

UITDAGING # 10

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING Over the Uitrusten tussen privaat initiatief en publiek belang in Nederland

1.0 Introductie¹

Publiek Private Samenwerking (PPS) wordt wereldwijd als instrument gebruikt om projecten te realiseren op basis van een overeenkomst tussen publieke en private partijen (Van Tulder with Van Der Zwart, 2006). De aard van dit soort projecten loopt uiteen van projecten in de utiliteitssector tot de aanleg van infrastructuur (Bult-Spiering, 2003). Nederland heeft geen goed reputatie als het gaat om het gebruik van PPS als instrument in de aanleg bij grote infrastructurele projecten (Cobouw, 15 februari 2007). De tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel blijken nog steeds een grote smet op het PPS-blazoen: beide projecten uit de jaren negentig van de vorige eeuw waren door een publieke inschattingfout tot vier keer duurder dan wanneer zij als conventionele aanbesteding werden uitgevoerd. Mogelijk is deze ervaring de voedingsbodem voor de angst en onbegrip die momenteel omtrent het onderwerp bestaat: PPS is nog geen succes en wordt in de Nederlandse (lijn)infrastructuur slechts beperkt gebruikt in vergelijking met de rest van Europa (IMF, 2005; Swindell, 2006).

| Land | BNP in miljarden euro (2005) | PPS gecorr. Met BNP | Land | BNP in miljarden euro (2005) | PPS gecorr. Met BNP |
|-----------|------------------------------|---------------------|------------|------------------------------|---------------------|
| Hongarije | 90 | 1,88% | Oostenrijk | 269 | 0,63% |
| Ierland | 175 | 1,79% | Polen | 264 | 0,52% |
| Roemenië | 67 | 1,75% | België | 328 | 0,45% |
| Spanje | 946 | 1,45% | Noorwegen | 241 | 0,27% |
| Italië | 1.552 | 1,37% | Frankrijk | 1.873 | 0,23% |
| Portugal | 156 | 1,18% | Nederland | 532 | 0,21% |
| Croatië | 42 | 1,08% | Duitsland | 2.456 | 0,13% |

IMF, 2005; Swindell, 2006

Figuur 1: PPS gecorrigeerd voor BNP

¹ Dit issue dossier is geschreven door Bas Parlevliet. Het past de discussie over wat 'publiek' en 'privaat' is uit hoofdstuk 1 van het boek 'international business-society management' toe op de vraag of er een 'effectief' partnerschap tussen beide dimensies denkbaar is (zoals dat in hoofdstukken 7 en 10) ter discussie wordt gesteld voor specifieke issues – in dit geval het investeren in lijninfrastructuur, een van de belangrijkste toepassingsgebieden van publiek-private partnerschappen. Het dossier geeft een korte introductie in het Nederlandse debat dienaangaande en presenteert een model op basis waarvan de 'effectiviteit' van Ppsamenwerking kan worden verhoogd. Laatste update: February 2008.

Figuur 1 maakt duidelijk dat PPS in Nederland, gecorrigeerd voor het Bruto Nationaal Product (BNP), minder wordt ingezet als instrument in vergelijking met landen als Hongarije, Ierland en Spanje. PPS-projecten in Nederland vertegenwoordigden in 2005 een waarde van 1,1 miljard euro (Swindell, 2006). Dit komt overeen met 0,21 procent van het Bruto Nationaal Product. Ter vergelijking: in Ierland vertegenwoordigden PPS-projecten een waarde van 3,1 miljard euro. Gecorrigeerd met het BNP is dat een percentage van 1,88%. Bijna negen keer zo hoog als in Nederland: de ‘PPS-markt’ in Nederland blijft achter bij de rest van Europa.

Ruim 90 procent van alle PPS-projecten in Nederland in 2005 vindt plaats in de aanleg van lijninfrastructuur (bruggen, wegen, tunnels en viaducten). Gezien de positie van Nederland in vergelijking met de rest van Europa is het daarom interessant om te onderzoeken waarom het gebruik van PPS bij de totstandkoming van projecten in Nederlandse lijninfrastructuur achterblijft. Dit lijkt niet zozeer te wijten aan gebrek aan belangstelling van de overheid voor het instrument van PPS, dus is het relevant om in dit dossier kort te kijken wat het private perspectief op dit vraagstuk is.

2. Definities

In de literatuur zijn verschillende definities van PPS te vinden, die allemaal een verschillend perspectief benadrukken. Linder en Rosenau (2000:5) hanteren een oppervlakkige zakelijke definitie:

“de formatie van coöperatieve relaties tussen overheid, for-profit organisaties en non profit private organisaties met als doel het realiseren van een beleidsfunctie.”

In deze definitie wordt niet ingegaan op de fysieke uitkomst van een PPS, maar op de samenwerking en het karakter daarvan; er wordt aangestuurd op een beleidsfunctie. Bovendien wordt de term overheid op kortzichtige wijze gebruikt. PPS is een samenwerkingsvorm waardoor de traditionele scheiding tussen publieke en private partijen wordt tenietgedaan (Van Ham en Koppenjan, 2002:47,48).

Bult-Spiering (2003b) hanteert in haar proefschrift een relatief oude, maar duidelijke werkdefinitie waarin sprake van PPS is wanneer:

- Één of meer publieke en,
- Één of meer private actoren,
- Samenwerken,
- Aan de realisering van een onderlinge overeengekomen doelstelling
- In organisatorisch verband
- Met inbreng van middelen
- En aanvaarding van risico's
- En verdeling van de opbrengsten.

