

*Uit: M. Sanders (red.) – Publiek-Private Samenwerking: kunst van het evenwicht, BoomLemma, Den Haag, 2015*

*ISBN: 978-94-6236-580-3*

## LAATSTE CONCEPT

### **6 Publiek-Private Samenwerking: internationale en nationale studies van de**

#### **Algemene Rekenkamer**

*Diny van Est en Cor van Montfort*

##### *6.1 Inleiding*

Met Publiek-Private Samenwerking (PPS)-projecten staan vaak grote publieke belangen op het spel en zijn grote sommen publiek geld gemoeid. Voldoende reden dus om sturing, beheersing, toezicht en verantwoording – kortom de governance – goed te regelen.

PPS-projecten zijn een dankbaar object voor rekenkamers omdat er veelal veel publiek geld en grote publieke belangen mee zijn gemoeid. Daarnaast laat de transparantie van pps-projecten vaak te wensen over en is objectief feitenmateriaal niet altijd aanwezig.

Rekenkamers kunnen vanuit hun taak en gesteund door vergaande onderzoeksbevoegdheden voorzien in die ontbrekende kennis en bijdragen aan meer transparantie en daarmee aan goed bestuur en leervermogen.

In dit hoofdstuk staan we aan de hand van een analyse van internationale rekenkameronderzoeken stil bij drie vragen die betrekking hebben op het publieke belang:

1. Worden de beoogde publieke doelen gerealiseerd?
2. Is aan de voorwaarden voldaan om die doelen te realiseren?
3. Worden de democratisch gekozen organen voldoende en op tijd geïnformeerd over de voortgang van de PPS-projecten?

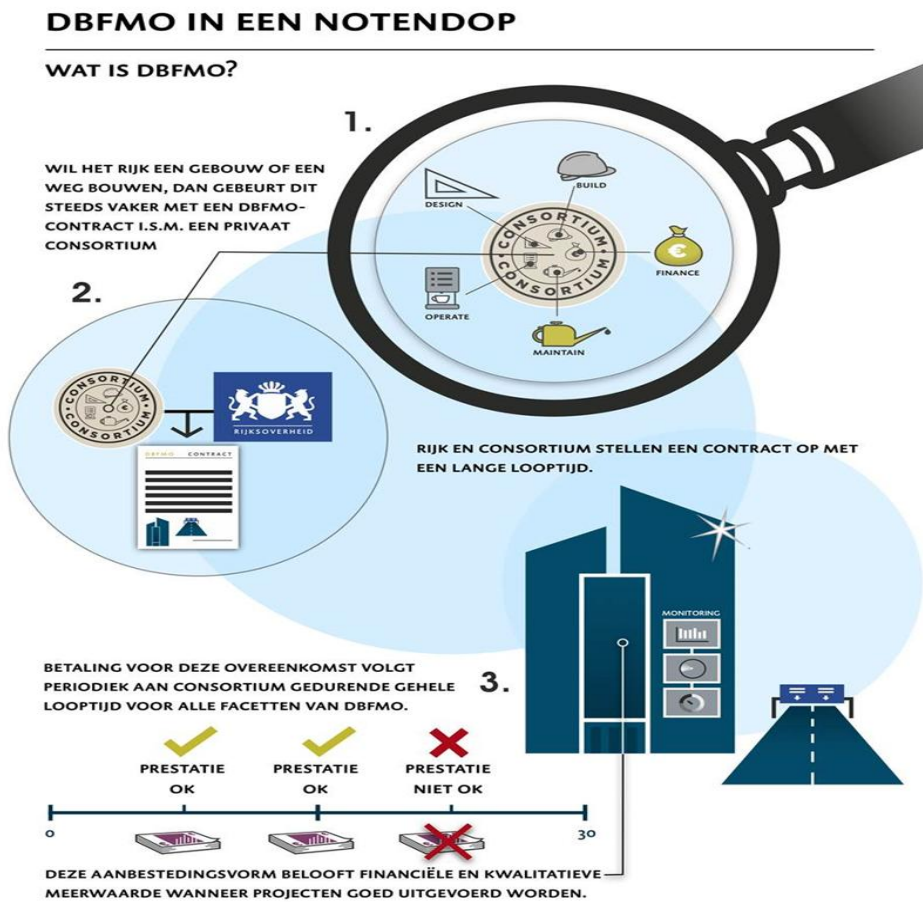
In het paragraaf 6.2 bespreken we de uitkomsten van een vergelijkende studie van rekenkameronderzoeken naar PPS (zie voor een uitgebreide Engelstalige beschrijving: Boers et al., 2013). Het betreft onderzoeken door nationale en regionale rekenkamers in de periode 2000-2010.<sup>1</sup> We hebben ons daarbij beperkt tot onderzoeken naar *design build finance maintenance (operate) DBFM(O)*-projecten.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> We hebben 48 rapporten geanalyseerd die door 21 rekenkamers werden gepubliceerd in 13 verschillende landen. We hebben ons beperkt tot rapporten die in het Nederlands, Engels, Duits, Frans of Spaans zijn geschreven. De meeste rapporten die we hebben geanalyseerd stammen uit de periode 2000-2010, met een zwaartepunt in de jaren 2008 en 2009.

<sup>2</sup> In DBFMO-contracten worden alle fasen van een project in één contract afgesloten bij één opdrachtnemer. Dit biedt voordelen in vergelijking met het afsluiten van afzonderlijke contracten per projectfase, zoals de verwachte financiële meerwaarde. Een DBFMO-contract bevat mechanismes die de belangen van de private partij in balans brengen met die van de publieke partij. De kern hiervan is het sturingsmechanisme dat een koppeling legt tussen de prestatie van het consortium en de betaling door het rijk. Het rijk betaalt alleen als de afgesproken prestaties aantoonbaar zijn geleverd. De levering van de prestaties wordt vastgesteld met een monitoringsysteem dat de private partij heeft ontworpen (zie ook figuur 6.1).

Figuur 6.1 DBFMO in een notendop



Bron: Algemene Rekenkamer, 2013.

In paragraaf 6.3 gaan we in een intermezzo kort in op een aantal recente rekenkameronderzoeken in het buitenland die exemplarisch zijn voor de rol die rekenkamers kunnen spelen als kritische waakhond bij PPS-projecten .

