beperken, of een combinatie van die beiden;
 - b. door bij positieve risico's de kans van optreden te verhogen, de gevolgen te versterken, of een combinatie van die beiden.
 6. Het bevorderen van marktwerking
 - a. door het meetbaar maken van prestaties en het inbouwen van prestatieprikkels, waardoor de nadruk op efficiency versterkt wordt;
 - b. door het voorkomen van onnodige toetredingsdrempels voor aanbieders, zodat concurrentie tussen marktpartijen bevorderd wordt.

6.3 Fase 2 Verhogen van de bekostiging

Zuiver collectieve goederen worden door publieke partijen bekostigd en zuiver individuele goederen worden door gebruikers bekostigd. Dit verandert niet door programmafinanciering. Uitsluitbaarheid bepaalt of er een prijs toegerekend kan worden aan individuele gebruikers. De kosten die toegerekend worden, moeten vergeleken worden met kosten voor inning en handhaving om uiteindelijk de mogelijkheden voor bekostiging vanuit de eindgebruiker of derden te bepalen.



Figuur 14 Collectieve en/of individuele goederen en diensten aan de hand van rivaliteit en uitsluitbaarheid

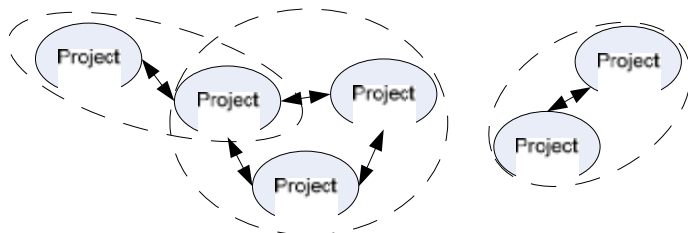
Combinatie van projecten kan de hierboven genoemde karakteristieken van de goederen of diensten veranderen. De opbrengsten vanuit derden of gebruikers zouden verhoogd kunnen worden als:

1. Uitsluitbaarheid mogelijk wordt (bijvoorbeeld door verbeterde techniek, waardoor kosten voor inning geaccepteerd worden);
 - a. waardoor bij beperkte rivaliteit marginale kosten bij gebruikers of derden verhaald kunnen worden;
 - b. waardoor bij volledige rivaliteit de totale kosten bij gebruikers of derden verhaald zouden kunnen worden;
2. Uitsluitbaarheid wenselijk wordt (bijvoorbeeld bij toegenomen rivaliteit, of in het geval van een natuurgebied kan uitsluiting en het innen van een prijs wenselijk worden voor bijvoorbeeld paardrijders of mountainbikers. Uitsluiting voor “gewone bezoekers” blijft dan onwenselijk, maar voor specifieke veeleisende bezoekers wordt een prijs gerekend.);
3. Positieve externe effecten geïnternaliseerd kunnen worden;
 - a. Op basis van vrijwilligheid (IKEA Delft die meebetaalt aan aansluiting op snelweg of Europa die meebetaald door middel van specifieke subsidies);
 - b. Op basis van juridische constructies zoals verevening of benefit sharing;
4. Negatieve externe effecten geïnternaliseerd kunnen worden (bij een kilometerprijs zou de vervuiling ook beter toebedeeld kunnen worden per gebruiker, ten opzichte van de huidige situatie met betaling van motorrijtuigenbelasting voor een heel jaar, onafhankelijk van gebruik).

6.4 Fase 3 Beperkende factoren en afwegingen

Deze fase geeft de beperkende factoren bij het omlaag brengen van de benodigde investering en houvast bij afwegingen tussen het omlaag brengen en de beperkende factoren.

Voor de deelprogramma's die uit fase 1 voortkomen (zie figuur 14), zal inzichtelijk gemaakt moeten worden of de marktmacht en/of de kans op overheidsfalen toeneemt en wat de effecten kunnen zijn van een toegenomen complexiteit en mogelijke ambitiewijzigingen.



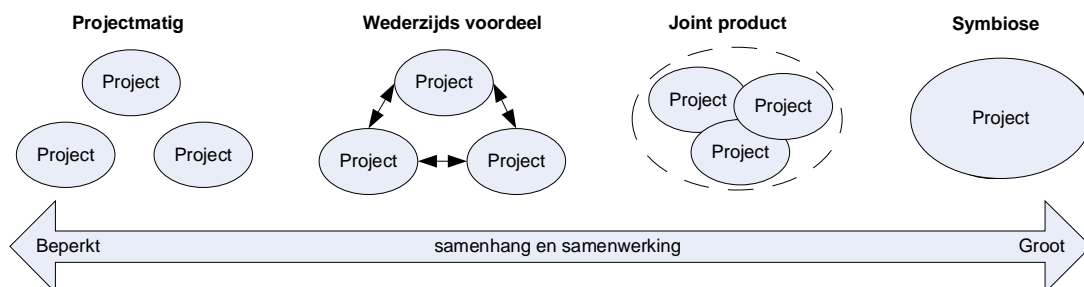
Figuur 15 Deelprogramma's uit combinatie van projecten die geanalyseerd moeten worden op beperkende factoren

Voor de deelprogramma's zal bepaald moeten worden of er een toegenomen kans is op de beperkende factoren, als het mogelijk is ook met een kwantitatieve inschatting van de gevolgen.

Hierbij moet in kaart worden gebracht in welke mate de volgende beperkende factoren aanwezig zijn:

1. Toenemende marktmacht
 - a. door een beperkter aantal marktpartijen dat de combinatie van projecten kan managen en uitvoeren;

- b. door beperkte mogelijkheden voor concurrentie in de markt, waardoor concurrentie om de markt zorgt voor tijdelijke monopolieposities;
 - c. door een afname van de homogeniteit van het product en afname van de doorzichtigheid van de markt (bijvoorbeeld bij functioneel specificeren zal het moeilijker zijn om verschillende aanbiedingen met elkaar te vergelijken);
 - d. vanwege marktmacht van de opdrachtgever, die marktwerking op de lange termijn negatief beïnvloedt (bijvoorbeeld door langdurige prijsconcurrentie in aanbestedingen).
2. Grotere of andere belangen die spelen, waardoor het nadelige effect voor het algemeen belang op de lange termijn versterkt kan worden in geval van
 - a. rent-seeking (bijvoorbeeld als ambtenaren ergens voor worden gebruikt door bedrijven, zonder dat het maatschappelijke meerwaarde oplevert);
 - b. corruptie (het bewust benadelen van het publiek belang);
 - c. concurrentie tussen publieke partijen (bijvoorbeeld gemeenten waardoor er geen overeenstemming komt over mogelijke te realiseren voordelen);
 - d. tegenstrijdige belangen binnen de overheidsomgeving, waarbij te veel gestuurd wordt op de korte termijn belangen (bijvoorbeeld als op korte termijn de kosten voor burgers dalen, maar daardoor noodzakelijke investeringen voor de lange termijn achterwege blijven);
 - e. verplaatsing van problemen (waardoor het probleem niet opgelost is maar alleen bij een andere partij wordt neergelegd)
3. Toenemende complexiteit (afgezet tegen projectmatige uitvoering, blijft er nog een drietal mogelijkheden over om de mate van complexiteit uit te drukken, namelijk wederzijds voordeel, joint-product en symbiose, oplopend in de mate van samenhang en samenwerking, zie figuur 15).
 - a. waardoor transactiekosten en risico's kunnen stijgen;
 - b. waardoor beperkte rationaliteit, opportunistische, cognitieve dissonantie en onvolledige contracten versterkt kunnen worden.
4. Veranderingen in het ambitieniveau van betrokken partijen
 - a. door een verandering van de projectomvang en/of verdeling van risico's in de loop van de tijd.
 - b. door snellere uitvoering of het toevoegen van beheer en onderhoud aan de totale ambities wordt het vergelijken van investeringskosten voor en na het combineren van projecten moeilijk.



Figuur 16 Mate van samenhang en samenwerking bij deelprogramma's ten opzichte van projectmatige uitvoering.

Om de afweging te kunnen maken tussen de mogelijkheden om de investering omlaag te brengen en de beperkende factoren daarbij, kan onderzocht worden of de belangen nog steeds voldoende geborgd worden.

5. Allereerst moeten daarvoor de belangen bij de verschillende projecten in kaart gebracht worden;

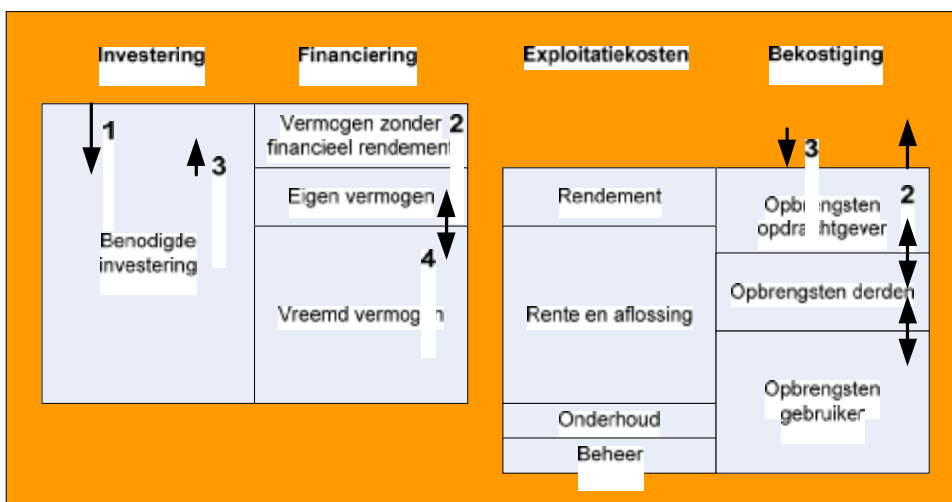
6. Vervolgens moet bekeken worden of er veranderingen zijn in de borgingsmechanismen:
7. Vertrouwen op één borgingsmechanisme is daarbij vaak niet genoeg. Er moet bij voorkeur sprake zijn van 2 van onderstaande borgingsmechanismen:
 - a. Borging door middel van concurrentie, waarbij dan wel bekeken moet worden of er een balans is tussen (1) de vrijheid van beide partijen om een transactie af te blazen, (2) medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract, en (3) goede trouw bij de uitvoering ervan. Bij langjarige contracten zal de opdrachtgever moeten bepalen of hij voldoende mogelijkheden heeft om in te spelen op veranderingen gedurende de looptijd van het contract;
 - b. Borging door middel van regels en wetten;
 - c. Institutionele borging, waarbij een beroep gedaan wordt op waarden en normen van contractpartijen.

Transactiekosten zullen waarschijnlijk toenemen bij het combineren van projecten en de verlaging van de benodigde investering en/of de verhoging van beschikbare bekostiging beperken. Daarvoor is het van belang om:

8. De toename van transactiekosten inzichtelijk te maken
9. De toename van transactiekosten zoveel mogelijk te beperken door in de voorbereiding alleen duurzame stake en shareholders te betrekken en inzichtelijk te maken welke rol ze vervullen in de voorbereiding.

6.5 Fase 4 Financiering en conclusie

De financieringsstructuur vormt het sluitstuk van de voorgaande fasen. Er is gezocht naar mogelijkheden om de benodigde investering omlaag te krijgen (ook in relatie tot exploitatiekosten voor beheer en onderhoud) en daarbij wordt rekening gehouden met mogelijke beperkende factoren. Daarnaast is gekeken naar mogelijkheden om de bekostiging van gebruikers en derden te verhogen en daarbij is als beperkende factor vooral gekeken naar een mogelijke toename van transactiekosten.



