

# Publiek Private Samenwerking (PPS)

## Op zoek naar meerwaarde

In 2008 heeft Defensie voor het eerst een publiek privaat samenwerkingscontract gesloten, dat de huisvesting regelt van defensiemedewerkers op de Kromhoutkazerne. Het bijzondere is dat de financiering van de infrastructuur niet door Defensie geschiedt en dat ook het ontwerp, de bouw, het onderhoud en de exploitatie door private partijen worden uitgevoerd. Deze werkwijze wordt bij de Britse krijgsmacht al veelvuldig toegepast. Dit roept de vraag op of het in Nederland ook zo'n vlucht zal gaan nemen. Wat is eigenlijk de meerwaarde van PPS? En worden de risico's wel goed in beeld gebracht?

Dr. E.J. de Bakker en drs. R.J. Berkhout RC\*

**A**ls Defensie nieuwe huisvesting nodig heeft voor personeel dan is ze, als huur niet in de rede ligt, gewend om die volledig zelf te regelen. Na de vaststelling van de noodzaak in de plannen wordt financiering opgenomen in de begroting, waarna de Dienst Vastgoed Defensie de opdracht krijgt om die huisvesting te ontwerpen en te laten bouwen. De bestuursstaf doet de investering en tot in lengte van dagen worden daarna onderhoud en verdere voorzieningen (zoals IT, beveiliging, schoonmaken, catering) geleverd door eigen defensieonderdelen of gecontracteerde derden.

### Kenmerken van PPS

Bij de nieuwe huisvesting voor het Commando Landstrijdkrachten en delen van CDC en DMO op het terrein van de Kromhoutkazerne in de stad Utrecht gaat dit nu anders. In juni 2008 heeft de staatssecretaris van Defensie een contract afgesloten met een consortium, genaamd

Komfort, waarin onder meer Ballast Nedam, Strukton, John Laing en ISS Nederland deelnemen. Dit consortium verzorgt de totale huisvesting, dus ontwerp, bouw, inclusief de financiering en de bijbehorende voorzieningen, voor een periode van 25 jaar.

De netto contante contractwaarde (waarde in euro's tegen het huidige prijspeil) is ruim € 300 miljoen en Defensie betaalt dit bedrag, na oplevering, via een jaarlijkse beschikbaarheidvergoeding. Defensie bespaart op deze wijze 15 procent, volgens de staatssecretaris. Deze nieuwe werkwijze voor de verwerving van kapitaalgoederen heeft de volgende kenmerken:

- Een marktpartij financiert. De overheid betaalt een vergoeding gedurende de contractduur naar rato van de geleverde voorzieningen.
- Ontwerp, bouw, onderhoud en grote delen van de exploitatie worden opgenomen in één geïntegreerd contract.
- De aanbesteding van het geïntegreerde contract vindt in concurrentie plaats.<sup>1</sup>

Deze combinatie wordt een *Design, Build, Finance, Maintain and Operate*-contract (DBFMO)

\* De Bakker is verbonden aan de NLDA en doet onderzoek op het gebied van defensie-economie. Berkhout werkt bij de Bestuursstaf als plaatsvervangend hoofd van het Kenniscentrum Marktwerking. Uit dien hoofde was hij teamleider Financiën voor PPS-Kromhoutkazerne. Momenteel is hij betrokken bij de sourcingtoetsen Bedrijfs-groep Catering (Paresto), de Militaire Bloedbank en het DMP-project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen.

<sup>1</sup> Ministerie van Financiën, p. 44.

genoemd. Het is de meest voorkomende vorm van publiek private samenwerking (PPS). Ook in dit artikel zal deze werkwijze als PPS worden aangeduid.<sup>2</sup>

## PPS bij andere ministeries

Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt PPS al langer toegepast. Infrastructurele werken, zoals wegen (A59 en de verbrede N31 van Drachten naar Leeuwarden) en rails (bijvoorbeeld bij de bovenbouw van de HSL-zuid) zijn zo tot stand gekomen. Ook de Rijksgebouwendienst maakt hiervan gebruik. Een voorbeeld is het gebouw van het ministerie van Financiën in Den Haag. Dit was vroeger een betonnen kolos, die onlangs met privaat geld is getransformeerd tot een transparant, glazen gebouw.



FOTO: IMRECSANY

De renovatie van het ministerie van Financiën in Den Haag is ook met PPS tot stand gekomen

PPS wordt ook toegepast bij een nieuw belastingkantoor in Doetinchem, het gecombineerde gebouw van de Informatie Beheer Groep en Belastingdienst Groningen, het Montaigne Lyceum te Ypenburg, het detentiecentrum

op Airport Rotterdam en bij vooronderzoek naar de berekeningen van het Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol.

PPS wordt toegepast als het meerwaarde oplevert ten opzichte van de gebruikelijke contractvormen. Die meerwaarde kan bestaan uit betere prestaties of lagere kosten. Omdat de projecten die met PPS zijn uitgevoerd een succes waren, moet nu vooraf voor alle overheidsprojecten worden vastgesteld of PPS voordelen biedt. Want, als die meerwaarde er in financieel opzicht is voor de belastingbetaler en in operationeel opzicht voor de opdrachtgever, waarom zou de overheid het dan laten?

