

VU Research Portal

It Takes Two to Tangle

Reynaers, A.

2014

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Reynaers, A. (2014). *It Takes Two to Tangle: Public-Private Partnerships and their Impact on Public Values*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

Titel: De impact van publiek-private samenwerking op publieke waarden.

Introductie

Het kabinet Rutte II kondigde op 29 oktober 2012 aan publiek-private samenwerking (PPS) voor de realisatie van publieke dienstverlening en infrastructuur te blijven stimuleren.¹ PPS projecten zijn ook wel bekend onder de naam *Design-Build-Finance-Maintain-Operate* (DBFMO). DBFMO is een vorm van aanbesteding waarbij een publieke opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor het ontwerp, de constructie, financiering, het onderhoud en de exploitatie van publieke infrastructuur en dienstverlening overdraagt aan een privaat consortium via een langdurig prestatiecontract.

Hoewel verschillende Angelsaksische landen reeds ervaring met DBFMO (of soortgelijke vormen van aanbesteding) opdeden in de jaren '80, deed DBFMO pas zijn intrede in Nederland halverwege de jaren '90. Onder invloed van het opkomende New Public Management (NPM) dat een zakelijker, kleiner en meer bedrijfsmatig openbaar bestuur voorschrijft, zijn ook Nederlandse overheden op zoek gegaan naar alternatieve organisatievorming zoals privatisering, outsourcing en DBFMO middels welke publieke diensten en producten efficiënter gerealiseerd kunnen worden. Gezien het feit dat de overheid zich in DBFMO terugtrekt als uitvoerder en daarmee de markt kansen biedt om op een efficiëntere en effectievere manier producten en diensten aan te bieden, lijkt DBFMO op het oog inderdaad een organisatievorm welke de overheid in staat stelt winst te behalen in termen van kostenefficiëntcy.

Om de prestaties van het consortium te coördineren en controleren, maakt de opdrachtgever gebruik van outputspecificaties waarin wordt aangegeven aan welke eisen de geleverde producten en diensten moeten voldoen. Deze specificaties geven in theorie enkel aan *wat* de opdrachtgever verwacht en laten buiten beschouwing *hoe* het consortium hier invulling aan geeft. Gedurende de bouw en exploitatie worden de prestaties van het consortium gemonitord door zowel het consortium als de opdrachtgever.

¹ Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, 29-10-2012.

Wanneer de monitoringrapportages een discrepantie tussen het gevraagde en het geleverde aantonen, kan de opdrachtgever het consortium een boete opleggen wat betekent dat de beschikbaarheidsvergoeding die het consortium ontvangt voor zijn prestaties, lager uit zal vallen. Gezien het feit dat het consortium het project zelf financiert, resulteert het opleggen van boetes tot een verbetering van de prestaties. In theorie vormen het contract, de outputspecificaties, de monitoringactiviteiten en de prestatieafhankelijke vergoeding een waterdicht systeem dat de opdrachtgever in staat stelt om de werkzaamheden van het consortium te coördineren en te controleren.

Publieke waarden in het geding?

Hoewel veel studies naar DBFMO zich richten op de vraag of DBFMO inderdaad tot efficiëncywinst leidt, roept deze nieuwe vorm van aanbesteding ook vragen op ten aanzien van de waarborging van andere publieke waarden. Niet zelden wordt verondersteld dat de nadruk op efficiency in de publieke sector de waarborging van bijvoorbeeld verantwoording, transparantie, responsiviteit, verantwoordelijkheid en kwaliteit in het geding brengt. Deze veronderstelling wordt echter in twijfel getrokken door verscheidene auteurs die betogen dat een meer zakelijke aanpak weldegelijk of zelfs meer recht doet aan de waarborging van publieke waarden.

Wanneer we de wetenschappelijke discussie ten aanzien van de waarborging van publieke waarden in relatie tot NPM overzien, valt ten eerste op dat een eenduidig en degelijk empirisch onderlegd antwoord op de vraag of publieke waarden al dan niet in het geding zijn ontbreekt. Daarnaast is het wetenschappelijk debat weinig specifiek in de zin dat er weinig oog is voor de verschillen tussen DBFMO, privatisering en outsourcing. Gezien de significante verschillen tussen deze drie organisatievormen zou het wetenschappelijke debat blijk moeten geven van deze nuance: wat opgaat voor privatisering hoeft immers niet te gelden voor DBFMO of omgekeerd. Bovendien, het geringe aantal empirische studies richt zich vooral op privatisering en outsourcing waarbij DBFMO verrassend genoeg onderbelicht blijft.

Empirisch onderzoek

Het gebrek aan empirisch inzicht ten aanzien van de vraag of publieke waarden al dan niet worden gewaarborgd in DBFMO, vormt het startpunt van deze studie. De centrale onderzoeksvraag luidt: *Wat gebeurt er met publieke waarden in publiek-private samenwerking en welke condities zijn hierop van invloed?* De zinsnede ‘wat gebeurt er met publieke waarden’ verwijst naar het in de literatuur veronderstelde effect van een zakelijker openbaar bestuur op de waarborging van publieke waarden waarbij deze (1) teloor kunnen gaan, (2) in acht worden genomen of (3) zelfs versterkt worden. De zinsnede ‘welke condities zijn van invloed’ verwijst naar de omstandigheden die de levensloop van publieke waarden binnen DBFMO beïnvloeden.