Figuur 17 De financieringsstructuur die de businesscase sluitend zou moeten maken

Het sluitend maken van de businesscase kan dan nog door te spelen met de volgende factoren in de financieringsstructuur;

1. Risico's te beperken door ze buiten de SPC te houden (Special Purpose Company, speciaal op te richten bedrijf voor het aantrekken van vermogen voor de investering);
 - a. Door zekerheden en garantstellingen van bijvoorbeeld de overheid (aan de opbrengstenkant, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van vergunningen, dus aan de investeringskant);
 - b. door ze bij andere bedrijven neer te leggen die ze beter kunnen beheersen;
2. Een gedeelte publiek te financieren (zodat de exploitatiekosten voor vreemd vermogen gedrukt worden, bijvoorbeeld door lage risico's op faillissement);
3. De verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen aan te passen (natuurlijk niet zonder daarbij de exploitatiekosten te betrekken);
4. De eenmalige opbrengsten in de investeringsfase zeker te stellen, zodat ze gebruikt kunnen worden als risicodragend vermogen (vergelijkbaar met eigen vermogen, maar dan zonder geëist rendement);
5. Bij verschillende soorten financiers onderhandelen over mogelijke voorwaarden (bijvoorbeeld bij de European Investment Bank (EIB), commerciële banken, pensioenfondsen of andere investeerders).

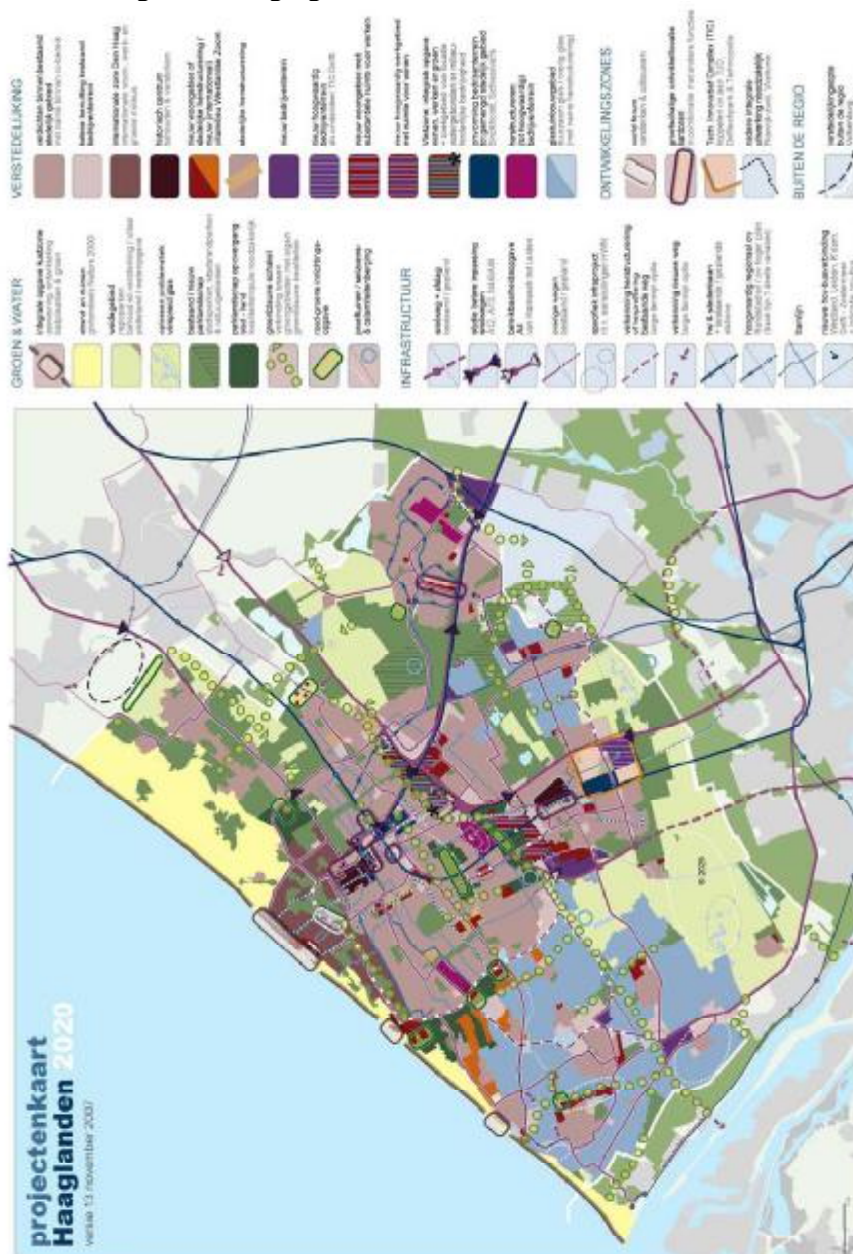
Na het doorlopen van de 4 fasen is een kwantitatieve conclusie mogelijk. Het wordt duidelijk of er een sluitende businesscase gepresenteerd kan worden of niet. Zo niet, dan is het aan de opdrachtgever om te bepalen wat een volgende stap is. Dit kan bijvoorbeeld het schrappen van projecten zijn om vervolgens te kijken of er een sluitende businesscase te maken is, maar alsnog een projectmatige uitvoering behoort dan ook tot de mogelijkheden.

Als een sluitende businesscase mogelijk lijkt, dan zal de opdrachtgever de kwalitatieve zaken die moeilijk kwantitatief gemaakt kunnen worden, zoals bij de beperkende factoren het geval kan zijn, moeten afwegen tegen het voordeel van de programmatische aanpak. Het introduceren van een grote complexiteit voor het realiseren van beperkte voordelen is dan waarschijnlijk ongewenst. Echter, zoals gezegd het is aan de opdrachtgever om hierover te beslissen.

In het volgende hoofdstuk zal het stappenplan doorlopen worden voor het Regionaal Structuurplan Haaglanden.

7 Toepassing methodiek op het RSP Haaglanden

Het Stadsgewest Haaglanden (2007) heeft in het Ontwerp Regionaal Structuur Plan (RSP) Haaglanden 2020 een visie neergelegd voor het Stadsgewest met de daarbij behorende projecten (zie figuur 18 projectenkaart). De verschillende projecten zijn aan de hand van interviews met de regiegroep RSP en enkele andere projectleiders van projecten uit het RSP geanalyseerd op de mogelijkheden voor programmafinanciering (voor meer informatie over het stadsgewest Haaglanden, het RSP en de geïnterviewden zie bijlage Stadsgewest Haaglanden). Een eerste analyse van NedMobiel gaf een benodigde investering van € 16 miljard en een beschikbare bekostiging van € 4 miljard voor het Regionaal Structuurplan. Kortom, er lag een uitdaging.



Figuur 18 Projectenkaart Haaglanden 2020 (Stadsgewest Haaglanden, 2007)

7.1 Uitkomsten van fase 0 Toets op toepasbaarheid

Het regionaal structuurplan bevat 74 projecten in de herstructurering van de fysieke leefomgeving. Een eerste analyse van NedMobiel gaf bij het totaal van de projecten binnen het RSP een benodigde investering van €16 miljard en een beschikbare bekostiging van €4 miljard.

Het totaal van projecten ligt vast in het RSP en dat is vastgesteld door het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden op 14 november 2007. De beleidsdoelstellingen, benodigde en beschikbare budgetten leken vrij goed vastgelegd, maar tijdens de interviews met betrokken projectleiders bleek dit toch minder goed vastgelegd dan verwacht. Sommige bedragen voor de benodigde investering waren ruwe schattingen (marge honderd miljoen), terwijl de beschikbare bekostiging varieert van een volledig toegezegd en in begrotingen vastgelegd bedrag, tot een vaag idee over waar bekostiging vandaan moet komen. Ook de planning voor uitvoering en het moment van beschikbaar komen van de bekostiging bevat zeer ruime marges in de tijd. Er zal dus rekening gehouden moeten worden met mogelijke schijfuitkomsten van de methodiek. Een verdere detaillering van het RSP tijdens de afstudeerperiode was niet waarschijnlijk.

De conclusie is dat de methodiek toepasbaar is voor het RSP, maar dat rekening gehouden moet worden met een beperkte betrouwbaarheid van de uitkomsten. De uitkomsten zullen dan ook verkennend van aard zijn en geen uitgewerkte kwantitatieve analyse bevatten.

7.2 Uitkomsten van fase 1 Verlagen van de benodigde investering

Schaalvoordelen lijken bij veel combinaties van projecten lastig te realiseren, vanwege een redelijk grote regionale spreiding en het grote aantal betrokken partijen, zeker als over de gemeentegrenzen heen gecombineerd gaat worden;

- Wel lijkt het fietsroutenet kansen te bieden voor het realiseren van schaalvoordelen. Gezamenlijke aanbesteding van verbeteringen aan het fietsroutenet bieden mogelijkheden om de aanbestedingskosten over meerdere projecten te verdelen en op die manier te benodigde investering omlaag te brengen. Over de omvang van het te realiseren voordeel is vanwege het detailniveau van de aangeleverde informatie niets te zeggen;
- Fondsvorming voor groen, aansluitingen van infrastructuur of herstructurering van bedrijventerreinen geeft de mogelijkheid om vaker verevening toe te passen. Door het fonds kunnen meevallers en tegenvallers op projecten verdeeld worden over meerdere projecten (verkoop van schone bedrijfsgrond draagt bij aan herstructurering vervuilde grond). Ook de vaste kosten van een dergelijk fonds kunnen verdeeld worden over meerdere projecten.

Verborgene activa kunnen te gelde gemaakt worden in meerdere combinaties van projecten;

- Overcapaciteit is bijvoorbeeld te vinden in het (politieke) draagvlak voor “groene” maatregelen. Klimaatneutrale regio worden en CO₂ reducerende maatregelen kunnen op veel draagvlak rekenen, waardoor procedures kunnen versnellen of aanspraak gemaakt kan worden op extra subsidieregelingen;
- Overcapaciteit van ruimte is in Nederland zeer beperkt, hoewel met een groter detailniveau op kleinere schaal nog wel onbenutte of slecht benutte ruimte aanwezig is. Deze overcapaciteit zal ingezet moeten worden bij binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten voor bijvoorbeeld woningen;

- Functietransformatie wordt veel toegepast bij de herstructurering van bedrijventerreinen (transformatie naar woningen en kantoren). Ook de aanleg van grootschalige nieuwe wijken en bedrijventerreinen ging vaak gepaard met transformatie van groengebieden. Deze functietransformatie zal in de toekomst steeds verder afnemen, vanwege het ruimtegebrek voor vrijwel iedere functie;
- Het realiseren van dure woningen in groengebieden is een vorm van functietransformatie die een bijdrage kan leveren aan het verlagen van de benodigde investering voor groenontwikkeling. Draagvlak hiervoor kan per gebied enorm verschillen en hangt ook sterk af van het karakter van de woningen en de aantasting van het groengebied;
- Functiecombinatie is bijvoorbeeld kansrijk in de combinatie van waterberging met verschillende vormen van bebouwing. Drijvende kassen en wonen op het water zorgen voor “grond”opbrengsten bij relatief dure ontwikkelingen voor het bergen van water, waardoor de benodigde investering lager wordt. Binnen het Stadsgewest Haaglanden speelt de discussie over functiecombinatie van waterberging en bebouwing op meerdere plekken;
- Functiecombinatie zal ook noodzakelijk zijn om de binnenstedelijke ontwikkeling van woningen en kantoren ruimte te bieden. Ondergronds bouwen geeft mogelijkheden efficiënter om te gaan met beschikbare ruimte bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Een analyse van ruimtelijke functies die niet noodzakelijk gebruik maken van de ruimte op maaiveld (bijvoorbeeld infrastructuur, parkeren en sporthallen) kan kansen inzichtelijk maken in gebieden met relatief hoge grondopbrengsten;
- Ondergrondse energieopslag of warmteopslag in asfalt zijn vormen van andere dan ruimtelijk gestapelde functiecombinatie. Het Warmteweb probeert verschillende warmtebronnen en warmtevragers met elkaar te koppelen.