In vergelijking met de definitie van Linder & Rosenau is deze definitie breder en wordt er ingegaan op de risico's, de inbreng van middelen en het verdelen van opbrengsten. Er mist echter een verband met het aanbieden of creëren van (publieke) diensten of producten. Coulson (2005:152) creëert een toevoeging door te stellen dat een PPS als

consortium wordt opgericht met organisaties uit de private sector welke zich met hun middelen en activiteiten begeven op het gebied van publieke dienstverlening. Inkomen wordt gegenereerd door betalingen van gebruikers of door de publieke partij. Coulson maakt met deze toevoeging een wenselijke overgang naar publieke goederen en diensten. Door de samenwerking tussen publieke en private organisaties begeven private organisaties zich in een traditioneel werkveld van publieke partijen. Deze eigenschap van PPS gaat gepaard met een aantal fundamenteel veranderende aannames in het private denken en opereren (Ibid.:152).

In de definities die tot nu toe zijn gegeven mist nog een belangrijk kenmerk: duurzaamheid. Klijn & Teisman (2003:137) voegen dit element toe in hun definitie:

“Samenwerken tussen publieke en private actoren met een duurzaam karakter, waarbij de actoren gelijkwaardige producten en/of diensten ontwikkelen waarbinnen risico’s, kosten en voordelen worden gedeeld.”

3. Voor- en nadelen van Publiek Private Samenwerking

PPS is een overeenkomst tussen publieke en private partijen (Van Tulder with Van Der Zwart, 2006: ch1,8; Coulson, 2005:152), en een vorm van governance waarmee een aantal problemen opgelost kunnen worden (Börzel & Rissen, 2001:1-4). Voor publieke partijen is het financieel interessant omdat PPS kan voorzien in het aantrekken van privaat kapitaal (Van Tulder & Van der Zwart, 2003:62; Van Ham & Koppenjan, 2002:28; De Vries, 1998). Echter, publieke budgettekorten mogen volgens de Europese Commissie geen reden zijn om PPS-activiteiten te ondernemen (Bult-Spiering et al. 2005:70). Binnen deze discussie is het interessant om te zien dat privaat georiënteerde literatuur (Van Tulder & Van der Zwart, 2003, 2006; Coulson, 2005:154) stelt dat publieke organisaties private middelen gebruiken om hiaten te vullen of projecten sneller te kunnen uitvoeren. Publiek georiënteerde auteurs ontkennen dit (Keuzenkamp, 1998; Kenniscentrum, 2002:3; Scharle, 2002:288). Zij stellen dat publieke organisaties op een dusdanige grote schaal opereren dat realisatie in eigen beheer nog altijd goedkoper is en dat publieke partijen het goedkoopst geld kunnen lenen (Bult-Spiering et al., 2005:12, Kenniscentrum PPS, 2002:3).

PPS-projecten zijn over het algemeen groot, hebben hoge initiële kosten, hebben een lange looptijd en kunnen uit verschillende vormen bestaan. Door de hoge kosten van PPS-projecten kunnen hoge winsten behaald worden, maar is het risico van grote financiële debacles aanwezig (Coulson, 2005:152; Van Tulder with Van Der Zwart, 2006: ch1,8). Voorbeelden van grote en dure projecten zijn de Hogesnelheidslijn, de Wijkertunnel, Sijtwende, de renovatie van het Ministerie van Financiën en de bouw van ziekenhuizen.

Voordelen van PPS zijn, in theorie, dat projecten door synergie sneller, kwalitatief beter en goedkoper worden uitgevoerd (Van Tulder & Van der Zwart, 2003:62; Keuzenkamp, 1998, Rosenau, 1999:12). Het kernidee achter PPS is het delen van risico’s en middelen om tot dit resultaat te komen. Door synergie kan meerwaarde gecreëerd worden. Deze meerwaarde kent vijf verschijningsvormen (Bult-Spiering, 2003; Van Ham & Koppenjan,

2003:7): inhoudelijke, financiële, procesmatige en externe meerwaarde. Coulson (2005:154) voegt hier een maatschappelijke meerwaarde aan toe. Alhoewel meerwaarde slecht valt te meten en niet in geld uit te drukken is, wordt er veel belang aan gehecht (Te Hoonte, 2002:23). In sommige gevallen zijn maatschappelijke problemen te groot om door één partij aangepakt te worden. PPS is in dat geval een interessante optie door de realisatie van meerwaarde (Rosenau, 1999:26). Verschillen in meerwaarde hebben te maken met risicospreiding, afstemming, tijd en kosten (Bult-Spiering, 2003:7).

| MEERWAARDE DOOR PPS | | | | |
|---|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------------|
| INHOUDELIJKE MEERWAARDE | FINANCIËLE MEERWAARDE | PROCESMATIGE MEERWAARDE | EXTERNE MEERWAARDE | MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE |
| <small>(Bult-Spiering, 2003; Van Ham & Koppenjan, 2002:7; Coulson, 2005: 154)</small> | | | | |

4. PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur

Binnen de Nederlandse lijninfrastructuur kunnen volgens de literatuur drie PPS-vormen worden aangenomen (Berndsen & Pelle, 2001:6; Hoek & Van Keulen, 2003:16; Bult-Spiering & Dewulf, 2002:15-16):

1. Vervoerconcessie
2. DBFM/O / Concessie
3. Joint venture /Alliantiemodel

Vervoersconcessie:

De vervoersconcessie houdt in dat een private partij of combinatie de mogelijkheid krijgt om een object te exploiteren, dit is het grootste verschil met de normale concessie. Na het bouwen van een object door een publieke partij wordt de verantwoordelijkheid voor de exploitatie overgedragen naar een private partij voor een contractueel overgekomen tijd. Binnen deze tijd is de private combinatie verantwoordelijk voor het onderhoud en beschikbaar houden van het object (Berndsen & Pelle, 2001:7).

DBFM(/O) / Concessie:

DBFM(/O) staat voor *Design Build Finance Maintain (Operate)*. Dit houdt in dat private partijen verantwoordelijk zijn voor het ontwerp, de aanleg, de financiering, het onderhoud en de exploitatie. Private partijen krijgen een concessie dat zij die verantwoordelijkheid voor een bepaalde tijd dragen.

