

Plan van aanpak

“Attentiepunten PPS”

Provincie Limburg

1. Inleiding

Op 29 juni 2007 hebben Provinciale Staten besloten dat er een nadere juridische verdiepingsslag moet plaatsvinden van projecten die zich bevinden op het snijvlak publiek/privaat. Dit naar aanleiding van de behandeling van het Meerjarenperspectief grondbedrijf en de aanbevelingen van de commissie Pont (besluit J-857). Beoogd is met name dat inzichtelijk wordt gemaakt welke risico's zich kunnen voordoen op het snijvlak publiek/privaat bij PPS-projecten zoals bijvoorbeeld A2 Maastricht, Sittard Fortuna stadion, Roermond A73, Venlo Greenport, Venray A73.

Ter uitwerking van deze vraagstelling heeft het cluster Bestuurlijk Juridische Zaken van de afdeling BSEB in samenspraak met de Unit Control – en na overleg met het Kennisteam PPS en het Programma Investeren in ruimte- een kleine werkgroep PPS geformeerd.

De insteek van de werkgroep is het herkennen van de dilemma's waar de overheid –en marktpartijen- mee geconfronteerd worden bij het aangaan van PPS constructies. Maar ook het aangeven van de kansen en beperkingen. Van hieruit is het mogelijk om voor toekomstige PPS-constructies, die de Provincie Limburg overweegt, attentiepunten die hierbij van belang zijn te benoemen. Oneerbiedig gesteld kunnen deze attentiepunten dienen als normenkader/checklist.

De doelstelling van de werkgroep is dan ook tweeledig:

- door het expliciteren van de dilemma's, mogelijkheden en beperkingen een fundamentele discussie over het onderwerp in Provinciale Staten te entameren;
- een praktisch handvat te bieden aan organisatie en bestuur met concrete attentiepunten.

Dit Plan van Aanpak wordt gezien als een richtinggevend processtuk waarmee de werkgroep PPS een aanvang kan nemen. Het uiteindelijke attentiepuntenkader zal medio januari/februari 2008 aan Gedeputeerde Staten worden gepresenteerd. Vervolgens zullen Provinciale Staten hierover worden geïnformeerd.

2. Aanleiding: aanbevelingen Pont

De commissie Pont heeft in opdracht van Gedeputeerde Staten op 14 mei 2007 verslag uitgebracht van het onderzoek naar het handelen van gedeputeerde Driessen bij de transactie Aertserfweg/Horsterweg. De belangrijkste aanbeveling uit het rapport van de commissie Pont is dat de provincie bij ingewikkelde projecten op het snijvlak van publiek en privaat dusdanig duidelijk moet maken wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is dat dit niet voor meerdere uitleg vatbaar is. Met deze aanbeveling moet bij toekomstige PPS-projecten nadrukkelijk rekening worden gehouden.

Voor wat betreft het Grondbedrijf zijn de aanbevelingen van de commissie Pont reeds uitgewerkt. Hierover is met Provinciale Staten gecommuniceerd naar aanleiding van de behandeling van het Meerjarenperspectief (J-857).

3. Wat willen we bereiken?

De afgelopen jaren is binnen de Provincie Limburg maar ook door anderen ervaring opgedaan met PPS-projecten. Wij willen deze PPS-kennis en leerervaringen bundelen zodat we hier ons voordeel mee kunnen doen bij het aangaan van nieuwe PPS-projecten.

Het doel van de “Attentiepunten PPS” is om richting te geven bij de te maken keuze wel of geen PPS aan te gaan. Daarnaast zijn de attentiepunten bedoeld om medewerkers een hulpmiddel te bieden bij toekomstige PPS projecten en hen attent te maken op belangrijke aandachtspunten en risico's.

De aanbevelingen van de commissie Pont zullen in de Attentiepunten worden meegenomen.

4. Ontwikkeling normenkader

4.1. Wat is PPS?

De benaming PPS brengt tot uitdrukking dat de samenwerking twee verschillende typen partijen kent: de overheid enerzijds en een private partij anderzijds.

De overheid en een marktpartij hebben in een concreet project in beginsel niet parallel lopende belangen.