## PPS in de Britse krijgsmacht

Het ministerie van Financiën kijkt wat dat aangaat nadrukkelijk naar Defensie. De pilot van de Kromhoutkazerne is nog maar het begin. Die aandacht is verklaarbaar, want het land waar PPS is uitgevonden, het Verenigd Koninkrijk, past het ook bij de krijgsmacht toe. Een aantal voorbeelden:

– *Colchester Garrison*. Hierbij worden 18.000 militairen (20 procent van de Britse landmacht) ondergebracht in een nieuw complex. De bouw kost £ 1257 miljoen (2006). Het wordt via PPS gerealiseerd, de contractduur is 35 jaar en de Britse landmacht betaalt een tarief per gehuisveste militair.

– *Strategic Sealift*. Hiermee wordt vervoer voor grote oefeningen en operaties over zee zeker gesteld. Een consortium houdt hiervoor zes schepen ter beschikking (bouwkosten £ 175 miljoen in 2002). Die schepen kunnen, als ze niet nodig zijn voor militaire inzet, ook civiel worden benut. Dit zorgt voor lagere kosten voor de Britse marine.

– *Strategic Tanker Aircraft*. Hieraan neemt een consortium deel, Air Tanker geheten, dat onder meer bestaat uit EADS, Rolls Royce en Thales. Het consortium zal luchttransport en het bijtanken van vliegtuigen voor de Britse luchtmacht verzorgen voor de periode 2011-2035. Hiervoor wordt voor meer dan £ 2 miljard aan

<sup>2</sup> In Nederland is de benaming PPS een beetje verwarrend, want er zijn meerdere vormen van samenwerking tussen private en publieke partijen te onderkennen, die bovendien meer het karakter van 'samen werken' hebben.



FOTO: IMRE CSANY

Deze renovatie is het eerste project voor Rijkskantoren in Nederland dat via PPS is gerealiseerd

nieuwe vliegtuigen gebouwd, gefinancierd door het consortium. Het contract met alle voorzieningen heeft een waarde van £ 13 miljard. De overcapaciteit aan vliegreun kan voor vervoer van derden worden gebruikt. De Britse luchtmacht betaalt op basis van de te leveren prestaties, zoals vervoerde vracht en uitgevoerde tankactiviteiten in de lucht.

Behalve deze opmerkelijke projecten zijn er nog andere te noemen die via PPS tot stand zijn gekomen, zoals de renovatie van het ministerie van Defensie in London, de bouw van de nieuwe stafschoon, simulatoren voor pilotentraining, werktuigen voor de genie, communicatiemiddelen en generatoren.<sup>3</sup>

De uitgebreide toepassing van PPS in het Verenigd Koninkrijk doet de vraag rijzen of het in Nederland dezelfde kant op zal gaan. Dit artikel zal hierop een antwoord geven. De meerwaarde is de reden om PPS toe te passen, maar waaruit bestaat die meerwaarde eigenlijk? We zullen hiertoe allereerst per kenmerk van PPS aangegeven wat de meerwaarde is volgens de betrokken overheidsorganisaties, zoals het

ministerie van Financiën, Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst.<sup>4</sup> Vervolgens plaatsen we kanttelingen bij die meerwaarde en tot slot zullen we met dit verworven inzicht de centrale vraag van dit artikel beantwoorden.

## Meerwaarde volgens de overheid

### I Een marktpartij financiert

De overheid neemt jaarlijks veel initiatieven om nieuwe kapitaalgoederen te realiseren, waaronder infrastructuur (wegen, tunnels, terreinen en gebouwen), IT en automatisering, waterzuiveringsinstallaties en wapensystemen. Het gaat natuurlijk niet om de verwerving van een kapitaalgoed op zich, maar om het nut van de dienstverlening waarin het kapitaalgoed kan voorzien.

Zo heeft een vliegtuig nut omdat daarmee passagiers of vracht (zoals kerosine voor jachtvliegtuigen) kunnen worden vervoerd. En een kazerne ontleent zijn nut aan de mogelijkheid om militairen te huisvesten en te trainen en goederen veilig te stallen. Dit nut vormt het richtsnoer van PPS. Het krijgt inhoud doordat de overheid niet meer mag aangeven welke *hardware* ze nodig heeft, maar moet aangeven aan welke diensten ze behoefte heeft. PPS is dus niet op gericht op het 'zelf in bezit hebben' van de kapitaalgoederen. Vanuit deze gedachte hoeft financiering van het kapitaalgoed niet door de overheid plaats te vinden: een ander kan net zo goed financieren en de overheid betaalt dan periodiek een vergoeding voor het gebruik.

Nu is niet in eerste aanleg te zien hoe private financiering leidt tot meerwaarde, want de staat leent goedkoper op de geld- en kapitaalmarkt dan welke onderneming ook. Dit komt omdat investeerders weten dat de overheid

3 Uit deze opsomming mag overigens niet worden afgeleid dat het merendeel van de investeringen voor de Britse krijgsmacht door marktpartijen wordt gefinancierd. Dat is niet zo. Het toont wel aan dat PPS-contracten een wezenlijk onderdeel zijn geworden van de wijze waarop de voorzieningen worden gerealiseerd.

4 De basis hiervoor vormen de *Voortgangsrapportage PPS* van het ministerie van Financiën en het *Handboek DBFMO*, dat onder auspiciën van onder meer het genoemde ministerie, Defensie, Rijkswaterstaat, en de Rijksgebouwendienst is samengesteld. Beide zijn te vinden op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).