De term DBFM(/O) heeft een Angelsaksische achtergrond. De oorsprong ligt in de procesindustrie in Engeland en de Verenigde Staten. Binnen deze industrie bestond de wens om de gecompliceerde procestechnische installaties goedkoper, efficiënter en binnen een korter tijdsbestek te laten opereren. Hiertoe werden verschillende disciplines, welke eerder strak van elkaar gescheiden waren, gecombineerd. Het project wordt niet meer ongeknipt in kleine expertisegebieden maar aanbesteed als geheel, men noemt dit

innovatief aanbesteden (Koster, 2005:126; Van Ham & Koppenjan, 2002:24). De winst wordt behaald doordat in dit concept de private partij al in een vroeg stadium betrokken is en kan inspelen op toekomstige efficiëntiewinsten (Van Ham & Koppenjan, 2002:24). Private partijen denken daardoor in het begin al na over onderhoud en logistieke planning.

Binnen een DBFM(/O) plaatsen publieke partijen een geïntegreerd investeringsproject in de markt waar private partijen zich voor kunnen inschrijven (Hoek & Van Keulen, 2003:16; Berndsen & Pelle, 2001:7). Na toewijzing is de private partij verantwoordelijk voor het ontwerp, het aanleggen, het onderhouden en het financieren van het project. DBFM contracten hebben doorgaans een looptijd tussen de 15 en 30 jaar (Koster, 2005:126). Publieke partijen betalen in dit geval niet voor een product, maar betalen een gebruikersvergoeding (Hoek & Van Keulen, 2003:16) of 'schaduwtoel'. Dit is een vast bedrag per passant of gebruiker (Bult-Spiering *et al.* 2005:9; Rosenau, 1999:24). Door voorcalculatie betalen publieke partijen vaste bedragen, hetgeen in het kader van de publieke begroting wenselijk is (Rosenau, 1999:24).

Voorbeelden van een DBFM zijn de A59 en N31. Na het opleveren van het object betalen publieke partijen een vergoeding aan de private partijen bij een vastgesteld beschikbaarheidspercentage. Op deze wijze worden de publieke risico's overgeheveld naar private partijen (Hoek & Van Keulen, 2003:16; De Graaff, 2001:26). Problemen tijdens de bouw vallen onder de verantwoordelijkheid van de private combinatie (Ibid.:26).

Joint venture / Alliantiemodel:

De joint venture of alliantiemodel houdt in dat de verschillende publieke en private partijen samen een nieuwe entiteit of rechtspersoon oprichten waarin middelen gebundeld worden. Het verschil tussen beiden is dat bij een Joint Venture alle risico's de verantwoordelijkheid zijn van de nieuwe rechtspersoon en dat bij het alliantiemodel de risico's worden gedragen door zowel de publieke als private partner (Berndsen & Pelle, 2001:7). Bij de start van deze vormen van samenwerking ligt in veel gevallen het einde nog niet vast (Hoek & Van Keulen, 2003:16) waardoor een bepaalde mate van flexibiliteit gegarandeerd wordt.

5. Problemen PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur

Verstoorde omgeving

Bij de bouw van de Wijkertunnel en Tunnel onder de Noord is een (voor publieke partijen) ernstige miscalculatie de oorzaak gebleken van een 'verziekt klimaat' voor PPS in Nederland.

Door toenemende gebruikersintensiteit bleek de berekening van publieke partijen achterhaald: er reden veel meer auto's door de tunnels waardoor publieke partijen veel meer geld betaalden aan de financiering van de tunnels: de publieke partijen maakten een kapitale fout. Door het extreme verschil tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten werd het charme offensief van PPS als financieringsvehikel vakkundig om zeep geholpen. Deze tunnels hebben een schaduw geworpen over de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur: het was een financieringstruc, geen duurzame

oplossing. Tot op heden wordt naar deze voorbeelden gerefereerd in de Tweede Kamer, de angst voor financiële debacles lijkt groter dan het vertrouwen in de opgedane ervaring gedurende de afgelopen 15 jaar.

Sterk financieel motief

Daarnaast komt PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur lastig(er) van de grond omdat de noodzaak ontbreekt. In andere Europese landen wordt duidelijk dat de voornaamste drijfveren van PPS budgettaire tekorten en een structureel gebrek aan kwalitatief goede wegen zijn. In Nederland zijn deze drijfveren politiek niet gewenst of aan de orde. Toch leveren de budgettaire doelstellingen zoals die in het buitenland te zien zijn, in Nederland problemen op. In Nederland is de doelstelling van PPS in de lijninfrastructuur dat deze constructie gebruikt moet worden om tot kwalitatief betere oplossingen voor hetzelfde geld of gelijke producten voor minder geld te komen. Besloten is dat in Nederland budgettaire tekorten nooit het motief voor PPS mogen zijn, de 'F' in DBFM wordt geacht in Nederland een veel minder belangrijke rol te spelen in vergelijking met andere landen. Toch lijken publieke en private partijen zich neer te leggen bij het feit dat dit juist het belangrijkste motief is, in het bijzonder in tijden wanneer publieke partijen worden bekritiseerd om hun ogenschijnlijk onzorgvuldig gebruik van financiële middelen. In het Meerjarenplan Infrastructuur Transport (MIT) is simpelweg te weinig geld gereserveerd om aan de vele (maatschappelijke) behoeften van wegeaanleg en –onderhoud te voldoen.

Echter, juist dat financiële motief zorgt in Nederland voor een stagnerende omgeving voor de ontwikkeling van PPS. PPS is gericht op samenwerking en het behartigen van belangen van verschillende partijen; synergie. De partijen worden er beter van en er zou sprake moeten zijn van waardecreatie. Financiering is hier een onderdeel van, maar lijkt nu de overhand te hebben. Publieke partijen zijn tegenwoordig zeer kostenbewust, of proberen dat in ieder geval te zijn. Onder andere door de gevolgen van de 'bouwfraude' begin jaren '00 gaan publieke partijen voor de goedkoopste projecten. Er wordt vanuit de publieke partijen (te) weinig aandacht geschonken aan de specifieke kwaliteiten van private partijen en de originaliteit van hun oplossingen. Echter, juist die kwaliteiten en de oplossingen zouden de belangrijkste drijfveer moeten zijn. Door te lenen of obligaties uit te geven kunnen publieke partijen ook aan financiële middelen komen. Private partijen vinden het geen probleem om risicodragend kapitaal te verschaffen, maar hekelen deze kortzichtige doelstelling: "We willen best als bank fungeren, maar dan moeten er andere oplossingen gevonden worden."

