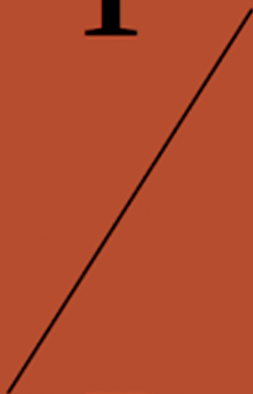
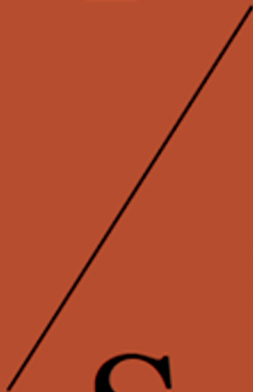


P



P



S



TEAM
VLAAMS
BOUWMEESTER

VLAAMS KENNISCENTRUM
PUBIEK-PRIVATE
SAMENWERKING

100 stemmen

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

1 / 100	Steven Van Garsse	26 /	Raf De Rycke
2 /	Werner Decrem	27 /	Filip De Rynck
3 /	Peter Swinnen	28 /	Jan De Vylder
4 /	Jos Aerts	29 /	Tom De Wilde
5 /	Alon Amar	30 /	Franky De Wispelaere
6 /	Floris Ampe	31 /	Bianca Debaets
7 /	Johan Anrys	32 /	Joachim Declerck
8 /	Olivier Bastin	33 /	Steven Decloedt
9 /	Cathy Berx	34 /	Michiel Dehaene
10 /	Marc Bollen	35 /	Patriek Delbaere
11 /	Kristiaan Borret	36 /	Wivina Demeester
12 /	Linda Boudry	37 /	Bart Derison
13 /	Chris Ceustermans	38 /	Marc Devogele
14 /	Manu Claeys	39 /	Rients Dijkstra
15 /	Leo Clinckers	40 /	Marc Dillen
16 /	Audrey Contesse	41 /	Maarten Fleerackers
17 /	Tom Coppens	42 /	Lode Franken
18 /	Eric Corijn	43 /	Christoph Grafe
19 /	Mels Crouwel	44 /	Elvira Haezendonck
20 /	Philippe De Backer	45 /	Bert Hofstee
21 /	Edwin De Ceukelaire	46 /	Karoy Hornyák
22 /	Peter Degadt	47 /	Bart Huybrechts
23 /	Paul De Knop	48 /	Patrick Janssens
24 /	Dirk de Kort	49 /	Karel Joos
25 /	Kris De Langhe	50 /	Andre Kempe

51 /	Roger Kesteloot	76 /	Benoît Theys
52 /	Peter Lacoere	77 /	Kathleen Van Brempt
53 /	Jan Leroy	78 /	Leo Van Broeck
54 /	Paul Lievens	79 /	Vicky Van Daele
55 /	André Loeckx	80 /	Rob Van de Velde
56 /	Erwin Malcorps	81 /	Johan Van den Broeck
57 /	Bob Martens	82 /	Stephan Van Den Langenbergh
58 /	Marc Martens	83 /	Hans van Ooijen
59 /	Philippe Monserez	84 /	Helga Van Peer
60 /	Erik Naafs	85 /	b0b Van Reeth
61 /	Willem Jan Neutelings	86 /	Jan Van Rensbergen
62 /	Laurent Ney	87 /	Jan Van Steirteghem
63 /	Erik Paquay	88 /	Greet Van Wesemael
64 /	Kris Peeters	89 /	Frederik Vandendriessche
65 /	Jan Peumans	90 /	Thierry Vanelslander
66 /	Jan-Jaak Polen	91 /	Dirk Vanstappen
67 /	Chris Poulissen	92 /	Koen Verhoest
68 /	Tom Roelants	93 /	David Verhoestraete
69 /	Marco Schoups	94 /	Bart Verhulst
70 /	Marc Smeets	95 /	Peter Vermeulen
71 /	Marcel Smets	96 /	Eric Vleminckx
72 /	Dirk Somers	97 /	Joris Voets
73 /	Steven Steppe	98 /	Laurent Vrijdaghs
74 /	Marius Strijker	99 /	Lode Waes
75 /	Daniël Termont	100 / 100	Tom Willems

OVER HET BOEKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE EN RUIMTELIJKE WINSTEN

Vraag lukraak aan tien professionals wat publiek-private samenwerking (PPS) is en de kans is groot dat er tien verschillende antwoorden komen. In deze 100 stemmen is het niet anders. Aan de hand van vijf eenvoudige maar directe vragen polsen het Vlaams Kenniscentrum PPS, de Vlaamse investeringsmaatschappij PMV en het Team Vlaams Bouwmeester naar de objectieve waarde, impact en betekenis van PPS.

In de ideale PPS-definitie maakt de overheid gebruik van de denk- en innovatiekracht van de markt en tekent daar een decennialang samenwerkingstraject voor uit. De herontwikkeling van grote sites of het bouwen van

overheidsinfrastructuur en gemeenschapsvoorzieningen door private instellingen is echter niet onschuldig of zonder risico. De (economisch meest voordelige) private partner krijgt immers ruime inspraak in de toekomst van onze steden, onze infrastructuur, onze scholen, onze woningen en onze gezondheidszorg. PPS mag dus niet alleen meerwaarde bieden op het vlak van financieel management en risicobeheersing. De aandacht voor een integraal project dat op alle fronten winsten weet te boeken, moet voorop staan.

Het is dan ook meer dan zinvol om samen met alle betrokken partners – beleidsmakers, opdrachtgevers, architecten, investeerders, stedenbouwkundigen, financiers en experts ter zake – even terug te schakelen en te vragen hoe een daadwerkelijk publiek-privaat samenwerkingsverband kan ontstaan dat nog beter wederzijds gedragen maatschappelijke ambities en ruimtelijke meerwaarde ondersteunt en garandeert. Een samenwerkingsverband dat inzet op de creatie van een waarde-omgeving dan wel een loutere kwantitatieve afrekening.

De honderd stemmen in deze publicatie werden op systematische wijze bevestigd door het PPS-onderzoeksteam van de Universiteit Antwerpen.

Ondanks de honderd individuele bevestigingen, schemert er door alle reacties een impliciet dan wel expliciet pleidooi voor een noodzakelijke mentaliteitswijziging; een pleidooi voor méér maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde binnen PPS. Deze publicatie wenst dan ook een eerste opstap te vormen richting een voorbeeldige PPS-bouwcultuur voor Vlaanderen binnen Europa.

Steven Van Garsse

MANAGER VLAAMS KENNISCENTRUM PPS

Werner Decrem

GROEPSMANAGER INFRASTRUCTUUR EN
VASTGOED PMV

Peter Swinnen

VLAAMS BOUWMEESTER

100 stimmen



Steven Van Garsse

MANAGER VLAAMS KENNISCENTRUM PPS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De publieke en de private sector die de handen in elkaar slaan om diensten te verlenen of bepaalde infrastructuur te realiseren. Door nauwer, intenser en vaak anders samen te werken wordt daarbij gestreefd naar meerwaarde.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een groot deel van onze infrastructuur, de basis voor de latere economische ontwikkeling, werd in de 19de eeuw gerealiseerd via publiek-private samenwerking. Ook kunstwerken zoals de Eiffeltoren zijn in wezen het resultaat van publiek-private samenwerking. Vandaag zien we dat PPS in die sector nog steeds volop gebruikt wordt. De private partijen verschaffen financiering, brengen bijzondere expertise in en zijn bereid het ondernemingsrisico voor de uitvoering van de werken te nemen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Met PPS-projecten wordt vaak het verschil gemaakt. Soms wordt er jaren gesproken over grote noden, complexe uitdagingen. Welnu sinds de hernieuwde belangstelling voor PPS in de jaren '90 zijn er al heel veel van die grote projecten gerealiseerd. Had men daar

voor een meer klassieke aanpak gekozen, dan was er wellicht nog steeds discussie over hoe, waar en wanneer. Met die projecten wordt tegemoetgekomen aan belangrijke maatschappelijke noden. Je ziet ook meer en meer aandacht voor ruimtelijke aspecten, voor het grotere plaatje. Dat is een bijzonder goede evolutie want grootschalige projecten mogen geen eilandjes zijn. Er is een verwevenheid nodig.

4. GULDEN REGEL

‘Wees voorbereid.’ Er is vooraf een grondige voorbereiding en afweging nodig. Ik stel vast dat men zich soms in avonturen stort of keuzes maakt die niet of zeer slecht onderbouwd zijn. Dat is erg ongelukkig. Er is de afgelopen jaren heel wat ervaring opgedaan en kennis opgebouwd. Tijd en geld die men in de voorbereiding steekt, verdient men doorgaans zeer snel terug tijdens de gunnings- en uitvoeringsfase.

‘Tijd en geld die men in de voorbereiding steekt, verdient men doorgaans zeer snel terug tijdens de gunnings- en uitvoeringsfase.’

5. TOEKOMST

De toenemende complexiteit en het efficiëntiedebat maken van PPS ook voor de toekomst een onmisbaar instrument voor de realisatie van openbare infrastructuur en de verlening van openbare diensten.



Werner Decrem

GROEPSMANAGER INFRASTRUCTUUR EN VASTGOED PMV

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsverband tussen een publieke initiatiefnemer en één of meerdere private partners om een project te realiseren. Het is daarbij de bedoeling dat de private partijen veel meer verantwoordelijkheden op zich nemen dan in een klassieke samenwerking met de overheid het geval is. Die extra verantwoordelijkheden kunnen betrekking hebben op ontwikkelingsvisie, ontwerp vrijheid, risicobeheersing, levenscycluskosten of andere. Het is daarbij de verwachting van de publieke initiatiefnemer dat de beoogde doelstellingen optimaler kunnen worden gerealiseerd.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Voor mij is een PPS-project geslaagd wanneer de private partner met een creatieve invulling een voorstel heeft uitgewerkt dat de verwachtingen van de publieke opdrachtgever overtreft, de samenwerking gedurende de realisatie op een constructieve manier verloopt, en het project tijdig en binnen budget wordt gerealiseerd. We zijn bij verschillende projecten betrokken waar dit zich heeft voorgedaan, waaronder de Noord-Zuidverbinding in de Kempen, de R4-zuid te Gent, de negen sporthallen van Sport in Vlaanderen, VAC Gent, enzovoort.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De wijze waarop het gunningsproces wordt vormgegeven heeft een belangrijke impact op het effectief realiseren van maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Het proces kan namelijk zodanig georganiseerd worden dat de publieke initiatiefnemer op basis van een expliciet afwegingskader tot in een vergevorderd stadium impact heeft op het ontwerpproces en dit met kennis van alle financiële implicaties. Een beoogde ruimtelijke kwaliteit kan hierdoor in belangrijke mate afgewogen worden tegen de inzet van publieke middelen en dit terwijl de private partners gestimuleerd worden om naar dit optimum toe te werken. Deze aanpak draagt bij tot het bereiken van de hoogst mogelijke ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde binnen een gegeven budgettair kader. Ook het optimaal inzetten van publieke middelen leidt immers tot maatschappelijke meerwaarde.

4. GULDEN REGEL

Het succes van een project begint bij een zeer degelijke voorbereiding. Tijdens de voorbereiding en bij de totstandkoming van projecten moeten voortdurend keuzes gemaakt worden. Initiële keuzes kunnen een belangrijke impact hebben op de haalbaarheid en de mogelijke meerwaarde. Het is daarom belangrijk dat deze keuzes gemaakt worden met kennis van zaken, op basis van ervaring en met een duidelijk zicht op het te bereiken eindresultaat. Mijn gulden regel zou zijn: betrek van in het begin ervaren mensen met een uitstekende reputatie en zorg voor openheid van geest om op een geïnformeerde manier consequente keuzes te maken.

‘De vorm van PPS-projecten en ook de financieringswijze zal evolueren naarmate de markt meer matuur wordt.’

5. TOEKOMST

Om onze competitiviteit en toekomstige welvaart veilig te stellen moet blijvend geïnvesteerd worden in infrastructuur, gebouwen voor publieke dienstverlening, stadsvernieuwing en gebiedsontwikkeling. De overheden zullen blijven zoeken naar mogelijkheden om hier optimaal invulling aan te geven. PPS zal daarin zeker een plaats hebben en wellicht meer algemeen aanvaard worden als een volwaardig alternatief. Wel verwacht ik dat de vorm van die PPS-projecten en ook de financieringswijze zal evolueren naarmate de markt meer matuur wordt.



Peter Swinnen

VLAAMS BOUWMEESTER (2010-2015)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Het begint bij de naamgeving. De oorspronkelijke Engelse benaming ‘Public Private Partnership’ en het Vlaamse ‘publiek-private samenwerking’ evoceren in de praktijk potentieel twee verschillende ambitieniveaus. Immers, een partnerschap impliceert een bijzondere – hogere – vorm van samenwerken, waarbij elke partner op basis van een sterk maatschappelijk project zijn eigen middelen inbrengt en bereid is risico’s én voordelen te delen. Steeds met duidelijk benoembare maatschappelijke winsten voor ogen. ‘Samenwerking’ zou aldus moeten kunnen worden aangescherpt tot een cultuur van sterk gedragen ‘partnerschappen’. PPP in plaats van PPS.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De missing link A11 Brugge-Westkapelle is een procedure die momenteel nog loopt, maar in zijn aanloop alvast veelbelovend is. De redenen daartoe zijn drieledig (en eenvoudig): een zeer goed voorbereidend traject met een intelligent ‘referentieontwerp’, een horizontaal afgestemde beoordelingskamer (technische, financiële en ruimtelijke meerwaarde) maar vooral: een realistisch en dus voorspelbaar complexiteitsniveau, waarbij

repetitieve infrastructuurwerken afgewisseld worden met punctuele ruimtelijke en ecologische accenten.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In het Vlaams regeerakkoord wordt duidelijk gesteld dat PPS enkel gebruikt kan worden waar het aantoonbaar een meerwaarde oplevert. PPS dient, net zoals alle andere aanbestedingsformules, te gaan over het boeken van maatschappelijke winsten: ruimtelijk, economisch, technologisch en ecologisch. Vlaanderen heeft evenwel nog te weinig de cultuur om deze winsten in hun volle breedte en impact te benoemen en te evalueren. Daardoor krijgt vandaag doorgaans de commercieel interessantste private partner een fundamentele inspraak in de toekomst van de steden, infrastructuur, scholen, woningen, gezondheidszorg... De overheid dient de evolutie in te zetten van de Economisch Meest Voordelige Inschrijver (EMVI) naar een beleidskader dat bewust de Maatschappelijk Meest Voordelige Inschrijver (MMVI) honoreert.

4. GULDEN REGEL

PPS kan enkel effectief zijn indien de globale complexiteitsgraad van de opdracht eerder laag en relatief voorspelbaar is. Bijgevolg kan niet elke maatschappelijke opdracht zomaar het voorwerp uitmaken van een PPS. Niet toevallig is PPS destijds ontstaan vanuit een nood om infrastructuurwerken te faciliteren. Door vandaag te complexe opdrachten via PPS te implementeren, wordt de balans scheefgetrokken, zodat PPS te zeer neigt naar een eenzijdig afwenden van risico's (richting privé) en aldus te vaak als een debudgetteringsstrategie op korte

termijn overkomt, wat haaks staat op de essentie van PPS. Door te hoge complexiteitsgraden merkt men trouwens dat er op het terrein van reëel elkaar versterkende partners slechts zelden sprake is, waardoor de ware maatschappelijke hefboomcapaciteit van PPS en de effectieve innovatiekracht van de markt onvoldoende ontgonnen worden.

‘De overheid dient de evolutie in te zetten van de Economisch Meest Voordelige Inschrijver (EMVI) naar een beleidskader dat bewust de Maatschappelijk Meest Voordelige Inschrijver (MMVI) honoreert.’

5. TOEKOMST

In wezen is er in Vlaanderen nog geen enkele PPS voltooid (geen enkel project heeft reeds de overhevelingskaap van 25 of 30 jaar genomen). De uiteindelijke rekening – maatschappelijk en financieel – zal in vele gevallen ongewenst verrassend zijn. Er dient aldus geïnvesteerd te worden in het creëren en garanderen van een evenwichtige partnerschapsomgeving met afdoende garanties voor alle partners. En met alle partners wordt tevens de ontwerper bedoeld, die heden in PPS-constructies doorgaans een stiefmoederlijke rol toebedeeld

krijgt. Terwijl intelligente ontwerpers net een van de cruciale partners kunnen zijn die over grenzen heen doch binnen aanvaardbare budgetten de verregaande potenties van een maatschappelijk project kunnen verbeelden en mee helpen realiseren. Een restitutie van de intelligente ontwerper binnen PPS is dan ook aan de orde.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Er liggen in Vlaanderen nog kansen met betrekking tot win-win en het realiseren van meerwaarde als de publieke en de private sector meer, beter en efficiënter zouden kunnen (ver)delen. Dit ‘delen’ heeft vooral te maken met samen (in de geest van DBFMO) meer gaan voor kwaliteit, openheid, engagement, respect en samenwerking (de KOERS-waarden). Vervolgens komt het erop aan elkaar te verstaan in wat er bij elkeen op tafel ligt, waar elkeen behoefte aan heeft, en samen te zoeken naar maximale win-win.

2. GESLAAGD VOORBEELD

In Turnhout heeft PPS de herontwikkeling van de Blaironkazerne ondersteund. PPS was ook één belangrijk ondersteunend element bij de totstandkoming van K in Kortrijk. In Brasschaat-Schoten trok men 350.000 extra bezoekers aan (meer tickets, meer opbrengsten, meer tevreden klanten) door een DBFMO met Sport-oase. In Ieper werd in het kader van stadsvernieuwing de oude Picanolsite omgetoverd tot een Cultuurfabriek. In Rotselaar, in Maasmechelen... het gaat niet over ‘één geslaagd project’: PPS is 100% maatwerk. Elk project heeft zijn behoeften en zijn specifieke successen



‘Samen meer gaan voor
kwaliteit, openheid,
engagement, respect en
samenwerking (KOERS).’

en beperkingen. In Kortrijk was het bijvoorbeeld een (klein?) onderdeel van ‘een stad in beweging’.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Je moet vooraf goed van elkaar weten waar elkeen naartoe wil. Een programma van eisen en een (zo eenvoudig mogelijk!) administratief bestek zijn belangrijk. Die kunnen heel algemeen zijn of heel gedetailleerd. Het is belangrijk om in alle disciplines (DBFMO) te gaan voor KOERS (zie onder vraag 1).

4. GULDEN REGEL

De juiste partijen en mensen met drive, die 100% op één golflengte zitten en die KOERS (zie onder vraag 1) nastreven, samen rond te tafel brengen. Het is/wordt op lange termijn gegarandeerd een succesverhaal. PPS gaat al gauw over langetermijncontracten. De wereld evolueert snel(ler en sneller). Er is nood aan flexibiliteit. PPS gaat dus verder dan louter ‘contractuele’ samenwerking. Graag meer leren en kennis opbouwen vanuit de voorbeelden: ze liggen voor het rapen!

5. TOEKOMST

Vertrouwen is de sleutel. De goede voorbeelden, de sterke win-wins... we/Vlaanderen moeten er vooral meer/snel de nodige lessen uit trekken. Gemeenten en steden die successen hebben geboekt (in combinatie met sterke 'leiders') twijfelen niet, pionieren en scoren opnieuw. Alle energie en kracht om PPS op het spoor te houden en te laten groeien, putten we uit succesverhalen en goede voorbeelden.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een samenwerking waarbij de overheid en de privé-sector elk hun middelen en eigen knowhow samenbrengen teneinde samen een project met maatschappelijke relevantie te verwezenlijken. Dit kan gaan van een zeer verregaande tot eenvoudige vormen van samenwerking. In elk geval dient altijd zowel het particulier als het collectief belang in acht genomen.

**‘De overheid moet
een zeer duidelijk
doel vooropstellen.’**

2. GESLAAGD VOORBEELD

- Verregaande samenwerking: het Groen Kwartier (militair hospitaal), Antwerpen. Omdat dankzij de PPS een grootschalig en complex project duurzaam en kwaliteitsvol is ontwikkeld.
- Westkaai Antwerpen: dankzij de investering van de promotor in het publiek domein heeft de stad Europese subsidies kunnen krijgen om het aanpalend publiek domein te kunnen aanleggen op een kwaliteitsvolle en tijdsbestendige wijze (Amsterdamstraat,



Kattendijkdok, Westkaai) in een ontwerp van Michel Devigne (nota bene de tuinen tussen toren 1, 2 en 3 worden heraangelegd).

3. MAATSCHAPPELIJK & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In de mate dat

- de ontwikkelaar gekozen wordt op kwalitatieve criteria door een competente jury en dat vanwege de overheid een gedreven en bekwaam team wordt aangesteld om het project te begeleiden
 - de overheid duidelijke keuzes maakt – kwaliteit versus maximaal geld voor hun grond
 - er wederzijds begrip is (aandacht voor kwaliteit maar ook voor het feit dat tijd en geld belangrijk zijn)
- schept PPS bijna altijd een meerwaarde, zowel maatschappelijk als stedenbouwkundig/architecturaal.

4. GULDEN REGEL

De overheid moet een zeer duidelijk doel vooropstellen, zich hieraan houden en er competente, gedreven mensen voor aanstellen.

5. TOEKOMST

Een mooie evolutie zou zijn dat de overheid via haar stadsontwikkelingsbedrijven discussieforums organiseert met een aantal representatieve privépartijen die (aan de hand van toonaangevende gerealiseerde projecten) bewezen hebben zowel het particulier als het collectief belang te kunnen dienen, en waarin stadsontwikkeling in al zijn aspecten besproken wordt teneinde realistische én kwalitatieve criteria en werkmethoden te bepalen.



Floris Ampe

PARTNER PWC, CONSULTANCY

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

- DBFMO is een manier van aanbesteden die de betaling aan prestaties koppelt; in de praktijk merken we dat prestaties niet optimaal gemonitord worden, dat de overheid boetes en kortingen niet altijd toepast.
- Een ander knelpunt is dat het bewaken van wijzigingen moeilijk blijft. Wijzigingen zijn veelal een bron van discussie: wie betaalt en hoe hoog zijn de kosten? In het contract is geen prikkel voor concurrentie. Zakelijk onderhandelen is nodig om een goede prijs-kwaliteitsverhouding voor de wijziging te krijgen. Wijzigingen leiden immers altijd tot hogere projectkosten.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Op deze vraag kan ik niet antwoorden wegens commerciële vertrouwelijkheid.

3. MAATSCHAPPELIJK & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Door de laatste interpretatie van ESR 95 is de financiële kant van PPS minder interessant, maar dat opent mogelijkheden om de D en M van DBFM meer op de voorgrond te laten treden. Een shift naar 'total cost of ownership' leidt tot het afstand moeten doen van de financieringsvoorwaarde die leeft in de openbare sector.

4. GULDEN REGEL

Standaardisatie. In Vlaanderen en België heeft iedereen zijn waarheid. In Nederland heeft men dat toch strakker geregeld. Die professionele aanpak, van begin tot einde, maakt dat het geheel toch veel meer ‘process-driven’ en daardoor ook beter haalbaar is. In Vlaanderen en België hangt het heel sterk af van het team, dat typisch tien keer kleiner is dan in Nederland.

5. TOEKOMST

De F uit DBFMO boet duidelijk aan belang in. Vroeger was ESR 95 de belangrijkste *driver* van PPS, maar de nieuwe interpretatie van ESR 95 en de situatie van de rentemarkt maken dat die F niet langer zo dominant is. PPS blijft echter een nuttig instrument.

‘De F uit DBFMO
boet duidelijk aan belang in.’

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Vandaag wordt een PPS vooral gebruikt als een manier om diensten aan te kopen in combinatie met een voorinvestering. Het is met andere woorden vooral een formule om het gebrek aan investeringscapaciteit van de overheid uit te stellen. Het samenwerkingsverband is tijdelijk en levert kortetermijnwinsten op voor de betrokken partijen. Dat lijkt me de minst geïnspireerde vorm van PPS. De term houdt immers veel potentie in zich: een samenwerking zou een combinatie van intelligentie kunnen inhouden en een samenvoeging van ambities met verschillende tijdsperspectieven: een haalbaar project met daarbovenop een maatschappelijke meerwaarde. Het zou dus een samenwerking kunnen zijn die uitgaat van een engagement van verschillende (private en publieke) stakeholders om een verbindende doelstelling te formuleren die meervoudige maatschappelijke winsten kan boeken: sociale, economische en ecologische.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een PPS is echt geslaagd als ze voorbij de simpele win-win formule kan getrokken worden. In LaboXX, een strategische studie die 51N4E momenteel uitvoert samen met Connect&Transform, tekenen de contouren



van nieuwe, meer vruchtbare PPS-samenwerkingen zich al af. Verschillende betrokkenen, zowel privaat (banken, ontwikkelaars, bedrijven) als publiek (stadsdiensten en -bedrijven), denken samen over hoe 30.000 nieuwe woningen te creëren in Antwerpen. Voorbij de win-winnegotiatie gaan betekent zoeken naar langetermijncoalities en waardeketens, waarbij er partnerships tot stand komen die scopeverbredend zijn en een vorm van opbrengstdeling inhouden, maar ook van collectieve herinvestering. De samenwerking kan zelfs zo zijn dat het belang van de ene actor het belang van de andere uitlokt en zo een keten van ontwikkeling veroorzaakt.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Vandaag lijken PPS-constructies nog te veel op klassieke openbare aanbestedingen. Heel vroeg in het project ligt alles al vast. Zinnvolle PPS begint bij samenwerking tijdens de opdrachtformulering: een zinnvolle en slimme implementatie heeft nood aan een goed gedragen voortraject met oog voor de gehele context. Op deze manier genereren de bestede middelen ook effectief een hefboomeffect. Als een private partner niet betrokken wordt bij de visievorming, dan kan hij ook zijn intelligentie niet bijdragen en op die manier tot nieuwe en betere oplossingen komen. De gevangenissen zijn voor mij zo'n voorbeeld van een PPS waarbij de vraag en het antwoord compleet losgekoppeld zijn, en dus een project opleveren dat wel een zekere nood lenigt, maar geen maatschappelijke meerwaarde heeft toegevoegd.

‘Als een private partner niet betrokken wordt bij de visievorming, dan kan hij ook zijn intelligentie niet bijdragen en op die manier tot nieuwe en betere oplossingen komen.’

4. GULDEN REGEL

De overheid heeft de taak om de maatschappelijke visie uit te zetten en hoeft niet de technische oplossing te bedenken. Daarin ligt de samenwerking: zinvolle conceptvorming en maatschappelijke vernieuwing start door co-creatie bij zowel visie als implementatie. Het woord co-creatie benadrukt nog beter dan het woord samenwerking het samenvoegen van intelligentie. Om dat met de verschillende partijen in samenhang te doen zijn er processen nodig die erop gericht zijn om een leeromgeving te creëren, gericht op het ontdekken en maximaliseren van de potenties op de verschillende vlakken: sociaal, economisch, ecologisch, financieel... Ook de financieringsmechanismen moeten hiervoor vernieuwd worden: bijvoorbeeld door de fiscale voordelen en subsidies die tot nu toe aan eigenaars worden verleend te verlenen aan het project zelf (vergelijk principe van retentiesubsidie).

5. TOEKOMST

De werkelijke maatschappelijke winst zal ontstaan wanneer het mogelijk wordt een gezamenlijke strategie te bedenken en tevens de verantwoordelijkheid op te nemen voor de implementatie ervan. Er is geen strategie zonder implementatie, geen zinvolle vernieuwing zonder rendement. Dat engagement en die risicodeling kan je enkel krijgen als het voor- en het natraject gekoppeld kunnen worden. Vandaag laten de wetgevende kaders dit soort van samenwerking niet toe. Kleinere landen als Zwitserland en Luxemburg vergroten hun slagkracht door hun wetgevende kaders soepel aan te passen aan wijzigende noden. Een klein land als België of een regio als Vlaanderen zou in staat moeten zijn op dezelfde manier gecombineerde publiek-private winst mogelijk te maken door kaders te herijken.



Olivier Bastin

BRUSSELS BOUWMEESTER (2009-2014)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Voor architectuurprojecten is het een instrument, meestal gebaseerd op een zogezegde winst qua kosten en tijd. Dit kan leiden tot interessante antwoorden en soms zelfs vernieuwende technische oplossingen, maar zelden tot overtuigende resultaten op het vlak van architecturale kwaliteit.

De criteria voor de beoordeling van de architecturale kwaliteit halen zelden meer dan de helft van de punten van alle gunningscriteria, en de resultaten zijn vrij middelmatig. De aard van een PPS is een overheidsopdracht voor de aanneming van werken, en de condities van de ontwerpers zijn moeilijk te definiëren. Dit geldt ook voor hun relatie met de aanbestedende overheid en met de promotor.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ik heb een beperkte maar interessante ervaring door mijn deelname aan het project voor een nieuwe gevangenis in Haren, opgestart door de Regie der Gebouwen van de federale overheid. Positief is dat het bestek is verrijkt met echte doelstellingen in termen van typologieën voor gevangenissen en de condities van de hechtenis. De gunningscriteria werden in overeenstemming gedefinieerd: stedelijkheid, bewoonbaarheid,

functionaliteit, veiligheid en duurzaamheid. De eerste twee werden onderzocht door een commissie aangevuld met externe deskundigen. Andere door interne commissies. De breuk tussen de commissies was gelukkig geen belemmering voor een globale aanpak en een kwaliteitsvol resultaat dankzij de juiste basisvoorwaarden in het bestek.

‘Op het vlak van architectuur is een reële verandering van de wetgeving overheidsopdrachten nodig.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De enige toegevoegde waarde van een PPS voor architectuuropdrachten ligt in het ‘bouwteam’ dat elke combinatie vormt. De ontwerpers moeten zich inleven in de logica van de bouwers en omgekeerd. Gezien de evolutie van de bouwtechnieken, vooral in termen van energieprestaties, kan het bouwteam een engagement betekenen voor de coherentie van ontwerp en uitvoering. De aanbestedende overheid moet zich bewust zijn van de risico’s voor zichzelf en voor de duurzaamheid van het project.

4. GULDEN REGEL

Anticipatie. De aanbestedende overheden moeten de eigen competenties kunnen inschatten bij het voorbereiden van de opdracht, om te anticiperen op alle moeilijkheden en obstakels die zich tijdens de ontwikkeling van

het project kunnen voordoen. De gemakkelijkste manier voor hen is om te wachten op een ‘sleutel-op-de-deur’. De moeilijkheid is om het kader en de vereisten van het verwachte resultaat te definiëren. Indien een aanbestedende dienst te veel in detail gaat – beschrijvend of bindend – dan riskeert hij een beroepsprocedure. Als hij te vaag blijft, dan kan het resultaat beneden de verwachtingen liggen.

5. TOEKOMST

Op het vlak van architectuur is een reële verandering van de wetgeving overheidsopdrachten nodig: PPS uit de opdrachten voor de aanneming van werken halen en een soort opdracht voor diensten en werken definiëren waarbij de selectie- en gunningscriteria gezamenlijk kunnen worden opgesteld, maar niet rechtstreeks verbonden zijn. Momenteel gebruiken we de wet overheidsopdrachten, onder de voogdij van bevoegde controleorganen, om de essentiële elementen voor de architecturale kwaliteit in de verf te zetten. Maar deze krachtmeting blijkt vaak nutteloos en oninteressant, vooral als we de condities vergelijken waaronder een architectuurproject optimaal zou kunnen verlopen, namelijk een goede opdracht voor diensten gevolgd door een goede opdracht voor werken.



1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een van de instrumenten die een overheid kan aanwenden om bepaalde specifieke beleidsdoelstellingen, meestal de bouw en/of exploitatie van infrastructuur, te realiseren. Het gaat meer concreet om een zo precies mogelijk omschreven samenwerkingsverband en/of -overeenkomst tussen enerzijds een overheid en anderzijds een privaatrechtelijke actor, doorgaans een commerciële organisatie, waarbij zij gezamenlijk een project realiseren en waarbij de opdrachten, taken en risico's evenals de wederzijdse rechten en verplichtingen goed omschreven zijn. Deze definitie is vrij ruim omdat er veel onderscheiden vormen van PPS bestaan. De opzet van een PPS bestaat erin om zowel voor de overheid als voor de private sector een correcte win-win te realiseren én maatschappelijke meerwaarde te bieden. De meerwaarde van PPS kan meervoudig zijn: expertise en kennis, financieel, maatschappelijk en operationeel. Dit veronderstelt een correcte afweging en deling van de lusten en de lasten.

2. GESLAAGD VOORBEELD

AG Vespa – Bouw Lotto Arena. De stad Antwerpen wilde binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek een topsporthal realiseren om bij te dragen aan de opwaar-

dering van topsport in Vlaanderen. De stad koos uitdrukkelijk voor een publiek-private samenwerking. Een locatiestudie, uitgevoerd door het consultingbureau PPI nv (Public Procurement International), wees in 2003 uit dat hiervoor twee locaties binnen de stad geschikt zijn. Anthe nv en Sportpaleis nv, de eigenaars van de locaties, dienden in mei 2004 een offerte in die voorzag in de bouw en de exploitatie van twee sporthallen: een topsporthal op de site van het Sportpaleis (Lotto Arena deelproject a) en een tweede sporthal op de slachthuissite die gebruikt kan worden als oefenhal en als wedstrijdhal voor sportwedstrijden met maximum 1500 toeschouwers (deelproject b). Op basis hiervan besliste de stad Antwerpen om een totaalproject te realiseren op beide sites. Hierdoor kan de stad zowel internationale sport- als muziek evenementen organiseren. Dit draagt bij tot de internationale uitstraling van stad en regio.

