

2006IME43
Aan Provinciale Staten
t.b.v statencommissie IME
27 april 2006

Datum : 27 april 2006
Uw Kenmerk :
Ons kenmerk :
Contactpersoon : Herman Kok / Bart Althuis
E-mail : [bart.althuis@provincie ...](mailto:bart.althuis@provincie...)
Doorkiesnr. : 3241

Onderwerp: Publiek private samenwerking (PPS) bij infrastructuur projecten

Aanleiding

Deze brief is een reactie op uw vragen in de Commissie IME over hoe Gedeputeerde staten inhoud geven aan haar contacten met het bedrijfsleven. Ingezoomd wordt op de vanuit de dienst reeds in gang gezette ontwikkelingen ten aanzien van innovatief aanbesteden. Verder worden eventuele mogelijkheden aangegeven voor de Provincie Utrecht om verdergaande vormen van publiek private samenwerking (PPS) inhoud te geven. De bedoeling is om dit in ons regulier gesprek met het bedrijfsleven verder concreet inhoud te geven

Achtergrond

Wat is PPS

Het begrip publiek en private samenwerking (PPS) is een verzamelnaam voor een diversiteit aan activiteiten waarbij publieke en private partijen samenwerken in bijvoorbeeld het realiseren van infrastructuur. Het samenwerken van publieke en private partijen blijkt in de praktijk vaak complex en die complexiteit is meestal terug te voeren op de grote verschillen in de specifieke rol van beide partijen.

De rol van de *publieke sector* is het dienen van het maatschappelijk belang, waarbij een brede maatschappelijke afweging gemaakt moet worden door de politiek, voordat bijvoorbeeld tot aanleg van infrastructuur wordt overgegaan. Onderdeel van de 'brede maatschappelijke' afweging is zorgvuldigheid ten aanzien van juridische, technisch inhoudelijke en financiële aspecten. De publieke sector zit vanuit deze rol veelal in de opdrachtgevers positie. Zij heeft de middelen en instrumenten om iets gedaan te krijgen

De *private sector* heeft een heel andere rol in het maatschappelijke verkeer. Zij behartigt de belangen van haar aandeelhouder(s). Het bedrijf levert een product aan de markt die bereid is daarvoor te betalen. De opdracht is simpel, zorg voor een gezond bedrijf, lever goede kwaliteit tegen een zo laag mogelijk kostenkant en een zo hoog mogelijk rendement. Zorg dat je product gevraagd wordt en blijf je concurrent voor. Een gezond bedrijf bedient de markt, levert werkgelegenheid, innoveert, investeert en maakt winst. Zij maakt geen wetten en regels, maar dient zich eraan te houden. De private sector zit vanuit deze rol ten opzichte van de publieke sector vaak in de opdrachtnemers positie

Beide sectoren klagen dat in Nederland er zo weinig terecht komt van de PPS gedachte. De vraag daarbij is dan wel of we bij het trekken van een dergelijke conclusie het zelfde verwachtingspatroon hebben.

Verschillend verwachtingspatroon bij PPS.

De publieke sector heeft geen geld om een gewenst product te realiseren en vervolgens komt de roep om het dan toch via een PPS te proberen. De private kant zal dat best willen doen, maar let op de rol die zij heeft. Het product zal altijd een rendement moeten opleveren anders stapt de private kant er niet in. Dus er zal betaald moeten worden voor het ontbrekende geld én het zal terugbetaald moeten worden. Wanneer het puur een financieringszaak is, heeft het weinig met het echte begrip PPS te maken. Het gaat dan slechts over de bereidheid van de publieke sector of zij een hypotheek wil afsluiten bij de private partij en de onderhandeling zullen vervolgens gaan over rente en aflossing.

