

# Het belang van budgetbeperking publiek-private samenwerking

**De afgelopen jaren hebben publiek-private samenwerkingsvormen een grote vlucht genomen. Zowel nationale als lokale overheden hebben de voordelen van publiek-private samenwerking (PPS) ontdekt. Dit geldt ook voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse gemeenten. Maar kiezen deze overheden de juiste PPS-projecten?**

Linda Toolsema  
Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO),  
Rijksuniversiteit Groningen

**P**ubliek-private samenwerking betreft duurzame samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven waarbij meerwaarde voor beide partijen wordt gecreëerd. De term 'duurzaam' geeft aan dat de private partij niet slechts voor een deel van een project (bijvoorbeeld ontwerp of bouw) wordt ingeschakeld, maar voor een heel traject (bijvoorbeeld ontwerp, bouw en onderhoud). Er is veel onderzoek verricht naar de optimale structuur van PPS-vormen. Daarbij is vooral aandacht voor de manier waarop de private partij kan worden aangezet tot het uitvoeren van de door de publieke partij gewenste acties. Het is echter ook van belang dat beleidsmakers<sup>1</sup> zelf, als vertegenwoordigers van de publieke partij, op de juiste manier handelen.

Het uiteindelijke doel van de publieke partij bij PPS is in het algemeen een zo hoog mogelijke sociale welvaart van de gemeenschap als geheel. Individuele beleidsmakers kunnen echter andere doelen nastreven. Dat kan te maken hebben met hun persoonlijke voorkeuren of ideologie, maar ook met hun vakgebied of specifieke opdracht. Een beleidsmaker die een infrastructuurproject moet aanbesteden, houdt zich mogelijk meer bezig met de belangen van bijvoorbeeld weggebruikers en omwonenden dan met die van de overige inwoners van het land of de gemeente. Dit kan zelfs zover gaan dat de beleidsmaker streeft naar zichtbaar profijt voor een specifieke belangengroep, terwijl de kosten daarvan zoveel mogelijk verhuld of uitgesteld worden.

In dit artikel bespreken we hoe een beperkt budget, in combinatie met bepaalde 'boekhoudkundige regels', een beleidsmaker de juiste prikkels kan geven bij het aangaan van een PPS.<sup>2</sup> Eerst bespreken we in meer detail welke

PPS-vormen we hier beschouwen en welke problemen kunnen ontstaan wanneer de beleidsmaker of beslissers niet de gewenste doelen nastreeft. Vervolgens lichten we de verschillende contractvormen toe die in deze situatie voor kunnen komen en geven we aan hoe budgetten en boekhoudkundige regels in deze context gebruikt kunnen worden om de beleidsmaker bij te sturen. Ten slotte vergelijken we PPS met de traditionele methode van aanbesteden.

## Selecteren van projecten

Er bestaan vele vormen van PPS. In het algemeen kan PPS worden gezien als een langetermijncontract tussen een publieke en een private partij voor zowel ontwikkeling (ontwerp, realisatie) als dienstverlening (onderhoud, exploitatie). De private partij kan daarbij een substantieel risico dragen en eventueel voor gedeeltelijke private financiering zorg dragen. Hier beschouwen we een situatie waarin een beleidsmaker zowel projecten moet kiezen als ook aannemers die de projecten uitvoeren. Ieder project bestaat uit twee fasen, ontwikkeling en dienstverlening (of exploitatie). We kijken hier vooral naar projecten die door de belastingbetaler betaald worden en niet grotendeels door de gebruiker, zoals bijvoorbeeld bij een tolweg of zwembad het geval kan zijn. Voorbeelden zijn projecten op gebied van infrastructuur en milieu, de aanleg van een park en de bouw van scholen en gevangenissen.

Bij PPS zijn de twee fasen van ontwikkeling en dienstverlening samengevoegd en worden ze uitgevoerd door één en dezelfde aannemer. Dit heeft belangrijke voordelen. De baten van een extra investering in de ontwikkelingsfase die de kosten in de dienstverleningsfase verlaagt, komen ten goede

**voor**

**ontwerp**

**onderhoud**

**bouw**



aan dezelfde aannemer die de investering pleegt. Dit levert een prikkel op tot doelmatig ontwerpen. Er kan bovendien meer gebruik worden gemaakt van de specialistische kennis en het vermogen tot innovatie van de particuliere sector. Verder zijn vaak relatief beperkte middelen nodig om tot het gewenste doel te komen en kan aan risicospreiding worden gedaan. Deze voordelen wegen vaak op tegen de eventuele nadelen van PPS, zoals kostenreductie in de dienstverlening die leidt tot lagere kwaliteit, of een lagere doelmatigheid doordat de beste ontwikkelaar niet tevens de beste dienstverlener is.

