

**PPS Werkt!**  
**30 mei 2012**  
**Verslag workshops**

**Beyond PPP: de Zuidas**

In deze workshop is eerst een korte toelichting gegeven op de projectscope anno 2012, die er duidelijk anders uitziet dan in het pre-crisis jaar 2006. Evenwel is verbetering van bestaande weg- en spoorinfrastructuur en grootschalige stations- en gebiedsontwikkeling niet eerder in één project gebundeld. Dat biedt kansen voor samenwerking. In de workshop is geschetst dat de samenwerkende partijen hebben besloten tot een integrale planvorming en intensieve bestuurlijke samenwerking, waarbij iedere partij uitgaat van de eigen kracht en kunde.

Verder is ingegaan op de uitgevoerde PPC-meerwaardetoets. Deze kent een opbouw in modules zodat de opbouw van de mogelijke meerwaarde van verschillende contractvormen voor verschillende onderdelen transparant inzichtelijk kan worden gemaakt.

Op een speelse manier blikten deelnemers vervolgens terug vanuit 2020 op de punten die dan mogelijk niet goed gegaan zijn. Deze opzet gaf deelnemers de mogelijkheid mee te denken hoe RWS in 2012 had moeten handelen om potentiële suboptimalisaties te voorkomen. Uit de discussie kwam naar voren dat het een gemiste kans zou zijn om niet voor een volledig geïntegreerde aanpak te kiezen. Tegelijkertijd zou de optie tot een alliantie-achtige samenwerking niet uitgesloten moeten worden. Echte toekomstmuziek klonk in de boodschap om een integraal budget van 1 miljard ter beschikking te stellen en de markt een volledig integraal plan te laten ontwikkelen binnen dat budget..

**DBFM en flexibiliteit**

Biedt een DBFM-contract voldoende flexibiliteit? Waarom is die flexibiliteit nodig en hoe kun je maximale flexibiliteit bereiken? Deze en andere vragen kwamen aan bod tijdens een interactieve workshop. Met behulp van een aantal cases werden verschillende contractvormen met elkaar vergeleken. Daarbij lag de focus natuurlijk op het DBFM-contract. De mogelijkheden die zo'n contract biedt om later nog wijzigingen door te voeren, werden op een rijtje gezet. Ook discussieerden de deelnemers per wijziging of deze wenselijk is. Er bleken wel wat belevingsverschillen te bestaan tussen deelnemers vanuit markt en overheid. Zo vond een vertegenwoordiger van de overheid het realiseren van een nieuwe toe- en afrit binnen het contractgebied geen probleem. Een deelnemer vanuit de markt wees op de gevolgen op onderhouds- en financieringsgebied. Hoewel ogenschijnlijk kleine wijzigingen snel kunnen resulteren in procesverstoringen, zijn er wel degelijk mogelijkheden om hier met een DBFM-contract op in te spelen, was de eindconclusie. Een deelnemer stelde zelfs dat het DBFM-contract het meest flexibele contract van allemaal is.



**Eist PPS zijn tol?**

Hoewel er nu nog onduidelijkheid is rondom tol, kan het niet anders dan dat er in 2020 tol wordt geheven in Nederland. Al zal de weg daarnaartoe best hobbelig zijn. Dit was het door afgevaardigden van het project Nieuwe Westelijke Oeververbinding (NWO) ingebrachte uitgangspunt van deze workshop. De discussie over tol in Nederland concentreerde zich rond twee prikkelende stellingen. Een eyeopener uit de zaal: in Nederland wordt over een paar jaar veel meer elektrisch gereden. Er wordt dus minder brandstof getankt en minder accijns geheven. De overheid zal daardoor wel tol moeten heffen om het onderhoud van het netwerk te kunnen bekostigen! Een andere opvallende uitkomst: de markt kan volgens de deelnemers het beste worden betrokken bij de uitvoering en technieken rondom tolprojecten. De overheid moet echter de regie over het eigen netwerk behouden. De deelnemers pleitten verder voor een behoedzame invoering van tol: eerst voor een beperkt gebied en een beperkte doelgroep. Goed uitleggen wat het de burger oplevert, was een andere aanbeveling.