Deze paragraaf vormt een brug naar het tweede deel van dit hoofdstuk en paragraaf 6.4, waarin we resultaten bespreken van het laatste onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar contractmanagement en DBFMO (Algemene Rekenkamer, 2013).

In paragraaf 6.5 sluiten we af met conclusies, waarbij we terugkomen op eerder genoemde drie vragen.

## *6. 2 Resultaten rekenkameronderzoeken naar PPS*

De vergelijkende studie van rekenkameronderzoeken PPS had betrekking op zes punten:

1. de precontractuele fase;
2. financiering en de kosten;
3. contract management;
4. politieke verantwoording;
5. de evaluatie van de pps-projecten;
6. het beleid en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan zodat PPS succesvol kan zijn.

Deze zes punten representeren de voornaamste stappen uit de cyclus van het zoeken van geschikte partners en het vastleggen van wederzijdse verplichtingen tot (politieke) verantwoording en evaluatie.

Het zal gezien de rol en positie van rekenkamers in het staatsbestel niet verbazen dat de conclusies voornamelijk kritisch van toon zijn. Dat kan als een eenzijdigheid worden gezien, maar ook als een welkome kritische blik in een wereld waarin regeringen hooggespannen verwachtingen hebben van PPS en waarin partijen zo afhankelijk van elkaar zijn dat kritische noten van binnenuit niet altijd welkom zijn. In de volgende subparagrafen schetsen we per onderdeel het overkoepelend beeld dat ontstaat op grond van de bevindingen uit de rekenkamerrapporten uit verschillende landen. In tabel 6.1 zijn de bevindingen samengevat.

### 6.2.1 Precontractuele fase

Rekenkamers laten zich over het algemeen niet uit over de principiële vraag of DBFM(O)-constructies meerwaarde kunnen hebben. Zij nemen, passend bij hun rol en positie, een eenmaal gemaakte beleidskeuze voor een DBFM(O)-constructie als uitgangspunt. De rekenkamers zijn wel zeer kritisch over de praktische uitvoering van de meerwaardetoetsen: *de publiek-private comparator* (PPC) en de *publieke sector comparator* (PSC). De PPC berekent de kwalitatieve<sup>3</sup> en financiële meerwaarde van publiek-private samenwerking ten opzichte van traditionele uitvoering van projecten. De berekening wordt gebaseerd op *life-cyclecosts*, dus inclusief de kosten op lange termijn voor bijvoorbeeld onderhoud. De PPC geeft – binnen een procentuele bandbreedte – de verwachte meerwaarde aan ten opzichte van de meest gebruikelijke vorm van aanbesteden.

De PSC werkt de kostenraming van het publieke alternatief nader uit en beantwoordt de vraag: wat zou het project kosten als je het niet met een DBFMO-contract zou uitvoeren, maar bijvoorbeeld met afzonderlijke losse contracten? Op basis van de PSC-berekening wordt een plafond- of richtprijs bepaald voor de aanbesteding (Ministerie van Financiën, 2011). In PSC-berekeningen wordt de financiële meerwaarde uitgedrukt in een percentage dat aangeeft hoe groot de meerwaarde van DBFMO is in vergelijking met het traditionelere aanbesteden. Beide toetsen ondersteunen de afweging welke contractvorm nodig is en ondersteunen bij de afweging welke private partij geschikt is om een DBFMO-project te realiseren.

Rekenkamers leveren kritiek op het feit dat niet alle relevante kosten worden opgenomen in een PSC. Ook blijkt uit rekenkameronderzoeken dat er vaak weinig

---

<sup>3</sup> Onder kwalitatieve meerwaarde worden zaken begrepen als innovatieve ontwerp oplossingen, behoud van een monument, innovatie en duurzaamheid.

ruimte is voor kwalitatieve argumenten en dat er geen volwaardige vergelijking wordt gemaakt met traditioneel aanbesteden. Rekenkamers benadrukken ook het belang van een goede aanbestedingsprocedure, waarbij voldoende biedingen worden betrokken en die ook onderworpen is aan adequate interne en externe controles. Volgens de rekenkamers worden deze procedures in praktijk redelijk goed gevolgd, al zijn er soms niet genoeg bidders of wordt van overheidswege te weinig rekening gehouden met de marktomstandigheden.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat lang niet altijd meerwaardetoetsen worden uitgevoerd en dat daar waar die wel worden uitgevoerd, de vergelijking met de publieke variant niet altijd voldoende objectief plaatsvindt. Ook worden meerwaardetoetsen soms gebruikt als doorslaggevend argument in de besluitvorming, terwijl ze in principe een beleidsondersteunend instrument zijn, waarnaast politieke afwegingen een heel eigen rol spelen.

### *6.2.2 Financiering en kosten*

Op een of twee uitzonderingen na zijn alle rekenkamerrapporten zeer kritisch over de financiering van en de kostenontwikkeling binnen PPS-projecten: zowel de kosten als de risico's zijn vaak niet inzichtelijk, kostenberekeningen zijn niet compleet, alternatieve opties zijn niet op een gelijkwaardige manier onderzocht, en de overheid draagt toch nog vaak een belangrijk deel van de risico's.

### *6.2.3 Contractmanagement*

De rekenkamers die in het onderzoek zijn meegenomen troffen in zowel de opzet als in de uitvoering van het contractmanagement tekortkomingen aan. Een van de

belangrijkste punten is dat het in de praktijk lastig blijkt te zijn om goede outputspecificaties op te stellen. In een aantal gevallen ontbraken ook duidelijke afspraken over de monitoring van de voortgang. Maar ook daar waar het systeem van outputmeting en monitoring in opzet goed was, bleek in de praktijk in een aantal gevallen dat het toezicht op prestaties en risico's toch onvoldoende aandacht kreeg. Deels is dat volgens de rekenkamers te wijten aan gebrekkige deskundigheid aan de kant van de overheid, met name die onderdelen van de overheid die zijn betrokken bij PPS-projecten om de PPS-praktijk op zijn merites of risico's te beoordelen. Daarbij kunnen ook tussentijdse wijzigingen de complexiteit van de contracten (en van de controle daarop) nog verder doen toenemen.

