



Selectie van pps-projecten

Auteur(s):

Korving, W.

Veld, J.G. in 't

Wout Korving is werkzaam bij het Nederlands Economisch Instituut. Jeroen in 't Veld was tot 1 september werkzaam bij het Ministerie van Financiën. Sindsdien is hij werkzaam bij GHK (Hong Kong) Ltd.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4170, pagina D27, 8 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

publiek, private, samenw erking

In dit artikel wordt een methode gepresenteerd waarmee de kosten en baten van een pps kunnen worden vergeleken met het publieke alternatief. De discontovoet speelt hierbij een belangrijke rol.

Hoewel pps zich de laatste tijd in een toenemende populariteit mag verheugen is het concept in Nederland nog relatief onderontwikkeld. Vooral bij de toepassing in grootschalige infrastructuurprojecten bestaat nog weinig ervaring. Dit staat in schril contrast met ons omringende landen. In Frankrijk, het VK en Spanje bijvoorbeeld gebruikt men al decennia lang pps-constructies bij de ontwikkeling van infrastructuur.

Sinds kort is de Nederlandse politiek zich bewust van deze achterstand. Enerzijds blijkt de introductie van pps in omringende landen een flexibele aanvullende bron van financiering te zijn. Anderzijds haalt de overheid met implementatie door het bedrijfsleven een kennisvoorsprong in huis. Met name door het opstarten van het project pps van het Ministerie van Financiën is de ontwikkeling naar meer publiek private samenwerking in Nederland in een stroomversnelling geraakt. Het groeiend aantal pps-initiatieven onderstreept het enthousiasme van zowel overheid als bedrijfsleven.

Evaluatie van pps is noodzakelijk

Een bekend voorbeeld van een pps in Nederland is de Wijkertunnel. De Wijkertunnel is gebouwd en wordt geëxploiteerd door een privaat consortium. De overheid betaalt het consortium een vergoeding voor ieder voertuig dat van de tunnel gebruik maakt (ook wel schaduwtol genoemd). Critici hebben de Wijkertunnel lang als argument gebruikt om verdere ontwikkeling van pps in Nederland tegen te houden. De reden was dat de overheid een relatief ongunstig contract is aangegaan. Het was echter niet het pps-instrument dat daarvan de oorzaak was, maar veel eerder de wijze waarop de overheid haar rol in de pps vervulde ¹.

De onbekendheid met het fenomeen pps en ook de manier waarop de overheid boekhoudt hebben ertoe geleid dat de ex ante evaluatie van pps-en tot uiteenlopende uitkomsten leidde. Het mag dan geen verwondering wekken dat na het afsluiten van het contract voor de Wijkertunnel, maar nog voordat de tunnel was aangelegd, bekend werd dat deze pps tot meerkosten zou leiden in plaats van meerwaarde. De Algemene Rekenkamer vond meerkosten van 34 tot 41%, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat berekende dat sprake zou zijn van meerkosten van 8,5% en de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven berekende de meerkosten vooraf op 13,5% ².

De discussie over de Wijkertunnel leidde tot veel verwarring. Onduidelijk was hoe deze pps direct vergeleken kon worden met het publieke alternatief. Een heldere methodologie voor de vergelijking was niet voorhanden.

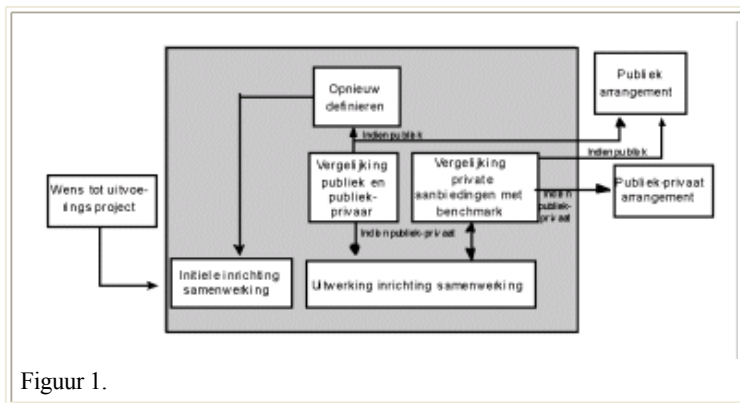
In het Verenigd Koninkrijk is een methodologie van vergelijken inmiddels verder ontwikkeld. Voor de beoordeling van pps-constructies hanteert men de zogenaamde Public Sector Comparator (PSC). Met behulp van deze PSC wordt - nog voordat de offertes van private partijen zijn aangevraagd - een vergelijkingsmaatstaf ontwikkeld. Deze maatstaf is een schatting van wat de kosten zouden zijn, indien voor publieke uitvoering van het project zou worden gekozen. Vervolgens worden private offertes aangevraagd en vergeleken met deze benchmark. Alleen als de private offertes aantrekkelijker zijn dan de benchmark, wordt het project als pps uitgevoerd.