Ontbreken noodzaak

Een volgende vertragende factor die de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur frustreert is het ontbreken van een acute noodzaak. In vergelijking met de rest van Europa is het Nederlandse wegennet van uitstekende kwaliteit, wordt het goed onderhouden en zijn er in principe genoeg verbindingen. De noodzaak van het aanleggen van nieuwe wegen of het verbreden en verbeteren ervan is niet heel erg urgent. Nederland is te ver ontwikkeld voor PPS-achtige instrumenten; er is geen ruimte meer voor PPS. Landen als Ierland, Spanje en Hongarije hebben heel lang niet of nauwelijks geïnvesteerd

in hun lijninfrastructuur. Met een toenemende welvaart wordt daar de behoefte naar kwaliteit en kwantiteit van wegen steeds groter. Voor deze investeringen ontvangen deze landen geld van de EU. In deze landen is er daarnaast voor gekozen om niet eerst een publiek uitvoeringsorgaan te installeren, maar gelijk in samenwerking met private partijen aan de slag te gaan. In vergelijking met Nederland wordt een stap overgeslagen waardoor sneller wordt overgegaan tot uitvoering.

Omdat de infrastructuur voor een groot gedeelte al bestaat en er letterlijk en figuurlijk weinig ruimte is om nieuwe lijninfrastructuur aan te leggen, is PPS vooral interessant voor het beheer en onderhoud. Toch is de ervaring dat dit een politiek gevoelig punt is. Het lijkt alsof de politiek niet wil dat private organisaties een bepaalde verantwoordelijkheid hebben in het beheer en onderhoud van het Nederlandse wegennet. Deze politieke gevoeligheid wordt als ‘belachelijk’ ervaren. Het is echter wel iets waar rekening mee gehouden dient te worden. Deze politieke discussie verdwijnt pas indien er goede marktwerking is, met goede concurrentie. Hierbij kan worden gedacht aan de oude PTT en KPN. Zodra er goede marktwerking is, lijkt de politiek tevreden. In de Nederlandse lijninfrastructuur en het beheer daarvan is het moeilijk om concurrentie te creëren. Dit wordt nu door publieke partijen vooral op geforceerde wijze gedaan. Het is geen natuurlijk proces, waardoor de ontwikkeling stroef verloopt. De verwachting is dat hier in de nabije toekomst geen verandering in komt. Nederland is een klein land waarbinnen het moeilijk is om ambitieuze marktwerking te realiseren.

Traditionele rol overheid

In de perceptie van de burger, publieke partijen zelf en private organisaties is de aanleg van wegen en kunstwerken het werk van publieke organisaties zoals Rijkswaterstaat. Het is in wezen een Nederlandse traditie gevormd in de historie, aldus publieke partijen. Ondanks al het commentaar dat vrijwel dagelijks wordt geuit in de media, is het algemene beeld dat Rijkswaterstaat geen slechte publieke dienstverlener is. Volgens de private partijen heeft Rijkswaterstaat veel kennis en ervaring en de kwaliteit van geleverde diensten is over het algemeen goed te noemen. In Nederland heerst een gevoel dat de aanleg en het onderhoud van de lijninfrastructuur een publieke verantwoordelijkheid is en dat publieke partijen de trekker van dit soort projecten zouden moeten zijn. Zelfs private partijen steunen deze gedachte: “In de lijninfrastructuur is er wat voor te zeggen dat het aanleggen en onderhoud ervan een overheidstaak is omdat het bijdraagt aan de nationale economie. Zonder goede lijninfrastructuur stagneert de economie zonder twijfel.” Deze gedachte is echter funest voor de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur omdat dit de regierol van publieke partijen versterkt.

“Als niemand iets doet...”

“Publieke partijen moeten accepteren dat ze binnen PPS-projecten autonomie kwijtraken en vooral risico’s overhevelen naar private actoren.” Daarnaast moeten zij dit wel accepteren, omdat anders de realisatie van het project wellicht nooit zal plaatsvinden. “Het lukt publieke partijen niet of nauwelijks om over hun eigen schaduw heen te stappen.” Publieke actoren hebben sterk de neiging om in traditioneel gedrag te schieten. Hierdoor wordt er nog steeds te weinig kennis opgedaan over nieuwe manieren van onderhandelen, nieuwe manieren van aanbesteden en de omgang met private organisaties

als partners. Er moet nog veel worden opgebouwd. Er is bij publieke partijen koudwatervrees omdat er nog maar twee projecten zijn opgeleverd. Publieke partijen hebben nog geen overtuigend bewijs gezien. Dit bewijs kan ook pas over minimaal tien jaar worden geleverd. Er is nog nauwelijks ervaring, gedegen onderzoek en standaardisatie. PPS wordt door publieke partijen gezien als een gedwongen samenwerking of een omgevingsprobleem. De publieke weerstand is aanwezig en zal vermoedelijk nog langer blijven; binnen publieke partijen is het een soort van gemeengoed. De topambtenaren zijn nog niet zo ver dat zij PPS willen uitdragen als geweldige projectvorm. Dit in tegenstelling tot de markt, die in PPS een uitstekende kans ziet voor vergroting van de markt. Tegelijkertijd moet geaccepteerd worden dat wanneer de markt de mogelijkheid krijgt iets aan te leggen en er geen heil in ziet, het project er ook niet komt. “Op het moment dat niemand iets doet, komt er ook niets”.