Stel nu dat de projecten, naast algemeen bekende ontwikkelingskosten, in de toekomst óf hoge óf juist lage exploitatiekosten zullen hebben. Projecten met hoge kosten zijn vanuit het oogpunt van sociale welvaart niet wenselijk, die met lage of bij aanvang van het project nog onbekende kosten wel. Vanuit het gezichtspunt van de betrokken ambtenaar kan een project met hoge kosten echter wél aantrekkelijk zijn als het project ten goede komt aan zijn favoriete belangengroep. Stel dat de beslisser de voorkeur geeft aan een duur 'favoriet project' boven een niet-favoriet project met nog onbekende – en dus mogelijk lagere – kosten. De beslisser laat het belang van zijn favoriete belangengroep dus zwaarder meewegen dan dat van anderen. Bij dit soort projecten met onzekere kosten is

het aan de beleidsmaker (in samenwerking met belangstellende aannemers) om vóór de keuze van een project en de aannemer het niveau van de kosten zo goed mogelijk te onderzoeken. Onze beleidsmaker heeft daarbij echter een prikkel om de kosten van zijn favoriete projecten zo laag mogelijk voor te stellen.

### Soorten contracten

In de bespreking gaan we in eerste instantie uit van publieke financiering. Wanneer de aannemer zelf geen geld heeft en niet kan lenen, moeten al zijn kosten noodzakelijkerwijs worden gedekt uit het contract. Dit kan door middel van een zogenaamd 'cost-plus' contract, oftewel toeslag prijszetting, waarbij de betaling gelijk is aan werkelijke kosten (plus een eventuele winsttoeslag in de vorm van een vast bedrag of percentage, die we verder voor het gemak zullen negeren). Het alternatief is een contract met een vaste prijs. Wanneer de toekomstige kosten nog onbekend zijn, moet deze vaste prijs echter hoog genoeg liggen om in alle gevallen de kosten te kunnen dekken. Een cost-plus contract is dan dus bijna altijd voordeliger.

Een beleidsmaker die weet dat de kosten van het project dat hij graag wil laten uitvoeren hoog zijn, hoeft niet expliciet te liegen om zijn stokpaardje van stal te krijgen. Hij kan gewoonweg een cost-plus contract aanbieden, de contractvorm die normaal gesproken alleen wordt gebruikt voor projecten met onzekere kosten. De aannemer vindt dit prima, want uiteindelijk worden gewoon de reeds bekende, hoge kosten met dit contract afgedekt. Voor de buitenwereld lijkt het echter alsof de kosten nog onbekend zijn. Hoewel deze bespreking misschien suggereert dat onze beslisser liegt en bedriegt om zijn persoonlijke doelen te bereiken, is het zeer wel denkbaar dat een goedwillende ambtenaar op deze wijze cost-plus contracten gebruikt om projecten te implementeren die naar zijn oprechte – maar bevooroordeelde – mening wenselijk zijn. Voor deze ambtenaar lijkt het alsof zijn baas (in gemeenteland: het college of de raad, of zelfs provincie of Rijk) 'verkeerde' doelen nastreeft en, om

welke reden dan ook, alleen te overtuigen is door middel van cost-plus prijszetting.

### Budgetten en boekhoudkundige regels

Een beslisser die op de hierboven beschreven manier dure projecten doorzet die ten goede komen aan zijn favoriete belangengroep kan in toom worden gehouden door middel van een budget en boekhoudkundige regels. Deze kunnen worden vastgesteld door de leidinggevende of de overkoepelende overheid (voor gemeenten: college, raad, provincie of Rijk) – mits deze zelf geen stokpaardjes heeft natuurlijk. Het budget betreft het totaalbedrag dat de beleidsmaker aan PPS-projecten mag uitgeven en is dus een overkoepelend budget, geen projectbudget. Uit dit budget moet de beleidsmaker de boekhoudkundige kosten van de verschillende PPS-projecten dekken. In het algemeen is het niet mogelijk om een ambtenaar erop af te rekenen als zijn voorspellingen omtrent kosten niet uit blijken te komen, maar wel als hij niet binnen zijn budget blijft. De beleidsmaker is geneigd om de kosten van bepaalde dure projecten te verbergen door middel van cost-plus contracten. Doordat hij binnen het budget moet blijven en niet alle projecten kan uitvoeren, moet hij nu toch een kostenafweging maken. Op deze wijze kan de beleidsmaker 'bijgestuurd' worden.