De private markt wil graag werk en continuïteit. Daartoe samenwerken is een nobel streven en ook dan komt de term PPS om de hoek. Met deze beoogde “samenwerking” tracht de private markt in een voordeel positie te komen om daarmee haar concurrenten voor te zijn. Zij wil graag in een vroeg stadium “meedenken”, daarmee voorkennis op doen en de opdrachtgever aan zich binden. Daar is niets mis mee vanuit de rolopvatting van de private partij bekeken, maar heeft op zich niets te maken met een PPS constructie.

Beide beelden zijn zwart-wit weergegeven en er zijn vele grijs tinten tussen te bedenken en ook aan te wijzen. Maar het feit dat er vanuit beide sectoren vaak geklaagd wordt dat er zo weinig PPS van de grond komt vindt haar oorzaak in deze twee invalshoeken.

Wat beoogt PPS dan wel?

Het spannende van een PPS constructie is om *uitgaande* vanuit de beide rolopvattingen een bindend element te creëren waardoor een win-win situatie kan ontstaan, door creativiteit, kennis en ervaring van de markt enerzijds te combineren met de maatschappelijke afweging, keuze en financiering van de overheid anderzijds. Daarbij beogen beide partijen, tijdwinst, meer efficiency, kostenbeheersing en haalbare financieringsconstructies.

In het vervolg van deze brief zal hier nader op in worden gegaan, waarbij we ook kijken naar de provinciale situatie.

Klassieke werkwijze totstandkoming infrastructuur

Het tot stand komen van infrastructurele projecten kent een aantal te doorlopen stadia .

1. De nut en noodzaak fase. Er is een probleem of er wordt op termijn een probleem onderkend en het maatschappelijke belang vraagt om een oplossing. Er is een probleem met de afwikkeling van het verkeer, er is overlast, file, onveiligheid etc. Dat vraagt een politiek besluit. De politiek onderkent het maatschappelijke nut er iets aan te doen.
2. De oplossing fase . Er is een mogelijke oplossing al of niet met varianten, maar dat vraagt ruimte en middelen. Er vindt een afweging plaats of we bereid zijn belastinggelden aan te wenden voor de oplossing van het probleem en of we bereid zijn daar voor ruimte te maken (belangen afweging). Opnieuw een politiek besluit omgeven door inspraak etc, maar er valt een besluit, er wordt een maatschappelijke afweging gemaakt.
3. Planvoorbereiding fase. Uitgaande van een positief besluit breekt nu de fase aan van planuitwerking. Wat gaan we precies maken, wat is er allemaal voor nodig (grondaankoop, vergunningen, onderzoek etc) en aan het eind van deze fase hebben we een bestek met een gedetailleerde raming

4. Uitvoering fase. We besteden aan, vinden een marktpartij die tegen de laagste prijs bereid is aan ons het gevraagde product te leveren.
5. Beheer en onderhoud fase. Na gereed komen van het werk wordt het opgeleverd aan de opdrachtgever die het vervolgens in stand houdt op basis van beheer- en onderhoudsmaatregelen.

Deze beproefde werkwijze past bij een strakke opdrachtgevers en opdrachtnemers roloppvatting, waarbij de private partij als opdrachtnemer eigenlijk pas bij fase 3 in beeld komt (ingenieursbureaus) en de aannemer in fase 4 en 5.

In deze werkwijze heeft in de loop van de jaren een aanzienlijke rolverschuiving plaats gevonden. Van een publieke sector die zelf uitdenkt wat er moet komen en de markt vervolgens vraagt het uit te voeren, naar een overheid die het probleem definieert, randvoorwaarden aan de oplossing verbindt en de markt het verder laat uitzoeken.

Nieuwe werkwijze van de dienst WVV ten aanzien van de markt

Wanneer we de ontwikkelingen volgen is het goed ook weer de rol opvatting in herinnering te brengen. Het blijft een specifieke taak van de overheid wet en regelgeving te ontwikkelen, toe te passen en te handhaven enerzijds en anderzijds belangen te wegen en politieke besluiten te nemen waaraan de burger zich dan te houden heeft. Op dat terrein heeft de private partij niets te zoeken. Maar het uitdenken van oplossingen, het zelf uitvoeren ervan etc is geen alleen domein van de publieke sector, in tegendeel, hier kan juist de private markt haar aandeel leveren en terrein winnen. In dit werkveld hebben de afgelopen jaren de nodige verschuivingen plaats gevonden en vinden nog steeds plaats.