#### *6.2.4 Politieke verantwoordelijkheid*

Opvallend is dat er slechts heel weinig rekenkamers in hun onderzoek naar PPS de informatievoorziening aan het parlement hebben meegenomen. De rekenkamers die dat wel deden waren kritisch over de manier waarop het parlement werd geïnformeerd en kritisch over de beperkte bijsturingmogelijkheden voor het parlement. Zo kunnen tussentijdse wijzigingen en het aangaan van langjarige verplichtingen het budgetrecht van het parlement aantasten.

Ook bleek een groot deel van de financiële informatie buiten de reguliere cyclus van begroten en verantwoorden gehouden te worden (*off balance*).

Deze bevindingen komen overeen met de conclusies uit het rapport dat de Algemene Rekenkamer in 2013 over DBFMO-contracten publiceerde. We bespreken deze conclusies in paragraaf 6.4.

### 6.2.5 Evaluatie van PPS-projecten

In de jaren waarin de rapporten verschenen die in de vergelijking zijn meegenomen, waren er nog nauwelijks goede evaluatiestudies. Reden daarvoor is niet alleen dat een goede PPS-evaluatie moeilijk is uit te voeren of dat veel projecten nog in de opstartfase zaten, maar ook omdat er in de beginjaren waarin PPS op de kaart moest worden gezet, geen behoefte was aan te veel kritische geluiden. Een andere argument dat wordt gebruikt is dat pas na afloop van de contractduur (meestal zo'n 30 jaar) definitief kan worden vastgesteld of de gewenste meerwaarde met betrekking tot prijs en/of kwaliteit gerealiseerd is.

### 6.2.6 Randvoorwaarden voor succesvolle PPS

Uit de rekenkamerrapporten komt ook het beeld op dat het lastig is voor de overheid om kennis vast te houden. Deels komt dat doordat de overheid mensen met voldoende kennis op dit terrein niet lang weet vast te houden en deels speelde – zeker in de beginjaren – mee dat er nog weinig standaardcontracten en handreikingen waren. Kennisbehoud is niet de enige randvoorwaarde voor een succesvol project. Ook contractmanagement, omgevingsmanagement (samenwerking met publieke stakeholders), een goede begeleiding van private contractpartners, enz. zijn van belang.

Tabel 6. 1 Samenvatting van bevindingen uit internationale rekenkameronderzoeken naar PPS

<b>Bevindingen rekenkameronderzoeken</b>	
<b>Precontractuele fase (PPC en PSC)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- niet alle relevante kosten worden opgenomen in een PSC</li><li>- weinig ruimte voor kwalitatieve argumenten</li><li>- geen volwaardige vergelijking wordt gemaakt met traditioneel aanbesteden</li><li>- aanbestedingsprocedures over het algemeen goed gevolgd</li><li>- niet altijd meerwaardetoetsen uitgevoerd, en indien wel, te veel als doorslaggevend element in besluitvorming</li></ul>
<b>Financiering en kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- zeer kritisch over de financiering, de kostenontwikkeling en de risico's voor de overheid bij PPS-projecten</li></ul>



<b>Contractmanagement</b>	- goede outputspecificaties ontbreken vaak - toezicht op prestaties en risico's krijgt onvoldoende aandacht
<b>Politieke verantwoordelijkheid</b>	- weinig onderzoek van rekenkamers naar informatievoorziening aan het parlement over PPS-projecten
<b>Evaluatie</b>	- nauwelijks goede evaluatiestudies ten tijde van de geanalyseerde rekenkameronderzoeken
<b>Randvoorwaarden</b>	- lastig voor de overheid om kennis vast te houden

### 6.3 *Intermezzo: PPS als noodzaak*

De inventarisatie waarop de voorgaande conclusies gebaseerd zijn liep tot 2010. De tijd heeft daarna niet stilgestaan. Vooral in snel opkomende economieën zoals India en China wordt de afgelopen jaren grootschalig ingezet op PPS. In China zijn daarbij de 'private' partijen veelal staatsbedrijven, maar tegelijkertijd neemt ook het aantal 'echte' (buitenlandse) private partijen (zoals Siemens) dat deelneemt in een PPS-project toe. Omdat geld en/of kennis ontbreken is PPS vaak de enige manier om grote infrastructurele investeringen van de grond te krijgen. De resultaten zijn indrukwekkend in kwantitatieve zin: in duizelingwekkend tempo worden vliegvelden, snelwegen, havens, metrolijnen, waterzuiveringsinstallaties, enz. gebouwd op DBFM(O)-basis (zie voor de ontwikkelingen in India en China, Van Montfort & Michels, 2015). Deze *quick win* gaat echter ook gepaard met grote politieke, economische en maatschappelijke risico's omdat: (i) in dit type landen de rechtstaat vaak zwak is, waardoor rechten van burgers onvoldoende gewaarborgd zijn; (ii) de lokale overheid vaak corrupt is; en er (iii) er een groot gebrek is aan kennis en onderhandelingsmacht aan de kant van de overheid, waardoor deze niet is opgewassen tegen de vaak multinationale private concerns. Ook bij de bevolking bestaat, ondanks het ontstaan van een goede infrastructuur, veel argwaan tegen de private investeerders. Hun winsten worden met wantrouwen bekeken en burgers moeten gaan betalen voor diensten die voorheen gratis waren (zoals tol voor gebruik van wegen en het beprijzen van water). Juist in zo'n

context, waarin het wantrouwen jegens de overheid en de private partijen groot is, de overheid corrupt en zwak ontwikkeld is en de rechten van burgers slecht beschermd zijn, zijn rekenkamers als onafhankelijke kritische partij van groot belang.

Zo bracht de rekenkamer van India kritische rapporten uit over de aanleg van het Indira Gandhi-vliegveld in Delhi en over het PPS-programma voor de aanleg van snelwegen.<sup>4</sup>

Uit die rapporten blijkt dat de winst van PPS er vooral in zit dát er investeringen in de publieke infrastructuur tot stand komen, projecten die de overheid alleen nooit had kunnen realiseren. Grote risico's voor de overheid zitten in de verborgen kosten voor de overheid en daarmee voor de burger als gevolg van verkeerde inschattingen van het toekomstig gebruik en tussentijdse wijzigingen in het contract.