‘De grootste uitdaging is doorgaans de complexiteit van de contracten én het juiste inzicht in de toepasselijke regelgeving.’

Met de keuze voor een PPS slaagde de stad Antwerpen erin cruciale expertise op het vlak van de realisatie en exploitatie van sportinfrastructuur te betrekken om van het project een succes te maken. Private partners zijn er dan weer meer dan ooit van doordrongen dat de

exploitatie van dergelijke infrastructuur omwille van de maatschappelijke impact (bijvoorbeeld op het vlak van stedelijke ontwikkeling en mobiliteit) en de nood aan een maatschappelijk draagvlak de structurele betrokkenheid van een overheid impliceert. Zo is in casu sprake van een echte win-win.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Via PPS kunnen maatschappelijk belangrijk geachte projecten worden gerealiseerd waarvoor de overheid noch de middelen noch de expertise heeft. De privésector zou ze niet of niet op een even kwaliteitsvolle manier kunnen realiseren omwille van een aantal noodzakelijke randvoorwaarden die de privésector alleen niet of slechts onvoldoende kan waarmaken (vergelijk hierboven). De grootste uitdaging is doorgaans de complexiteit van de contracten én het juiste inzicht in de toepasselijke regelgeving. Doorgaans zijn diverse normen uit diverse takken van het recht van toepassing. Het gaat immers niet om een afgelijnde rechtsfiguur maar om een combinatie van diverse rechtsfiguren. Bovendien is het schier onmogelijk om alle mogelijke toekomstige problemen en risico's vooraf in te schatten. Een vaak gehoorde kritiek is bovendien dat de overheid nagenoeg alle risico's draagt en de private partner vooral uit is op de baten. Een andere, daar vaak mee samenhangende uitdaging is de correcte inschatting, in het bijzonder voor de overheid, van de budgettaire consequenties – in het bijzonder op de langere termijn. Op korte termijn biedt het meer mogelijkheden om de beschikbaarheid aan middelen voor de overheid te vergroten. Maar uiteraard moet de investering wel worden gefinancierd. Een

PPS kan de budgettaire mogelijkheden over de langere termijn dan ook hypothekeren of minstens beperken.

4. GULDEN REGEL

PPS is maar een instrument en geen beleidsdoelstelling op zich. De keuze voor PPS moet weloverwogen gebeuren na vergelijking met andere instrumenten en de respectievelijke pro's en contra's. Neem ruim de tijd voor een zeer goede risico-inschatting en waak over een juist inzicht in en correcte verdeling/spreiding van de lasten en de lusten. Een goede voorbereiding is het halve werk. Liever vooraf extra tijd investeren om een goed en degelijk inzicht te verwerven in 1) de correcte omschrijving van de opdracht respectievelijk de wederzijdse rechten en verplichtingen en de hypothese dat een van de partners deze verplichtingen niet (langer) (correct) kan/wil nakomen; 2) in de toepasselijke regelgeving; 3) in de risico's respectievelijk de verwachte en zo correct mogelijk ingeschatte lasten en lusten. Onderzoeksprojecten om een goed inzicht te verwerven in de succesvolle respectievelijk mislukte PPS-overeenkomsten en -verbanden respectievelijk in de oorzaken en aanleidingen daarvan zijn meer dan welkom. Mogelijk kunnen ze leiden tot een draaiboek van goede praktijken, plannen van aanpak en zo nodig ook tot nieuwe, aangepaste regelgeving.

5. TOEKOMST

PPS is relevant en nuttig voor zover en in de mate ze nuchter en correct wordt bekeken. Het is een instrument naast vele andere. Niet minder, maar ook niet meer. Ze is relevant als instrument wanneer ze waar-

achtig wordt gebruikt om de sterkten van een overheid te vervolledigen met de sterkten van (een) private partner(s). Er moet sprake zijn van heuse complementariteit en win-win. In geen geval kan en mag ze worden ingezet als een deus ex machina om snel (en roekeloos) middelen te genereren voor een maatschappelijk noodzakelijk geacht doel.



Marc Bollen

STRATEGISCH ADVISEUR RIJKSWATERSTAAT NEDERLAND

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publieke en private partijen slaan de handen ineen zodat op innovatieve en creatieve wijze de prestaties van de overheid stijgen zonder dat de risico's toenemen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het project A1/A6 (onderdeel van de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere). Voor de motivatie verwijs ik graag naar PFI Awards European Road Deal of the Year 2013.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In hoge mate en op meerdere vlakken: snellere oplevering, minder overlast voor de weggebruiker, hogere (contractueel vastgelegde) prestaties. De mate waarin sprake is van ruimtelijke meerwaarde is afhankelijk van de ontwerpvrijheid die in een aanbesteding gegeven kan worden aan de markt. De maatschappelijke meerwaarde wordt bereikt doordat zowel de private als de publieke sector gedwongen worden om een strategische langetermijnvisie te ontwikkelen.

‘De mate waarin sprake is van ruimtelijke meerwaarde is afhankelijk van de ontwerpvrijheid die in een aanbesteding gegeven kan worden aan de markt.’

4. GULDEN REGEL

PPS leidt vaak tot het scheiden van activiteiten en belangen terwijl het een gezamenlijk resultaat moet opleveren. Er moet (nog) meer worden samengewerkt.

5. TOEKOMST

Meer samenwerking en hoe we die samenwerking in blijvende en zakelijke context weten vorm te geven.

Kristiaan Borret

PROFESSOR VAKGROEP ARCHITECTUUR EN STEDENBOUW UGENT
EN VOORMALIG STADSBOUWMEESTER ANTWERPEN (2006-2014)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Ik hou van PPS als de publieke overheid en private partijen in wederzijds vertrouwen samenwerken vanuit het engagement om betere stadsontwikkeling na te streven. Ik hou niet van PPS als het een ‘technicistisch’ opzet wordt. Ik vind dat de middelen niet moeten heersen over de doelen. Daarom hou ik niet van PPS die stoelt op ESR-neutraliteit, begrotingstrucs, gebrek aan capaciteit of knowhow bij de overheid, of ideologie.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De aanleg van de wijk Helmet-Huart Hamoir in Schaarbeek, eind 19de eeuw, omdat het een samenwerking is van overheden, eigenaars en ontwikkelaars vanuit een visie op de stad. Het geheel is een fraai stedenbouwkundig ensemble met aandacht voor publieke ruimte. Natuurlijk een voorbeeld van de burgerlijke visie op stedenbouw van destijds, maar wel PPS avant-la-lettre. Het technische instrument van PPS is van deze tijd, maar de samenwerking tussen publiek en privé is van alle tijden.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt niet noodzakelijk tot maatschappelijke meerwaarde. PPS is niet gelijk aan de projectontwikkeling



‘Ik pleit tegen een vervaging van het onderscheid tussen publiek en privé maar voor een scherper bewustzijn van de rol van de overheid.’

zelf, het is een instrument voor ontwikkeling. Het is op het moment dat de doelstellingen en de voorwaarden van een ontwikkeling vastgelegd worden, dat de beoogde maatschappelijke meerwaarde bepaald wordt. Het is dus van groot belang goed af te spreken wat de doelstellingen zijn die verder gaan dan efficiëntiewinsten op het vlak van tijd, geld of beschikbaarheid, en vervolgens deze doelstellingen in een samenwerking vast te leggen. Zonder doelstellingen is PPS een lege doos.

4. GULDEN REGEL

Samenwerking met open vizier, daardoor ontstaat vertrouwen: franc-parler, eerlijkheid, transparantie, open boek(houding), ...

5. TOEKOMST

Men zegt dat er in toekomstige tijden door een terug-tredende overheid meer ruimte komt voor een rol van de private sector in de taken en de projecten die traditioneel publiek zijn. Ik pleit in die evolutie tegen een vervaging van het onderscheid tussen publiek en privé maar voor een scherper bewustzijn van de rol van de overheid. Het nauwkeurig definiëren en liefdevol bewaken van de publieke meerwaarde is dan een kerntaak.



Linda Boudry

DIRECTEUR KENNISCENTRUM VLAAMSE STEDEN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS biedt overheden en de private sector de mogelijkheid gezamenlijk projecten te realiseren die een antwoord bieden op maatschappelijke noden. Ze bundelen de krachten en verdelen de taken en de risico's op basis van hun specifieke sterkte, verantwoordelijkheid, expertise en middelen. Ze doen elk datgene waar ze het beste in zijn. Als het goed gaat, ontstaat er meerwaarde.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ik kies met stip voor 'stadsvernieuwingsprojecten'. Als er ergens de voorbije jaren een kwaliteitsslag is gemaakt op het vlak van publiek-private samenwerking, dan is het daar. Heel diverse projecten die een substantiële bijdrage leveren aan de leefbaarheid van onze steden zijn gepland, in uitvoering of gerealiseerd. Een greep uit de oogst illustreert dat: Lamot (Mechelen), De Tondelier (Gent), Militair Hospitaal (Antwerpen en Oostende), Park Spoor Noord (Antwerpen), Buda (Kortrijk), Vaartkom (Leuven), C-mine (Genk), Stationsomgeving (Aalst, Roeselare en Sint-Niklaas), Innovatiepool (Turnhout), Groene Boulevard (Hasselt), Nieuwe Molens (Brugge), ...

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt niet de facto tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Mijn eerste ervaringen met PPS-projecten ruim tien jaar geleden waren ronduit bedroevend. Scherp door de bocht: steden hadden geen tot onvoldoende visie op stadsontwikkeling en private partners leken alleen begaan met hun maximaal rendement. Vandaag wordt die meerwaarde wel gerealiseerd maar die kwam niet uit de lucht gevallen. De jury van het Stadsvernieuwingsfonds zette de bakens uit voor 'kwaliteit', er werd geïnvesteerd in lokale *capacity building* via de conceptsubsidie, steden investeerden in professionele regie en management van het proces, de Vlaams Bouwmeester en het Kenniscentrum PPS ondersteunden waar nodig, de opgebouwde expertise werd gedocumenteerd... Die bundeling van krachten heeft zijn doel niet gemist: projecten worden meer en meer gekenmerkt door stevig politiek en ambtelijk leiderschap en/of ambitieuze private partners die intussen begrijpen dat kwaliteit en inzetten op duurzame projecten lonen.

‘Als er ergens de voorbije jaren een kwaliteitsslag is gemaakt op het vlak van publiek-private samenwerking, dan is het in de stadsvernieuwingsprojecten.’

4. GULDEN REGEL

Zet in op coproductie zodat stakeholders (lokale besturen, andere betrokken overheden, de private en civiele actoren) evolueren van 'solisten' naar coauteurs van de projectopzet en partners in de realisatie ervan. Zonder die attitude worden projecten een optelsom van (sectorale) ingrepen, wordt elke stakeholder verdediger van zijn eigen gelijk en agenda, worden alle kansen op synergie verkeken. Die coproductie dient weliswaar op verschillende manieren de inzet te zijn van participatie en samenlevingsopbouw, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking.

5. TOEKOMST

De complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken neemt alsmaar toe: van zes naar zeven miljoen Vlamingen in een context van beperkte beschikbare ruimte, de impact op voorzieningen (huizen, scholen, publieke ruimte...), systemen (energie, mobiliteit...) die vastlopen. Het is overduidelijk dat een fundamentele omslag nodig is en de publieke sector die uitdagingen niet alleen kan torsen. We moeten op zoek naar intelligente verbindingen tussen overheidsinitiatief en de markt om oplossingen te genereren die Vlaanderen leefbaar houden.



Chris Ceustermans

DELEGATIELEIDER REKENINGRIJDEN
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking ontstaat wanneer de overheid, terecht of onterecht, meent dat een aantal (deel)taken die tot haar pakket behoren beter en/of goedkoper worden uitgevoerd door een private partij en de overheid effectief een contract met een private partner aangaat.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Road tolling van vrachtwagens via satellietsystemen in steeds meer Europese lidstaten. Dit is een ingewikkeld samenspel tussen fysieke en fiscale technologie, waarbij expertise van de overheden (fiscaliteit) en die van de private sector elkaar versterken.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De private sector kan de overheid helpen bij het introduceren van nieuwe technologieën voor maatschappelijke doeleinden zonder dat de overheid moet wachten tot ze alle expertise in huis heeft om deze technologie toe te passen. Bovendien kunnen deze technologieën vaak op ESR-neutrale wijze worden ingezet. Een voorbeeld is de invoering van *road tolling* met behulp van satelliet in heel wat Europese lidstaten. Het inzetten van PPS-structuren om samen met de private sector

op maatschappelijke noden in te spelen, vereist op politiek niveau heel duidelijke doelstellingen en timing. Deze ‘contractueel vastgeklikte’ duidelijkheid is een voordeel in tijden van politieke volatiliteit en het biedt administraties een duidelijk kader. Uiteraard moeten de administraties wel over een minimum aan technische en inhoudelijke capaciteit beschikken om de doelstellingen op te volgen.

‘Een gulden regel zou zijn om een markconsultatie met de privésector te voeren alvorens men aanbestedingsdocumenten definitief publiceert.’

4. GULDEN REGEL

De overheid mag haar zienswijze en verwachtingen niet op de private sector projecteren. Men moet heel duidelijk blijven zien welke risico's men naar de private sector kan verschuiven en welke niet en of een project nog ‘bankable’ is. Op politiek niveau heeft men vaak nog niet de nodige achtergrond en gevoeligheid. Zo gaat men er bijvoorbeeld vaak nogal makkelijk van uit dat het bouwen en uitbaten van een autoparking altijd aantrekkelijk is voor de private sector. Een gulden regel zou zijn om een ‘markconsultatie’ met de privésector te voeren alvorens men aanbestedingsdocumenten definitief publiceert. Dit maakt mogelijk dat de verwachtingen

van publieke en private sector verder op elkaar worden afgestemd alvorens men zich via documenten ‘vastzet’.

5. TOEKOMST

Voor maatschappelijke problemen zoals deze van de mobiliteit bestaat er een sterke tendens naar een hoogtechnologische benadering die tegelijk inspeelt op individuele keuzes van burgers, bijvoorbeeld het rekeningrijden. PPS-structuren zullen daarom relevant blijven. Momenteel is het echter vanuit vele overheden nog een aarzelend flirten. Op termijn zullen het PPS-jargon, de mogelijkheden en de beperkingen structureel in de administraties worden ingebracht via interne expertisecellen zoals dat vandaag reeds het geval is voor de kennis inzake openbare aanbestedingen. Pas dan kan men van de flirtfase overgaan naar nuchtere en hopelijk ook stabiele huwelijken.



Manu Claeys

WOORDVOERDER BEWONERSCOLLECTIEF
STRATEN-GENERAAL

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Klassiek wordt PPS begrepen als een financieel-operationele samenwerking tussen overheid en bedrijven, waarbij elk de eigen sterktes inbrengt. De bedoeling is meerwaarde te creëren, zeg maar baten voor beide. In de praktijk wordt vooral tijdswinst beoogd voor de overheid en financieel rendement voor de private partner. Minstens wordt voor die partner het mogelijke risico op verlies ingedekt, wat (onbedoeld) tot oneigenlijk bestuur kan leiden. Zie 4.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De relatief snelle oplevering van de Diabolo-ontsluiting van de luchthaven van Zaventem, gelet op de complexiteit van de werken en de budgettaire krapte van de NMBS. Inmiddels bleek echter wel een prijsstijging van de tickets noodzakelijk om het rendement van de private partner te garanderen. Onduidelijk is of dit het publieke belang (stimuleren van *modal shift*) dient.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In de mate dat het publieke belang niet ondergeschikt wordt aan het private belang. Maar ook: in de mate dat kwaliteiten aangeleverd door private partijen politieke ruimte krijgen. Dit impliceert dat overheden behalve de

kostprijs ook de visie achter projectvoorstellen honoreren, bijvoorbeeld middels open oproepen, jurering en – bij grote investeringsprojecten – inbedding in het publieke debat.

4. GULDEN REGEL

Stem als overheid beleidskeuzes niet af op het rendement van de private partner in de PPS. Bij de PPS voor de Oosterweelverbinding is voorzien dat 35 jaar lang geen concurrerende infrastructuur mag worden aangelegd die voorziene tolinkomsten in het gedrang zou kunnen brengen. Ook is bij dit dossier de indruk ontstaan dat de exploitatievoorwaarde (tol aan de nieuwe Scheldekrusing + vrachtverbod aan de Kennedytunnel) op maat geschreven werd van de PPS veeleer dan op maat van een intelligent mobiliteitsplan. Die exploitatievoorwaarde werd in het MER van februari 2014 terecht omschreven als ‘contraproductief’, waarna de regering ze heeft losgelaten.

5. TOEKOMST

Niet-klassiek kan PPS ook begrepen (en uitgebreid) worden als een ad-hocoverleg over concrete projecten tussen burgerlijke initiatieven en het bedrijfsleven. De burgerlijke initiatieven – zoals ngo’s, buurtcomités of andersoortige verenigingen – leveren dan een alternatieve invulling van het publieke luik, aangezien niet financieel gewin hun oogmerk is maar wel een publiek belang. Convenanten komen hier in de plaats van contracten. Het overleg kan gaan over het sluiten van ethische charters, de ontwikkeling van bouwprojecten in een buurt, het organiseren van een festival, enzovoort.

‘Het is belangrijk om bij het ontrollen van PPS-projecten naast overheid en markt ook de bevolking te betrekken.’

De winst voor de bedrijven situeert zich op het niveau van het vinden van draagvlak voor de eigen activiteit, de ‘publieke’ winst op het niveau van pragmatisch stappen vooruit zetten waar de vertegenwoordigde democratie te weinig voeling betoont met de lokale dynamiek van een dossier of zich vastrijdt in politisering ervan. In de Antwerpse Kievitwijk bouwden buurtbewonerskoepel De Ploeg en projectontwikkelaar Kairos in dat verband goede ervaringen op, onder andere bij het uitwerken van de Electrabeltoren. Sowieso is het belangrijk om bij het ontrollen van PPS-projecten (doorgaans grote projecten) naast overheid en markt ook de bevolking te betrekken.



Leo Clinckers

GEDELEGEERD BESTUURDER
WATERWEGEN EN ZEEKANAAL

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De essentie is dat publieke en private partijen elkaar vinden om samen een project te realiseren waarvan zij samen ten volle overtuigd zijn van de directe noodzaak. Elkeen legt zijn sterke punten bijeen, waakt over de complementariteit en definieert duidelijk zijn verwachtingen. Dit wordt vastgelegd in een sluitende overeenkomst. Het project zelf is bij voorkeur een project met een marktwaarde, waarvoor de gebruikers onder een of andere vorm dus bereid zijn te betalen en dat zich maatschappelijk inschrijft in een duurzame ontwikkeling op lange termijn.

2. GESLAAGD VOORBEELD

PPS is geen uitvinding van onze moderne tijden. Kredietgebrek bij de overheid is van alle tijden; het streven naar economische vooruitgang evenzeer. Vermits het al dan niet geslaagd zijn van een project het best kan beoordeeld worden naarmate het langer in gebruik is, is een terugblik op het zeekanaal Brussel-Schelde verhelderend. Het initiatief van circa 500 jaar geleden om een kanaal te bouwen was een samenwerking tussen de Brusselse overheden en de economische actoren. Deze laatsten financierden en waren dan ook erg gemotiveerd om het kanaal te gebruiken. Het basisconcept was goed.

De technologie was innovatief, aangepast aan de tijd en bood een duurzame en bij uitstek toekomstgerichte maatschappelijke meerwaarde, ook voor de lange termijn. Het project was ten volle gedragen door de gebruikers en was dus als het ware ‘verwacht’.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De mate waarin door het aanwenden van de PPS-formule bijkomende opportuniteiten ontstaan in de realisatie van het project geeft aan in welke mate PPS ook effectief maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde creëert. De omvang hiervan zal uiteraard sterk afhankelijk zijn van de aard van het project. Ook de wijze waarop de publieke partner vasthoudt aan zijn publieke opdracht om de maatschappelijke en ruimtelijke component in te vullen is cruciaal. In de gevallen waar PPS de facto de enige mogelijkheid is om het project te realiseren en dus meerwaarde te creëren is de waarde van PPS uniek. Het optimaliseren van een project uitgaande van de rol van elke partij is ook specifiek. Hierbij zal het wel zaak zijn om steeds tussen partijen het evenwicht te behouden tussen wat wenselijk en mogelijk is.

4. GULDEN REGEL

PPS wordt te vaak gezien als een wondermiddel dat voor om het even welk probleem, bij uitstek het financiële, de oplossing biedt. Gecombineerd met het nobele streven om toch tot realisatie te kunnen overgaan, dreigt zulk uitgangspunt de basis van een PPS onderuit te halen. Daarom is het aangewezen om zowel bij de opstart als bij vooraf bepaalde mijlpalen in de opbouw van de PPS een nazicht te doen of de economische voorwaarden en

de PPS-meerwaarden overeind blijven. Het dynamisme en het enthousiasme, die bij een goed functionerende samenwerking moeten aanwezig zijn, kunnen ertoe leiden dat het basisopzet uit het oog verloren wordt.

‘De wijze waarop de publieke partner vasthoudt aan zijn publieke opdracht is cruciaal.’

5. TOEKOMST

PPS zal zich verder ontwikkelen als een standaard-product voor het uitvoeren van overheidsprojecten. Overheden zullen in de komende jaren blijvend geconfronteerd worden met beperkte reguliere budgetten en maatschappelijke uitdagingen die een dwingende oplossing vragen. Dit zal het zoeken naar oplossingen waarin de publieke sector zijn inbreng beperkt nog doen toenemen. In dit geheel is PPS een middel bij uitstek dat toelaat minstens de essentieelste elementen uit de maatschappelijke component van een project te bewaken en te vrijwaren. Aangezien elk project een maatschappelijke component bezit en het blijvend succes van een realisatie mede bepaald wordt door de mate waarin invulling wordt gegeven aan die maatschappelijke component, zal publiek-private samenwerking enkel aan belang winnen. Dit alles wordt nog versterkt door het feit dat de claim van de samenleving op projecten, van welk soort ook, continu toeneemt.



Audrey Contesse

HOOFDREDACTRICE A+ ARCHITECTUURTIJDSCHRIFT

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een procedure met publieke en private spelers zal een positief resultaat opleveren indien alle betrokken partijen hun eigen expertise goed bewaken, hun plaats binnen de samenwerking goed kennen en streven naar een gezamenlijk en gedeeld einddoel.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Als referentietijdschrift voor architecten vangen we vooral echo's op van slecht gelopen procedures. Laatste in de rij is het Brusselse Tivoli-project: een heel goed begin, maar een *never-ending story*. De operatie 'Scholen van Morgen' heeft ook heel wat vragen en discussie losgeweekt rond de effectieve verantwoordelijkheid van de architecten binnen de DBFM.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Het creëren van meerwaarde op het vlak van ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit vraagt een duidelijk en daadwerkelijk engagement van de overheid tijdens het volledige traject van de PPS-procedure. Om die gezamenlijke uitdaging aan te gaan zou de meerderheid van de architecten tegelijkertijd PPS niet langer mogen beschouwen als een opeenstapeling van financiële, legale en juridische valkuilen.

‘Het creëren van meerwaarde op het vlak van ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit vraagt een duidelijk en daadwerkelijk engagement van de overheid tijdens het volledige traject van de PPS-procedure.’

4. GULDEN REGEL

De kwaliteit van zowel procedure, proces als project moet steeds primeren op de rentabiliteit. Het kader hiervoor moet zijn scherpgesteld van bij de wedstrijd-fase tot aan het onderhoud van het opgeleverde gebouw.

5. TOEKOMST

PPS is een procedure en kan dus niet op zichzelf haar doelstellingen bereiken. Of die doelstellingen al dan niet worden gehaald, hangt dus af van een verlichte en voluntaristische overheid die in staat is om dit partnerschap goed te begeleiden.

Tom Coppens

PROFESSOR ARCHITECTUUR & STEDENBOUW
UNIVERSITEIT ANTWERPEN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Volgens het boekje is publiek-private samenwerking een samenwerkingsverband (al dan niet contractueel of participatief) tussen publieke overheden en private actoren gericht op de productie van publieke goederen. PPS verschilt van klassieke aanbestedingsprocedures in die zin dat de kennis en knowhow van private partners bij de ontwikkeling van publieke goederen een grotere rol kan spelen. Daarnaast wordt PPS ook vaak gekenmerkt door een langetermijnrelatie tussen de overheid en een private actor. Hoewel in de praktijk de private actor in hoofdzaak een commerciële dienstverlener of producent is, kan PPS voor mij ook een ruimere betekenis krijgen wanneer non-profitorganisaties of burgers ook als private actoren in een PPS partnership worden beschouwd. Dit is misschien een onconventionele invulling, maar ook deze groep bezit immers aanzienlijke kennis en knowhow die de productie van publieke goederen ten goede kan komen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ik ben vooral vertrouwd met PPS in gebiedsontwikkeling. Ik vind het Groen Kwartier (ook wel beter bekend als het Militair Hospitaal) te Antwerpen een vrij geslaagd project, al dreigt het gevaar dat we in het



uiteindelijke gebruik toch afstevenen op een sociale enclave en een *gated community*. Het is succesvol omdat enerzijds de overheid een sterke regie heeft gevoerd, waardoor er een sterk kwaliteitskader kon worden gehandhaafd met oog voor publieke ruimte en sociale aspecten. Dit hing uiteraard samen met de initiële grondpositie van de overheid. Anderzijds werden de knowhow, de kennis en de risicobereidheid van de private actor op de juiste manier geëxploiteerd. Dit leidde tot een wederzijdse winst. In strikte zin is dit project overigens ook geen zuivere PPS. De procedure die gevolgd werd, was een verkoop onder voorwaarden, waarbij de ontwikkelaar zich in ruil voor het recht van opstal moest inschrijven in de reeds ver uitgewerkte visie van de stad Antwerpen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Ik kan mij niet uitspreken over klassieke DBFM-projecten, maar vind dat de meerwaarde voor PPS op het vlak van stads- of gebiedsontwikkeling eerder beperkt is. Stads- of gebiedsontwikkeling gaat voor mij vooral over het creëren van publieke waarden en goederen, zoals publieke ruimte, collectief groen, veilige en gezonde straten, een diversiteit van functies en voorzieningen, het creëren van porositeit in het stadsweefsel... Volgens Sternberg is de niet-commodificatie van de stad zelfs het doel van stedenbouw. De winstlogica van private commerciële actoren legt vaak een serieuze hypotheek op hun mogelijkheden om deze publieke waarden en goederen te creëren. Winstlogica en commodificatie gaan uiteraard hand in hand. Uit mijn eigen ervaring als procesmanager en uit onderzoek onthoud ik vooral

‘In de toekomst zouden ook non-profitorganisaties en individuele burgers meer moeten kunnen worden ingeschakeld in de productie van publieke goederen.’

dat een stevige procesregie vanuit de overheid en een grondpositie van de overheid de beste garanties bieden op maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Een sterke overheidsregie impliceert voor mij dat project-onderdelen in een stadsontwikkelingsproject intelligent worden opgeknipt en dat de overheid de concurrentie en de creativiteit van de markt ten volle laat spelen op elk onderdeel. Klassieke aanbestedingsformules of verkoop onder voorwaarden zijn daar perfecte instrumenten voor en houden de overheid steeds in de *driver's seat*.

4. GULDEN REGEL

Zoals hierboven reeds aangehaald denk ik dat de publieke regie enorm belangrijk is. De overheid moet zijn huiswerk doen en mag de visievorming niet zomaar overlaten aan een private commerciële actor. Een stadsontwikkelingsproject dat publieke meerwaarde nastreeft kan niet anders dan het resultaat te zijn van democratische deliberatie. De overheid moet daarbij ook voldoende expertise in huis halen om ook technische en financiële aspecten van stadsontwikkelingsprojecten te kunnen beheersen.

5. TOEKOMST

PPS wordt nu nog te vaak gebruikt als lapmiddel van een zinkende welvaartsstaat. Omdat de kost van de welvaartsstaat ondraaglijk wordt, worden publieke uitgaven nu kunstmatig weggemoffeld in allerlei DBFM-constructies. Dat geeft op korte termijn misschien een begroting in balans, maar op lange termijn accumuleren de via PPS naar de toekomst doorgeschoven kosten tot een onhoudbaar niveau. Wil PPS relevant blijven, dan zou het moeten worden verbreed als begrip. De private actor is nog te veel een commerciële private actor. In de toekomst denk ik dat ook non-profitorganisaties en individuele burgers meer zouden moeten kunnen worden ingeschakeld in de productie van publieke goederen. Ik hoop dat dit kan leiden tot een vernieuwd burgerschap dat een andere en vernieuwde invulling aan de welvaartsstaat kan geven.



Eric Corijn

PROFESSOR SOCIALE EN CULTURELE GEOGRAFIE VUB

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

In de enge betekenis verwijst PPS naar een cofinanciering van projecten vanuit overheid en private partners. Ten volle betekent het de samenwerking tussen de publieke sector (de overheid – de Staat – het algemeen belang) en private of particuliere actoren (financiers, promotoren maar ook delen van de civiele maatschappij of bevolking) in een gedeeld project met een maatschappelijke doelstelling.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De herontwikkeling van de UCO-site in de Gentse Bloemekenswijk realiseert een meerlagig programma in een samenwerking tussen verschillende overheden en vijf sociale economiebedrijven. De PPS realiseert niet alleen een vernieuwing van het stadsdeel en een opening van publieke ruimte in relatie met de buurt, maar geeft ook een goed ontwikkelingsplatform voor een sociale en duurzame economie gericht op het opvangen van een deficit in de marktconforme arbeidsmarkt.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Indien de private belangen zich inschrijven in een maatschappelijk en geïntegreerd project kunnen de investeringsmiddelen worden verveelvoudigd, kunnen

functionele en ruimtelijke mengvormen worden uitgewerkt, kan er een openbare kwaliteitsbewaking over het gehele project lopen en kan een samenwerking in het beheer na realisatie worden opgezet. Twee voorwaarden zijn cruciaal: de kwaliteit van de openbare regie en *governance* en de loyaliteit van de private belangenbehartiging.

4. GULDEN REGEL

Garandeer dat de private partners zich inschrijven in de gezamenlijke maatschappelijke doelstelling en instemmen met de nodige (externe en onafhankelijke) kwaliteitsbewaking.

‘Geen loyale PPS zonder kwaliteitsvol burgerschap.’

5. TOEKOMST

In een stedelijke context zijn de maatschappelijke uitdagingen steeds te complex om het algemeen belang uitsluitend af te leiden uit de legitimiteit van de representatieve democratie (‘Ik ben verkozen dus ik vertegenwoordig het algemeen belang’). Participatie en coproductie zijn niet alleen nodig voor de kwaliteit van het ontwerp, voor de mobilisatie van de nodige materiële en menselijke middelen, maar ook voor het onderhouden van een levendige democratie en de constructie van het ‘algemeen belang’ zelf. Om te komen tot een duurzame ontwikkeling zal het nodig zijn de particuliere en private belangen en gedragingen steeds meer in te schrijven in

gedeelde maatschappelijke doelstellingen. Aangepaste PPS-formules laten toe de coproductie te operationaliseren in concrete projecten indien terzelfdertijd ook de kwaliteit van het politieke debat, het stadsdebat, de democratische discussie gevoelig toeneemt. Geen loyale PPS zonder kwaliteitsvol burgerschap.



Mels Crouwel

PARTNER BENTHEM CROUWEL ARCHITECTEN EN
VOORMALIG RIJKSBOUWMEESTER NEDERLAND (2004-2008)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een publiek-private samenwerking is een vorm van samenwerking tussen overheid en private partijen om een publiek doel te bereiken.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Ministerie van Financiën in Den Haag. Het bestaande gebouw is hergebruikt en geschikt gemaakt voor een verlengd leven. Het is binnen tijd en budget gebouwd, zodat er in ieder geval op de korte termijn gesproken kan worden van een succes.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde als de outputspecificaties zo opgesteld zijn dat dit resultaat bereikt wordt en geborgd is.

4. GULDEN REGEL

Kijk uit voor verkeerde outputspecificaties en contractvoorwaarden, waardoor onvoldoende kwaliteit bereikt wordt en/of op de lange termijn de overheid te veel betaalt.

‘Kijk uit voor verkeerde outputspecificaties en contractvoorwaarden, waardoor onvoldoende kwaliteit bereikt wordt en/of op de lange termijn de overheid te veel betaalt.’