Maatwerk

Een andere tekortkoming is volgens de bouwwereld dat publieke partijen PPS-projecten als maatwerkprojecten blijven zien. Dit impliceert dat ieder project als uniek wordt benaderd en er keer op keer een kostbare analyse gedaan moet worden voordat een PPS-project bestaansrecht heeft. Uit deze analyse wordt beslist welke contractvormen worden gebruikt en welke afspraken met private partijen gemaakt moeten worden. Deze lange aanloop biedt kansen voor de inmenging van private partijen, de realiteit leert echter dat daar vooralsnog te weinig gebruik van gemaakt wordt. Er is te weinig kennis en publieke partijen slagen er niet in om standaardisatie door te voeren, ook al geven publieke partijen aan daar hard mee bezig te zijn. Het gevolg hiervan is dat de transactiekosten hoog blijven. Private partijen sturen continu aan op standaardisering op een manier zoals zij dat gewend zijn. Private partners zijn in korte tijd in staat om vrijwel alle processen en contracten van PPS-projecten te standaardiseren. Door het eigenwijze en traditionele gedrag van publieke partijen kan het nog lang duren voordat een werkbare standaardisatie plaatsvindt. Dit proces staat nu nog in de kinderschoenen en de eerste aanzetten tot een DBFM-standaardcontract en modelovereenkomst zijn gezet. Indien deze standaardisatie van de grond zou komen en de ontwikkeling van PPS doorzet, is het volgens zowel publieke als private partijen, mogelijk dat PPS veel makkelijker als aanbestedingsvorm gebruikt kan worden. Momenteel zijn de conventionele aanbesteding en innovatief aanbesteden geïntegreerd in de denkwereld van het ambtenarenapparaat. PPS kan pas effectief gebruikt worden zodra deze projectvorm is opgenomen in de standaard bedrijfsvoering.

Politieke discontinuïteit

Binnen PPS bestaat een algemeen beeld dat private partijen weinig vertrouwen hebben in publieke partijen. Een oorzaak hiervan is volgens de bouwwereld en Rijkswaterstaat politieke discontinuïteit. In het politieke stelsel worden door democratische beslissingen (indirect) afspraken gemaakt met private partijen. Dit betekent dat PPS op dit moment de nadruk kan hebben in het politieke beleid, maar dat kan na vier jaar totaal anders zijn. Politieke coalities wisselen in Nederland relatief vaak waardoor er gesproken wordt van een politieke horizon van maximaal vier jaar. Deze coalities kunnen fundamenteel anders denken over de toepassing van PPS en het overhevelen van taken naar de markt. Binnen deze coalities wordt mogelijk heel anders gekeken naar de rol van de staat. Waar ten

tijden van Balkenende I, II en III vooral veel aandacht was voor het terugtrekken van publieke partijen, wordt er mogelijk met een PvdA-coalitie meer centralisatie nagestreefd omdat die partij veel waarde hecht aan het Zweedse model, waarbij publieke partijen veel meer verantwoordelijkheden en controle op de samenleving hebben. Dit betekent dat er na vier jaar een compleet andere koers gevaren wordt waardoor het zelfs mogelijk is om beslissingen terug te draaien. Het vertrouwen van private partijen in de politiek, en dus de publieke partijen, kan in één klap verdwenen zijn. Als een dergelijke gebeurtenis feitelijk wordt bekeken, blijkt een besluit teniet gedaan. Er zit te weinig continuïteit achter de besluitvorming van de politiek. Een geconstateerde afwachtende houding van private partijen is daarom plausibel. Gezien de grootte van de risico's die gepaard gaan met PPS-projecten, is politieke discontinuïteit een doodsteek voor de ontwikkeling van PPS. De risico's zijn te groot om flexibel samen te werken met publieke partijen waarvan het beleid iedere vier jaar kan verschillen. Een lange termijnvisie is niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk. Om te kunnen spreken van een geslaagd PPS-project moeten de spin-offs over een langere tijd worden beschouwd en niet de lengte van een *political cycle* hebben. In deze benadering is het van groot belang dat er een bepaalde mate van flexibiliteit en vertrouwen wordt gecreëerd in de overeenkomst. In tien jaar kan er namelijk veel veranderen op technologisch, beleidsmatig en economisch gebied. Mogelijk kunnen projecten in de toekomst door technologische ontwikkelingen vele malen goedkoper uitgevoerd worden, de vraag is dan in hoeverre private organisaties gekort worden in hun inventiviteit en innovatie.

Beschermen ideeën en innovatie

Voor de ontwikkeling van PPS is innovatie van groot belang. In een ideale situatie zorgt innovatie voor een verlaging van transactiekosten en worden er betere producten/projecten gerealiseerd. Echter, juist hier bevindt zich een groot probleem voor de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur. Als eerste wordt duidelijk dat publieke partijen innovatie en creatieve ideeën niet belonen, maar voor eigen gewin gebruiken. Volker Wessels is een *first mover* in PPS gebleken door Rijkswaterstaat een oplossing aan te dragen voor de aanleg van de A59. Met veel interesse is het ontwerp voor deze snelweg door de publieke sector ontvangen. Na bestudering heeft Rijkswaterstaat, op basis van het advies van Volker Wessels een PPS-aanbesteding in de markt gezet die vervolgens aan de BAM werd gegund. De *first mover* had een strategisch nadeel.

