

PPS WINT NOG AAN BELANG, MAAR ENKEL MET DE JUISTE MOTIVATIES

Rector Paul De Knop over de toekomst van publiek private samenwerkingsverbanden (PPS)

Als geen ander weet Paul De Knop, rector van de Vrije Universiteit Brussel, wat de voor- en nadelen van publiek private samenwerkingsverbanden (PPS) zijn. Hij was projectleider van een aantal PPS-projecten, zoals de vernieuwing van de sportinfrastructuur en de bouw van het toekomstige multifunctionele hotel op de Campus Oefenplein. Samen met doctors Elvira Haezendonck en Steven De Schepper van het Expertisecentrum voor publiek private samenwerking van de VUB zet hij hierover een standpunt uiteen.

EXPERTISECENTRUM VOOR PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING VAN DE VUB

In 2010 richtte de Vrije Universiteit Brussel een nieuwe leerstoel in, het Universitair Expertisecentrum voor PPS. De VUB sloot daarvoor een overeenkomst af met drie partners-investeerdere: Deloitte, Grontmij Vlaanderen en advocatenbureau Laga. Zij voorzien de universiteit van de nodige middelen om doctorandi aan te stellen. Het doel van het Expertisecentrum is om doctoraal onderzoek rond PPS uit te voeren en te begeleiden. De ontwikkelde kennis wordt daarbij op regelmatige tijdstippen publiek gemaakt via publicaties en seminars. Ook gastcolleges, studiedagen en congressen staan op het programma.

De leerstoel wordt geleid door prof. dr. Elvira Haezendonck, hoofddocent Management en Strategie aan de VUB. De twee andere promotoren zijn prof. dr. Kaat Leus, doctor in de Rechten, en prof. dr. Danny Van Hemelrijck, doctor in de Ingenieurswetenschappen. Steven De Schepper en Annick Faveere zijn de twee onderzoekers. Drie faculteiten zijn dus betrokken bij het Expertisecentrum: Recht en Criminologie, Economische, Sociale en Politieke Wetenschappen & Solvay Business School en Ingenieurswetenschappen. Het is de bedoeling om tijdens de initiële leerstoelperiode van vijf jaar het Expertisecentrum uit te bouwen tot referentiepunt voor PPS-onderzoek in België en in het buitenland.



INSPIRATIE
Gebouw "M" van de VUB is een ontwerp van de Belgische modernistische architect Renaat Braem.

Publieke instellingen zien publiek private samenwerking (PPS) als een aantrekkelijk mechanisme voor de levering of verbetering van openbare infrastructuur en diensten, gezien hun krimpende budgetten. Dat is althans onder meer voor België zo, waar de debudgettering de voornaamste insteek was om PPS'en op te starten. De financiële crisis van de afgelopen jaren lijkt dit enkel te versterken. De prikkel voor PPS-projecten is duidelijk: publieke wens en middelen worden versterkt door de efficiëntie en het kapitaal van de private sector of investeerders. Maar het heil dat men dacht te vinden in PPS is, op basis van de huidige motivaties en processen voor en tijdens PPS-projecten, eerder teleurstellend. Bovendien tonen verschillende rapporten (uit onder andere Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) dat PPS de verhoopte opbrengsten in latere fasen van de levenscyclus ook niet altijd behaalt.

KAN DE FINANCIËLE CRISIS PPS WEER DOEN HEROPLEVEN?

Besparingsrondes zijn momenteel prioritair bij veel overheden, maar de behoefte aan investeringen, in het bijzonder voor infrastructuur, neemt niet af. Wel integendeel. De Europese Commissie schat die behoefte voor de EU op meer dan 2,7 triljoen euro voor de komende tien jaar (waaronder 1 triljoen voor de energiesector, 270 miljard voor ICT en 1,5 triljoen voor transportinfrastructuur). Gesterkt door ratingbureaus die de schuldgraad van verschillende landen nauwlettend in het oog houden en in lijn met de Maas-trichtnormen, is het 'off balance-karakter' van PPS'en aantrekkelijk. De dominerende motivatie gelinkt aan debudgettering is erg risicovol en verstikt het PPS-potentieel. De beschikbare wetenschappelijke literatuur wijst erop dat PPS meer kans op succes heeft als de risico's evenwichtig verdeeld zijn onder de betrokken *stakeholders*, als projecten hierdoor aan efficiëntie en timing winnen en als private partners interessante, commerciële perspectieven krijgen bij de realisatie van PPS-projecten.