<u>Overheid</u>		<u>Particulier</u>
Publieke zaak	↔	Particuliere aangelegenheid
Kennis van “maatschappij”	↔	Kennis van de markt
Democratische besluitvorming	↔	Geen democratische besluitvorming
Afwegen veel belangen	↔	Commercieel belang
Korte-termijn politiek	↔	Lange termijn rendement
Transparant (Wob)	↔	Vertrouwelijke bedrijfsgegevens

In beginsel zijn dit tegenstellingen. PPS probeert de efficiency van de markt (inbreng particuliere sector) te combineren met publieke doelstellingen. Met andere woorden: geprobeerd wordt zaken te realiseren met een maatschappelijke meerwaarde die elke partij afzonderlijk niet zou kunnen realiseren. Vanwege de inherente tegenstellingen moet een set van afspraken worden ontwikkeld en worden vastgelegd. De onderwerpen waarover afspraken gemaakt dienen te worden, worden hierin aangegeven.

4.2. Waarom een normenkader?

Zoals hierboven reeds aangegeven is het doel van de attentiepunten tweeledig. Allereerst worden kaders gegeven op basis waarvan een afgewogen keuze kan worden gemaakt over het wel of niet aangaan van publiek private samenwerking. Ten tweede worden aandachtspunten opgesteld waarbij medewerkers attent worden gemaakt op belangrijke aspecten en risico's die spelen bij PPS projecten en waarmee rekening gehouden moet worden.

4.3. Hoe ziet het normenkader eruit?

Hieronder is een eerste globale opzet opgenomen van het te ontwikkelen normenkader:

- a. Publiek / private actoranalyse
 - Wat zijn individuele en gezamenlijke belangen?
 - Hoe kunnen deze belangen—met respect voor ieders belangen- onder één noemer worden gebracht? Hoe willen partijen participeren?
 - Welke publieke partijen vervullen een taak/verantwoordelijkheid?
- b. Publiekrechtelijke inkadering
 - Hebben we te maken met staatssteun?
 - Of met mededinging en aanbestedingsaspecten?
- c. Het “publieke huis” op orde
 - Projectdefinitie: scope? Wie participeert, wie neemt regie?
 - Programma van eisen: wat willen partijen bereiken?
 - Businesscase: hoe worden kosten, opbrengsten en risico's verdeeld?
 - Procesarchitectuur: hoe wordt besluitvorming georganiseerd?
- d. Vragen bij de keuze voor samenwerking
 - Welke samenwerking is op welk moment gewenst?
 - Wat zijn de voordelen van PPS ten opzichte van het zelf doen (nul-variant)?
 - Welke kansen en belemmeringen worden gezien?
 - Welke zeggenschap wil de provincie behouden?
 - Wat zijn de risico's, kosten, opbrengsten en de invloed van marktpartijen hierop;
- e. Vragen bij selectie van partners
 - Resultaat van publiek/private actor-analyse?
 - Wanneer en hoe wordt de markt betrokken?
 - Wat is de inzet voor de marktverkenning, -consultatie en/of –selectie?
 - Moet marktverkenning, -consultatie en/of selectie worden aanbesteed?
 - Gewenste verdeling van kosten, risico's en zeggenschap?
- f. Vragen bij uitwerking PPS
 - Welk samenwerkingsmodel: traditioneel, bouwclaim, joint venture of concessie?
 - Vastlegging van de afspraken bij overeenkomst en/of in juridische entiteit?
 - Wat zijn de risico's?
 - Wie is wanneer waarvoor verantwoordelijk?
 - Hoe wordt het toezicht en de aansturing georganiseerd? Mate van transparantie?
 - Wat kan/wil de provincie vooraf aan kaders meegeven, en waar wil/moet de provincie gedurende de uitwerking/uitvoering controle op houden?
 - Hoe wordt het beheer en de afronding van het project geregeld?

4.4. Rekening houden met succes- en faalfactoren

In het te ontwikkelen normenkader zullen de volgende –door het Kenniscentrum PPS ontwikkelde- succesfactoren worden meegenomen:

- Begin met bepaling eigen uitgangspunten en doelstellingen;
- Alleen kiezen voor PPS indien dit leidt tot maatschappelijke meerwaarde (financieel, ruimtelijk en/of maatschappelijk) ten opzichte van zelf doen. Hierbij speelt een rol: omzet/winst, snelheid, risicobeperking, creativiteit, kennisniveau en projectresultaat.
- Selectie van private partner(s) indien mogelijk baseren op competitie;
- Aandacht voor belanghebbenden;
- Beperk het aantal bij PPS te betrekken partijen.
- Naast samenwerkingsvorm ook contracten belangrijk voor precieze verdeling van taken en risico's.