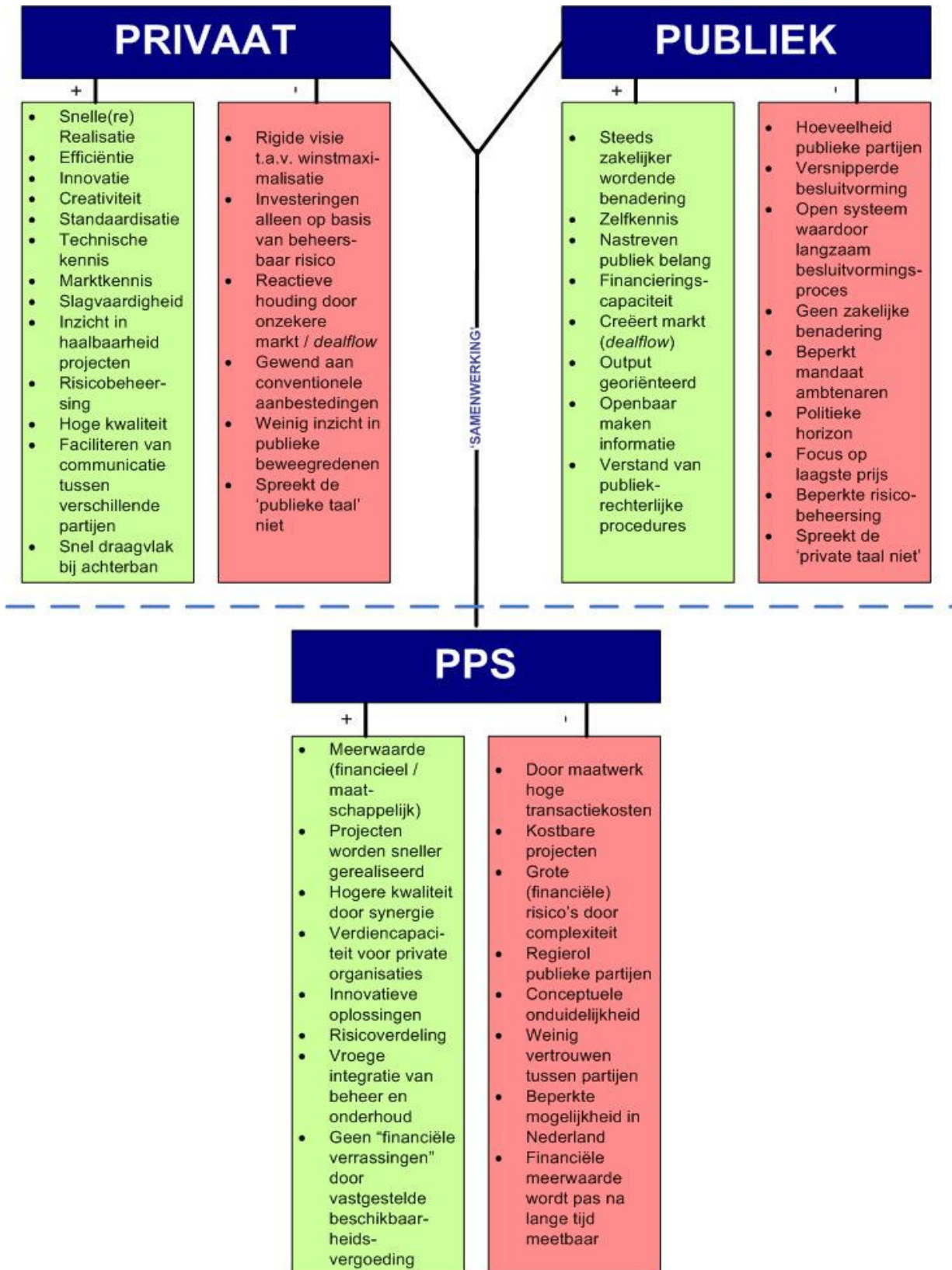
Ook blijkt dat publieke partijen vooral geneigd zijn te gunnen op prijs. Er zijn situaties voorgekomen waarin een private partij met een in eigen beheer ontwikkelde innovatieve oplossing aanklopte bij een publieke partij. Ondanks positieve reacties van publieke partijen werden deze oplossingen niet gehonoreerd met een aanbesteding omdat er een patent op rustte of omdat concurrenten deze oplossing nog niet konden leveren. Dit zou namelijk impliceren dat er geen marktwerking kon plaatsvinden en het product 'te duur' zou zijn voor publieke partijen. Door deze houding stagneert de ontwikkeling van PPS omdat innovatie wordt geremd en nieuwe oplossingen de markt niet halen. Bovendien loont het voor private partijen dus niet om te investeren in innovatie, waardoor projecten mogelijk niet op basis van beste kwaliteit worden uitgevoerd. Dit, terwijl dit een doelstelling van PPS is (Bult-Spiering, 2003; Van Ham & Koppenjan, 2003:7). Doordat

private partijen niet worden uitgedaagd om innovatieve PPS-projecten uit te voeren nemen zij bovendien een afwachtende houding in; de overheid bepaald immers hoe projecten uitgevoerd worden. Het gevolg hiervan is dat private organisaties op conventionele wijze projecten blijven uitvoeren, en op die manier hun organisatie inrichten.

De ontwikkeling van PPS lijkt daardoor in een impasse te verkeren. Private organisaties reageren enkel op aanbestedingen van publieke partijen en offreren met een traditioneel product. Publieke partijen willen vanuit hun traditionele rol de regierol behouden waardoor een pro-actieve benadering van private partijen nauwelijks kans van slagen heeft.

6. Wanneer is PPS effectief?

Als instrument kan PPS effectief ingezet worden om projecten sneller, kwalitatief beter, goedkoper en met meerwaarde te realiseren. Om dat te kunnen moeten de bedreigingen worden geminimaliseerd en de kansen worden benut. Om dat te kunnen bewerkstellingen is met figuur 2 inzichtelijk gemaakt wat de bedreigingen en kansen voor zowel publiek en private partijen en PPS zijn.



