



Rollenpatronen succesfactor voor pps in Vlaanderen

Auteur(s):

Germis, J.,

Vermeyelen, E.

De auteurs zijn verbonden aan het Vlaams Economisch Verbond.joost.germis@vev.be**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4386, pagina 860, 29 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Ook in Vlaanderen is publiek-private samenwerking, sinds het aantreden van de paars-groene regering-Dewael in 1999, een belangrijke beleidslijn. Pps past in Vlaanderen in een globale beleidslijn naar 'beter bestuurlijk beleid': het efficiënter realiseren van beleidsdoelstellingen door de overheid, inclusief een hervorming van de administratie. De rolverdeling tussen de betrokken partijen vormt echter een lastig knelpunt.

De maatschappelijke verwachtingen rond publiek-private samenwerking (pps) zijn in Vlaanderen hooggespannen door herhaalde uitspraken van ministers en andere politici over de, veronderstelde of vermoede, mogelijkheden van pps¹. Grote plannen zijn er voor onder andere het zogenaamde 'Masterplan Antwerpen', een divers infrastructuurprogramma ter waarde van ruim anderhalf miljard euro, het politiek uiterst gevoelige dossier van de 'optimalisatie' van de luchthaven van Antwerpen, huisvestingprojecten, onderwijsinfrastructuur en stadsvernieuwing. Het nieuwe Vlaamse kenniscentrum pps krijgt dus eigenlijk géén aanlooptijd en stapt meteen in projecten met hoog politieke profiel. Met andere woorden, er is nog meer tijdsdruk en de politieke verwachtingen zijn hoger dan voor, bijvoorbeeld, het Nederlandse kenniscentrum. In Vlaanderen werkt men projectgebonden in plaats van algemene promotie te voeren voor het concept pps. Blijkbaar gaat men er ook van uit dat het product zichzelf zal verkopen naarmate de resultaten komen.

Kenniscentrum pps

Het kenniscentrum neemt zelf een minder hoog publiek profiel aan en tracht eerst haar netwerk in publieke en private middens uit te bouwen om zijn rol van veldontwikkelaar vorm te kunnen geven. Het surft mee op de bestaande kennis en expertise in het buitenland over pps en neemt een bliksenstart om op korte termijn politiek zichtbare projectresultaten te boeken. Het opzetten van het kenniscentrum past in Vlaanderen ook logisch binnen de bestuurlijke hervorming en het kerntakendebat, die trachten de administratie en overheidsdiensten te ontwikkelen tot expertise-centra. Verschillend met Nederland is dat er een aantal procedurele regels zijn afgesproken waardoor het kenniscentrum projecten beoordeelt vooraleer zij van de Vlaamse Regering het predikaat 'pps' krijgen. Daarmee wordt ook getracht de begripsverwarring en begripsvervaging rond pps tegen te gaan.

Pps is in Vlaanderen eigenlijk aan een weder-geboorte toe. In de golf van liberalisering en privatisering, die begin jaren tachtig overwaarde uit de Angelsaksische landen, verslikte de Vlaamse overheid zich in private betrokkenheid bij de aanleg van de Liefkenshoektunnel, de Schelde-oeververbinding ten noordwesten van Antwerpen. Het concept van private betrokkenheid bij infrastructuurprojecten raakte besmet doordat partijen zich niet aan afspraken hielden, er een zwakke risicotoedeling en afbakening van verantwoordelijkheden was en grote kostenoverschrijdingen ontstonden. Pas nadat internationale voorbeelden aantoonde dat private betrokkenheid bij het anders organiseren van projecten toch efficiëntievoordelen kan hebben en door de scherpe budgettaire normen van 'Maastricht' met betrekking tot de overheidsfinanciering van infrastructuurprojecten, kwam pps in Vlaanderen voor het voetlicht van het beleid.

De opzet van een kenniscentrum, naar Nederlands en Angelsaksisch voorbeeld en ondergebracht bij de diensten van de minister-president, is een eerste stap. Pps moet deze keer breder, meer onderbouwd en structureel in het Vlaamse overheidsbeleid worden geïntroduceerd. Ook werkt de Vlaamse regering aan een zogenaamd 'facilitair' decreet dat pps moet verankeren door een aantal, verouderde, aspecten van het domeinrecht aan te passen, zodat in samenwerkingsverbanden eenvoudiger zakelijke rechten op publiek domein kunnen genomen worden. Ervaring met pps is er dus eigenlijk nauwelijks, alhoewel er op lokaal niveau enkele aanzetten zijn en een aantal originele projecten of verzelfstandingen van administratieve functies soms wel het etiket pps opgeplakt krijgen.