Levenscycluskosten analyse is nog niet mogelijk voor het RSP op basis van de beschikbare gegevens;

- Levenscycluskosten analyse is voor veel projecten afzonderlijk al nauwelijks mogelijk op basis van de beschikbare informatie, laat staan dat de effecten van levenscycluskosten analyse door combinatie van projecten gegeven kunnen worden voor de combinatie(s) van projecten uit het RSP.

De mogelijkheden van functioneel specificeren zijn niet verkend in de gesprekken met projectleiders.

Risicomanagement en risico-overdracht zijn maar beperkt aan de orde geweest, vanwege het detailniveau van de projecten;

- Bij de ontwikkeling van de Binckhorst en het warmteweb is hiervoor wel expliciet aandacht geweest, maar inzicht in een kwantitatieve verlaging van de benodigde investering kwam niet naar voren.

Door combinatie van projecten kan marktwerking bevorderd worden;

- Combinatie van projecten kan zorgen voor grotere of langjarige contracten waarvoor marktpartijen meer hun best zullen doen voor een goede en goedkopere oplossing, omdat de marktpartijen zich op die manier verzekeren van werk en inkomsten op een langere termijn, waardoor hun risico's afnemen;

- Beschikbaarheidsvergoedingen van de overheid bij (gedeeltelijke) private financiering kunnen zorgen voor een duidelijke relatie tussen prestatie en budget, die effect heeft op de benodigde investering en de exploitatiekosten voor beheer en onderhoud.

7.3 *Uitkomsten van fase 2 Verhogen van de bekostiging*

Uitsluitbaarheid kan mogelijk worden op de volgende punten uit het RSP;

- Projecten in het RSP hebben vrijwel nooit de kenmerken van zuiver individuele goederen, maar een bedrijventerrein met één eigenaar (bijvoorbeeld door een vereniging van eigenaren) kan bepaalde collectieve goederen steeds verder de kenmerken geven van individuele goederen en daarmee ingrepen in de fysieke leefomgeving beter toewijzen aan gebruikers.
- Afgestemde regionale kostprijsverhogingen voor bijvoorbeeld bedrijfsgrond leverde in Twente tot € 10 per m² bedrijfsgrond op²². Onduidelijk is hoeveel een afgestemde regionale verhoging van bedrijfsgrond voor Haaglanden op kan leveren bij 377 ha (her)ontwikkeling van bedrijfsgrond. Een hogere prijs kan alleen gevraagd worden als de regio dit gezamenlijk oppakt en concurrentie tussen gemeenten onderling voorkomen kan worden.

Uitsluitbaarheid wordt wenselijker op de volgende punten uit het RSP;

- Bij de aanleg van OV en weginfrastructuur is sprake van beperkte rivaliteit en mogelijke uitsluitbaarheid. De invoering van de kilometerheffing op Nederlandse wegen maakt de uitsluitbaarheid voor het gebruik van de weg van een veel beter detailniveau (in plaats van uitsluitbaarheid met wegenbelasting). Er kan gezocht worden naar een (maatschappelijk) optimale bijdrage van gebruikers.
- Rivaliteit op een hoger niveau speelt vooral als gekeken wordt naar leefbaarheid en duurzaamheid. Niet alleen de wegcapaciteit (mobiliteit) is van belang voor het bepalen van de rivaliteit, maar luchtkwaliteit en leefbaarheid (waaronder ook geluidhinder), zullen steeds vaker rivaliserende factoren vormen, die ook meegenomen zullen worden in de prijsvorming.
- Politiek draagvlak voor huurprijsstijgingen, die afhankelijk zijn van de energieprestatie, maakt private bekostiging bij herstructureringen aantrekkelijker voor private partijen. Op die manier kan een hogere huurprijs gevraagd worden bij huurders die aantoonbaar voordeel hebben van herstructureringen die een verbeterde energieprestatie en lagere energierekening tot gevolg hebben.
- Ook parkeertarieven vormen een bekostigingspotentieel dat afhankelijk is van politiek draagvlak en de mogelijke parkeerproblematiek in een stad.

Positieve externe effecten kunnen geïnternaliseerd worden in de volgende projecten;

- Binnen het RSP zijn er enkele projecten die dicht tegen de zuiver collectieve goederen aanliggen, zoals kustversterking. Hiervoor zou eventueel aanspraak gemaakt kunnen worden op nationale of Europese bijdragen, eventueel in de vorm van subsidies. Ook groenontwikkeling en duurzaamheid zijn ruim vertegenwoordigd in het RSP. Zowel nationale als Europese subsidieregelingen voor duurzaamheid of ‘groene’ mobiliteit²³ zouden onderzocht moeten worden.

²² <http://www.tctubantia.nl/regio/enschede/3027223/Grondprijs-omhoog-voor-bedrijventerrein.ece>

²³ <http://www.verkeerskunde.nl/moxie/actueel/nieuws/groenboek-extra-europese-shtml>

- Waardestijgingen van vastgoed door mobiliteitsverbetering, leefbaarheidverbetering of ontwikkeling van groengebieden komen nu nog ten goede aan alleen de vastgoedeigenaren, aangezien de OZB tarieven (wettelijk tarief voor Onroerend Zaak Belasting) vastgesteld worden op basis van de inkomsten en niet op basis van waardestijging. Op dit moment profiteert de opdrachtgever nog niet van waardestijging van vastgoed, door publieke investeringen. Afromen van waardestijging van vastgoed om een bijdrage te leveren aan de bekostiging lijkt mogelijk, maar ligt politiek zeer gevoelig. De WOZ waarde van opstallen is in Haaglanden met 60% toegenomen tussen 2004 en 2007, terwijl dit niet terug te zien is in de OZB inkomsten. Aanvullende private bekostiging door vastgoedeigenaren in geval van waardestijging bij toegenomen bereikbaarheid is wellicht mogelijk, maar nog niet voldoende uitgewerkt (werking, omvang en juridische constructies). Wel liggen hier kansen voor A4 Midden Delfland, A13-A16, Trekvliettracé, N44 en verbeteringen Prins Clausplein. Ook OV verbeteringen zorgen voor aanzienlijke waardestijging van vastgoed, tot wel 10% bij de grotere stations.
- Bij rood-groene ontwikkelingen zoals bij Rijswijk-Zuid, de Vlietzone en Midden Delfland, zouden niet alleen grondeigendom en verkoop moeten bijdragen aan de bekostiging, maar meer specifiek een bijdrage per m² woonoppervlak. Per rood-groene ontwikkeling zal het bouwvolume dat bovengemiddeld van groenstroken profiteert inzichtelijk gemaakt moeten worden. Ook recreatief water kan een waardestijging van vastgoed tot gevolg hebben.
- De handel in CO₂ credits kan een bekostigingspotentieel opleveren tot miljoenen per Mton CO₂. Om de omvang van dit bekostigingspotentieel in te schatten zullen de besparingen in Mton CO₂ in Haaglanden inzichtelijk gemaakt moeten worden en gekoppeld moeten worden aan de verwachtingen voor CO₂ emissierechten.
- Bij investeringen voor de kustversterking kan met relatief beperkte extra investering ook een aanzienlijke bijdrage geleverd worden aan de toeristische aantrekkelijkheid van Haaglanden.

Negatieve externe effecten kunnen geïnternaliseerd worden bij de volgende projecten;

- Private bekostiging in de vorm van de kilometerprijs wordt in het huidige beleid beperkt tot budgetneutrale private bekostiging, dus de inkomsten uit de kilometerprijs mogen niet hoger zijn dan de huidige inkomsten uit wegenbelasting (en daarmee verband houdende belasting zoals BPM). Met de huidige wetgeving is het belonen van positief gedrag mogelijk en het bestraffen van slecht gedrag niet. Het is spitsmijden (een beloning voor ander of geen vervoersbeweging) in plaats van de kilometerprijs (betalen per kilometer om gebruik af te remmen). Spitsmijden levert wel voordelen voor de leefbaarheid, maar gaat ten koste van de beschikbare bekostiging, terwijl de kilometerprijs een bijdrage kan leveren aan de bekostiging. Het politiek draagvlak voor de kilometerprijs zal ook afhankelijk zijn van andere prijsbepalende factoren voor mobiliteit die minder goed te beïnvloeden zijn, zoals de stijgende olieprijs.
- De negatieve externe effecten zijn beter te beprijzen zodra de kilometerprijs ingevoerd wordt. In combinaties van projecten is een negatief extern effect zoals luchtverontreiniging direct te koppelen aan iemand die er voordeel van heeft (de automobilist) en degene die er nadeel van ondervindt (de bewoner naast de weg). Bij nieuwe infrastructuur liggen wellicht meer mogelijkheden voor het toewijzen van de externe effecten aan gebruikers. Dit kan bijvoorbeeld gelden met tolnning voor het Trekvliettracé, de A13-A16 boog of de A4 Midden Delfland.

7.4 Uitkomsten van fase 3 Beperkende factoren en afwegingen

Combinatie van projecten heeft zeker het gevaar in zich van een toenemende marktmacht;

- De omvang van projecten zoals de herontwikkeling van de Binckhorst zijn al van een dermate omvang dat slechts een beperkt aantal marktpartijen kan participeren. Voor de Binckhorst waren de voorwaarden voor marktpartijen; financieel kapitaalkrchtig en solide zijn; bereid zijn om op de lange termijn gericht te investeren en om de risico's daarvan te dragen; ervaring hebben met integrale gebiedsontwikkeling op de schaal van de Binckhorst; ontwikkelingskennis hebben op zowel het gebied van woningbouw als van utiliteitsbouw. Daarbij gaf de gemeente al aan dat er maar een klein aantal marktpartijen is dat aan de criteria voldoet²⁴. Of dit ook een prijsopdrijvend effect heeft, is pas te zeggen in een volgende fase van de ontwikkelingen.

Voor OV- en wegenconcessies worden tijdelijke monopolieposities gecreëerd na concurrentie om de markt.

Of de combinatie van projecten gepaard gaat met een afname van de homogeniteit van de uitkomsten is vaak van belang bij functioneel specificeren;

- Bij de Binckhorst is de totstandkoming van de samenwerking met Rabo Bouwfonds en BPF bouwinvest niet erg transparant tot stand gekomen. De homogeniteit van verschillende aanbiedingen was waarschijnlijk ook lastig te vergelijken, aangezien het om vergelijkingen van plannen en beloften ging.

Marktmacht van de opdrachtgever kan zeker bij grote combinaties van projecten een negatieve rol spelen op de lange termijn;

- Zeker bij combinaties van projecten die vernieuwend zijn, is de kans op strategisch gedrag van marktpartijen groot. Constructies waarbij de overheid zowel korte termijn belangen heeft als aandeelhouder en/of klant, zijn wellicht strijdig met lange termijn belangen, zoals toezicht op gezondheid en leefbaarheid.

De kans op concurrentie tussen gemeenten kan zowel toe als afnemen bij combinatie van projecten;

- In de gesprekken met de projectleiders kwam duidelijk naar voren dat gemeenten graag meedoen, zolang er maar voordeel te behalen is voor de gemeente en dit uit te leggen is in de gemeenteraad. Combinatie van meerdere projecten geeft de mogelijkheid van iets meer "wisselgeld" om te geven en nemen tussen gemeenten;
- Bij grotere combinaties van projecten gaat overigens het eigen belang van gemeenten wel een grote rol spelen;
- Concurrentie kan afnemen door een betere afstemming tussen gemeenten. In plaats van naast elkaar liggende gemeenten die allebei zowel ruimte voor wonen, werken en recreëren bestemmen, met een suboptimale uitkomst tot gevolg, zou door middel van combinatie van projecten, het mogelijk kunnen zijn om gezamenlijk woon, werk of recreatiegebieden te realiseren, die beter aansluiten op de vragen uit de markt. Bij OV projecten is de corridorbenadering populair, echter een corridor die binnen gemeentelijke grenzen is afgebakend, terwijl er sprake is van werksteden en slaapsteden, haalt niet het maximale resultaat uit de corridorbenadering.