1. Beperking overheid ingenieursdiensten / eigen projectontwikkeling etc

Deze nieuwe roloppvatting geeft in eerste instantie aanleiding om het aantal en de omvang van “overheid-ingenieursbureaus” terug te dringen. Deze operatie is heel kenmerkend waar te nemen bij Verkeer- en Waterstaat, maar ook bij gemeenten en provincies.

Daarbij doet zich de elementaire vraag voor hoe ver ga je daarin? Alle planvorming naar de markt en hoe houdt je dan je rol van goed inhoudelijk opdrachtgever in stand of een mengvorm van een deel zelf en een deel naar de markt en wie of wat bepaalt dan welk deel.

Ook binnen de provincie Utrecht is dit een actueel onderwerp en binnen de dienst WVV speelt dit al langer. Op dit moment is er sprake van een kleine eigen ontwerp afdeling en wordt het merendeel van het ingenieurswerk uitbesteed (planuitwerking, bestek en uitvoering). Er is een trend om meer en meer gebruik te maken van de markt, waarbij het dilemma van goed inhoudelijk opdrachtgeverschap een blijvend spanningsveld oplevert.

2. Beperking eigen beheer en onderhoud activiteiten

In het uitvoerende werk zien we ook een ontwikkeling dat de overheid al het uitvoerende werk aan de markt overlaat, tenzij... Het “tenzij” kan aan de orde zijn als het om doelmatigheidsredenen niet handig is het aan de markt over te laten.

De dienst WVV verricht praktisch zelf geen uitvoerend werk meer. Momenteel zijn organisatorische aanpassingen in ontwikkeling om hierin nog een laatste stap te zetten. Dat betreft vooral de inrichting en werkwijze van de kantons. Dat betekent dat al ons onderhoudswerk, als snoeien van bomen en maaien bermen langs onze wegen, belijning op wegen, asfalteren, verkeersregelinstallaties etc door de markt worden onderhouden op basis van een of meerjarige onderhoudsbestekken.

3. *Innovatieve aanbesteding*

In deze lijn past ook een andere benadering van de markt als het gaat om het realiseren van werken. Er wordt wel aanbesteed maar we zoeken naar innovatieve manieren, waarbij creativiteit, kwaliteit en tijd, mede bepalende factoren worden, naast geld. De private partij wordt meer uitgedaagd zelf zaken te bedenken en minder alleen maar te doen wat de opdrachtgever bedacht heeft. Bij een innovatieve aanbesteding daagt de publieke aanbesteder de private partijen uit om nieuwe en betere oplossingen uit te werken. De overheid stelt heldere functionele eisen en laat de technische uitvoering meer over aan de marktpartijen. Het innovatieve schuilt zowel in het product als in het proces. Voor het product is het de uitdaging om de markt zo te benaderen dat goederen en diensten een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit krijgen dan bij traditionele oplossingen. De verbetering kan liggen in een nieuwe technologie, nieuwe organisatievormen of in beide. Toeleverende bedrijven worden uitgedaagd tot meer samenwerken en innoveren om dat voor elkaar te krijgen. Innovatief aanbesteden vereist een professionele inkooporganisatie. Je zult als aanbestedende dienst al een behoorlijke professionaliseringslag moeten maken voordat je toe bent aan innovatief aanbesteden.

De dienst WVV experimenteert hier al een aantal jaren mee en bouwt deze werkwijze verder uit. De opgave daarbij is ons verder te ontwikkelen in het stellen van de juiste randvoorwaarden en ons te concentreren op datgene wat vanuit onze publieke rol wordt verwacht. Er zijn met succes al een paar projecten in de markt gezet waar we alleen randvoorwaarden hebben gesteld, dus geen ontwerp en geen bestek, maar alleen een programma van eisen, waarbij soms ook de financiële kaders zijn aangegeven.