De evaluatietechniek

Recentelijk is een dergelijke evaluatiemethode ontwikkeld door het Ministerie van Financiën en het Nederlands Economisch Instituut. De overheid krijgt hiermee de beschikking over een tweetal evaluatie-instrumenten. Enerzijds wordt de potentiële aantrekkelijkheid van publiek private samenwerking vastgesteld voordat het pps-traject wordt ingezet. Dit instrument noemen we de Public Private Comparator (PPC). Anderzijds wordt een vergelijkingsmaatstaf ontwikkeld tijdens het pps-traject om private offertes te kunnen beoordelen. Deze laatste evaluatie noemen we - vergelijkbaar met de Engelse situatie - de Public Sector Comparator (PSC). We lichten het gebruik van beide instrumenten nader toe. Eerst illustreren we het moment van toepassen. Vervolgens gaan we in op de inhoud van de vergelijkingsinstrumenten.

Het moment: twee vergelijkingsmotieven

Het toepassen van PPC en PSC vindt op verschillende momenten plaats. In [figuur 1](#) is de relatie tussen de twee evaluatiemomenten weergegeven. Traditioneel worden infrastructuurprojecten geïnitieerd door de rijksoverheid. De vergelijking tussen de pps en het publieke alternatief (de PPC) dient om de potentiële aantrekkelijkheid van een pps-arrangement vast te stellen. Een eerste grove schets van de private participatie (i.e. initiële inrichting samenwerking) vormt de basis voor de PPC. Indien de vergelijking in het voordeel van een pps uitvalt, heeft de overheid alle reden om de samenwerking verder uit te werken.



Figuur 1.

De tweede evaluatie vindt plaats zodra de private aanbiedingen zijn uitgebracht. De benchmark (of PSC) beoordeelt deze aanbiedingen. De PSC speelt hierbij de rol van de raming bij een traditionele aanbesteding. Alleen als de private aanbieder gunstiger uitvalt dan de benchmark, wordt de private partij voor uitvoering gecontracteerd.

De inhoud: geen appels met peren vergelijken

Zoals figuur 1 suggereert, is de kern van zowel PPC als PSC 'vergelijken'. Beide instrumenten vergelijken traditionele uitvoering door de overheid met het alternatief: pps. In het verleden is gebleken dat de discussie over toepassing van pps veelal is gebaseerd op misverstanden. Traditioneel zijn overheidsuitgaven immers slecht vergelijkbaar met private projectkosten. Daarom is het essentieel om de pps en het publieke arrangement vergelijkbaar te maken.

Uitvoering van PPC of PSC impliceert dus een integrale afweging tussen beide alternatieven. Een integrale afweging betekent dat de volgende traditionele verschillen tussen publieke en pps uitvoering inzichtelijk worden gemaakt:

- » de verborgen kosten bij de overheid;
- » de te verwachten verschillen in efficiëntie;
- » de verschillen in transactiekosten;
- » eventuele verschillen in kapitaalkosten;

Bij *verborgen kosten* kunnen we denken aan de kosten van ondersteunende beleidsambtenaren, de onderhoudskosten gedurende de economische levensduur van het project, de kosten van voorbereiding en andere overhead die de overheid nu ³ niet gewend is mee te nemen in de berekeningen van projectkosten. De verborgen kosten hebben eveneens betrekking op de verschillen in kostenramingen vooraf en gerealiseerde budgetten bij door de overheid uitgevoerde infrastructuurprojecten. De in het VK gebruikte PSC rekent bijvoorbeeld met een - op historische data gebaseerde - verwachte kostenoverschrijding bij publieke uitvoering van circa 15%.

De te verwachten *efficiëntieverschillen* doen zich zowel bij de kosten als de opbrengsten van het project voor. Het winststreven van een private partij brengt hier met zich mee dat neerwaartse druk op kosten en opwaartse druk op opbrengsten een dominante factor is in het management van projecten. Deze verschillen zijn echter dynamisch van aard en zijn daarom moeilijk te schatten. Historische data zouden helpen, maar zullen pas voor handen zijn na voldoende afgeronde pps-projecten. Efficiëntiewinsten worden zichtbaar door bijvoorbeeld een verkorte bouwtijd of een hogere waarde van de opgeleverde objecten.

De introductie van pps arrangementen leidt tot additionele *transactiekosten*. Bij aanbesteding wordt zowel door als overheid als door aanbestedende partijen extra kosten gemaakt. De omvang van deze - voornamelijk juridische - kosten blijkt sterk te dalen bij herhaaldelijke toepassing van het pps-concept. In het VK bijvoorbeeld, is inmiddels een hoge mate van standaardisatie bereikt, wat tot substantiële besparingen kan leiden.

