

Publiek Private Samenwerking vraagt een fundamentele wijziging in organisatie en aanbestedingsproces

In de discussies over samenwerking tussen publieke en private partijen ligt het zwaartepunt veelal op de contractvorm. Veelal wordt de samenwerking gegoten in een DBFM(O)-contract, waarin de private partijen zorgt voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en eventueel de facilitaire diensten. Het contract is echter slechts een middel in een publiek-privaat samenwerkingsproject dat als project en proces in zijn geheel goed moet worden doordacht en vormgegeven.

Kees van Oosteren en Frits Verhees

Beide zijn Projectmanagers bij Strukton Integrale Projecten

PPS kan voor de broodnodige vernieuwing van overheidsplanning zorgen. Een bewust georganiseerd project en proces en strategische planning is noodzakelijk gezien de vele vertraagde (infrastructuur)plannen. Naar onze mening zullen deze overheidsplannen alleen maar verder in tijd, budget en scope gaan uitlopen indien er geen fundamentele wijziging plaatsvindt in de houding en organisatie van overheid en bedrijfsleven. PPS, mits vormgegeven op de juiste wijze, kan tot effectieve en efficiënte publieke plannen en uitvoering leiden.

De Commissie Ruding, die de regering onlangs adviseerde over 'private financiering', bevestigt deze voordelen. Ook voor provincies en gemeenten is PPS, gezien deze voordelen en het advies van Ruding om PPS te bevorderen bij deze overheden, een aan te bevelen optie.

Hoe kan PPS vorm worden gegeven?

Een PPS-aanbesteding kent drie strategische voordelen. Deze zijn:

- gezamenlijk risicomanagement
- een levenscyclusbenadering
- bewuste inzet van financiële middelen

Gezamenlijk risicomanagement

Alleen door alle risico's van overheid en bedrijfsleven in een (complex) project te inventariseren en gezamenlijk te delen of te verdelen kunnen grote projecten gemanaged worden.

De overheidsplanners in Nederland hebben sterker dan in andere Europese landen de neiging alle planvorming in eigen hand te willen houden. Dit vergt een almachtige positie qua kennis en invloed. Volgens hoogleraar Flyvbjerg die een onderzoek deed naar 258 megaprojecten wereldwijd is deze 'Newtoniaanse' aanpak waarbij geen ruimte is voor het omgaan met onzekerheid de oorzaak van de problemen rond grote projecten: *"The failure to reflect the probabilistic nature of project planning, implementation and operation is a central cause of the poor track record for megaproject performance"*.

PPS brengt kennis en invloed bij elkaar in een gezamenlijke aanpak van de risico's, in een vroegtijdig stadium. Wie is

het beste in staat de geïdentificeerde risico's te managen? Welke risico's moeten we gezamenlijk te lijf gaan? Met welke onzekerheden hebben we te maken?

Levenscyclusbenadering

Door een levenscyclusbenadering te kiezen en dit te koppelen aan publieke-private samenwerking worden de betrokken bedrijven en overheden gedwongen verantwoordelijkheid te nemen voor het project en voor elkaar. In de planvorming en het ontwerp gaan belangen parallel lopen. De bedrijven zullen meer verantwoordelijkheid nemen voor de lange termijn omdat ze ook prestaties moeten leveren (op straffe van hoge boetes en andere onaangename zaken) in de beheer- en exploitatiefase. Dat heeft invloed op de duurzaamheid van het te bouwen object.

De overheid zal met behulp van de commerciële en uitvoeringskennis van de bedrijven een meer optimale keuze gaan maken qua financiën, nu zij niet meer hoeft aan te hikken tegen het financieren van de investering. Dat heeft invloed op de totale kosten van het object, die worden lager.

Resultaat: een betere prijs-kwaliteitverhouding en een realistische verhouding tussen scope, tijd, geld.