Verder gaande samenwerking: vormen van PPS

Het voorgaande heeft nog niet zo zeer te maken met PPS, maar wel met een verschuivende rolopvatting tussen beide sectoren, waarbij de marktpartij steeds dichterbij de publieke partij aan komt te zitten en omgekeerd!

De volgende stap is dat beide partijen in het voortraject al gelijk optrekken en de verschillende rollen niet los van elkaar vervullen maar binnen één proces onderbrengen. Wanneer daar sprake van is komt de werkelijke PPS opzet in beeld en komt de principiële vraag naar voren wat wil je van jou rol overlaten aan de ander en omgekeerd.

Het principe PPS komt het best tot uiting binnen een helder af te bakenen project van enige omvang, waarbij bijna letterlijk de raakvlakken met andere maatschappelijke belangen goed te definiëren en te scheiden zijn.

De algemeen bekende tolwegen in Frankrijk zijn daar een goed voorbeeld van. Daar zie je het helder afgebakende trajecten in exploitatie bij de private partij, die weer overgaan in de publieke taak als de infra meer intervenueert met haar omgeving. Rond steden met veel op en afritten en verwevenheid met lokale infrastructuur etc wordt de afbakening tussen privaat en publiek te ingewikkeld en niet efficiënt.

Een ander goed voorbeeld is de realisatie van de Westerschelde tunnel. De overheid heeft de bouw, financiering, en exploitatie in een hand gebracht. Daarvoor kreeg de private kant de mogelijkheid van tolheffing waarmee de financiering gerealiseerd, lees afbetaald, kan worden. Het is dan aan de politiek of zij dat financieringssysteem uit handen wil geven en onder welke voorwaarden. Bedenk daarbij dat het consortium een dergelijke opdracht alleen zal accepteren als zij een winst optie kan realiseren. Daar is niets mis mee, maar als publieke deelnemer zijn wij niet gewend in winst patronen te denken en in dit soort processen moet je de ander dat wel gunnen.

Vervolgens zijn er allerlei varianten in de diverse projecten waarbij de overheid bv. mee gaat participeren in de winst / verlies en dus ook in het risico of juist dat niet doet en het risico en de winst / verlies geheel overlaat aan de private kant. Op het moment dat de publieke kant mee gaat doen in het spel van de private kant komen de rollen in elkaars verlengde te liggen en zijn specifieke spelregels een must. Laat je de grondverwerving over aan de private kant dan zal de grondprijs een vrij spel worden tussen vraag en aanbod. Laat je het over aan de publieke sector dan zal de norm van prijsvorming gebaseerd zijn op de onteigening wetgeving. Zo zijn er tal van voorbeelden te bedenken die allemaal te maken hebben met waar leg je in een PPS de knip tussen publiek en privaat en waar meng je ze op.

Het succes van een goed werkende PPS wordt vooral gerealiseerd door de inbreng die de verschillende partijen kunnen en willen doen in een vroeg stadium van een project en die bij een afzonderlijke aanpak niet tot haar recht zou komen. Vaak wordt deze omstandigheid gevonden door verschillende beleidsvelden of sterker nog om de verschillende rollen, waar we eerder over spraken, te combineren.

- De private partij heeft een grondpositie en is bereid die in te brengen voor het bereiken van een maatschappelijk gewenste oplossing.
- Of de overheid heeft juist de grondpositie, maar mist de markt om het efficiënt uit te nutten.
- De overheid heeft het instrument van de ruimtelijke ordening en is bereid dat aan te wenden voor een marktpartij als die partij dan vervolgens ook een maatschappelijk gewenste ontwikkeling realiseert.
- Of toch het inbrengen van geld door de markt om een publieke wens te doen vervullen vaak in combinatie met een private wens, waarbij de publieke kant bv. zodanige randvoorwaarden schept dat het maatschappelijk verantwoord en gecontroleerd terug betaald kan worden.

