



MEERWAARDE DOOR PPS WELKE MEERWAARDE?

Publiek-Private Samenwerking (PPS) in de transportinfrastructuur is populair vanuit het idee dat samenwerking meerwaarde zou opleveren voor de betrokken partijen. Sterker nog, het zou meerwaarde opleveren die anders niet bereikt kan worden. Maar de wens lijkt de vader van de gedachte. Het bewijs voor meerwaarde door PPS is schaars.

In Publiek-Private Samenwerking werken de overheid en één of meerdere private partijen (zoals bouwbedrijven en ingenieursbureaus) samen in de (her)ontwikkeling van de ruimte. Deze samenwerking wordt doorgaans vastgelegd in een contract, waarin afspraken worden gemaakt over onder andere de doelen die moeten worden gerealiseerd, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop de private partijen worden beloond voor hun werk. PPS wordt uiteenlopend toegepast. Steeds vaker worden scholen, gevangenissen, overheidsgebouwen, sportfaciliteiten, verzorgingstehuizen, etc. gepland, ontworpen, gebouwd en geëxploiteerd via PPS. Naast deze zogenoemde 'sociale infrastructuur' is PPS vooral te vinden in de ontwikkeling van zogenoemde 'economische infrastructuur' zoals wegen, bruggen, havens, sluisen, energievoorziening en telecommunicatie. De transportinfrastructuur was in 2015 goed voor 60% van de Europese PPS-markt en het is steevast de grootste PPS-sector in Europa, zo blijkt uit de marktanalyses van het Europese PPS Expertise Centrum. Ook in Nederland zijn het vooral de PPS-projecten in de transportinfrastructuur waar grote bedragen mee gemoeid zijn. Denk bijvoorbeeld aan de miljardenprojecten Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA) (circa €4,1 miljard) en de A15 Maasvlakte-Vaanplein (circa €1,5 miljard).

De huidige populariteit van PPS hangt samen met de verwachting dat het meerwaarde oplevert ten opzichte van infrastructuurontwikkeling zonder publiek-private samenwerking. De verwachting is dat via PPS, projecten goedkoper, sneller en met hogere kwaliteit kunnen worden ontwikkeld. In een PPS-contract worden namelijk taken en verantwoordelijkheden bij de private partners neergelegd die normaal door de overheid werden gedaan. Denk hierbij aan de ruimtelijke planning (o.a. bestemmingsplannen), het ontwerp en de financiering van de projecten. Door de private partijen integraal verantwoordelijk te maken voor alle aspecten van de projectontwikkeling, van planning en financiering tot aan exploitatie, zouden efficiëntie- en kwaliteitswinsten ontstaan en wordt de markt gestimuleerd haar capaciteiten maximaal aan te wenden. Een voorbeeld: door de integrale verantwoordelijkheid gaat een private partij al bij het ontwerp van een brug of tunnel rekening houden met de duurzaamheid en robuustheid van de infrastructuur. Men gaat slim ontwerpen en misschien duurdere materialen gebruiken, maar het leidt op de langere termijn tot minder buitengebruikstelling, minder hinder en minder beheer- en onderhoudskosten. Daarmee wordt er dus zowel meerwaarde gerealiseerd in termen van kwaliteit als in financiële kosten.

Veranderend debat

Eerder werd PPS vooral gezien als een slimme manier om overheidsuitgaven te kunnen uitspreiden over meerdere jaren. Immers, als je de private partijen verantwoordelijk maakt voor het gehele proces van planning tot en met exploitatie, dan vinden de betalingen van de overheid aan de markt ook over een langere periode plaats. In plaats van grote miljardenuitgaven in één keer, worden overheidsuitgaven aan projecten uitgesmeerd over periodes van 20 of 30 jaar. De markt wordt niet meer beloofd voor het 'bouwen' van een weg, brug of tunnel, maar voor het 'integraal functioneren' van de tunnel voor een langere periode (bijvoorbeeld 30 jaar). Dit wordt in PPS prestatieafhankelijk belonen of betalen genoemd. Doordat de projectkosten per jaar voor de overheid lager zijn, kunnen er meer projecten worden ondernomen.

De laatste 10 jaar heeft deze budgetteringsmotivatie van PPS grotendeels plaatsgemaakt voor de meerwaardemotivatie van PPS. Die meerwaarde is zoals gezegd te behalen via het integraal verantwoordelijk maken van de private partijen. Het idee van de meerwaardedecreatie via PPS is nu de belangrijke drijfveer voor de populariteit van PPS. Zo schreef Rijkswaterstaat in zijn bouwstenen voor de nieuwe Organisatiekoers 2020 dat samenwerking in allianties de partners een unieke meerwaarde biedt "die alléén niet bereikt kan worden" en valt er te lezen in de voortgangsrapportage van het Ministerie van Financiën dat DBFM(O)-projecten – Design-Build-Finance-Maintain-Operate, tegenwoordig de standaardvorm van PPS – geraamde meerwaardes hebben opgeleverd van 10 tot 15%. Ook in de recente Marktvisie van het Rijk samen met organisaties uit de GWW-branche (Grond-, Weg- en Waterbouw) wordt enthousiast gestreefd naar 'toegevoegde waarde' door samenwerking.

