



Meer waarde door samen werken

Auteur(s):

Oosterwijk, J.W.

*Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën; met dank aan Frank Lemmink.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4170, pagina D2, 8 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

publiek, private, samenwerking

Internationale ervaringen tonen aan dat een snellere en efficiëntere uitvoering van infrastructuurprojecten mogelijk is door publiek-private samenwerking (pps). Ook in Nederland tonen publiek en privaat grote interesse in en bereidheid tot pps. Met deze woorden opent het rapport Meer Waarde door Samen Werken dat de Minister van Financiën op 26 mei jl. heeft aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport concludeert dat er ook in Nederland goede kansen bestaan voor het realiseren van meerwaarde en het boeken van efficiëntiewinst door pps bij het realiseren van investeringen in infrastructuur. De regering is vast van plan de kansen die pps biedt te benutten. Dit vereist echter nogal wat van de overheid: een fundamenteel andere manier van werken en het opbouwen van voldoende expertise om als deskundig partner te kunnen opereren in pps-verbanden.

Misvattingen over pps

Er bestaan nogal wat misvattingen over pps. In de eerste plaats komt het streven naar pps in Nederland niet voort uit de behoefte aan private financiering. Niemand leent immers goedkoper dan de overheid. Het doel van pps in Nederland is het realiseren van efficiëntiewinst en het creëren van meerwaarde door iedere partij dat te laten doen waar deze het best in is. Dit zal in veel gevallen leiden tot constructies waarbij ook private financiering wordt ingebracht, maar steeds onder de randvoorwaarde dat door die samenwerkingsconstructie een betere kosten-batenverhouding wordt gerealiseerd dan zonder pps. Hierdoor kunnen we dezelfde doelen bereiken met minder geld, of meer doelen met hetzelfde geld.

In de tweede plaats tast pps niet het primaat van de politiek aan. De overheid is en blijft verantwoordelijk voor vraagstukken van ruimtelijke ordening en inpassing van nieuwe of aangepaste infrastructuur. Wel zal de overheid zichzelf moeten dwingen meer te denken in termen van het gewenste resultaat, de gewenste output. Binnen de geformuleerde randvoorwaarden moet de overheid meer ruimte bieden aan de inbreng van creativiteit en kostenefficiënte oplossingen door het bedrijfsleven. Door tijdig en helder doelstellingen en gewenst eindresultaat te formuleren zal het niet meer nodig zijn dat de overheid stuurt op alle kleine details in een project. Dit zal leiden tot een efficiëntere uitkomst.

In de derde plaats is pps iets anders dan het per se gezamenlijk deelnemen in een project. Er kan voor een veelheid van pps-constructies gekozen worden, variërend van de inkoop van diensten tot het gezamenlijk risicodragend participeren in het realiseren van een project. Een veel voorkomende vorm in het buitenland is bijvoorbeeld dat de overheid voor een bepaalde periode een concessie verleent aan een privaat consortium voor de uitvoering van een publieke dienst, bijvoorbeeld het aanleggen en onderhouden van een tunnel of een snelweg. De vraag of de private partij zijn inkomsten krijgt uit tolheffing of uit een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van de overheid staat hier los van. Kern van de zaak is dat beide partijen datgene doen waar ze het best in zijn en dat zij de daarbijbehorende risico's voor hun rekening nemen.

Kansen creëren en benutten

Dan de vraag hoe de overheid de kansen die pps biedt - het realiseren van efficiëntiewinst en het creëren van meerwaarde - wil benutten. Het is al gezegd, dit vereist een fundamenteel andere manier van werken van de overheid. De overheid zal drie basisprincipes permanent moeten toepassen bij het ontwikkelen van infrastructurele projecten. Het eerste principe houdt in dat bij de formulering van projecten meer ruimte moet worden gelaten aan de inbreng van private partijen; de overheid moet niet zelf op alle details willen bepalen hoe een beleidsdoelstelling wordt bereikt. De overheid moet sturen op de gewenste output zelf en niet *hoe* die output gerealiseerd moet worden. Het tweede principe is dat de scope van projecten breed gehouden moet worden zodat waardetoevoeging - denk aan de stijging van grondprijzen rond nieuwe HSL-stations - binnen het project wordt gehouden. Het derde principe is dat de te kiezen samenwerkingsvorm een weerslag moet zijn van de specifieke projectkenmerken en de onderliggende risicoverhoudingen.

Zowel publieke als private partijen hebben tijdens de voorbereiding van het rapport *Meer Waarde door Samen Werken* erkend dat vanuit deze drie basisprincipes waardevermeerdering mogelijk is. De kansen voor succesvolle pps-overeenkomsten zijn er dus. Om de bal echt in het doel te krijgen zal de overheid zichzelf echter moeten ontwikkelen tot een deskundige samenwerkingspartner. Ook om het maximale uit iedere te besteden belastingcent te halen. Opnieuw kunnen we drie elementen onderscheiden die de overheid nodig heeft om werkelijk succesvolle pps tot stand te brengen: proces, instrumenten en organisatie.

