

Whitepaper

NIEUWE GENERATIE SAMENWERKINGEN

Een rapport over innoverende, nieuwe generatie samenwerkingen

22 december 2021

In dit rapport worden de innovatieve aanpakken van Rebel op het gebied van publiek-private samenwerkingen (PPS'en) beschreven, evenals de manier waarop PPS'en een nog betrouwbaardere methode kunnen worden om de samenleving te voorzien van infrastructuur en belangrijke openbare diensten.

Bijdragers

Leah Foecke leah.foecke@rebelgroup.com

Marcel Ham marcel.ham@rebelgroup.com

Zachary Karson

zachary.karson@rebelgroup.com

Christine Shepherd

christine.shepherd@rebelgroup.com

Jeroen in 't Veld

jeroen.intveld@rebelgroup.com



Inleiding

Twintig jaar geleden nam de populariteit van publiek-private samenwerkingen (PPS'en) op het gebied van infrastructuur significant toe. Rebel werd in 2002 opgericht. Rond diezelfde periode namen de meeste grote wereldeconomieën PPS serieus in overweging. Het Private Finance Initiative (PFI) in het Verenigd Koninkrijk was een aantal jaren daarvoor al een succesvolle PPS gebleken in verschillende infrastructuursectoren en het programma werd nog verder uitgebreid.[1] In Nederland begon de overheid net met het leveren van projecten via de design-build-finance-maintain (DBFM) contractmethode.[2] In Noord-Amerika kreeg de PPS-markt in de VS kort daarna voet aan de grond met de Chicago Skyway (2005) en Indiana Toll Road (2006) projecten, terwijl PPS'en in Canadese infrastructuursectoren werden ingezet met wisselend succes.[3] De inzet van PPS'en groeide ook in opkomende markten en economieën, waarbij de steun van internationale financiële instellingen (IFI's) zoals de Wereldbank voor PPS-leveringsmodellen aanzienlijk toenam.

Voorstanders van PPS-leveringsmodellen hebben nu voldoende voorbeelden van succesvolle projecten die op tijd en binnen budget werden geleverd. Hierdoor profiteren belastingbetalers van een veel betere prijs-kwaliteitverhouding. PPS-modellen kennen echter ook hun gebreken. De afgelopen twintig jaar hebben zich een aantal belangrijke fouten voorgedaan die het vertrouwen in de waarde van PPS'en hebben ondermijnd en zowel misvattingen als gegronde kritiek in de hand hebben gewerkt.

Rebel en onze klanten hebben een aantal van deze ups en downs aan de lijve ondervonden, dus wij zijn in een uitstekende positie om een aantal van de meest voorkomende PPS-valkuilen en onze visie op de toekomst van de nieuwe generatie PPS'en te delen.

“Voorstanders van PPS-leveringsmodellen hebben nu voldoende voorbeelden van succesvolle projecten die op tijd en binnen budget werden geleverd. Hierdoor profiteren belastingbetalers van een veel betere prijs-kwaliteitverhouding.”

We richten ons specifiek op drie tekortkomingen waarvan wij denken dat ze PPS-leveringsmodellen beperken in het bereiken van hun volwaardige potentieel:



- Slecht ontworpen structuren voor de beoordeling van inschrijvingen: Publieke sponsors hebben zich in de regel meer gericht op de beoordeling van inschrijvingen op basis van prijs in plaats van een holistische beoordeling van de waarde die een ontwikkelaar kan hebben voor de openbare beleidsdoelstellingen van de sponsor.
- Onvoldoende input van aandeelhouders en projectdemocratisering: Hoewel veel projectoverlegprocessen stabiel zijn, is er ruimte om standaard aanpakken te definiëren om ze inclusiever te maken en de visie te verbreden ten aanzien van de verwachte rollen van verschillende projectaandeelhouders.
- Strakke aanbestedings- en projectontwikkelingsprocessen: Aanbestedingsbureaus volgen meestal vaste tweestaps-aanbestedingsprocessen in plaats van een aanpak die meer gericht is op samenwerking tussen publieke en private partners om de omvang in kaart te brengen en het project te ontwikkelen.