In deze landen gaat het dus niet zozeer om een betere prijs-kwaliteitverhouding of de meerwaarde ten opzichte van traditioneel aanbesteden door PPS, maar om productie en exploitatie van een infrastructuur die anders niet tot stand zou zijn gekomen. In het kader van het thema van dit boek, het dienen van publieke belangen door PPS is de boodschap dan ook dubbel: door PPS komen er in korte tijd investeringen van de grond die de overheid in geen 40 jaar voor elkaar zou krijgen, maar de institutionele randvoorwaarden (zoals kennis bij de overheid, [good] governance, conflictbeslechtingmechanismen) groeien niet in hetzelfde tempo mee en dat levert een groot risico op voor de publieke zaak: groeiend wantrouwen bij de burgers en kosten voor de overheid.

In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we in op de actuele Nederlandse praktijk.

---

<sup>4</sup> Rapport van de Indiase rekenkamer over PPP Programma voor snelwegen: Report No. 36 of 2014 – Union Government (Ministry of Road Transport & Highways) – Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit on Implementation of Public Private Partnership Projects in National Highways Authority of India. Rapport van de Indiase rekenkamer over de PPP bij het Indira Gandhi-vliegveld: Report No. 5 of 2012-13 for the period ended March 2012 – Performance Audit of Implementation of Public Private Partnership Indira Gandhi International Airport, Delhi (Ministry of Civil Aviation).

## 6.4 Rekenkameronderzoek naar contractmanagement bij DBFMO-projecten

### 6.4.1 Waarom onderzoek naar contractmanagement?

Onderzoeken van verschillende buitenlandse rekenkamers naar DBFMO, zoals hiervoor beschreven, signaleren dat goede uitvoering van het contract nodig is om de financiële en kwalitatieve voordelen te realiseren. Deze bevinding plus de toename van het aantal DBFMO-projecten, het grote financiële belang en de internationaal gesignaleerde risico's waren voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om de uitvoering van Nederlandse DBFMO-projecten te onderzoeken.

Dat onderzoek was gericht op de vraag of het rijk de uitvoering van DBFMO-projecten zodanig stuurt en controleert dat de belangen van de rijksoverheid goed geborgd kunnen worden. Ook onderzocht de Algemene Rekenkamer of de Tweede Kamer voldoende geïnformeerd is over de (financiële) consequenties van deze projecten.<sup>5</sup>

Sinds 1998 stimuleert de minister van Financiën de toepassing van DBFMO. Eind 2012 begin 2013 waren er dertien DBFMO-projecten in uitvoering: zes infrastructurele en zeven huisvestingsprojecten (Ministerie van Financiën, 2012). De totale waarde van deze contracten is meer dan 6 miljard euro en de verwachte financiële meerwaarde van deze projecten is 800 miljoen euro. Momenteel bevinden zich ongeveer twintig projecten in de aanbestedings- of besluitvormingsfase.<sup>6</sup> In het rekenkameronderzoek zijn vijf DBFMO-projecten onderzocht, met een totale contractwaarde van 1,5 miljard euro en een verwachte meerwaarde van 265 miljoen euro:

- N31 Leeuwarden – Drachten;
- A12 Lunetten – Veenendaal;
- A15 Maasvlakte – Vaanplein;
- Renovatie ministerie van Financiën te Den Haag;
- Detentiecentrum Rotterdam.

### 6.4.2 Doelstelling en aanpak

Het doel van het onderzoek was om inzicht geven in de werking van DBFMO in de

praktijk en met name in de uitvoering van het contractmanagement. Goed

contractmanagement is cruciaal om zowel de financiële als de kwalitatieve meerwaarde

---

<sup>5</sup> Buiten het onderzoek viel een vergelijking van traditionele en DBFMO-contracten, Ook de meerwaardetoetsen zijn niet onderzocht.

<sup>6</sup> Inmiddels is duidelijk dat de komende jaren nog meer infrastructurele projecten middels een DBFMO-contract zullen worden gerealiseerd, terwijl het aantal rijkshuisvestingsprojecten met voldoende omvang voor DBFMO beperkt zal zijn (Tweede kamer vergaderjaar 2013-14, 32500A, nr. 83, bijlage 3).

van een DBFMO-project te behouden gedurende de looptijd van het contract. De toename van het aantal projecten, het grote financiële belang en de complexiteit van deze projecten betekenen een andere rol voor zowel publieke als voor private partijen. Het vraagt om andere capaciteiten. Nu de eerste projecten in uitvoering zijn, was het mogelijk om hiernaar onderzoek te doen. Bovendien was in Nederland op dat moment nog niet eerder onderzoek gedaan naar contractmanagement bij DBFMO. Inmiddels heeft dit aspect ook de aandacht van de wetenschap (o.a. Reynaers, 2014).

De centrale vraag van het onderzoek is of het rijk de uitvoering van DBFMO-projecten zodanig stuurt en controleert dat de belangen van de rijksoverheid goed geborgd kunnen worden. Ook onderzocht de Algemene Rekenkamer of de Tweede Kamer voldoende geïnformeerd is over de (financiële) consequenties van deze projecten.

Concreet is bij vijf projecten onderzocht hoe het sturingsmechanisme wordt toegepast en hoe wijzigingen worden afgehandeld. In ieder project had de rekenkamer toegang tot de belangrijkste projectdocumenten, zoals het DBFMO-contract met alle bijlagen, de wijzigingscontracten, communicatie tussen het rijk en het private consortium, zoals notulen en correspondentie en gegevens uit het prestatie-meetsysteem. Ook werd gesproken met de personen die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse uitvoering van het contract en had de rekenkamer inzage in logboeken (zie verder Algemene Rekenkamer, 2013).

#### *6.4.3 Resultaten en conclusies*

De voornaamste conclusies over de uitvoering van de DBFMO-contracten uit dit rekenkameronderzoek zijn:

- Het contractmanagement bij DBFMO-projecten kan worden versterkt (zie *Contractmanagement bij DBFMO*).
- Het sturingsmechanisme, dat wil zeggen ‘betaling naar prestatie’, wordt niet altijd toegepast zoals bedoeld (zie *Betaling naar prestaties*).
- Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de manier waarop met tussentijdse wijzigingen in de contracten wordt omgegaan. Deze hebben geleid tot forse kostenstijgingen (zie *Wijzigingen*).
- De Tweede Kamer heeft een beter inzicht nodig in DBFMO en de langetermijngevolgen ervan, zodat de Kamer een oordeel kan vellen over toepassing en uitvoering DBFMO-projecten (zie *Informatie aan de Tweede Kamer*).