5. Toepassing attentiepunten/normenkader

5.1. Nieuwe PPS-projecten

Zodra het normenkader is vastgelegd in de “Attentiepunten PPS” zal dit worden gebruikt als referentiekader voor toekomstige PPS-projecten.

De beoordeling hiervan zal –in overleg met de betrokken afdeling- plaatsvinden door het Kennisteam PPS dat met ingang van januari 2008 operationeel zal zijn (zie hierna onder 6).

5.2. Oude PPS-projecten

Om de kwaliteit van de attentiepunten te optimaliseren zal het kennisteam PPS, in nauwe samenwerking met de betrokken afdeling, deze jaarlijks op twee oude/lopende projecten toepassen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de projecten Ruimte voor Ruimte, Greenport of Californië.

Bij deze toepassing zullen de volgende 4 fases centraal staan:

- *Fase 1: De geboorte van een project*
- *Fase 2: Opstellen samenwerkingsovereenkomst en construct*
- *Fase 3: De beheerfase*
- *Fase 4: Afronding en nazorg*

6. Kennisteam PPS

6.1. Waarom een PPS kennisteam?

PPS is een complex proces op het grensvlak van het publieke en het private spoor. Om PPS-constructies succesvol te kunnen oprichten en uit te voeren is het noodzakelijk om de juiste kennis hierover te bezitten. Binnen de Provinciale organisatie is al behoorlijk wat ervaring opgedaan met PPS, maar de kennis hierover wordt nog niet structureel met elkaar gedeeld. In het Kennisteam PPS worden kennis en ervaring op het gebied van PPS gebundeld. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op de ambities en verwachtingen van het provinciaal bestuur op het gebied van PPS.

Het kennisteam PPS heeft tot taak om afdelingen, programma's, directie en bestuur integraal te adviseren over huidige en toekomstige PPS-constructies.

6.2. Welke specialisten maken deel uit van kennisteam?

Zoals gezegd is PPS een complex proces waarbij kennis van verschillende vakgebieden is vereist. Het is van belang dat kennis op al deze vakgebieden in het Kennisteam PPS bij elkaar wordt gebracht. Op die manier wordt het mogelijk om integraal te adviseren over alle aspecten van PPS processen. Het Kennisteam PPS moet bestaan uit specialisten op ten minste de volgende terreinen:

- Recht
PPS omvat een groot aantal juridische aspecten, zoals de bijzondere positie van de overheid binnen het privaatrecht (grensvlak publiek-/privaatrecht), de voortschrijdende gebondenheid van partijen ten opzichte van elkaar in de precontractuele fase (privaatrecht), de keuze van de samenwerkingspartner(s) (aanbestedingsrecht), het aangaan van een contractuele relatie (overeenkomstenrecht), het oprichten van een juridische entiteit (ondernemingsrecht), de relatie tussen opgerichte onderneming en het provinciaal bestuur (ondernemingsrecht, Provinciewet), Europese en internationale aspecten (staatssteun) en de rol van provinciaal afgevaardigden binnen de onderneming (aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht);
- Planologie / ruimtelijke ontwikkeling
PPS projecten binnen de provincie hebben meestal betrekking op ruimtelijke projecten, daarom is goede kennis van planologie / ruimtelijke ontwikkeling (Wet op de Ruimtelijke Ordening, Grondexploitatiewet en Onteigeningswet) noodzakelijk;
- Grondbeleid:
Het Grondbedrijf zal actief worden ingezet bij de uitvoering van het provinciale beleid op het terrein van gebiedsontwikkeling. PPS zal hierbij naar verwachting vaak worden ingezet. In het Kennisteam PPS moet daarom voldoende financieel/juridische kennis over grondbeleid en exploitatieopzetten aanwezig zijn;
- Financieel/economisch:
PPS projecten kennen vaak een financieel risico. Daarnaast zijn prijsbeleid en kostenverhaal belangrijke economische aspecten bij PPS projecten. Daarom moet voldoende financiële kennis en kennis op het gebied van planeconomie in het Kennisteam PPS aanwezig zijn.
- Fiscale aspecten:
PPS is omgeven met een groot aantal fiscale aspecten, zoals de verschillende belastingsoorten (vennootschap-, omzet- en overdrachtsbelasting). Ook de aard en omvang van de fiscale aspecten in relatie tot de vorm waarbinnen de PPS wordt uitgevoerd speelt een belangrijke rol. Het is daarom van belang dat kennis van de relevante fiscale wetgeving binnen het Kennisteam PPS aanwezig is.
- Projectkennis:
Ieder PPS-project is uniek en moet op zijn bijzondere omstandigheden worden beoordeeld. De projectleider van het betreffende PPS-project kan het Kennisteam PPS informeren over de inhoudelijke aspecten van het project.