FOTO RAILONE

*Ook infrastructurele projecten als de HSL-zuid zijn met PPS tot stand gekomen*

altijd aan haar verplichtingen zal voldoen, want de overheid beschikt over de macht om de benodigde gelden via belastingen te innen. Iemand die bijvoorbeeld staatsobligaties koopt heeft de zekerheid dat het rendement daarvan niet minder wordt als het slechter gaat met de economie. Hij neemt daarom genoegen met een lage rente. Hierdoor is de rente die de overheid moet betalen op vreemd vermogen de laagst mogelijke.

Publicaties over PPS van de overheid bestrijden niet dat niemand goedkope geld leent dan de overheid, maar stellen dat het hier niet om een lening op zich gaat, maar om één voor financiering van een specifiek project. Van dit project zijn de risico's gelijk, wie het ook financiert. De renteopslag voor deze projectrisico's zullen dus voor iedereen hetzelfde zijn. Op grond van deze redenering wordt het effect van de wijze van financiering op de meer- of minderwaarde van PPS nihil geacht.

Wat PPS wel meerwaarde geeft, is de combinatie van financiering door derden en betaling op basis van gebruik door de overheid. De hoogte van die betalingen wordt namelijk afhankelijk

gemaakt van tijdigheid, kwaliteit en omvang van het gebruik door de overheid. Staan de voorzieningen bijvoorbeeld niet op tijd ter beschikking, dan daalt de vergoeding door contractuele boetes en kortingen. Dit heeft volgens de overheid als gevolg dat de financier belang heeft bij de juiste uitvoering van het contract door de andere contractpartners, want hij wil het geïnvesteerde geld in de loop van de tijd netjes terug ontvangen. De financier is daarom te beschouwen als een paar extra wakende ogen die, naast die van de overheid, het wel-slagen van het project in de gaten houden. Het ministerie van Financiën onderbouwt het belang hiervan door er op te wijzen dat PPS-projecten op tijd en binnen het budget worden opgeleverd. Dat is bij het Rijk wel eens anders.

Wat de meerwaarde van PPS volgens overheids-publicaties geen goed doet, zijn de hoge kosten van contractsluiting. Die kosten ontstaan doordat de overheid het initiatief neemt tot de investering. De overheid doet dit omdat bepaalde diensten, zoals huisvesting of transport, klaarblijkelijk niet voorhanden zijn. Was die huisvesting te huren dan was die optie wel overwogen.

Een goed voorbeeld hiervan is het hoofdkwartier van het Commando Luchtstrijdkrachten in Prinsenbeek. Dit pand stond er al en Defensie betaalt voor het gebruik een vergoeding. Het is een bruikbaar kantoorgebouw waarvoor, als de overheid het niet had gehuurd, een andere huurder zou zijn gevonden. Dat de overheid meent het initiatief te moeten nemen, komt dus omdat er specifieke op haar gerichte eisen zijn. Als de overheid dit initiatief paart aan de wens om niet zelf te financieren, dan beïnvloedt dit de wijze waarop een potentiële financier naar zijn inkomsten kijkt.

Als hij kapitaalgoederen financiert die toegesneden worden op één klant, dan levert een alternatieve aanwending veel minder inkomsten op. Dit risico zal de financier trachten in te perken door een contract met een lange looptijd of met een hogere prijs te willen hebben. Zo stelt hij zijn rendement zeker. Die wens zorgt voor





In 2010 verschijnt in Utrecht het nieuwe hoofdkwartier van het Operationele Commando Landstrijdkrachten. Het winnende private consortium is begonnen om het terrein van de Kromhoutkazerne bouwrijp te maken

ingewikkelde en moeizame onderhandelingen, waarbij externe adviseurs goed garen spinnen. Dit leidt tot extra kosten, transactiekosten genoemd, die de waarde van PPS verminderen.

## II Een geïntegreerde contractvorm

Hiervoor gaven we aan dat de aandacht bij PPS niet uitgaat naar het kapitaalgoed, maar naar de voorzieningen die daarmee kunnen worden geleverd. Dit krijgt mede vorm door ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie in één contract op te nemen.<sup>5</sup> Deze integratie geeft de opdrachtnemer een sterke prikkel om die contractdelen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Al bij het ontwerp moet hij zich realiseren dat het ook te exploiteren moet zijn, want ook dát zal hij moeten doen. Dit stimuleert hem om te letten op de levensduurkosten. De risico's van de verschillende contractdelen kunnen niet op een ander worden afgewenteld. Dit zorgt voor lagere kosten, en dus meerwaarde, is de gedachte.

Een contract dat alles omvat heeft ook een nadeel. De prikkel die van normale, regelmatige, kortdurende aanbesteding van onderhoud en de bijbehorende dienstverlening van concurrentie uitgaat, ontbreekt immers. Er is dus iets anders nodig om tijdens de looptijd van het contract (25 jaar is niet ongewoon) de private partners scherp te houden. De eerder beschreven koppeling van de betaling van vergoedingen aan de kwaliteit en omvang van de dienst-

verlening dient ook hiertoe. Daarvoor moet dan wel een betalingsmechanisme worden ontworpen. Dit is ingewikkeld omdat het veel dienstverlening betreft. Het vergt tijd van specialisten en vereist wederom extern advies. De hiermee gemoeide transactiekosten zorgen voor dalende meerwaarde.