#### *Contractmanagement bij DBFMO*

Een krachtig contractmanagement is belangrijk als sturingsmechanisme om de belangen van overheid en bedrijfsleven in balans te houden en om de meerwaarde van DBFMO-contracten te bewaken bij wijzigingen tijdens de looptijd.

Uit het rekenkameronderzoek komt naar voren dat het contractmanagement bij DBFMO-projecten versterkt kan worden. Het sturingsmechanisme (betaling naar prestatie) wordt niet altijd toegepast zoals bedoeld. Dit is belangrijk om vast te houden aan de contractafspraken en om het publieke belang te borgen. Ten slotte is gedegen contractmanagement een voorwaarde om de verwachte financiële meerwaarde van DBFMO-contracten te bewaken als deze tijdens de looptijd door wijzigingen onder druk komt te staan.

#### *Betaling naar prestaties*

Het belangrijkste sturingsmechanisme bij DBFMO is dat het rijk betaalt voor de afgesproken prestaties. Als het consortium de prestaties aantoonbaar niet (volledig) levert, dan betaalt het rijk niet de (volledige) vergoeding. Via dit mechanisme worden de belangen van het rijk gelijkgeschakeld aan die van het private consortium. In de

praktijk zien we bij de vijf onderzochte projecten dat het betalingsmechanisme dat in het contract is afgesproken, duidelijk van opzet is. Ook koppelt het rijk het grootste deel van de betalingen aan geleverde prestaties. Daarnaast zien we ook een aantal knelpunten, namelijk dat: (i) het rijk boetes en kortingen niet altijd toepast; (ii) de prestaties van consortia niet optimaal gemonitord worden; en (iii) het rijk gegarandeerde betalingen of ‘betalingen ineens’ doet. Deze bevindingen zijn strijdig met het DBFMO-principe en hierdoor komt de verhouding tussen kosten en de kwaliteit van de projecten onder druk te staan. Hierna lichten we deze drie knelpunten kort toe.

#### *Boetes en kortingen worden niet altijd toegepast*

Het rijk past het regime voor boetes en kortingen bij onvoldoende presteren dat in het contract is afgesproken niet altijd toe. Ook gezien de lange duur van het contract, streeft het rijk naar een goede verstandhouding met private partijen en eiste het kortingen bijvoorbeeld niet op omdat het de contractuele eisen achteraf onredelijk vond, begrip had voor opstartproblemen of de tekortkoming niet verwijtbaar achtte.

#### *Prestaties consortia worden niet optimaal gemonitord*

De prestaties van consortia worden niet optimaal gemonitord. De monitorsystemen zijn zeer omvangrijk en complex en de private partij is verantwoordelijk voor het ontwerp en functioneren ervan. Het rijk stelt groot vertrouwen in de systemen waarmee de prestaties worden vastgesteld. Dit vertrouwen blijkt niet altijd terecht. Uit het onderzoek komt namelijk naar voren dat deze systemen nog niet bij alle projecten optimaal werken of dat zij op onderdelen nog getest moeten worden op validiteit en betrouwbaarheid. Het

is belangrijk dat het zekerheid heeft over de kwaliteit van deze systemen, omdat het rijk betaalt op basis van de uitkomst van de monitoring.

#### *Gegarandeerde betalingen of betalingen ineens*

Bij de door de rekenkamer onderzochte projecten zijn gegarandeerde beschikbaarheidsvergoedingen betaald. Dit is een garantie van het rijk dat een deel van de vergoeding altijd wordt uitgekeerd, zelfs als de opdrachtnemer niet aan zijn verplichtingen voldoet. Deze constructie past het rijk in nieuwe contracten niet meer toe. Daarnaast heeft het rijk bij de onderzochte projecten eenmalige betalingen (mijlpaalvergoedingen) gedaan van een deel van de contractsom. Dit bedrag varieert van ongeveer een derde tot ongeveer een zesde van de netto contante waarde van de contracten.

#### *Wijzigingen*

Flexibiliteit is een belangrijk thema bij DBFMO-contracten. Omdat deze onvermijdelijk zijn is het belangrijk dat de partijen kunnen omgaan met veranderingen. Dit kan op gespannen voet staan met de lange looptijd van de contracten. Als er wijzigingen in het project nodig zijn, stellen de contractpartijen een wijzigingsovereenkomst op (zie ook figuur 6.2).

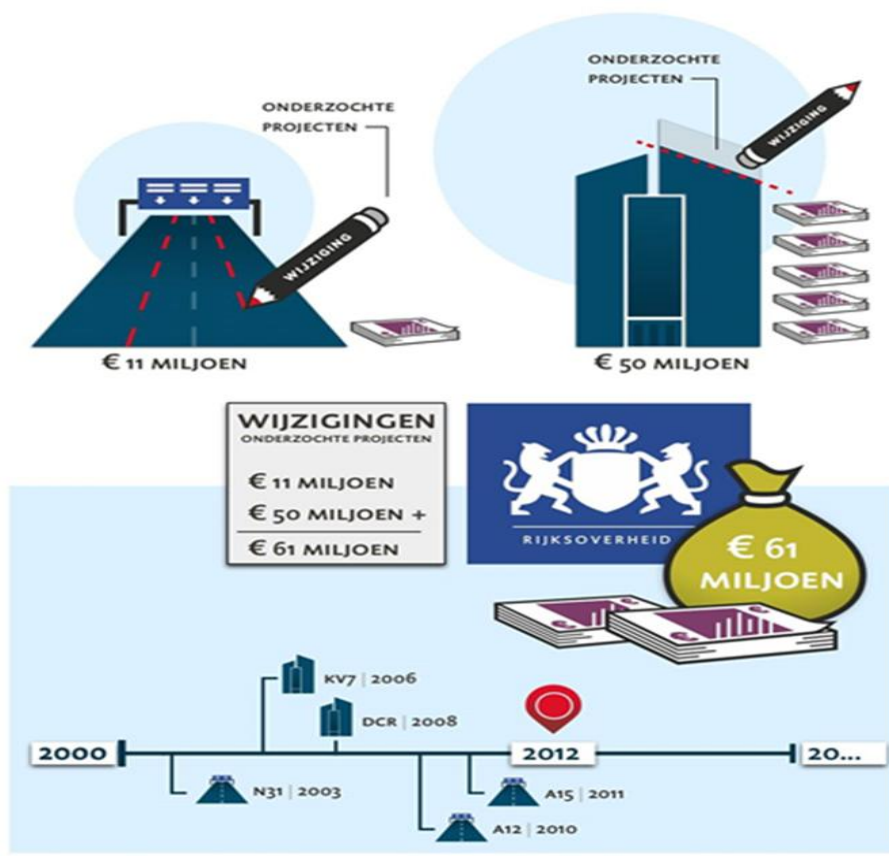
In de projecten die we hebben onderzocht, heeft het rijk grote en kleine aanpassingen gevraagd. Grote aanpassingen waren nodig omdat het ontwerp, achteraf gezien, niet goed paste bij het primaire proces, doordat de eisen van de gebruiker van een gebouw veranderd waren of doordat er nieuwe voorschriften van de overheid van kracht werden.