5. TOEKOMST

PPS kan zeker een rol spelen wanneer er aan overheidzijde een gebrek aan middelen is en/of wanneer een systeem bedacht kan worden waarbij de private partijen ook zelf met projectvoorstellen kunnen komen die overheidsvraagstukken kunnen helpen oplossen. De doelen zullen dan wel helder omschreven dienen te zijn en voor langere tijd zeker zijn gesteld.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsverband tussen de publieke en private sector waarbij beide actoren hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid houden, maar samenwerken om financieel, maatschappelijk of operationeel een meerwaarde te bieden. Belangrijk is dat daarbij een heldere taak- en risicoverdeling afgesproken wordt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem was jarenlang één van de ontbrekende schakels in het Vlaamse wegennet. Dit project werd gerealiseerd in de periode 2007-2012 en werd in februari 2012 volledig in gebruik genomen. Zo werd het op- en afrittencomplex op de E19 in Machelen volledig aangepast en vernieuwd, werd een 200 meter lange fietsersbrug over de E19 geïnstalleerd, werd een volledig afgescheiden fietspad ingericht... Ook begon een onderhoudsovereenkomst te lopen met een private partner die gedurende dertig jaar zal instaan voor het onderhoud van de configuratie. Ook werd de uitvoering van de noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem gelijktijdig en samen gerealiseerd en gefinancierd met het Diaboloproject. Het MER had immers uitgewezen dat die gezamenlijke uitvoering tijds- en



kostenbesparend zou werken en bovendien de hinder voor mens en milieu zou beperken. Op Europees niveau kan IMI (Innovative Medicines Initiative) als succesvol gezien worden. Door specifieke en vraaggestuurde samenwerking tussen de farmaceutische industrie en de onderzoekswereld konden nieuwe doorbraken sneller bij de patiënt gebracht worden. Zo werden nieuwe diagnostica voor Alzheimer ontwikkeld en werden negen nieuwe geneesmiddelen getest in meer dan 90 klinische studies.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Het grote voordeel van PPS-projecten is dat door gebruik te maken van de deskundigheid van de particuliere sector en het combineren van de opzet en werking van een actief – met een overzicht over de ganse levenscyclus van een project – de service geleverd kan worden op een meer efficiënte wijze. Hierdoor krijg je een betere ‘value for money’ in vergelijking met traditionele vormen van aanbesteding en productie. Er zijn vanzelfsprekend een aantal voorwaarden die vervuld moeten worden vooraleer een PPS succesvol is. Zowel de Europese Commissie als de OESO hebben dergelijke richtsnoeren opgesteld die de overheden in staat moeten stellen om een correcte assessment te maken van de opportuniteit om een PPS op te starten rond een bepaald project. Transparantie en duidelijkheid over de risicoverdeling zijn cruciaal om een succesvolle PPS te starten. Dit geldt ook voor de budgettaire implicaties van PPS-projecten. Debudgettering wordt te vaak gezien als hoofdparameter om te kiezen voor PPS. Dit geldt voor vele overheden in Europa, maar ook voor de Vlaamse. Officieel geeft de Vlaamse regering vandaag

28 miljard euro uit en zit ze op een schuldenberg van vier miljard euro. Schaduwinvesteringen via PPS zijn in 2013 nog eens goed voor tien miljard euro, een verdrievoudiging ten opzichte van 2009. Via PPS omzeilt de overheid ook de Europese verplichtingen om de schuld af te bouwen bij alle overheden. Overheden moeten dan wel voldoen aan de ERS-neutraliteit, maar Europese toezichthouders treden steeds restrictiever tegen dergelijke constructies op wanneer ze zijn opgezet uit louter financiële overwegingen.

‘Transparantie en duidelijkheid over de risicoverdeling zijn cruciaal om een succesvolle PPS te starten.’

4. GULDEN REGEL

Belangrijk is dat op voorhand afgesproken wordt wat de fundamenteën van het project zijn: wat zijn de maatschappelijke doelstellingen, wat zijn de beschikbare financiële middelen, wat wil men met dit project bereiken? Voor elk van die vragen moet ook gekeken worden of dat wel haalbaar is en of de ambitie zich wel in een concreet project vertaalt. Alleen dan kan een geslaagd PPS-project worden gerealiseerd. Belangrijk is ook dat PPS niet gezien wordt als een achterpoortje voor debudgettering. Om te vermijden dat er verborgen schulden ontstaan door complexe constructies waarbij de risico's te ontransparant zijn, moeten er duidelijke regels rond

transparantie en risicobeheer zijn, samen met duidelijke KPI's voor de publieke en private partner.

5. TOEKOMST

De beslissing om een project in PPS aan te besteden is door de verschillende overheden sterk geïnspireerd door de noodzaak versneld tegemoet te komen aan maatschappelijke behoeften in combinatie met budgettaire aspecten (de zogenaamde ESR-neutraliteit). Gezien de begrotingstoestand van ons land zal dit de komende jaren zeker blijven meespelen. Ook in het buitenland zien we dat budgettaire druk vaak een reden is om aan PPS te doen. PPS biedt inderdaad de mogelijkheid om projecten vroeger te realiseren en laat toe om de investeringskost te spreiden over een lange periode. Maar bovendien tonen succesverhalen aan dat PPS een belangrijk instrument kan zijn om kwaliteitsvolle overheidsdienstverlening te laten realiseren door de private sector op een manier die een duidelijke meerwaarde oplevert. Meerwaardecreatie kan het best verwezenlijkt worden als er op een structurele manier wordt nagedacht, meer dan nu al het geval is, over alle nodige beslissingen of keuzes die in het hele PPS-proces (van initiatiefase tot onderhoudsfase) aan de orde zijn. Deze strategische visie op het hele PPS-traject voorkomt waardeverlies en stimuleert een optimaal en duidelijk afgelijnd procesverloop.



Edwin De Ceukelaire

PPS-MANAGER GEMEENSCHAPSONDERWIJS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Via publiek-private samenwerking kunnen overheid en private bedrijven samen een project realiseren. Bedrijven voeren uit, de overheid regisseert. Bij PPS staat de door de overheid gewenste output centraal; er wordt een dienst in plaats van een product aan de markt gevraagd. PPS is een synergie van verschillende functies en diensten en biedt daardoor een toegevoegde waarde. Niet alleen kan elke partij hierbij haar oorspronkelijke doelstelling bereiken, het is ook mogelijk om de onderlinge samenhang tussen verschillende deelprojecten en de belangen die eraan verbonden zijn, te managen. Het gaat om verschillende belangen die elk tot hun recht moeten komen. Anders dan bij een traditionele aanbesteding richt PPS zich op het totaal rondom een integraal bouwproces: van ontwerp tot beheer.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het PPS-project Picanolsite in Ieper vormt de motor en hefboom van een ruimere stedelijke ontwikkeling. Niet alleen realiseerde de Stad Ieper haar eigen programma, door de functionele vermenging is er nu ook een aangenaam woon- en werkklimaat. De site omvat sociale huisvesting, private appartementen en lofts. Verder zijn er twee academies, een bibliotheek, een brasserie,

commerciële ruimten en een ondergrondse parking. Door zijn complexiteit, ruimtelijke verwevenheid en sociaal-maatschappelijk belang is het een geslaagd voorbeeld van een PPS-project.

‘PPS lukt enkel bij organisaties die sterk zijn in het analyseren en in het managen met de focus op samenhang.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Complexe ruimtelijke vraagstukken en de combinatie van een overheid die bouwt met andere voorzieningen kunnen de kwaliteit versterken of aanzwengelen. Gebiedsontwikkeling is een proces dat de context, de inhoud, de actoren en middelen met elkaar in samenhang brengt. Hier zijn veel partijen bij betrokken. De verschillende partijen moeten een overeenstemming bereiken. Dat is een langdurig en tijdrovend proces, maar uiteindelijk is de ruimtelijke samenhang sterker dan individuele projecten. Gebiedsontwikkeling zorgt ervoor dat een PPS-project afgewikkeld wordt in harmonie met de omgeving. Restruiden en randen worden mee in overweging genomen en er wordt gezocht naar een mogelijke maatschappelijke toegevoegde waarde.

4. GULDEN REGEL

Zelfs topacteurs maken geen goed toneelstuk als er geen professionele regisseur is. Ook succesvolle PPS-projecten berusten niet op toeval. Een PPS-project weerspiegelt de wijze waarop een organisatie naar haar infrastructuur kijkt. Uit recent onderzoek blijkt zelfs dat de mentaliteit van de betrokken partners doorslaggevend is. PPS lukt enkel bij organisaties die sterk zijn in het analyseren en in het managen met de focus op samenhang. Dat vergt ervaring in het bereiken van de strategische doelstellingen, maar ook in het managen van het geheel, met de focus op interacties, globale risico's, optimale aanwending van middelen en timing en het realiseren van baten doorheen de diverse projecten en programma's. PPS lukt zeer moeilijk bij organisaties die nog focussen op het managen van de individuele projecten. PPS gaat over de samenhang tussen projecten, zeg maar portfoliomanagement op beperkte schaal. Twee managementstijlen mengen binnen één organisatie is nefast voor het project.

5. TOEKOMST

Duurzaam, compact en multifunctioneel bouwen zal in de toekomst de maatstaf worden. Er zijn heel veel maatschappelijke uitdagingen, van de bouw van sociale woningen, over de zorgsector tot het onderwijs. Door functies en diensten te combineren zoek je niet alleen een oplossing voor de specifieke noden maar versterk je de individuele projecten. Oplossingen vinden om het huidige patrimonium en de gewijzigde leer-, werk- en woonomgeving energievriendelijker te maken zal enkel lukken als alle betrokken partijen samen hun schouders

hieronder zetten. PPS start wanneer de aansturende overheid de juiste dingen doet in plaats van enkel de dingen juist te doen. We hebben de keuze: ofwel blijven we dromen van een wereld waar er voldoende reguliere middelen zijn om alle overheidsprojecten op een klassieke manier te realiseren, ofwel zoeken we naar creatieve samenwerkingsverbanden die uiteindelijk een veel grotere hefboom zijn dan een autonoom bouwproject. Het gaat over de bekwaamheid om te kunnen samenwerken en te maken dat authenticiteit niet stopt bij de muren van een gebouw.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Er bestaan veel modellen van publiek-private samenwerking (PPS). Het element 'publiek' in PPS kan een openbare partner betreffen, maar ook een partner uit de *social profit*, zoals een vzw waarvan de werkzaamheden in hoofdzaak door de overheid gefinancierd worden. Publiek-private samenwerking gaat in elk geval over een samenwerking tussen één of meerdere publieke en private partners met het oog op het realiseren van een meerwaarde.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De serviceflats die opgetrokken zijn door nv Serviceflats Invest en die meestal uitgebaat worden door een openbaar bestuur, maar soms ook door een vzw, zijn op het vlak van financieringstechniek een geslaagde PPS. Er zijn momenteel weinig voorbeelden van PPS in de welzijns- en gezondheidszorg. In vergelijking met bijvoorbeeld een sportcomplex, dat na de realisatie van het bouwproject gedurende een groter aantal jaren ongewijzigd uitgebaat kan worden, heeft een ziekenhuis voortdurend nieuwe infrastructuurnoden. Een PPS-formule is daarom wellicht minder geschikt voor bedrijven waar de corebusiness sterk afhankelijk is van technische



‘Er zijn duidelijke spelregels nodig die op voorhand gekend zijn en ruimte laten voor sociaal ondernemerschap.’

evoluties op het vlak van zorg- en dienstverlening die voortdurende infrastructuuraanpassingen vergen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
De maatschappelijke meerwaarde van PPS ligt in bijkomende dienstverlening, de uitwisseling van expertise, kennis of ervaring, netwerkvorming, risicospreiding... PPS heeft echter ook een maatschappelijke meerkost. De welzijns- of gezondheidszorgvoorziening die voor PPS kiest, doet een beroep op een derde partner voor de constructie van het gebouw. Die derde partner dient vergoed te worden en dus is er een meerkost. Deze meerkost is gewoonlijk hoger dan de intrest die een welzijns- of gezondheidszorgvoorziening op basis van een eigen project aan de bank betaalt.

4. GULDEN REGEL

Men moet er voortdurend bewust van zijn dat elk PPS-project specifiek is. Bijgevolg mag de overheid geen gedetailleerde werkwijze aan alle projecten opleggen. De overheid dient het kader voor PPS te creëren, maar verder de keuze aan de betrokkenen te laten voor met wie en hoe er samengewerkt wordt. Er zijn duidelijke

spelregels nodig die op voorhand gekend zijn en ruimte laten voor sociaal ondernemerschap.

5. TOEKOMST

PPS kan in sommige situaties nuttig zijn, maar is geen alternatief voor de rol die de overheid vandaag op het vlak van de bekostiging van infrastructuur in de welzijns- en zorgsector opneemt. PPS-projecten zijn duurder en die meerkost zal door iemand moeten worden gedragen, ofwel de belastingbetaler ofwel de gebruiker of beiden. Dat mag de prijs voor de gebruiker niet opdrijven. De overheid dient haar rol te blijven opnemen, en wel op zo'n manier dat de voorzieningen voldoende geresponsabiliseerd worden op basis van duidelijke spelregels. Die spelregels betreffen onder meer de erkenningsvoorwaarden, een langetermijn-engagement en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een evenwichtige samenwerking tussen een openbaar bestuur en een private partner met als doel een gezamenlijk project te realiseren met het oog op een win-winsituatie voor beide partijen, via:

- ondubbelzinnig contract met rechten en plichten voor beide partijen
- verdeling kosten en risico's
- permanente dialoog/overleg met betrekking tot realisatie en exploitatie
- inbreng door elke partner van de middelen waarover hij beschikt: grond, gebouwen, financiering, knowhow, marktkennis, flexibiliteit enzovoort.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De fitnesscentra die de VUB gerealiseerd heeft samen met Sportopolis (later overgenomen door Health City), met circa 6000 leden waarvan 1/3 uit de VUB-populatie, met als resultaten:

- de sportmogelijkheden zijn uitgebreid
- de kwaliteit is toegenomen
- de openstelling is breder
- een reductie van het uitbatingsverlies
- een toename van de sportbeoefening
- goedkope tarieven voor internen



‘Kies voor een bilateraal samenwerkingsverband. Zo niet wordt de structuur te moeilijk en herkennen de partners zich onvoldoende in het project.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Enkele voordelen voor het openbaar bestuur:

- focus op eigen corebusiness, outsourcen van niet-kernactiviteiten
- kostenverlaging omwille van toevoeging winstgevende elementen door private sector (fitness, horeca, enzovoort)
- 30 jaar lang vaste dotatie: géén verrassingen in de financiële meerjarenplanning
- géén extra investeringen: grote onderhoudswerken inbegrepen in dotatie
- snelheid bij realisatie project: van nul tot exploitatie op twee jaar
- garanties op degelijkheid gebouwen omwille van langetermijnovereenkomst
- maximaal gebruik gedane investering (maximale openingsuren en -dagen)
- recuperatie 21% btw

Enkele nadelen van PPS:

- private financiering en risicospreiding hebben een prijs
- langetermijncontracten met private partner

- opstellen PPS-constructies vergt tijd
- clustering beknot het beslissingsrecht van de beleids-
personen

4. GULDEN REGEL

Kies voor een bilateraal samenwerkingsverband. Zo niet wordt de structuur te moeilijk en herkennen de partners zich onvoldoende in het project; hun medebeslissingsmogelijkheden worden immers fel beknot.

5. TOEKOMST

- PPS is geen allesomvattende oplossing
- PPS biedt wel tal van voordelen
- PPS-projecten zijn vaak ESR-neutraal
- PPS zal aan belang toenemen wegens gebrek aan
overheidsmiddelen

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een samenwerkingsverband waarbij de overheid en het bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Een samenwerking gebaseerd op een wederzijds voordeel voor de publieke en private partner.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De realisatie van een intergemeentelijk zwembad Sport-oase in Brasschaat binnen het vooropgesteld budget en de vooropgestelde termijn. De twee publieke partners waren voorafgaand tot het inzicht gekomen dat de marktconforme exploitatie, aangepast aan de voortdurende evolutie van de technieken en de verwachtingen van de burgers, niet tot de kerntaken van een lokaal bestuur behoort. Verder de realisatie, andermaal binnen vooropgestelde termijnen en budget, van een KMO- en kantorenzone Coppenscampus in Brasschaat, op een voormalig militair domein, waarvan de exploitatie aan de private partner wordt toegewezen door het verlenen van een langdurig zakelijk recht.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Het toewijzen van zowel de exploitatie als het beschikbaarheidsrisico aan de private partner maakt dat grote bouwprojecten door openbare besturen binnen het geraamde budget en de vooropgezette termijn kunnen worden afgewerkt. In de samenwerking ontstaat er voorts een situatie waarbij zowel aan de publieke behoeften als aan het private belang (winst) kan worden tegemoetgekomen. De knowhow en efficiëntie van de private partner worden benut om een maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

‘De knowhow en efficiëntie van de private partner worden benut om een maatschappelijke meerwaarde te realiseren.’

4. GULDEN REGEL

Het verstrekken van een langdurig zakelijk recht (erfpacht of domeinconcessie) biedt nog tal van niet uitgeputte mogelijkheden op het vlak van PPS; samen met de toewijzing van dit recht dient een samenwerkingsovereenkomst te worden afgesloten over de ganse termijn. Hieraan moeten de nodige tijd en overleg worden besteed door middel van juridische bijstand. Uiteraard moet steeds vooraf worden nagegaan of het project voldoende ‘kritische massa’ heeft om de kosten van de juridische bijstand te verwerken en te recupereren.

ren. De eenvoudige stelregel is dan het antwoord op de vraag ‘hoeveel kost het als we het zelf doen en hoeveel als we het laten doen’.

5. TOEKOMST

De investeringsruimte voor de lokale besturen is door het invoeren van de BBC en door de impact van de economische crisis tijdens deze legislatuur beperkt. PPS kan hier een uitweg bieden waarbij zowel de private als de publieke sector belang zal hebben. Hierdoor kan de macro-economische impact van het sterk reduceren van de lokale investeringen deels worden gecompenseerd.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De PPS-overeenkomst omvat de initiële doelstellingen van de partners, de exacte risicoallocatie en omschrijft op welke wijze partijen in hun samenwerking door het zoeken van nieuwe opportuniteiten en evenwichten zullen streven naar een optimale meerwaarde. Dit onder meer door de mogelijkheid om doelstellingen opnieuw in vraag te stellen en aldus de lat hoger te leggen. De PPS-overeenkomst voorziet hiervoor de nodige flexibiliteit.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Clarenhof te Mechelen. Door een evenwichtige samenwerking tussen professionele partijen zijn de doelstellingen door nadere inzichten (niet gekend bij wedstrijd) in gemeenschappelijk overleg gevoelig bijgestuurd, waardoor de doelstellingen van de publieke en private partner optimaal zijn gerealiseerd. Precies door een professionele communicatie en creativiteit werd de ‘taart’ voor beide partijen groter en zijn de doelstellingen in ruime mate overschreden. Dit zonder vermenging: de publieke partner liet het onderzoek en de sturing in ruime mate over aan een private zoektocht naar gemeenschappelijke optimalisaties en het creëren



van ruimte voor opportuniteiten. De initiële doelstellingen zijn dan ook ruimschoots overschreden.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde kunnen eveneens zonder PPS worden gerealiseerd, maar door de facilitering tussen partijen kunnen doelstellingen creatiever worden aangepakt en kan dit leiden tot een hogere performantie. In hoofdzaak door een dialoog waardoor initiële doelstellingen zullen worden achterhaald en geoptimaliseerd, maar ook door de vrijheden die een PPS kan bieden aan partijen (die vrijheid moet dan wel gegeven worden).

4. GULDEN REGEL

De sturing van een PPS-project dient te gebeuren door een beperkt en professioneel team, met respect voor evenwicht in besluiten, onafhankelijkheid in uitvoering en het zoeken naar optimalisatie in gemeenschappelijk belang: als publieke of private partner is het noodzakelijk creatief mee te zoeken naar oplossingen voor de partner en allerminst te vervallen tot de contractuele bepalingen ('dit is de verantwoordelijkheid van...'). Voorts moet het evolutief karakter worden erkend en onderkend: (bijna) geen enkele succesvolle PPS realiseert de initiële doelstellingen, maar doet beter door de gemeenschappelijke zoektocht naar opportuniteiten en het gunnen van voldoende vrijheid in het vervullen van ieders rol. Precies dit is PPS. Belangrijk is ten slotte de 'algemene' focus op de controle van de doelstellingen door de partners: regelmatig vervalt een samenwerking tot wederzijdse controle van verantwoordelijkheden en

‘Succesvolle PPS realiseert de initiële doelstellingen en doet beter door de gemeenschappelijke zoektocht naar opportuniteiten.’

doelstellingen, maar deze tijd kan beter worden benut met het zoeken van opportuniteiten en het faciliteren. Een PPS is dan ook geen aannemings- of architectuurcontract.

5. TOEKOMST

Het doel van een PPS is niet langer het uitwerken van targets maar een focus op samenwerking tussen partijen en het optimaliseren van elkaars doelstellingen, zodat vrijheden ontstaan in de uitwerking ervan.

Raf De Rycke

VOORZITTER BROEDERS VAN LIEFDE

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsverband tussen een overheid en één of meer private partners die vanuit hun eigen identiteit, expertise en verantwoordelijkheid gezamenlijk in een bepaalde sector een project realiseren dat een meerwaarde kan betekenen op operationeel, financieel of maatschappelijk vlak. Deze meerwaarde kan zich meer concreet vertalen in een verdere vermaatschappelijking van de zorg en het onderwijs door de integratie van het project in het ruimtelijk weefsel of in efficiëntiewinsten door de multi-inzetbaarheid van de infrastructuur. Een PPS-structuur onderscheidt zich van een samenwerking tussen de publieke en de private sector op basis van een contract door op een meer innoverende wijze een win-winsituatie te realiseren.

2. GESLAAGD VOORBEELD

In de gemeente Lierde had zowel onze basisschool als het gemeentebestuur behoefte aan een sporthal. In plaats van elk afzonderlijk een sporthal te bouwen, werd op basis van een PPS-constructie een sporthal gebouwd met een grotere capaciteit dan nodig voor de basisschool zodat ook de gemeente Lierde buiten de schooluren de sporthal zou kunnen gebruiken. Dit innoverend project



levert een duidelijke operationele, financiële en maatschappelijke meerwaarde op.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Vanuit verschillende ervaringen binnen onze organisatie (het PPS-project in Lierde zoals hoger vermeld, de lopende DBFM-projecten voor de bouw van zeven nieuwe scholen, een samenwerkingsverband in Aartrijke met een sociale huisvestingsmaatschappij en de gemeente Zedelgem...) wordt op de eerste plaats een duidelijke meerwaarde voor de samenleving ervaren of verwacht. Deze meerwaarde dient wel in balans te zijn met de maatschappelijke kost. Voor bijvoorbeeld de DBFM-projecten valt deze maatschappelijke kost vrij zwaar uit in verhouding tot de publieke en private meerwaarde.

‘Belangrijke instrumenten om nieuwe PPS-constructies te stimuleren zijn een flexibeler regelgeving, ruimte laten voor experimenten, mogelijkheid bieden om bepaalde functies en gebouwen sector- en beleidsdomeinoverschrijdend te combineren...’

4. GULDEN REGEL

De overheid en de privésector dienen zich op te stellen als volwaardige partners die op basis van duidelijke afspraken (taak- en risicoverdeling) ieder specifieke opdrachten op zich nemen. Deze regel impliceert vertrouwen, respect, dialoog en het delen van specifieke expertise, ervaring, innovatiekracht... om finaal te komen tot een meerwaarde voor zowel de partners als de samenleving.

5. TOEKOMST

Rekening houdend met de vele maatschappelijke noden in tal van sectoren (onderwijs, welzijn, gezondheid...) en de beperkte budgettaire overheidsmiddelen hebben PPS-constructies ongetwijfeld nog een grote toekomst. Belangrijke instrumenten om nieuwe PPS-constructies te stimuleren zijn een flexibeler regelgeving, ruimte laten voor experimenten, mogelijkheid bieden om bepaalde functies en gebouwen sector- en beleidsdomeinoverschrijdend te combineren...

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een begrip met een beladen geschiedenis, in een land waar onder het mom van samenwerking vooral pro-motoren vrij baan kregen/krijgen en de overheid met de miserie en de lasten blijft zitten. Een veel gebruikt begrip om een veelheid van praktijken te dekken, die echter zelden gaan over echte samenwerking waarbij het eindproduct anders is dan wat men bij aanvang van het proces voor ogen had en waarbij alle partners het eens zijn dat ze doorheen en als gevolg van het proces een collectieve maatschappelijke meerwaarde hebben gerealiseerd.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De scholenbouw in Vlaanderen? De uitbesteding van de nieuwe Gentse strafinrichting aan Sodexo? De Oosterweelverbinding? De nieuwe shoppingcenters, alledrie, in het Brusselse? Typisch weer die academische houding: al dat cynisme toch altijd weer. Ik eet in Ieper graag in de Fonderie, deel van het PPS-project met woningen en nieuwe bibliotheek op de voormalige Picanolsite. Waarom ik dus vooral rond deze vraag heen fiets? Omdat ik nog maar zelden in alle openbaarheid, vooral vanuit de private sector, de uiteindelijke financiële winst/verlies- en kosten/baten-balansen heb gezien van



PPS-projecten waarvan ik misschien zou kunnen zeggen dat ze geslaagd zijn. Op het moment dat je ze geslaagd noemt en je vervolgens de cijfers ziet: dan sta je voor aap. En dat wil een academicus natuurlijk ook weer niet.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De cruciale factor is de kwaliteit van het voorbereidend en eventueel ontwerpend onderzoek, waarbij de inschakeling van een breed spectrum van maatschappelijke partners tot verrijking van de visie kan leiden. Dan versmalt de PPS tot bouw en exploitatie en tot de contractuele afspraken hierover met private marktspe- lers. Voor het beheer van ruimte en het laten leven van de ruimte duiken dan weer nieuwe mogelijkheden op tot verbreding van PPS met buurtbewoners, middenveld- organisaties en burgerinitiatieven. De echte meerwaarde van een project zit in deze hele ketting, van breed naar smal en weer breed.

4. GULDEN REGEL

Om tot samenwerking te komen moet je zelf als vertegenwoordiger van de overheid goed weten wat je wil. Het klinkt contradictorisch omdat samenwerking sug- gereert dat je samen het doel moet bepalen. De ervaring leert echter dat overheden die zonder duidelijke visie in een project stappen, meestal een project zonder visie krijgen. Alleen wie een sterke visie heeft en zich daarop door maatschappelijke en commerciële partijen laat uitdagen, is in staat om meerwaarde te geven aan PPS. Dat betekent ook dat overheden in capaciteit en compe- tenties moeten investeren en dat is vaak een probleem, zeker bij lokale besturen.

5. TOEKOMST

Overheden onder zware financiële druk zullen steeds minder geld, tijd en middelen investeren in PPS. We gaan naar situaties waarbij de overheid in het beste geval op afstand reguleert, zeker minder zelf initiatief neemt en meer vrij baan laat aan private initiatieven, in het beste geval dus binnen bepaalde kaders die kwaliteit waarborgen en waarop de regulering is afgestemd. Van risicodeling zal steeds minder sprake zijn. De private sector zal zelf moeten zorgen voor de betaalbaarheid van projecten en zal daarbij meer de markt kunnen laten spelen en de prijzen doorrekenen naar de burgers/gebruikers/klanten.

‘Om tot samenwerking te komen moet je zelf als vertegenwoordiger van de overheid goed weten wat je wil.’

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Meerwaarde.

Meer waarde – lees: middelen – vinden door private inbreng in de publieke vraagstelling.

Meer waarde – lees: betekenis – vinden voor private middelen in een publiek perspectief.

Samenwerking.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een vreemde: IGLO (InterGenerationeel Project Linkeroever) in Antwerpen in opdracht van het OCMW via Zorgbedrijf Antwerpen via Kairos. Het project werd geïnitieerd middels een open oproep in 2005. De eerste opleveringen gebeurden 2013; de laatste 2014. OCMW Antwerpen richtte rond 2010 voor zijn bouwplannen het Zorgbedrijf op, dat op zijn beurt voor zijn bouwplannen op zoek ging naar private investeerders. De combinatie Inpact/Kairos/Interbuild zal niet alleen IGLO maar nog vele andere projecten bouwen en onderhoud geven op middellange termijn.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS biedt de kans om bouwpartners niet een voor een te laten aanschuiven in de totstandkoming van het project. Expertise kan van meet af aan worden gedeeld. Dit



vereist dat ieder zijn positie kent, maar de verschuivingen van de eigen marges weet te waarderen. Men moet er wel over waken dat het geheel niet wordt herleid tot een financieel verhaal. De partners moeten expert zijn in bouwen, niet in financieel-juridische constructies. PPS is geen belegging (passief) maar een investering (actief).

‘PPS biedt de kans om bouwpartners niet een voor een te laten aanschuiven in de totstandkoming van het project.’

4. GULDEN REGEL

PPS is niet louter een verhaal over financiering, het is een verhaal van betrokkenheid: betrokkenheid die aan de financiële verwachtingen voorafgaat, en deze ook mee vormgeeft.

5. TOEKOMST

Het komt erop aan om door meerwaarde – betekenis – te genereren meer waarde – middelen – te kunnen aanwenden; dit wil zeggen meer projecten mogelijk te maken.



Tom De Wilde

COMMERCEEL MANAGER CEI DE MEYER, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een contractvorm waarbij de overheid een private partner zoekt die, vertrekkende van een programma van eisen, een optimaal ontwerp kan voorstellen. Een optimaal ontwerp gebaseerd op de *best practice* die vandaag beschikbaar is met het oog op de *lifecycle cost* van het project en het gebruik en het onderhoud van het project gedurende een vooraf opgelegde periode. PPS is tevens een contractvorm die de opdrachtgevende overheid de mogelijkheid biedt om de kost en de risico's voor specifieke projecten te spreiden in de tijd.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De bouw van 650 studentenkamers voor de UGent aan de Kantienberg. In dit project zijn wij heel typisch gestart bij een goed doordacht programma van eisen, heel specifiek gericht op het gebruik van het gebouw. Dit werd vertaald in heel concrete toepassingen en oplossingen die rekening houden met het specifieke karakter van dit gebouw, namelijk gebruik door studenten en een jaarlijks verloop van bewoners. Zo werden bepaalde materialen, zoals douchekranen en deuren, speciaal geselecteerd om in deze specifieke omgeving een lange levensduur met relatief weinig onderhoud te kunnen garanderen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Door de keuze van deze contractvorm (PPS) zijn het ontwerp en de materiaalkeuze in deze specifieke projecten (bijvoorbeeld Diabolo) meer gericht op een langetermijnvisie, zowel met het oog op onderhoud als op het maximaliseren van de beschikbaarheid. Dit leidt tot een hoger kwaliteitsniveau, zowel in ontwerp als in uitvoering.

‘Stel een programma van eisen op dat volledig beantwoordt aan de eisen van de uiteindelijke bouwheer.’

4. GULDEN REGEL

Stel een programma van eisen op dat volledig beantwoordt aan de eisen van de uiteindelijke bouwheer. In de opmaak van het design kan immers enkel rekening gehouden worden met de eisen die daarin omschreven zijn. De opdrachtgevers moeten zich ervan bewust zijn dat wijzigingen in de loop van het project leiden tot een verstoring van het geoptimaliseerde design. Dit geeft aanleiding tot ergernis en ongerustheid bij de lenders, wat dan weer leidt tot administratieve handelingen die soms nog moeilijker zijn dan de effectieve wijzigingen on site.

5. TOEKOMST

Doordat de contractvorm PPS zoekt naar het meest optimale design met het oog op onderhoud en duurzaamheid, zal de kwaliteit van dit soort projecten in de toekomst er enkel beter op worden. De kwaliteit van het programma van eisen van de opdrachtgevers zal, door ervaring, verhogen en de tendertijd bij de uitvoerders zal verkorten. Dit zal mede tot gevolg hebben dat de (externe) studie- en adviseurskosten zullen dalen. Kortom, de kost van deze PPS-projecten zal dalen en ook de instapdrempel zal verlagen. Het uiteindelijke resultaat hiervan zal zijn dat de professionaliteit rondom deze projecten zal stijgen. De markt van onderhoud en *maintenance* zal ook groter en professioneler worden, waardoor ook dit deel van het project geoptimaliseerd wordt. Het invoeren van *bond*-oplossingen (volksleningen) zal deze projecten in de toekomst financieel aantrekkelijk maken en ervoor zorgen dat er ook een maatschappelijk draagvlak voor ontstaat.