## III Aanbesteding in concurrentie

De verscheidenheid van voorzieningen bij PPS heeft tot gevolg dat er altijd verschillende ondernemingen bij betrokken zijn (architect, bouwer, financier, dienstverleners, onderaannemers, juristen). Ze verenigen zich als projectpartners in een privaat consortium, speciaal opgericht voor het project. Een dergelijk consortium komt echter niet vanzelf tot optimale prestaties. De stimulans hiertoe komt van concurrentie bij de aanbesteding. Die zorgt ervoor dat consortia goed nadenken over de risico's die ze lopen en innovatieve oplossingen niet schuwen. Het verlaagt de projectkosten en dat heeft een goede invloed op de hoogte van de gebruiksvergoedingen die de overheid moet betalen.

Een voorbeeld van de wijze waarop die concurrentie bij PPS werkt, is de aanbesteding van het contract voor de Kromhoutkazerne. Hier-

<sup>5</sup> Die voorzieningen kunnen grote omvang hebben. Bij het eerder gegeven voorbeeld van de verbouwing van het Britse ministerie van Defensie ging het volgens de *National Audit Office* (2002, p. 38) om *asset management, cleaning, reprographics, mail, catering, management information, reception, portering and internal planting, text preparation, records management, conferences and meetings, space planning, overnight accommodation and laundry, grounds maintenance, parking management, pest control, nursery.*

voor hadden zich acht consortia gemeld na de aankondiging van de Europese aanbesteding. Er waren twee selectierondes. Na de eerste ronde bleven er vijf consortia over. Na de tweede ronde bleven uiteindelijk drie consortia tot het eind van de gunning in de race voor deze overheidsopdracht. Bij de laatste ronde werd met deze drie potentiële winnaars in dialoog het contract aangescherpt. Bijgaande afbeelding geeft een impressie van hoe de kazerne eruit gaat zien die het winnende consortium Komfort gaat bouwen, financieren en exploiteren.

FOTO KOMFORT, C. VAN GIESSEN



De nieuwe Kromhoutkazerne zal uiteindelijk ruimte bieden aan drieduizend personen

## Conclusie

De combinatie van de hiervoor beschreven kenmerken heeft volgens de overheid meerwaarde. In tabel 1 is deze gedachtegang nog eens kort weergegeven.

Aan de inschatting van het effect van de kenmerken zijn alleen richtingen (+, 0, -) gegeven, want de omvang van de plussen en minnen is per project anders. De omvang van die effecten

Argument voor meer- of minderwaarde	Redenering	Richting Effect
<b>I Marktpartij financiert</b> Kapitaalgoed financiering door private partijen en risico	Financiering door marktpartijen is niet duurder dan wanneer de staat dit zou doen. Bij PPS wordt geleend voor een specifiek project. De economie-brede risico's van zo'n project zijn gelijk, wie het ook financiert	0
De private partij ontvangt voor zijn financiering, pas na oplevering kapitaalgoed, een vergoeding	Private partij financiert en de overheid betaalt in de exploitatiefase een gebruikersvergoeding. Doordat de overheid pas begint met betalen als ze gebruik kan maken van de voorziening, heeft de financier belang bij het welslagen van het project	+
De overheid neemt het initiatief tot de constructie van het kapitaalgoed	Doordat de overheid het initiatief neemt beperkt dit andere toepassingen van het kapitaalgoed voor de overheid. Deze specificiteit leidt tot een contract voor lange duur. Hierdoor worden transactiekosten hoog	-
<b>II Geïntegreerd contract</b> Ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie zijn opgenomen in één contract	Integratie van het contract leidt tot aandacht voor de totale levenscyclus. Het levert een prikkel om de kosten van de totale levensduurcyclus te verlagen	+
Geïntegreerd contract is lang, wel 25 jaar	Om leveranciers scherp te houden wordt de omvang van de te betalen gebruikersvergoeding gekoppeld aan de wijze waarop het contract wordt nageleefd. Het ontwerp van zo'n betalingsmechanisme is complex en daardoor duur	-
<b>III Aanbesteding vindt plaats in concurrentie</b>	Concurrentie zorgt voor druk op de deelnemende private partijen in een consortium om gezamenlijk te streven naar zo laag mogelijke kosten	+

Tabel 1: de meer- dan wel minderwaarde van de kenmerken van PPS volgens de overheid (0 = geen effect, + = meerwaarde, - = minderwaarde).

kan ook ten nadele van PPS uitvallen. Overheden realiseren zich dat terdege. PPS is niet altijd het wondermiddel.