In de vijf door ons onderzochte projecten heeft het rijk 157 wijzigingscontracten met financiële gevolgen afgesloten. Het rijk is met de wijzigingscontracten nieuwe

financiële verplichtingen aangegaan van in totaal 61 miljoen euro. Van dit bedrag heeft 50 miljoen euro betrekking op gebouwen. De facilitaire dienstverlening bij gebouwen (de 'O' in het contract) is namelijk gevoelig voor wijzigingen.

Figuur 6.2 Wijzigingen in de contracten





Wijzigingen blijken in de praktijk regelmatig tot discussie te leiden tussen het rijk en het private consortium. Het vereist sterk contractmanagement om de afhandeling van wijzigingen te beheersen. Daarbij spelen de volgende factoren een rol:

1. De outputspecificaties zijn multi-interpretabel, omdat niet het 'hoe', maar het 'wat' is voorgeschreven. Hierdoor ontstaat discussie over de vraag of iets een wijziging is of een vraag aan de opdrachtnemer om te voldoen aan de afgesproken kwaliteitseisen.
2. Een wijzigingscontract komt tot stand zonder de prikkel van concurrentie, want het is lastig voor het rijk om een andere private partner te benaderen buiten de samenwerking om. Het contract bepaalt daarom dat de kosten voor wijzigingen marktconform moeten zijn. De overheid kan hier nadrukkelijker adviseren over de uitvraag en de marktconformiteit van de offerte. In de praktijk blijkt deze

marktconformiteit echter niet vanzelfsprekend en ontstaat regelmatig discussie over de berekening ervan.

3. Bij wijzigingen in een DBFMO-contract is het rijk gebonden aan het DBFMO-mechanisme. Dat betekent dat de kostenopbouw anders is dan bij losse, eigenstandige contracten. In het DBFMO-mechanisme wordt namelijk de life-cyclebenadering toegepast en worden ook de kosten voor het onderhoud meegeteld in een wijziging voor de hele looptijd.

4. Het rijk betaalt ook voor de overdracht van risico's. Bij een wijziging berekent het consortium ook de kosten voor elk nieuw risico dat het met zich meebrengt.

Daarnaast berekent het consortium administratiekosten en een winsttopslag. Dit mechanisme is zichtbaar in het volgende voorbeeld.

#### **Kostenberekening bij DBFMO**

Het plaatsen van één slot op één deur kost het rijk 340 euro directe investeringskosten en gedurende de looptijd van het contract 100 euro per jaar (dus in totaal 2250 euro), alles exclusief btw. In dit voorbeeld worden naast de investeringskosten, bestaande uit het materiaal en de arbeidskosten, ook de kosten meegerekend van bijvoorbeeld het vervangen van het slot na de verwachte levensduur (life cycle), de kosten van het onderhoud, het sleutelbeheer en het aanpassen van projectdocumenten. Omdat het rijk het risico overdraagt aan de private partij, mag deze ook een risico-opslag berekenen. Tot slot heeft de opdrachtnemer recht op een winsttopslag. De uiteindelijke kosten voor dit slot zijn hierdoor vele malen hoger dan alleen de kosten voor het plaatsen daarvan.

De kosten van de wijzigingen zijn niet in de oorspronkelijke projectbegroting opgenomen en zijn additioneel op de beschikbaarheidsvergoeding die in het contract was vastgelegd. De projectkosten worden dus hoger dan begroot. Deze transparantie in

de kosten van wijzigingen zou disciplinerend kunnen werken omdat er voldoende gegevens zijn om de financiële gevolgen af te wegen tegen nut en noodzaak van de gewenste aanpassingen. In de praktijk blijkt dit echter vooral bij gebouwen lastig, omdat gebruikers vaak andere dingen willen dan is afgesproken in het contract. De overheid kan wijzigingsvoorstellen van gebruikers van gebouwen ontmoedigen, zeker als deze niet direct voortvloeien uit aangepaste wet- en regelgeving. De Rijksgebouwendienst zei op dit terrein al veel te doen maar we hebben hiervan tijdens het onderzoek in de praktijk nog niet veel van gezien.

In de door ons onderzochte projecten bleek dat wijzigingen na afsluiten van het contract € 61 miljoen hebben gekost. Voor de rijksgebouwen is dit ongeveer 50 miljoen euro; voor de wegen 1 miljoen euro. De vraag is hoe de wijzigingen zich verhouden tot de berekende financiële meerwaarde.

Wijzigingen komen bij alle contractsoorten voor, dus een deel van de wijzigingen was wellicht ook voorgekomen bij een traditioneel contract. Daarom kun je niet stellen dat de berekende financiële meerwaarde met 61 miljoen euro is afgenomen. Wel valt op dat bij de twee onderzochte contracten van de Rijksgebouwendienst de kosten van wijzigingen, 50 miljoen euro, aanzienlijk hoger zijn dan de berekende financiële meerwaarde van 30 miljoen euro voor beide contracten. Daarmee ligt het voor de hand om de meerwaarde opnieuw te berekenen. Aandachtspunt hierbij is ook de archivering van deze langlopende projecten. Voor een goede herberekening van de financiële meerwaarde na verloop van tijd is het immers van belang dat de benodigde gegevens beschikbaar blijven.