²⁴ <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2006/RIS134681.PDF>, 20-06-2008

Vooraf de afweging tussen korte termijn belangen zoals prijsvoordelen en lange termijn belangen zoals investeringen op de lange termijn zoals een gezonde leefomgeving zorgen voor erg lastige afwegingen;

- Deze afweging is al lastig bij projectmatige uitvoering vanuit de overheidsomgeving en kan versterkt worden door combinatie van projecten, waarvan private partijen verantwoordelijkheden overnemen;
- Vooraf bij functietransformaties loopt de opdrachtgever het gevaar dat op korte termijn voordelen gestuurd wordt, met het gevaar van dure omgekeerde transformatie op de lange termijn, zoals ruimte teruggeven aan de natuur.

De toenemende complexiteit en onderverdeling in wederzijds voordeel, joint product en symbiose is hieronder in een voorbeeld toegelicht;

- Het warmteweb is een voorbeeld van een projectcombinatie met de samenhang en samenwerking in de mate van joint product of zelfs een symbiotische ontwikkeling en dus relatief hoge complexiteit. Er is geen sprake van een wederzijds voordeel, waarbij met beperkte afstemming tussen projecten voordelen te realiseren zijn. Het is een beetje een kip ei probleem, zonder warmteweb infrastructuur is er beperkte vraag naar de afname van warmte. Terwijl bij volledige aanleg van de infrastructuur, zonder koppeling aan grote (her)ontwikkelingsprojecten de vraag te klein is voor het dekken van de kosten van de infrastructuur. Het feit dat het aantal warmtebronnen in de regio beperkt is maakt aansluiting op warmtebronnen uit de regio Rijnmond noodzakelijk, waardoor een toenemend aantal partijen betrokken zal raken, met een toenemende complexiteit tot gevolg.

Door het beperkt detailniveau van het RSP is het ook niet te zeggen of door combinatie van projecten het ambitieniveau wijzigt.

Het detailniveau van de projecten zelf en de consequenties in deelprojecten gaven geen mogelijkheid om kwantitatief inzicht te geven in mogelijke negatieve effecten van de toegenomen complexiteit. Ook veranderende borgingsmechanismen zijn niet aan de orde geweest. Wel kan aangegeven worden dat binnen Haaglanden de neiging bestaat om transactiekosten op de traditionele manier laag te houden, namelijk door opdelen in projecten en beperkte afstemming tussen gemeenten. Het opdelen in projecten zorgt voor lagere transactiekosten, maar draagt niet bij aan de doelstelling van het gehele programma. Zolang het eigen project in het RSP is opgenomen is het goed, de samenhang en het vergroten van draagvlak door middel van het combineren van projecten staat nog in de kinderschoenen, net als de afstemming met andere gemeenten en beleidsvelden.

De omvang van het omlaag brengen van de benodigde investering en het vergroten van de beschikbare bekostiging en de kwalitatieve gevolgen daarvan zijn nog niet te geven op basis van de verstrekte gegevens. Deze verkenning is duidelijk een eerste stap in een iteratief proces om te komen tot programmafinanciering.

7.5 Uitkomsten van fase 4 Financiering en conclusie

In geval van mogelijke private financiering is nog maar erg weinig te zeggen over risicoverdelingen en bijbehorende exploitatiekosten voor het aantrekken van vermogen;

- In de Binckhorst wordt gebruik gemaakt van voorfinanciering ten behoeve van de grondexploitatie (50 miljoen publiek en 50 miljoen privaat). Over risicoverdelingen en

geëist rendement is voor dit project geen informatie vrij beschikbaar. De onduidelijkheid rondom het tot stand komen van de samenwerking tussen de gemeente Den Haag, Rabo bouwfonds en BPF Bouwinvest draagt niet bij aan inzicht en kennisdeling over private financiering²⁵. Voor buitenstaanders, maar ook voor gemeentelijke functionarissen hangt er een schimmigheid om het project die niet bevorderlijk is voor het draagvlak. Voor verdere toepassing van private financiering is dit gebrek aan inzicht in verantwoordelijkheden en verdeling van risico's en daarmee het rendement voor private partijen niet erg bevorderlijk.

- Het warmteweb gaat waarschijnlijk ook gepaard met (gedeeltelijke) private financiering, maar dit zit nog te veel in de verkennende fase om te kunnen spreken van risico-opslag en geëist rendement.

Het detailniveau van de projecten uit het Regionaal Structuurplan Haaglanden maakt kwantitatieve uitkomsten van de methodiek voor programmafinanciering niet mogelijk. Het is duidelijk een eerste stap in een iteratief proces, waarbij nog veel winst behaald kan worden door meer bekendheid te geven aan het RSP en daarbij de mogelijkheden van programmafinanciering te gebruiken om ook het draagvlak te vergroten voor de combinaties van projecten in het RSP. Er zijn namelijk veel aanknopingspunten gevonden om een sluitende businesscase dichterbij te brengen, maar om daadwerkelijk inzicht te geven in de mogelijkheden van programmafinanciering zullen de projecten en uitgangspunten meer gedetailleerd vastgelegd moeten worden.

De methodiek geeft de mogelijkheid om het voordeel van programmafinanciering ten opzichte van projectmatige uitvoering gestructureerd weer te geven. Wel bestaat er bij de projectverantwoordelijke betrokken partijen binnen Haaglanden de neiging om te sturen op het eigenbelang voor de eigen projecten. Afstemming is dan lastig en tijdrovend en voor een projectverantwoordelijke die afgerekend wordt op het project is het moeilijk om in het belang van het programma te werken. Dit betekent dan ook dat, nu de inventarisatie van mogelijkheden gemaakt is op basis van de methodiek, voor de besluitvorming wellicht een stap hoger gemaakt moet worden, naar het dagelijks bestuur van het Stadsgebied Haaglanden.

²⁵ Op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) zou vertrouwelijk meer informatief verkregen kunnen worden. Voor meer informatie; <http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2006/RIS134681.PDF>, 20-06-2008

8 Conclusies en aanbevelingen

Hieronder zullen de conclusies en aanbevelingen van het afstudeeronderzoek aan de orde komen. Allereerst vindt een terugkoppeling op de doelstelling en probleemstelling plaats, om vervolgens tot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor dit onderzoek, NedMobiel en het Stadsgebied Haaglanden te komen.

8.1 Terugkoppeling op probleemstelling en doelstelling

Probleemstelling voor het onderzoek is:

Welke mogelijkheden zijn er, door combinatie van projecten in een programma, om investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging te laten resulteren in een sluitende businesscase?

Door zowel gebruik te maken van de mentale modellen binnen NedMobiel, het Stadsgebied Haaglanden en docenten van de Universiteit Twente, als gebruik te maken van wetenschappelijke theorie over PPS, projectfinanciering en het functioneren van markten, is uiteindelijk een overzicht ontstaan van de mogelijkheden van programmafinanciering.

De mogelijkheden om de benodigde investering omlaag te brengen zijn onderverdeeld in verschillende ontstaansgronden. Vervolgens is bekeken hoe de opbrengsten verhoogd kunnen worden door een andere verdeling van de bekostiging en/of nieuwe bekostigingsmogelijkheden vanuit de opdrachtgever, gebruikers en derden te realiseren. In hoeverre het verlagen van de investering of het verhogen van de opbrengsten slaagt, wordt mede bepaald door de beperkende factoren. Beperkende factoren waar aan gedacht kan worden zijn toenemende transactiekosten door een verhoogde complexiteit.

Tot slot worden de mogelijkheden van de financieringsstructuur verkend, met de daarbij behorende exploitatiekosten, gegeven de benodigde investering en bekostiging. In deze fase wordt bepaald of en zo ja, onder welke voorwaarden een sluitende businesscase gerealiseerd kan worden.

De doelstelling van het onderzoek is:

Het opzetten van een methodiek voor programmafinanciering, waarin investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging resulteren in een sluitende businesscase.

De methodiek heeft uiteindelijk de vorm van een stappenplan gekregen. De mentale modellen zijn omgezet in een conceptueel model en de theoretische uitwerking heeft geresulteerd in een stappenplan met daarin vijf fasen.

Het huidige stappenplan geeft duidelijke handvatten om samen met (potentiële) klanten van NedMobiel de mogelijkheden van programmafinanciering verder uit te werken. De eerste reacties zijn positief en daarmee zijn ook de eerste aanpassingen van mentale modellen gerealiseerd; Mensen veranderen van inzicht over de (on)mogelijkheden van programmafinanciering. Het opzetten van de methodiek is geslaagd, maar op basis van de toepassing op het regionaal structuurplan Haaglanden is nog niet te zeggen of dit ook zal leiden tot een sluitende businesscase.

8.2 Conclusies

Hieronder staan de belangrijkste conclusies van het afstudeeronderzoek genoemd;

- De ontwikkelde methodiek in de vorm van een stappenplan geeft duidelijke handvatten om de mogelijkheden en beperkingen van programmafinanciering inzichtelijk te maken.

- De methodiek ondersteunt in de besluitvorming, omdat het inzicht vergroot wordt voor het dichterbij brengen van sluitende businesscases. De methodiek laat het bepalen van het belang van de resultaten uit het stappenplan over aan de opdrachtgever. Er zal altijd een (politieke) afweging gemaakt moeten worden tussen het kwantitatief voordeel en mogelijke kwalitatieve nadelen van het combineren van projecten, zoals een toegenomen complexiteit.
- De toepassing van de methodiek op het Regionaal Structuurplan Haaglanden heeft vooral verkennende resultaten opgeleverd, vanwege het grote aantal projecten en het beperkte detailniveau van de uitwerking van de projecten. Kwantitatieve conclusies zijn daardoor niet mogelijk. Daarmee blijft ook het slotstuk van de probleemstelling empirisch nog onbeantwoord.
- De mogelijkheden van PPS, private financiering, private bekostiging en het combineren van projecten in een programma zijn duidelijk nog niet uitgekristalliseerd. Veel van de communicatie over PPS, zowel in media als in de wetenschappelijke literatuur, draagt niet erg bij aan het inzicht in de financiële consequenties van PPS. De voordelen uit PPS literatuur, zoals meerwaarde en een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding gaan in op de consequenties voor de investering, maar gaan daarbij vaak voorbij aan de consequenties voor financiering, bekostiging en de exploitatiekosten. Bij het realiseren van een sluitende business case werkt dit eerder verwarrend dan verhelderend.

8.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor NedMobiel:

- Verdere toepassing van de methodiek, zodat verbeteringen en aanvullingen gemaakt kunnen worden en uiteindelijk bepaald kan worden of de methodiek bijdraagt aan het bereiken van een sluitende businesscase.
- Vooral de juridische houdbaarheid van nieuwe bekostigingsconstructies, zoals verevening en benefit sharing roepen nog veel vragen op. Wellicht zou met kennis van binnen of buiten NedMobiel geprobeerd kunnen worden om juridische mogelijkheden verder uit te werken.

Aanbevelingen voor het Stadsgebied Haaglanden;

- Detaillering van projecten uit het Regionaal Structuurplan Haaglanden is noodzakelijk voor een kwantitatieve inschatting van de mogelijkheden van programmafinanciering.
- Beslissers zonder projectverantwoordelijkheid en zonder gemeentelijke belangen zouden moeten besluiten bij welke combinaties van projecten programmafinanciering verder uitgewerkt moet worden. Anders is het zeer waarschijnlijk dat project en/of gemeentelijke belangen leidend worden en de samenhang van het RSP in de uitvoering verloren gaat.
- De onduidelijkheid over financieringsregelingen en verdeling van verantwoordelijkheden en risico's zoals bij de Binckhorst, draagt niet bij aan een gedeeld kennisniveau voor de toepassing van private financiering. Openheid over dergelijke regelingen is gewenst.