## **Hoe werken banken?**

Hoe opereren banken bij een (potentieel) PPS-project? De beste manier om daar beter inzicht in te krijgen is om je eens in de positie van die banken te verplaatsen. Ernst Janzen van NIBC Bank startte met een presentatie over de aanleg van de nieuwe luchthaven Berlin Brandenburg International. Hiervoor had de opdrachtgever een lening van twee miljard euro nodig. Tegen welk rentetarief zou een bank bereid zijn deze lening te verstrekken? In groepjes werkten de deelnemers de opdracht uit. Vanuit hun rol als bank voerden ze eerst een risico-inventarisatie uit. Vervolgens gaven ze een indicatie van het tarief waartegen het bedrag geleend kon worden. Door de diverse samenstelling kwamen de groepen tot heel verschillende benaderingen van de casus. In het geval van Berlin Brandenburg International stonden de banken in 2006 te springen om te participeren, vertelde Ernst. De marge op de lening was slechts gering. In de huidige praktijk zou dat door de crisis ondenkbaar zijn. Banken zijn volgens Ernst nu niet geïnteresseerd in langlopende financieringsvraagstukken. En als ze als ze al participeren, zal hun bijdrage veel geringer zijn dan in 2006 het geval was. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld worden gezocht in (gedeeltelijke) financiering met obligatieleningen.

## **De PPC ontleed(-t)**

Tijdens deze workshop kregen de deelnemers informatie over drie meerwaardetoetsen die de rijksoverheid hanteert. De marktscan laat zien welke mogelijkheden er zijn om een project sneller, goedkoper en/of kwalitatief beter te realiseren met inzet van de markt. De Public Private Comparator (PPC) is een financiële vergelijking tussen twee mogelijke contractvormen, waarin wordt bepaald welke contractvorm de meeste meerwaarde biedt. De Public Sector Comparator (PSC) wordt toegepast als er besloten is om het project via een DBFM-contract uit te voeren. De opdrachtgever kan hiermee de biedingen onderling vergelijken en bepalen wat de meerwaarde is ten opzichte van de traditionele uitvoeringswijze.

Tijdens de workshop is uitgelegd wat de PPC is, hoe de PPC is opgebouwd en wanneer een PPC wordt toegepast. Dit leverde al direct leuke discussies op. De deelnemers gingen vervolgens zelf met een kleine case aan de slag rond de PPC van de Afsluitdijk. Ten slotte werden recente uitkomsten van PSC's vergeleken met PPC's van dezelfde projecten. Waarom zijn de uitkomsten van de PSC's veel hoger dan die van de PPC's? De conclusie van de discussie was dat je geen appels met peren kunt vergelijken. Bij een PPC kijk je in een heel vroeg stadium naar verschillen tussen mogelijke contractvormen op basis van een projectraming, terwijl je bij een PSC na financial close, als de risico's al zijn verdeeld, de uiteindelijke winnende bieding vergelijkt met de contractraming van het project. Hiermee eindigde een interactieve workshop vol geanimeerde discussie.

## **PPS wordt PPP**

Tijdens deze internationale workshop was er volop aandacht voor de mogelijkheden van PPS-projecten in opkomende economieën. Die bieden kansen voor het bedrijfsleven, zo bleek uit verschillende succesvolle praktijkvoorbeelden.

Mede aan de hand van Kazachstan, een minder bekend voorbeeld van een land in ontwikkeling, zijn de kansen en vereisten voor het bedrijfsleven verder besproken. Marktpartijen deelden hun ervaringen en uitdagingen met de overige deelnemers aan de workshop. Zo is van belang is om goed de cultuur van een land te kennen. Een lokale partner is dan erg belangrijk.

Niet alleen marktpartijen moeten zich goed voorbereiden. Ook worden eisen gesteld aan de opkomende PPS-landen. De aanwezigen formuleren actief uitdagingen die zij zien bij het investeren opkomende economieën. In een land met een heel eigen cultuur, waar corruptie nog een grote rol speelt, is het lastig om een aanbesteding succesvol af te sluiten. Ook is (politieke) stabiliteit een belangrijke factor.

Ook de projectleider van PPS-project Green Corridor in Aruba was aanwezig. Zij vroeg zich af hoe een land als Aruba zich beter op de kaart kan zetten voor internationale investeerders. Een deal flow aan projecten is van groot belang. Deze uitdagingen zal Jan van Schoonhoven, Executive Officer United Nations PPP Initiative, meegeven aan de overheid in dit land.