#### *4.3.4. Informatie aan de Tweede Kamer*

Er zou meer informatie ontsloten kunnen worden voor de Tweede Kamer over de uitvoering van DBFMO. De Tweede Kamer heeft een helderder beeld nodig van: (i) de uitvoering van DBFMO-contracten; (ii) van de meerwaarde die verwacht wordt; en (iii) van de geldstromen die ermee gemoeid zijn (budgettaire informatie). Deze informatie heeft de Kamer nodig om de voor- en nadelen van deze contractvorm goed tegen elkaar af te kunnen wegen.

#### *Informatie over uitvoering*

De Tweede Kamer ontvangt over DBFMO vooral informatie over de toepassing en de navolging van de beleidsregel dat bij vastgestelde grensbedragen meerwaardetoetsen worden uitgevoerd. De tweejaarlijkse voortgangsrapportages geven informatie over hoe de vakdepartementen het beleid uitvoeren, wat de uitkomsten van meerwaardetoetsen zijn bij potentiële projecten en welke projecten er lopen. Deze informatie schetst echter een beperkt beeld van de DBFMO-projecten, want de Tweede Kamer ontvangt geen informatie over de uitvoering van projecten na het afsluiten van het contract. Ook over de financiële omvang van wijzigingen of de baten van opgelegde boetes en kortingen krijgt de Kamer geen informatie.

#### *Informatie over meerwaarde*

In de informatie aan de Tweede Kamer valt vooral de 800 miljoen euro meerwaarde op die de minister van Financiën presenteerde als gerealiseerde meerwaarde (Ministerie van Financiën, 2012). Dit bedrag is gebaseerd op uitgevoerde meerwaardetoetsen, namelijk de *publieke sector comparator* (PSC). Deze toets werkt de kostenraming van het publieke alternatief nader uit en beantwoordt de vraag: wat zou het project kosten

als je het niet met een DBFMO-contract zou uitvoeren, maar bijvoorbeeld met afzonderlijke contracten? Op basis van de PSC-berekening wordt een plafond- of richtprijs bepaald voor de aanbesteding (Ministerie van Financiën, (2011). De Algemene Rekenkamer plaatst vraagtekens bij de betrouwbaarheid van dit bedrag en plaatst kanttekeningen bij de presentatie en de realisatie (zie ook Algemene Rekenkamer(2013) Het gaat hier om rekenkundige modellen die (onvermijdelijk) werken met aannames en onzekerheden. De gepresenteerde meerwaarde van 800 miljoen euro kan daarom niet als gerealiseerde meerwaarde gezien worden, maar alleen als raming.

#### *Budgettaire informatie*

De Tweede Kamer heeft een beperkt inzicht in de budgetflexibiliteit van DBFMO op de langere termijn. Dit komt doordat de gebruikelijke wijze van begroten en verantwoorden niet goed past bij het specifieke karakter van DBFMO. De financiële verplichtingen van DBFMO-contracten lopen veel langer dan de vijfjaarsystematiek van de begroting en verantwoording, waardoor de langetermijnverplichtingen in DBFMO-projecten niet zichtbaar worden op de staatsbalans en slechts gedeeltelijk in de financiële verantwoording van het rijk. Bij infrastructurele projecten zijn deze overigens inzichtelijker – via het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) – dan bij rijksgebouwen. Ook is niet duidelijk wat de omvang van de DBFMO-projecten is ten opzichte van de totale projectenportefeuille (niet-DBFMO). Voor het Infrastructuurfonds geldt bijvoorbeeld een toegestane uitgavenruimte voor DBFMO-beschikbaarheidsvergoedingen van 20 procent van het totale jaarbudget. De Tweede Kamer ontvangt geen informatie over de omvang van het totaal aan

beschikbaarheidsvergoedingen ten opzichte van het Infrastructuurfonds en weet dus niet of de grens van 20 procent al dan niet in zicht is.

Tot slot blijken de huidige DBFMO-projecten op dit moment nog niet meegerekend in het EMU-saldo (het vorderingensaldo van de totale overheid). De regel is dat per project bezien wordt of het wel of niet meegerekend moet worden in het EMU-saldo. De lopende DBFMO-projecten worden, na recente aanscherping van de regels, opnieuw bezien vanaf 2014.

#### *6.4.4 Wat is er met de conclusies uit het rekenkamerrapport gebeurd?*

De Tweede Kamer wordt via voortgangsrapportages over DBFMO geïnformeerd. In de recente DBFMO voortgangsrapportage (Ministerie van Financiën, 2014: DBFMO-voortgangsrapportage) vallen een paar dingen op die naar aanleiding van het rekenkamerrapport zijn gebeurd.

Allereerst wordt er nog steeds gesproken over een meerwaardebedrag, inmiddels 1,3 miljard euro, maar de toon is voorzichtiger, minder stellig dan voorgaande jaren. In de voortgangsrapportage gaat de minister verder expliciet in op de toezeggingen naar aanleiding van het rekenkamerrapport. Zo wordt inmiddels meer informatie dan in eerdere jaren gegeven over de uitvoeringsfase en het contractmanagement.

Contractmanagement en bijbehorende systemen worden nu veel serieuzer genomen.

Overigens is er nog steeds weinig informatie over contractmanagement per project, zodat bijvoorbeeld nog steeds niet zichtbaar is of boetes zijn opgelegd en hoe het staat met wijzigingen tijdens de uitvoering van het contract..

Ook valt op dat de budgettaire informatie naar Tweede Kamer is verbeterd; de informatie voor gebouwen en infrastructuur wordt nu apart vermeld. Ook heeft de

minister van Financiën een periodieke toets laten uitvoeren op de gehanteerde inputfactoren en veronderstellingen van de meerwaardeberekening. Los van het feit dat de scope hiervan beperkt was, valt wel op dat de PSC echt een andere rol heeft gekregen in de besluitvorming dan oorspronkelijk de bedoeling was. De PSC zou eigenlijk een plafondprijs moeten opleveren, en als de bieding boven dat bedrag ligt, zou de deal niet moeten doorgaan. In de praktijk wordt de PSC echter aangepast aan de biedingen. Daarmee ligt het zwaartepunt in de besluitvorming wel/niet DBFM dus veel meer op de PPC, die eerder wordt uitgevoerd en die minder precies is dan de PSC.