We zien kansen om deze tekortkomingen voor toekomstige PPS-projecten te verbeteren door (1) De impact van PPS'en te vergroten, (2) De voordelen en het investeringsrendement van PPS'en te democratiseren en (3) Samenwerkende aanbestedingsmodellen volledig te ontwikkelen. In deze paper beschrijven we al deze concepten, bespreken we recente projecten waarbij Rebel deze concepten in de praktijk brengt en kijken we vooruit op hoe deze ontwikkelingen zich zullen ontfouwen in de nieuwe generatie PPS'en.

[1] House of Commons Treasury Committee, Private Finance Initiative, 17th Report of Session 2010-12, Volume 1

[2] [The Public-Private Partnership Law Review](#): Nederland, april 2021

[3] [Publiek-private samenwerkingen](#): VS, oktober 2021

Verbreiding van de impact van PPS'en

De belangrijkste drijfveer voor het aangaan van PPS'en is de betere prijs-kwaliteitverhouding voor de overheidssector, vooral door een effectievere risicotoewijzing en -overdracht aan de private partij, evenals het grotere potentieel voor innovatie en kostenoptimalisatie van de levenscyclus. Naast deze algemene doelstelling schuilen er achter ieder PPS-project ook andere projectspecifieke publieke beleidsdoelstellingen die in de regel worden gedefinieerd door de projectsector (bijv. vervoersprojecten zijn in de regel gericht op transportgerelateerde beleidsdoelstellingen en leveren transportgerelateerde voordelen). Naarmate PPS-leveringsmodellen uitbreiden naar een breder scala aan infrastructuursectoren en projecttypen, en naarmate overheden steeds handiger worden in het vaststellen van publieke prioriteiten die van belang zijn voor verschillende sectoren, ontstaat er een belangrijke kans om de potentiële impact van PPS-projecten te vergroten en de belangrijkste publieke beleidsdoelstellingen te veralgemenen.



Wat hebben we tot dusver bereikt?

Rebel speelt een toonaangevende rol in het veralgemenen van intersectorale beleidsdoelstellingen, waarbij PPS'en niet alleen risico's beheren, maar ook kansen creëren voor impact op verschillende ESG-factoren (milieu, maatschappij en goed bestuur). Een belangrijk voorbeeld hiervan is de recente prioritering van klimaatbestendigheid omdat projecten in verschillende sectoren steeds beter voorbereid moeten zijn op een nieuw tijdperk met meer klimaatrampen. Zoals blijkt uit ons recente rapport [Improving Climate Resilience In Public Private Partnerships in Jamaica](#), heeft Rebel uitgebreid nagedacht over de noodzaak om impacts op het gebied van klimaatverandering in overweging te nemen bij de voorbereiding van infrastructuurdiensten, en gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe “tools” om publieke en private belangen beter op elkaar af te stemmen en klimaatrisico in verschillende fasen van de PPS-projectlevenscyclus te beheersen. Een van deze tools is een uitgebreidere beoordeling van “de meeste waarde”. Dit gaat veel verder dan een eenvoudige offerte en creëert een genuanceerd en zorgvuldig afgewogen scoresysteem voor een aantal publieke doelstellingen. Dit zorgt voor innovatie en actieve concurrentie ten aanzien van de offertekwaliteit op meerdere punten. Een ander voorbeeld hiervan is het [Afsluitdijk-project in Nederland](#). Rebel is onderdeel van een consortium dat het 29-jarige DBFM-contract in de wacht sleepte voor de renovatie van deze 32 km lange hoogwaterkering (tevens een snelweg), een iconisch onderdeel van het Nederlandse waterbeheersysteem. Aanbieders werden gevraagd om een energieneutrale oplossing te bedenken voor de renovatie met een waterafvoercapaciteit die bestand is tegen de verschillende klimaatscenario's tot 2050 en een dijk die bestand is tegen overstromingen als gevolg van het toenemende aantal stormen en de stijgende zeespiegel.

Wat nu?