Een belangrijk aspect van pps is het vormgeven van het proces. Hoe breng ik de vereiste partijen bij elkaar en hoe houd ik ze bij elkaar? De overheid zal de kennis in huis moeten hebben om als een capabel procesmanager te kunnen opereren in pps-processen die van nature

zeer complex zijn. Vereist is een op het onderhavige project toegesneden procesarchitectuur, waarbij per project een evenwicht moet worden gevonden tussen de mate van overheidssturing en inhoudelijke betrokkenheid van de private sector in de vroege fasen van projectontwikkeling. De kunst daarbij is de juiste prikkels in te bouwen, zodat private partijen ook werkelijk bereid zijn ideeën en creativiteit in te brengen in de vroege fasen van projectontwikkeling. Hoe dit voorbereidingsproces ook is vormgegeven, het zal in ieder geval moeten uitmonden in een competitieve aanbestedingsprocedure. Dit is noodzaak, om concrete biedingen te kunnen wegen tegen elkaar, maar ook om ze te wegen tegen traditionele uitvoering van een project.

Vervolgens moet de overheid kunnen beschikken over een goede financiële gereedschapskist. Financiële instrumenten om een proces te kunnen structureren en om risico's te reduceren en prijsmechanismen vorm te geven. Maar ook ex ante evaluatie-instrumenten om te kunnen beoordelen of in een concreet geval pps werkelijk meerwaarde heeft boven traditionele uitvoering.

Tot slot moet de overheid zich anders organiseren. Bij pps zullen vele activiteiten de inbreng van steeds dezelfde specifieke expertise vereisen. De belangrijkste zijn: ontwerpen van de procesarchitectuur; toepassing van de financiële instrumenten; project-, risico- en contractmanagement; maar bijvoorbeeld ook het aantrekken van goede adviseurs. De hiervoor vereiste kennis, expertise en ervaring moet gebundeld worden in een kenniscentrum met de realisatie van goede pps-arrangementen als dagtaak.

Pps in de praktijk

Nu de aanbevelingen van het rapport zijn onderschreven in het regeerakkoord, moeten zij in de praktijk worden gebracht. Daar werken we inmiddels hard aan. Bij het Ministerie van Financiën worden de voorbereidingen getroffen voor de formele oprichting van een kenniscentrum pps in het voorjaar van 1999. Leidend hierbij zijn de wensen van onze 'klanten'. Nadere gesprekken met onze partners binnen en buiten de rijksoverheid hebben uitgewezen dat behoefte bestaat aan een kenniscentrum pps die binnen de overheid zendingswerk voor pps verricht, die als smeermiddel en katalysator functioneert in pps-processen en die de kwaliteit van pps-arrangementen bevordert door te participeren in pps-processen en uiteindelijk een pps-keurmerk af te geven.

Tegelijkertijd werkt Financiën samen met de vakdepartementen aan de selectie van enkele concrete pps-projecten. Hierbij kunnen we gelukkig leren van de fouten die in het buitenland zijn gemaakt. Zo is gebleken dat het onverstandig is te snel teveel projecten te willen oppakken. Dit leidt tot overhaaste keuzen en inefficiënte uitkomsten. Een valse start zal uiteindelijk veel kostbaarder zijn door een gebrek aan respons en enthousiasme in zowel de publieke als private sector. Het is daarom beter te komen tot een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk in Nederland. We moeten een stevige basis voor pps creëren door een track-record van successen op te bouwen. Daarom willen we de komende jaren een beperkt aantal transacties doen die het mogelijk maken om geleidelijk en zorgvuldig in zowel de publieke als de private sector de capaciteit en expertise op te bouwen om pps-transacties te doen. De focus zal de eerste jaren dus liggen op zogenaamd 'laaghangend fruit': zes à tien projecten die zowel in tijd als omvang behapbaar zijn (zie kader). Parallel daaraan kunnen we profiteren van de pps-ervaring die nu wordt opgedaan bij megaprojecten als de HSL-Zuid en de Betuweroute. Nadat een succesvol track-record is opgebouwd, gaan we over tot een brede introductie van pps in Nederland.

Resumerend: er liggen goede kansen voor pps in Nederland. Paars-II is vast van plan deze kansen te benutten. Wel is lering getrokken uit ervaringen in het buitenland. Vandaar dat het kabinet kiest voor een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk, zodat keuzen voor pps gebaseerd zijn op harde economische argumenten en niet op ideologie of geldnood. Pps moet evident leiden tot meerwaarde en een betere kosten-batenverhouding. Wanneer de rijksoverheid hierin slaagt kan het bestaande momentum verder vergroot worden.