Een evenwichtige risicoverdeling is evenwel moeilijker te bereiken wanneer debudgettering tot het belangrijkste doel

behoort. ESR-neutraliteit vereist immers een transfer van het bouw- en beschikbaarheids- en/of vraagrisico. Deze beperking maakt het vaak onmogelijk om te spreken van een optimale risicoverdeling, wat de vrijheidsgraden van andere *stakeholders* in het PPS-project beperkt. Een bijkomend aandachtspunt van het debudgetteringsprincipe is dat nakende wijzigingen aan de ESR-neutraliteitsvoorwaarden (op gemeentelijk en Europees vlak) op korte termijn ernstige bedreigingen kunnen lijken voor PPS.

Maar anderzijds kan dit momentum juist een kentering betekenen in het Belgische PPS-denken en -doen. Een grondige herziening van het gezamenlijke gedrag en doel van PPS, met afstemming van de doelstellingen van alle partijen, en een goed stakeholdermanagement in alle fasen en over de hele levenscyclus zullen immers een grote opportuniteit betekenen voor PPS in België.

OPWAARTSE SPIRAALBEWEGING

De pertinente vraag is of de objectieven van verschillende belanghebbenden van een PPS-project verenigbaar zijn. Uit recent academisch onderzoek van de PPS-leerstoel VUB (promotoren Deloitte, Grontmij en Laga, titularis prof. dr. Elvira Haezendonck) blijkt echter dat de doelstellingen van de belangrijkste stakeholders met elkaar verbonden zijn. Dit blijkt reeds uit het verweven zijn van het debudgetteringsobjectief van de overheid en de opbrengstoptimalisatie van de private partijen in de samenwerking. Een beperking van de vrijheidsgraden door het terugdringen van de mogelijke opbrengsten, verminderen ook de motivatie voor investeringen in duurzaamheidsaspecten en innovatie. Sommige partijen worden hierdoor wantrouwig tegenover PPS, zeker als de indruk ontstaat dat overheden erop uit zijn om kosten en risico's zoveel mogelijk af te wentelen op private partners. In dergelijke gevallen blijft de vraag hoe groot de motivatie van de private partner, bijvoorbeeld de aannemer of het studie- of architectenbureau, is om onder andere zo snel en efficiënt mogelijk te werken, om innoverende technieken te introduceren, duurzaamheidsaspecten

“BESPARINGSRONDES ZIJN MOMENTEEL PRIORITAIR BIJ VEEL OVERHEDEN, MAAR DE BEHOEFTE AAN INVESTERINGEN, IN HET BIJZONDER VOOR INFRASTRUCTUUR, NEEMT NIET AF “

in rekening te nemen, en om überhaupt nog informatie te geven in functie van een eventueel partnerschap.

Respect van alle partners voor hun inbreng in het project, transparantie over alle objectieven van bij de aanvang en levenscyclus-analyse zijn essentieel. Men moet in een opwaartse spiraalbeweging komen, waarbij partners elkaar aanmoedigen en versterken. Bijvoorbeeld, hoe duidelijker de verwachtingen voor het privé-consortium, hoe groter de motivatie zal zijn en hoe meer, ook maatschappelijke, waarde de overheid op haar beurt kan bekomen. Die waarde moet echter niet alleen in monetaire termen op de korte termijn gezien worden, maar wel in termen van sociaaleconomische valorisatie, maatschappelijke ontwikkeling, tijds- en efficiëntiewinsten en kwaliteit.

De gunstige spiraalbeweging moet duidelijk zijn en mag ook tijdens het proces niet onderbroken worden. Overheden moeten hiervoor hun intrinsieke neiging naar controle meer trachten los te laten, en in de projecten commerciële perspectieven laten verwerken. Meer en betere opleidingen voor overheden op alle niveaus kan ook hun vaardigheden en kennis op het vlak van PPS verruimen en verdiepen ('institution building'). Private partners moeten ook bereid zijn om meer en meer sociale vraagstukken mee te willen oplossen en zo projecten vanuit een breed waardeperspectief te benaderen.

“MEN MOET IN EEN OPWAARTSE SPIRAALBEWEGING KOMEN, WAARBIJ AMBITIEUZE PARTNERS ELKAAR AANMOEDIGEN EN VERSTERKEN”