De publieke waarden die in dit onderzoek centraal staan, zijn respectievelijk verantwoording, transparantie, responsiviteit, dienstbaarheid en kwaliteit. Tabel 1 geeft weer hoe deze waarden geoperationaliseerd zijn in deze studie.

Tabel 1. Operationalisatie van de geselecteerde waarden

Waarde	Definitie
Verantwoording	De mate waarin de opdrachtgever in staat is om verantwoording af te leggen over (1) de inhoud van het project in financiële, juridische en technische zin en (2) over de uiteindelijke prestaties van het consortium gedurende de realisatie- en exploitatiefase.
Transparantie	De aanwezigheid en juistheid van juridische, financiële, technische en operationele projectinformatie.
Responsiviteit	De mogelijkheid voor gekozen bestuurders en ambtenaren om de contractuele afspraken en outputspecificaties te kunnen bepalen, beïnvloeden en aanpassen voor en na het sluiten van het contract.
Verantwoordelijkheid	De mate waarin het consortium afspraken volgens het contract en de outputspecificaties nakomt.
Kwaliteit	De mate van tevredenheid van de opdrachtgever in relatie tot de geleverde infrastructuur en de dienstverlening.

De levensloop van deze vijf waarden is bestudeerd middels een viervoudige casestudie. DBFMO projecten zijn in te delen in grofweg drie fasen: een voorbereidende fase waarin het contract en de outputspecificaties worden geformuleerd, de realisatiefase waarin de infrastructuur wordt gerealiseerd, en een exploitatiefase waarbij de infrastructuur daadwerkelijk in gebruik wordt genomen en diensten worden verleend. Om een volledig beeld te vormen van de levensloop van de geselecteerde waarden is het van belang deze gedurende de verschillende projectfasen te beschouwen. De vier geselecteerde DBFMO projecten voldeden dan ook allen aan het vereiste

reeds in de exploitatiefase te zijn. Tabel 2 geeft de kenmerken van de geselecteerde cases weer.

Tabel 2. Kenmerken casus

	Snelweg	Detentiecentrum	Waterzuivering	Ministerie
Product	Constructie, onderhoud snelweg	Constructie, onderhoud, exploitatie detentiecentrum	Constructie, renovatie, exploitatie waterzuiveringsinstallatie	Renovatie, exploitatie Ministerie van Financiën
Sector	Infrastructuur	Utiliteitsbouw	Infrastructuur	Utiliteitsbouw
Opdrachtgever	Rijkswaterstaat (RWS)	Rijksgebouwendienst (RGD)	Hoogheemraadschap Delfland	Rijksgebouwendienst (RGD)
Klant	Rijkswaterstaat divisie Friesland	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Hoogheemraadschap Delfland	Ministerie van Financiën

Een documentstudie waarbij projectgerelateerde documenten, zoals basiscontracten, externe en interne evaluaties vormden het startpunt voor de data verzameling. Daarnaast zijn in totaal 69 semi-gestructureerde interviews met 66 betrokkenen afgenomen. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst (Appendix I). Vanwege privacyredenen is er voor gekozen de namen en de functies van de respondenten niet weer te geven in de resultatensectie. Tabel 3 geeft aan hoeveel ambtenaren, consortiumleden of externen geïnterviewd zijn per project.

Tabel 3: Overzicht respondenten per casus

Snelweg	Detentiecentrum	Waterzuivering	Ministerie
Overheid: 12 Consortium: 5 Extern: 1 Totaal: 18	Overheid: 9 Consortium: 2 Extern: 0 Totaal: 11	Overheid: 4 Consortium: 5 Extern: 3 Totaal: 12	Overheid: 10 Consortium: 8 Extern: 7 Totaal: 25

De dataverzameling leverde in totaal 870 pagina's aan documenten op en 230 pagina's (238.000 woorden) aan interviewmateriaal. De data is per casus geanalyseerd door middel van codering. Na de analyse per casus zijn de vier casus met elkaar vergeleken.

Bevindingen en conclusie

Ten aanzien van de vraag of publieke waarden worden gewaarborgd, versterkt of bedreigd, toont de vergelijkende casestudie aan dat deze vraag niet beantwoord kan worden met een simpel ja of nee. Het antwoord op deze vraag verschilt per waarde, waarde aspect, projectfase en project. In relatie tot de tegengestelde assumpties in literatuur, betekent deze uitkomst dat beide kampen, dat wil zeggen, zij die een negatieve dan wel een positieve invloed van DBFMO op de waarborging van publieke waarden verwachten, slechts gedeeltelijk gelijk hebben: de ambiguïteit van de publieke waarden literatuur reflecteert daarmee de empirische bevindingen.