- De transactiekosten kunnen hoog zijn in vergelijking tot de contractwaarde. Daarom is voor de rijksoverheid besloten dat er een minimale projectomvang moet zijn om PPS te kunnen overwegen. Bij vastgoed moet de investering minimaal € 25 miljoen zijn.<sup>6</sup>
- De te leveren prestaties kunnen onduidelijk zijn. In het Verenigd Koninkrijk wordt PPS om die reden niet meer toegepast voor IT-projecten. De technische ontwikkeling van de IT wordt te onvoorspelbaar geacht.<sup>7</sup>
- De concurrentie kan onvoldoende zijn, waardoor de druk die hiervan uitgaat op de prijzen van de voorzieningen te laag is. Dit doet zich voor als er bepaalde bedrijven zijn met een technologische of (bijna monopolistische) voorsprong. Bij de voorgenomen PPS voor de Wijkertunnel was dit het geval. Hierbij had een van de partijen juist een vergelijkbare tunnel gebouwd en was daarom in staat om de risico's veel beter in te schatten dan de concurrenten.<sup>8</sup>

Gezien de onzekerheden eisen overheden dat meerwaarde van te voren wordt berekend. Dit doet men door de kosten van de gebruikelijke wijze van werken van de overheid te vergelijken met die van PPS. Om te garanderen dat die berekening goed gebeurt, is in handboeken vastgelegd hoe die papieren exercitie moet plaatsvinden.

## Meerwaarde nader beschouwd

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat PPS tot contracten leidt die bijzonder zijn. PPS is een op de overheid toegesneden vorm die in het onderlinge verkeer tussen ondernemingen niet voorkomt. Want wie durft het risico te nemen om een contract te sluiten van 25 jaar, met een min of meer specifieke investering? Dat kan alleen met de overheid, want die blijft, zie de kredietcrisis, bestaan en kan altijd aan haar contractuele verplichtingen voldoen.

Omdat PPS zo afwijkt van andere contractvormen is het interessant om naar de ontstaansgeschiedenis te kijken. Want wie bedenkt nou zoiets?

### Ontstaansgeschiedenis van PPS

PPS is twintig jaar geleden in het Verenigd Koninkrijk geïntroduceerd met als oogmerk om zeer verouderde, verpauperde infrastructuur van centrale en lokale overheden, met inbegrip van de sociale sector, in snel tempo te vernieuwen. Zo kon er veel worden gebouwd, zonder dat de overheid hiervoor hoefde te investeren.<sup>9</sup> Voordeel was ook dat de staatsschuld hierdoor niet werd vergroot. *Buy now, pay later* was in feite de meerwaarde.

Deze ontwikkeling is door andere overheden in Europa met belangstelling gevolgd en PPS werd in verschillende landen ingevoerd, waaronder Nederland. Die verbreiding van PPS maakte wel de vergelijking van overheidstekort en staatsschuld van landen in de EU moeilijk. Aan die 'omzeiling' van de schuldquote is in het jaar 2004 door de EU een einde gemaakt. Er werd vastgesteld dat de private financiering van een kapitaalgoed op zich niet voldoende is om dit buiten de schuld van de overheidsbalans te houden. Want als de overheid het merendeel van de risico's die eigendom van infrastructuur met zich meebrengt ook behoudt, dan is ze in economische zin de eigenaar, wie het ook financiert.

De EU onderscheidt in dit verband drie soorten risico's bij projecten:

- het constructierisico (late oplevering, verkeerde constructie);
- het beschikbaarheidsrisico van de voorzieningen (te lage kwaliteit van dienstverlening);
- het risico van de lagere vraag naar voorzieningen (minder gebruik van het kapitaalgoed door de overheid in de toekomst).

6 Ministerie van Financiën, p. 3.

7 HM Treasury 2003, p. 87.

8 M. Lijesen, & V. Shestolova, p. 44.

9 HM Treasury 2003, p. 3.

De regel is nu dat de staatsschuld niet wordt belast als de private partij het constructierisico en één van de andere twee risico's op zich neemt. Voor veel uitgevoerde projecten in het Verenigd Koninkrijk was de consequentie dat ze wederom op de overheidsbalans terecht kwamen en alsnog de staatsschuld belastten. Voor nieuwe projecten betekende de regel dat er meer aandacht kwam voor de mate van risico die private partijen op zich namen. Veel risico moet door marktpartijen worden gedragen, want dan wordt de staatsschuld niet belast. Met als uitgangspunt dat marktpartijen meestal beter zijn in het omgaan met die risico's, is dit bovendien in veel gevallen nog doelmatiger ook. Voorwaar een geniale constructie, die niet voortkomt uit een enkel brein, maar zo is gegroeid! Niet verwonderlijk is dat veel adviesbureaus hieraan hun steentje hebben bijgedragen



FOTO DIJKSTRA

*De eerste paal van de nieuw te bouwen Kromhoutkazerne in Utrecht werd op 20 maart jl. symbolisch geslagen door staatssecretaris Jack de Vries en luitenant-generaal Rob Bertholee*

### **Twijfel over de meerwaarde**

Maar de bewondering is wel omgeven met twijfels. Die hebben niet te maken met de stelling dat marktpartijen beter omgaan met risico's. Iedereen erkent dat, indien er voldoende markt-

concurrentie is, de juiste prikkels bij marktpartijen aanwezig zijn om tot lagere kosten te komen. Dit wordt ook door onderzoek ondersteund.<sup>10</sup> De laagste in kosten en/of de beste in prestaties is de winnaar.

Neen, de twijfels komen voort uit de methodiek die wordt gebruikt om meerwaarde vast te stellen. Hierbij worden, zoals aangegeven, de uitgaven van PPS en de traditionele wijze van verwerving (de puur publieke variant) naast elkaar gezet, maar het is de vraag of dit op een faire wijze gebeurt.