Rebel is actief bezig om andere ESG-factoren in PPS-projecten te veralgemenen, inclusief een samenwerking met de Wereldbank om gendergelijkheid te stimuleren via PPS-aanbestedingsprocessen en [het stimuleren van duurzame circulaire productieprocessen in een breed scala aan projecten](#). De integratie van ESG-factoren is een dynamisch proces dat iteratief en onvoltooid blijft; sommige “tools” en benaderingen die ooit als baanbrekend werden beschouwd, zullen het nieuwe “absolute minimum” worden naarmate standaarden worden vastgesteld en nieuwe overwegingen en beleidsdoelstellingen belangrijker worden.

“Rebel is actief bezig om andere ESG-factoren in PPS-projecten te veralgemenen”

We zijn continu bezig met de verfijning van de belangrijkste mechanismen van de PPS-aanpak en het implementeren van multifunctionele projecten die de weg vrijmaken voor veralgemening. Hiermee werken we aan een visie van een veel bredere impact van PPS'en wereldwijd.

Democratisering van de voordelen van PPS'en

Hoewel de betrokkenheid en het advies van aandeelhouders bij veel PPS-projecten tot nu toe een belangrijke rol hebben gespeeld, zijn we ervan overtuigd dat de nieuwe generatie PPS'en alle voordelen van projecten evenrediger kunnen en moeten verdelen over de maatschappij. Dit vraagt om bredere inspanningen om alle projectimpacts te identificeren en te overwegen met behulp van het PPS-aanbestedingsproces. In het kader van effectieve en inclusieve betrokkenheid van aandeelhouders dienen serieuze pogingen te worden ondernomen om kwetsbare groepen, zoals ouderen, alleenstaande moeders, kinderen en mindervaliden te betrekken. Deze groepen krijgen vaak geen kans om hun visie over de ontwikkeling van een project te delen. Dit is van cruciaal belang om ongelijkheid te voorkomen of terug te dringen, zoals volgens velen in het interstatelijke systeem in de VS het geval was.[4]

“Wij zijn van mening dat er voor PPS-contracten gebruik moet worden gemaakt van contractuele mechanismen om de toewijding van private ontwikkelaars te krijgen voor de ontwikkeling van mogelijkheden voor de lokale gemeenschappen door middel van training en stages.”

Bovendien hebben grote PPS-contracten vaak een positieve impact op de lokale arbeidsmarkt en/of op bedrijven die worden gerund door minderheidsgroepen. In sommige regio's zien we al standaardprocedures voor maatschappelijk investeringsrendement. Over het algemeen zijn we van mening dat er voor PPS-contracten gebruik moet worden gemaakt van contractuele mechanismen om de toewijding van private ontwikkelaars te verkrijgen om mogelijkheden voor de lokale gemeenschappen te ontwikkelen door middel van training en stages.

Wat hebben we tot dusver bereikt?

De democratisering van de financiering van PPS-projecten biedt ook veel mogelijkheden. PPS-sponsors en -ontwikkelaars hebben de kans om uitgebreider na te denken over het universum van kapitaalverstrekkers en creatiever na te denken over het delen van zowel de risico's als de opbrengsten van een PPS-project. Hoewel velen in het PPS-veld ervan uitgaan dat PPS synoniem is voor private financiering, heeft Rebel altijd gezocht naar alternatieve financieringsstructuren en projecten succesvol opgeleverd met hybride financieringsoplossingen.

“De democratisering van de financiering van PPS-projecten biedt ook veel mogelijkheden.”



Een voorbeeld is de hybride financieringsoplossing voor Howard County, Maryland in het bekroonde Courthouse P3-project, met gedeeltelijke private financiering en een door de overheid gefinancierde mijlpaalbetaling.[5] Door deze structuur kon de provincie het leveringsrisico van het project volledig overdragen en de algehele financieringskosten beperken. We zijn ons ervan bewust dat PPS'en niet exclusief moeten afhangen van private financiering en dat het vaak logisch is dat publieke sponsors van PPS-projecten hun eigen financieringsbronnen gebruiken om te profiteren van gunstigere voorwaarden en flexibiliteit op het gebied van schuldstructuur en -terugbetaling, of om meer politieke steun voor projecten te krijgen door in het investeringsrendement mee te delen (zoals in Wales met het Mutual Investment Model, of de Public Investment Entity PMV in België).

Wat nu?