Hindernis: rollenpatronen

Inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van pps naar de departementen is onderweg door de werking van het kenniscentrum. De regering zorgt voor een efficiëntere juridische omgeving om samenwerkingsverbanden mogelijk te maken. Wat staat er dan nog in de weg van een succesvolle golf van pps in Vlaanderen? Rollenpatronen!

Althans, dat is onze stelling. Vooralsnog is er weinig aandacht in Vlaanderen voor de sensibilisering van de betrokken actoren over de veranderende taken en verwachtingen naar een pps-omgeving. Een rollenpatroon definiëren we hier als het geheel van taken, verantwoordelijkheden, procedures, gedragspatronen enzovoort, die samen een typerende, herkenbare en voorspelbare rol vormen. Voorspelbaarheid is een belangrijke voorwaarde om in een bepaalde omgeving afspraken te kunnen maken en projecten te realiseren.

Maar als de omgeving wijzigt en actoren toch met dezelfde rollenpatronen projecten blijven aanpakken kunnen er kortsluitingen ontstaan wegens onaangepaste procedures, gedrag, verantwoordelijkheden en dergelijke.

Onze stelling is dat de faciliterende maatregelen die de Vlaamse regering ontwikkelt ten behoeve van publiek-private samenwerking een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde zijn om van pps in Vlaanderen een succes te maken. Meer aandacht is nodig voor de rollenpatronen, de kernopdrachten van de betrokken actoren. De noodzakelijke katalysator om op pps-projectniveau (micro) resultaten te kunnen boeken is het begrijpen van elkaars noden, mogelijkheden, beperkingen, wensen en verlangens. Welke cultuur heerst er momenteel als publiek en privé elkaar ontmoeten en wat voor cultuur hebben we nodig om pps te doen slagen? De slaagkansen van pps hebben veel te maken met de mate waarin actoren dezelfde 'mentale kaart' gebruiken als ze over pps spreken².

Versterkt ondernemerschap

Voor ondernemingen in een pps-omgeving gelden andere verwachtingen dan in een 'klassieke' aanbestedingsomgeving. Ondernemingen krijgen andere taken toebedeeld en spelen andere rollen dan in een klassieke omgeving. Specifiek naar de dimensies 'ondernemerschap' en 'stakeholdermanagement' bestaat er een structureel verschil.

Het ondernemerschap in een pps-omgeving is risicovoller omdat er vaak een stap wordt gezet van een 'materieel' project naar een 'economisch' project. Bij een materieel project is het risico beperkt tot het productie-risico en het falingsrisico van de aannemer. Bij een economisch project daarentegen is er ook een investeringsrisico (het materiële project maakt deel uit van een 'business plan' en dient dan te renderen) en is het risico mede afhankelijk van het gedrag van andere actoren over de levensduur van een project. Dit risico is hoger dan de risico's in een klassieke omgeving. Daarom vereist dit van betrokken ondernemingen een aantal aanpassingen in gedrag en mogelijk ook structuur. Een sterkere eigen kapitaalsbasis is bijvoorbeeld nodig als garantie tegen verhoogde risico's en de vaak grotere schaal van pps-projecten. Verticale integratie en samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld de technische prestatie op internationaal niveau houden.

Belanghebbenden

Naast een versterkt ondernemerschap in een pps-omgeving kan men ook stakeholdersaspecten onderscheiden die in een pps-omgeving anders zullen zijn dan in een klassieke omgeving. In een klassieke omgeving heeft de onderneming traditioneel weinig andere stakeholders dan de aanbestedende overheid en meedingende concurrenten in de sector. In een pps-omgeving met verhoogd ondernemingsrisico heeft een onderneming er ook effectief belang bij dat een project de functie gaat vervullen waarvoor het was bedoeld. Dit betekent dat de onderneming terecht komt in een brede maatschappelijke stakeholdersomgeving. In die omgeving worden plotseling nieuwe actoren zoals actiegroepen, publieke opinie en politiek belangrijk, omdat zij door acties en uitspraken de waarde van een project, en dus de opbrengst van de geresponsabiliseerde marktpartij ten gronde kunnen beïnvloeden.