De *kapitaalkosten*, tenslotte, worden vertaald in de discontovoet. De toepassing van de discontovoet bespreken we hierna wat uitvoeriger.

De discontovoet

De hoogte van de discontovoet voor overheidsinvesteringen is onduidelijk. Zowel overheid als bedrijfsleven hanteren een eigen discontovoet. De toepassing is sterk verschillend. De overheid past de discontovoet met name toe in de maatschappelijk-economische kosten-baten analyse (KBA). Deze analyse beoogt vast te stellen of een project voldoende aantrekkelijk is vanuit een maatschappelijk economisch perspectief.

De meeste economen zullen onderschrijven dat de discontovoet voor de maatschappelijk-economische KBA een weergave moet zijn van

de 'opportunity cost of capital'. Uitwerking van dit begrip blijkt in de praktijk een bron voor veel discussie. In Nederland hebben zich de afgelopen 15 jaar twee - door het Ministerie van Financiën ingestelde - studiegroepen gebogen over deze vraag. Zo heeft de Studiegroep Discontering⁴ in 1985 een discontovoet van 5 procent vastgesteld. In 1995 nam de Studiegroep Herziening Discontering [\[5\]>d83227_n5](#) het standpunt uit 1985 in heroverweging. Deze laatste Studiegroep propageerde de reële kapitaalmarktrente van 4 procent.

In het bedrijfsleven wordt eveneens gebruik gemaakt van de discontovoet om de aantrekkelijkheid van projecten te evalueren. Deze evaluaties worden veelal financiële kosten-baten analyses (KBA) genoemd. Ook bedrijven hanteren het uitgangspunt dat de discontovoet gelijk is aan de 'opportunity cost of capital'. De bepaling van deze opportunity cost is relatief eenvoudig. Aangezien een transparante en mondiale markt bestaat voor kapitaal, ligt het voor de hand de prijzen op deze kapitaalmarkt (lees: rendementen) als discontovoet te hanteren.

De financieringsliteratuur [\[6\]>d83227_n6](#) stelt dat risico de belangrijkste bepalende factor achter de discontovoet is. Een investeerder eist een risicopremie afhankelijk van de specifieke projectkarakteristieken. Naarmate het risico groter is, wordt de premie (en dus de discontovoet) hoger.

De discontovoet van 4% is onbruikbaar voor vergelijking tussen overheid en bedrijfsleven

De discontovoet wordt door overheid en bedrijfsleven wezenlijk verschillend ingezet. De overheid stelt de maatschappelijke aantrekkelijkheid van projecten vast met behulp van een maatschappelijk-economische KBA. Een dergelijke analyse vergelijkt de investeringen in bijvoorbeeld een tunnel met de voorziene maatschappelijke opbrengsten (denk aan reistijdwinsten of verlaagde autokosten). Zoals we hebben beschreven hanteert de overheid voor deze KBA een - risico-onafhankelijke - vier procent discontovoet. Deze discontovoet is vrij van inflatie (een zogenaamde reële discontovoet).

Het bedrijfsleven voert een financiële KBA uit om renderende projecten te kunnen selecteren. In deze analyse vergelijkt men een financiële uitstroom met een financiële instroom. De discontovoet in het bedrijfsleven ligt substantieel hoger (afhankelijk van het specifieke projectrisico tussen 8 en 15 procent). Deze discontovoet houdt rekening met inflatie en het risico van het project.

Wij concluderen dan ook dat disconteren door overheid en bedrijfsleven traditioneel onvergelijkbaar is. De doelstelling van de maatschappelijk-economische KBA is wezenlijk anders dan de financiële KBA. Dit heeft tot gevolg dat de basis voor vaststelling van de discontovoet sterk afwijkt. In de meeste gevallen bijt het verschil tussen beide methodes niet. De overheid concentreert zich op het vaststellen van de maatschappelijke aantrekkelijkheid van een project. Het bedrijfsleven stelt vast of voldoende rendement kan worden behaald. Een vergelijking tussen beide discontovoeten is traditioneel niet aan de orde.

In het geval van de evaluatie van pps-constructies versus publieke uitvoering is het verschil tussen private en publieke discontovoet echter verstorend. Een zinvolle vergelijking tussen private en publieke uitvoering vereist een goede vergelijkbaarheid van de te hanteren discontovoeten. Immers, bij de vergelijking worden publieke en private partij als concurrenten van elkaar. Om 'verdringing' van privaat kapitaal te voorkomen, dienen privaat en publiek kapitaal over dezelfde kam te worden geschoren.