Naast de rol van financier die de overheid, net als de private sector, in projecten speelt, is er een voorbeeld van een nog directere democratisering van financiering: wanneer individuele burgers de kans krijgen om rechtstreeks te investeren in PPS-projecten. Deze benadering, gebaseerd op het concept dat gemeenschappen die gevolgen ondervinden van infrastructuurprojecten er actief hun voordeel mee moeten kunnen doen, wordt nu snel een standaardwerkwijze in de vele ontwikkelingsprojecten op het gebied van zon en wind waar Rebel zich mee bezig houdt in Nederland. Lokale gemeenschappen krijgen de kans om in 25-50% van het project te investeren. Met de komst van nieuwe technologische platforms voor crowdfunding zien we een toename van niet-traditionele investeerders in de infrastructuurfinanciering via platforms als Citizenergy, Infrashares en Convergence; dit is iets om de komende jaren in de gaten te houden.[6]

[4] <https://www.pbs.org/newshour/politics/how-infrastructure-has-historically-promoted-inequality>

[5] <https://www.howardcountybar.org/2019/10/07/howard-county-wins-three-international-p3-awards-for-new-courthouse-project/>

[6] https://abfer.org/media/abfer-events-2020/specialty-conf/33_slides_NikaP_Crowdfunding-for-Infrastructure-Project-Financing.pdf

De ontwikkeling van samenwerkende PPS-modellen

In veel markten is het tweestaps-PPS-aanbestedingsmodel de geaccepteerde norm geworden. Dit model bestaat uit een eerste Request for Qualification (RFQ)-proces gevolgd door een Request for Proposals (RFP)-proces, waarin een selecte groep van gekwalificeerde aanbieders zich kunnen inschrijven op een bepaald project. Volgens het tweestapsmodel wordt de omvang van het project volledig bepaald voorafgaand aan de aanbesteding. Dit geeft de industrie weinig mogelijkheden om het project in de beginfasen vorm te geven en biedt de private partner minimale flexibiliteit om zijn inschrijving tijdens de ontwikkeling van het project te veranderen.



De afgelopen jaren hebben we echter twee trends waargenomen die de status quo veranderen: Een belang voor beide partijen bij betrokkenheid van de private sector in een vroeger stadium en de wens voor meer samenwerking tijdens de ontwikkelingsfase van het project. Deze trends zorgen ervoor dat een breder scala aan PPS-aanbestedingsmodellen in overweging worden genomen. Rebel draagt actief bij aan de ontwikkeling en implementatie hiervan.

Wat hebben we tot dusver bereikt?

Een goed voorbeeld is het Project Development Agreement (PDA)-model, dat Rebel probeert te actualiseren met het Beach Corridor Causeway Extension PPS-project van Miami-Dade County, waarbij de publieke sponsor en de private ontwikkelaar tussentijdse overeenstemming bereiken over verkennende ontwikkelingsactiviteiten en de algemene voorwaarden voor de ontwikkeling en onderhandeling van de volledige projectovereenkomst. Andere vergelijkbare voorbeelden zijn bijvoorbeeld diverse "Progressive"-modellen (bijv., Progressive Design-Build, Progressive Design-Build + Finance-Operate-Maintain, etc.) en het "Developer"-model waarbij de PPS-ontwikkelaar in een vroege fase wordt gekozen en vervolgens de concurrerende aanbesteding van belangrijker contracten (twee ervaren ontwikkelaars die dit model hanteren zijn ICA Infraventures en InfraCo). Er bestaan ook zeer vergelijkbare concepten met verschillende namen, zoals in Nederland en Nieuw-Zeeland (het "Two Phases"-model), in Australië (het "Alliancing"-model), en andere modellen elders.

Deze nieuwere PPS-aanbestedingsmodellen die meer zijn gericht op samenwerking delen een aantal belangrijke kenmerken, waaronder partnerselectie op basis van kwalificaties (in plaats van prijs) en de gezamenlijke ontwikkeling van design, risicotoewijzing en prijs. Hoewel deze modellen verschillende voordelen bieden, zoals meer informatiedeling, meer ruimte voor innovatie tijdens de projectontwikkeling en de kans om transactiekosten te verlagen en de projectkwaliteit te verbeteren, brengen ze ook de nodige uitdagingen met zich mee, vooral ten aanzien van het behoud van de concurrentiespanning en het waarborgen van de beste prijs. In onze optiek is geen enkel model eenvoudig te implementeren, maar met de juiste voorbereiding en goed advies kunnen zelfs de meest ingewikkelde aanbestedingsmodellen succesvol zijn. De keuze voor het juiste model hangt af van de projectspecificaties. Samenwerkende PPS-modellen passen over het algemeen beter bij complexe en innovatieve projecten waarbij het bepalen van de projectomvang een uitdaging is.