Franky De Wispelaere

HEAD INFRASTRUCTURE PROJECT FINANCE BNP PARIBAS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Bij het realiseren van publieke investeringen is er steeds al een samenwerking geweest tussen de private en de publieke sector. Het nieuwe aan PPS is mijns inziens echter dat de publieke sector nu ook maximaal appelleert aan de creativiteit van de private sector door deze laatste heel erg te betrekken in de ontwerpfase. Men gaat terecht ook veel verder in de responsabilisering van de private partners door van hen te eisen dat ze een project realiseren binnen een vooraf afgesproken tijdspanne en budget en, misschien nog belangrijker, door hen ook verantwoordelijk te maken voor het onderhoud op lange termijn. Dat laatste dwingt hen om tijdens de ontwerp- en bouwfase grondig na te denken over de consequenties op lange termijn van de gemaakte keuzes. Daarom is in mijn opinie dan ook de meest authentieke vorm van PPS de zogenaamde DBFM-contracten (Design, Build, Finance and Maintain). Deze contracten worden om twee redenen vaak bekritiseerd. Ten eerste zouden ze te complex zijn en zou de uitvoering te veel tijd vergen. Daar is iets van aan, maar er wordt dan ook stevig nagedacht over alle opties en dat neemt nu eenmaal tijd in beslag. Bovendien wordt de markt ook grondig in competitie gebracht, wat met zich meebrengt dat er verschillende dialoog- en marktcompetitierondes

noodzakelijk zijn. Ten tweede zouden ze te duur zijn. Het probleem is echter dat in een dergelijke discussie meestal appels met peren worden vergeleken. Iedereen die vertrouwd is met publieke aanbestedingen weet dat de change orders na toekenning van een contract de reflectie zijn van het ontwerprisico en dat die worden geprijsd buiten het competitieve spel, met als gevolg het regelmatig overstijgen van het initieel geplande budget en de timing.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Liefkenshoekspoortunnel: een relatief rechttoe rechtaan DBFM-contract met werken die binnen het budget en de voorziene timing werden uitgevoerd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De maatschappelijke meerwaarde ligt mijns inziens op het vlak van ‘waar voor geld’ (*value for money*). Tot nu toe werden DBFM-projecten zelden opgeleverd met vertraging en/of kostenoverschrijdingen. De ruimtelijke meerwaarde kan hierin gelegen zijn dat men de verschillende partijen ertoe aanzet om grondig na te denken over de problemen rondom ruimtelijke ordening in een proces van competitieve dialoog.

4. GULDEN REGEL

PPS onder vermelding van DBFM-contracten heeft duidelijk zijn verdiensten, maar gezien de doorlooptijd en de complexiteit inderdaad wat hoger liggen dan voor normaal aanbestede projecten, denk ik dat deze aanbestedingsvorm vooral moet worden gebruikt voor de technisch eerder complexe projecten die een minimale

grootte hebben met investeringsbedragen van toch minstens vijftig miljoen euro. Verder moet de drijfveer bij deze vorm van aanbesteding echt liggen op het vlak van de reeds aangehaalde punten eerder dan in debud-gettering van de publieke schuld.

‘Het nieuwe aan PPS is dat de publieke sector nu ook maximaal appelleert aan de creativiteit van de private sector door deze laatste heel erg te betrekken in de ontwerpfase.’

5. TOEKOMST

Ik ben ervan overtuigd dat PPS op termijn duidelijk zijn verdiensten zal kunnen aantonen en dat we momenteel aan het leren zijn, met toch reeds een behoorlijke *track record*. De PPS-aanbestedingsvorm zal in het geheel van de publieke investeringen eerder marginaal blijven (ik denk maximum 20%, terwijl we vandaag nog geen 5% halen), wat op zich niet erg is op voorwaarde dat men het concept toepast op de juiste projecten: zie hoger.



Bianca Debaets

BRUSSELS PARLEMENTSLID CD&V

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een harmonieus samenwerkingsverband tussen de publieke en de private sector waarbij een win-win-situatie wordt gecreëerd die een financiële, maatschappelijke dan wel operationele meerwaarde betekent voor de – creatieve – realisatie van een gezamenlijk project. Een duidelijke taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling zijn daarbij inherent.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De stadsvlucht van de middenklasse een halt toeroepen is een van de grote opdrachten in Brussel. In haar stadsvernieuwingsopdracht realiseert citydev.brussels (de vroegere G.O.M.B.) de constructie van nieuwbouwwoningen voor bewoners met een middeninkomen in wijken waar te weinig in woonprojecten wordt geïnvesteerd. Door een tussenkomst van 30% liggen deze woningen onder de courante marktprijs en zijn ze erg gegeerd. Deze projecten komen tot stand door een samenwerking tussen de publieke en de private sector. Een geslaagde operatie, zowel om bewoners in het Brussels gewest te houden als om nieuwe mensen aan te trekken.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In vergelijking met traditionele overheidsaanbestedingen heeft PPS het voordeel vaak tot een snellere realisatie te leiden van projecten die een antwoord willen bieden op prangende maatschappelijke noden, zeker in budgettair moeilijke tijden. PPS laat bovendien toe direct dan wel indirect efficiëntiewinsten te boeken voor dienstverlenende overheden, zodat deze zich kunnen focussen op hun kerntaken. Dankzij PPS slaagt een overheid er ook in om innovatiever voor de dag te komen. Ik denk bijvoorbeeld aan vernieuwende stadsontwikkelingsprojecten of infrastructuurwerken: resultaatgericht met een goede bouwkwaliteit en een disciplinering rond de financiering.

‘Vertrouwen, afspraken en vooral een goede opvolging zijn essentieel voor het welslagen van PPS-projecten.’

4. GULDEN REGEL

Vertrouwen, afspraken en vooral een goede opvolging zijn wat mij betreft essentieel voor het welslagen van PPS-projecten. Publieke en private partners zijn immers meer op elkaar aangewezen naarmate de maatschappij complexer wordt. Bij een PPS is een goede taak- en risicoverdeling dan ook onontbeerlijk. Daar loopt het wel eens fout: de overheid verliest al te vaak een stuk inspraak op terreinen waar ze die zeggenschap liever niet uit handen geeft, terwijl de private partners niet

altijd de verantwoordelijkheid opnemen die hun was toevertrouwd.

5. TOEKOMST

PPS-structuren zullen ook in de toekomst relevant blijven, zeker in tijden waarin overheden met minder middelen dezelfde taken moeten verzekeren en opdrachten *outsourcen*. Er ligt zeker een weg open voor PPS-projecten in grote infrastructuurwerken, uitbreiding van schoolcapaciteit, sociale huisvesting, stadsrevitalisatie enzovoort. Wellicht vindt dit model in de toekomst ook uitbreiding naar andere sectoren, de culturele wereld bijvoorbeeld. Enerzijds bieden grote cultuurprojecten interessante en duurzame investeringsperspectieven aan het bedrijfsleven. Anderzijds biedt cultureel ondernemen aan de cultuursector kansen om extra financiering te verkrijgen of collecties met privéverzamelaars uit te wisselen.



Joachim Declerck

PROGRAMMADIRECTEUR ARCHITECTURE WORKROOM
BRUSSELS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een publiek-private samenwerking is een constructie die de koppeling tussen (of soms het samenvallen van) private en collectieve belangen en winsten organiseert. Ze maakt dat de belangen en doelen van private partijen worden geschakeld binnen een overkoepelend project, dat de ambities en uitdagingen van de gemeenschap realiseert en aanpakt. Of nog: een samenwerking die dynamiek, expertise en capaciteit van private actoren mobiliseert om via de samenwerking publieke doelstellingen te realiseren.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een ambitieus stadsproject dat op sociale, culturele en economische kwesties inzet, en waaraan sinds meer dan een decennium wordt gebouwd, is de herontwikkeling van het Île de Nantes (Nantes, Frankrijk). De sluiting van de scheepswerven in 1987 was een sociaaleconomisch en stedelijk drama. De stad moest op zoek naar een nieuwe start voor zijn centrale, industriële kern. Een reeks culturele, stedelijke manifestaties en ontwerpende toekomstverkenningen hielpen de politici om de mogelijkheden te ontdekken, om een publiek debat en draagvlak tot stand te brengen, en om de ambitie te formuleren. Om die te concretiseren en te implementeren werd

(via een wedstrijd) een ontwerpteam aangesteld dat de ontwikkeling richting zou geven en begeleiden (voor een periode van tien jaar). Tegelijk werd een speciaal stadsontwikkelingsbedrijf (met publieke fondsen) opgericht. Het ontwerpteam rond Alexandre Chemetoff stelde een Plan Guide op. Dat bevatte een aantal belangrijke principes, en bepaalde welke ingrepen onmiddellijk moesten worden genomen om het tij te keren. Het Plan Guide was vervolgens veeleer een methode: om (samen) te werken met publieke partijen (onderwijs, cultuur, justitie enzovoort) en met private eigenaren, bedrijven, handelaars, investeerders en ontwikkelaars. Dit stadsproject is de som van vele kleine projecten, die van conceptie tot realisatie zijn begeleid door de projectorganisatie, om zo bij te dragen aan het geheel. Het Île de Nantes is met andere woorden zowel in filosofie, in financiering als in proces een publiek-private samenwerking, waarbij de publieke overheid op een krachtdadige maar open manier de richting uitzet die andere partijen (met hun eigen doelen, zoals winst maken) weet te mobiliseren en te assisteren.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE PPS wordt vandaag hoofdzakelijk ingezet en geportretteerd als een handige boekhoudkundige en financieel-technische strategie: overheden die overal in Europa moeten besparen, willen niet dat de investeringen in noodzakelijke infrastructuur – eigen kantoren of publieke voorzieningen (scholen, gevangenissen, weg- en spoorinfrastructuur) – tot rode cijfers in de begroting leiden. Omdat de publieke sector de PPS in eerste instantie zelf inzet omwille van het begrotings-

technische voordeel, is dat ook het eerste criterium voor de samenwerking met private actoren. Als goed bestuur wordt gelijkgesteld met een voordelige boekhouding, en niet met het ageren in functie van grote maatschappelijke uitdagingen of ambities, dan wordt PPS een samenwerkingsvorm waarin de publieke sector de logica's van de private actoren volgt. PPS-akkoorden stellen de marktlogica centraal in functie van de eerste prioriteit voor de overheid: de financiële winst van de private partner is de garantie voor het begrotingsvoor-

‘Een verkennende fase die onderzoekt hoe de publieke ambities en de private logica's op elkaar kunnen worden afgestemd, is noodzakelijk om met realistische ambities én cijfers aan de slag te gaan.’

deel van de publieke partner. Zo kunnen we zien dat PPS-processen tussen de conceptie en uitvoering vaak een neerwaartse spiraal doorlopen: de maatschappelijke en ruimtelijke ambities verwateren ten voordele van de financiële logica. De eigenlijke, inhoudelijke *raison d'être* van de publiek-private samenwerking (koppeling tussen maatschappelijk en privaat belang) wordt zo op het spel gezet. Als de PPS louter een begrotingstechnische finaliteit heeft en daarom de marktlogica gedwee volgt, dan werkt de samenwerkingsvorm tegen het maatschap-

pelijk belang. Zo worden scholen, overheidsgebouwen, gevangenissen, of zelfs hele stadsdelen gebouwd die niet langer concreet gestalte geven aan een ambitieuze en hedendaagse publieke visie op onderwijs, overheid, veiligheid of samenleven. Nochtans is dat wel de cruciale maatschappelijke taak van publieke gebouwen en projecten. Die taak is niet ‘uitstralen dat ze het *side effect* zijn van een financieel akkoord’.

4. GULDEN REGEL

PPS wordt best niet gezien en gepromoot als een magische oplossing voor de complexiteit en risico's van publieke projecten en van grootschalige bouwprocessen door alles te reduceren tot een louter financiële afspraak. De inhoudelijke, ruimtelijke en maatschappelijke ambities en noden zijn het waarom van de ontwikkeling. Dat moet op zijn minst een even belangrijk criterium zijn én blijven tijdens het hele proces van een PPS, op een zelfde of hoger niveau dan de financiële en technische logica's van een projectontwikkeling. PPS moet daarom worden vormgegeven als een proces van samenwerking, en niet als een contract voor financiële transacties. Een verkennende fase die onderzoekt hoe de publieke ambities en de private logica's op elkaar kunnen worden afgestemd, is noodzakelijk om met realistische ambities én cijfers aan de slag te gaan. Eenmaal die fundamenteën en ambities door alle partijen zijn onderschreven, kan de samenwerking omgaan met de spanning tussen inhoudelijke ambitie en budgettaire beperkingen. Daarom moeten ook de garantie en de momenten worden ingebouwd in het PPS-proces om die afstemming tussen publiek en privaat belang te evalueren en bij te sturen.

Zoals in een normaal bouwproces moet de PPS zo zijn vormgegeven dat de verschillende doelstellingen en criteria doorheen de fases van conceptie tot realisatie overeind blijven. De voorbeeldige processen uit binnen- en buitenland leren ons dat PPS geen gemakkelijke oplossing is voor een complex bouwproces. Wel dat meer inhoudelijke én financiële capaciteit kan worden gemobiliseerd en gekoppeld om ambitieuze projecten op een hoger niveau te tillen.

5. TOEKOMST

Vlaanderen is een sterk verstedelijkt deel van Europa en staat voor een aantal grote maatschappelijke uitdagingen: vergrijzing, mobiliteit, demografische groei, armoede, verouderd patrimonium, overstromingen, energie enzovoort. Elke van die uitdagingen is onlosmakelijk verbonden met het nederzettingenpatroon. Om die opgaven aan te pakken moet er worden ingezet op de stapsgewijze transformatie van onze leefomgeving. Dat is een opgave die de overheid allerminst alleen aankan – zeker niet in een regio die internationaal gekend staat om zijn privaat gedreven (ruimtelijke) ontwikkeling. PPS als filosofie en als methode is met andere woorden een cruciaal instrument om de sterke dynamiek van burgers en private actoren en bedrijven te mobiliseren voor deze incrementele reconversie van Vlaanderen. Maar tegelijk is daarvoor de publieke visie en regie noodzakelijk. Als PPS wordt ingezet om individuele projecten en initiatieven in te schakelen binnen die visie voor de ontwikkeling van Vlaanderen, dan is PPS de sleutel tot een sterke dynamiek en een toekomstgerichte visie.



Steven Decloedt

DIRECTEUR BOUW AG VESPA

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een samenwerking waarbij een publieke en een private partner samen een project aanpakken, waarbij elk een meerwaarde ten opzichte van de andere biedt en waarbij er een toegevoegde waarde ontstaat die ieder op zich niet kan realiseren.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Militair Hospitaal / Groen Kwartier in Antwerpen is geslaagd omdat daar een zeer kwaliteitsvol project gerealiseerd wordt waarbij de private partner in ruil voor de inbreng van zijn knowhow niet enkel voor zichzelf een (financiële) meerwaarde realiseert, maar tevens een meerwaarde voor buurt en stad. Waardevol erfgoed wordt in ere hersteld, er wordt een breed gamma van woningen (inclusief sociale en betaalbare woningen) gerealiseerd, de publieke ruimte krijgt veel aandacht, de bredere buurt krijgt een return in de vorm van publieke ruimte, een doorwaadbaar gebied enzovoort. De publieke partner faciliteert in dit project de private partner bij alle gesprekken en onderhandelingen met alle mogelijke betrokken publieke actoren (vergunningen en dergelijke) waardoor knelpunten snel ontmijsd worden. Het inzicht dat de publieke partner heeft in zowel de werking van de overheid als deze van een private

ontwikkelaar helpt in dit dossier bij het zoeken naar oplossingen. Ook in de interactie met de buurt speelt de publieke partner zijn rol. Door een zorgzame procedure met naast financiële vooral ook veel kwalitatieve criteria kreeg de private partner al van bij de aanvang een heel duidelijke richting mee. Ook het opladen van het project met publieke functies die de publieke partner zelf realiseert, maakt het project sterker.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De meerwaarde kan enkel worden gerealiseerd door bij aanvang van het project, dus bij de oproep, al heel duidelijke en eenduidige richtlijnen op te geven. Zonder daarbij verstikkend te zijn en zonder de wijze waarop voorwaardes gerealiseerd moeten worden op te leggen, moet de aanbestedende overheid helder formuleren wat de ambities zijn en hoe deze gevaloriseerd zullen worden. Bovendien moet elke partij doen waar ze goed in is. Bij de aannemer is dat bouwen, bij de architect is dat ontwerpen, bij de overheid is dat de opdracht formuleren. In welke constructie ook is het van belang dit in het achterhoofd te houden. Om de opdracht goed te formuleren inzake ruimtelijke meerwaarde is ontwerp onderzoek cruciaal. Door een juist kader vooraf af te toetsen en te bepalen kan de private partner geselecteerd worden op meer gedetailleerde criteria.

4. GULDEN REGEL

Zorg bij de inschakeling van de private partner dat niet enkel de private partner er beter van wordt. Zorg dat de knowhow die de private partner meer heeft dan de publieke ingezet kan worden op een manier waarvan

én het project én de gebruiker én de buurt de vruchten plukken. Deze regel impliceert dat de opmaak van een oproep zeer zorgvuldig moet gebeuren door een partij die zelf voldoende knowhow bezit om te zorgen dat meerwaarde gerealiseerd wordt voor beide partijen en dat de risico's gelegd worden waar ze moeten liggen. Probeer daarbij het contract niet exuberant complex te maken en besef dat elk risico dat doorgeschoven wordt een prijs heeft. Goed afwegen is de boodschap.

‘Elke partij moet doen waar ze goed in is. Bij de aannemer is dat bouwen, bij de architect is dat ontwerpen, bij de overheid is dat de opdracht formuleren.’

5. TOEKOMST

Bouwen en ontwikkelen wordt door een steeds complexere regelgeving, steeds complexere technieken en door grotere ambities moeilijker en moeilijker. Bovendien ontbreken de financiële middelen bij de overheid. Daardoor zullen minder en minder overheden in staat zijn om eigenhandig projecten te realiseren. Zeker bij kleinere gemeentes zal de knowhow ontbreken om gepaste oproepen op de markt te plaatsen. Er zal een gepaste structuur en aanpak, alsook een bijbehorende organisatiewijze moeten worden uitgewerkt om op

een voorbeeldige en efficiënte wijze PPS-oproepen in de markt te zetten. Wat de private partners betreft verwacht ik dat er slechts een beperkt aantal clusters van bedrijven zal ontstaan die de volledige waaier aan kennis en kunnen (en de nodige financiële garanties) zullen kunnen aanbieden. Om meerwaarde te kunnen garanderen die verder gaat dan het financiële, zal het volgens mij ook nodig zijn dat er bij de private partner ‘gepaste profielen’ worden ingeschakeld om dit soort projecten te trekken. Het klassieke profiel van een projectleider zoals we die kennen bij een aannemer zal niet volstaan.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een label voor een scala aan technieken die de overheid kan inzetten om bij de realisatie van projecten tot een betere verdeling te komen van lusten en lasten en/of tot het delen van de baten en kosten van ondeelbare *assets*. Dit kan gaan over het verdelen van de financiële kosten en baten maar ook over de gezochte balans met betrekking tot kwaliteitsdoelstellingen, en niet het minst over het verdelen van het risico.

‘Wees zuinig op PPS.’

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het stadsvernieuwingsproject Brepols Site in Turnhout. Dit project kwam (na de afwijzing van een volledig privaat initiatief) tot stand in een intensieve samenwerking tussen de lokale overheid en een commerciële partner. Het vertrekt vanuit een sterk ruimtelijk kader dat het project voor een winkelcentrum in het hart van de stad wist te kneden tot een complexe puzzel waarin doelstellingen elkaar overlappen en versterken. Dit kader heeft toegelaten om een intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen te ijkten in termen van publieke delen, private delen en onderdelen van



het project die samen gerealiseerd en beheerd worden. Publiek-private samenwerking is in dit project het instrument om vorm te geven aan een opmerkelijk proces van publiek-private coproductie.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS is een techniek om tot cofinanciering van ruimtelijke meerwaarde te komen. Het benoemen van deze ruimtelijke meerwaarde is niet inherent gebonden aan deze techniek en begint bij de ontwikkeling van een intelligent project waarbij concreet wordt gesteld waarin het wederzijds profijt/gemeenschappelijk belang van een projectonderdeel ligt. Dit wederzijds profijt moet niet per se verhandeld worden, maar komt tot stand doordat elke partij haar onderdeel van het project realiseert binnen een gemeenschappelijk kader. PPS laat toe om de ontwikkeling van die meerwaarde ruimtelijk en operationeel te verankeren. In het beste geval vertaalt de coproductie van ruimten met meerwaarde zich ook in het gezamenlijk beheer van die ruimten, zodat de reproductie van de meerwaarde in tijd ook wordt gegarandeerd.

4. GULDEN REGEL

Wees zuinig op PPS. PPS is geen beleidsdoelstelling maar een techniek. Geen PPS voor activiteiten waar geen verdienmodel achter zit: dan is er immers geen mogelijkheid tot winstdeelname en komt PPS neer op het subsidiëren van private actoren om een overheidsdienst te leveren (bijvoorbeeld sociale huisvesting bouwen via PPS tenzij het gaat om het realiseren van sociale huisvesting in de context van integrale stadsont-

wikkeling, zie bindend objectief). Anders gesteld: PPS loopt fout wanneer het door de overheid gezien wordt als een techniek om publieke taken door private partijen te laten realiseren. Deze taken lenen zich ook niet tot een goede risicospreiding omdat het risico bij private falen volledig bij de overheid terecht komt.

Geen PPS zonder investering in regiecapaciteit: PPS vergt een goede omkadering vanuit de overheid. De transactiekost die aan PPS vastzit wordt zwaar onderschat. PPS vergt goede voorbereiding en expertise aan overheidszijde. Voorbereiding in termen van het opstellen van een coherente beleidsvisie waarin de publieke doelstellingen voldoende worden uitgeklaard. Expertise in termen van technische kennis om een dergelijk traject te begeleiden (juridische expertise, financiële kennis, proceskennis enzovoort). Vlaanderen is in die zin vooral toe aan meer publiek-publieke samenwerking zodat de overheid beter is uitgerust om in complexe processen op een coherente manier samen te werken met private partijen. Publiek-private samenwerking is immers te vaak ingebed in de sectorale verkokering van de overheid.

5. TOEKOMST

De zin en onzin van PPS zal pas de komende jaren echt duidelijk worden. Ik verwacht een eerder negatieve evaluatie van een aantal PPS/DBFM-avonturen omdat (1) ze niet het verwachte rendement zullen opleveren; (2) ze aanleiding geven tot het doorschuiven van kosten in de tijd; (3) afspraken moeilijk afdwingbaar blijken; en (4) ze het risico bij de overheid leggen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is het zoeken naar ‘meer’ door het leggen van de juiste focus door elke partner, waarna de krachten gebundeld worden. In mijn sector (het gemeentelijk onderwijs) betekent dit dat de gemeente zich toelegt op de goede werking van haar school en bekijkt hoe zij de samenwerking met haar andere diensten (bibliotheek, sport enzovoort) optimaliseert. Zo kan ze haar focus leggen op de beste zorg voor haar leerlingen. Een private partner heeft dan misschien meer kaas gegeten van het ontwikkelen en onderhouden van multifunctionele gebouwen. Als beide zich concentreren op hun eigen expertise, kan dit alleen maar leiden tot ‘meer’: beter onderwijs, zinnvoller gebruik van publieke ruimte enzovoort.

‘Iets juridisch sluitend maken is noodzakelijk, maar contracten kunnen ook te moeilijk en te omvangrijk zijn.’



2. GESLAAGD VOORBEELD

De gemeenteschool De Schakel in Sint-Lenaarts. De gemeente Brecht heeft hier laten zien waartoe een lokale overheid in staat is. In het concrete geval was het noodzakelijk om snel een gebouw voor de kleuters te realiseren. Er zat nauwelijks een jaar tijd tussen de beslissing de lagere school uit te breiden met kleuteronderwijs en de ingebruikname van een volledig nieuw kleuterblok. Ongezien in de context van ellenlange wachtlijsten voor scholenbouw.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Bij een goede PPS worden bij het begin van het traject duidelijke afspraken gemaakt. Bij het opstellen van de projectdefinitie moet men niet alleen goed nadenken over welke maatschappelijke doelen men wil realiseren (bijvoorbeeld kinderopvang voorzien, de school uitbreiden, sportaccommodatie vernieuwen enzovoort). Men moet ook nog helder formuleren hoe men dit ziet. Dit geeft een beter zicht op de opportuniteiten én de risico's van het project. Zo kan alles van in het begin beter ingepland worden zodat de beperkte openbare ruimte efficiënter kan worden benut. Ook de exploitatie zal beter verlopen, omdat waar mogelijk de valkuilen vooraf zijn weggewerkt. En wanneer dat niet kon, is men zich tenminste bewust van het gevaar. Dat kan alleen maar ten goede komen van de kwaliteit van dienstverlening die men via de PPS wou realiseren.

4. GULDEN REGEL

KEISS: keep it small and simple. PPS-constructies zijn zo al complex genoeg. Dit geldt op heel wat vlakken. Iets juridisch sluitend maken is noodzakelijk, maar contracten kunnen ook te moeilijk en te omvangrijk zijn. Wie betrek je allemaal bij het project? Het is belangrijk de juiste partijen aan de tafel te krijgen en niemand over te slaan. Maar net zo goed is het cruciaal het werkbaar te houden. Niet iedereen moet van a tot z bij alles betrokken zijn. Ook het bundelen van projecten kan schaalvoordelen opleveren waar iedereen beter van wordt. Maar wees kritisch en kijk of elk deelproject bijdraagt tot het geheel. Een te moeilijke mix leidt enkel tot vertragingen en meerkosten.

5. TOEKOMST

Enkele jaren geleden leek PPS de oplossing voor elk probleem in Vlaanderen. Ondertussen beseffen we dat dit niet het geval is. Niet het minst omdat een PPS best wel duur kan zijn. Met de huidige toestand van de overheidsfinanciën weegt dit extra zwaar. Het heeft ons wat leergeld gekost, maar het besef dat PPS geen standaardoplossing is en echt wel maatwerk vergt, is nu doorgedrongen en zal zijn vruchten afwerpen. Elk project is uniek en de meerwaarde van een PPS moet telkens opnieuw worden afgewogen. Aan elk PPS-project zal dus heel wat kritisch denkwerk voorafgegaan zijn. En een goed doordacht project is altijd een beter project. PPS is nu eenmaal maatwerk.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een samenwerking tussen een publieke en een private partner met het doel de knowhow van beide partners te combineren, waardoor projecten goedkoper, efficiënter, effectiever en sneller kunnen worden gerealiseerd. Partners moeten elkaar echter vertrouwen en gezamenlijk de verantwoordelijkheid tot realisatie dragen. Risico's kunnen niet altijd doorgeschoven worden naar de publieke partner, dit is een reël bestaand gevaar. Partners kunnen best geen concurrenten van elkaar zijn! De omvang van een PPS-project kan beter niet al te groot zijn; tien jaar geleden koos men eerder voor zeer grote projecten, vandaag wordt vastgesteld dat kleinere een meerwaarde inhouden. Debudgetteren kan overigens niet het doel zijn van PPS-projecten!

2. GESLAAGD VOORBEELD

De realisatie van het nieuw gemeentehuis in Zoersel in 2009. Het is een concessie tussen de bouwonderneming Van Hout, de architecten Driesen-Meersman-Thomaes en de toenmalige Dexia Bank, in samenwerking met de gemeente Zoersel. Het boeiende aan het project was dat de concessiehouder, naast de verbouwing samen met de gemeente, ook instond voor de begeleiding van de reorganisatie van de gemeente- en OCMW-adminis-



‘De natuur van de private partner en die van de publieke partner is al te vaak verschillend ingesteld.’

tratie. Het ging niet alleen over een gebouw, maar ook over onderhoud en diensten. Het werkt. Het is een goed gemeentehuis en een echte ontmoetingsplaats geworden. Ruimtelijk is het prima gesitueerd. Financieel is het een haalbaar project geweest. In Zoersel staan nog enkele PPS-projecten op stapel.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
De maatschappelijke meerwaarde volgt uit het feit dat een mix van projecten goedkoper, efficiënter, effectiever en sneller worden gerealiseerd. Ook de wisselwerking inzake knowhow tussen privé en publiek leidt tot boeiende maatschappelijke winsten. Scholen van Morgen begint nu zijn vruchten af te werpen, maar het is nog even wachten tot 2016 als de meer dan 150 scholen zullen gerealiseerd zijn. De ruimtelijke meerwaarde zit vooral in het conceptueel ontwikkelen van grotere gebieden met meerdere partners en meerdere doelstellingen, met name *for profit*- en *social profit* doelstellingen. Het onderscheid is vaak flinterdun.

4. GULDEN REGEL

Partners moeten in een open geest een gezamenlijk project willen, maar de natuur van de private partner en die van de publieke partner is al te vaak verschillend ingesteld.

5. TOEKOMST

In Vlaanderen kennen we nog te weinig PPS-projecten. Ik geloof zeer sterk in goede PPS-projecten, met een mix van doelstellingen. Zodra de doelstellingen van een project duidelijk omschreven zijn en het project op gang is gekomen, moeten de verschillende partijen kunnen werken met het vooropgestelde doel voor ogen. Het is dan zeker niet meer aan de politieke overheid om te willen interveniëren.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerkingen zijn samenwerkingsprocessen die in de eerste plaats een win-winsituatie creëren. Welke meerwaarde dat precies is, kan sterk variëren, als deze maar van meet af aan duidelijk is voor alle partijen. Bij PPS is de gelijkwaardige partnerrelatie tussen publieke en private actoren een meerwaarde op zich. Een cultuur van interne dialoog en openheid binnen het project zorgt er namelijk voor dat men dit ook naar transparante externe communicatie kan vertalen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De ondertunneling van de A2-autosnelweg in Maastricht is een zeer geslaagd voorbeeld van een PPS. Bij dit infrastructuurproject met een investering van 500 miljoen euro werken verschillende nationale, regionale en lokale overheden samen met het projectconsortium Avenue2. Het project focust niet enkel op beton, funderingen en tunnelwanden, maar zet ook sterk in op de sociale component in het verhaal. Deze dient als hefboom om een gedragenheid te ontwikkelen bij de duizenden omwonenden en naaste betrokkenen die jarenlang invloed ondervinden van de werkzaamheden. De filosofie daarachter is een verdienste van de PPS.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De ervaring met de A2-ondertunneling in Maastricht leert mij dat een PPS het creëren van draagvlak op verschillende gebieden faciliteert. De deelname van verschillende partijen vergroot in de eerste plaats het interne draagvlak voor het project. Dat is immers een kritische succesfactor voor een langdurige samenwerking. De PPS zorgt ervoor dat er écht samengewerkt wordt en dat men niet langs elkaar heen communiceert. Zo wordt elke partner een ambassadeur, wat het project sterker maakt.

‘De PPS zorgt ervoor dat er écht samengewerkt wordt en dat men niet langs elkaar heen communiceert. Zo wordt elke partner een ambassadeur.’

4. GULDEN REGEL

De integrale afstemming van ontwerp en uitvoering van de opdracht binnen één contract is een succesfactor die niet te onderschatten is. Infrastructuurprojecten die jaren duren hebben immers vanaf het begin nood aan duidelijke communicatie over het waarom, wat en wanneer. Als men door bepaalde wijzigingen na een tijdje noodgedwongen een tegenstrijdige boodschap moet brengen, bestaat een grote kans op weerstand tegen de realisatie. En dat kan elk miljoenenproject missen als kiespijn.

5. TOEKOMST

PPS zal in de toekomst nog meer de samenwerkingsvorm bij uitstek zijn voor projecten in de openbare ruimte. Temeer nog omdat men inhoudelijk ook steeds meer naar integrale ontwikkelingsprojecten voor hele deelgebieden streeft: kijk maar naar Nederland. Daarbij werkt men idealiter met dezelfde partners samen vanaf dag 0, dus nog voor de ontwerp- en planningsfase. Dat is de enige manier om de communicatie van grote projecten zelf in de hand te houden en het hoofd te kunnen bieden aan kritische stakeholders, die steeds mondiger worden.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Ik wil het specifiek hebben over een ‘PPS van diensten’. Bij deze PPS kan er zowel een materiële (kapitaal) als een immateriële (knowhow) inbreng zijn van de private partner. De publieke partner is meestal de belangrijkste aandeelhouder. Deze PPS van diensten wordt gekenmerkt door een grote flexibiliteit van de operationele activiteiten. De publieke partner heeft het beslissingsrecht, maar laat zich adviseren en begeleiden door de private partner. De controle op de uitvoering en de marktconformiteit van het prijzenbeleid gebeurt door experts, aangesteld door een publieke partner. De keuze van de private partner gebeurt via een Europese kandidatuurstelling. De private partner moet voldoen aan de eisen gesteld door de publieke partner en zo wordt de meest geschikte kandidaat gekozen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Als geslaagd voorbeeld citeer ik de intercommunale Ivago. Deze intercommunale heeft twee publieke partners (Stad Gent en gemeente Destelbergen). De private partner is Ecov nv, die is samengesteld uit twee bedrijven: Sita en Indaver. Geslaagd is deze structuur omdat ze in de loop der jaren de kosten van de reinigingsdienst van de stad Gent gevoelig heeft kunnen verminderen,



en omdat er via de knowhow-inbreng van de private partner Ecov een veel beter beheer en kwaliteitsvollere aanpak van de afvalproblematiek van de stad Gent en de gemeente Destelbergen zijn ontwikkeld.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
De PPS van diensten is gestructureerd in verschillende bedrijfstakken. Deze bedrijfstakken worden statutair bepaald en moeten via MBO ('management by objectives') worden ingevuld. De vergoedingen van de private partner zijn afhankelijk van de behaalde resultaten van deze MBO. De maatschappelijke meerwaarde ligt voornamelijk in een beter prijzenbeleid waardoor de kosten voor de burger dalen. De betere communicatie en de positieve ervaringen en knowhow van de private partner leiden tot een algemene verbetering van het afvalbeleid van de stad of gemeenten.