Aanbevelingen voor verder onderzoek;

- Dit onderzoek heeft de onderwerpen rondom programmafinanciering in de breedte onderzocht. Het is noodzakelijk om inzicht in de bijdrage van deelonderwerpen, zoals functioneel specificeren of risicomanagement, te verdiepen.

- De mogelijkheden van juridische constructies, zoals verevening en benefit sharing om de bijdrage aan de bekostiging van gebruikers en derden te verhogen, verdienen verder onderzoek en verdere uitwerking. Daarmee kunnen risico's weggenomen worden met een positief effect op de businesscase tot gevolg.

9 Epiloog

Naast de conclusies en aanbevelingen die direct uit het onderzoek volgen, zijn er onderwerpen waar ik graag nog wat aandacht aan zou willen besteden, zonder ze volledig te verwerken of uit te werken in het onderzoek. Ook wil ik dit nawoord gebruiken voor enige reflectie.

9.1 Reflectie op het onderzoek

Ik heb vol enthousiasme gewerkt aan het onderzoek en heb zeer uiteenlopende onderwerpen de revue laten passeren, die allemaal raken aan de (on)mogelijkheden van programmafinanciering. Vanaf het begin ben ik gewaarschuwd voor de complexiteit en de omvang van het onderwerp. Mensen die mij al langer kennen, zullen beamen dat keuzes maken niet mijn sterkste kant is en dat dit bij een breed onderwerp zoals programmafinanciering, tot uitloop in het afstudeertraject zou resulteren stond bijna bij voorbaat vast, hoewel ik daarover lang in ontkennen heb gezeten. Met de gekozen afbakening was het ontwikkelen van een methodiek voor programmafinanciering een complex afstudeeronderzoek. Ik voelde mij echter gesterkt door Einstein “Things should be as simple as possible, but not simpler”.

Op het moment dat ik aan het afstudeertraject begon leek de vraag “wat is programmafinanciering” al beantwoord, immers er lag toch al het één en ander bij NedMobiel en ik had er zelf ook een beeld bij. De verwachting was dat ik me bezig zou houden met de onderbouwing en invulling voor het Regionaal Structuurplan Haaglanden. Met daarin duidelijke financiële onderbouwing en invulling en liefst ook nog een stukje procesmanagement/transitiemanagement om daadwerkelijk programmafinanciering toe te passen. Het “hoe” leek de boventoon te gaan voeren en ik heb dan ook aandacht besteed aan Kosten Baten Analyse, Multi Criteria Analyse, Overzicht Effecten Infrastructuur, transitiemanagement, systeeminnovatie, mogelijke prisoners dilemma’s tussen markt en overheid, verknopen van belangen, inspraak en besluitvorming in netwerken, etcetera. Allemaal zeer interessant en leerzaam, maar naarmate ik meer bezig was met het onderwerp bleek de vraag “wat is programmafinanciering” eigenlijk nog niet beantwoord. In plaats van het “hoe realiseer je programmafinanciering”, kwam de nadruk steeds meer op het “wat is en wat kan programmafinanciering” te liggen.

Overigens was het brede zoek- en leeswerk natuurlijk niet voor niets geweest, want bijvoorbeeld het onderzoek van Peek (2007) heeft me wel geholpen aan een bruikbare methodiek voor complexe beleidsproblemen. Het combineren van wetenschappelijke modellen en mentale modellen om uiteindelijk te komen tot de relevante factoren voor de methodiek voor programmafinanciering was zeer bruikbaar. Overigens is een kenmerk van de participatieve modelbouwcyclus (Geurts en Vennix, 1989) dat er veel aandacht is voor de formulering van het probleem. Dat is zeker het geval geweest en het feit dat ik vrij laat pas ben begonnen met het uitwerken van mijn ideeën op papier heeft dit proces zeker niet versneld. Een aanbeveling die ik van veel kanten heb meegekregen is dat je op tijd moet beginnen met schrijven. Blijkbaar moet je bepaalde zaken echt zelf ervaren, want deze valkuil ben ik dus met beide benen ingestapt.

Geurts en Vennix (1989) hanteren analytische en procescriteria voor succesvolle analyse van complexe beleidsproblemen met als beoogd resultaat een ondersteuning van het denken en

daarmee verhoging van rationaliteit van probleemoplossing. De analytische criteria zijn een breed beleidsmatig en inhoudelijk perspectief, methodisch hybride en flexibel en heldere afleidingen. Mijn gebrek aan afbakening maakt een breed beleidsmatig en inhoudelijk perspectief bijna per definitie gerealiseerd en het gevaar van “premature closure” ofwel vroegtijdig concentreren op één bepaald onderdeel blijft daardoor beperkt. Methodisch hybride en flexibel was erg lastig in discussies over mentale en wetenschappelijke modellen omdat er niet één vaste maatstaf was voor het meten van het effect van ontstaansgronden voor programmafinanciering. Kortom, er was geen rangorde voor kwantitatieve (financiële) waarden en kwalitatieve waarden (vertrouwen en belangen). Bij het maken van heldere afleidingen helpen de tekeningetjes bij de methodiek natuurlijk wel, maar tot op het laatst bleef er discussie over de helderheid van afleidingen en definities en of ik er uiteindelijk in geslaagd ben heldere afleidingen neer te zetten, laat ik aan de lezer over.

De procescriteria zijn pluriforme participatie, betrokkenen die stap voor stap leren en communicatie die bevordert wordt, door verschillende visies bij elkaar te brengen. De pluriforme participatie heb ik geprobeerd te bewerkstelligen, maar had wellicht verbeterd kunnen worden door niet alleen uitvoerende projectleiders van het RSP, maar juist ook de beslissers voor het RSP te betrekken in de methodiek. Dit zou eventueel na het afstuderen alsnog plaats kunnen vinden. Het stap-voor-stap-leren kwam zeer duidelijk naar voren in de gesprekken met Roel Scholten, waarin we steeds een stapje verder kwamen in wat programmafinanciering is en kan. Het bij elkaar brengen van verschillende visies bleek in de praktijk zeer lastig. In de communicatie naar docenten ben ik daarin niet erg succesvol geweest. Beperkt beschikbare tijd en discussie per e-mail helpen daarbij niet mee.

9.2 Reflectie op de uitkomsten

Reflecteren op de uitkomsten is zeer lastig als je er zelf zo lang en intensief mee bezig bent geweest. Soms dacht ik dat ik beter af geweest was als ik in plaats van een onderzoek naar programmafinanciering me bijvoorbeeld had gericht op transactiekosten binnen PPS projecten. Dan was het waarschijnlijk een stuk minder complex geworden. Het aantal PPS projecten in Nederland leent zich mijns inziens niet echt voor vergelijkende studies. Er zijn weinig PPS projecten en die zijn ook nog eens zeer diffuus in oorsprong en uitvoering, soms met private financiering in de vorm van projectfinanciering, maar niet altijd. Ook leven er veel verschillende beelden over het daadwerkelijk voordeel van de PPS projecten.

Programmafinanciering is nog steeds zeer boeiend en ook zeker actueel. De aandacht voor het verschil tussen financiering en bekostiging heeft naar mijn idee veel bijgedragen aan het inzicht over de (on)mogelijkheden van programmafinanciering. In mei kwam het advies van de Commissie Private financiering van Infrastructuur, beter bekend als de Commissie Ruding (Ruding e.a., 2008). Hierin werd het verschil tussen bekostiging en financiering ook gemaakt, maar zonder de combinatie van publiekprivate financiering en bekostiging. De commissie Ruding had daarmee een 2 maal 2 matrix in tegenstelling tot de door mij gebruikte 3 maal 3 matrix van De Vries (2007). Naar mijn idee geeft de 3 maal 3 matrix van De Vries (2007) veel beter aan welke (on)mogelijkheden er zijn met programmafinanciering. Ook blijft de commissie Ruding naar mijn idee hangen in termen als meerwaarde en efficiency, zonder dit echt concreet te kunnen maken. Het blijft bij een aansporing om meer private financiering toe te passen, zonder kwalitatieve en kwantitatieve voor- en nadelen te benoemen.

Met een afstudeerverslag verander je de wereld niet. De breedte van het onderzoek maakt dat er maar een beperkte theoretische diepgang is. Daarnaast heb ik mijn best gedaan om me te verdiepen in de projecten uit het Regionaal Structuurplan Haaglanden. Echter het zou geen

recht doen aan de projecten zelf en de mensen die daar dagelijks mee bezig zijn, om te veronderstellen dat ik als onderdeel van mijn afstuderen, de volledige ins en outs van de projecten kon leren kennen en om zou kunnen zetten in een voorstel voor programmafinanciering. Als ik de mogelijkheid krijg, zou ik na mijn afstuderen nog graag een verdiepingslag maken voor het RSP en zo met de kennis van de betrokken partijen te komen tot een voorstel voor programmafinanciering voor combinaties van projecten uit het RSP. Het zou jammer zijn als de samenhang van de projecten in de uitvoering van het RSP verloren zou gaan.

Hopelijk kan het afstudeerverslag de basis geven voor verdere invulling van de (on)mogelijkheden van programmafinanciering. Ik heb mijn best gedaan en ik ben overtuigd van het feit dat er goede elementen in de methodiek zitten. Of het daadwerkelijk bruikbaar is en in de toekomst zal leiden tot programmafinanciering, op basis van deze methodiek, zal moeten blijken. Het afstudeerverslag begint en eindigt met Thyl Gheyselinck (zie ook tekstvak 6), omdat ik die uitspraak bijzonder goed vindt passen bij dit afstudeeronderzoek.

“We zullen de komende jaren echt originele oplossingen nodig hebben, oplossingen waarvan we niet op voorhand weten dat ze juist zijn. Maar als je 's nachts midden in een bos staat, en je beweegt niet, dan weet je enkel zeker dat je er nooit zal uit raken, pas wanneer je beweegt, hoe stuntelig ook, groeit de kans dat je er uit raakt.”

De quote van Thyl Gheyselinck komt uit de oratie van Jacques Troch (2005), praktijkhoogleraar aan de Universiteit Twente. Die oratie was een genot om bij aanwezig te zijn en om nog eens terug te lezen.

Een korte zoektocht naar Thyl Gheyselinck gaf mij het volgende beeld;
Thyl Gheyselinck, afkomstig uit het bedrijfsleven, werd verantwoordelijk voor het op een sociaal verantwoorde manier sluiten van de Limburgse mijnen, midden jaren '80. Het ging om veel geld en grote belangen. Gheyselinck deed dit voortvarend en hield geld over. Later bleek dat niet alles vlekkeloos was verlopen, met verschillende langlopende juridische procedures en publieke en private misstanden. Dit sterkt mij in de overtuiging dat niet alle consequenties zijn te overzien en dat je altijd te maken hebt met mensen die fouten maken. Niets doen echter, was geen optie. Ditzelfde geldt naar mijn idee voor de problemen waarvoor Nederland staat bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving.

Tekstvak 6 Een korte toelichting op de quote van Thyl Gheyselinck

10 Referenties

Boes, J. en Dorée, A.G. (2002), “*Naar een innovatie belonende bouwpraktijk?*”, http://www.p3bi.utwente.nl/WDir/te_downloaden_publicaties/bb_bf3.pdf, 26-03-2008.

Buck Consultants International (2004), “Evaluatie DBFM Rijksweg 31”, http://nl.sitestat.com/mvf/minfin/s?pdf.dossiers.publiek-private-samenwerking_publicaties.n31.evaluatie-n31-oktober2004&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/n31/evaluatie-n31-oktober2004.pdf, 20-05-2008

Buckley, A. (1992), “*Multinational finance*”, tweede druk, Prentice-Hall, New York.