Zonder private financiering moeten alle kosten die de aannemer maakt, worden gedekt door de prijs die is afgesproken in het contract. Er kan eenvoudig worden vermeden dat de beslisser een favoriet project met hoge bekende kosten doorvoert onder een contract met vaste prijs, door contracten met vaste, hoge prijs eenvoudigweg te verbieden. Maar de beslisser kan een dergelijk project dan nog steeds doorzetten door een cost-plus contract aan te bieden. Ook met een boekhoudkundig systeem is het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen projecten met hoge en die met onbekende kosten. Toch kan zo'n systeem helpen door het bepalen van een scheidslijn tussen verschillende soorten projecten, waarbij



## Hoe een beperkt budget en boekhoudkundige regels een scheidslijn tussen projecten bepalen

Afgezien van projecten met bekende, lage kosten – die sowieso doorgang (moeten) vinden – is de rangorde van projecten in de beleving van onze beleidsmaker als volgt, op volgorde van meest naar minst aantrekkelijk:

- a favoriete projecten met onbekende kosten;
- b favoriete projecten met hoge kosten;
- c niet-favoriete projecten met onbekende kosten en
- d niet-favoriete projecten met hoge kosten.

Een beperkt budget voor PPS en de juiste keuze van boekhoudkundige kosten kunnen ervoor zorgen dat de beleidsmaker alle projecten boven een bepaalde scheidslijn in deze ranglijst uitvoert, en alle projecten daaronder niet. Voor elk van de projecten (a) tot en met (d) geldt dat de beleidsmaker, als hij het project wil doorvoeren, gebruik zal maken van een cost-plus contract. Voor projecten met nog onbekende kosten is dit immers bijna altijd voordeliger dan een contract met vaste prijs, en voor projecten met hoge kosten kunnen hiermee de kosten worden verhuld. Door in het algemeen projecten met cost-plus contracten kunstmatig relatief duur te maken in de boekhouding, bijvoorbeeld door voor dergelijke contracten een naar verhouding grote dotatie aan een reserve te verlangen, kan men de beleidsmaker ertoe bewegen van dergelijke projecten af te zien. Beschouw bijvoorbeeld een beslisser die alle projecten door laat gaan, behalve (d). Door cost-plus contracten boekhoudkundig gezien duurder te maken en deze zo meer op het beperkte budget te laten drukken, kan men de beslisser ertoe bewegen om ook van (c) – en eventueel (b) en zelfs (a) – af te zien.

Waar moet nu de scheidslijn komen te liggen? Een scheidslijn tussen (b) en (c) is niet erg zinvol. Wanneer men favoriete projecten met hoge kosten accepteert, die maatschappelijk gezien niet wenselijk zijn, zou men ook niet-favoriete projecten met onbekende kosten moeten accepteren, omdat zij de maatschappelijke welvaart wel verhogen. Op dezelfde manier is een scheidslijn boven (a) of onder (d) niet zinvol. Er blijven dus twee mogelijkheden over. Ten eerste een scheidslijn tussen (a) en (b), wat geïnterpreteerd kan worden als een streng systeem en waarbij projecten alleen worden uitgevoerd als zij lage kosten hebben, of onbekende kosten maar ten goede komen aan de specifieke belangengroep waarvoor de beleidsmaker een voorkeur heeft. De tweede mogelijkheid is een 'los' systeem met een scheidslijn tussen (c) en (d), waarin alle projecten doorgang vinden behalve die met hoge kosten die niet ten goede komen aan de specifieke belangengroep.

Samengevat betekent dit dat projecten (b) en (c), de projecten waarover de beleidsmaker en de samenleving het niet eens zijn voor wat betreft de rangorde, óf beide niet óf beide wel uitgevoerd worden. Bij het laatstgenoemde, losse systeem worden nietfavoriete projecten met onbekende kosten uitgevoerd, maar om dit te bereiken moet men accepteren dat de beleidsmaker ook favoriete projecten met hoge kosten doorvoert. Dit systeem verdient daarom de voorkeur wanneer de bevoordeelde belangengroep slechts een klein deel uitmaakt van de gemeenschap en wanneer het minder waarschijnlijk is dat de werkelijke kosten reeds voor aanvang van het project duidelijk zijn.







projecten niet alleen worden onderscheiden naar kostenniveau maar ook naar al dan niet favoriet zijn bij de beleidsmaker. Hoe dat werkt, wordt uitgelegd in het kader.