Toepassing van een vier procent discontovoet bij vergelijking tussen private en publieke uitvoering zou verstrekkende gevolgen hebben. Doordat de kapitaalkosten - weergegeven door de discontovoet - substantieel lager zijn voor de overheid, zou men tot vreemde conclusies kunnen komen. Zo zou een vergelijking van private en publieke fabricage van Fokker-vliegtuigen zeer waarschijnlijk uitwijzen dat de overheid de aangewezen partij is. Met andere woorden, de vier procent discontovoet is onbruikbaar voor een directe vergelijking tussen overheid en bedrijfsleven.

Voor een goede vergelijking is de discontovoet op de kapitaalmarkt maatgevend

Kenmerkend voor pps arrangementen is de mogelijkheid om de uitvoering van het project - van ontwerp tot onderhoud - deels door de private sector te laten plaats vinden. Dergelijke projecten worden gekenmerkt door initiële investeringen, gevolgd door een instroom van middelen. De risico's ten aanzien van de omvang van de uitstroom en de timing van de instroom zijn meestal vergelijkbaar voor private en publieke partij. Denk hierbij aan de ontwikkeling van een kantorenpark door een gemeente of middels een pps-arrangement. De onzekerheid over de totale kosten van aanleg en over het moment van verkoop van de beschikbare kantorenpanden is vrijwel identiek voor gemeente en private partij. Ook een gemeente wordt geconfronteerd met een moeilijk te beïnvloeden marktvraag.

Derhalve zijn wij van mening dat de te hanteren discontovoet vergelijkbaar gemaakt moet worden. In theorie staan twee mogelijkheden open om de discontovoet vergelijkbaar te maken: aanpassen van de publieke discontovoet of aanpassen van de private discontovoet. Wij kiezen voor het eerste alternatief. Immers, de doelstelling van de PSC (inschatten van de private aanbidding) noodzaakt het gebruik van de private discontovoet. Toepassing van een vier procent discontovoet kan tot een grove overschatting van de financiële aantrekkelijkheid van een project leiden.

In praktijk zou de overheid twee verschillende discontovoeten moeten hanteren. Het vergelijken van publieke en pps uitvoering - zoals hier het geval is - doet geen uitspraak over de maatschappelijke wenselijkheid van een project. Met andere woorden, de evaluatie-instrumenten dienen een ander doel dan de traditionele maatschappelijk-economische kosten baten analyse. Derhalve is het goed mogelijk dat de overheid een afwijkende discontovoet toepast voor PPC en PSC. Bij vergelijking tussen een publiek en een pps arrangement zal men een identieke - kapitaalmarkt conforme - discontovoet toepassen. In de praktijk ligt deze tussen de 8 en 15 procent, afhankelijk van het specifieke projectrisico.

Samenvatting

De ervaringen met pps in Nederland zijn tot op heden gemengd. De Wijkertunnel wordt niet als een onverdeeld succes gezien. Verdere ontwikkeling van het pps-concept vereist een nauwkeurige selectie van beloftevolle projecten. Immers, projecten zijn niet in gelijke mate geschikt voor private participatie.

De overheid moet voldoende grip hebben op de verdere ontwikkeling. Daarom is een standaardevaluatie van pps arrangementen gewenst. Deze evaluatie betreft enerzijds een inschatting van de potentiële aantrekkelijkheid van een pps en anderzijds een vergelijkingsmaatstaf voor private offertes.

In dit artikel is een methodologie voor een dergelijke evaluatie gepresenteerd. Belangrijkste kenmerk van deze methodologie is de inventarisatie van alle verschillen tussen private en publieke uitvoering. De discontovoet speelt daarbij een cruciale rol. Wij zijn van mening dat de overheid bij beoordeling van pps-trajecten een discontovoet dient te hanteren die gebaseerd is op de ervaringen in het bedrijfsleven. Dat betekent dat in dit geval zowel de overheid als het bedrijfsleven een projectspecifieke discontovoet hanteren.

Zie ook:

P. Treumann, [Een simpele vergelijking?](#), *ESB-dossier*, 8 oktober 1998, blz. D30.

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](#)

¹ In de laatste fase voor het sluiten van het contract had het Rijk zich al bestuurlijk gebonden aan het realiseren van de Wijkertunnel, zonder dat alternatieve publieke financiering voor handen was. Daarnaast ontbrak competitie in de biedingsprocedure bijna volledig. Tenslotte wist het ministerie van VenW zich al op voorhand door de Tweede Kamer gedwongen om bij het afsluiten van het contract uit

te gaan van passageprognoses die achterhaald waren.

2 Zie hiervoor ook R. Giebels, Private financiering van infrastructuur, in: *Openbare uitgaven*, nr. 4, 1993.

3 Bij Rijkswaterstaat wint het integraal projectmanagement snel aan terrein.