## **Samen in control**

Deze workshop vertrok vanuit de constatering dat de afgelopen jaren, logischerwijs, de nadruk lag op de aanbestedings- en realisatiefase van DBFM-contracten. Vraagstelling was hoe we de meerwaarde voor de publieke zaak en het rendement voor private partijen ook in de vervolgfases van een DBFM-contract kunnen borgen. Aan de hand van gangbare modellen bekeken de

deelnemers wat er op dit gebied al is en wat er nog zou moeten komen. Over het algemeen was de conclusie dat de operationele processen wel geregeld zijn. De strategie van Rijkswaterstaat is op hoofdlijnen eveneens bekend. Hoe laten we visie en processen consistent op elkaar aansluiten, zodat het management in control is, leek dan ook de hamvraag te zijn. Zeker omdat er in de nabije toekomst meerdere langdurige DBFM-contracten tegelijkertijd lopen, bestaat de urgentie om dit verder te professionaliseren.

### **Smart collaboration: wat drijft onze partner?**

Deelnemers discussieerden in deze workshop over de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen een DBFM-contract. Daarna bespraken ze in groepjes wat er nodig is om deze relatie te verstevigen. Dat leverde naast een analyse van de huidige situatie aanbevelingen op om de samenwerking (ook) in 2020 succesvol te laten verlopen. Luisteren bleek het sleutelwoord. Daaronder valt de wil om elkaar te begrijpen, om door te vragen en om daadwerkelijk informatie te geven die relevant is voor de andere partij. Het delen van ervaringen is eveneens belangrijk. Positieve ervaringen helpen opdrachtgever en opdrachtnemer om zich in de toekomst opnieuw kwetsbaar op te durven stellen. Maar ook om een hulpvraag te durven stellen en de ander te confronteren met inconsequent gedrag, is het delen van ervaringen nodig. Heldere procefsafspraken, bijvoorbeeld over hoe om te gaan met conflicten, helpen om emotie geen te grote rol te laten spelen. Bewustzijn van de eigen grondhouding en vooroordelen maakt dat je ze makkelijker los kunt laten in de communicatie en als de ander het tegendeel bewijst. Probeer bovendien bewust te evalueren buiten de projectcontext. Bijvoorbeeld tijdens een conferentie als deze. Dat leidt tot meer open gesprekken.

### **Future of Freedom**

In de workshop Future of Freedom werden de mogelijkheden van 'vervlechting' van de planfase en de inkoopfase van PPS-projecten op interactieve wijze door en met de deelnemers verkend. Nu worden marktpartijen vaak pas na of laat in de planfase bij een project betrokken. De deelnemers aan de workshop bleken zeer geïnteresseerd in de meerwaarde die vervlechting zou kunnen opleveren. Ze suggereerden tal van aanpassingen en uitbreidingen van de procedures om de inbreng van de private partijen in een vroeger stadium mogelijk te maken. De oplossingen varieerden van toepassing van prijsvraagprocedures, slimme faseringen van de fasen van de concurrentiegerichte dialoog tot ultieme oplossingen voor het verruimen van de mogelijkheden van de planprocedure

De al opgedane ervaringen met vervlechting waren soms positief en soms negatief. Deze ervaringen, zoals de lange duur van een vervlochten procedure, de tenderkosten, de verrassende en innovatieve ontwerpen, de politieke inmenging en het financieringsklimaat, zijn een goede voedingsbodem geweest voor de zoektocht naar oplossingen.

### **Realisatie van een DBFM-contract**

De nadruk ligt wat DBFM betreft vaak nog bij de voorbereiding en aanbesteding van een contract. Over de vereisten bij de realisatie van dit soort projecten is relatief gezien minder bekend. Deze workshop focuste juist op die realisatiefase. In een inleidende voordracht kwamen als succesfactoren een stabiele scope, voorbereiding met stakeholders en voorbereiding van de interne organisatie aan de orde. Daarnaast zijn in een later stadium goede werkafspraken, expliciet werken en tijd nemen voor de overdracht en de daarmee wisselende functies van belang. In groepjes gingen de deelnemers vervolgens aan de slag met een verzonnen casus: DBFM-project A200 Lutjebroek – Broek op Langedijk. Sommige groepen brachten de succesbepalende factoren, processen en aandachtspunten voor het eerste jaar in kaart vanuit het perspectief van de opdrachtgever. Andere groepen deden dit vanuit het standpunt van de opdrachtnemer. Het resulteerde in leerzame discussies en presentaties rond de thema's opleiding van mensen, borging van kennis en een goede samenwerking op alle niveau's. Het grootste pluspunt was meer bewustwording onder de deelnemers: zo bleken Rijkswaterstaat en marktpartijen meer op elkaar te lijken dan menigene had verwacht.