Bewuste inzet van financiële middelen

Vaak wordt gezegd dat de overheid, bekeken vanuit een financieel perspec-

tief, geen PPS nodig heeft. De overheid leent geld immers het goedkoopste. Het effect van deze opvatting in de praktijk van grote projecten is er dan ook naar. Goedkoop geld lenen is vaak duurkoop. De prijs van geld wordt immers bepaald door risico's. Door de overheid geld voor projecten te laten lenen tellen de projectspecifieke risico's niet mee. Dit houdt ook in dat de lener het een zorg is hoe de overheid de risico's en dus het project managet, hij krijgt zijn geld toch wel terug uit de grote ruif. Ook de Commissie Ruding wijst hierop. Daardoor zijn er nauwelijks financiële incentives die tegendruk kunnen leveren voor politieke aspecten, omgevingsinvloed en andere zaken waar elk (groot) project mee te maken heeft. Gevolg: projecten lopen qua financiën (en tijd en scope) fors uit de budgetten.

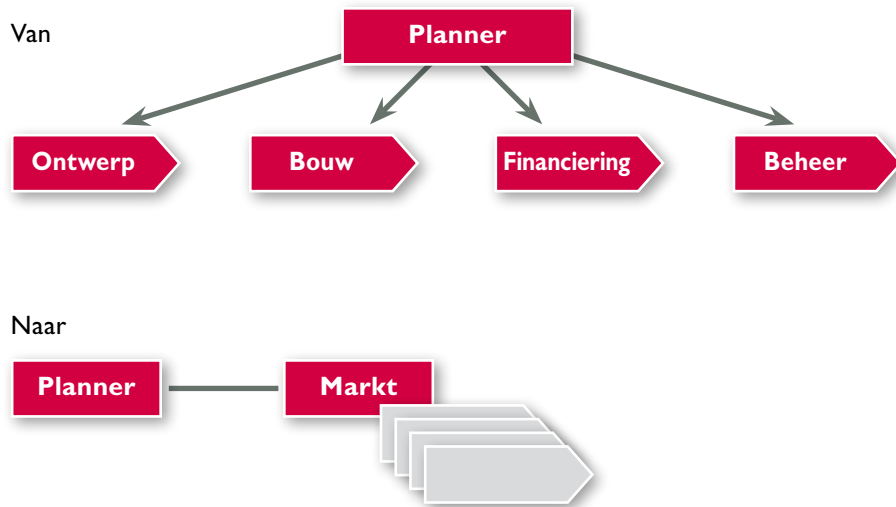
Gevolgen voor project- en procesmanagement

Welke gevolgen heeft dit alles voor het inrichten van een groot project qua proces en organisatie?

De leidende thema's zijn: andere organisatie en communicatie. Overheid en bedrijven kunnen in een groot project door het uitwisselen van kennis, delen van informatie en het gezamenlijk organiseren van 'tucht' e.d. bovengenoemde voordelen effectueren.

Dit is een open deur maar in de huidige praktijk is door het wegvallen van een

Figuur 1



strategische oriëntatie ('we beginnen gewoon') de valkuil dat via de weg van de juridische en bestuurlijk gangbare wegen deze deur op slot blijft.

Andere overheid

Een PPS-project vergt een andere overheid. Een overheid die projecten niet meer opknijpt en verdeeld managet, maar die een integrale aanpak organiseert. *Figuur 1* illustreert dit.

Dit houdt in dat afzonderlijke overheden en afdelingen bij elkaar gebracht moeten worden. Een taak voor het ambtelijk topmanagement. Zij zullen inhoudelijk leiderschap moeten tonen om de gangbare praktijk met een gesloten planningscultuur die niet meer bij de opgave van deze tijd past, te doorbreken. Het vergt een andere bestuurscultuur, bestuurders die het topmanagement steunen en eenmaal gemaakte keuzes niet continu veranderen. In dit kader constateerde de commissie Elverding: "De bestuurlijke praktijk van voortdurende scopewijzigingen in projecten leidt elke keer opnieuw tot vertraging en verhoging van de kosten".

Ook een ander bedrijfsleven is nodig

Een klassieker is nog altijd de bouw van de Amsterdamse Stopera, waar architecten en bouwers elkaar in de haren vlogen en de gemeente in een patstelling kwam te zitten. Een voorbeeld van het splitsen van tijd, geld en scope in een groot project. Een recept voor uitloop en overschrijdingen.

PPS brengt de diverse bedrijven en disciplines weer bij elkaar in een consortium. De overheid specificeert het op te lossen probleem, de bedrijven in het consortium werpen zich op een totaaloplossing waarbij ze de driehoek van het projectmanagement weer volledig in eigen hand hebben: tijd, geld en scope.