### **Twijfel over de renteberekening**

Volgens de overheidspublicaties maakt het voor de financieringskosten geen verschil wie de financier is: de overheid of een bank. Maar het feit blijft dat de overheid leent tegen lagere kosten. Die lagere kosten komen voort uit de zekerheid dat de belastingbetaler altijd kan worden aangesproken. Dit betekent wel dat de belastingbetaler het risico draagt van veranderende economische omstandigheden (zoals veranderende rente en inflatie, olieprijs, wisselkoersen). Over wie dit risico het beste kan dragen verschillen economen van mening.

Nobelprijswinnaars K. Arrow en R.C. Lind stellen dat in een land met een grote bevolking dit risico per hoofd zo klein wordt dat het te verwaarlozen is.<sup>11</sup> Daarom moet uitgegaan worden van een lage rente bij overheidsfinanciering. Het argument om dit risico wel tot uitdrukking te brengen bij de publieke variant wordt door een andere grote econoom, J. Hirshleifer, aangevoerd. Hij betoogt dat als de overheid projecten uitvoert die een lager rendement hebben dan in de private sector gebruikelijk is, dit private projecten met een beter rendement verdringt. Dit is niet efficiënt bij onzekerheid.

De handboeken van de overheid zijn zeer stellig en schrijven voor dat de vergelijking tussen PPS en de traditionele wijze van werken moet gebeuren met gelijke rentepercentages. Hoewel dit nu is voorgeschreven, manen de tegen-gestelde visies wel tot voorzichtigheid.

<sup>10</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking E.J. de Bakker, p. 189.

<sup>11</sup> Ze merken ook op dat als projecten in verhouding tot de bevolkingsomvang groot zijn, het risico niet verwaarloosbaar is. Dat deze opmerking niet zonder betekenis is toonde onlangs het falen van de bank Icesave in het dunbevolkte IJsland aan. Per IJslander was er sprake van een hoog eigen risico.



### **Twijfel over de risicoberekening**

Het volgende punt van twijfel is de wijze waarop de projectrisico's worden berekend. Deze wijze is wellicht te beperkt omdat die zich alleen richt op het meetbare. J. Froud heeft een onderzoek gedaan naar alle ziekenhuizen in het Verenigd Koninkrijk die met PPS zijn gebouwd in de periode 1987-1998. Ze heeft aangetoond dat voor alle ziekenhuizen, zonder rekening te houden met risico-overdracht, de publieke financiering te verkiezen was. Met risico-overdracht sloeg de balans door naar private financiering.

De eerder genoemde bouw van de Britse stafschool toont hetzelfde beeld. Zonder risico-overdracht kostte de publieke optie £ 197 miljoen en de private optie £ 200 miljoen. Door de risico-overdracht van £ 26 miljoen werd de private optie doelmatiger.<sup>12</sup> De vaststelling van meerwaarde is klaarblijkelijk zeer gevoelig voor risico-overdracht. Froud vraagt zich daarom af of de methode niet juist zo is ontworpen:

*while effectively disguising the extent to which the public sector retains the inherent risks of the project.*<sup>13</sup>

Zij voert voor deze vraag drie argumenten aan. De eerste is dat onmeetbare risico's buiten beschouwing blijven. Risico is de meetbare kans dat de uitkomst anders is dan was beoogd. Statistisch is dit vast te stellen voor de bouw, exploitatie en rentabiliteit van projecten. Er zijn echter ook risico's die wel bestaan maar niet kunnen worden gemeten. Onmeetbaarheid heeft betrekking op die situaties waarvan geen historische gegevens beschikbaar zijn. Ze zijn dus onvoorspelbaar.

De veranderende Oost-Westverhouding en de consequenties die dit had voor krijgsmachten is zo'n voorbeeld. De kritiek is dat PPS zich te sterk richt op de meetbare risico's, wat een technische benadering is. Dit laat wat F. Fourie en P. Burger *guesimates* noemen buiten beschouwing.<sup>14</sup>

Een tweede argument is, dat PPS ook risico's creëert. Dit komt vooral door de benadering van dienstverlening. Deze diensten moeten van

ARTIST IMPRESSION: UNSTUDIO



PPS wordt ook toegepast bij het gebouw van de Informatie Beheer Groep in Groningen

te voren bekend zijn. Het is onwaarschijnlijk dat de kwaliteitsstandaarden hiervoor gedurende de 25 jaar dat een PPS contract loopt gelijk blijven (zo is het onzeker of er over vijftien jaar nog op dezelfde wijze communicatie met papier plaatsvindt). Moeten die diensten anders worden vormgegeven, dan zijn er nieuwe onderhandelingen nodig, met extra uitgaven en bijstellingen van contract en vergoedingen tot gevolg.

Het laatste argument van Froud is dat er risico's zijn die door de specifieke constructie van PPS vergroot worden. Ze doelt op twee risico's die de afhankelijkheid van de overheid aan marktpartijen met zich meebrengt.

1. Het risico van toch onvoldoende presteren. Als er specifiek wordt geïnvesteerd voor de overheid dan mag de ondernemer ervan uitgaan dat de overheid hem zal helpen om uit de moeilijkheden te komen, zo die zich mochten voordoen. In dat geval ontstaat er een *moral hazard*: niet de contractpartij maar de overheid zelf draagt het risico, wat het contract ook aangeeft.