Hoewel dit een aanlokkelijk idee is, is er nog maar weinig hard bewijs voor de meerwaarde van PPS. De meerwaardes van het Ministerie van Financiën zijn geen gerealiseerde meerwaardes maar geraamde meerwaardes. Ook lijken de succesverhalen van PPS-projecten onder de voorstanders soms de vaak tegenvallende resultaten te overschaduwen. Samenwerking heeft een positieve connotatie en je kunt het er haast niet mee oneens zijn, maar in de praktijk blijkt het vaak makkelijker gezegd dan gedaan. Het is dus nog maar zeer de vraag of PPS überhaupt meerwaarde oplevert ten opzichte van traditionelere vormen van infrastructuurontwikkeling. Daarbovenop komt nog dat het zeker niet gegeven is dat bereikte meerwaardes ook zijn toe te schrijven aan de samenwerking tussen de partners in de PPS. Dit is een belangrijk punt om bij stil te staan, want het is juist de retoriek van *samenwerking* die het huidige PPS-debat lijkt te domineren. Er volgen nu drie argumenten voor het zwakke bewijs voor de meerwaarde van PPS.

De verwachting is dat via PPS, projecten goedkoper, sneller en met hogere kwaliteit kunnen worden ontwikkeld

Definitie van meerwaarde

Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over de definitie van meerwaarde. Er wordt vaak enthousiast aan gerefereerd, maar een concrete definitie blijft dan achterwege. In zowel de literatuur als de praktijk ligt de focus veelal op *value-for-money*, het idee dat er meer kwaliteit voor minder geld en in minder tijd kan worden gerealiseerd. Maar in de beleidsdocumenten, de seminars, de

blogs en de wandelgangen wordt er breder en kleurrijker over gesproken. Hoewel er overeenstemming lijkt te bestaan dat het succes van infrastructuurprojecten moet worden afgemeten aan meer dan alleen tijd, geld en kwaliteit, blijft de vraag 'wat dan wel' of 'wat nog meer' vooralsnog grotendeels onbeantwoord.

In de literatuur groeit wel de consensus dat *value-for-money* een te beperkt beeld geeft van meerwaarde. Zo gaat er in de literatuur over samenwerking en *collaborative advantage* aandacht uit naar de waarde van samenwerking voor mensen en organisaties binnen de PPS. Hierbij kan worden gedacht aan aspecten zoals leren en tevredenheid. Deze literatuur lijkt zich vooral te richten op de 'interne meerwaarde' en mist daarmee aandacht voor de publieke of 'externe meerwaarde' die we juist weer vaker tegenkomen in het PPS-debat. Bij externe meerwaarde gaat het eerder om de waarde die samenwerking oplevert voor mensen en organisaties buiten de PPS. Hierbij valt te denken aan minder hinder en files, schonere leefomgeving en veiligere wegen. In de sociale infrastructuur gaat het dan ook vooral om de betere dienstverlening. De literatuur over publieke waarden en PPS-transportinfrastructuurprojecten besteedt daar wel aandacht aan, maar onderbelicht dan weer dat de samenwerking ook private meerwaarde moet opleveren, meerwaarde voor de private partijen. Kortom, er valt nog werk te verrichten als het gaat om het definiëren van de meerwaarde van PPS.

Er is nog maar weinig hard bewijs voor de meerwaarde van PPS

Implementatie en samenwerking

Ten tweede, een belangrijk punt waar vaak overheen wordt gekeken, is dat gerealiseerde meerwaarde niet zomaar valt toe te schrijven aan de samenwerking. Sterker nog, vaak genoeg is er in PPS-projecten geen of weinig sprake van samenwerking. Tijdens de implementatie van projecten, als de schop de grond is ingegaan en wanneer de druk op de ketel staat en budget- en tijdsoverschrijdingen continu op de loer liggen, ontstaat al snel de neiging van de publieke en private partners om terug te vallen in de oude 'wij-versus-zij' routines. Hierdoor kan de samenwerking onder druk komen te staan en kan voorspelde meerwaarde verdampen. Dit wordt in de literatuur ook wel *collaborative inertia* genoemd.

