



Bouwbedrijf

01.07.2015
Page: 32-33

Circulation: 17000

9a13d7
872

Publiek-private samenwerking

Hebben PPS nog een toekomst?

Een populaire en vooral in Vlaanderen veel gehanteerde alternatieve financiering is de publiek-private samenwerking. De hoop was dat men op die manier investeringen *off balance* kon houden. Het strengere toezicht door Eurostat slaat die hoop nu deels aan diggelen. De uitweg? Volgens de bouw moeten de reguliere investeringsbudgetten op peil blijven, en moet men voor PPS blijven kiezen als deze een meerwaarde bieden.



A11 - Dit project bewijst dat PPS een uitstekende optie blijven voor goedgekozen projecten.

Publiek-private samenwerking (PPS) is een bijzonder uitgebreid domein, een containerbegrip. In het studierapport 2015 van de Confederatie wordt de pragmatische en flexibele definitie van het Vlaams Kenniscentrum PPS gebruikt (zie kader).

DBFM EN GEBIEDSONTWIKKELING

Ruwweg kan men PPS zoals gehanteerd in ons land verdelen in twee hoofdgroepen: gebiedsontwikkeling enerzijds en anderzijds de verschillende varianten van DBFM-projecten. Zoals bekend staat DBFM voor *Design* (ontwerp), *Build* (bouwen), *Finance* (financiering) en *Maintain* (onderhouden). Daaraan kunnen ook *Operate* (uitbaten) en *Transfer* (overdragen) toegevoegd worden. In een DBFM (DBFMO, DBFMOT ...) werken overheid en privépartner(s) samen een project uit. Het samenwerkingsverband staat in voor de uitvoering, het beheer en de financiering nadat men het eens is geworden over de verdeling van de risico's, de kosten en de eventuele inkomsten. Het bekendste voorbeeld van een DBFM is wellicht Scholen van Morgen, het grote programma voor scholenbouw dat Vlaanderen heeft opgezet. Anderen voorbeelden worden geleverd

door een aantal grote wegenwerken (de noord-zuidverbinding Kempen, de A11 Brugge).

Vooral in Vlaanderen wordt PPS daarnaast veel ingezet voor gebiedsontwikkeling. Het gaat om projecten van een zekere omvang die te maken hebben met stadsvernieuwing, brownfieldontwikkeling, reconversie van bedrijventerreinen, complexe woonprojecten (met eventueel vermenging van functies), de ontwikkeling van bedrijventerreinen ...

POSITIEVE ERVARINGEN

Er bestaan nog geen volledige statistieken van de PPS in België. Op basis van de beschikbare gegevens stelt Steven Van Garsse (manager van het Vlaamse Kenniscentrum PPS en docent aan de Universiteit Antwerpen) dat er naar schatting in België voor een waarde van € 5 miljard PPS-projecten opgestart zijn, maar in dit bedrag zijn de kleinste PPS niet meegeteld. Volgens Steven Van Garsse is de conclusie van een eerste, voorlopige evaluatie van deze PPS globaal bekeken positief. De samenwerking vóór het sluiten van het contract, in de bouwfase en in de eerste jaren van

WAT IS PPS?

"PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn."

Elk contract tussen een overheid en privéfirma impliceert vanzelfsprekend een samenwerking. Maar de samenwerking in een PPS-constructie gaat verder.

"Beide partijen maken ruimte om de vooropgestelde resultaten creatiever te behalen. PPS biedt de mogelijkheid om de overheid en de bedrijven zo te laten samenwerken dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn. Centraal staat dan ook de idee van een winwinsituatie."

(Bron: Kenniscentrum PPS)

de exploitatie stuit zeker op moeilijkheden, maar deze blijken niet fundamenteel te zijn of ze geraken opgelost.

KANSEN OP DE KORTE TERMIJN

Opnieuw op basis van de beschikbare gegevens stelt Steven Van Garsse dat de PPS-markt in de Benelux op de korte termijn veel kansen blijft bieden op activiteit in de bouwsector. Vergeleken met de buurlanden hebben we een relatief grote markt en een goed gevulde *pipeline*, projecten die op de markt zullen komen of die in de fase van de vergunningsaanvragen zitten. Het gaat hier voornamelijk om een Vlaams fenomeen, waar men de vruchten plukt van een beleid dat sinds meer dan tien jaar opgebouwd is. Wallonië kent veel minder DBFM-projecten en gebiedsontwikkelingen. In Brussel is er onder meer Neo, de ontwikkeling van de Heizelvlakte.

DOEN OF NIET?