Rebel heeft ook ervaring met een soortgelijke, maar toch unieke trend: het gebruik van “Unsolicited Proposals” (USP's) als alternatief voor de typische publieke projectontwikkeling en het aanbestedingsproces, met een grotere rol voor de private sector in de vroegere fasen. USP's kunnen een krachtige tool zijn voor het bedenken van innovatieve oplossingen voor uitdagingen op het gebied van infrastructuur en het in kaart brengen van de projecthaalbaarheid in de beginfase. USP's hebben echter hun eigen uitdagingen, vooral in het creëren en waarborgen van concurrerende omstandigheden, het afstemmen van publieke en private belangen en het overwinnen van schijn van omkoperij. Rebel heeft laten zien een pionier te zijn op dit gebied. Met de gedetailleerde [USP-beleidsrichtlijnen](#) krijgen overheden handvaten om USP's optimaal te benutten en de mogelijke valkuilen te vermijden.

Wat nu?

We zijn ervan overtuigd dat er voldoende kansen liggen voor meer samenwerking in de nieuwe generatie PPS'en, maar gezamenlijke PPS-aanbestedingen brengen ook uitdagingen met zich mee die serieus moeten worden genomen om deze modellen verder door te ontwikkelen. De komende jaren blijven we aan deze uitdagingen werken en zullen we deze modellen verder perfectioneren.

De nieuwe generatie

Rebel is trots op alles wat we de afgelopen 20 jaar op het gebied van PPS'en hebben bereikt. De komende 20 jaar hopen we nieuwe manieren te vinden om waarde te creëren in de ontwikkeling van projecten met behulp van PPS'en. Als we terugkijken op het succes van een aantal van onze eerste PPS'en, waarvan de looptijd inmiddels al is verstreken, zien we dat de PPS'en die we tegenwoordig ontwikkelen nog beter en innovatiever zijn. De PPS'en die we over 20 jaar zullen ontwikkelen, zullen waarschijnlijk in de verste verte niet lijken op onze eerste successen en zelfs niet op de projecten waar we vandaag de dag aan werken. Eén belangrijk aspect van ons werk blijft in de nieuwe generaties echter hetzelfde: Zolang publieke investeringen privaat ondernemerschap, creativiteit en investering vereisen, blijven we op zoek naar kansen om betere projecten te ontwikkelen met behulp van PPS'en, als adviseurs, investeerders en ontwikkelaars.



Over Rebel

Zonder een Rebel geen verandering

Rebellen houden zich bezig met de problemen die gevolgen hebben voor onze toekomst: van duurzaamheid, transport en stedelijke ontwikkeling tot zorg en de sociale sector. We hebben impact, niet alleen als adviseurs, maar ook als investeerders. Iedereen die in zijn eigen advies gelooft, moet bereid zijn erin te investeren. We streven naar de verandering, ontwikkeling en realisatie van onze eigen projecten. We bieden hoogwaardig strategisch advies en ontwikkeling, bedrijfsbeleid en -beoordeling, partnerschapadvies en contracten, financieel advies en modellering en investerings- en fondsenbeheer.

We denken verder dan de gebaande paden

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen rond een grote ronde tafel. Aan deze tafel besloten we onze loopbanen voort te zetten in de consultancy en ons eigen bedrijf te starten. Wij waren de eerste Rebellen. We wilden een bedrijf zonder hiërarchie, bazen en beperkingen. Een plek waar iedereen volledig tot zijn/haar recht kwam. We brengen alles ter tafel. Intrinsieke motivatie, de noodzaak tot veranderen, expertise en één continue focus: overal ter wereld van betekenis zijn met onze projecten. We werken tegenwoordig met 180 Rebellen op onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Londen, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai en Jakarta.

RebelGroup bv Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