Een treffend voorbeeld is het DBFM-project A15 Maasvlakte-Vaanplein. In dit PPS-contract tussen Rijkswaterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en consortium A-Lanes A15 is de verantwoordelijkheid voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van het bijna 40-kilometer lange wegtraject tussen de Maasvlakte en het Rotterdamse Vaanplein voor een periode van meer dan 20 jaar neergelegd bij de markt. Het project omvat naast de kilometers rijstroken ook de renovatie van zo'n 36 kunstwerken, de bouw van 12 nieuwe, de renovatie van twee grote tunnels en een geheel nieuwe Botlekbrug. De totale waarde van het project is meer dan 1,5 miljard euro. Het project is complex. Naast de vele systemen van kabels en leidingen, bruggen en viaducten moest het worden geïmplementeerd in een sociaal-institutionele omgeving waarin bewoners, bedrijven en (semi-)publieke organisaties, zoals het Havenbedrijf Rotterdam en de Gemeente Rotterdam, in hun belangen door het project werden geraakt.

Het project heeft meermaals de kranten gehaald en dan vooral vanwege de tegenvallende resultaten. Het had te kampen met budgetoverschrijdingen en geruzie tussen Rijkswaterstaat en de aannemers. Uit een analyse van de projectuitvoering, waarbij een vergelijking is gemaakt met het project van de ondertunneling bij de A2 in Maastricht (zie literatuur), bleek dat gebeurtenissen tijdens

de uitvoering, uiteenlopend van tegenvallende grondcondities tot protesterende of tegenwerkende omgevingsstakeholders, eerder werden gemanaged door te wijzen naar de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de ander, zoals vastgelegd in het contract, in plaats van door samenwerking. Van het in gezamenlijkheid oplossen van problemen was weinig sprake.

Conditie

Een derde uitdaging ligt erin dat we nog grotendeels in het duister tasten wat betreft de condities waaronder samenwerking in PPS meerwaarde kan creëren. Zoals ik ook heb besproken in een recent boekhoofdstuk (zie literatuur), biedt de literatuur over samenwerking een grote variëteit aan verklaringen voor het wel of niet realiseren van meerwaarde, maar is die vooral gefocust op de relationele, informele samenwerkingsaspecten en minder op de condities waaronder die processen meerwaarde kunnen creëren. De informele, relationele processen zijn zonder meer belangrijk. Een eerste reden hiervoor is dat informaliteit, nabijheid en openheid belangrijk zijn om het hoofd te bieden aan dynamiek en onzekerheid. Onderzoek laat zien dat dergelijke waarden een coöperatieve aanpak in de hand werken. Zo'n aanpak is vervolgens effectiever in het omgaan met dynamiek en onzekerheid. Dit bleek onder andere uit de vergelijkende analyse (zie literatuur) van de A15 Maasvlakte-Vaanplein en A2 Maastricht projecten. Daar waar in de A2 Maastricht publieke en private managers in hetzelfde gebouw waren gehuisvest, was bij de A15 Maasvlakte-Vaanplein juist een zakelijke afstand gecreëerd, zowel geografisch als relationeel. In de A2 Maastricht waren de lijntjes korter en konden opdoemende problemen snel in gezamenlijkheid worden aangepakt. Ten tweede is een goede verstandhouding van belang in het omgaan met omissies in contracten, die er onoverkomelijk zullen zijn. Zeker als het projecten met looptijden van enkele decennia betreft, zoals bij DBFM-projecten als de A15 Maasvlakte-Vaanplein, zullen contracten altijd incompleet zijn. Vertrouwen, solidariteit en interpersoonlijke informatie-uitwisseling kunnen dan

zorgen voor het op constructieve wijze omgaan met omissies. Ten derde bleek uit de vergelijkende analyse dat een samenwerkende stakeholdermanagementbenadering effectief is. In de A2 Maastricht was hiervan sprake en werden implementatieproblemen naar tevredenheid van zowel project als stakeholderomgeving opgelost. Bij het A15 project was er eerst geen sprake van een samenwerkende benadering. De opdrachtnemer A-Lanes A15 werd verantwoordelijk gehouden voor het stakeholdermanagement, waardoor bestaande omgevingskennis van Rijkswaterstaat onderbenut bleef. Mogelijk heeft dit ertoe bijgedragen dat de verstandhouding tussen project en omgeving bij de A15 Maasvlakte-Vaanplein vaak te wensen overliet.