De overheid en de actoren rond infrastructuurontwikkeling zijn de afgelopen decennia ingesleten geraakt op een systeem dat ver af staat van de systematiek van pps. Welke aspecten van rollenpatronen kunnen succesvolle pps in Vlaanderen in de weg staan?

De rol van promotor

Een cruciale rol in een project is die van de promotor of sponsor van een pps-project. Er bestaat discussie over wie eigenlijk de promotorrol op zich dient te nemen in een pps-verband.

De keuze van de promotor blijkt een belangrijke succes- of faactor te zijn. De promotor is de initiatiefnemer van het project, de 'trekker' en coördinator doorheen de verschillende projectfasen, en een mogelijk belangrijke drager van investeringsrisico. Bij een klassieke aanbesteding vervult de aanbestedende overheid de rol van promotor. De vraag stelt zich welke partij deze taak bij pps op zich moet nemen. Het antwoord is eenvoudig: de vragende partij naar een project moet ook als promotor optreden. In het geval van grootschalige infrastructuurprojecten waarbij de overheid financieel participeert, zal vaak de overheid zelf aangewezen promotor blijken. Bovendien zijn de projectvoordelen over een groot aantal belanghebbenden verspreid en is het maatschappelijk (dus ook niet-financieel) belang van het gehele project dermate groot dat de andere betrokken partijen op de overheid zullen rekenen als promotor. In een grootschalig project waarin de overheid bijvoorbeeld op contractbasis betrokken is in een constructie met ontwerp, bouw, financiering en exploitatie (dbfm-constructie) zal de overheid de promotorrol kunnen toespelen aan de leider van het gecontracteerde consortium. In de praktijk neemt de aannemer vaak een promotor-rol op zich. Dit is nuttig in sommige fases van uitvoering van het project, maar minder zinvol in bijvoorbeeld de exploitatiefase.

In de dienstensector in Vlaanderen zijn er weinig intermediaire actoren die een promotorrol op zich kunnen nemen. De vastgoedsector heeft in Vlaanderen bijvoorbeeld een te kleine kapitalisatiebasis om mee te spelen in grote projecten met een belangrijk onroerend actief, waarbij meerwaarde kan worden gerealiseerd door scope-verbreding naar vastgoedoperaties. De financiële instellingen in Vlaanderen hebben weinig technische expertise die een sterkere rol dan een puur financierende kan rechtvaardigen. Ook zij zijn, uitzonderingen daargelaten, niet de meest gereede partij om een promotorrol op te nemen, hoewel financiële instellingen in het buitenland bewijzen dat het kan. Derhalve is het denkbaar dat de promotor buiten de bouwwereld of zelfs in het buitenland wordt gevonden. Het belangrijkste is echter dat de keuze van een promotor zorgvuldig wordt gemaakt.

Dubbelspel van de overheid

De rol van de overheid in pps-projecten blijft ambigu. Enerzijds heeft de overheid groot belang bij de realisatie van het project. Anderzijds heeft de overheid een controlerende rol om toe te zien op de rechtmatigheid van de procedures, de kwaliteit van het project, het nakomen van de gemaakte afspraken en het in stand houden van een maatschappelijk draagvlak. Controleren en stimuleren tegelijk is niet eenvoudig in een consistente rol in te vullen naar de betrokken private partijen.

Een stabiel beleidskader

Het belang van een stabiel beleidskader is voor pps-projecten nog groter dan voor 'klassieke' projecten. De vraag is echter of in het geval van grootschalige infrastructuurinvesteringen in Vlaanderen (zoals bijvoorbeeld de nieuwe Schelde-oeververbinding in het kader van het voornoemde masterplan-Antwerpen: de zogenaamde Oosterweelverbinding) er wel een voldoende omschreven en stabiel kader gecreëerd kan worden voor private investeerders. Er rijzen twee knelpunten.

Een eerste knelpunt is de ruimtelijke en ecologische inpassing van het project dat gebonden is aan lange en complexe procedures. Dit brengt onzekerheid mee. Het opvolgen van de procedures rond ruimtelijke ordening kan aan de private projectsponsor worden overgelaten. Dit creëert echter grote risico's voor de private partij, bij voorbeeld inzake de uiteindelijke kosten en duur van de realisatie (of zelfs over de uiteindelijke toelating voor een realisatie). Dat vertaalt zich in hogere risico-premies. Deze problemen kunnen natuurlijk eerst door de overheid worden opgelost vooraleer zij naar de private sector toe stapt. Maar misschien is het project dan al dermate in detail gespecificeerd dat er van een creatieve en innovatieve input van de private sector (meerwaarde-doelstelling) al geen sprake meer kan zijn.