Door het project te financieren als ware het een bedrijf zorgt de tucht van de banken voor de nodige discipline ten aanzien van deze aspecten. Uit Engels onderzoek blijkt dat in 80% van de PPS-projecten binnen tijd en budget wordt gebleven, in gangbare projecten ligt dit op minder dan 30%. De over-

heid en bedrijfsleven doen waar zij goed in zijn.

Open communicatie onontbeerlijk

De twee organisatievormen (overheid en bedrijfsleven) moeten vervolgens kunnen communiceren met elkaar, van planvorming tot en met beheer en exploitatie. Invloed op het ontwerp is immers een voorwaarde voor het nemen van verantwoordelijkheid in beheer en exploitatie. Dit proces dient allereerst vormgegeven te worden, de stappen dienen helder te zijn evenals de organisatie van dit proces. Als dat niet wordt gedaan, mislukt het project. Een voorbeeld: in een project dat we kennen uit onze praktijk is bovenstaande strategische oriëntatie op het proces niet uitgevoerd. Hierdoor werd direct impliciet een middel gekozen dat enorme invloed heeft op het proces en het project: een gangbare Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure. Hierdoor kon niet gesproken worden over de risicoverdeling en het ontwerp van het betreffende gebied en de geplande functies (een parkeergarage, park e.d.). Gevolg: geen enkele combinatie schreef in vanwege onhaalbare bouw en exploitatie van het gebied. Met een dialoog was het mogelijk geweest met een relatief kleine verandering in de risicoverdeling wel te komen tot een inschrijving. Nu was dat door het blokkeren van de communicatie niet mogelijk.

Succes bereiken met moderne aanbestedingsvormen

Wij hebben inmiddels ervaring met relatief goed vormgegeven projecten, waar strategisch goed over nagedacht is qua organisatie en procesplanning, en waar een juist middel bij gezocht is. Dat is vervolgens qua juridische vormgeving op maat gemaakt voor haar doel.

In dit geval was dat een aanbestedingsvorm met de concurrentiegerichte dialoog. Deze laat een intensieve dialoog toe die men zelf kan vormgeven vanaf de ontwerpfase.

Hierdoor wordt ruimte geboden aan de hierboven genoemde strategische voordelen van PPS-projecten:

- een volledige en uitgekende risicodeling en -verdeling
- een levenscyclusbenadering die vergt dat marktpartijen vanaf de planvorming kunnen meedenken
- een aanpak waarbij overheid en markt die dingen doen waar ze goed in zijn, bijvoorbeeld: slimme financiële *incentives* bij de markt neerleggen

Positieve ervaringen en resultaten zijn:

- we hebben elkaar (publiek-privaat) leren kennen en begrip gekregen voor elkaars ambities en problemen
- er is een goede verdeling gevonden in het dragen van risico's
- misverstanden of verkeerde interpretaties zijn ontdekt
- er is gewerkt aan een optimale specificatie van en bieding voor de opdrachtgever (wisselwerking tussen doelen en oplossingen)

Gelukkig zien we dat naast de rijksoverheid (RGD en RWS) ook een aantal gemeenten en ook provincies experimenteren met concurrentiegerichte dialoog. Zo heeft stadsdeel Westerpark in Amsterdam recent een DBM-contract succesvol op de markt gezet met behulp van een tussenvariant, een mengvorm van traditioneel aanbesteden en concurrentiegerichte dialoog. Hierbij werden met de private partijen overlegondes gehouden op basis van vraagspecificatie en indicatieve biedingen. Ook de aanbesteding van de Vervoersconcessie voor de Rijn Gouwe Lijn zal met behulp van de concurrentiegerichte dialoog plaatsvinden.

Wij zijn van mening dat gemeentelijke en provinciale overheden die meerwaarde zien in (de voordelen van) PPS bereid moeten zijn de wijze van aanbesteden te moderniseren en net als stadsdeel Westerpark en de provincie Zuid Holland lef tonen door zich te verdiepen in moderne aanbestedingsvormen. Deze aanpak richt zich niet op de bedreigingen maar op kansen die zich bij aanbestedingen en complexe overheidsprojecten aandienen.