Gerealiseerde meerwaarde valt niet zomaar toe te schrijven aan de samenwerking

De informele, relationele aspecten zijn dus van groot belang voor het creëren van meerwaarde. Maar goede relaties alleen zijn niet genoeg. Contracten conditioneren in belangrijke mate of en hoe samenwerkingsprocessen kunnen ontstaan, gedijen en vervolgens kunnen bijdragen aan meerwaardecreatie. Ten eerste kunnen contracten bijdragen aan het bestrijden van opportunistisch gedrag. De diepgewortelde institutionele verschillen tussen publiek en privaat maken het soms lastig voor de partners om in een gezamenlijk belang te handelen, of om de publieke en private belangen op synergetische wijze met elkaar



*Uitleg tijdens veiligheidsoefening A2 Maastricht
Bron: A2maastricht.nl*



te verknopen. Contracten bevatten afspraken over onder andere outputspecificaties, prestatie monitoring en betalingsmechanismen die de belangen bewaken. Zeker in langetermijncontracten zoals DBFM(O) is dit van groot belang. Ten tweede zorgen contracten voor continuïteit en zekerheid. Het maakt het de partners mogelijk besluiten te nemen zonder daarbij steeds opnieuw te moeten onderhandelen over de principes en regels die hun interacties sturen. Ook maakt dit de opbouw van vertrouwen mogelijk. Hieraan gerelateerd, ten derde, kunnen contracten bijdragen aan efficiënte transacties. Een contract schept duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden, begrenst daarmee het handelen van de partijen en betuigt zo de transactiekosten. Belangrijk is dan wel dat de contracten helder en simpel zijn; te complexe contracten kunnen de transactiekosten juist verhogen en daarmee de meerwaardecreatie negatief beïnvloeden.

PPS is geen samenwerking

Het conditionerende belang van contracten voor samenwerking wijst op een belangrijk punt waaraan in de gebezigde retoriek vaak voorbij wordt gegaan. Publiek-Private Samenwerking – PPS – is geen samenwerking; het is een organisatievorm. Samenwerking behelst het samen werken van mensen in tweerichtingscommunicatieprocessen. In PPS gaat het dan om de samenwerking 'op de werkvloer' tussen mensen van publieke organisaties, de opdrachtgevers, met private organisaties, de opdrachtnemers. Contracten zijn de financiële en juridische overeenkomsten waarin is bepaald wie met wie mag of moet communiceren, waarover wel en waarover niet, en hoe die communicatie mag of moet plaatsvinden. Contracten conditioneren op die wijze samenwerking. De belangrijke vraag die voorligt, is 'hoe' contracten precies de samenwerking conditioneren. Wat voor configuraties van contractaspecten maken meerwaardecreatie door samenwerking mogelijk?

Bewijs verzamelen

Meerwaarde door publiek-private samenwerking; de wens lijkt vooralsnog grotendeels de vader van de gedachte. Het is ongetwijfeld zo dat PPS-projecten meerwaarde kunnen genereren of dat ook hebben gedaan. Maar om die claim hard en overtuigend te kunnen maken, moeten er een aantal vragen worden opgepakt. Om te beginnen: wat is de meerwaarde die door samenwerking wordt gecreëerd? *Value-for-money* is zeker een van de aspecten, maar de vraag 'wat nog meer' blijft nog grotendeels onbeantwoord,

zeker als het gaat om de meerwaarde voor de private partijen; wat is voor hen de meerwaarde van PPS? Ten tweede, kan de meerwaarde van PPS ook daadwerkelijk worden toegeschreven aan samenwerking? Anders gezegd, is het zo dat PPS-projecten inderdaad worden gekenmerkt door meer samenwerking dan traditionele transportinfrastructuurprojecten en is het vervolgens zo dat projecten met meer samenwerking dan ook meer waarde creëren dan projecten met minder samenwerking? Tot slot, wat zijn de condities waaronder samenwerking ontstaat en kan gedijen en vervolgens meerwaarde kan genereren? Publiek-Private Samenwerking in de transportinfrastructuur is inmiddels geen nieuw thema meer, maar er valt nog een wereld te ontdekken.

Literatuurselectie

- European PPP Expertise Centre (2017) Market Update: Review of the European PPP Market in 2016. Luxembourg: European Investment Bank.
- Ministerie van Financiën (2016) Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rijkswaterstaat (2015) Marktvisie: Meerwaarde Creëer je Samen. Rijkswaterstaat & 01, 1.
- RWS Next (2015) RWS Next Bouwstenen: Inspiratie voor Organisatiekoers 2020. Rijkswaterstaat.
- Verweij, S. (2018) Voorbij de dichotomie: Op zoek naar een succesvolle combinatie van contractuele aspecten en relationele aspecten in publiek-private samenwerking. In: M. Sanders (Red.). Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht. Den Haag: Boom-Lemma Uitgevers.
- Verweij, S., Teisman, G.R. & Gerrits, L.M. (2017) Implementing public-private partnerships: How management responses to events produce (un)satisfactory outcomes. *Public Works Management & Policy* 22, nr. 2, pp. 119-139.

Stefan Verweij (s.verweij@rug.nl; www.stefanverweij.eu) is onderzoeker bij de Basiseenheid Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is tot stand gekomen in het kader van het onderzoeksprogramma 'Infrastructuur als Schakel tussen Netwerk en Gebied: Meerwaarde als Driver voor Publiek-Publieke en Publiek-Private Samenwerking' van Rijkswaterstaat en de Rijksuniversiteit Groningen.