Een tweede knelpunt is de noodzaak voor de overheid om vrijheid van beleidshandelen te behouden, bijvoorbeeld inzake verkeerssturing bij de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. Vlaanderen heeft een fijnmazig en druk verkeersnet. Het eventuele beheer van delen daarvan in pps moet op de rest van het netwerk afgestemd worden. De overheid moet immers in principe altijd de optimale werking van het gehele netwerk beogen. Dit kan echter conflicteren met de eis van de private partijen voor een vast en voorspelbaar regelgevend kader, dat de basis voor hun risico-inschatting vormt.

Financiering

Pps-projecten vergen een ander aanbod van financiering. Overheden beseffen vaak te weinig het belang van de financiële structuur van een project als succes- dan wel faalfactor. Op dit moment bestaat in België geen aanbod van lange-termijn risicodragend kapitaal voor projectfinanciering (twintig tot dertig jaren). De banken lenen vreemd vermogen aan aannemers in het kader van projecten, maar slechts op korte termijn, namelijk minder dan vijf jaar.

Een onderscheid moet gemaakt worden tussen investeringsfinanciering (eigen vermogen) en financiering met vreemd vermogen. Investeringsfinanciering is duurder door de hogere risicograad. Bovendien zoeken de investeerders snel een 'exit' zodra het project levensvatbaar is. Het gaat dus zelden om langetermijnfinanciering. Momenteel is het daarvoor beschikbare vermogen echter zeer beperkt.

Het huidige gebrek aan aanbod van dergelijke financiering in Vlaanderen is op zich geen belemmering voor pps. Indien er zich levensvatbare en rendabele projecten aanbieden, zal het aanbod aan kapitaal volgen. Daarenboven kan men zich tot de internationale kapitaalmarkt wenden.

Kansen scheppen

Indien de overheid een inbreng van risicodragend eigen vermogen vanuit de private sector wenst te mobiliseren, moet ze projectopportunities creëren met een voldoende hoog rendement voor de private partij. Dit houdt in dat bij meevallende marktomstandigheden het aan de private partij toegelaten wordt winsten te realiseren. Deze 'up-side' is immers de reden waarom het private kapitaal in het project geïnvesteerd wordt. De overheid geeft soms de indruk dat ze wordt 'gerold'. Onterecht, het gaat immers om een competitieve vergoeding voor een investeringsrisico dat ook negatief had kunnen uitvallen. Overigens moet de overheid ook steeds in perspectief houden dat na afloop van de rechten van het private consortium, bijvoorbeeld na 25 of 30 jaar, de levenscyclus van een project nog niet ten einde is. Daardoor kan de overheid vaak nog jarenlang maatschappelijke en economische winst genereren uit het project.

Ondernemerscultuur

Pps-projecten hebben een hoger risicoprofiel dan 'klassieke' projecten. De Vlaamse samenleving is, in de terminologie van Hofstede, meer feminien georiënteerd dan bij voorbeeld de Angelsaksische landen waarin pps een bijna natuurlijk gegeven is. Een masculiene maatschappij is daarbij gedefinieerd als een maatschappij waarin assertiviteit en streven naar materieel succes voorop staan. Zonder deze eigenschappen is de genese van een pps-project moeilijker. Vlaanderen wordt eerder gekenmerkt door een ondernemingscultuur waarin wordt gezocht naar risico-beperking, verzekeringen en indekking tegen risico's.

Intellectuele rechten

Bij 'klassieke' projecten worden de projectfasen meestal afzonderlijk aangepakt. Bij integratie van projectonderdelen in pps-verband hebben voorstudies (conceptvorming, voorbereidende studies, ontwerp) een determinerend gewicht voor de keuze van een consortium in de aanbestedingsprocedure. Dergelijke voorstudies zijn duur en voor de private partijen is er geen garantie dat ze uiteindelijk een contract kunnen afsluiten. Erger nog, het is niet uitgesloten dat de ideeën die ze tijdens het voortraject hebben ontwikkeld, zonder vergoeding worden gebruikt door een concurrent. Vanzelfsprekend wordt de motivatie om de nodige investeringen in het voortraject te maken hierdoor ontmoedigd en bemoeilijkt dit de aanloop naar een pps-project. De risico's op verlies van intellectueel eigendom voor de private sector kunnen dus een negatief effect hebben op de kwaliteit van het uiteindelijke pps-project.