Figuur 2: kansen en bedreigingen PPS

Voor de effectiviteit van PPS zijn een aantal bestanddelen noodzakelijk. Deze staan weergegeven in het groene tekstvak onder PPS in figuur 1.2. Allereerst moet met een PPS-project financiële en maatschappelijke meerwaarde worden gecreëerd. Anders is de *incentive* niet aanwezig. Daarnaast moet het door de private inmenging mogelijk zijn om een project sneller te realiseren met een betere kwaliteit. Om het voor private partijen interessant te maken moet er een verdien capaciteit aanwezig zijn en moet innovatie worden gestimuleerd. Publieke partijen moeten derhalve accepteren dat ze in sommige gevallen meer moeten betalen voor innovatie. Overheden zouden wellicht moeten besluiten om private partijen de opdracht te geven innovatieve oplossingen te bedenken, en hen daarvoor te belonen. Vervolgens zou de hele markt gebruik moeten kunnen maken van die technologie. Bovendien zouden private partijen in een eerder stadium betrokken moeten worden (bij de planvorming) dan nu het geval is. Op die manier kan synergie, tijd- en kostenvoordelen beter worden gerealiseerd. Tot slot blijkt voor het voor de politiek van groot belang dat er geen financiële verrassingen ontstaan bij de uitvoering van het project. Een beschikbaarheidsvergoeding neemt deze angst weg doordat van tevoren duidelijk is hoeveel een project over de gehele looptijd gaat kosten.

Daarnaast is het belangrijk om ervaring op te doen met kleine pilot-projecten. Het is verbazingwekkend te noemen dat publieke partijen PPS alleen willen toepassen op zeer kostbare projecten. Ervaring opdoen met projecten tussen de 112,5 en 300 miljoen euro wordt daarom geadviseerd. Doordat Nederland al relatief uitgebouwd is met wegen, lijkt het wenselijk om de aandacht van PPS te verschuiven naar beheer en onderhoud. Bovendien moeten publieke en private partijen ‘elkaars taal’ leren spreken en zich inleven in de beweegredenen van andere partijen. Tot slot moet door zowel aanhangers als critici worden geaccepteerd dat pas op de lange termijn duidelijk is of PPS aan de verschillende verwachtingen voldoet. Daar kunnen op dit moment nog geen houdbare conclusies aan worden verbonden.

7. conclusie en vervolgonderzoeken

De reden waarom private organisaties onvoldoende in staat zijn een positieve invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van PPS ter totstandkoming van projecten in de Nederlandse lijninfrastructuur is voornamelijk de afhankelijkheid van publieke partners. Zolang zij gepatenteerde innovatieve oplossingen niet willen implementeren wordt er geen markt ontwikkeld. Bovendien zijn publieke partijen niet in staat om garanties voor een *dealflow* te geven en zijn onderhevig aan een politieke horizon, waardoor er veel onzekerheden ontstaan bij private partijen. Continuïteit is voor private organisaties van levensbelang omdat de hoge investeringen, die gepaard gaan met PPS-projecten, moeten worden terugverdiend. Dat kan alleen indien publieke partijen er in slagen om een markt te creëren. Binnen de Nederlandse landsgrenzen lijkt dit een vrijwel onmogelijke taak: er is een te kleine markt, te veel spelers en er is te veel politieke onzekerheid. Daarnaast moet ingezet worden op andere projecten. Er wordt voornamelijk aangestuurd op de aanleg van nieuwe wegen. Om PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur een positieve ontwikkeling te laten doormaken, moet niet blindgestaard worden op de aanleg van wegen, bruggen en tunnels. De beste mogelijkheid ligt in het beheer en onderhoud van

een weg. PPS vormt hierin een goed instrument omdat deze vorm de deelnemers dwingt om het object over een langere periode te beschouwen. Hierdoor wordt er al in een vroeg stadium gedacht over onderhoud, beheer en exploitatie op de lange termijn. Tot slot hebben private partijen de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur zelf ook in de hand. Hun doorgaans afwachtende houding kan worden omgebogen tot een pro-actieve houding. Het is dan wel noodzakelijk om eigen innovatieve en creatieve ideeën goed te beschermen. Er valt voor zowel publieke als private partijen nog veel te leren; bijvoorbeeld hoe deelnemende partijen de moeite en het risico van een andere partij kunnen belonen met vertrouwen en bescherming van ideeën.

PPS in Nederland staat daarmee nog in de kinderschoenen. In welke richting zou vervolgonderzoek kunnen gaan?

Gebiedsontwikkeling

Naast PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur, wordt PPS tegenwoordig ook gebruikt om gebiedsontwikkeling te realiseren. Een voorbeeld hiervan is Sijtwende en hoogstwaarschijnlijk wordt de A2 bij Maastricht op dezelfde wijze uitgevoerd. Waar voorheen de grond rond wegen waardeloos was, kan deze door het ‘overtunnelen’ ook gebruikt worden om huizen te bouwen. Hierdoor is er een nieuwe partij geïntroduceerd in het PPS-kader: de burger. Zij moeten wonen en leven bovenop een weg terwijl een gezonde leefomgeving gegarandeerd moet worden. Deze gezonde leefomgeving heeft verregaande gevolgen voor de projectontwikkelaar die het liefst zoveel mogelijk huizen op een stuk grond zet. Er zullen concessies gedaan moeten worden om aan zoveel mogelijk partijen tegemoet te komen. In het kader van B-SM is het interessant om te onderzoeken hoe zo’n proces in zijn werk gaat, hoe organisaties rekening houden met de wensen en eisen van burgers en overheden, en hoe uiteindelijk tot een resultaat gekomen wordt.

NGO’s

Non Gouvernementele Organisaties (NGO’s) vertegenwoordigen burgers in de B-SM driehoek. In dit onderzoek is de rol van NGO’s bij PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur kort aan de orde geweest. Duidelijk werd dat de rol van NGO’s in de PPS-wereld zowel positief als negatief beoordeeld wordt. Met name (voormalige) actiegroepen als Stichting Das en Boom, Milieudefensie en ‘Stop Rijksweg 19/A4) oefenen een vertragende druk uit op de totstandkoming van lijninfrastructurele werken in Nederland. Hun acties blijken in veel gevallen relatief effectief. Het lijkt daarom logisch dat, met name private organisaties, er veel aan gelegen is deze partijen in een zo vroeg mogelijk stadium te verwijderen van de onderhandelingstafel. Tegelijkertijd zijn er belangenverenigingen die een uitbreiding of verbetering van de Nederlandse lijninfrastructuur steunen. Voorbeelden zijn ANWB, VNO-NCW, EVO, MKB Nederland en Bouwend Nederland. Zij proberen door middel van lobbies publieke partijen uit te dagen meer en beter te bouwen.