Bult-Spiering, W.D. (2003), “*Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*”, Lemma, Utrecht, ISBN 90-5931-236-8.

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (1999), “*Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht*”, blz. 53 in WRR (2000), “*Het borgen van publiek belang*”, SDU uitgevers, Den Haag.

Coase, R.H. (1960), “*The problem of social cost*” *Journal of law and economics* 3, 1-44.

Cobouw (2007), “*Meerwaarde dbfm-project 30 procent*”, 152^e jaargang, Nr 12, Vrijdag 18 januari, pagina 1, Sdu, Den Haag.

Deloitte (2003), “*Evaluatie PPS-A59*” <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/a59/evaluatie-pps-a59-december-2003.pdf>, 20-05-2008

Dorée, A.G. (2001), “*Dobberen tussen concurrentie en co-development, de problematiek van samenwerking in de bouw.*”, http://www.p3bi.utwente.nl/WDir/te_downloaden_publicaties/oratie_boekje_iii.pdf, 26-03-2008.

Dorsman, A.B. (2002), “*Vermogensstructuur en vermogensmarkt*”, Elsevier, ISBN 90-5749-936-3

Ernst & Young (2006), “*Evaluatie Montaigne 2005, financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten*”, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/scholen/evaluatie-montaigne-2005-februari-2006.pdf>, 26-03-2008.

Genugten, M. van (2008), “*The art of alignment, transaction cost economics and the provision of public services at the local level*”, PrintPartners Ipskamp, Enschede.

Geurts, J.L.A. en J.A.M. Vennix (1989), “*Verkenningen in beleidsanalyse, theorie en praktijk van modelbouw en simulatie*”, Kerckebosch, Zeist, ISBN 90-6720-047-6

Gore, A. (2006), “*An inconvenient truth*”, Rodale Press, USA, ISBN 9781594865671

Hall, P.H. (1980), "*Great planning disasters*", Weidenfeld & Nicolson, London.

Hart, O. (2002), "*Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*" Harvard University, CMPO Working Paper Series No. 03/061

Hirschman, A.O. (1970), "*Exit, voice and loyalty*", Cambridge, ma: Harvard University Press.

Huisman, J (2006), "*Value Capturing, toepassing bij gebiedsontwikkeling in Nederland*", ...

Kenniscentrum PPS (2002), "*Publiek private comparator*",
<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/ppc-psc/handleiding-ppc.pdf>, 26-03-2008.

Kenniscentrum PPS (2002), "*Private sector comparator*",
http://nl.sitestat.com/mvf/minfin/s?pdf.dossiers.publiek-private-samenwerking.publicaties.ppc-psc.handleiding-psc&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/ppc-psc/handleiding-psc.pdf, 21-05-2008.

Kenniscentrum PPS, GHK International, PriceWaterhouse Coopers, Berenschot Procesmanagement, Van Doorne (2001), "*Handleiding benefit sharing*",
<http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/pps-algemeen/handleiding-benefit-sharing.pdf>, 31-03-2008

Kennisinstituut mobiliteitsbeleid (2007), "*Publieke belangen en weginfrastructuur*", Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

Klijn, E.H. en Teisman G.R. (2002), "*Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek*". In: Ham, J.C. van, en J.F.M. Koppenjan (2002), "*Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?*" Lemma, Utrecht.

Maks, J.A.H. en Haan, M.A. de (1997), "*Over aanbesteding*", Liber, Universiteit Maastricht.

Merna, T. and Smith, N.J. (1996), "*Mechanisms for the award of competitive tenders for works and supply contracts*" Asia Law and Practice, Hong Kong.

Peek, G.J. (2007), "*Locatiesynergie. Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocatie*", PhD thesis, Eburon, Delft NL.

Pauly, M.V., and Satterthwaite M.A. "*The Pricing of Primary Care Physicians Services: A Test of the Role of Consumer Information*" The Bell Journal of Economics, Vol. 12, No. 2 (Autumn, 1981), pp. 488-506, Blackwell publishing, Malden, USA.

Rijkswaterstaat e.a. (2008), "*Evaluatie DBFMcontract RW 31*",
[http://www.waldwei.com/infra/waldwei/Assets.nsf/ImageLookup/N31_Evaluatie.pdf/\\$file/N31_Evaluatie.pdf](http://www.waldwei.com/infra/waldwei/Assets.nsf/ImageLookup/N31_Evaluatie.pdf/$file/N31_Evaluatie.pdf), 14-03-2008.

Ruding, H.O.C.R., e.a. (2008), “*Op de juiste weg en het juiste spoor*”, http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Op%20de%20goede%20weg%20en%20het%20juiste%20spoor_tcm195-222492.pdf, 29-06-2008.

Simon, H. (1978), “*Rationality as process and as product of thought*”, *American Economic Review*, 68(2), pp. 1–16.

Smith, A.J. (1999), “*Privatized infrastructure, the role of the government*”, Thomas Telford, London, ISBN 0-7277-2712-5

Stadsgewest Haaglanden (2007), “*Ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020*”, <http://www.haaglanden.nl/sites/default/images/vergaderingen/2008/AB16042008/Agp.%2014%20bijlage1%20%20RSP%20Haaglanden.pdf>
<http://www.haaglanden.nl/sites/default/images/vergaderingen/2008/AB16042008/Agp.%2014%20bijlage%20%20RSP%20Haaglanden.pdf>
<http://www.haaglanden.nl/sites/default/images/vergaderingen/2008/AB16042008/Agp.%2014%20bijlage%20%20RSP%20Haaglanden.pdf> (19-05-2008)

Teisman, G.R., Veld, R.J. in ‘t, e.a. (1992), “*Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*”, VUGA Uitgeverij B.V., ‘s-Gravenhage.

Troch, J.Th.P.M., (2005), “*Corporate Governance, van Plato via het Vaticaan naar Utopia*”, doc.utwente.nl/50734/1/rede_Troch.pdf, 29-07-2008.

Vries, P. de (2007), “*The taxpayer-shareholder fallacy and private finance initiatives*”, *Journal of public budgeting accounting and financial management*, 19 (3), 273-289.

Vries, P. de (2006), “*Institutionele economie, economisch gedrag van onderneming en instituties*”, ThiemeMeulenhoff, Utrecht/Zutphen, ISBN 90-06-95076-9.

Williamson, O. (1985), “*The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*”, New York: Free Press.

Williamson, O. (1998), “*Transaction cost economics: How it works; where it is headed*”, *De Economist*, 146(1), pp. 23–58.

Williamson, O. (1999), “*Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective*”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), pp. 306–342.

Wolff, H.W. de, e.a. Onderzoeksinstituut OTB (2004), “*Financiering van regionale ontwikkelingen uit grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*”, <http://www.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=9088c4ba-c61c-4292-976f-7d2cd919f8c1&lang=nl&binary=/doc/2004%20De%20Wolff%20e.a..pdf>, Den Haag, Ministerie van VROM.

Wolfson D.J., (2005), “*Transactie als bestuurlijke vernieuwing*”, Amsterdam University Press, Amsterdam.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), “*Het borgen van publiek belang*”, SDU uitgevers, Den Haag.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), “*Sturen op infrastructuur, een investeringsopdracht*”,

<http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1hW9pD8XH1!f8xG1jif1WxRDe8Ga5dbo5!z8ZWns7p!cnhb9oWM9xXGwuyBPegM3&objectid=4458&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>, 12-06-2008).

Yescombe, E.R. (2002), “*Principles of project finance*” Academic Press, London, ISBN 978-0-770851-5.

10.1 Geraadpleegde internetsites

<http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>, 18-02-2008

<http://www.cbs.nl>, 03-04-2008

http://www.nrc.nl/dossiers/energie_en_milieu/fossiele_brandstoffen/article92363.ece/Bouwplannen_stranden_op_luchtkwaliteit, 03-04-2008

http://www.nrc.nl/binnenland/article877264.ece/Filedruk_opnieuw_gestegen, 04-03-2008

[http://www.waldwei.com/infra/waldwei/Assets.nsf/ImageLookUp/N31_Evaluatie.pdf/\\$file/N31_Evaluatie.pdf](http://www.waldwei.com/infra/waldwei/Assets.nsf/ImageLookUp/N31_Evaluatie.pdf/$file/N31_Evaluatie.pdf), 10-03-2008

<http://www.rijkswaterstaat.nl/themas/innovatie/stil/>, 27-03-2008

<http://www.verkeerskunde.nl/moxie/actueel/nieuws/groenboek-extra-europese-.shtml>, 27-03-2008

<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/kabinetakkoordmetkilometerprijs.aspx>, 31-03-2008

http://www.nu.nl/news/1398852/10/Afrit_naar_Ikea_Delft_weer_afgesloten.html,
http://www.nu.nl/news/1372417/10/Afrit_Ikea_dicht_wegens_drukke.html,
http://www.nu.nl/news/1369445/10/Afrit_bij_IKEA_lang_afgesloten_wegens_drukke.html,
http://www.nu.nl/news/1367377/30/Ikea_Delft_met_kerst_dicht_uit_vrees_voor_chaos.html
31-03-2008

<http://www.waterwonenmagazine.nl/?task=home> 08-05-2008

<http://www.drijvendekas.nl/> 08-05-2008

<http://www.dutchstate.nl/index.cfm?template=persberichten&id=210>, 20-05-2008

http://www.cpb.nl/nl/prognoses/begrippen_collectief.html, 20-05-2008

<http://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=187>, 20-05-2008

<http://www.vogon.nl/>, 20-05-2008

http://www.abp.nl/abp/abp/vb/vermogensbeheer/beleggingsstrategie/alternatieve_beleggingen_infrastructuur.asp, 20-05-2008

http://www.fd.nl/csFdArtikelen/WEB-HFD/y2008/m04/d25/HFD1003116936?t=Plan_Zuidas_gemeente_Amsterdam_verworpen, 20-05-2008

www.zuidas.nl, 21-05-2008

<http://www.stadsregios.nl/>, 30-05-2008

<http://zbs.denhaag.nl/risdoc/2006/RIS134681.PDF>, 20-06-2008

<http://www.verkeerskunde.nl/moxie/actueel/nieuws/groenboek-extra-europese-.shtml>, 23-06-2008

<http://www.tctubantia.nl/regio/enschede/3027223/Grondprijs-omhoog-voor-bedrijventerrein.ece>, 23-06-2008

<http://www.nationaalgroenfonds.nl/site/nl-nl/Homepage.htm>, 23-06-2008

http://www.nrc.nl/binnenland/article877264.ece/Filedruk_opnieuw_gestegen, 24-06-2008

www.pmz-rws.nl, 05-10-2008

http://www.opps.nl/OPPS/page.php?structure_id=266, 07-10-2008

10.2 Bezochte symposia

Voor het afstudeerwerk zijn twee symposia bezocht in het kader van private betrokkenheid in de financiering;

- Het researchseminar georganiseerd door IVBN²⁶ (Vereniging van institutionele beleggers in Vastgoed Nederland), ROZ Vastgoedindex (Raad voor Onroerende Zaken) en VBA (Vereniging van Beleggingsanalisten)
- Het VOGON²⁷ symposium 2007 (Vereniging van Onroerend Goed Onderzoekers Nederland).

