

PPS: beter risicomangement

Deze weken is er op rijksniveau veel discussie over het onderwerp Publiek Private Samenwerking. De vraag laat zich stellen of daarbij sprake is van echte PPS zoals die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau, waarbij ruimtelijke plannen worden gerealiseerd door (vaak meerdere) overheden, die met private partijen ook risico-dragend samenwerken om een plan te realiseren.

PPS-projecten op rijksniveau zijn wezenlijk anders. Infrastructuur (rail, weg), maar ook andere overheidsinvesteringen (bv. scholenbouw) dienen tot stand te komen door een opdracht waarbij het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van het project tezamen wordt gecontracteerd. De overheid is opdrachtgever, samenwerkende private partijen richten project-vennootschappen op, via een uitvraag in de markt wordt de opdracht gegund. Er kan worden gekozen voor een deel van de zojuist genoemde procesonderdelen, dus bv. alleen ontwerp, bouw en onderhoud, waarbij de financiering en de exploitatie bij de opdrachtgevende overheid blijven. Hoe dit ook zij, aan deze PPS-wijze van projectrealisatie kunnen grote voordelen verbonden zijn.

Anders dan bij de klassieke aanpak (waarbij de overheid een gedetailleerd ontwerp alleen voor de bouw in de markt tendert, maar zelf financiert, exploiteert en het onderhoud regelt) kan bij PPS door combinatie van ontwerp, bouw en onderhoud het project slimmer, efficiënter en effectiever en daarmee tegen lagere kosten worden gerealiseerd. Door ook de financiering erbij te betrekken kan het project in de tijd naar voren worden gehaald. Er zijn immers op jaarbasis altijd plafonds in het beschikbare overheidsbudget voor investeringen. Met een afgewogen meerjarige budgettaire planning kan goed worden omgegaan met de publieke financiële middelen.

Lukt het de overheid vervolgens bij het formuleren van de opdracht ook om gebruiksvergoedingen (tol, kilometerheffing etc.) direct aan het project te koppelen -waarmee dus ook de betaalstroom (al dan niet gedeeltelijk) wordt geprivatiseerd- dan kan ook de exploitatie van het project door het private consortium in het vizier komen.

In de discussies over het nu wel of niet met de PPS-aanpak aan de slag gaan komt het wellicht wel grootste voordeel daarvan nauwelijks aan de orde. Dit is het veel professionelere risico-management, dat de PPS-wijze van werken tot gevolg heeft in vergelijking met de klassieke aanpak. Of een project nu klassiek of met PPS wordt gerealiseerd, de risico's verschillen uiteraard niet van elkaar. Met de PPS-aanpak worden ze echter wel glashelder. Immers, analyse van alle risico's gedurende de bouw en gebruiksperiode is aan de voorkant nodig. Deze risico's moeten worden toegedeeld naar de deelnemers, worden verzekerd en ingeprijsd.

De overheid betaalt pas op vooraf bepaalde en goed omschreven prestatie-momenten, als voldaan is aan de realisatie en vervolgens gedurende de exploitatie- en onderhoudsperiode voor de beschikbaarheid en het goed functioneren van het project. Kwaliteitsafspraken over de staat van onderhoud aan het eind van de exploitatieperiode worden vastgelegd.

Dit vraagt aan overheidszijde ook het nodige. De specificaties van de opdracht zijn bij PPS volstrekt anders dan het gedetailleerde ontwerp met bestek en tekeningen van de klassieke aanpak. In de praktijk tot nu toe blijken deze moeilijk te formuleren om er vervolgens ook aan vast te houden.

Dit laatste is overigens niet specifiek voor PPS. Het wijzigen van een project is ook bij de klassieke wijze van werken aan de orde, met alle gevolgen van dien. En de risico's moeten juist zo helder mogelijk zijn.

Prudente inzet van publieke financiële middelen is immers altijd geboden!