'De maatschappelijke meerwaarde ligt voornamelijk in een beter prijzenbeleid waardoor de kosten voor de burger dalen.'

4. GULDEN REGEL

Frequente, transparante en directe communicatie tussen de experts van de publieke partner en de private partner. Een open dialoog voorkomt fouten en verkeerde interpretaties. De structuren, zoals technisch comité,

directiecomité en raad van bestuur, waar beide partners aanwezig zijn, leiden tot het nodige vertrouwen tussen beide partijen.

5. TOEKOMST

Eerst en vooral moet er een aanpassing van het bestaande decreet betreffende PPS-structuren met gemeenten komen. Vermits de gemeenten niet meer over voldoende middelen beschikken en de techniciteit steeds meer complex wordt, is een PPS-structuur een relevante oplossing om in de toekomst de maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen.

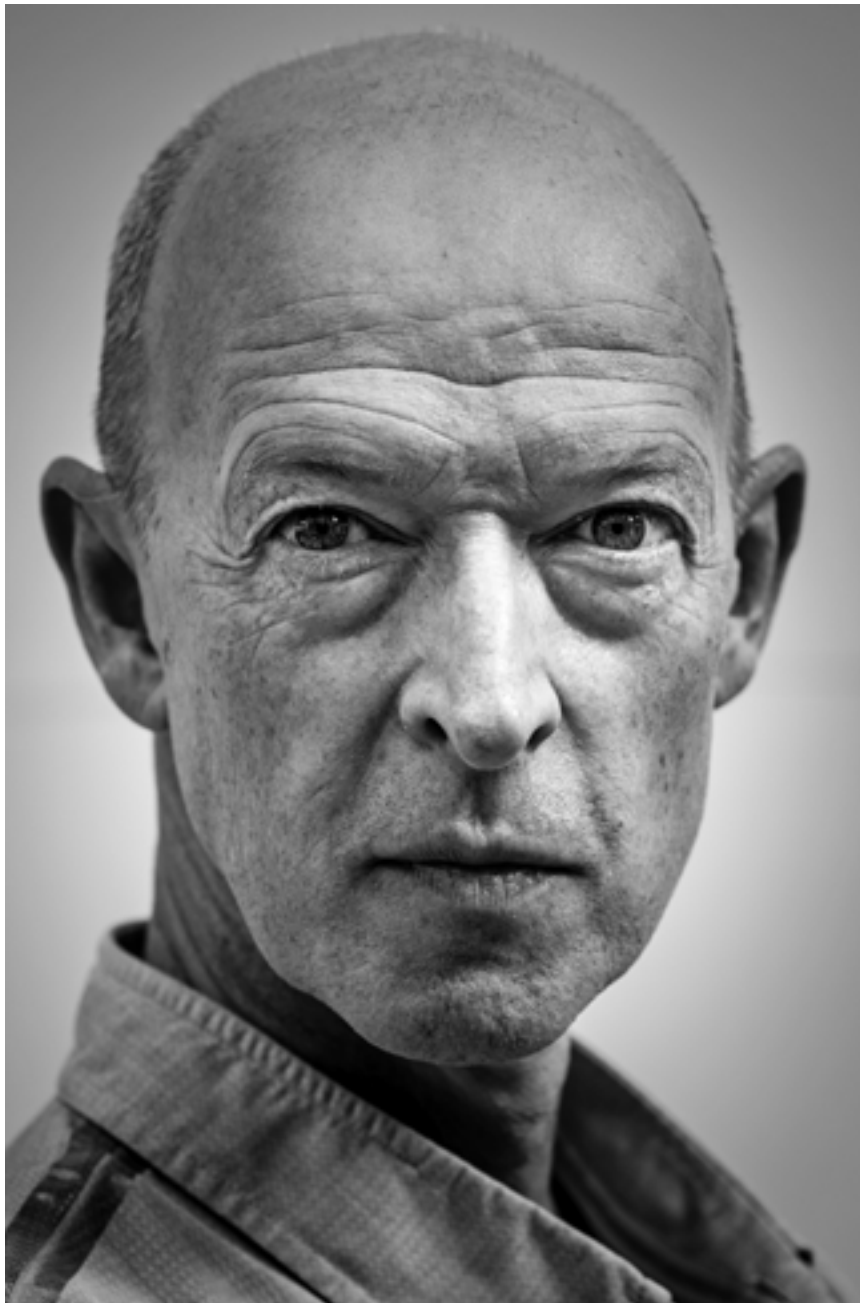
1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Het realiseren van een ‘best of both worlds’. De taken en inzichten, het beleid en de bijbehorende nazorg van de overheid worden gekoppeld aan de vakkennis, de inventiviteit en de noodzaak te presteren van de markt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Paleiskwartier Den Bosch (Nederland): een succes omdat de partijen elkaar goed kenden door een eerder project (geen PPS). Dit contact had geleid tot een onderling vertrouwen en dat gaf aanleiding om risico-dragend in een PPS te stappen. Enkele van de factoren voor succes:

- een flexibel masterplan (beslissingen op essentiële onderdelen – veel hiervan openbare ruimte)
- de afspraak dat elk besluit van de PPS unaniem genomen moet worden (een idee wat slechts een van de partijen overtuigt kan geen basis voor samenwerking zijn)
- professioneel opdrachtgeverschap.
- een sterke rol voor de stedenbouwkundige en een sterke publieke projectleider
- het op een lijn brengen van de gemeenschappelijke belangen.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE Meerwaarde bij:

- een overheid die weet wat ze wil, die een project niet bij voorbaat aan de markt overdraagt en die een duidelijk beeld heeft van publieke belangen op lange termijn
- een overheid die voor zaken waar ze minder verstand van heeft de markt inschakelt, en deze markt uitdaagt winst te behalen uit de slimme koppeling van deelonderwerpen, bijvoorbeeld: ontwerp, bouw, onderhoud en beheer in één contract; complexe (bouw)technische vernieuwingen; snelle uitvoering met zo min mogelijk hinder; koppeling van realisatie infrastructuur in combinatie met gebiedsontwikkeling
- een overheid die een slim contract schrijft waarin marktpartijen worden beloond voor de realisatie van meer kwaliteit.

‘Elk besluit van de PPS moet unaniem genomen worden.’

Geen meerwaarde bij:

- een overheid die zich niet realiseert dat de markt uit is op winstmaximalisatie en die onwenselijke *shortcuts* naar financieel voordeel niet tijdig blokkeert
- een overheid met een tekort aan inhoudelijke kennis waardoor kwaliteit en effecten van contracten en plannen niet goed beoordeeld kunnen worden
- een overheid zonder duidelijke visie en een duidelijk beeld van publieke belangen op lange termijn.

4. GULDEN REGEL

PPS is veelzijdig en complex. Vertrouw niemand die beweert een gouden regel te kennen.

5. TOEKOMST

PPS lijkt aan betekenis te winnen. Het is van enorm belang dat beide partners de waarden en belangen van de andere partner hoog achten, om te voorkomen dat het concept naar een van beide uitersten (te veel controle door de overheid, te veel overlaten aan de markt) doorschiet. Op doorschieten volgt een excessieve reactie naar de andere kant. Daarom: met inzicht in de sterkten en zwakten van PPS zorgvuldig en met reflectie aan steeds meer ervaring bouwen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS-projecten bieden een geïntegreerd antwoord op specifieke behoeften/dienstverlening van lokale overheden. Deze behoefte/dienstverlening kan de realisatie van een moderne school zijn, een nieuwe weginfrastructuur, maar kan ook bestaan uit de herwaardering van een stadskanker. In samenwerking met een private partner zoekt de lokale overheid naar maatschappelijke, economische en technische meerwaarde. De meerwaarde kan met andere woorden in de maximalisatie van de dienstverlening van een overheid liggen, evenals in de kostenreductie bij de realisatie van het project, investeringen op het gebied van technieken en duurzaamheid enzovoort. Samenvattend kunnen we stellen dat een PPS-project een bouw- of infrastructuurproject is dat door een publieke partij en een private partij gezamenlijk en in samenwerkingsverband wordt gerealiseerd en waarbij het project een meerwaarde creëert voor beide partijen. PPS-projecten kunnen verschillende vormen aannemen, gaande van een louter stadsvernieuwingsproject tot zuivere DBFM-projecten. In een stadsvernieuwingsproject wordt een grootschalig en complex gebied, meestal een stadskanker, gesaneerd en ontwikkeld. De finaliteit van de samenwerking bestaat dan uit een combinatie van residentieel of commercieel



vastgoed, bedrijfsvastgoed en eventueel bijbehorende, ondersteunende infrastructuur. In een DBFM-project staat de private ontwikkelaar dan weer in voor het ontwerpen, het bouwen, het financieren en het onderhouden van een specifieke overheidsinfrastructuur. Tegenwoordig merken we dat de zuivere scheiding tussen stadsvernieuwingsprojecten en DBFM-projecten vervaagt: PPS-projecten vormen vaak een combinatie van stadsontwikkeling enerzijds en DBFM anderzijds.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Wanneer een (lokale) overheid ervoor opteert om een PPS-project te realiseren, selecteert de overheid bij voorkeur drie private partijen op grond van hun expertises. Deze dienen vervolgens een uitgebreide offerte in. Aangezien de opmaak van een gedetailleerde offerte eveneens de nodige studiekosten inhoudt, dient de overheid steeds een adequate vergoeding te voorzien voor de twee partijen die de opdracht uiteindelijk niet binnenhalen. Wanneer de private partner eenmaal gekozen is, kunnen de definitieve onderhandelingen van start gaan. Deze moeten leiden tot een goed uitgebouwd en evenwichtig samenwerkingscontract, waarbij voor alle partijen duidelijk is wat er concreet gerealiseerd zal worden, welke de technische en ruimtelijke vereisten zijn, en waarbij de verschillende risico's worden verdeeld op basis van welke partij deze risico's het best kan beheersen. Wanneer dit er eenmaal is, kan een geslaagd PPS-project worden gerealiseerd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Bij publiek-private samenwerking slaan de overheid en de private sector de handen in elkaar om projecten te realiseren die zowel een maatschappelijke en/of ruimtelijke meerwaarde als een commercieel rendement halen. Alle belanghebbende partijen werken immers samen aan de volledige projectontwikkeling: van de opmaak van de budgetten tot de timing, kwaliteit, planning enzovoort. Dit vaak met het oog op een gebruiksduur die verschillende decennia kan bestrijken. De realisatie van projecten via publiek-private samenwerking geeft bovendien de mogelijkheid aan de (lokale) overheden om publieke investeringen te doen buiten de begroting om. Deze werkwijze wint meer en meer aan belang gezien de huidige financiële en economische crisis. Via publiek-private samenwerking kan bijgevolg blijvend en buiten de begroting om geïnvesteerd worden in de publieke infrastructuur, kan de publieke dienstverlening geoptimaliseerd worden of kunnen verwaarloosde buurten en stadskankers op duurzame wijze worden aangepakt en ontwikkeld.

4. GULDEN REGEL

Alvorens te opteren voor de realisatie van een bouw- of infrastructuurproject via publiek-private samenwerking, dient de (lokale) overheid duidelijk te definiëren welke behoefte ze precies heeft. Op basis van deze reële behoefte dient te worden onderzocht of de realisatie van het project voor PPS in aanmerking komt, dan wel eerder via klassieke aanbesteding moet worden gerealiseerd. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer de schaalgrootte van het project, de financierbaarheid

van enzovoort. Wanneer de lokale overheid eenmaal weet op welke manier zij het project wenst te realiseren, kan een private partner aangetrokken worden. Een open communicatie tussen de partijen op voet van gelijkheid, rekening houdend met de expertise van elke partij, en een duidelijke en correcte verdeling van de projectrisico's, zijn hierbij essentieel.

‘Via publiek-private samenwerking kan blijvend en buiten de begroting om geïnvesteerd worden in de publieke infrastructuur.’

5. TOEKOMST

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 is een duidelijke daling in de gemeentelijke en stedelijke uitgaven waar te nemen. Bovendien wordt de projectfinanciering op lange termijn steeds moeilijker omwille van de bankencrisis. Ondanks de financiële crisis en de financiële moeilijkheden waar (lokale) overheden mee te kampen hebben, blijft het echter noodzakelijk dat er voldoende en blijvend geïnvesteerd en geïnoveerd wordt in de publieke dienstverlening en in stadsontwikkeling. Publiek-private samenwerkingsverbanden bieden op dit vlak een zeer duidelijke meerwaarde: een bundeling van kennis, expertise en financiële draagkracht geeft de overheid de opportuniteit om blijvend te investeren in de verdere ontwikkeling en vernieuwing van steden en

gemeenten. PPS is en blijft een leerproces, waarbij door opgedane ervaring de werkwijze steeds verder wordt verfijnd. In dit kader werkt de Vlaamse Confederatie Bouw nauw samen met het Vlaams Kenniscentrum PPS aan de opmaak van standaardcontracten in PPS. Met deze documenten trachten wij een leidraad te voorzien voor (lokale) overheden bij de opstart van nieuwe PPS-projecten, waardoor PPS-samenwerkingsverbanden steeds meer kunnen worden verfijnd om zoveel mogelijke meerwaarde voor alle betrokken partijen te bekomen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS-projecten worden gekenmerkt door een langdurige (contractuele) samenwerking tussen overheid en marktpartijen, waarbij er sprake is van vergaande risicoverdeling tussen partijen. Marktpartijen bedenken voor een door een overheidsorganisatie opgestelde functionele vraag de oplossing in termen van kwaliteit, tijd en levenscycluskosten en creëren daarmee meerwaarde ten opzichte van een aanpak waarbij een overheid de oplossing voorschrijft. Risico's worden niet eenzijdig bij de markt gelegd, maar bij de partij die deze risico's het beste kan beheersen. Er is sprake van samenwerking. Partijen helpen elkaar, maar lopen tegelijkertijd niet weg van hun verantwoordelijkheden.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het project stadsbrug De Oversteek in Nijmegen. Het betreft een brug van 1500 meter met een hoofdoverspanning (boogbrug) van 280 meter, die middels een Design Construct & Maintain contract (25 jaar) is gerealiseerd. Een consortium van marktpartijen is in staat gebleken om veel meer kwaliteit te leveren dan de publieke referentie. Het betreft kwaliteit in termen van beeldkwaliteit, levensduurkosten en overname van diverse opdrachtgeverrisico's (onder andere stijging van



staalprijzen). Het project is recentelijk binnen planning opgeleverd en de opdrachtgever heeft een groot deel van zijn budget ter dekking van onvoorziene kosten niet hoeven uitgeven. Partijen hebben professioneel en vanuit de kracht van een samenwerking gehandeld.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS is zinvol bij opgaven die een langdurige samenwerking vereisen en waarbij sprake is van een voldoende omvang en complexiteit. De omvang maakt dat de hogere voorbereidingskosten en transactiekosten kunnen worden terugverdiend in de operatie. Complexiteit is vereist opdat beide partijen gedwongen worden tot samenwerking omdat geen van beide het project zelfstandig kunnen realiseren. Voor de overheid ligt het accent op het structureren van de opgave in de voorbereidingsfase. Denk aan (politieke) besluitvorming over scope, budget, planning, strategie en procesarchitectuur en aan de omgevingsaspecten (stakeholdermanagement) van het project. Voor marktpartijen ligt het accent op het bedenken en realiseren van een state of the art-oplossing gedurende de levenscyclus: integratie van alle benodigde disciplines en fasen van het project.

4. GULDEN REGEL

Beide partijen moeten zich realiseren dat ze elkaar nodig hebben om het optimale resultaat te bereiken. Dialoog tussen beide partijen in de transactiefase is daarbij van cruciaal belang. Dialoog betekent dat er communicatie in twee richtingen plaatsvindt. Overheid en marktpartijen moeten bereid zijn om echt met elkaar in gesprek te gaan en vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, als

‘Voor de overheid ligt het accent op het structureren van de opgave in de voorbereidingsfase.’

Lode Franken

CEO NORIANT, ONTWIKKELAAR

professionele en deskundige partijen. Maar de dialoog duurt voort. Ook na gunning van het project moeten partijen bereid zijn om met elkaar in gesprek te blijven over alles wat helpt om het project verder te optimaliseren. Niet handelen vanuit angst, maar vanuit de kracht van een samenwerking.

5. TOEKOMST

De samenleving wordt in alle opzichten steeds complexer. De tendens is dat overheden zich steeds meer richten op hun kerntaken, de regierol opnemen. Overheden dienen maatschappelijke opgaven te structureren en de kaders te bepalen en bewaken. PPS is vooral kansrijk als maatschappelijke vraagstukken vertaald worden in integrale opgaven, waarbij marktpartijen worden uitgedaagd om multidisciplinair en over de levensduur van de opgave state of the art-oplossingen te bedenken en te realiseren. Ook nieuwe verdienmodellen (onder andere in gebiedsopgaven en duurzaamheids- en energievraagstukken) gaan een belangrijke rol spelen. De ‘S’ van Samenwerking blijft van cruciaal belang.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Aangezien mijn ervaring met PPS zich voornamelijk situeert in de contractuele PPS onder de vorm van DBFM-contracten bij grote infrastructuurwerken, verkies ik op basis daarvan mijn mening te geven. In deze geïntegreerde contracten van lange duur kan de samenwerking tussen publieke instellingen en private ondernemingen een belangrijke toegevoegde waarde betekenen doordat:

- de opdrachtgever zich, zeker voor grote en complexe projecten en het bijbehorend maatschappelijk draagvlak, beter kan concentreren op de begeleiding van het project en dit uiteraard de overheid de mogelijkheid geeft om de bijbehorende investering als ESR-95 neutraal te beschouwen in het kader van de Europese Maastrichtnormen
- de opdrachtnemers, voornamelijk door de Design & Build (DB)-contractvorm, op basis van creativiteit, competentie en ervaring kunnen concurreren en zo tot de beste prijs-kwaliteitverhouding voor het project komen, eerder dan op basis van de laagste prijs zoals bij klassieke contractvormen.



2. GESLAAGD VOORBEELD

Ofschoon de ervaring met DBFM-contracten voor grote infrastructuurwerken nog zeer beperkt is in België en Vlaanderen, en niettegenstaande het feit dat ik van nabij heb kunnen vaststellen hoe de aanbidding van de Oosterweelverbinding op basis van een DBFM-formule is vastgelopen, is het toch goed om te weten dat het niet de DBFM-formule is die hiervan de oorzaak is, want ze is wel met succes toegepast bij de aanleg van de Liefkenshoekspoortunnel als verbinding tussen de linker- en rechteroever in de haven van Antwerpen. Het succes is wellicht mede te verklaren door het feit dat, gezien de rol van Infrabel en Tuc Rail met betrekking tot het ontwerp, de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer eerder beperkt was.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Door contractuele PPS op basis van de DBFM-formule ontstaat de mogelijkheid om tot een gewijzigde rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over te gaan, waarbij de opdrachtgever zich voornamelijk kan concentreren op het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak bij alle betrokken derde partijen en waarbij de opdrachtnemer zich vanuit zijn creativiteit in combinatie met kennis en kunde kan concentreren op efficiëntie in samenhang met de beste prijs-kwaliteitverhouding. De maatschappelijke meerwaarde ontstaat als het hierboven genoemde draagvlak onder impuls van de opdrachtgever op een gezonde basis tot een gedragen maatschappelijk besluit leidt, waarvan de ruimtelijke meerwaarde onderdeel kan uitmaken.

‘Een DBFM-contract is slecht verenigbaar met belangrijke wijzigingen tijdens de realisatie.’

4. GULDEN REGEL

Het onderstaande is gebaseerd op mijn ervaring bij het DBFM-contract voor de realisatie van de Tweede Coentunnel te Amsterdam. De contractuele PPS onder vorm van een DBFM-contract heeft als gevolg dat er een belangrijke partij toetreedt tot de projectorganisatie, namelijk de financiers. Daardoor wordt de ganse contractuele omgeving rond het project heel strak juridisch. Dit betekent dat het project, in casu het programma van eisen en alle bijbehorende randvoorwaarden, stabiel moeten zijn bij de aanvang, met andere woorden een DBFM-contract is slecht verenigbaar met belangrijke wijzigingen tijdens de realisatie. Mede vanuit dit gegeven wordt de opdrachtnemer vaak een risicoverdeling opgedrongen die niet te overzien is en derhalve ook niet is in te schatten.

Als gulden regel lijkt het mij nuttig om het oude adagium ‘de risico’s laten bij die partij die er het beste mee om kan gaan’ steeds voor ogen te houden, met als suggestie om de risico’s, die hun oorsprong vinden bij derde partijen, samen trachten op te lossen, opdrachtgever en opdrachtnemer, en dit vanuit een alliantieprincipe waarbij ‘lusten en lasten’ worden gedeeld.

5. TOEKOMST

Als door PPS de hiervoor genoemde gewijzigde rolverdeling tot stand kan komen, kan dit de aanpak van de maatschappelijke uitdagingen alleen maar ten goede komen, omdat de opdrachtgever, als publieke partij, dan het beste geplaatst is om het algemeen belang op een democratisch verantwoorde wijze te vertegenwoordigen. Het is even belangrijk dat de opdrachtnemers zich kunnen blijven vinden in deze nieuwe rolverdeling en daarbij dient voornamelijk aandacht te worden besteed aan:

- de langlopende en zeer dure aanbiedingskosten waar geen gepaste vergoeding tegenover staat
- de vaak onevenwichtige risicoverdeling, die voor een onderneming nauwelijks of niet in te schatten valt
- de aanwezigheid van de financiers en de bijbehorende contractuele omgeving, waardoor de opdrachtnemer al te gemakkelijk in een onhoudbare contractuele positie dreigt terecht te komen.

Uit vergelijking van ervaringen blijkt vooralsnog dat naarmate het ontwerp en alle bijbehorende aspecten (functionele eisen, aantoonbaarheid, levenscyclus enzovoort) dominanter worden in het ganse DBFM-gebeuren, de kansen op een geslaagd verloop voor de opdrachtnemer meer onder druk komen te staan.



Christoph Grafe

DIRECTEUR VLAAMS ARCHITECTUUR INSTITUUT

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS-samenwerkingen begrijp ik als projecten waarin de overheid en private partijen samen verantwoordelijkheid nemen voor de totstandkoming van bouwinitiatieven. De doelstelling van deze samenwerkingen is om investeringen in maatschappelijk belangrijke initiatieven, zoals de scholenbouw of de aanleg van infrastructuur, te faciliteren. De gedeelde verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om te investeren in kwalitatieve verbeteringen van stedelijke milieus zijn de uitdaging voor publiek-private samenwerkingen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Direct komt bij mij het project voor het Groen Kwartier in Antwerpen op, waar nieuwe woonvormen in stedelijke dichtheid samenkomen met de aandacht voor het openbare domein. Beide aspecten zijn niet afzonderlijk te zien: enerzijds de privéontwikkeling van woningen voor verschillende bewoners – met voor Vlaanderen nieuwe woonvormen – en anderzijds de inrichting van het publieke territorium, waardoor het project een positief effect op de grotere stedelijke omgeving heeft.

‘Effectieve vormen van kwaliteitscontrole door onafhankelijke instanties zijn fundamenteel.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In financieel en sociaaleconomisch opzicht schept PPS de mogelijkheid om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken waarvoor onvoldoende middelen bij de overheid bestaan. Daarbij komt dat de bijdrage van de privésector vormen van expertise inbrengt die bij de overheid maar in beperkte mate aanwezig is, zowel wat de sturing en controle van processen betreft als ook oplossingen voor specifieke bouwopgaven, waaronder de woningbouw.

PPS houdt in principe een ontwikkelde kwaliteitscontrole in waarbij privé- en publieke partijen elkaar complementair kunnen ondersteunen. Particuliere partijen zijn gebaat bij de aandacht voor een geïntegreerde aanpak die vanuit publieke instanties kan worden ingezet en bewaakt.

Tenslotte kan PPS een financieel, planningstechnisch en maatschappelijk draagvlak voor projecten bewerkstelligen en draagt het zo bij aan een effectieve realisering en beperking van wrijvingen of conflicten tijdens het ontwikkelingsproces.

4. GULDEN REGEL

Het succes van PPS is sterk afhankelijk van een goede geïntegreerde visie op gebouwen en hun inbedding in het openbare domein. Deze visie moet duidelijk en van in het begin geformuleerd zijn en de daaruit voortkomende afspraken zo duidelijk mogelijk, dat wil zeggen ook in detail worden vastgelegd.

5. TOEKOMST

De betekenis van PPS zal naar waarschijnlijkheid toenemen, aangezien publieke partijen naar verwachting nog sterker van engagement van privépartijen afhankelijk zullen zijn dan nu reeds het geval is. Omgekeerd is duidelijk dat ook privépartijen de betrokkenheid van de publieke sector nodig zullen hebben om kwaliteitsvol te kunnen ontwikkelen. Daartoe zijn effectieve vormen van kwaliteitscontrole door onafhankelijke instanties fundamenteel.



Elvira Haezendonck

PROFESSOR MANAGEMENT & STRATEGY EN PROMOTOR
DELOITTE-LAGA-GRONTMIJ LEERSTOEL PPS VUB

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS kan breed gedefinieerd worden als een samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen om een bepaald doel te realiseren. Gebaseerd op het onderzoek gevoerd binnen de Vrije Universiteit Brussel Chair in Public-Private Partnership (VUB Chair in PPP), gesponsord door Deloitte, Laga en Grontmij, kan men opmerken dat in Vlaanderen deze samenwerkingsovereenkomsten gebruikt worden voor project-financiering van complexe projecten onder gewijzigde bestuurs- en verantwoordelijkheidsassumpties voor het leveren van ‘gebundelde’ infrastructuurprojecten. Deze definiëring heeft als gevolg dat er een grote variëteit bestaat aan PPS-projecten. Zo kunnen bijvoorbeeld reeds 32 combinaties onderscheiden worden op basis van de verantwoordelijkheden over het design, de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van de infrastructuur. Men merke op dat deze definiëring ruimer gaat dan wat men in de literatuur over PPS in andere delen van de wereld terugvindt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Vooreerst is het essentieel om te bepalen wat men verstaat onder ‘geslaagd’ of ‘succes van een project’. Dit hangt af van het objectief van een project, de sponsors

en gebruikers, en het houdt verband met respect voor budget, timing en beoogde kwaliteit. Onderzoek wijst uit dat het concept ‘succes van PPS’ een multidimensionaal karakter heeft: succes is afhankelijk van het stakeholderperspectief enerzijds, en in welke fase en voor welk type project men dit definieert anderzijds. Elke stakeholdergroep heeft wellicht verschillende prioriteiten, en het resulterend succes van een project zal hierdoor anders beoordeeld worden. Op basis hiervan kan men slechts spreken van PPS-succes wanneer een geïntegreerd perspectief genomen wordt bij de evaluatie van PPS, inclusief alle *key stakeholders*, met gewichten voor hun objectieven, en dit voor verschillende fasen. Aangezien er in Vlaanderen nog geen PPS-project de volledige contractduur heeft doorlopen, kan men ‘ex-post’ het succes van een PPS in Vlaanderen nog niet bepalen. Uit de diepgaande informatie en discussies van meerdere Advisory Board Meetings van de VUB Chair in PPP (2010–2014), met toelichting van de betrokken key-stakeholders, bleek dat bijvoorbeeld BRABO 1 en de Liefkenshoekspoorverbinding, voor wat betreft de afgeronde fase, als succesvol werden beschouwd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Dit hangt samen met het aspect hierboven beschreven, namelijk de meerwaardecreatie als onderdeel van succes dat voor – althans sommige – stakeholders ook maatschappelijk en ruimtelijk moet worden gerealiseerd. Dit geldt zeker ook voor PPS-projecten, mede gezien hun omvang, budget, en het belang van de publieke partner en de gebruikers. Het benadrukt tevens de idee dat naast de meerwaarde per stakeholder, er ook meerwaarde

‘Indien de meerwaarde-meting kan verbeteren, zal ook steeds meer een positieve keuze voor PPS gemaakt kunnen worden.’

belangrijk is uit de synergie van het partnerschap. Twee theorieën ondersteunen het feit dat PPS'en kunnen leiden tot meerwaardecreatie. De ‘competence-based view’ wijst erop dat indien overheden ervoor kiezen bepaalde taken uit te besteden aan de private sector, er waarde-winsten kunnen gerealiseerd worden op hun kerntaken. Daarnaast wijst micro-economische theorie erop dat het bundelen van verschillende taken (bijvoorbeeld bundelen van ontwerp, bouw en onderhoud) private partijen kan aanzetten om te investeren in een hogere kwaliteit en innovatie. Dit geeft aan dat er meer prikkels kunnen zijn voor meerwaardecreatie, ook op het vlak van maatschappelijke en ruimtelijke aspecten, bijvoorbeeld inzake duurzaamheid. Specifieke projecten, waarvoor we met de VUB Chair in PPP meerdere stakeholders hebben bevestigd naar dergelijke meerwaarde, bleken positief hierop te scoren (onder andere Stelplaatsen De Lijn, Diabolo en de publieke zwembadprojecten in PPS).

4. GULDEN REGEL

Een studie door de VUB Chair in PPP wees in 2012 uit dat PPS-projecten reeds in een vroege fase kunnen falen door een gebrek aan een gedegen stakeholder-management doorheen het project. De onderzoekers

argumenteerden dat bestuursstructuren dienen opgezet te worden die het mogelijk maken om enerzijds stakeholders te identificeren en om anderzijds de verantwoordelijkheid omtrent het management ervan efficiënt tussen bouwheer en consortium te bepalen. Echter, vooraleer dergelijke structuren opgezet kunnen worden, moet een ex-ante evaluatie van PPS-projecten efficiënt en transparant alle stakeholderobjectieven in kaart brengen. Tevens moet rekening worden gehouden met de dynamiek van stakeholders en hun objectieven gedurende een project.

5. TOEKOMST

PPS zal onder andere door gebrek aan publieke fondsen verder aan belang winnen. Indien de meerwaardemeting kan verbeteren, zal ook steeds meer een positieve keuze voor PPS gemaakt kunnen worden. De meeste grote (infrastructuur)projecten of uitdagingen zijn in Vlaanderen lopend of gelanceerd, waardoor ook in onderzoek de aandacht in het komende decennium zou kunnen verschuiven naar kleinere projecten. Bouwend op ons recent onderzoek naar de precontractuele kosten van PPS-projecten, is wel bijzondere aandacht vereist voor bijvoorbeeld lokale/kleinschalige (infrastructuur)projecten, aangezien deze te kampen hebben met grote onzekerheden. Om deze onzekerheden te minimaliseren, dienen overheden en alle stakeholders samen met onderzoekers blijvend werk te maken van een verdere optimalisatie van contractvormen en trajecten, alsook van evaluatietools voor deze projecten.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking (PPS) is een methode die overal in de wereld gebruikt wordt opdat de overheid de betaling van infrastructuurprojecten zou kunnen spreiden tijdens de levensduur van het project. Privépartijen ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden het project volgens een concessieovereenkomst.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Northern Diaboloproject was het eerste spoor-PPS-project in België. De partijen moesten gezamenlijk de contractuele structuur uitwerken. Het project kende geen vertragingen en werd binnen het budget opgeleverd. Het grootste voordeel van PPS-projecten is dat er veel meer druk is om het project binnen de afgesproken termijn op te leveren, en alle partijen hebben er belang bij dat er hoge kwaliteit geleverd wordt met weinig operationele (bijvoorbeeld energie, vervanging enzovoort) en onderhoudskosten.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De jongste jaren hebben overheden standaard financiële en juridische structuren ontwikkeld voor PPS-projecten. In tijden waar overheden extra moeten letten op hun financiële middelen is de PPS-structuur een



‘De focus op infrastructuur-investeringen zal de economische groei stimuleren.’

goed middel om toch projecten te realiseren. Hiermee kunnen gebieden worden herontwikkeld of kan infrastructuur worden vervangen. De flexibele structuur van PPS'en heeft er voor gezorgd dat belangrijke infrastructuur als luchthavens, wegen, windparken maar ook sociale infrastructuur als scholen, sporthallen, ziekenhuizen gerealiseerd kon worden.

4. GULDEN REGEL

Bij PPS-projecten staan kosten, winstgevendheid, transparantie, oplevertermijnen, specificatie en serviceniveaus constant onder druk. Door het grensoverschrijdende karakter van de projecten en door de complexiteit ervan, is er geen 'standaardconstructie' voor alle PPS-projecten. De focus moet blijven liggen op de samenwerking tussen de overheid en de privépartner. De gulden regel moet zijn dat beide partijen tevreden zijn met het eindresultaat en dat de contractstructuren dat gezamenlijke doel ondersteunen.

5. TOEKOMST

Het succes van de PPS-structuur heeft zich wereldwijd bewezen: mooie projecten zijn reeds gerealiseerd en er komen er nog meer aan. De focus op infrastructuurinvesteringen zal de economische groei stimuleren. Het PPS-model wordt nu ook toegepast op het gebied van hernieuwbare energie. Deze trend zal zich doorzetten.