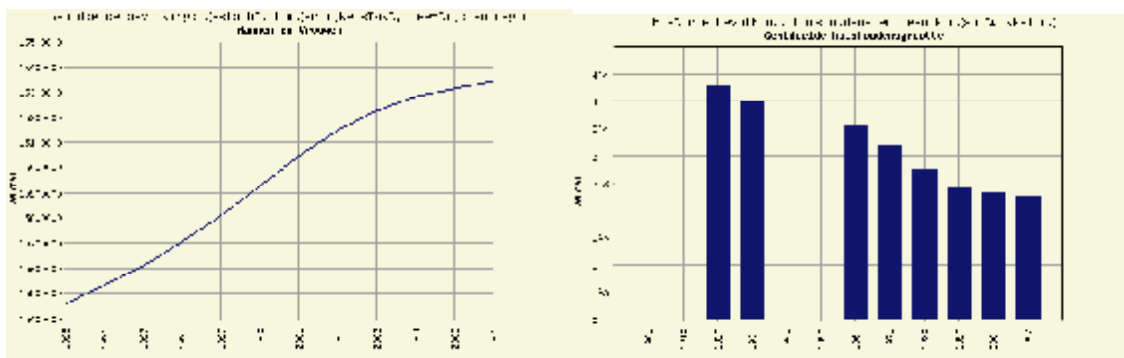
Beide symposia gingen over infrastructuurbeleggingen als alternatief voor traditionele vastgoedbeleggingen, zoals winkels en kantoren.

²⁶ <http://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=187>

²⁷ <http://www.vogon.nl/>

Bijlage 1 Toelichting op de aanleiding

De vraag naar ruimte voor verblijven, verplaatsen en natuur neemt toe. Zoals blijkt uit onderstaande gegevens van het CBS, groeit de bevolking en worden huishoudens kleiner. Dat betekent dat meer mensen gebruik gaan maken van de beperkte ruimte. Ook zal de woningvoorraad moeten groeien om de kleinere huishoudengrootte op te vangen, met een extra vraag naar ruimte tot gevolg.



Groeiende bevolking (links) en dalende gemiddelde huishoudengrootte (rechts).
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Naast de bevolkingsgroei en daling van huishoudengrootte nemen ook de vervoersprestatie en filedruk toe. De vervoersprestatie wordt gemeten in voertuigkilometers. Onderstaande tabel komt uit de nationale mobiliteitsmonitor 2007.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal inwoners	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%
Aantal personenauto's	3,1%	2,6%	2,2%	0,8%	1,2%	1,4%	1,9%
Economische groei	3,9%	1,9%	0,1%	0,3%	2,0%	1,5%	2,9%
Groei verkeersprestatie (voertuigkilometers) hoofdwegennet		2,0%	2,0%	0,6%	2,7%	1,0%	1,9%

Groei van de verkeersprestatie in relatie met andere factoren, jaarlijkse groei in %
Bron: Nationale mobiliteitsmonitor 2007

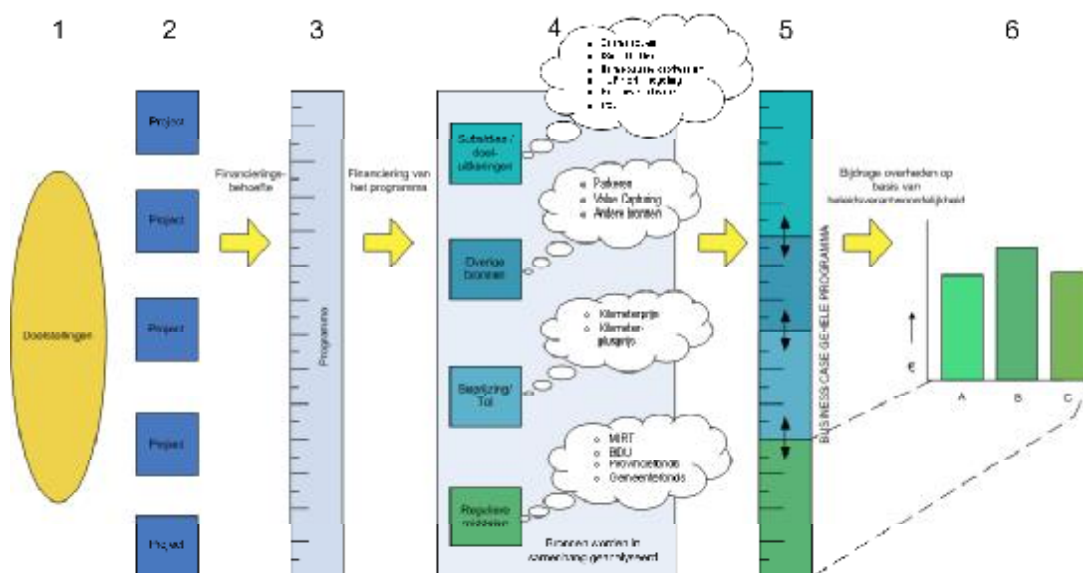
De filedruk, de lengte maal de duur van de files, is in 2007 met 10,6 procent gestegen ten opzichte van 2006. Sinds 2002 steeg de filedruk met 40 procent. Dat blijkt uit cijfers van de VerkeersInformatieDienst (VID)²⁸. De toegenomen filedruk vraagt om uitbreidingen van de ruimte voor verplaatsen. Echter, het belang van natuur, ecologie en luchtkwaliteit²⁹ krijgt steeds meer nadruk en uitbreidingen van de ruimte voor verblijven of verplaatsen kunnen niet meer gemakkelijk gevonden worden. Steeds vaker zijn compenserende of mitigerende maatregelen noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om ecoducten, beperking van geluidsoverlast, compenserende investeringen in natuurontwikkeling, of beperking van horizonvervuiling door betere inpassing in de omgeving.

²⁸http://www.nrc.nl/binnenland/article877264.ece/Filedruk_opnieuw_gestegen

²⁹http://www.nrc.nl/dossiers/energie_en_milieu/fossiele_brandstoffen/article92363.ece/Bouwplannen_stranden_op_luchtkwaliteit

Bijlage 2 Programmafinanciering binnen NedMobiel

NedMobiel combineert projecten in een programma, waarbij niet noodzakelijkerwijs synergie hoeft te bestaan tussen individuele projecten. Ook synergie op het niveau van doelstellingen kan reden zijn om programmafinanciering te onderzoeken (1 en 2 in figuur 19). Er wordt voor elk project afzonderlijk bekeken of er verdien capaciteit aanwezig is, maar vervolgens wordt de financiering van het programma integraal gezien (3). Er wordt geanalyseerd bij welke omstandigheden, welke bronnen ingezet kunnen worden en hoe financieringsbronnen elkaar kunnen versterken (4). Alle bronnen gezamenlijk moeten de gehele financieringsbehoefte dekken in een sluitende businesscase (5). Hierin zijn de organisatievorm, juridische structuur en de inbreng van verschillende bronnen gedurende de programmaperiode belangrijke en onderling afhankelijke parameters. De inbreng vanuit de afzonderlijke publieke partners, wordt beargumenteerd op basis van een toedeling van de projecten naar de beleidsverantwoordelijkheden van deze partners (6).



Figuur 19 Programmafinanciering binnen NedMobiel

De organisatie van programmafinanciering kan afhankelijk van de complexiteit (financiering en samenhang) en doorlooptijd van het programma, als projectenbureau binnen een overheidsomgeving, een programmabureau binnen overheidsomgeving of een programmabureau als zelfstandige entiteit (NV of BV).

Belangrijke verschillen tussen dit onderzoek en de manier waarop tot nu toe binnen NedMobiel naar programmafinanciering werd gekeken zijn:

- Dit onderzoek legt meer nadruk op het onderscheid tussen bekostiging en financiering.
- Dit onderzoek geeft meer aandacht aan het verlagen van de benodigde investering
- Er wordt in dit onderzoek meer specifieke aandacht gegeven aan het functioneren van markten in relatie tot programmafinanciering.

Bijlage 3 Toelichting matrix bekostiging en financiering

Toelichting op matrix bekostiging en financiering, publiek, privaat en publiekprivaat:

- Meeste wegen in NL; De bekendste uitzonderingen hierop zijn de A59 bij Rosmalen (ombouw N50 tot A59) en de N31 Waldwei. Bij de A59 ging het om de bouw inclusief 15 jaar onderhoud en betaling op basis van beschikbaarheidvergoeding, budget € 218 miljoen). Bij de N31 ging het om de verdubbeling N31 Wâldwei Leeuwarden – Drachten. Bouwcombinatie Wâldwei realiseert in ongeveer vier jaar de verdubbeling van rijksweg 31, vanaf knooppunt Nijega tot Hemriksein over 13 km. Een aquaduct en een nieuwe, hogere Fonejachtbrug zijn onderdeel van deze verdubbeling. Daarnaast is er de financiering en het beheer en onderhoud van de rijksweg gedurende 20 jaar).
- Westerscheldetunnel; NV met publieke partners, deels gaat de bekostiging door middel van tolheffing, de rest komt uit publieke middelen.
- Snelwegen Frankrijk; Inmiddels zijn de meeste tolbedrijven geprivatiseerd, maar vaak zijn de bedrijven begonnen met de staat als 100% eigenaar (en financier).
- Wijkertunnel; Een consortium van banken en verzekeraars heeft driekwart van de totale bouwkosten van 600 miljoen gulden gefinancierd, de rest kwam van publieke partijen. De Nederlandse overheid betaalt 30 jaar lang tol voor elk voertuig door de tunnel. Dit principe heet schaduwtol en de automobilisten merken dus niets van deze vorm van tol.
- A2 Maastricht; De projectorganisatie A2 Maastricht wil komen tot één integraal en duurzaam plan voor stad en snelweg, waar ook volgende generaties nog profijt van hebben. Er zal waarschijnlijk zowel publiek als privaat gefinancierd gaan worden en de bekostiging zal deels van de overheid afkomstig zijn en deels via private partijen zoals projectontwikkelaars die door middel van value capturing een bijdrage leveren aan de bekostiging.
- Voor bedrijven in een groene setting, bijvoorbeeld golfbanen en campings, is het mogelijk om bij natuurontwikkeling onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor extra voordelige ‘groene’ financiering. Door een bijdrage van het nationaalgroenfonds (www.nationaalgroenfonds.nl) worden privaat bekostigde plannen eerder financieel haalbaar.
- Afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) Delfluent; Delfluent is een consortium van vijf nationale en internationale, gespecialiseerde bedrijven, dat werkt aan het ontwerpen, bouwen, financieren en beheren van de afvalwatervoorzieningen in de regio Den Haag voor een periode van 30 jaar. Het Hoogheemraadschap van Delfland, de opdrachtgever, heeft gekozen voor een publiek-private samenwerking, die uniek is in de watersector in Nederland (www.delfluent.nl).
- Parkmanagement; In meerdere vormen beschikbaar, maar bijvoorbeeld een samenwerkingsverband tussen ondernemers op een industrieterrein voor beveiliging, schoonmaak en onderhoud van een bepaald gebied, zodat herstructureringskosten minder hoog uit zullen vallen in de toekomst, omdat de kwaliteit beter gewaarborgd is. Vaak is om die reden ook sprake van een gedeelte publieke bekostiging (uiteindelijk heeft de overheid weer een voordeel via meer waardevolle grondprijzen en OZB opbrengsten).
- Projectontwikkeling; De ontwikkeling van een bepaald gebied kan publieke doelstellingen vertegenwoordigen (bijvoorbeeld ruimte creëren voor woningbouw), maar deze doelstelling is volledig privaat te realiseren, zowel de bekostiging als de financiering.

Bijlage 4 Toelichting op participatieve modelbouwcyclus

Allereerst wordt beschreven waarom beleidsverandering noodzakelijk is voor programmafinanciering en vervolgens worden de kenmerken van complexe beleidsproblemen volgens Geurts en Vennix (1989) uitgewerkt voor programmafinanciering.