<sup>12</sup> National Audit Office 2002a, p. 20

<sup>13</sup> Froud, p. 577

<sup>14</sup> Fourie & Burger, p. 13.



FOTO: IMRE CSANY

*Niet alleen het ontwerp, de renovatie, herinrichting en financiering van het ministerie van Financiën is via PPS tot stand gekomen, maar ook het beheer en het onderhoud van het gebouw*

2. Het risico van faillissement. De kans dat dit gebeurt, is niet uit te sluiten. De firma Jarvis, die veel PPS-contracten in het Verenigd Koninkrijk heeft afgesloten, was vijf jaar geleden bankroet. De verliezen voor aandeelhouders en banken waren zwaar. De contracten werden doorverkocht. De oorzaak was volgens *The Economist* dat Jarvis was a *famously bad contractor*. Als dit faillissement zou zijn veroorzaakt door de inhoud van de contracten, dan zou doorverkopen niet zo gemakkelijk zijn geweest. Ondernemingen zullen in een dergelijk geval terughoudend zijn om de activiteiten over te nemen. Een hogere financiële vergoeding van de overheid kan nodig zijn om hen over de streep te trekken. Dit is een risico.

Een ander aandachtspunt hierbij betreft de opschorting van de voorzieningen bij bankroet. Zijn die cruciaal dan leidt dit tot een *moral hazard*. Een voorbeeld is het met privaat geld opgezette Engelse militaire museum *Royal*

*Armouries* in Leeds. De private partij droeg het commerciële risico van het aantal bezoekers. Toen dit aantal minder was dan verwacht, dreigde het museum de deuren te sluiten. De overheid achtte dit onacceptabel en is financieel bijgesprongen.<sup>15</sup>

Het probleem is dat PPS een jonge contractvorm is. Door de buitengewoon lange contractduur is er nog geen contract dat volledig is uitgediend. Er kan dus nog geen ervaring zijn met de omvang van die risico's en daarom zijn de hiermee verbonden uitgaven niet te ramen. Dit is een reden om niet alleen op de technische berekening van meerwaarde te vertrouwen bij de beslissing of een project zich leent voor PPS. Maar dat geldt ook voor risicoberekeningen bij traditionele projecten.

## De meerwaarde van PPS

Met behulp van de eerder genoemde gegevens over de oorsprong van PPS en de diverse twijfels kunnen we nu de meerwaarde die door de overheid wordt verondersteld, nuanceren. Hoewel het argument van nu investeren en later

<sup>15</sup> Het risico dat een onderneming die betrokken is bij PPS failliet gaat, kan wel worden verkleind door de eis van de overheid om meer eigen vermogen in te brengen. Hierdoor kan tegenslag gemakkelijker worden opgevangen.

betalen in Nederland nooit is gebruikt, zal dit voor een overheidsorganisatie in benarde omstandigheden zeker een rol kunnen spelen. Grote investeringen, ook op defensiegebied, kunnen zo worden gedaan zonder verhoging van de staatsschuld. Maar omdat de doelmatigheid niet uit het oog moet worden verloren, is hier wel voorzichtigheid geboden.

Gezien de vele twijfels die we eerder beschreven, lijkt het wijs om de resultaten van PPS-berekeningen niet als 'hard' aan te nemen en altijd een veiligheidsmarge te hanteren. PPS is hierdoor vooral toepasbaar in situaties waar ruime meerwaarde kan worden verwacht. Of 15 procent besparing, zoals bij de Kromhoutkazerne, genoeg meerwaarde is, zullen we helaas nooit te weten komen, ook niet als het contract over 25 jaar afloopt. Het blijft immers een papieren vergelijking, waarbij de publieke variant (die overigens ook niet van risico's ontbloot is) niet wordt gebouwd.

Als PPS wordt toegepast voor de realisatie van faciliteiten die alleen ten dienste staan van de overheid, dan zal de meerwaarde nooit maximaal kunnen worden. Ruime meerwaarde is te verwachten als de schaal van activiteiten kan worden vergroot, want hierdoor dalen de kosten. Die schaalvergroting is mogelijk als derden, zowel andere krijgsmachten als ondernemingen, die faciliteiten ook kunnen gebruiken. Als Defensie onmachtig is om die samenwerking zelf tot stand te brengen, of als het niet verstandig is om het commerciële risico te dragen van die extra activiteiten, dan is PPS de aangewezen oplossing.

Een goed voorbeeld is het Britse *Strategic Tanker*-project. Hierbij kunnen de vliegtuigen door het consortium ook voor derden, onder meer andere krijgsmachten, worden ingezet. Voor Nederland zou een uitdagend voorbeeld de training van JSF-piloten kunnen zijn, want waarom zou Defensie zelf jachtvliegtuigen en bases voor training moeten hebben? Het gaat immers om getrainde piloten. Ook andere krijgsmachten hebben hier behoefte aan. Door PPS kan training op een grotere schaal plaatsvinden, waarbij een private partij een

WWW.EADS.NL



*Getrainde piloten, maar ook vliegtuigen zouden door een consortium voor derden kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld andere krijgsmachten*

deel van het commerciële risico op zich neemt. Via de markt kan dan de om redenen van kostenvermindering benodigde samenwerking tot stand komen.