Contractuele verhoudingen

De cultuur van de overheid is die van meerderheidsaandeelhouder. De overheid heeft er moeite mee zich op voet van gelijkwaardigheid te gedragen met partners.

De strikte en formele contractuele verhoudingen tussen de overheid en haar private partners wordt door de private sector vaak als een belangrijk obstakel voor pps beschouwd. Bovendien is in pps-samenwerkingsverbanden in België in principe het administratief recht van toepassing in plaats van het commercieel recht. Ook dit is een hinderpaal voor het gelijkwaardig behandelen van partners. In pps zijn relaties op basis van vertrouwen vereist, omdat formele contracten alleen niet voldoende flexibel zijn in een samenwerkingsverband. In

een sfeer van wantrouwen, zoals die nu vaak wordt gepercipieerd door de private sector, werkt dit niet. Deels is dit het resultaat van te sterke 'beschotten' tussen de private en publieke sector waardoor men elkaars werkcultuur niet voldoende kent en respecteert.

Conclusies

Het kenniscentrum pps neemt in Vlaanderen een blitz-start. De werking is vooral georiënteerd op projecten, minder op promotie van het concept pps. Rollenpatronen blijven voorlopig onderbelicht. Maar met de rollenpatronen tussen publiek en privaat uit de 'klassieke' projecten kom je in pps niet ver. Hoe kan dit structureel worden opgepakt? Immers, voor een stuk blijft het een kip-ei-situatie. Als je rollenpatronen niet op orde zijn, wordt het moeilijk om een project te laten slagen. Anderzijds zijn geslaagde projecten juist nodig om het draagvlak voor het concept te versterken en de rollenpatronen te kunnen aanpassen.

Een tweesporenbeleid is hier nodig. Structureel inzetten op aanpassen van rollenpatronen met tegelijk een aantal 'quick wins' op de projectenmarkt is de boodschap. Het lijkt de enige manier om de pps-

leercurve snel te zien stijgen, het draagvlak te versterken en tegelijk de politieke agenda tegemoet te komen met geslaagde projecten. De overheid mag het belang van rollenpatronen niet onderschatten, het gaat bij pps immers om een fundamenteel andere projectaanpak. Voor een stuk kunnen die rollenpatronen worden aangepakt door voldoende communicatie. Het meest krachtige signaal is toch de uitbouw van een aantal wetgevende initiatieven die aantonen dat het de overheid echt menens is. Die initiatieven kunnen de katalysator zijn die het tweesporenbeleid haalbaar maakt en vermijdt dat de poging om het product zichzelf te laten verkopen ontaardt in een vicieuze cirkel.

Aanbevelingen

Het stabiele beleidskader waaraan behoefte is, dient naast het eerder genoemde facilitair decreet, te worden versterkt met regelingen die pps-projecten ondersteunen in het beschermen van intellectuele rechten en eventueel een 'pps-begrotingsfaciliteit' naar Nederlands voorbeeld om de hogere transactiekosten te compenseren. In de bestaande wettelijke aanbestedings- en concessieregels kan ook nog vereenvoudiging en versoepeling zinvol zijn. In Vlaanderen lijkt men het belang van dit flankerend overheidsbeleid te beseffen. Een doelbewuste focus op het aanpassen van de rollenpatronen ontbreekt momenteel echter nog in de aanpak. Communicatie en promotie van pps zullen hier zeker hun rol moeten spelen.

Op basis van onderling vertrouwen en 'commitment' dat risico's gepast worden vergoed, kunnen dan snel nieuwe projectcombinaties ontstaan van én economische én maatschappelijke waarde. Dit biedt perspectief op echte stakeholdersynergie

1 Onder pps begrijpen we zowel 'joint-venture'-constructies als contractvormen waarin een aantal projectfasen en eventueel projectdelen worden geïntegreerd, waardoor er een sterke risico-allocatie ontstaat naar de private sector met maatschappelijke én commerciële meerwaarde.

2 Zie M.J.W van Twist, Dubbelspel, publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Lemma, Utrecht, 2002.