Karoy Hornyák

INVESTMENT DIRECTOR DG INFRA, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking behelst alle projecten waarin publieke en private partijen gezamenlijk invulling geven aan de verwezenlijking van een publieke opdracht. Noodzakelijk onderdeel is een bepaalde mate van vrijheid waarbinnen de partijen samen tot optimale oplossingen kunnen komen binnen een op voorhand gekend kader. Hoe breder het kader, hoe groter de mogelijke optimalisatie.

De meerwaarde van DG Infra hierbinnen richt zich in het bijzonder op de inbreng van privaat geld (eigen vermogen) voor de realisatie van PPS-projecten binnen het raamwerk van een DBFM-overeenkomst.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Wij beschouwen het tramproject Brabo I als een zeer geslaagd voorbeeld van PPS, dat het ontwerp, de bouw, financiering en onderhoud omvat van de uitbreiding van het tramnetwerk rond Antwerpen. Deze nieuwe traminfrastructuur is gerealiseerd op basis van een DBFM-overeenkomst binnen de vooropgestelde tijd en zonder meerkosten. De integrale aanpak heeft geleid tot nauwe afstemming tussen de betrokken partijen, zowel tijdens de tenderfase als tijdens de constructie. Deze aanpak heeft als doel om tijdens de nu volgende opera-

tionele fase van 25–35 jaar optimale beschikbaarheid van het netwerk te kunnen bieden aan de opdrachtgever.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De maatschappelijke meerwaarde van DBFM-projecten is reeds breed aangetoond. Binnen Vlaanderen staat deze contractvorm echter nog in de kinderschoenen en moeten de eerste projecten zich nog bewijzen in de operationele fase. Vast staat al wel dat de eerste projecten tijdig zijn opgeleverd en binnen budget. De twee voornaamste factoren hierin zijn de integrale benadering (ontwerp, bouw en onderhoud) binnen één contract en het gebruik van private financieringsbronnen. De levensduurbenadering in het ontwerp leidt tot een optimalisatie van kosten tussen bouw en onderhoud en daardoor tot kostenbesparing voor de opdrachtgever, en dus indirect de belastingbetaler. Door de externe druk van private financiering door banken en investeringsfondsen is er vanaf dag één (extra) grote aandacht voor de kwaliteit en tijdige oplevering.

4. GULDEN REGEL

In de aanbestedingsfase:

- Een langetermijnvisie is nodig om de markt verder te ontwikkelen, waarvoor een regelmatige stroom van projecten nodig is en de transactiekosten steeds meer beperkt worden.
- In plaats van de huidige focus op een lage prijs kan een aanbesteding soms meer waarde opleveren door zich te richten op de hoogste kwaliteit binnen een vastgelegde maximumprijs.

‘Een langetermijnvisie is nodig om de markt verder te ontwikkelen, waarvoor een regelmatige stroom van projecten nodig is en de transactiekosten steeds meer beperkt worden.’

Tijdens de uitvoeringsfase: een relatie op basis van wederzijds vertrouwen en flexibiliteit van beide partijen om optimale invulling te geven aan een langetermijncontract dat weliswaar randvoorwaarden stelt, maar niet voor elke situatie een pasklaar antwoord heeft.

5. TOEKOMST

Gegeven een grote maatschappelijke vraag naar nieuwe en verbeterde infrastructuur (zowel civiel, sociaal – huisvesting en zorg – als energie) zal een steeds grotere behoefte ontstaan aan alternatieve financiering van infrastructuur. Private financiering kan, indien op de juiste wijze ingezet, bijdragen tot lagere kosten en betere risicobeheersing. Het strakke keurslijf van een DBFM-overeenkomst biedt grote voordelen maar gaat uit van een zeer duidelijke risicoverdeling. Om tevens complexere opdrachten met moeilijker in te schatten risico's te kunnen oppakken binnen een PPS-model, dienen ook meer flexibele contractvormen te worden ontwikkeld.



Bart Huybrechts

ADJUNCT KABINETSCHEF BESTUURSZAKEN VAN
VLAAMS MINISTER GEERT BOURGEOIS (NVA)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een evenwichtig samenbrengen van competenties, middelen, behoeften en risico's van een overheid met die van private partijen. PPS is een proces, veel minder een structuur of een product. Nieuw is het zeker niet, maar de complexiteit waarbinnen samenwerkingen totstandkomen is dusdanig toegenomen, dat PPS uitgegroeid is tot een apart kennisveld in plaats van een bijkomstigheid bij overheidscontractering. PPS zelf is niet per definitie complex of bijzonder afwijkend van gangbare marktpraktijken. Het leren kennen van de overzijde van de tafel en inspelen op elkaars sterkten en ervaring, daarbij klassieke paden verlatend, is evengoed PPS als een complexere DBFM/O of een partnership-formule. PPS gaat over veel meer open boek en transparantie, waarbij de partijen zich goed moeten voelen, hoewel ze naakter tegenover elkaar staan.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Vlaamse Administratieve Centra in Leuven en Gent. Niet zo gekend, sexy of complex. Op het eerste gezicht gewoon een inhuring van een nieuwbouw. Onderliggend echter met een hoog PPS-gehalte omwille van onder andere:

- het creëren van een volledige doorkijk in de achterliggende financiën van de private partner omwille van gevraagde participatie in het project met bijna volledige transparantie, bijvoorbeeld voor de keuze van duurzame technieken
- het hanteren van marktcontracten voor de promotie en de huur, maar met een volledige inkanteling van een duurzaamheidshandboek als resultaatsverbintenis voor de looptijd van het contract in plaats van basisvoorwaarden zoals minimum- en maximumtemperatuur
- het voeren van een dialoog om het architecturaal ontwerp te verbeteren in functie van de omgeving, flexibiliteit, leesbaarheid, toegankelijkheid, functionaliteit, enzovoort

Dit met als resultaat marktconforme contracten en een kwaliteitsvoller gebouw aan een lagere bouwkost dan wanneer de overheid het zelf zou doen. Door te starten vanuit marktcontracten in plaats van overheidscontracten en door het open dialoogproces konden er op marktconforme manier maatschappelijk relevante verbeteringen geïntroduceerd worden.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS slaagt wanneer een PPS-bewuste overheid contracteert met een PPS-bewuste private partner. PPS-bewustzijn uitgelegd door PPS-niet-bewuste voorbeelden: PPS louter als middel tot debudgettering voor de overheid of, het ander uiterste, de ultieme PPS, zijn niet efficiënt, niet effectief en getuigen van weinig PPS-inzicht. Een privépartner die gewoon zijn klassiek aanbod in een PPS-verpakking stopt zonder zijn eigen

backoffice aan te passen, brengt conflicten en dus inefficiënties in het proces. Minimale basisvoorwaarde is dat beide partijen over het instrumentarium, de technische kennis enzovoort moeten beschikken. Zeker even belangrijk is de mentaliteit van elke partij, want die bepaalt of een proces in vertrouwen en dus meer geobjectiveerd verloopt dan wel of er zaken worden achtergehouden, waardoor meerwaarde verloren gaat. Mentaliteit is gerelateerd aan cultuur maar in PPS-projecten is ze vaak direct toe te schrijven aan de persoonlijkheden, de mensen die aan het stuur zitten in een PPS-procedure. Mensen maken het verschil. De meerwaarde van PPS situeert zich in een substantieel beter evenwicht van de invulling van operationele en maatschappelijke, kwalitatieve behoeften versus de budgettaire impact. De kwaliteit vertaalt zich in betere functionaliteiten, betere integratie in de omgeving, duurzaamheid in de brede zin. Budgetten moeten op een appels-met-appels-manier vergeleken worden met het budgettair kader in de klassieke manier van werken, waarbij vaak risico's en kosten niet expliciet in geld uitgedrukt worden, terwijl dit alles in een PPS zeer expliciet naar voor komt.

4. GULDEN REGEL

Overheden moeten zich veel beter voorbereiden op en investeren in een PPS, niet het minst om er zelf van bewust te worden wat het precies inhoudt en wat er van hen wordt verwacht. De eerste reactie van veel overheden in Vlaanderen is nu om een consultant in huis te halen die voor hen een PPS zal doen, veel te vaak omdat klassieke werkwijzen niet lukken, bijvoorbeeld omwille

‘Overheden moeten zich veel beter voorbereiden op en investeren in een PPS, niet het minst om er zelf van bewust te worden wat het precies inhoudt en wat er van hen wordt verwacht.’

van budgettaire beperkingen. Het oude plan wordt zo goed als niet gewijzigd en men verwacht dat het allemaal wel goed komt wanneer er een PPS-sausje over gegoten wordt. Het is een juridisch iets dat vooral door juristen kan gebeuren. Risico-allocatie, sterkten en zwakten optimaal verdelen is niet aan de orde. Gevolg: budgetten draaien dol, PPS is veel te duur, het is niet wat men had verwacht, wat een slechte consultant enzovoort. Hand in eigen boezem steken alstublieft: bereid u in de publiek-publieke fase intern en extern voor met de juiste omkadering – consultants en juristen – en bouw stevige fundamenten voor een PPS in plaats van drijfzand.

5. TOEKOMST

Voor de potentiële evolutie van PPS in Vlaanderen kunnen we kijken naar evoluties elders in de wereld. Na het toepassen van DBFM/O in de juiste context en niet langer als geforceerd debudgetteringsinstrument, hoop ik dat partnerships ook in Vlaanderen meer ingeburgerd geraken.

Zeker op het vlak van gebiedsontwikkeling is een evolutie naar PPS-projecten, opgestart door private partners, iets om naar uit te kijken. In brownfieldprojecten zoals Willebroek Noord gebeurde dit reeds jaren geleden, maar tot nu is dit eerder uitzonderlijk. Vooraleer ook privaat initiatief leidt tot PPS'en voor infrastructuur, zoals in Nederland, is er aan overheidszijde een serieuze mentaliteitswijziging en mogelijk ook een meer commerciële toepassing van de regels nodig. Dit lijkt niet iets voor heel binnenkort. PPS is relevant voor het invullen van maatschappelijke en financiële behoeften. Ze is niet zaligmakend, maar is een manier van werken naast de andere, eerder klassieke overheidsopdrachten. De hype is al voorbij, het meer rationeel toepassen en verder ontwikkelen van andere en betere formules kan beginnen.



Patrick Janssens

GASTDOCENT AAN UNIVERSITEIT ANTWERPEN EN
VOORMALIG BURGEMEESTER VAN ANTWERPEN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Voor mij (wat niet hetzelfde is als ‘volgens mij’, ik weet immers dat ik een andere invulling geef dan wat er doorgaans wordt onder verstaan) is PPS een samenwerkingsvorm waarbij overheid en privésector samenwerken om mekaars doelstellingen te realiseren: de overheid in de regierol en de privépartner in de uitvoerende rol.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De herontwikkeling van het Militair Hospitaal in Antwerpen. De lokale overheid is erin geslaagd het domein te verwerven voor een aanvaardbaar bedrag. Daarna heeft ze duidelijk beslist wat haar doelstellingen waren en heeft ze een marktraadpleging gehouden waarbij – zodra een minimum bod aanwezig was – het project werd toegewezen aan de inschrijver die op de meest kwalitatieve manier de doelstellingen kon realiseren. Ik realiseer me zeer goed dat dit een heel ander soort samenwerking is dan wat klassiek onder PPS wordt verstaan (er was helemaal geen sprake van DBFM of dergelijke constructies). Een ander voorbeeld is Park Spoor Noord, ook al was het bij aanvang eerder een samenwerking tussen publieke partijen (stad en NMBS). Ik meen echter niet te overdrijven als ik stel dat Euro-Immo-Star (de vastgoedpoot van

de NMBS) zich in dit soort samenwerking eerder als een privébedrijf opstelde. Ook hier bewaakte de lokale overheid strak de regierol over het geheel waarbij de ‘privé’-ontwikkelaar binnen dat kader zijn doelstellingen kon nastreven.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt tot ruimtelijke meerwaarde indien de (lokale) overheid de regierol in handen houdt en een organisatie heeft die minstens even sterk (zo niet sterker) is dan die van de privépartner. Uiteraard leidt dit enkel tot ruimtelijke meerwaarde indien die lokale overheid een duidelijke visie heeft op de (rol van de) ruimte in de stad in haar geheel, het betrokken project binnen dat geheel en er bovendien in slaagt die visie te laten prevaleren op die van de privépartij. Binnen die krijtlijnen is in veel gevallen een privépartij een betere en efficiëntere uitvoerder dan de overheid. Dus: de publieke partner beslist waar de reis naartoe gaat en de privépartner zorgt ervoor dat iedereen naar het toilet is geweest en zijn bokes heeft gesmeerd voor we vertrekken.

4. GULDEN REGEL

‘If you don’t know where to go it doesn’t matter how you get there.’ Met andere woorden: bepaal vooraleer je van start gaat duidelijk wat je doelstellingen zijn en begin dan pas aan de implementatie. Een overheid die naam waardig kan haar visie en missie niet uitbesteden aan een privépartij. Een overheid die denkt dat ze via wat traditioneel onder PPS wordt verstaan (het uitbesteden van haar kerntaak aan een privépartner via een DBFM-systeem) een betere ruimtelijke kwaliteit garan-

‘Een overheid die naam waardig kan haar visie en missie niet uitbesteden aan een privépartij.’

deert en op termijn goedkoper zal af zijn, komt van een koude kermis thuis. Dat is meestal enkel een manier om de budgettaire kost door te schuiven naar de toekomst. Indien de overheidsboekhouding een normaal systeem van afschrijvingen zou hanteren, zouden veel PPS-projecten onmiddellijk hun aantrekkelijkheid verliezen.

5. TOEKOMST

Ik hoop dat overheid en privésector meer zullen samenwerken met een betere kennis van mekaars logica, en dat de overheid daarbij duidelijker keuzes zal durven maken op ruimtelijk vlak zonder overdreven electorale berekeningen en zonder de hete aardappel naar privépartijen door te schuiven. Pas als de overheid dat doet is ze klaar om de uitvoering (en eventueel de financiering) aan andere partijen over te laten. We moeten in ieder geval weg van de illusie dat PPS een oplossing is voor projecten die de overheid graag wil maar waar ze geen geld voor heeft.



Karel Joos

PARTNER INTEREL, CONSULTANCY

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een slimme maar moeilijke manier om grote of complexe infrastructuur te realiseren: sneller, met een betere prijs-kwaliteitsverhouding dan op de klassieke wijze van aanbesteden en ook duurzamer, want rekening houdend met de levenscycluskost van die infrastructuur. Bovendien wordt iedereen, overheid en privésector, verplicht om zijn verantwoordelijkheid te nemen en het beste uit zichzelf te halen. PPS reflecteert ook beter de rol van een overheid in de economie: van interventionistische tot kaderscheppende beleidsmaker.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Brabo-projecten in Antwerpen omdat de verschillende partners hun verantwoordelijkheid zijn blijven nemen, terwijl er redenen genoeg waren om dat niet te doen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De maatschappelijke meerwaarde van PPS, in een klimaat van begrotingsdiscipline, ligt in het feit dat ze dure infrastructuur mogelijk maakt waar acute maatschappelijke nood aan is, zonder dat de schuldgraad van de opdrachtgevende overheid problematisch wordt. Dat die infrastructuur effectiever en efficiënter tot stand

komt dan bij de klassieke manier van aanbesteden is in essentie secundair en zou vanzelfsprekend moeten zijn indien de PPS op de goede manier gestructureerd en onderhandeld wordt.

‘Besteed maximaal aandacht aan de publiek–publieke afstemming vooraf, inclusief die met de lokale burgers en bedrijven.’

4. GULDEN REGEL

Besteed maximaal aandacht aan de publiek–publieke afstemming vooraf, inclusief die met de lokale burgers en bedrijven.

5. TOEKOMST

De relevantie van PPS zal blijven toenemen. Indien de overheid de *deal flow* en de kwaliteit ervan blijft verzorgen, zal de leercurve blijven verbeteren en zal de belastingbetaler meer en betere infrastructuur krijgen op een financieel en budgettair verantwoorde manier.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een publiek–private samenwerking is een manier om (bouw)projecten te ontwikkelen door private marktpartijen samen met en/of voor een overheid. De meest vergaande contractvormen in deze zijn contractstelsels waarin Design, Build, Finance, Maintain & Operate (DBFMO) onder een marktpartij verenigd worden, waardoor de eigenlijke publieke opdrachtgever het gebouw alleen nog maar leaset. De rol van opdrachtgever wordt feitelijk weggegeven aan een privaat consortium. Ook de investering van het gebouw valt in feite voor de overheid weg: zij zal alleen maar nog een leasevergoeding aan het privaat consortium betalen. Op de lange termijn betekent dat wel dat de overheid plusminus het dubbele aan geld besteedt vergeleken met de situatie dat ze zelf direct de investering had gedaan. De klassieke investering verhoogt op korte termijn wel de staatsschuld terwijl de DBFMO–lease–afbetalingen de staatsschuld niet verhogen maar als andere kosten geboekt kunnen worden. Dat is althans in Nederland het geval, wat de hoofdreden is om projecten via PPS–constructies te ontwikkelen. Als andere reden geeft de overheid in Nederland aan dat al de contractuele complexiteit die een klassieke ontwikkeling van de opdracht met zich brengt, wegvalt. De reden om deze



vorm van projectontwikkeling op te starten is dus puur gericht op kortetermijnoplossingen om staatsschulden niet te verhogen met het resultaat dat:

- op langere termijn veel meer kosten gemaakt worden;
- de overheid als eigenlijke opdrachtgever de grip verliest of die moet bewaren door nog ingewikkelder contractstelsels dan bij 'klassieke' ontwikkelingen het geval is.

Een andere kanttekening betreft de rol van de architect. In een klassieke ontwikkeling is de architect de vertegenwoordiger van de opdrachtgever. In een PPS, vooral in een DBFMO-constellatie, is de architect in dienst van een privaat consortium, met name de aannemer en/of de bank. Het consortium is primair vooral geïnteresseerd in geld verdienen. De bewaking van kwaliteit is secundair. De architect, die per definitie de kwaliteit bewaakt in het belang van de opdrachtgever, heeft minder inbreng in een DBFMO-verhouding, omdat het consortium zijn opdrachtgever is. Als de *pitch* eenmaal is binnengehaald, vermindert de interesse in de architect waardoor zijn positie uitgehold dreigt te worden en kwaliteitsbewaking minder of zelfs mogelijk niet meer plaatsvindt.

‘PPS-contracten moeten heel erg goed opgezet zijn om de kwaliteitsbewaking door de architect door het hele traject veilig te stellen.’

In Frankrijk zijn voorbeelden waarbij in deze situatie, die zo gezien een vrijbrief is voor corruptie, enorm misbruik werd gemaakt door consortia en de overheid flink genaaid werd, en daarmee nog veel meer publiek geld verspild werd dan bij iedere klassieke ontwikkeling ooit mogelijk zou zijn. In de VS en het Verenigd Koninkrijk is er om die reden ook toenemende kritiek op DBFMO-constellaties. Een derde aspect betreft de duur van dergelijke contracten. In Nederland lopen dat soort contracten 25 jaar lang. Men meent op voorhand een dergelijke lange periode te kunnen overzien en bestellingen te kunnen plaatsen, zelfs voor het eten in de kantine en dergelijke. De overheid zit vast aan deze contracten zonder daar al te veel invloed op uit te kunnen oefenen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Ministerie van Financiën in Den Haag is een voorbeeld van een redelijk geslaagd gebouwonwerp en uitvoering in de Nederlandse context. Het heeft wat de hoofdonderdelen betreft (gevel, vloerafwerkingen en dergelijke) een redelijke kwaliteit. Wel was dit het eerste bouwproject wat met enthousiasme is ontwikkeld. Ook is te zeggen dat alle ingezette materialen bestaande materialen zijn. In een dergelijk project is ontwikkeling/ vernieuwing nauwelijks mogelijk.

In Nederland bestaan verder ook veel woningbouwplannen die in PPS-constructies zijn ontwikkeld. Deze zijn mijns inziens vaak redelijk gelukt.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Zoals boven beschreven lijken in het bijzonder DBFMO-contracten om twijfelachtige redenen te worden opgezet. De bedoelingen zijn 'scheef'. De kans dat er meerwaarde ontstaat, wordt voor een deel aan het toeval overgelaten.

4. GULDEN REGEL

PPS-contracten moeten heel erg goed opgezet zijn om de kwaliteitsbewaking door de architect door het hele traject veilig te stellen. Hier probeert men in Nederland veel aandacht aan te besteden.

5. TOEKOMST

De ontwikkeling is per definitie problematisch omdat voor de overheid een steeds sterkere afhankelijkheid ontstaat van private partijen, met name aannemers en banken.



Roger Kesteloot

DIRECTEUR-GENERAAL DE LIJN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

‘PPP’ geeft beter aan dan ‘PPS’ waarover het gaat: een partnerschap op langere termijn waarbinnen de publieke en private partijen elk met inbreng van hun specifieke competenties en middelen (maatschappelijk belangrijke) projecten realiseren op een manier die een meerwaarde vertegenwoordigt – kwalitatief en/of kwantitatief – ten opzichte van klassiek gestructureerde projecten.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Brabo 1 (tramverlengingen Antwerpen): gerealiseerd binnen de vooropgestelde termijn en binnen budget, ondanks een tussentijdse vernietiging van de bouwvergunning. Een DBFM-contract uitgevoerd door een SPV waarin publieke partners minderheidsaandeelhouder zijn. De structuur is complex, maar geeft robuustheid aan het partnerschap en het commitment van alle partners. De DBFM-formule zelf geeft de mogelijkheid tot optimalisatie tussen bouw en onderhoud en biedt manifeste voordelen, bekeken vanuit de *life cycle cost*-benadering.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Eerst en vooral: zonder (ESR-neutrale) PPS-structuur zouden maatschappelijk belangrijke openbaarvervoer-

‘Verdere standaardisering en uitpuring van de contracten moeten toelaten de transactiekosten voor alle betrokkenen te verlagen.’

projecten van De Lijn simpelweg niet kunnen worden gerealiseerd binnen de actuele budgettaire context. Additionele meerwaarde zit in het bundelen van de competenties en inzichten van de publieke en private partners, waarbij noodzakelijkerwijs op lange termijn wordt gedacht. Een maatschappelijke bonus hangt ook samen met het feit dat de opdracht geformuleerd wordt in termen van prestatie-eisen en resultaten in plaats van in louter termen van middelen. Ten slotte kunnen goed opgebouwde PPS-contracten een grote mate van (financiële) transparantie en langetermijnzekerheid bieden aan de overheid en haar toezichthouders. Dit kan opwegen tegen de transactie- en financieringskosten die hoger uitvallen dan bij een ‘klassieke’ overheidsopdracht.

4. GULDEN REGEL

Zorg voor een bijzonder goede voorbereiding aan de kant van de publieke partner(s) vooraleer de markt op te gaan en denk goed na over risicoverdeling, prestatie- en beschikbaarheidseisen en de eraan verbonden penalisatiesystemen.

5. TOEKOMST

In de Vlaamse context wordt het al dan niet ESR-neutraal kunnen houden wellicht een bepalende factor voor de verdere of ruimere toepassing van PPS. Verdere standaardisering en uitpuring van de contracten moeten toelaten de transactiekosten voor alle betrokkenen te verlagen. De opgedane ervaring en kennisopbouw zullen wellicht toelaten tot een nog betere risicoverdeling te komen. De meerwaardescan (ex-ante) en de ex-post check ervan bij reeds operationele projecten zullen een belangrijk element zijn in de draagvlakverwerving binnen een eerder PPS-kritische beleidsomgeving.



Peter Lacoere

DIRECTEUR PROJECTEN SO GENT

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een samenwerking waarbij de overheid en private partijen elkaar versterken en daardoor meer mogelijk maken dan mochten ze afzonderlijk te werk gaan. Het is eveneens een samenwerkingsmodel dat ervan uitgaat dat de overheid niet alles zelf hoeft te doen, waar de overheid zich op de grote lijnen kan toeleggen en zich op het ruimtelijk strategische kan bewegen zonder dat ze volledig in de plaats van de private vastgoedmarkt hoeft te treden om te wegen op de ruimtelijke ontwikkeling van een stad of gemeente.

2. GESLAAGD VOORBEELD

PPS Academiestraat, Gent: omdat de geselecteerde ontwikkelaar de belangrijkste punten die bij de overheid leven, goed aangevoeld heeft en binnen de contouren van de beleidsrandvoorwaarden een uniek en specifiek project uitgedacht heeft dat wenselijk en haalbaar was voor beide partijen. Bovendien combineerde deze kandidaat het beste projectvoorstel met de beste bieding, hetgeen de grote kunst is bij PPS-competities.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS kan meerwaarde bieden op het vlak van:

- snelheid: het ontwerp- en bouwproces kan sneller lopen dan bij overheidsopdrachten
- risico's: de overheid hoeft geen risico's te dragen maar kan wel de aanvangsfase aansturen
- grondpositie en voorbereiding: de overheid kan het voortraject volledig doorlopen zodat de ontwikkelaar op dit vlak niet langer met onzekerheden kampt zoals grondsamenstelling, bestemmingswijzigingen en dergelijke
- integraal bouwen: meerdere segmenten en types bouwonderdelen kunnen in één beweging gebouwd worden tot een samenhangend geheel.

‘De partijen moeten tijdens de onderhandeling of uitvoering elkaars breekpunten kennen.’

4. GULDEN REGEL

Een goede verstandhouding is vanaf het begin essentieel in een dergelijke samenwerking. Indien de doelstellingen niet gedeeld of onvoldoende gelijklopend zijn, kunnen er al gauw misverstanden of meningsverschillen optreden. De partijen moeten tijdens de onderhandeling of uitvoering elkaars breekpunten kennen. Over de andere punten moet er tijdens het proces voldoende openheid zijn om elkaars standpunten te horen en consensus te vinden.

5. TOEKOMST

De uitdagingen waar we tegenaan kijken zijn dermate groot dat de overheid deze onmogelijk alleen kan oplossen. In die zin is het volwaardig betrekken en inschakelen van de private sector essentieel om de schaal van deze uitdagingen effectief aan te pakken. Bijvoorbeeld: het bouwen van de door de overheid gewenste hoeveelheid sociale woningen hoeft niet exclusief via de traditionele weg van de sociale huisvestingsmaatschappijen te gebeuren: ze kunnen ook door private partijen tot stand komen binnen de gestelde normeringen en kostenplafonds.



1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking is een proces waarbij overheden en private spelers overeenkomen gezamenlijk een bepaald project te realiseren en het nadien eventueel ook te exploiteren. Ze gaan er daarbij van uit dat de bundeling van de sterke punten van beide partijen, en van hun respectieve risico's en doelstellingen, een resultaat zal opleveren dat groter is dan de pure optelling van de delen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ik vind het zeer delicaat om één PPS-project zomaar als geslaagd te typeren, want dan rijst meteen de vraag waarom geen ander voorbeeld werd gekozen. Wie het eventueel geciteerde project door en door kent, zal anderzijds ook altijd wel op minpunten kunnen wijzen. De ervaring leert wel dat veel (eerder kleinschalige) lokale PPS-projecten (zwembaden, scholen, stadsinrichting, woonzorgcentra) als geslaagd kunnen worden beschouwd, al is het voor het finale oordeel hier en daar ook nog te vroeg. De reden van het succes ligt vaak in het feit dat deze projecten zijn ontstaan vanuit een duidelijk omschreven lokale behoefte, zonder dat ze hoefden te passen binnen een (te) grootschalige PPS-operatie op Vlaams niveau.

‘We moeten alleen hopen dat de huidige budgettaire krapte niet leidt tot geforceerde keuzes voor PPS, met gevolgen die uiteindelijk toch bij de overheid terecht zullen komen.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS maakt zaken mogelijk die er anders niet zouden komen (bijvoorbeeld weinig overheden bouwen bij het sportcomplex of zwembad ook een fitnessgedeelte), of niet in die vorm. PPS kan ook projecten sneller realiseren, al is dat niet noodzakelijk het geval. Door PPS is ook de levenscyclusbenadering meer doorgedrongen, waardoor overheden bij de investering meteen gaan letten op de langetermijngevolgen van bepaalde (materiaal)keuzes.

4. GULDEN REGEL

Maak van PPS nooit een doel op zich, maar blijf het voldoende lang tijdens de analysefase beschouwen als één van de alternatieven. Een overheid stelt zich kwetsbaar op als private spelers van bij de aanvang weten dat het een PPS-project moet worden. Overheden mogen nooit voor PPS kiezen om budgettaire redenen, om zaken (eventueel tijdelijk) ‘buiten de boeken’ te houden, ook al vormt de wijze waarop Europa via de ESR95-regels

normen bepaalt voor begrotingen en schuld daartoe een belangrijke stimulans.

5. TOEKOMST

Ik ben ervan overtuigd dat PPS in Vlaanderen en ook lokaal een belangrijke plaats veroverd heeft, al kan er nog wel wat gebeuren om succes- en faalfactoren beter te detecteren. PPS zal ongetwijfeld een rol blijven spelen als een (niet hét) middel voor overheden om projecten te realiseren. We moeten alleen hopen dat de huidige budgettaire krapte niet leidt tot geforceerde keuzes voor PPS, met gevolgen die uiteindelijk toch bij de overheid terecht zullen komen.



Paul Lievens

CFO DE NUL, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een projectopzet waar zowel de overheid als de privépartner een samenwerking aangaan voor de Design en/of Build en/of Finance en/of Maintain (DBFM) van een gebouw en/of infrastructuur. Hierbij wordt een gedeeld risicopatroon gehanteerd over de bouw- én exploitatiefase.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Noord-Zuid Kempen project:

- binnen timing
- binnen verwachtingen
- naar tevredenheid van kwaliteitsniveau voor alle partijen

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Wel:

- spreiding van investeringsbudgetten
- prijsvastheid
- *value for money* door *value engineering*-principes

Niet:

- hoge kost van consulting omwille van te veel maatwerk op lastenboeken, contracten
- conflicterende participatie aandeelhoudersformules
- financieringsproblematiek en -kost

‘Creativiteit via *value engineering* wordt mogelijk.’

4. GULDEN REGEL

De overheid moet er mentaal in slagen haar *procurement* rol lost te koppelen van strikte ‘bouw-lastenboeken’ naar een bouw- en exploitatiecontext. De private partner is gebonden aan zijn kwaliteitslevel om een langetermijn-exploitatie mogelijk te maken.

5. TOEKOMST

- spreiding van investeringsbudgetten over langere exploitatietermijnen.
- creativiteit via *value engineering* wordt mogelijk.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Wat volgt slaat op de publiek-private samenwerking (PPS) binnen de stadsvernieuwingsprojecten (SVP) die sinds 2002 door de Vlaamse overheid gesubsidieerd worden op basis van decretaal omschreven kwaliteitscriteria en binnen de middelen van het Stedenfonds. Een multidisciplinaire jury geeft invulling aan de kwaliteitscriteria en stuurt deze bij vanuit de ervaring met de talrijke ingediende dossiers en met de begeleiding van de geselecteerde projecten. Tot op heden werden 182 dossiers van stadsvernieuwingsprojecten ingediend, bestudeerd en beoordeeld; 48 SVP werden geselecteerd en bevinden zich in verschillende fasen van voorbereiding, uitvoering of ingebruikneming. PPS geldt bij het selecteren van SVP niet alleen als een kwantitatieve randvoorwaarde (er is decretaal een minimale private inbreng van 30% van de totale kostprijs van het project vereist) en als een juridische formule, maar is tegelijk een structurele projectcomponent die een onontbeerlijk register van kwaliteit vormt. Dit steunt op drie uitgangspunten.

Vooreerst wordt ervan uitgegaan dat de productie van stadsruimte steeds een collectieve inzet heeft, ook wanneer zij in hoofdzaak met private doeleinden en middelen gebeurt. Deze productie draagt immers



bij tot een gebouwde omgeving die zowel de private toe-eigening als de sociale beleving van de stadsruimte in aanzienlijke mate organiseert en tegelijk resulteert in een collectief stedelijk ecosysteem. Deze collectieve dimensie impliceert dat het de taak van de overheid is de productie van de stedelijke ruimte te sturen. Van deze taak kan zij niet worden ontheven. Om ze ten volle waar te maken kan de overheid evenwel niet zonder private middelen. De stedelijke ruimte vergde en vergt steeds een vorm van publiek-private samenwerking.

Aansluitend kan men stellen dat de productie van stadsruimte op de ene of andere wijze samenhangt met drie verschillende regimes van sociaal-economische integratie, die Karl Polanyi labelde als herverdeling, vermarkting en wederkerigheid en die samen aan zet zijn binnen de ruimtelijke stadsvernieuwing. Deze drie regimes spreken de drie groepen actoren aan die nillens willens betrokken zijn bij stedelijke vernieuwing: de overheid, de private sector en de civiele maatschappij. Deze drie (groepen van) actoren worden door de SVP aangesproken als coproductanten van een stedelijke ruimte waarin de drie regimes van sociaal-economische integratie werkzaam zijn in termen van ruimtelijke welvaartsherverdeling, economische welvaartsontwikkeling en inclusieve stedelijkheid, en dit in een perspectief van een duurzame stedelijke ruimte en een duurzaam stedelijk samenleven.