Wat betreft de vraag welke condities van invloed zijn op de levensloop van de verschillende publieke waarden, kan op basis van de casestudies geconcludeerd worden dat (1) DBFMO gerelateerde, (2) Human Resources gerelateerde alsmede (3) projectgerelateerde condities een positieve dan wel negatieve invloed uitoefenen op de waarborging van publieke waarden, en dat hun daadwerkelijke invloed afhankelijk is van de onderlinge dynamiek tussen deze condities (zie Tabel 4).

Tabel 4: Categorisering van condities die van invloed zijn per waarde

	DBFMO		HUMAN RESOURCES		PROJECT	
	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> -Contract -Opdrachtgever in beperkte mate afhankelijk van externe adviseurs -Projectvoorbereiding 	<ul style="list-style-type: none"> -Financiële complexiteit -Lange termijn karakter project -Verkeerde implementatie monitoringmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> -Externe adviseurs -Samenwerking opdrachtgever en consortium gedurende voorbereidingsfase -Scholing contract managementteamleden 	<ul style="list-style-type: none"> -Beperkt aantal betrokkenen voorbereidingsfase -Opdrachtgever afhankelijk van externe adviseurs -Personele veranderingen per fase -Tekort aan begeleiding overgangsfases -Tekort aan begrip financiële, juridische en technische project-informatie -Tekort aan ervaring contractmanagement -Tekort aan informatie-uitwisseling -Tekort aan kennis contractmanagement -Tekort aan kennis projectvoorbereiding -Tekort aan prestatie-monitoring -Uitstroom personeel 	<ul style="list-style-type: none"> -Pilot project 	

	DBFMO		HUMAN RESOURCES		PROJECT	
	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> -Contract -Externalisatie -Integraal contract -Integrale prestatie-monitoring -Lange termijn contract -Lange termijn planning financiën -Monitoring -Outputspecificaties -Project voorbereiding -Samenhang output specificaties en financieel mechanisme 	<ul style="list-style-type: none"> -Ambigüiteit van contract -Ambigüiteit van output specificaties -Incompleet contract -Lange termijn planning financiën -Outputspecificaties -Subjectiviteit monitoring rapporten -Te veel aan informatie 		<ul style="list-style-type: none"> -Late start ontwerp monitoringmechanisme -Suboptimaal gebruikmaking monitoring-mechanisme -Tekort aan aandacht voor monitoring in voorbereidingsfase -Tekort aan ervaring formulering output specificaties -Tekort aan kennis financiële projectaspecten -Verkeerde implementatie monitoringmechanisme 	<ul style="list-style-type: none"> -Kwantitatieve output normen -Reputatie 	

	DBFMO		HUMAN RESOURCES		PROJECT	
	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF
Responsiviteit	<ul style="list-style-type: none"> -Contractuele clauses die ingrijpen/overname toestaan -Invloed met betrekking tot formulering output specificaties en contract -Ruimte voor contractuele verandering -Uitsluiten van essentiële taken in contract 	<ul style="list-style-type: none"> -Doelverschuiving -Lange termijn contract -Lange termijn planning financiën -Tijdrovende implementatie -contractuele wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> -Opdrachtgever in beperkte mate afhankelijk van externe adviseurs -Samenwerking opdrachtgever en externe adviseurs voorbereidingsfase 	<ul style="list-style-type: none"> -Opdrachtgever afhankelijk van externe adviseurs -Tekort aan ervaring formulering output-specificaties 		
Verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> -Contract -Interface overeenkomst -Outputspecificaties -Risicosessies 	<ul style="list-style-type: none"> -Ambigüiteit van contract -Ambigüiteit van output specificaties -Ambigüiteit van risico verdeling -Demarcatie consortium 	<ul style="list-style-type: none"> -Constructieve communicatie tussen opdrachtgever en consortium -Coöperatieve houding opdrachtgever -Welwillendheid opdrachtgever en consortium 	<ul style="list-style-type: none"> -Gebrek aan ervaring integraal project management consortium -Gebrek aan samenwerking consortium -Onbereidwillig consortium 		

	DBFMO		HUMAN RESOURCES		PROJECT	
	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF	POSITIEF	NEGATIEF
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> -Contract -Financiële prikkels -Heldere scope -Hogere normen -Integraal contract -Lange termijn verbintenis -Outputspecificaties 	<ul style="list-style-type: none"> -Ambigüiteit output specificaties -Niet accurate berekening boetes 	<ul style="list-style-type: none"> -Integraal contract -Nadruk op kwaliteit in output specificaties -Vroege voorbereiding exploitatie fase 	<ul style="list-style-type: none"> -Gebrek aan aandacht voor exploitatie in voorbereidingsfase -Inaccurate berekening boetes -Inconsistente toepassing boetes -Onbereidwilligheid consortium 	<ul style="list-style-type: none"> -Kwantitatieve output normen -Reputatie 	<ul style="list-style-type: none"> -Budget -Technische problemen