In het licht van het voorgaande kan men zich afvragen waarom PPS nu in vraag gesteld worden. Zoals al aangegeven op blz. 28 van dit dossier, heet de schuldlige ESR 2010, het systeem waarmee overheden in Europa hun boekhouding moeten voeren. Overheden hebben vaak PPS-projecten opgezet om de investering *off balance* te kunnen houden. Maar Steven Van Garsse bevestigt dat op basis van de nieuwe ESR 2010 regels en het verstrengd begrotingstoezicht van Europa nogal wat projecten geconsolideerd moeten worden. Uitzondering zijn onder andere de PPS voor de bouw van de stelplaatsen van De Lijn en de sporthallen en kunstgrasvelden in Vlaanderen. Als we dit schrijven lijkt het erop dat ook de nieuwe gevangnissen ESR-neutraal zullen zijn.

Gebiedsontwikkelingen zoals Vlaanderen die kent, worden veel minder geconfronteerd met het probleem van de ESR-neutraliteit. Ook DBFM-projecten kunnen ESR-neutraal zijn, maar dan moet het contract zeer ondubbelzinnig en zuiver zijn met betrekking tot

de mate waarin de overheid risico's draagt. Deze moeten vrijwel volledig overgedragen worden naar de privépartner. Hieruit volgt dat de overheid zeer selectief zal moeten zijn in de keuze van de projecten die ze wil realiseren met een DBFM-constructie.

PLEIDOOI VOOR PPS

Volgens de aannemers is het evenwel fout om PPS te bekijken met een louter financiële bril. Marc Peeters (Managing Director BAM Belgium en voorzitter van ADEB-VBA) blijft een voorstander van publiek-private samenwerking in een DBFM-formule voor weloverwogen projecten. Maar het zou nadelig zijn voor de sector mochten deze PPS de reguliere investeringen verdringen of vervangen. Niet iedere aannemer heeft de kennis en de financiële draagkracht om opdrachtnemer van een PPS te zijn; niet iedere aannemer kan of wil investeren in de voorbereiding. De nodige studie voor een PPS-project kost ruwweg 1,5 % van de bouwkosten, wat gezien de omvang van talrijke DBFM al snel neerkomt op een miljoen of meer euro. Een tweede reden om de reguliere budgetten op peil te houden is risicospreiding. Zowel voor de overheid als voor de bouwbedrijven vormen de reguliere overheidsopdrachten een soort basis van zekerheid.

PRO ZUIVERE DBFM

Het voordeel van een DBFM is dat deze contractvorm een totaalbeeld van een project biedt als een geheel, waarbinnen de opdrachtnemers de risico's kunnen beheren, verminderen en soms ook wegwerken. De overheid kan erop rekenen dat de infrastructuur als het contract afgelopen is na twintig of dertig jaar in perfecte staat is en het nog jaren kan doen zonder bijkomende investeringen.

Marc Peeters pleit voor zuivere DBFM-projecten. Daarmee bedoelt hij projecten waarvoor de opdrachtnemer de aspecten Design, Build en Maintain uitwerkt en vervolgens equity inbrengt – bijvoorbeeld voor 20 % van de kosten. Daarmee gaat de opdrachtnemer op zoek naar financiers (F) die de overige 80 % willen financieren. De financiering kan komen van de meest uiteenlopende bronnen: projectobligaties, banken, fondsen enzovoort. Vaak gaat het om een financiële instelling die het initiatief neemt en een club deal sluit met de lenders die achter haar staan.

In de formule die in dit land vaak gehanteerd werd in het recente verleden is er evenwel een scheiding tussen DBM en F. De opdrachtgever kiest enerzijds een financier en anderzijds een opdrachtnemer voor de andere aspecten. Dit is onder meer gebeurd in Scholen van Morgen en de Diabolo-verbinding voor de trein op de nationale luchthaven. In deze benadering is het volgens Marc Peeters moeilijk om het evenwicht te bewaren tussen financier en bouwbedrijf. Aangezien het project nauwelijks concreet is op het moment dat men de financier zoekt, is het moeilijk om de lenders te overtuigen en stellen deze zich harder op. De samenwerking tussen de financier en de opdrachtnemer voor de andere aspecten is in zekere zin een gedwongen huwelijk, waarin de belangen niet automatisch gelijklopend zijn. In Scholen van Morgen heeft de financier volgens hem de bouw- en onderhoudsrisico's in veel te hoge mate heeft doorgeschoven naar de niet-financiële partners. ■



In het jaarverslag 2015 vindt u ook een hoofdstuk over de juridische aspecten van PPS. De Confederatie pleit voor een juridisch kader dat beter afgestemd is op het specifieke karakter van publiek-private samenwerking.