Een nieuw begrip: laaghangend fruit

De overheid gaat aan de slag met 'laaghangend fruit': een beperkt aantal projecten van middelgrote omvang en complexiteit, die binnen enkele jaren tot een transactie kunnen komen. Waarom laaghangend fruit? Pps zal alleen tot bloei kunnen komen in Nederland als publiek en privaat vertrouwen hebben opgebouwd. Het bedrijfsleven moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid niet alleen in woorden maar ook in daden ruimte wil geven voor private inbreng in de vroege stadia van projectontwikkeling, en dat de overheid zich aan gemaakte afspraken houdt. De overheid moet vertrouwen krijgen dat pps echt leidt tot een betere prijs/kwaliteitverhouding, zonder dat dit ten koste gaat van de beleidsdoelstellingen. In de komende periode moet pps dus niet tegen grote problemen aanlopen, maar moeten successen gecreëerd worden. Dat vereist een zorgvuldige selectie van projecten.

Deze keuze voor een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk via laaghangend fruit staat los van lopende pps-trajecten als de HSL-Zuid en de Betuweroute. Er is voor gekozen deze projecten verder te ontwikkelen met een maximale private betrokkenheid. Het streven naar meerwaarde is immers niet nieuw. Dit bevestigt dat belangrijke efficiëntiewinst te behalen valt door private betrokkenheid. Maar met het laaghangend fruit wordt een breder doel nagestreefd: het op afzienbare termijn creëren van successen zodat een stevig fundament wordt gelegd voor verbreding van de pps-praktijk. De tijdshorizon van HSL-Zuid en Betuweroute past hier niet in. Wel zullen publiek en privaat kunnen profiteren van de kennis en ervaring die nu al wordt opgedaan bij Betuweroute en HSL-Zuid.

Uit alle geledingen van de maatschappij worden interessante projecten aangedragen. Op basis hiervan is een aantal projecten geïnventariseerd die op relatief korte termijn kansen bieden. Zowel publieke als private partners zien bij de geselecteerde projecten aanknopingspunten voor pps. Achter dit oordeel schuilt nog geen uitgebreide en diepgaande analyse van de projecten. Het is een globaal oordeel op basis van de belangrijkste projectkenmerken. Op dit moment werken ministeries met private partijen aan een verdere uitwerking van de genoemde projecten, zowel procesmatig als inhoudelijk. Zo komen we geleidelijk tot een keuze voor projecten die echt geschikt zijn om een gecontroleerde verbreding van de pps-praktijk mee vorm te geven. De lijst van potentieel laaghangend fruit is een dynamisch geheel. In het vervolg zullen projecten kunnen afvallen als gevolg van nadere inzichten. Ook zullen nieuwe interessante projecten aan de lijst worden toegevoegd.

Enkele voorbeelden van het soort projecten dat op de laaghangend fruit lijst figureert. Op het terrein van de

transportinfrastructuur zijn enkele light-railprojecten en snelwegen aangemeld, maar ook havenprojecten en OV-projecten waarbij innovatieve technologieën worden toegepast. Op het vlak van de stedelijke ontwikkelingen wordt nagedacht over projecten die de aanleg van infrastructuur combineren met kantoren-, winkelcentra- en woningontwikkeling, maar ook enkele transferia en herstructureringsprojecten voor bedrijventerreinen. M.b.t. de kennisinfrastructuur zijn onder andere samenwerkingsverbanden van overheid en bedrijfsleven, die beogen nieuwe know-how te ontwikkelen en snel toe te passen, onderwerp van studie. Met betrekking tot de groene infrastructuur worden projecten ontwikkeld die de ontwikkeling en instandhouding van groen en natuurlijke omgeving koppelen aan economische activiteiten als woningbouw, delfstofwinning en recreatie.

(Bron: Ministerie van Financiën)

ESB-dossier: Publiek private samenwerking

Inleiding

J.W. Oosterwijk, Meer waarde door samenwerken

E.J. Bartelsman, M. Canoy, C. van Ewijk en B.A. Vollaard, [Economie van publiek private samenwerking](#)

L. Meijdam, [Kiezen uit twee kwaden](#)

Verenigd Koninkrijk

M. Spackman en Th. Van Dijk, [Ervaringen met publiek private samenwerking in het Verenigd Koninkrijk](#)

A.M.J. Kreukels en J.R. Hakfoort, [Het leerproces bij pps](#)

Japan

A. Bongenaar, ['Window dressing' in Japan](#)

J.H.J. Zegering en N.E.M. de Jager, [Japan kan beter leren van Nederland](#)

Samenwerken

G.R. Teisman, [Procesmanagement: de basis voor partnerschap](#)

W. Lemstra, [Een proces met uitzicht](#)

Afwegen

W. Korving en J.G. in 't Veld, [Selectie van pps-projecten](#)

P. Treumann, [Een simpele vergelijking?](#)

Aanbesteden

B.A. Vollaard en W. Witteveen, [Private kennis voor publieke behoeften](#)

J.R. Hakfoort, [Overheid en markt](#)

J.H.M. van Bussel, H. van Engelenburg en G.J. van 't Land, [De Rietvelden, een vernieuwd bedrijventerrein met pps](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [De moraal](#)