#1 van 13:45 uur

In 2020 is het zo dat zowel de opdrachtgevende partij als ook de opdrachtnemende partij werken naar de onderling geïdentificeerde succesfactoren. Het is helder en transparant hoe elkaars organisatie werkt, welke processen cruciaal zijn en welke gezamenlijke en andere belangen met de DBFM-contracten worden gediend. De gesloten contracten zijn goed wat onder andere betekent dat de scope SMART geformuleerd is, de risico's en beheersing hiervan gedeeld worden en dat de

specifieke DBFM-onderdelen zoals performance regime en management specificaties helder uitgewerkt zijn. We leren van elkaar en zetten sterk in op de stakeholders en omgeving om samen de realisatie van de projecten uit te voeren en hebben bij beide partijen de kennis en kunde in huis om kwalitatief goede projecten uit te voeren. We hebben het voor elkaar dat er sprake is van open communicatie zowel tussen de beide partijen en zeker ook binnen de eigen organisatie. Dit helpt ons om de uit te voeren taken en te doorlopen processen op elkaar af te stemmen en om de raakvlakken optimaal te managen. De onderlinge samenwerking verloopt hecht en vol vertrouwen en we spreken elkaar aan op die zaken die we nog kunnen verbeteren.

Om dit bereikt te hebben is er de afgelopen 8 jaar hard gewerkt in de benodigde ontwikkeling bij marktpartijen en bij Rijkswaterstaat. Dat is niet altijd even makkelijk geweest en door elkaar op te zoeken en te betrekken bij die zaken die belangrijk zijn voor de realisatie van DBFM-contracten, hebben we het voor elkaar gekregen. We lijken uiteindelijk meer op elkaar dan we dachten.

#2 van 15:00 uur

De realisatie van de DBFM-projecten is enkel succesvol doordat we als partijen er beiden vol voor gaan. We hebben ondertussen veel ervaringen opgedaan uit eerdere projecten zodat de benodigde contractkennis goed ontwikkeld en geborgd is. We gaan professioneel met elkaar om en hebben oog voor elkaars belang en interne processen. Dit helpt ons om met minder hinder en rekening houdend met de belangrijke stakeholders om de realisatie tot een goed resultaat te brengen. Natuurlijk hebben we nog verbeteringen in het vizier echter de afgelopen 8 jaar zijn er grote stappen gezet. De processen zijn op elkaar afgestemd en het vertrouwen tussen de markt en Rijkswaterstaat is vergroot. We weten waar we voor staan en hebben de realisatie van infra en het bijbehorende onderhoud lekker in de vingers, de beschikbaarheid wordt optimaal gehaald en we zien dat werken sneller worden opgeleverd met meer kwaliteit, waarbij het aantal kortingen en correcties nagenoeg niet meer voorkomen. De succesfactoren bij zowel RWS als ook bij de markt worden gedeeld en erkend en we helpen elkaar om samen een goed product te realiseren. De gegevens over de prestaties, het areaal en de financiële aspecten zijn op orde en de partijen houden elkaar scherp op verbeteringen. Dit heeft de afgelopen jaren van beide kanten inspanning gekost en het resultaat mag er zijn.

## **DBFM: innovatieve projecten**

Deze workshop werd georganiseerd door de TU Delft. Dr. Monica Altamirano, gepromoveerd aan de TU op innovatieve contractvormen, presenteerde haar onderzoek. Zij heeft onderzocht of het gebruik van innovatieve contracten de hoge verwachtingen op het gebied van innovatie heeft kunnen waarmaken. Monica eindigde haar presentatie met een prikkelende stelling: Innovatie met behulp van innovatieve contractvormen heeft het zicht beperkt tot procesgerelateerde innovatie. Vervolgens werd gediscussieerd over deze en andere stellingen. De stellingen waren opgesteld en werden verdedigd door verschillende studenten. Vooral de bancaire sector werd aangewezen als een sector die innovatie ontmoedigt door erg risicomijdend te zijn. Geopperd werd daarom om te kijken naar alternatieve vormen van projectfinanciering. De deelnemers aan de workshop zagen kansen voor innovatie op het gebied van duurzaamheid. Geconcludeerd werd dat er ook nu al zeker innovaties zijn in de bouwsector. Maar helaas worden die nog niet erg enthousiast uitgedragen.