Vervolgonderzoek moet uitwijzen of de huidige rol van NGO’s in de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur een correcte is. Met name de rol van actiegroepen als vertragende factor wordt door PPS-partners kortzichtig van elkaar

overgenomen terwijl het mogelijk interessant is om deze partijen vroeg te betrekken bij de planvorming. Op die manier komen de combinaties in een later stadium niet of minder voor verrassingen te staan. Bovendien draagt een goede relatie van PPS-partijen met NGO's bij aan maatschappelijk draagvlak voor de onderneming.

Ook de rol van positief aan PPS-gelieerde NGO's is in dit onderzoek kort aangehaald. Mogelijk kunnen zij (internationaal) nog effectiever instrumenten inzetten om de ontwikkeling van PPS in de Nederlandse lijninfrastructuur te stimuleren. Het opnemen van het internationale aspect in het onderzoek is in dit geval wenselijk omdat het Europese wegennet de belangrijke ader vormt voor het goederenvervoer. Het economische aspect en de effectiviteit van hun inspanningen op Europees niveau kunnen daarom niet achterwege blijven.

Conceptuele duidelijkheid

Er is nog steeds sprake van grote conceptuele onduidelijkheid over het fenomeen PPS. Bestaande definities dekken de lading van PPS in de lijninfrastructuur niet goed en zorgen zelfs voor conceptuele conflicten. Het creëren van conceptuele duidelijkheid is daarom een opzichzelfstaand doel. Verdergaand theoretisch onderzoek zou kunnen uitwijzen welke definitie standhoudt en in hoeverre specifieke definities gehanteerd kunnen worden voor bepaalde PPS-gebieden. Een PPS in de gebiedsontwikkeling of scholenbouw is namelijk van een ander soort als PPS in de lijninfrastructuur. Een conceptueel onderzoek naar PPS toont mogelijk aan dat de huidige benaming voor het fenomeen niet correct is en dat er een andere definitie moet worden opgesteld, die wel kan blijven standhouden. Het opstellen van een definitie per werkgebied moet overwogen worden. PPS in (overheids)huisvesting en PPS in de stedelijke gebiedsontwikkeling kent immers andere eigenschappen dan PPS in de lijninfrastructuur.

Gebruikte literatuur

- Berndsen, R. & Pelle, E. (2001) *Gronings openbaar vervoer, een markttoets*, PPS, jaargang 1, nummer 1, pp. 6-8
- Börzel, T., Risse, T. (2002) *Public Private Partnerships: Effective and Legitimate tools of international governance*, paper voor conferentie “*The Reconstruction of Political Authority in the 21st century*”, University of Toronto, Canada.
- Brabant.nl (2006) informatie verkregen via de website <http://www.brabant.nl> op 30 augustus 2006
- Bult-Spiering, W.D. (2003a), *Publiek private samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers*, Eburon, pp 6-8
- Bult-Spiering, M. (2003b) *Publiek Private Samenwerking, De Interactie Centraal*, Proefschrift Universiteit Twente, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht
- Bult-Spiering, M. (2003c) *Inhoud geven aan nieuwe zakelijkheid*, PPS februari 2003, p.21
- Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005) *Handboek Publiek Private Samenwerking*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht
- Coulson, A. (2005), *A plague on all your partnerships: theory and practice in regeneration*, *The international Journal of Public Management*; 2005; vol 18;2 p.p 151- 163
- De Graaff, B. (2001) *N31: een leertraject voor Rijkswaterstaat*, PPS, jaargang 1, nummer 1, pp. 25-28
- Hoek, F. & Van Keulen, K. (2003) *Naar een transparant begrotingsproces voor PPS-infrastructuur*. PPS, februari 2003, nr. 1 pp. 16-20
- Kieviets, M. (2001) *Vakontwikkeling; management*, PPS nr. 2, december 2001, pp. 26-27
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003). *Institutional and strategic barriers to public private partnerships: An analysis of Dutch Cases*. *Public Money & Management*, July, 2003. Pp. 137-146
- Keuzenkamp, H.A. (1998) *De Moraal*, ESB, 83^e jaargang, nr. 4170, pagina D40, 8 oktober 1998
- Kenniscentrum PPS (2000), *A Textbook case for the use of PPP*, Nederland
- Kenniscentrum PPS (2000), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Eindrapportage, Nederland
- Koster, J.H.W. (2005) *Publiek private samenwerking bij aanleg van infrastructurele werken; Het DBFM contract: the heart of the matter*. *Maandblad vermogensrecht*, juli/augustus 2005, nr. 7/8 pp. 126-130
- Linder, S.H., & Rosenau, P.V. (2000) 'Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership', in P. V. Rosenau (ed) *Public-Private Policy Partnerships*, pp 1-18. Cambridge MA: MIT Press.
- Rosenau, P.V. (1999) *The Strengths and weaknesses of Public-Private Policy Partnerships*, *American Behavioral Scientist*, Vol. 43 No. 1, pp. 10-34
- Scharle, P. (2002), *Public Private Partnerships (PPP) as a social Game*, *Innovation*, Vol. 15. no.3, Carfax Publishing pp. 227-252
- Swindell, M. (2006) *European PPP report 2005*, DLA Piper Rudnick Gray Cary
- Te Hoonte, G (2002) *Schuiven tussen noodzaak en perspectief* PPS, juli 2002, nr 3. pp 23-24

- Van Ham, H & Koppenjan, J. (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief?* Lemma, Utrecht
- Van Ham, H. & Koppenjan, J. (2003) *Partnerships passing in the night?* PPS april 2003, pp. 6-11
- Van Tulder, R. & Van der Zwart, A. (2003) *Reputaties op het spel*, Utrecht: Het Spectrum
- Van Tulder with Van Der Zwart (2006) *International Business-Society Management: linking corporate responsibility and globalization*, London: Routledge