Dit betreft een ingewikkeld spel waarbij steeds opnieuw de vraag beantwoordt moet worden of het rollenspel zuiver gespeeld wordt en kan worden, gegeven de verschillende belangen. Transparantie en verantwoordelijkheden vanaf het begin helder formuleren is daartoe randvoorwaarde.

PPS in de praktijk van de Provincie Utrecht

Wanneer we voorgaande beschouwing nu projecteren op ons werkveld bij de provincie Utrecht en gericht op de dienst WVV die belast is met de wettelijke taak van aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen komen we tot een volgend beeld.

De schaal van onze projecten zal in de praktijk een beperkende factor blijken te zijn voor een echte PPS aanpak. De aanleg van complete nieuwe provinciale weg is niet of nauwelijks aan de orde. Het accent ligt meer op herinrichten, reconstructie, groot onderhoud, toepassen van moderne vormen van verkeersmanagement. Daarbij zal in toenemende mate wel sprake zijn van innovatieve wijze van aanbesteden, meerjaren contracten, prestatie contracten en mogelijk ook reconstructiewerken gekoppeld aan een meerjaren onderhoudcontract etc. Zoals eerder aangegeven valt dat feitelijk niet onder het begrip PPS, maar wel onder de noemer van een wijzigende rol opvatting van een klassieke alles bepalende opdrachtgever naar een opdrachtgever die de markt maximaal benut.

Maar er zijn ook projecten waarbij een PPS constructie zeker een optie is, maar dan te beschouwen vanuit een specifieke inbreng in een project die de verschillende partijen mogelijk kunnen leveren.

Te denken valt bv aan:

1. De ontwikkeling van het stationsgebied Driebergen-Zeist, waar infra, ruimtelijke ordening en marktpartijen mogelijk een gezamenlijke meerwaarde kunnen ontwikkelen.
2. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling rond Vinkeveen, waar de provinciale weg een belemmering vormt voor de stedenbouwkundige ontwikkeling en door die twee te combineren er mogelijkheden lijken te ontstaan die een win-win situatie kan bewerkstelligen.
3. Het nog in ontwikkeling zijnde ICT project kan zelfs alleen maar verder worden gerealiseerd als het bedrijfsleven er dominant in wil participeren of nog beter het overneemt en wij blijven participeren (of niet).
4. Ook de mogelijke herinrichting / functie aanpassing van de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU) is in het kader van een PPS constructie al eens genoemd

Het zijn zeer complexe projecten, waarbij PPS geen toverstaf is, maar wel een serieus te beschouwen mogelijkheid.

Samenvattend

- PPS is geen tovermiddel voor ontbrekende overheidsfinanciering.
- Er blijft een publieke taak die zich niet laat rijmen met de private sector, zoals opstellen en uitvoering van wet en regelgeving, handhaving wet en regelgeving en het maken van de brede maatschappelijke afweging (door de politiek).
- De overheid in de rol van opdrachtgever verandert sterk. Van de allesweter en bedenker, naar randvoorwaarde scheppende rol en daarmee meer ruimte scheppend voor de private ondernemer.
- De overheid kiest vanuit die rol in toenemende mate naar andere en innovatieve vormen van realisatie van projecten.
- Innovatieve wijze van markt benaderen tot en met vormgeven aan publiek-private samenwerking beoogt o.a. tijdwinst, meer efficiency, stimuleren innovatie, kostenbeheersing, overbruggen van financiële belemmeringen en het bundelen van belangen tot een win-win situatie.
- Deelname van de publieke sector aan een PPS betekent ook gaan denken in termen van winst en verlies. Voor de provincie gaat dit dan om het stellen van de juiste randvoorwaarden bij aanvang van het project, en daarmee het nemen van politieke risico's die gedurende de realisatie kunnen optreden.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
De voorzitter, mr B. Staal
De secretaris, drs. H.H. Sietsma