Om integraal te kunnen adviseren over alle aspecten van PPS is het noodzakelijk dat het Kennisteam PPS op alle hierboven genoemde terreinen voldoende kennis bezit.

6.3. Positionering en samenstelling kennisteam

Het Kennisteam PPS is gepositioneerd binnen het programma Investeren in ruimte. De reden hiervoor is dat, naar verwachting, bij de uitwerking van dit programma de grootste behoefte aan PPS-constructies zal bestaan. Om de positie van het Kennisteam PPS stevig te verankeren wordt voorgesteld om de manager van het programma Investeren in ruimte aan te wijzen als coördinator van het Kennisteam PPS.

Uiteraard zal het Kennisteam PPS ook een adviserende rol vervullen voor alle andere PPS-projecten die niet vallen binnen het programma Investeren in Ruimte. Voorgesteld wordt om verplicht te stellen dat bij alle PPS-projecten waarbij de Provincie Limburg is betrokken, het Kennisteam PPS een adviserende rol speelt.

Bij de samenstelling van het Kennisteam PPS is het van belang dat ten aanzien van alle onder punt 6.2 opgesomde kennisvelden voldoende expertise aanwezig is in het Kennisteam. Sinds 2004 jaren is ten behoeve van de PPS Ruimte voor Ruimte (samenwerkingsverband Provincie Limburg en Rabo Vastgoed BV) de projectgroep Ruimte voor Ruimte actief. Gedurende die tijd heeft de projectgroep veel kennis en ervaring opgedaan over PPS. Om het Kennisteam PPS snel operationeel te laten zijn wordt voorgesteld om de projectgroep Ruimte voor Ruimte de basis te laten vormen van het Kennisteam PPS. Aangevuld met PPS deskundigen vanuit het Grondbedrijf, de afdeling Bedrijfsvoering en de afdeling Bestuursstaf en Externe Betrekkingen. Gaandeweg zal het Kennisteam PPS steeds verder worden uitgebreid met ervaringsdeskundigen uit de regio zodat kennis, capaciteit en flexibiliteit gewaarborgd zijn. Bekeken zal worden of in het kader van kennisdeling ook samenwerking met externe partijen (Rijk, gemeenten, etc.) zal worden gezocht. De bedoeling is dat het PPS kennisteam met ingang van 1 januari 2008 operationeel is.

7. Werkgroep PPS

Naast het kennisteam PPS is voor de verdere uitwerking van de “Attentiepunten PPS” een tijdelijke werkgroep in het leven geroepen bestaande uit de volgende personen: Ton Dreuw (UC), Francois van Vloten, Mariëlle Dabekausen en Gerdo Peters (allen BSEBJ).

Deze werkgroep zal de volgende werkwijze hanteren:

- Literatuurstudie (o.a. documentatie Kenniscentrum Ministerie van Financiën)
- Interviews met ervaringsdeskundigen
- Bestuurlijke toets (GS-leden)

8. Benodigde middelen

Er zal zonodig een beroep worden gedaan op de middelen die zijn gereserveerd in het programma Investeren in ruimte.

9. Tijdpad

- September 2007: voorleggen Plan van aanpak aan GS
- September 2007 t/m januari 2008: ontwikkeling normenkader
- Februari/maart 2008: normenkader laten vaststellen door GS
- Maart/april 2008: PS informeren over normenkader.
- April 2008- december 2008: een tweetal projecten naast normenkader leggen.