Tot nu toe hebben we verondersteld dat de aannemer geen enkel financieel risico kan dragen. In de praktijk heeft een aannemer meestal wel enige financiële armslag, bijvoorbeeld omdat hij eigen geld heeft of een lening kan afsluiten, zodat hij ook een contract met vaste prijs kan accepteren voor projecten met onbekende kosten. Beschouw bijvoorbeeld een situatie waarin een bank, tegen bepaalde kosten, in samenwerking met de aannemer een project kan evalueren en zo dezelfde informatie kan verkrijgen als de beleidsmaker en de aannemer. De aannemer en zijn bank zullen nu, wanneer vooraf bekend is dat een project hoge kosten heeft, alleen bereid zijn het contract te accepteren wanneer de vaste prijs (tenminste) gelijk is aan deze kosten. Hiermee wordt de informatie omtrent de kosten dus impliciet openbaar gemaakt. Wanneer de kosten van evaluatie door de bank laag genoeg zijn, is het vanuit maatschappelijk oogpunt aantrekkelijk dat de bank projecten evalueert en zo favoriete projecten met hoge kosten verhindert. Wanneer de bank voldoende van deze meerwaarde ontvangt, zal het ook voor de bank aantrekkelijk zijn om te evalueren. Private financiering kan dus, onder bepaalde voorwaarden, helpen om een bevooroordeelde beleidsmaker in toom te houden en alleen die projecten doorgang te laten vinden die maatschappelijk gezien wenselijk zijn. Een boekhoudkundig systeem zoals hierboven beschreven is in dat geval niet nodig.

## PPS versus traditionele methode

Traditioneel werden de twee componenten van ontwikkeling en dienstverlening gescheiden en uitgevoerd door twee verschillende aannemers. Bij de start van het ontwikkelingsproces hoeft in dat geval alleen te worden betaald voor de ontwikkeling en nog niet voor de dienstverlening. De budgetbeperking slaat in dit geval dus alleen op de initiële ontwikkelingskosten en niet op de toekomstige kosten van dienstverlening. Het is dan niet mogelijk om met een boekhoudkundig systeem de beleidsmaker te bewegen van bepaalde, maatschappelijk ongewenste projecten af te zien. Er kan geen schifting van projecten plaatsvinden op basis van totale (inclusief toekomstige) kosten. De beleidsmaker kan favoriete projecten bevoorudelen en de sociale welvaart is lager dan bij het combineren van de twee fasen in een PPS-verband. Dit is het bekende geval van het investeren in een voorziening waarmee men goedser kan maken, maar die later (te) hoge exploitatiekosten zal blijken te hebben.

Het voordeel van PPS in deze context is dus dat de werkelijke kosten van een project in een eerder stadium vastgesteld kunnen worden. Daardoor kunnen de gevolgen van bevoordeling worden beperkt. Maar PPS kan ook duurder uitpakken. In een PPSconstructie kunnen hoge kosten worden verhuld doordat de aannemer bereid is een lage initiële betaling (voor ontwikkeling) te accepteren in ruil voor hogere opbrengsten in een later stadium (voor dienstverlening). Een contract kan in bepaalde gevallen strategisch worden opgesteld, zodanig dat een aannemer hoge opbrengsten uit dienstverlening verwacht die door accountants niet worden voorzien. Denk bijvoorbeeld aan beheersrechten voor de aannemer waarvan de accountant de invloed niet volledig kan overzien, of aan het strategisch negeren van bepaalde verplichtingen waardoor later herziening van het contract (in het voordeel van de aannemer) noodzakelijk is. De aannemer kan het project dan aannemen tegen een lagere initiële betaling, wat het des te makkelijker maakt voor de beslisser om binnen zijn budget te blij-

ven. In het traditionele systeem zou een aannemer voor de ontwikkelingsfase niet bereid zijn om een prijs te ontvangen die beneden het kostenniveau van die fase ligt, en kan een dergelijk wan-gebruik van het contract niet voorkomen. Het is bij PPS dus van groot belang om het juiste contract te kiezen.

## Conclusie

We hebben besproken hoe een beleidsmaker die projecten moet aanbesteden en daarbij bepaalde belangengroepen wil bevoorudelen, kan worden bijgestuurd door middel van budgetbeperking en boekhoudkundige regels. In de praktijk is de beslissing van het wel of niet uitvoeren van een project natuurlijk niet alleen gebaseerd op de uitkomst van een rekensom. Het afwegen van belangen van verschillende groepen is tot op zekere hoogte een kwestie van gevoel of intuïtie. Het geschetste probleem speelt dan ook niet alleen in een situatie waarin een beslisser opzettelijk een bepaalde groep voortrekt. Ook een oprechte beslisser die mogelijk onbewust en met de allerbeste bedoelingen het belang van een specifieke bevolkingsgroep zwaarder laat wegen dan dat van anderen, kan beslissingen nemen die tegen het algemeen belang ingaan. Budgetbeperking kan dan een nuttig instrument zijn om beslissers in de juiste richting te sturen. PPSconstructies bieden hierbij mogelijkheden. Het is wel zaak om die op de juiste manier in te kleden, anders kan de betrokken marktpartij met het voordeel weglopen.

### Noot:

- 1 Met 'beleidsmaker' of 'ambtenaar' wordt in dit artikel een persoon bedoeld die zich bezighoudt met het selecteren van investeringsprojecten.
- 2 Dit artikel is gebaseerd op E. Maskin en J. Tirole (2008) 'Public-private partnerships and government spending limits', *International Journal of Industrial Organization* 26, p. 412-420.