## Ten slotte

Tot slot kan de bespreking van meerwaarde niet om de volgende actuele vraag heen. Als de aandacht voor geïntegreerde dienstverlening en risico meerwaarde heeft, waarom past Defensie dat dan niet toe op projecten die niet via PPS tot stand komen? Natuurlijk ontbreekt de tucht van de markt binnen de overheid, maar een serieuze levenscyclusbenadering van investeringsprojecten moet toch veel meer mogelijk zijn?

Wanneer, zoals nu het geval is bij Defensie, voornamelijk de investering binnen een budget (lees: het Defensie Investeringsplan) het oogmerk is, dan is men geneigd om aan elementen die zich later in de levenscyclus (zoals onderhoud en opleidingen) zullen voordoen minder aandacht te geven. Wanneer men echter vanaf de opstart van een project wordt gedwongen om op de gehele levenscyclus te letten en wanneer men dit bovendien combineert met heldere prestatie-eisen voor het gebruik dan kunnen, net als bij PPS, de diverse fasen beter op elkaar worden afgestemd.

Het klinkt heel logisch, maar de schotten tussen budgetten en bijbehorende bevoegdheden voor investeringen, voorraden, onderhoud, opleidingen en andere exploitatie verhinderen dit. En hierin ligt misschien wel de grootste waarde van PPS. PPS dwingt budgettering op basis van prestaties af en brengt daardoor de diverse budgetten met elkaar in verband. De methode combineert de functies van ontwerp, bouw, onderhoud, financiering, logistiek en operationeel uitvoeren. Door in het langdurige PPS-contract niet meer aan te geven hoe en wat er moet worden gebouwd c.q. geleverd, maar de aandacht te richten op de eisen waaraan de dienstverlening moet voldoen zal de opdrachtnemer c.q. leverancier ernaar streven om de huidige financiële waarde van de uitgaven voor de totale levenscyclus zo laag mogelijk te laten zijn. Ook al leidt dit wellicht tot een hogere initiële investeringsuitgave voor het kapitaalgoed. Onderzoeker P.A. Grout concludeert over PPS:

*there are strong incentives to build the right type of asset when revenues depend on a flow of suitable quality services from the asset.*<sup>16</sup>

Per definitie zijn budgetten altijd begrensd in financiële zin. Het besturingsmodel van Defensie biedt wel de mogelijkheid om die grenzen te verleggen, want het is de bedoeling dat de dienstverlening van DMO en CDC gaat geschieden via een vergoeding. Als die niet meer wordt gebaseerd op de te leveren *hardware*, maar op de uiteindelijke prestaties die daarmee moeten worden geleverd dan kan dit aanzetten tot efficiënter handelen. Daarvoor is dan geen PPS meer nodig.

Dat er betrouwbare (geautomatiseerde) administraties moeten komen, is een logische randvoorwaarde. Naar de resultaten van SPEER en FINAD kijken we daarom ook reikhalzend uit.

Probeerde Defensie deze zaken tien jaar geleden niet al te bereiken met het project Verbeterd Economisch Beheer (VEB)? De toekomst zal uitwijzen of nu iets van PPS wordt geleerd. ■

## Literatuur

- Arrow, K.J., en Lind, R.C., 'Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions', *American Economic Review* 60 (1970) 364-378.
- Bakker, E.J., 'Private Financing for Armed Forces: Practice and Explanation', *NL Arms* (2007) 183-201.
- Eurostat, *Treatment of Public Private Partnerships*, Rapport Eurostat Press Office (11 February 2004).
- Fourie, F. en Burger, P., 'An Economic analysis and Assessment of Public Private Partnerships (PPP's)', *The South African Journal of Economics* 68 (2000) (4) 1-33.
- Froud, J., 'The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state', *Accounting, Organizations and Society* 28, (2003) 567-589.
- Grout, P.A., 'The Economics of the Private Finance Initiative', *Oxford Review of Economic Policy* 14 (1997) (4) 53-66.
- Hirshleifer, J., 'Investment Decision Under Uncertainty: Applications of the State-Preference Approach', *Quarterly Journal of Economics* 80, (1966) 252-277.
- HM Treasury, *PFI: meeting the investment challenge*. London: HM Treasury (2003).
- HM Treasury, *PFI: Signed Projects List*. London: HM Treasury (2006).
- Koster, J.H.W. en Geerling, A.H., *DBFM-handboek* (2008) Gezamenlijke uitgave Rijksoverheid.
- Lijesen, M. en Shestalova, V. 'Public and private roles in road infrastructure', *CPB-document no 146* (2007).
- Minister van Financiën, *Voortgangsrapportage Publiek Private Samenwerking* (2008).
- National Audit Office, Ministry of Defence, 'The Joint Services Command and Staff College', *Report by the Comptroller and Auditor General HC 537*. (2002a) London: HMSO.
- National Audit Office, Ministry of Defence, 'Redevelopment of MOD Main Building', *Report by the Comptroller and Auditor General HC 748*. (2002b) London: HMSO.
- 'Risk and Reward. Jarvis a famously bad PFI contractor is going bust', *The Economist* (2004) December 18, 373 (8406) 64.
- Staatsecretaris van Defensie. *Huisvesting Commando Landstrijdkrachten te Utrecht*. Brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2005 (2005).

<sup>16</sup> Grout, p. 63.