Tot slot beogen stadsvernieuwingsprojecten niet alleen het verbeteren of aanmaken van een kwaliteitsvolle stedelijke ruimte maar dienen zij tegelijk als proefban-

ken in het opzetten van een drievoudige coproductie: publiek-publieke samenwerking, publiek-private samenwerking en publiek-civiele samenwerking. Dergelijke drievoudige coproductie geldt op zich als een na te streven projectkwaliteit.

Bovenstaande zienswijze geldt niet als een absolute norm maar als een kwalitatieve horizon, een na te streven objectief dat in elk project een eigen haalbare invulling moet krijgen. Daarbij verschijnt publiek-private samenwerking onmiskenbaar in een veel ruimer perspectief dan waar PPS doorgaans voor staat en dat zich niet zelden beperkt tot het verwerven van private middelen voor publieke doeleinden of het verschaffen van publieke faciliteiten aan een private ontwikkeling in ruil voor private financiering van enkele aanvullende publieke voorzieningen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Eén voorbeeld waarin alle bovenstaande doelstellingen in samenhang een voldoende kwaliteitsvol eindresultaat bereiken is niet meteen voorhanden. Meerdere projecten boeken vooruitgang op diverse aspecten. Het Militair Hospitaal (’t Groen Kwartier) in Antwerpen stevent af op een mooi resultaat maar blijft kwetsbaar omdat de dreiging van het resulteren in een soort *gated community*, een eiland van het betere wonen, niet geweken is. Niettemin is een onmiskenbaar ontwikkelingspotentieel werkzaam in het samenspel van grote ontwerp kwaliteit, van publiek-private coproductie met evenwichtige inbreng door beide partners en van een sterke sturing door de lokale overheid.

‘De kwaliteit van ruimtelijke planning en ontwerpen wordt in de huidige PPS-aanpak ondergeschikt aan het verwerven van private middelen.’

Iets meer innoverend is de realisatie van het winkelcentrum K in het hart van Kortrijk. Eerst en vooral ging de private ontwikkelaar in zee met zeer goede ontwerpers die een project neerzetten met stedelijke allure en een doordachte inbedding in het bestaande weefsel. De stad omringde op haar beurt het project met talrijke flankerende maatregelen op het vlak van toegankelijkheid, parkeren, renovatie van de omringende publieke ruimten, herwaardering van het bestaande winkelparcours en dergelijke. Ook de sociaal-economische integratie van het nieuwe winkelcentrum in het kwetsbare binnenstedelijke winkelpatrimonium kreeg de nodige aandacht met daarbij een aanzienlijke financiële bijdrage vanwege de private ontwikkelaar: een rollend renovatiefonds voor winkelvernieuwing, opstarten van een Business Improvement District-werking met ruime participatie van alle handelaars, activering van een ondernemerscentrum. Of het samenspel van al deze maatregelen zal resulteren in een duurzaam commercieel stadsweefsel, valt af te wachten.

Ook het SVP De Tondelier (de Gasmetersite) in Gent is zeker de weg ingeslagen naar een baanbrekende coproductieve stadsvernieuwing. Het project, gelegen tussen het Rabot en de Blaisantvest, koppelt een zeer kwaliteitsvol masterplan en een voorbeeldige procedurele omkadering van de PPS aan een ambitieus programma van coproductieve woningverbetering in de omringende volkswijken en aan een vernieuwend project van wijkbeheer voor het gehele gebied. Opzet is zowel het werken aan sociaal inclusieve stedelijkheid als het garanderen van woonkwaliteit en energetische duurzaamheid in het gehele gebied (oud én nieuw). De hoogwaardige PPS-component vormt de gangmaker van dit integrale stadsvernieuwingproject.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In bovenstaande stellingname is PPS geen modus van stedelijke ontwikkeling op zich maar onderdeel van geïntegreerde stadsvernieuwing, gericht op ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde. Bovenstaande voorbeelden spreken in dit verband voor zichzelf. PPS geldt daarbij niet als een geijkte procedure maar als een principe van stedelijke ontwikkeling dat private middelen, private knowhow en private handelingscapaciteit mobiliseert binnen een collectief frame gestuurd door de lokale overheid. De kunst daarbij is collectief voordeel te koppelen aan verantwoord privaat rendement. De inzet bestaat erin de positieve krachten van de privésector tot ontplooiing te laten komen. Wanneer men dit niet doet ontzegt men heel wat middelen aan het collectief belang en riskeert men bovendien een ad hoc, generieke, speculatieve, niet-gekaderde, niet-kwali-

tatieve claim op de stedelijke ruimte vanwege stuurloze maar machtige private groepen. Aan de andere kant kan ook de privésector zijn voordeel halen uit dergelijke coproductieve PPS: inzet van gecombineerde middelen, aanbod van interessante locaties, meerwaarde voor de eigen realisatie door synergie met diverse andere projectcomponenten en sectorale ingrepen, faciliteren van procedurele afwikkeling, maatschappelijke erkenning, positieve publiciteit.

4. GULDEN REGEL

De kwaliteit van ruimtelijke planning en ontwerpen wordt in de huidige PPS-aanpak ondergeschikt aan het verwerven van private middelen. Planning en ontwerp maken deel uit van een package deal gevraagd aan de private partner. Dit is volstrekt verkeerd. Een kwaliteitsvolle planning en ontwerp vormen de onontbeerlijke gemeenschappelijke basis en de startconditie van elke succesvolle coproductie van stedelijke ruimte. Dergelijke kwaliteitsvolle planning en ontwerp aan de start van een coproductief project is echter een noodzakelijke maar tegelijk onvoldoende voorwaarde. Een effectieve kwaliteitsbewaking en -ontwikkeling doorheen het langdurige projectproces is evenzeer nodig. Het probleem is dat daartoe geëigende procedurele middelen ontbreken. Daardoor is kwaliteitserosie in de loop van het projectproces helaas meer regel dan uitzondering. Momenteel moeten we het stellen met een collectief bewustzijn van kwaliteit en een daadwerkelijk engagement voor kwaliteit vanwege de coproducerende partners als de best mogelijke garantie.

5. TOEKOMST

Zoals eerder gezegd is PPS geen zelfstandige modus van stadsontwikkeling maar onderdeel van een coproductieve opzet voor kwaliteitsontwikkeling gericht op welvaartsherverdeling, economische welvaartsontwikkeling en inclusieve stedelijkheid in het perspectief van een duurzaam stedelijk ruimtelijk/sociaal frame. Om dit waar te maken is het nodig de capaciteiten die de verschillende overheden nodig hebben om dergelijke processen te sturen, te ontwikkelen in de praktijk van exemplarische projecten (bijvoorbeeld pilootprojecten). Tegelijk moet werk worden gemaakt van juridisch onderbouwde werkwijzen en methoden die goodwill en creativiteit verzoenen met aansprakelijkheid.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsvorm waarin de kennis van de publieke instanties en deze van de privésector maximaal worden samengebracht. Dit resulteert in meerwaarde met betrekking tot technische en budgettaire aspecten, maar ook beleidsmatig. Bovendien kan in specifieke gevallen ook het proces meer gestroomlijnd verlopen. Door het bundelen van deze kennis wordt een project binnen de vooropgestelde timing ter beschikking gesteld en eventueel ook het onderhoud mee in de PPS voorzien.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Project Brabo I te Antwerpen. Tijdens de uitvoering van het project werd de bouwvergunning door de Raad van State geschorst en werd de aannemer geconfronteerd met twee zeer strenge winters. Niettegenstaande deze tegenslagen werd het project vóór de initiële datum ter beschikking gesteld. Bij een klassieke aanbesteding zouden deze externe factoren tot serieuze stilstand en claims geleid hebben. Technisch werden een aantal specifieke optimalisaties in het voorgeschreven asfaltmengsel aangebracht waardoor de levensduur verhoogd werd en de hinder ten gevolge van onderhoudswerken geminimaliseerd.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Naast meer *value for money* is PPS een instrument dat de overheid in staat stelt om maatschappelijk waardevolle projecten te realiseren. Door dit te koppelen aan een uitgebalanceerde vraagspecificatie zal ook de ruimtelijk meest efficiënte oplossing gerealiseerd worden. DB(F)M, als specifieke vorm van PPS, leidt bovendien tot een realisatie waar het onderhoudsgebeuren grondig mee is bestudeerd, er gekozen wordt voor oplossingen met een optimale levenscyclus en waarbij steeds een minimaal kwaliteitsniveau wordt gegarandeerd dat onafhankelijk is van de overheidsbegrotingen. De achillespees bij het effectief realiseren van de meerwaarde ligt bij een correct uitgevoerde (functionele) analyse in combinatie met een helder vastleggen van de ambitieken (technisch, ruimtelijke en architecturaal) én correct afgestemd met de financiële sturingsinstrumenten van de PPS. Net bij die PPS'en waar de technisch-financiële afstemming met onvoldoende kennis en aandacht heeft plaatsgevonden, wordt het eindresultaat soms als niet geslaagd beschouwd.

4. GULDEN REGEL

Zorgen dat het project met alle stakeholders goed doorgesproken is voorafgaand aan de studie die moet leiden tot een markconsultatie voor het aanstellen van een aannemersconsortium. Het project dient in alle fasen gedragen te zijn door alle betrokkenen gezien een stopzetting tijdens of na de gunning de geloofwaardigheid van de privésector in PPS-projecten zwaar hypothekeert. De aanbiedingskost voor PPS-projecten is immers hoger dan klassieke aanbestedingen en wordt

‘PPS-projecten kunnen enkel maar succesvol blijven indien de privésector geïnteresseerd blijft.’

Bob Martens

PARTNER DLA PIPER, ADVOCATEN

grotendeels gedragen door de privépartij. PPS-projecten kunnen enkel maar succesvol blijven indien de privésector geïnteresseerd blijft.

5. TOEKOMST

Door de economische crisis heeft de publieke sector onvoldoende middelen om zijn programma te verwezenlijken. Nochtans zijn een aantal investeringen noodzakelijk om opnieuw economische groei te realiseren. PPS-projecten zijn hiervoor een oplossing.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking is de kunst om de beste eigenschappen van een publiek initiatief te verzoenen met de troeven van het privaat ondernemerschap.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De projecten van Via-Invest die tot realisatie zijn gekomen (Diabolo-Ontsluiting, R4, Noord Zuid Kempen) zijn geslaagde projecten vermits deze met inzet van specifieke expertise binnen een bepaald tijds kader zijn gerealiseerd. Het kantoor heeft in deze projecten telkens een belangrijke rol mogen vervullen en het feit dat ze vaak worden geciteerd als voorbeeldige projecten is telkens een erkenning voor de verschillende vennoten en medewerkers die bijzonder toegewijd op deze projecten hebben gewerkt. De projecten zijn geslaagd aangezien er op maat van het project in bijzondere projectdocumentatie is voorzien alsmede in een contractueel en financieel kader dat naadloos aansluit bij het risicoprofiel van het project. Ondanks de moeilijkere financiële omgeving kon *financial close* worden bereikt door de duidelijkheid van het contractueel kader.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS leidt tot een maatschappelijke meerwaarde aangezien ze de overheid toelaat lange termijninvesteringen te realiseren zonder dat hiermee de budgettaire ruimte op korte termijn structureel wordt aangetast. Projecten zoals in de sportinfrastructuur (eenvoudige sporthallen of kunstgrasvelden) hebben een directe impact op vele jongeren, die hier daadwerkelijk tot verdere ontplooiing kunnen komen. Ook al was het grote scholenbouwproject van het Vlaamse gewest één van de moeizaamste PPS-projecten, dan nog kan men er niet omheen dat bij een verdere realisatie de komende generaties een schoolomgeving zullen kennen die, modern ogend, de creativiteit en het enthousiasme van de zoekende en studerende jongeren zal kunnen motiveren. De ruimtelijke meerwaarde door in de verschillende projecten oog te hebben voor de kwaliteit van de bouw, de esthetiek van zowel gebouwen als kunstwerken maakt dat elk PPS-project een blijvende maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde kan bieden. Daarenboven laat projectrealisatie door middel van PPS toe dat projecten binnen het vooropgestelde budget en de voorziene timing worden gerealiseerd, wat in elk geval een maatschappelijke meerwaarde oplevert en vaak bij klassieke projecten minder vaststaand is.

‘Een biedvergoeding is een essentiële noodzaak.’

4. GULDEN REGEL

Een biedvergoeding is een essentiële noodzaak. Door een biedvergoeding aan de private partijen voor te stellen zullen zij er nog meer voor kunnen zorgen dat zij hun beste krachten inzetten voor de voorbereiding van hun offertes en kunnen diverse spelers blijven deelnemen aan de toch intense gunningsprocedures.

5. TOEKOMST

PPS zal verder toenemen in relevantie, niet alleen bij de realisatie van infrastructuur (zowel (water)wegen-infrastructuur alsmede andere vervoersinfrastructuur) en stadsontwikkeling (binnenstedelijke vernieuwing, zorgondersteunende projecten). PPS zal ook in het bijzonder uitbreiden naar leveringen en diensten, waarbij een verstrekkende uitbesteding van ondersteunende functies evenredig zal toenemen met de budgettaire krapte van de verschillende beleidsniveaus. Ten slotte zullen ook grensoverschrijdende PPS-projecten en Europese projecten (zoals recent de gezamenlijke opdracht voor de bouw en uitbating van het beursplatform voor Europese emissierechten, zoals georganiseerd door 24 lidstaten en de Europese Commissie) in omvang en impact toenemen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

We hebben een lange traditie in publiek-private samenwerking: ons onderwijs, ons welzijnswerk, onze gezondheidszorg... worden voor een groot deel waargenomen door private organisaties. Het gaat dikwijls om vzw's die erfgenaam zijn van kloosterordes of weldadigheidsorganisaties. Dienstverlening én financiering gebeuren volgens regels vastgelegd in wetten en decreten. Deze publiek-private samenwerking wordt maatschappelijk aanvaard zolang het overheidsgeld correct en transparant wordt ingezet en er geen politieke of levensbeschouwelijke evenwichten verstoord raken.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het wordt lastiger wanneer de overheid zowel voor de realisatie als voor de financiering samenwerkt met een private partner die vooral winst als oogmerk heeft. Er ontstaat dan onvermijdelijk een spanningsveld tussen de publieke doelstellingen en het winstoogmerk. Maar er is nog een ander spoor zoals het project Turnova (Turnhout), de reconversie van een vervallen fabriekssite tot multifunctioneel stadsdeel met retail, huisvesting en stedelijke voorzieningen. Beide partners financieren hun eigen deel, maar ontwikkelen hun projecten samen volgens gemeenschappelijk opgebouwde kwaliteits-



criteria. Het gezamenlijke project wordt méér dan de som van de delen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Institutionele publiek-private samenwerking leidt op verschillende vlakken tot meerwaarde. Het beleidskader is permanent voorwerp van politiek en maatschappelijk debat. De regelgeving die er het gevolg van is doet onvermijdelijk uitspraken over ruimtelijke kwaliteit. Het feit dat het beleidskader op Vlaams niveau wordt ontwikkeld biedt ook ruimtelijke efficiëntiewinsten. Of een louter financiële PPS meerwaarde oplevert is nog maar de vraag. Recente ervaringen met DBFM wijzen uit dat de kosten hoog oplopen, de prijsvorming ondoorzichtig is en de kwaliteit via omwegen moet afgedwongen worden (complexe opdrachtdocumenten, langdurige jurering, lastige onderhandelingen tijdens de realisatie...). De grootste meerwaarde lijkt mogelijk wanneer publieke en private partners een gezamenlijk en transparant kwaliteitskader uitbouwen en daarbinnen hun projecten realiseren.

4. GULDEN REGEL

Partners moeten durven gaan voor permanent en transparant overleg. Uit angst voor mislukking en conflict, willen ze meestal alles op voorhand verankeren in complexe samenwerkingsovereenkomsten en rigide regels. Wie echter denkt dat alle randvoorwaarden in één keer bij de aanvang van een project kunnen worden vastgelegd, dwaalt. Meer nog, een dergelijk keurslijf leidt zelden tot kwaliteit en is zelfs een handicap om nieuwe uitdagingen aan te gaan. Het permanent overleg

‘Wie denkt dat alle randvoorwaarden in één keer bij de aanvang van een project kunnen worden vastgelegd, dwaalt.’

moet ook transparant zijn. Het gaat immers deels om publieke en private initiatieven met grote maatschappelijke impact. Dat vereist een duidelijke informatieverstrekking én publiek debat. Niet de regeltjes maar de permanente dialoog én het publieke debat dagen partners uit tot constante kwaliteitszorg.

5. TOEKOMST

De druk om louter financiële publiek-private samenwerkingen op te zetten zal alleen maar toenemen omwille van het dominante economische discours over afbouw van de overheidsschuld. Het is dus een maatschappelijke uitdaging om processen en procedures te bedenken die hier leiden tot ruimtelijke meerwaarde. Het is echter niet bemoedigend dat onze ‘bouwmeesters’ recent onder vuur kwamen te liggen terwijl ze vooral optreden als bemiddelaar en facilitator. We moeten ons ook vragen stellen over de schaalvergroting die in de meeste stadsprojecten optreedt. Interessante evoluties op het vlak van groepswoningbouw bijvoorbeeld vergen een kleinschalige en participatieve aanpak die niet altijd te verzoenen valt met de complexiteit van grote stadsontwikkelingsprojecten.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De noden van de publieke sector worden, door gebruik te maken van de maximale inzet en ervaring en efficiëntie van de private sector, beantwoord door de private sector, met vooral aandacht voor planning en allocatie van risico's, en dit binnen een strikt budgettair kader.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Scholen van Morgen is een geslaagde PPS omdat de partners enerzijds erin geslaagd zijn om samen iets concreets te doen aan de historische achterstand in de scholenbouw, en anderzijds met een innovatieve benadering van aanbesteden en realiseren nu al een significante impact op de markt hebben teweeggebracht. Tot op heden is Scholen van Morgen erin geslaagd om samen de scholen op een geïndividualiseerde manier te ontwerpen, waarbij echter de betrokken schooldirecties op een industrieel geïnspireerde manier begeleid worden met maximale contributie van diverse stakeholders uit zowel technische, financiële als educatieve hoek.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

- Een PPS is de concrete invulling van publieke behoeften die zonder de intensieve inbreng van de private sector (financieel, technische expertise, management-



expertise, marktkennis...) niet gerealiseerd zouden kunnen worden.

- Een PPS optimaliseert de inzet van middelen en de effectiviteit ervan.
- Een PPS creëert de opportuniteit om publieke processen, organisaties, regelgeving... door te lichten en te optimaliseren op basis van pragmatische invalshoeken.
- Een PPS zorgt voor de transfer van bepaalde verantwoordelijkheden naar de private sector, zodat de publieke sector op zijn maatschappelijke taak kan focussen. Dit leidt ook tot een betere risicodiversificatie.
- Een PPS zorgt voor een beter wederzijds begrip tussen de publieke en private sector, een verstandhouding die in dit land altijd 'gevoelig' ligt.

4. GULDEN REGEL

Aandacht voor communicatie is het bindmiddel om optimale en doelgerichte samenwerking tussen een groot aantal stakeholders te verzekeren. Gezien een PPS vaak een nieuwe manier van werken impliceert, is een PPS een continu leerproces voor alle interne en externe partijen. Intern gaat het over continu verbeteren van de organisatie, haar kennis en haar processen. Extern gaat het over de creatie van een draagvlak bij alle stakeholders via transparante communicatie en indien mogelijk participatie.

‘Een PPS zorgt voor een beter wederzijds begrip tussen de publieke en private sector, een verstandhouding die in dit land altijd gevoelig ligt.’

5. TOEKOMST

De publieke sector heeft nood aan infrastructuur, ze moet door gebrek aan budgetten maatschappelijk moeilijke keuzes maken, ze heeft niet voldoende operationele en technische knowhow, ze vindt het niet evident *empowerment* aan medewerkers te geven: dit zijn voldoende argumenten om vele maatschappelijke uitdagingen via PPS-constructies aan te pakken en te realiseren binnen afgesproken inhoudelijke, financiële en planmatige randvoorwaarden.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS beschouw ik als een instrument om in infra-structurele projecten meerwaarde te realiseren voor de belastingbetaler. Deze meerwaarde ontstaat door daadwerkelijk beheersbare risico's – met een daarbij behorend rendement – over te dragen van de publieke naar de private sector. De opzet van een DBFM-contract zorgt voor een disciplinerende werking tijdens de contractuitvoering, binnen de afgekaderde omgeving van de projectvennootschap en binnen de beschikbare tijd en financiële middelen. Hier komt bij dat het model marktpartijen in staat stelt om optimale *lifecycle*-afwegingen te maken over een langjarige periode. Zo worden de projectkosten gedurende de hele contractperiode en voor zowel realisatie als onderhoud beperkt. Het gaat dan niet om *off-balance*-financiering (ESR-neutraliteit) vanuit overheidsperspectief. Op zijn best is dat een secundair effect dat geen doel op zichzelf moet zijn. Uiteindelijk wordt de rekening toch betaald.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het mooiste Benelux DBFM/O voorbeeld is ongetwijfeld het project Afvalwaterzuivering Haagse Regio uitgevoerd door Delfluent BV. Het is een groot project in de watersector dat ten tijde van closing (2003)



‘Al de verschillende juridische entiteiten en contracten dreigen soms het zicht op succesvolle integrale project-uitvoering te beperken.’

absoluut innovatief was, en dat binnen de Nederlandse watersector nog steeds is. Het heeft een zeer professioneel uitgevoerde realisatiefase gekend, gevolgd door een inmiddels al jarenlange uitstekende operatie. Het Hoogheemraadschap van Delfland concludeerde onlangs na tien jaar projectuitvoering dat het DBFO-contract goed werkt en voorziet in een duidelijke risicobeheersing en -verdeling. Daarnaast biedt het contract ruimte voor aanpassingen. Als aandachtspunt werd genoemd het ontbreken van een objectief toetsingsinstrument om aan de zijde van de opdrachtgever de operationele kosten te blijven bewaken. Een ander voorbeeld is het €1 miljard+ DBFM Schiphol-Amsterdam-Almere A1/A6 project in Nederland, dat in 2013 een vliegende start heeft gekend en tegen de markttrends volledig ‘klassiek’ lange termijn gefinancierd is.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
In het algemeen worden PPS- (DBFM-)projecten beheerst, op tijd en binnen budget gerealiseerd, op een wijze die bovendien rekening houdt met de operationele fase daarna. De prikkels voor marktpartijen, zowel tijdens de aanbestedings- als ontwerpfase, zijn groot om over de levenscyclus van een project heen te optima-

liseren. Dat gezegd hebbende is PPS als zodanig geen medicijn waarmee om het even welk project ook altijd goed wordt uitgevoerd. Het blijft van belang dat een opdrachtgever duidelijk definieert welke doelen met het project bereikt dienen te worden.

4. GULDEN REGEL

Blijf het project als één project managen. Dit ondanks de klassieke contractuele SPV-EPC-O&M structuur die vereist is vanuit de projectfinanciering. Al de verschillende juridische entiteiten en contracten dreigen soms het zicht op succesvolle integrale projectuitvoering te beperken. Houd de belangen van zowel opdrachtgever, opdrachtnemer als relevante stakeholders voor ogen teneinde een project te realiseren dat maximaal de doelstelling van alle betrokken partijen ondersteunt.

5. TOEKOMST

PPS kan, mits goed uitgevoerd door zowel publieke opdrachtgever als private opdrachtnemer, een superieure vorm van aanbesteding zijn. Dit vanwege de noodzaak om een veelal ingewikkeld multidisciplinair project op geïntegreerde wijze maximaal gedisciplineerd uit te voeren.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een vorm van samenwerking tussen de overheid en marktpartijen om een (bouw)project te realiseren.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Wij kunnen niet direct een specifiek project noemen dat zich succesvol onderscheidt als resultaat van de gekozen organisatievorm.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde worden in de eerste plaats gerealiseerd door een goede visie van de bouwheer en een goed ontwerp van de architect. PPS is een van de organisatievormen om een project te realiseren, maar zegt niets over de inhoud van het project. Die kan goed of slecht zijn. De ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde ligt dus niet zozeer in de aard van het proces, maar in de eerste plaats in de kracht van de inhoud.

4. GULDEN REGEL

Zorg dat de bouwheer (in casu de overheid) in de samenwerking met de marktpartijen voldoende sturingsmechanismen behoudt om tijdens het proces van



‘Door de overheveling naar de markt verliest de overheid kennis over vastgoed, bouwtechniek en ontwikkeling, doordat diensten en personeel worden afgebouwd.’

ontwerp en uitvoering de kwaliteit van het gebouwde resultaat te verzekeren. Dit betekent een zeer gedegen beschrijving van het werk of bestek, heldere controlemomenten in de tijd, duidelijke omschrijving van verantwoordelijkheden, goede communicatie en ondubbelzinnige vastlegging van afspraken.

5. TOEKOMST

Wij verwachten twee tegengestelde bewegingen. Enerzijds een toename van PPS voor eenvoudige gestandaardiseerde werken, zoals bijvoorbeeld wegeaanleg, onderhoud van infrastructuur enzovoort. Anderzijds een afname van PPS voor complexe eenmalige bouwprojecten, zoals grote publieke gebouwen. In de praktijk vergt PPS veel gespecialiseerde kennis die marktpartijen niet direct in huis hebben en waarvoor speciale consortia opgezet moeten worden. De inspanningen en voorinvesteringen die marktpartijen moeten leveren in het kader van de complexe aanbestedings- en dialoogsysteem zijn vaak niet in verhouding tot een eenmalig project, zeker niet voor kleinere projecten. Daarom is PPS niet altijd

de meest geschikte vorm. Voor eenvoudige standaard-repetitieve werken geldt dit minder.

Daarnaast verwachten wij dat de meerkosten voor de overheid voor PPS-constructies, met name in de twintigjarige leaseconstructies, op termijn niet houdbaar zijn. Hoewel de jaarlijkse last op papier laag lijkt in de begroting, is de gecumuleerde kostprijs over twintig jaar veel groter dan voor een project in eigen beheer, met name de in de lease verrekende onderhoudskosten. Dit leidt op termijn tot problemen voor de gebruikers (zie bijvoorbeeld de ervaringen met PPS-scholenbouw in Engeland). Een ander probleem is dat door de overheveling naar de markt de overheid kennis verliest over vastgoed, bouwtechniek en ontwikkeling, doordat diensten en personeel worden afgebouwd. Een overheid zonder voldoende knowhow is echter op termijn niet meer in staat als een geloofwaardige bouwheer en partner van de marktpartijen op te treden, waardoor de PPS-projecten onbeheersbaar worden en kwaliteits-verlies dreigt. Daarom verwachten wij op termijn een gedeeltelijke terugkeer naar traditionele organisatievormen van ontwikkeling van overheidsprojecten.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De competenties, de creativiteit en de efficiëntie van de privésector gebruiken om een maatschappelijk doel te bereiken.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Oversteek, de nieuwe stadsbrug van Nijmegen in Nederland, is een geslaagd voorbeeld. De overheid schiep een kader om een creatieve samenwerking tussen alle partijen mogelijk te maken. De stad heeft binnen de vooropgestelde tijd en budget een brug gebouwd. Deze is tevens door middel van een doorgedreven informatiecampagne met interesse en goedkeuring van de bevolking geaccepteerd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS is een procesmatige techniek. Ze is intrinsiek niet goed of slecht. Alles hangt af van hoe dit proces wordt ingevuld. Het kader van dit proces is het belangrijkste element. Ontwerpvrijheid en respect, kwalitatieve juring en opvolging zijn de basis voor een goed resultaat.



‘Ontwerpvrijheid en respect, kwalitatieve jurering en opvolging zijn de basis voor een goed resultaat.’

4. GULDEN REGEL

Als ontwerper en studiebureau zijn we kwetsbaar ten opzichte van de aannemers. In de wedstrijdperiode hebben ontwerper en aannemer hetzelfde doel: de wedstrijd winnen. Bij uitvoering is dit niet meer het geval: als ontwerper wil men de beeldkwaliteit waarborgen en als aannemer wil men voor een minimum aan budget, tijd en risico's het werk realiseren. Het is belangrijk om de ontwerper tot het einde van het project in het proces van de PPS inspraak te laten hebben. Zijn onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd gedurende het hele proces.

5. TOEKOMST

Het samenbrengen van topcompetenties in een geïntegreerd ontwerpteam kan enkel een meerwaarde bieden als het kader goed omschreven is, als ruimte voor creativiteit en respect voor alle partijen worden gewaarborgd. In dit geval zal het resultaat een integraal antwoord op een complexe problematiek geven die efficiënter, beter en ‘toekomstvaster’ is dan een som van gewone deelantwoorden.



Erik Paquay

MANAGER DELOITTE, CONSULTANCY

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking gaat over geïntegreerde langetermijnovereenkomsten tussen een overheid en een private partij. Daar waar traditioneel een project wordt opgesplitst in verschillende fasen (bijvoorbeeld ontwerp, bouw, onderhoud) wordt dit bij een PPS geïntegreerd in één overeenkomst. Hierdoor wordt de rol en de verantwoordelijkheid van de private partner verruimd en wordt hij gedwongen om te zoeken naar optimalisaties en besparingen. De nadruk ligt hierbij veel sterker op het uiteindelijke resultaat en de behaalde kwaliteit. Hoe die behaald worden, is niet de eerste zorg van de overheid maar een verantwoordelijkheid van de private partner. Hierdoor wordt de levenscyclusbenadering belangrijk en wordt de opdrachtnemer ertoe aangezet om bij de realisatie van het project niet alleen de kosten van de bouw te optimaliseren, maar ook de onderhoudskosten nadien. Op langere termijn zou dit efficiëntiewinsten moeten teweegbrengen. Bij PPS denken we heel vaak aan infrastructuurprojecten omdat dit vandaag de meest toegepaste vorm van PPS is. Ik ben ervan overtuigd dat we in de toekomst ook frequenter PPS-opdrachten zullen zien in andere domeinen. Een mooi voorbeeld hiervan is het DBFMO-contract voor de invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een geslaagd PPS-project is voor mij een project waarin de integratie van verschillende onderdelen leidt tot betere en/of goedkopere oplossingen. De private uitbating van publieke zwembaden zorgt voor meer beleving door een geslaagde combinatie van zwemmen met andere functies (wellness, horeca...) en een breder aanbod (ruimere openingsuren, waterrecreatie...). Ondanks de vaak hogere toegangsprijs is dit onmiskenbaar een geslaagd verhaal. De bezoekersaantallen bewijzen dit. Daarnaast blijkt ook dat de grote DBFM-infrastructuurprojecten een goede *track record* kunnen voorleggen op vlak van timing en budget. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de Liefkenshoekspoorwegtunnel, Brabo I...

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS zal tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde leiden indien de overheid hier bewust op aanstuurt tijdens de aanbestedingsfase. Een verstandige keuze van outputspecificaties en gunningscriteria zijn hierin zeer belangrijk. Door de juiste prikkels in te bouwen zal een bidder uitgedaagd worden om met betere en innovatieve voorstellen te komen. Wordt daarentegen maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde niet gewaardeerd, maar is bijvoorbeeld prijs doorslaggevend, dan zal een bidder zijn strategie hierop aanpassen en eerder denken aan kostenoptimalisaties zonder specifiek oog te hebben voor maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Dit sturen op meerwaarde door de overheid lukt natuurlijk het best indien er voldoende competitie is en private partijen overtuigd zijn dat maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde ook voor hen van belang is en bijdraagt

‘Sturen op meerwaarde door de overheid lukt het best indien er voldoende competitie is en private partijen overtuigd zijn dat maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde ook voor hen van belang is en bijdraagt aan het draagvlak voor hun project.’

aan het draagvlak voor hun project. Gelukkig zien we de laatste tijd meer en meer signalen die de goede richting uitgaan.

4. GULDEN REGEL

Deelnemen aan een aanbesteding van een PPS-project vergt veel inspanningen van de bidders. Partijen zijn (en blijven) bereid deze inspanningen te leveren indien er een redelijke kans op succes is. Naast het beperken van het aantal deelnemers aan de aanbesteding, is het creëren van een (politiek, maatschappelijk) draagvlak voor het project daarom heel belangrijk. Verschillende PPS-projecten werden uitgesteld, bijgestuurd of zelfs stopgezet tijdens de aanbestedingsfase. De onzekerheid en verloren kosten die hiermee gepaard gaan, lopen vaak hoog op. Het creëren van voldoende draagvlak verkleint de kans op hindernissen tijdens de aanbestedingsfase en

later tijdens de uitvoering. Dit komt een goede werking van de PPS-markt zeker ten goede.