### *6.5 Conclusies*

In deze bundel staat de vraag centraal in hoeverre publieke belangen goed kunnen worden behartigd bij de concessievariant van PPS, dat wil zeggen de variant waarbij DBFM(O) voor lange periodes en integraal worden uitbesteed aan een private partij. In dit hoofdstuk stonden we stil bij de resultaten van rekenkameronderzoeken uit verschillende landen naar deze vorm van PPS. Uit die – in het algemeen zeer kritische – onderzoeken komt naar voren dat het publieke belang in DBFM(O)-projecten lang niet altijd voldoende is geborgd.

In de inleiding gaven we aan dat de bevindingen uit de internationale rekenkamerrapporten kunnen worden geclusterd rondom drie vragen met betrekking tot het publieke belang:

1. Worden de beoogde publieke doelen gerealiseerd?
2. Is aan de voorwaarden voldaan om die doelen te realiseren?
3. Worden de democratisch gekozen organen voldoende en op tijd geïnformeerd over de voortgang van PPS-projecten?

Deze vragen kunnen aan de hand van de bevindingen in paragraaf 6.2, 6.3 en 6.4 als volgt worden beantwoord.

*Wordt het publieke belang dat wordt beoogd met PPS ook daadwerkelijk gerealiseerd?*  
In landen zoals Nederland of Groot-Brittannië, waar overheden een reële keuze hebben om wel of niet over te gaan tot PPS, wordt het publieke belang van PPS meestal gedefinieerd als ‘meerwaarde’ ten opzichte van traditioneel aanbesteden. Die meerwaarde kan zijn dat een gelijke kwaliteit tegen lagere kosten wordt bereikt of dat een hogere kwaliteit tegen dezelfde kosten wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer plaatste in het hiervoor besproken rapport uit 2012 (paragraaf 6.4) kanttekeningen bij de omvang van de behaalde meerwaarde die de Minister van Financiën aan het parlement

rapporteerde . Bovendien zou deze meerwaarde eerder als een schatting dan als feitelijk gerealiseerde meerwaarde moeten worden gepresenteerd.

In landen waar PPS eerder een noodzaak om überhaupt tot investeringen in het publieke domein te komen, ligt het publieke belang niet zozeer in de meerwaarde ten opzicht van andere modellen, maar eerder in het tot stand komen van investeringen die zonder PPS-project niet gedaan zouden zijn. De hierboven genoemde voorbeelden uit India laten zien dat DBFM(O) een accelerator kan zijn om infrastructurele investeringen tot stand te brengen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat DBFM(O)-contracten in landen met een zwakke overheid (geen geld, niet deskundig en corrupt) en een zwak ontwikkelde rechtstaat wel een explosief mengsel op kunnen leveren, waarin de rechten van burgers en de publieke belangen het afleggen tegen snelle winsten voor private partijen.

*Is het PPS-project zodanig georganiseerd dat aan de voorwaarden voor een succesvolle output is voldaan?*

Uit de internationale vergelijking in het eerste deel van dit hoofdstuk komt naar voren dat veel rekenkamers tekortkomingen signaleren in de planning en in de uitvoering van het contractmanagement. Een van de bevindingen betreft de wijzigingen in het contract en de invloed die dat (mogelijk) heeft op de meerwaarde. Een andere conclusie betrof de tekortschietende budgettaire informatie naar het parlement. Hierover is opgemerkt dat veel financiële informatie buiten het zicht van het parlement blijft. De conclusies uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2013 zijn hiermee in lijn, maar zijn explicieter over de gevolgen en de kosten van wijzigingen. De kosten van de wijzigingen zijn niet in de oorspronkelijke projectbegroting opgenomen en zijn additioneel op de beschikbaarheidsvergoeding die in het contract was vastgelegd. Daarmee komt de meerwaarde onder druk te staan.

*Is het PPS-project democratisch verankerd?*

De derde vraag rondom het publieke belang die in de rekenkameronderzoeken aan de orde komt is die naar de democratische verankering. Worden parlementen of



gemeenteraden goed geïnformeerd en zijn zij in staat om op tijd de verantwoordelijke bewindspersonen ter verantwoording te roepen?

Uit beide studies blijkt dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over DBFMO-contracten, de uitvoering ervan en het contractmanagement tekortschieten. Er is meer aandacht nodig voor de democratische verankering en de democratische controle van DBFMO. Overigens laat de meest recente voortgangsrapportage van DBMO over 2014 zien dat er in Nederland in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verbeteringen zichtbaar zijn.

PPS opgevat als ‘innovatief aanbesteden in de vorm van DBFM(O)-contracten’ biedt kansen in termen van efficiency en innovatie. Maar rekenkameronderzoeken uit de afgelopen vijftien jaar maken duidelijk dat dat geen vanzelfsprekendheid is. Als de DBFM(O)-contracten niet tot in detail goed uitgewerkt zijn én er tijdens de uitvoering niet nauwgezet de hand aan wordt gehouden, zullen de publieke belangen van de overheid en de samenleving het onherroepelijk afleggen tegen het private belang van de marktpartijen.

## **Literatuur**

- Algemene Rekenkamer (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Den Haag.
- Boers, I., Hoek, F., Montfort, C. van & Wieles, J. (2013). Public-private partnerships: International audit findings. In P. de Vries et al. (eds), *Handbook of PPP. The Routledge companion to public-private partnerships* (pp. 451-478). London & New York: Routledge.
- Ministerie van Financiën (2011). *Beoordelingsleidraad Publiek Private Comparator en Publieke Sector Comparator*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2012). Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 753, nr. 28. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2014). *Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014*, Bijlage bij Kamerstuk 28753, nr. 35. Den Haag.

Montfort, C. van & Michels, A. (2015). Urban governance and partnerships in Indian and Chinese cities. Examples from Delhi, Beijing and Shanghai. In L. van den Dool, F. Hendriks, A. Gianoli & L. Schaap (eds), *Good urban governance*. Springer.

Reynaers, A. (2014). *It takes two to tangle. Public private partnerships and their impact on public values*. Thesis. Amsterdam: Vrije Universiteit.