## **International statement on Dutch PPP**

In deze workshop kwamen naast Nederlandse deelnemers ook buitenlandse PPS-experts aan het woord die actief zijn op de Nederlandse markt. Gezamenlijk formuleerden ze aanbevelingen voor de toekomstige ontwikkeling van PPS in Nederland. Daarbij lieten vertegenwoordigers vanuit marktpartijen zich nadrukkelijk gelden. Zo zou het goed zijn om voorafgaand aan iedere aanbesteding het conceptcontract en de bijbehorende leidraad voor te leggen aan financiële partijen. Zij kunnen tijdens deze marktconsultatie aangeven of contract en leidraad voldoen aan de geldende marktcondities voor de financiering van het project. Ook de verdeling van risico's tussen overheid en marktpartijen kwam ruimschoots aan bod. Het risico voor het tijdig rondkomen van cruciale vergunningen kan bijvoorbeeld nooit bij de markt worden gelegd, vonden de deelnemers. Hetzelfde geldt voor zaken die te maken hebben met omgevingsmanagement. Tot slot pleitten enkele deelnemers ervoor om de operationele scope binnen een DBFM-contract te vergroten met logische eenheden van bestaand areaal.

## PPS water: van druppel tot waterval

Tijdens deze workshop kwamen uiteenlopende facetten van het inzetten van DBFM-contracten bij 'natte' projecten aan de orde. Zijn in 2020 (P)DBFMO-contracten gemeengoed: geïntegreerde contracten waarin ook het doorlopen van de Planstudie (P) en de 'O' van operatie voor rekening van de markt komen? Daar waar de toevoeging van de 'O' door met name de markt als een logische stap wordt gezien, is vooral het toevoegen van de 'P' door de deelnemers benoemd als een uitdaging. Het maakt het bijvoorbeeld noodzakelijk om vroegtijdig een marktpartij te selecteren op basis van goede ideeën. Maar hoe zorg je dat deze beloftes ook (kunnen) worden nagekomen in de uitvoering? De meningen bleken verdeeld hoe de huidige dealflow van vier projecten in de natte infrastructuur het beste in de markt kan worden gezet: geclusterd om tenderkosten te reduceren en doorlooptijden te bekorten, of afzonderlijk om de marktwerking te bevorderen. De bruikbaarheid van het droge DBFM-contract voor natte projecten kwam eveneens aan bod. Ten slotte kregen de deelnemers een toelichting op het performance regime nat, waaraan Rijkswaterstaat werkt. Een zorg onder marktpartijen was het omgaan met onverwachte gebeurtenissen. Wie is verantwoordelijk voor de consequenties van een extreme hoogwatergolf in het achterland? RWS liet weten snel de contouren van het performance regime nader door te willen spreken met markt en onder andere waterschappen. Hiertoe zal binnenkort een aankondiging op [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl) worden geplaatst voor een verdiepende bijeenkomst.

## Sterk in de regio met DBFM

Deze workshop begon met het benoemen van verschillende actoren in de regio die betrokken zijn bij DBFM-projecten. Dat zijn enerzijds de regionale beheersorganisaties van RWS (als gebruiker) en anderzijds de decentrale overheden (als partner of als initiatiefnemer). Voor al deze actoren is de aanwezigheid en overdracht van de juiste kennis van dergelijke grootschalige, integrale, langjarige projecten cruciaal. Om te beginnen in de initiatieffase. Hier zou in de toekomst nog gezamenlijk in kunnen worden geïnvesteerd.

In de workshop kwam verder naar voren dat de regio belangstelling heeft voor andere samenwerkingsvormen (zoals publiek-publieke samenwerking), andere project-scopes en wellicht zelfs een andere bundeling van systemen in één DBFM-contract. Ook in dat licht bezien is het belangrijk om in een vroeg stadium gezamenlijk te komen tot een gedragen projectscope.

Door de overdracht van kennis en ervaringen naar de regio als een beheerste rode draad te hanteren zal dit tot 2020 op alle vlakken meerwaarde opleveren bij een succesvolle publiek-publieke en publiek-private samenwerking. In 2020 zal de regio zich als gebruiker, partner of als initiatiefnemer in iedere fase van een project adequaat hebben georganiseerd. Dat doet de regio door vooral de eigen beheersprocessen goed te kennen en af te stemmen op de integrale DBFM-contracten. De regio heeft een gepaste netwerkvisie, de juiste mensen opgeleid en is zich bewust van de eigen rol bij integrale contracten. De regio is dan ontzorgd met DBFM en optimaal in staat om de eigen doelstellingen te bereiken. DBFM is dan geen bedreiging, maar een krachtig instrument.