In de aanleiding kwam al naar voren dat oplossingsrichtingen vanuit één deelgebied steeds minder kansrijk worden. De specialistische uitwerking van projecten wordt te duur of zelfs onmogelijk. Teisman, die zich in zijn onderzoek onder andere heeft gericht op het fenomeen van complexe besluitvorming in de publieke sector en op het raakvlak van publieke en private partijen³⁰, schreef in 1992 dat de complexiteit van de problemen een aanpak vereist, die niet tot stand kan komen door afzonderlijk beleid van de verschillende specialistische eenheden (Teisman, 1992). Hij gaf daarbij aan dat specialisatie alleen gunstig is zolang de verschillende organisaties ook in staat zijn om zelfstandig tot goede producten of tot goed beleid te komen. Gezien de nog altijd vrij specialistische projectmatige uitvoering, het grote verschil tussen vereiste en beschikbare budgetten bij de herstructurering van de fysieke leefomgeving en het feit dat compenserende en mitigerende maatregelen niet meer afdoende zijn, geeft aanleiding om te denken dat het gemeenschappelijk beleid in 2008 nog niet echt van de grond is gekomen. De methodiek voor programmafinanciering probeert van projectmatige uitvoering tot programma's te komen, waarbij investering, financiering, exploitatiekosten en bekostiging moeten leiden tot een sluitende businesscase. Dit vraagt van de opdrachtgever een beleidsverandering, waarin gewerkt wordt vanuit het gemeenschappelijk belang van het programma, in plaats van alleen individuele specialistische belangen van projecten.

Voor complexe beleidsproblemen hanteren Geurts en Vennix (1989) de volgende kenmerken, waarbij cursief de uitwerking voor programmafinanciering gegeven is:

1. Er moet worden vastgesteld wat er problematisch is, waarbij een probleem een ongewenste situatie of (gevreemde) ongewenste ontwikkeling is. *Het probleem is, zoals beschreven in de aanleiding, de complexer wordende herstructurering van de fysieke leefomgeving, door een toenemende overlap tussen de functies verblijven, verplaatsen en natuur.*
2. Het probleem moet daarnaast beïnvloedbaar of veranderbaar zijn, of tenminste zo worden gezien (maakbaarheidassumptie). *Programmafinanciering lijkt een bijdrage te kunnen leveren aan de verandering of beïnvloeding van het probleem, in elk geval wordt NedMobiel hiervoor gevraagd.*
3. Problemen zijn kunstmatig, ze zijn een menselijk product en ze bestaan pas na een proces van herkennen en erkennen. *Het probleem bestaat door een toenemende druk op het ruimtegebruik en het herkennen en erkennen van bijvoorbeeld de schadelijke effecten van automobilititeit op natuur.*
4. Problemen zijn daarom ook subjectief en pluriform; de definitie van iets als een probleem hangt sterk samen, en varieert dus ook, met menselijke waarden, normen en strevingen. *Het probleem is ook subjectief en pluriform, de ene partij ziet een oplossing voor het probleem door de automobilist sterk te ontmoedigen door prijsprikkels, terwijl een ander de aanleg van extra wegen propageert.*
5. Problemen zijn veranderlijk, enerzijds omdat de samenleving of organisaties ten aanzien waarvan ze worden gedefinieerd verandert, maar ook omdat de waarden en normen op grond waarvan ze worden gedefinieerd veranderen. *De veranderlijkheid*

³⁰ <http://www.narcis.info/person/RecordID/PRS1239521/Language/nl;jsessionid=14d3w25flqd>

speelt een rol, waarbij Al Gore genoemd kan worden met zijn boek en film “An inconvenient truth” (Gore, 2006). Los van of je het met hem eens bent is wel duidelijk dat de overlap tussen verschillende functies een grotere nadruk en belangstelling heeft gekregen in de afgelopen jaren.

6. Problemen zijn vaak interdependent; problemen in het ene beleidsveld vertonen nogal eens nauwe samenhang met problemen in een ander veld. *De onderlinge afhankelijkheid van beleidsvelden is zowel binnen het programma, alsook daarbuiten. Verbeteringen van luchtkwaliteit zouden bijvoorbeeld de kosten voor ziektekosten kunnen beïnvloeden.*
7. Speciaal voor beleidsproblemen geldt dat ze vaak een selectieve herdefiniëring zijn van problemen vanuit het oogpunt van de maakbaarheid; beleidsinstanties neigen ertoe een beleidsprobleem zo te definiëren, dat het lijkt alsof het probleem is aan te pakken met middelen die relatief eenvoudig kunnen worden gemobiliseerd. *De selectieve herdefiniëring komt naar voren bij de neiging om problemen op te lossen in het eigen deelgebied. Het probleem op de woningmarkt was op te lossen door te bouwen op landbouwlocaties buiten de steden, de zogenoemde VINEX-locaties. Zodra echter het probleem van ruimte voor landbouw, natuur en recreatie erbij betrokken wordt, dan zijn dergelijke oplossingen niet meer toepasbaar.*
8. Complexe problemen zijn van invloed op het voortbestaan van of bedreigend voor de bestaande verhoudingen in (netwerken van) organisaties. *De verhouding tussen zowel publieke partijen onderling, als tussen publieke en private partijen kan veranderen door programmafianciering, bijvoorbeeld door intensievere samenwerking.*
9. Complexe problemen zijn in hun actuele vorm zeldzaam of uniek in de geschiedenis van een organisatie en er bestaat dan ook geen oplossingsroutine voor de aanpak ervan. *Er bestaat voor een methodiek voor programmafianciering nog geen routinematige aanpak.*
10. Complexe problemen betreffen beslissingen die grote risico's met zich meebrengen, langetermijngevolgen hebben en meestal een forse ombuiging van het bestaande beleid betekenen. *De methodiek gaat gepaard met langetermijneffecten, grote risico's en een ombuiging van bestaand beleid.*

Bijlage 5 Stadsgewest Haaglanden

Het Stadsgewest Haaglanden is één van de 7 stadsregio's in Nederland (De andere zijn: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN) en Regio Twente).

De stadsregio's werken op basis van een in de wijzigingswet Wgr-plus vastgesteld takenpakket³¹. Met die wet van begin 2006, is voor een belangrijk deel de breed omschreven noodzaak voor niet vrijblijvende samenwerking omgezet in een verplichtende samenwerking en een verplichte uitvoering van bij de wet toegekende taken. Het takenpakket omvat onder meer Ruimtelijke Ordening, Wonen, Verkeer en Vervoer en Werken. Eventueel wordt dit aangevuld met Jeugdzorg, taken op het gebied van milieu, overgedragen taken van gemeenten, of gedelegeerde taken van provincies. De stadsregio's kennen een algemeen bestuur of 'regioraad', waarin raadsleden, wethouders en burgemeesters zitting kunnen hebben. De leden worden door de verschillende gemeenteraden benoemd. Iedere stadsregio kent ook een dagelijks bestuur, waarbij de leden eigen portefeuilles hebben.

Het Stadsgewest Haaglanden bestaat uit de volgende gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland, Zoetermeer.



Het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden heeft op 14 november 2007 het ontwerp Regionaal Structuurplan Haaglanden vastgesteld. In het ontwerp RSP worden de visie en ruimtelijke ambities voor Haaglanden aangegeven.

Het ontwerp RSP geeft de ruimtelijke ambities tot 2020 weer, met een doorkijk naar 2030.

Er zijn tien centrale investeringsprojecten (zie tekstvak 7).

³¹ Bron: <http://www.stadsregios.nl/>

Drie gebiedsontwikkelingen

1. de Internationale Zone uitbouwen, in het bijzonder het World Forum in Den Haag tot hart van de World's Legal Capital;
2. een internationaal profiel voor Nieuw Binckhorst;
3. doorgroei van het Technologisch Innovatief Complex in Delft.

Zeven dragende projecten

4. dynamiek en innovatiekracht in de Greenport Westland-Oostland;
5. verrijken van het leisure- en (top)sportaanbod voor toeristen en recreanten;
6. anticiperen op de veranderingen in het klimaat en verkleinen van de bijdrage van Haaglanden aan klimaatveranderingen;
7. mobiliteit duurzaam ontwikkelen;
8. groene landschappen versterken, verbinden en ontsluiten;
9. herstructurering en intensiever gebruik van stedelijke wijken;
10. herstructurering en intensiever gebruik van bedrijventerreinen.

Tekstvak 7 Tien centrale investeringsprojecten RSP Haaglanden

Voor het verkennen van de mogelijkheden van programmafinanciering zijn gesprekken gevoerd met (Naam; Functie; Datum van gesprek; Specifieke onderwerpen):

- Lodewijk Lacroix; Sectorhoofd Ruimtelijke ordening; meerdere gesprekken; organisatie en coördinatie van het RSP.
- Dorien Lievense; Beleidsmedewerker Bureau Ruimtelijke Investerings bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag; 27-02-2008; Combinatie van projecten binnen Den Haag, Binckhorst, internationale ring, havenontwikkeling, Trekvliettracé, stedelijke vernieuwing, stimuleringsregelingen en subsidies en de rol van private partijen.
- Corrie van Eldik; Senior beleidsmedewerker verkeer en vervoer; 21-02-2008; Kilometerprijs, mobiliteitsmanagement, fietsroutenet, belangrijke OV en wegenontwikkelingen, luchtkwaliteit, relatie tussen vastgoedwaarde en mobiliteit.
- Geert Scholtens; Senior beleidsmedewerker Economische Zaken; 21-02-2008; OZB en WOZ, grondprijzen, herontwikkeling van bedrijventerreinen, parkmanagement, waardegroei vastgoed en grondprijzen en OZB stijgingen, baatbelasting en andere vormen van verevening.
- Bert Ettekoven; Sectorhoofd wonen; 21-02-2008; Van VINEX naar binnenstedelijke herontwikkeling, bouwen in de hoogte en diepte, functiecombinatie en transformatie, bereikbaarheid versus leefbaarheid en luchtkwaliteit.
- Marinus Stulp; Beleidsmedewerker milieu; 27-02-2008; Klimaat en energiebeleid, afstemming met andere gemeenten, inzetten op ontwikkeling van nieuwe technieken en toepassing bestaande technieken, de rol van ruimtelijke ordening voor klimaat en duurzaamheid, energieprestatie en huurprijzen, stimuleringsregelingen, bekostiging van klimaat en energiebeleid.
- Tessa van Duijn; Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening; Beleidsplan/uitvoeringsprogramma groen Haaglanden, rood-groene en blauw-groene ontwikkelingen, cultuur en toeristische ontsluiting, kwaliteit van groen en waardeontwikkeling van vastgoed, bekostiging van groenontwikkeling, stimuleringsregelingen, indexatie en normbedragen voor grondprijzen, regionale afstemming en kennisuitwisseling, database flora en fauna.
- Patrick Aelmans; Beleidsmedewerker milieu; 27-02-2008; Warmteweb Haaglanden, regionale afstemming en koppelen van warmtebronnen en warmtegebruikers.
- Jelmer Ridder; Senior procesmanager RSP Haaglanden; meerdere gesprekken; organisatie, PPS, bekostiging en financiering, bespreken methodiek.

- Laura de Puij; Senior beleidsmedewerker Milieu; 24-01-2008; duurzaamheidsdoelstellingen in het RSP.
- Christine Innemee; Beleidsmedewerker verkeer en vervoer; 21-02-2008; Parkeerbeleid.
- Harrie Mol; Beleidsmedewerker verkeer en vervoer; 21-02-2008; OV concessies en waardegroei vastgoed door verbetering OV bereikbaarheid.

Ook is een bezoek gebracht aan de bestuurlijke conferentie “Locatieontwikkeling en Bereikbaarheid in Haaglanden” (13-12-2007), waarin nieuwe regionale strategieën en ideeën werden besproken. De relatie tussen verkeer en vervoer, wonen (transformatie en verdichting) en werken (ontwikkeling en verdichting van werklocaties) en belangrijkste beperkingen in milieuaspecten en samenwerking (zowel publiekprivaat als publiekpubliek) stonden centraal.

Naast bovenstaande gesprekken en conferentie, is er een tweetal bijeenkomsten geweest met meerdere projectleiders en betrokken personen bij de regiegroep RSP. Deze hebben plaatsgevonden op 20 februari en 15 mei. De eerste vormde een introductie en kennismaking en de tweede een terugkoppeling van de voorlopige resultaten.