5. TOEKOMST

Twee tendensen zijn hierin volgens mij cruciaal. Enerzijds evolueert de maatschappij voortdurend en worden de uitdagingen steeds complexer. Dit geldt ook voor de rol van de overheid in de maatschappij. Anderzijds worden overheden, zeker in Europa, geconfronteerd met een budgettaire situatie die dwingt tot het maken van keuzes. Het verstandig inschakelen van de private sector bij de realisatie van nieuwe projecten zal bijdragen tot het behalen van de ambitieuze doelstellingen op het vlak van milieu, duurzaamheid, veiligheid... De overheid vervult eerder de rol van regisseur en concentreert zich op haar kerntaken. De praktische uitvoering en de bijbehorende risico's worden overgelaten aan de sector die hiervoor in principe het best geplaatst is. De spreiding van investeringskosten over de contractduur maakt het voor een overheid ook mogelijk om resoluut te kiezen voor duurzaamheid, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde. De extra investeringskosten die hier vaak mee gepaard gaan, wegen niet langer op één begrotingsjaar. Je zou kunnen zeggen dat door PPS de investeringskosten gespreid worden over de periode waarin ook de maatschappelijke of ruimtelijke meerwaarde zich voordoet.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS betekent voor mij dat de privésector kennis, ervaring en professionalisme op een actieve wijze in overheidsprojecten inbrengt. Dit gebeurt op basis van goed omlijnde afspraken rond te verwachten kwaliteit, oplevertermijnen en onderhoud. Met PPS slagen we erin grote en complexe projecten op te zetten en te realiseren. Met PPS kunnen we zorgen voor belangrijke investeringen, werkgelegenheid en de realisatie van maatschappelijk en economisch noodzakelijke projecten.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Via-Invest infrastructuurwerken voor het wegwerken van de missing links. Bij deze projecten bundelen de publieke en private partners hun ervaring met het leerproces van de vroeger opgestarte PPS-projecten, om zo tot een efficiënt investeringsprogramma te komen. Dit investeringsprogramma heeft ervoor gezorgd dat een aantal mobiliteitsknelpunten snel en doelmatig worden aangepakt. Zo is de noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem reeds operationeel en zijn de projecten Noord-Zuid Kempen en R4 Zuid Gent in uitvoering. Andere concrete projecten zitten in de pijplijn.



‘PPS als middel kan pas maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde geven als de overheid eerst met kennis van zaken zoekt naar de beste realisatiewijze.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS als middel kan pas maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde geven als de overheid eerst met kennis van zaken zoekt naar de beste realisatiewijze. PPS mag nooit het doel op zich zijn, maar is een middel om een bepaald doel te bereiken. Een zeer tastbare maatschappelijke meerwaarde kan een versnelling van de realisatie van een project zijn. Een PPS kan ook een meerwaarde bieden door een doordachte integrale aanpak van het project, waarbij de focus niet enkel op de realisatie van het project op zich ligt, maar waarbij er ook aandacht is voor de ruimere context en de omgeving. Ook de optimalisatie van het project in functie van de levenscyclus draagt bij tot die meerwaarde.

4. GULDEN REGEL

Aangezien dergelijke projecten over de legislaturen heen lopen, moet de overheid in het belang van alle stakeholders de nodige tijd nemen om haar eisen en wensen, kortom haar visie, goed te onderbouwen en vervolgens te vertalen naar een degelijke vraagstelling ten aanzien van de private partner. Voor deze visie moet dan een

breed draagvlak gevonden worden en een *stop-and-go*-beleid moet absoluut worden vermeden.

5. TOEKOMST

Na een leerproces van tien jaar PPS kan het instrument nu ten volle bijdragen aan de maatschappelijke uitdagingen in de toekomst. De kennis en ervaring inzake traject, financiering en risicoverdeling zijn nu zowel bij de publieke als de private sector goed verankerd. Hierdoor kan gefocust worden op een snellere realisatie, duurzaamheid, kostenefficiëntie, innovatie en slimme oplossingen voor de grote en kleine uitdagingen die zich op het terrein stellen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een systeem van alternatieve financiering waarbij de overheid de opdrachtgever is die opteert voor verschillende formules gaande van Design, Build, Finance, Maintain tot zelfs exploitatie. De Vlaamse overheid grijpt dit vooral aan om meer investeringen te doen via dit systeem. De bekendste formule is DBFM tussen twee partijen: een publieke partner geeft de opdracht aan een private partij om dit te realiseren.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Wat is geslaagd? Er zijn projecten die geslaagd zijn. Alleen is de vraag tegen welke prijs. (En het moest nog ontbreken dat ze niet zouden uitgevoerd zijn.) Projecten als de Noord-Zuid verbinding in de Kempen, de noordelijke ontsluiting van Zaventem, de verschillende werken die in uitvoering zijn op het vlak van missing links via Via Invest, projecten bij De Lijn voor bouw van stelplaatsen en tramlijnen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde verschillen van project tot project. Ruimtelijke meerwaarde kan zijn dat aanleg van tramlijnen (zie de goede buitenlandse



‘Eigenlijk is er één boodschap: PPS is zeer duur.’

voorbeelden onder meer in Stockholm) bijdraagt tot een ruimtelijke invulling die positief is en dient als hefboom voor een stadsvernieuwing of ontwikkeling. Meteen is daar ook een maatschappelijke meerwaarde het gevolg. Aanleg van een missing link kan mogelijk een maatschappelijke meerwaarde hebben maar ruimtelijk een miskleun zijn. Vraag is of deze overwegingen altijd spelen bij PPS-projecten. Ik blijf de overtuiging toegedaan dat het een financiële operatie is die in de tijd gespreid veel meer kost dan een klassieke financiering.

4. GULDEN REGEL

Op voorstel van het Vlaams Parlement werd een transparante en goed onderbouwde voortgangsrapportage ingevoerd die duidelijk weergeeft hoe en wat alternatieve financiering betekent op meerdere domeinen. Eigenlijk is er één boodschap: PPS is zeer duur. Men kan tot een bepaalde hoogte deze formule toepassen. Er is echter een grote maar. Hoe meer beschikbaarheidsvergoedingen men moet betalen, vaak over dertig jaar, hoe minder uiteraard de mogelijkheden zijn om de ‘klassieke’ investeringen te doen. Maak bovendien een raming die realistisch is. De eerste zes missing links werden aanvankelijk geraamd op 500 miljoen euro. De teller staat nu al op 1,7 miljard euro!

5. TOEKOMST

Sluit aan bij vorige vraag. Op een bepaald moment is de rek eruit. De overheid kan volgens mij niet onbeperkt dit systeem toepassen omdat het in feite een wijze van financiering is die nu (los van de dossiers die in de pijplijn zitten) reeds flink middelen uit de klassieke begroting opslorpt via de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De oplossing voor problemen die decennialang onmogelijk op te lossen bleken op het vlak van omvang en financiering. Gedacht wordt hier aan onder andere Noord-Zuid Limburg, Noord-Zuid Kempen en de sluiting van de R4 te Gent. Dit zijn stuk voor stuk omvangrijke projecten die onuitvoerbaar bleken door gebrek aan kredieten, niettegenstaande er een maatschappelijk draagvlak voor bestond. Door PPS worden hier de nodige middelen voor het geheel van het project gemobiliseerd zodat de realisatie dadelijk kan volgen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het project Noord-Zuid Kempen dat actueel in uitvoering is, omdat dit:

- heterogeen is: het project omvat twee grote onderdelen, met name in het noorden de verlegde N19, in het zuiden de wisselaar met de E313 en omgeving
- complex is qua uitvoering en fasering: tijdens de werken dienen de functies van de bestaande wegen maximaal gewaarborgd te worden in het kader van minder hinder
- gemeente-overschrijdend is: het projectgebied situeert zich op het grondgebied van drie gemeenten



- reeds 25 jaar een probleem is (met zeer veel voorontwerpen): het agentschap Wegen en Verkeer trachtte in de afgelopen periode een oplossing te bieden voor de lokale filevorming in de buurt van de E313 en voor de verkeersdrukte op de N19
- alles in één hand is qua verantwoordelijkheid: dankzij het principe waarbij de risico's maximaal gelegd worden bij de opdrachtnemer, loopt de uitvoering gesmeerd en conform de vooropgezette timing.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

- Maatschappelijk

Politiek beslist de Vlaamse Regering of een project via PPS zal worden aangepakt. Het gaat hier in de regel om projecten met een maatschappelijk draagvlak die uitzicht geven op een economische meerwaarde. Intensieve contacten tijdens de daaropvolgende voorbereidingsperiode met de betrokken bevolking via inspraakprocedures, infomarkten en dergelijke meer, leveren een resultaat op dat door alle stakeholders gedragen wordt.

- Ruimtelijk

Het ontwerp sluit naadloos aan bij planprocedures die bij dergelijke werken steeds verplicht zijn. Meer in het bijzonder gaat het hier om MER- en RUP-procedures met als doel het meest geschikte tracé te bepalen. In de gunningsprocedure wordt het inschrijvend consortium onder meer beoordeeld op ruimtelijke en landschappelijke inpassing.

‘Dankzij het principe waarbij de risico’s maximaal gelegd worden bij de opdrachtnemer, loopt de uitvoering gesmeerd en conform de vooropgezette timing.’

4. GULDEN REGEL

Krijg alle stakeholders qua timing zo vroeg mogelijk op dezelfde lijn (onteigeningen, nutsleidingen...). Dit vergt engagementen en overleg tot buiten de eigen invloedssfeer van de initiatiefnemer (federale overheid, privébedrijven...). De eigen organisatie moet hiertoe aangepast zijn. Dit betekent dat voldoende mensen en middelen de voorbereiding van het project moeten ondersteunen.

5. TOEKOMST

Bij Via-Invest Vlaanderen worden steeds lessen getrokken uit opgedane ervaring:

- de opdrachtgever past de gunningsleidraad aan en ook de eigen organisatie door personen toe te wijzen aan elk afzonderlijk project.
- de opdrachtnemer redeneert meer en meer buiten de klassieke aanpak. Hij is zich bewust van de genomen, goed gekende risico’s.

PPS-projecten zullen slechts toegepast worden bij complexe projecten met een gunstige maatschappelijke kostenbatenanalyse.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een noodzakelijke samenwerking tussen een privépartij en een publieke partij, onder welke vorm dan ook, om meerwaarden te genereren die individueel onbereikbaar zouden zijn. De overheid moet de realisatie van het privaat belang faciliteren (met respect voor het gemeenschapsbelang), en omgekeerd dient de privépartij haar capaciteiten in te zetten voor het realiseren van het gemeenschapsbelang van het project. Een respectvolle ‘samenwerking’ is het fundament waarop publiek en privaat ten volle hun capaciteiten wederzijds ten dienste kunnen stellen en verder ontwikkelen (innovatie).

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ik vernoem graag de sport ‘Rubbish Running’. Dit is een publiek-private samenwerking die vanuit gemeenschaps- en individuele noden natuurlijk tot stand is gekomen, en waarbij onbegrensd veel meerwaarden zijn ontstaan voor beide partijen. Deze sport is voor elke burger onmiddellijk toegankelijk en eenvoudig: men neme een (gerecupereerde, doorzichtige) plastic tas en rape tijdens het lopen, wandelen of zelfs fietsen (zie bijvoorbeeld in Nederland) alle mogelijke vuilnis op. Men sorteert die bij thuiskomst. Het afval is van de gemeen-



‘Leg de focus op een optimale realisatie van het individuele belang van alle stakeholders binnen het project.’

schap, welke deze ‘voor het rapen’ ter beschikking stelt ter bevordering van de allround lichaamsbeweging van het individu. Het individu stelt zijn/haar lichaam ter beschikking om, flexibeler en economischer dan welke overheidsinfrastructuur ook, de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen door vuilnis weg te halen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Mijn ervaring leert dat, indien zowel de privépartij als de vertegenwoordigers van de publieke partij de openheid en het inzicht hebben om elkaars belangen te proberen begrijpen en respecteren, er altijd via samenwerking meerwaarde gecreëerd wordt. Die wordt gerealiseerd op basis van onder andere volgende parameters:

- verantwoordelijken selecteren die zich bewust zijn van deze noodzakelijke houding en cultuur
- focus op een projectproces dat deze houding faciliteert en het respect voor de belangen tot doel stelt.

Schijnbare PPS leidt minder of niet tot meerwaarde, of werkt als proces zelfs vernietigend, als men een (vooropgesteld) project/resultaat tot doel stelt. Een dergelijk uitgangspunt hypothekeert een volwaardig natuurlijk samenwerkingsproces. Poneren dat het ruimtelijk moet zijn, is hiervan al een voorbeeld, een beperking.

4. GULDEN REGEL

Leg de focus op een optimale realisatie van het individuele belang van alle stakeholders binnen het project, waardoor logischerwijs een samenwerkingsproces op gang wordt gebracht en een omgeving ontstaat die een optimaal resultaat mogelijk maakt. Dit in tegenstelling tot het trachten te realiseren van een artificieel vooropgesteld project, meestal vanuit een overheersend eigenbelang, waarbij inherent belangenconflicten heersen en een negatieve strijd tot realisatie moet worden aangegaan. Dit uiteraard ten nadele van een holistische projectkwaliteit.

5. TOEKOMST

Een betere PPS, door focus op het samenwerkingsproces, zal meer en meer relevant (noodzakelijk) worden omwille van de stijgende complexiteit van onze maatschappij. De reden hiervoor ligt in aspecten zoals: de meer complexe leefomgeving, een groter aantal stakeholders met ‘bedreigd’ eigenbelang, grotere ‘mondigheid’ van stakeholders door betere communicatiemogelijkheden.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Algemeen gaat PPS over het samen (private en publieke sector) realiseren van een project, waarbij de private partner (anders dan bij een klassieke overheidsopdracht) een andere en actievere inbreng heeft in bepaalde projectkeuzes (vormgeving, materiaalkeuze, uitvoeringswijze en fasering, onderhoud en exploitatie...). Dikwijls ligt echter de nadruk vooral op het financieringsaspect, waarbij een actieve rol van de private sector in de financiering wordt binnengebracht en de financier het project mee stuurt en bewaakt. Dit betekent dat ook vanuit dat standpunt keuzes gemaakt worden. Concreet wordt binnen PPS gezocht naar het creëren van meerwaarde, waarbij ook private partners vanuit hun eigen expertise en ervaring mee zoeken. Zo komt men samen tot een optimalisatie van het klassieke ontwerp, de uitvoering en het onderhoudstraject. Tevens wordt het specifieke aanbestedingsproces bij PPS gaandeweg op basis van wederzijdse ervaringen bijgestuurd.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De realisaties van Via-Invest zijn ongetwijfeld een geslaagd voorbeeld in de wegeninfrastructuur. Concreet zijn via PPS de noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem, Noord-Zuid Kempen



‘PPS leidt niet zonder meer tot ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde, wel tot een hogere ruimtelijke en maatschappelijke waarde voor een bepaald bedrag.’

tussen Kasterlee en de E313 te Geel en de R4-Zuid te Gent recent gerealiseerd. De meerwaarde van de samenwerking in deze projecten ligt vooral in de hogere ruimtelijke kwaliteit, het duurzamere ontwerp en de snellere realisatie binnen een strak financieel en tijds-kader. Ook worden de mogelijke risico's die elk project kan lopen, transparanter in kaart gebracht en worden zij op voorhand maximaal afgedekt. Daarenboven is er een grotere betrokkenheid van de private partner en worden dergelijke grote projecten budgettair beter haalbaar voor de overheid.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS leidt niet zonder meer tot ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde, wel tot een hogere ruimtelijke en maatschappelijke waarde voor een bepaald bedrag. Er worden daar immers bewust eisen rond gesteld en tot een bepaalde hoogte middelen voor voorzien. Ook binnen een PPS-project blijft het de uitdaging om met alle partijen samen te zoeken naar een maximale meerwaarde binnen dat vooropgestelde budget. Juist doordat verschillende partijen hier samen naar zoeken,

ligt het niveau van het eindresultaat veelal hoger dan wanneer slecht één partij dit zou doen. Ook het concurrentie-element bij de private partij drijft de creativiteit bij de ontwerp-, bouw- en onderhoudsfase de hoogte in. Private partijen streven er immers naar zichzelf te onderscheiden door middel van vindingrijke ideeën.

4. GULDEN REGEL

Deze (nieuwe) manier van werken is rigoureuus toe te passen of niet toe te passen, een gulden middenweg bestaat er niet. Dit wil zeggen dat de afgesproken risicoverdeling (eigen aan elk PPS-project) strikt moet worden gehandhaafd. Dit is niet altijd even evident omdat vanuit de macht der gewoonte de neiging bestaat om onder andere bij controletaken, bij goedkeurings- en beslisprocedures of bij uitvoeringsproblemen, de bestaande praktijk te laten primeren op de nieuw gemaakte afspraken.

5. TOEKOMST

PPS, als samenwerking tussen publieke en private partners, zal vooral verder ontwikkelen via een aantal specifieke aanbestedingsprocedures (o.a. concurrentiedialoog), met grotere aandacht voor een sterke betrokkenheid van alle partijen. Wat het financieringsaspect betreft, zal PPS enkel verder ontwikkelen in de mate dat de overheidspartner dit binnen een gezond langetermijnbeleid financieel ingepast krijgt zonder het geld van de komende generaties vroegtijdig te bestemmen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS moet worden gezien als een samenwerkingsverband op lange termijn tussen één of meer publieke en private actoren. Dit samenwerkingsverband is veelal projectgerelateerd en heeft tot doel een gezamenlijk onroerend infrastructuurproject te realiseren. Het samenwerkingsverband zou een meerwaarde moeten creëren voor de publieke en private actoren door, onder meer, de taken en risico's te verdelen zodat de sterkten van elke betrokken actor optimaal kunnen worden benut.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een concreet voorbeeld van een volledig (zowel gunning als uitvoering) geslaagd PPS-project kunnen we niet geven. Eén van de voornaamste redenen hiervoor is dat de meeste (grote) PPS-projecten nog in hun kinderschoenen staan wat uitvoering betreft en de concrete gevolgen van de F-, M- en O- componenten nog niet kunnen worden beoordeeld. Bij andere grote projecten zijn er onvoldoende inschrijvingen, of blijkt achteraf de prijs (voor de gebruiker) te hoog. Voorts is het wegens de lange levensduur van heel wat projecten gevaarlijk om nu reeds over een succes te spreken. Desalniettemin tonen enkele projecten wel een succesvolle gunningsfase met vertaling van een evenwichtige taak- en risicoverde-



‘PPS wegens debudgettering leidt onvermijdelijk tot beperking van de onderhandelingspositie voor de publieke actor.’

ling naar het contractueel kader (bijvoorbeeld OCMW Boortmeerbeek, Brabo I en DBFM Kasterlinden). Bij kleinere PPS-projecten (< 10 miljoen euro) blijkt dan weer tijdens de uitvoering dat de reglementering bijzonder complex is, hetgeen leidt tot onverwacht hoge overhead- en opvolgingskosten.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS kan bij bepaalde projecten een maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde creëren, zoals bij de bouw en exploitatie van een RVT, een sportcomplex of zwembad. Ook bij grote infrastructuurprojecten kan er een meerwaarde zijn. PPS biedt het platform om de private actoren vanuit hun knowhow een globaal voorstel te laten doen, zodat concept en uitvoering worden uitgewerkt binnen één team waarin alle gespecialiseerde kennis voorhanden is. Dat kan leiden tot tijdsbesparing en beperking van aansprakelijkheidsdiscussies tussen de verschillende actoren. Vanzelfsprekend heeft ook de publieke actor een belangrijke rol te vervullen door onder meer vooraf na te gaan of er voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor het voorgenomen project en door in voorkomend geval het verwerven

en/of ter beschikking stellen van onroerende goederen. Desgevallend dient de publieke actor ook in te staan voor het bekomen van de noodzakelijke vergunningen.

4. GULDEN REGEL

De overheid zou niet mogen kiezen voor PPS louter omwille van debudgettering. PPS wegens debudgettering leidt onvermijdelijk tot beperking van de onderhandelingspositie voor de publieke actor. De vereiste ESR-neutraliteit betekent in de praktijk dat een onevenredig groot deel van de risico's bij de private actor wordt gelegd. Onevenwichtige opdrachtdocumenten kunnen leiden tot projecten waarvoor weinig of geen interesse is in de markt. Om daarenboven tijdens de uitvoering het risico op herkwalificatie van de opdracht als niet ESR-neutraal te vermijden, leidt PPS omwille van debudgettering tot een onevenredig starre houding van de publieke actor tijdens de uitvoeringsfase. In onze buurlanden (Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk), waar het idee van PPS als debudgetteringsmethode werd verlaten, blijkt dat risico's en taken beter worden verdeeld en dat echt kan worden gestreefd naar de beste synergieën tussen publieke en private knowhow door samenwerking.

5. TOEKOMST

Onze buurlanden kunnen een goed referentiekader vormen. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk valt het op dat PPS als debudgetteringsmethode wordt verlaten en dat wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van taken en risico's tussen publieke en private zijde. Zodoende kan de samenwerkingsgedachte het beste

worden gerealiseerd en zijn de synergieën wellicht ook het grootst. Daarnaast zou er moeten worden gestreefd naar standaardisatie van het contractueel PPS-kader. Een grotere standaardisatie moet het realiseren van PPS-projecten in de toekomst sneller en efficiënter doen verlopen. Indien de gestandaardiseerde overeenkomsten worden gedragen door relevante vertegenwoordigers aan publieke en private zijde, zal de noodzaak om per concreet project uitvoerig te onderhandelen wellicht ook afnemen. Daarbij moet erover worden gewaakt dat een toenemende mate van standaardisatie niet leidt tot overeenkomsten die al te strenge, niet onderhandelbare clauses voor de private partner bevatten.



Marc Smeets

CFO INFRABEL, INFRASTRUCTUURBEHEERDER
VAN HET BELGISCHE SPOORNETWERK

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een weloverwogen en effectieve samenwerking op zeer lange termijn tussen de overheid en een private partij. Dit gaat verder dan het louter contractuele: de partijen realiseren samen een project volgens goede afspraken en zorgen ook dat de latere exploitatie goed verloopt in het belang (financieel, maatschappelijk, economisch...) van beide partijen. Dit houdt in dat van bij de aanvang beide partijen bereid moeten zijn tot constructieve oplossingen indien er problemen opduiken.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het project Liefkenshoek Rail Link in de Antwerpse haven is mijns inziens een geslaagde PPS omdat de opzet op basis van een DBFM volledig marktconform en transparant werd aangepakt. Er is een zeer goede en respectvolle samenwerking tussen overheid, bouwconsortium en financiers. Het PPS-project is bovendien 'on time' en 'on budget'.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Een PPS kan tot een meerwaarde leiden indien de overheid via de private partner meer efficiëntie en een betere coördinatie van de werken kan realiseren of een originele en meer rendabele aanpak kan bekomen. Dit

‘Indien er geen zichtbare meerwaarde is, zal een PPS leiden tot een dure en aan kritiek onderhevige oplossing.’

moet zich vertalen in een gunstigere globale kostprijs of een betere kwaliteit. Indien er daarentegen geen zichtbare meerwaarde is, zal een PPS leiden tot een dure en aan kritiek onderhevige oplossing.

4. GULDEN REGEL

Bij een PPS moet men al het mogelijke doen om een degelijk en volledig bestek uit te schrijven. Dit vraagt een zware en tijdrovende inspanning van de overheid. Wat men hierbij zoveel mogelijk moet vermijden is om achteraf nog wijzigingen aan te brengen, want dan wordt het duur en komen er discussies tussen partijen. Deze discipline wordt zelden gevraagd bij een traditionele aanpak.

5. TOEKOMST

PPS kan een goede oplossing zijn voor een aantal middelgrote en grote projecten om aanwezige kapitalen te laten doorstromen naar nuttige en maatschappelijk verantwoorde projecten. De aanleiding mag echter niet puur de debudgettering zijn en het nú realiseren met toekomstige middelen. De private partner moet ook meer inspanningen doen om risico's over te nemen om deze financieringswijze publiek aanvaardbaar te maken.

Marcel Smets

PROFESSOR STEDENBOUW KUL &
VOORMALIG VLAAMS BOUWMEESTER (2005-2010)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een (bouw)initiatief waarvan de realisatie (en de financiering) door de privépartner wordt opgenomen, volgens een lastenboek dat door de overheid wordt bepaald. De aard van de PPS hangt af van de mate waarin de condities vastgelegd in het lastenboek determinerend zijn voor de verdere uitwerking: deze kunnen immers gaan van een uitgewerkt project (waarvoor de meest gunstige realisatie en financiering wordt gezocht), tot een ‘design & build’ (waar de privépartner het project ontwerpt op basis van een reeks kwaliteitscriteria, vastgelegd door de publieke opdrachtgever).

2. GESLAAGD VOORBEELD

De ontdubbelde Scheldebrug tussen Bornem en Temse:

- sluitend lastenboek, mede gesteund op uitgebreid stedenbouwkundig/constructief vooronderzoek en consensusvorming tussen de publieke partners.
- juiste gewichtsbepaling voor waarderingscriteria tussen kwaliteit en prijs
- inschrijving van zeer kwaliteitsvolle teams voor de mededinging: gereputeerde ontwerpers aangezocht door de consortia van aannemers-constructeurs



- preselectie op basis van architecturaal-stedenbouwkundige kwaliteit voor het openen van de enveloppes met prijsofferte
- goede opvolging van de werken door de overheid, zonder overschrijding van het aanvankelijk voorziene budget.

‘Binnen de overheid vraagt de PPS een verandering van opstelling: van uitvoerder naar planner/kwaliteitsbewaker.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Bij wijze van inleiding moet gesteld dat de PPS niet is gegroeid uit een overtuiging maar uit een financieel-economisch gestuurde verplichting, namelijk de budgettaire onmogelijkheid om de werken rechtstreeks door de overheid te laten betalen. Daaraan wordt dikwijls de overtuiging gekoppeld dat de (eind)prijs bij de toekenning van de opdracht vastligt, en de eventuele risico's bij de privépartner worden gelegd.

Meerwaarde:

Men zou kunnen stellen dat het gecoördineerd management binnen het (ervaren) privéconsortium meestal beter verloopt dan met een (gediversifieerd) publiek bouwheerschap. Misschien biedt dit ook een betere garantie op een goede uitvoering/prijsbeheersing.

Minwaarde:

Het werkelijk kwalitatief beheersen van het proces vergt een zeer dwingend lastenboek, wat op zijn beurt de flexibiliteit vermindert en mogelijk betere oplossingen uitsluit. Binnen de overheid vraagt de PPS een verandering van opstelling: van uitvoerder naar planner/kwaliteitsbewaker. Deze inhoudelijke verandering vraagt een omschakeling (ook in de profielen van ambtenaren) die niet altijd vanzelfsprekend is.

4. GULDEN REGEL

Organiseer een ordentelijke mededinging, die niet in hoofdzaak op prijs is gebaseerd, maar op de beste prijs-kwaliteitverhouding. Baseer het lastenboek niet op abstracte criteria (of erger nog: normen), maar op een ontwerpmatig onderzoek van de concrete opgave.

5. TOEKOMST

Naar een meer universeel toegepast mechanisme (cfr. de beide Amerika's, Azië, vele Europese landen). De overheidsdiensten zullen zich in België dus moeten omschakelen om binnen deze nieuwe constellatie een maximum aan kwaliteit te bewerkstelligen. Misschien moet de overheid toch ook ernstig nagaan welke opdrachten beter in eigen beheer gerealiseerd worden. Op die manier fungeert de overheid zelf als bank, en kan ze de meerprijs besparen die daar anders privé moet voor worden betaald.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Ik stel voor te vertrouwen op de 99 andere formules.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Om een goede afweging te maken zou ik meer dan mijn eigen ervaringen moeten kennen. Ik heb de meeste professionele ervaringen met DB- en DBFM-constructionen, al dan niet in een PPS-verband.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In een aantal DBFM-procedures valt het me op dat Finance en Maintenance duur worden betaald. Overheden denken een goede zaak te doen door zich in te dekken tegen financiële risico's en bouwrisico's, maar die verzekering blijkt een hele dure optie. Zijn opdrachtgevers zich niet aan het oververzekeren, ten koste van andere kwaliteiten en mogelijkheden?

4. GULDEN REGEL

Het succes van de PPS lijkt toch in het voortraject te worden bepaald, maar daar knelt ook het schoentje. Selectieprocedures en wedstrijden worden steeds omstandiger om de factor onzekerheid te kunnen reduceren. Daardoor wordt de investering voor kandidaten



‘Zijn opdrachtgevers zich niet aan het oververzekeren, ten koste van andere kwaliteiten en mogelijkheden?’

en ontwerpers steeds groter. Niet alles kan op voorhand worden vastgelegd, en aan datgene wat niet contractueel bepaald werd, kunnen ook geen kwaliteitseisen worden verbonden. Een erg ver uitgewerkte overeenkomst biedt meer garantie op kwaliteit, maar impliceert ook een grote voorinvestering. Ik denk dat de opdrachtgever van de PPS zich voldoende bewust moet zijn van dit verband. Een goed voortraject moet behoorlijk worden voorbereid, vergoed en ingepland. Daardoor is er meer detail en dus ook meer kwaliteitsgarantie.

5. TOEKOMST

Wat me bij PPS-constructies als verschil het meest opvalt is de realisatietijd, die korter lijkt dan wanneer de overheid zelf als opdrachtgever optreedt.



Steven Steppe

DIRECTEUR REBEL BELGIE, CONSULTANCY

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een alternatieve aanbestedings- en realisatiewijze voor grotere overheidsprojecten, waarbij de samenwerking tussen de publieke en private sector naar verwachting tot meerwaarde leidt. Er bestaat in Vlaanderen echter veel spraakverwarring rond PPS, vooral omdat een zeer ruime insteek vooropgesteld wordt. Bijna elke vorm van samenwerking tussen de publieke en private sector valt zo onder deze noemer, wat de perceptie over PPS niet altijd positief beïnvloedt. Daarom verkies ik de internationaal gehanteerde, engere benadering. Daar spreekt men pas van PPS als het over langdurige samenwerking gaat, waarbij de private partner ook verantwoordelijk is voor de financiering (niet: bekostiging). Met andere woorden: de DBFM(O)-formule.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het realiseren van de gevangenissen van Marche-en-Famenne, Beveren en Leuze-en-Hainaut via DBFM. Dankzij de snelle en efficiënte aanbesteding (in minder dan twee jaar van selectie tot gunning), een goede projectopvolging en de vlotte samenwerking tussen alle partners, was de totale doorlooptijd slechts vier jaar vanaf de voorbereiding van de aanbesteding tot de oplevering van de gevangenissen. De private partner,

die ook instond voor het ontwerp, de bouw en de financiering, blijft gedurende 25 jaar verantwoordelijk voor het onderhoud en neemt ook een aantal facilitaire diensten voor zijn rekening. Het ministerie van Justitie kan zo echt focussen op zijn kerntaak. Het project biedt bovendien een antwoord op een reële maatschappelijke behoefte: er wordt extra capaciteit gecreëerd, de overbevolking in Belgische gevangenissen wordt aangepakt en een aantal oudere gevangenissen kunnen zo eindelijk worden gerenoveerd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De maatschappelijke meerwaarde van PPS ligt vooral in de mogelijk snellere realisatie van projecten, en daardoor ook van beleidsdoelstellingen. PPS is, mits aangewend voor de juiste projecten en op de juiste wijze, een efficiënte manier om met belastinggeld om te springen. Het belangrijkste voordeel is dat de projecten veel vaker op tijd en binnen het budget opgeleverd worden. De ruimtelijke meerwaarde moet liggen in de ruimte die de private inschrijvers krijgen om met innovatieve oplossingen voor de dag te komen. Dat zou, mits het proces goed georganiseerd wordt, moeten leiden tot kwaliteitsvollere oplossingen. Het inpassen van ruimte voor innovatie in de planningsprocedures lijkt dat in veel gevallen te bemoeilijken. Het feit dat vergunningen pas ingediend kunnen worden na de aanduiding van de voorkeursbieder, vormt een probleem. Dat neemt echter niet weg dat er al mooie voorbeelden gerealiseerd zijn.

‘De ruimtelijke meerwaarde moet liggen in de ruimte die de private inschrijvers krijgen om met innovatieve oplossingen voor de dag te komen.’

4. GULDEN REGEL

De essentiële voorwaarde voor het realiseren van meerwaarde in PPS (maar bij uitbreiding in alle overheidsprojecten), is professioneel opdrachtgeverschap. Dat houdt in eerste instantie in dat men de PPS-formule moet aanwenden voor de juiste projecten, maar ook op de juiste manier. Een goede voorbereiding, correct risicobeheer, politiek draagvlak voor het opstarten van een project en een vlotte, transparante communicatie dragen daar uiteraard toe bij. Vandaag loopt het op dat vlak zeker nog niet altijd even vlot. Het belang van het voeren van een goede en professionele aanbesteding voor het uiteindelijke resultaat kan nauwelijks overschat worden. Overheden moeten beseffen dat iedereen (de belastingbetaler zelf in de eerste plaats, maar zeker ook de private partners) belang heeft bij hun optreden als professioneel opdrachtgever. Niet het minst omdat ze daar ook bij latere projecten de vruchten van zullen plukken vanwege het toenemende vertrouwen in de overheid.

5. TOEKOMST

PPS is een belangrijk instrument om op een efficiënte manier met ons belastinggeld om te springen. Als men PPS voor de juiste projecten inzet, kan ze een belangrijke bijdrage leveren om uitdagingen waar we de komende jaren voor staan op het vlak van infrastructuur (spoor- en tramlijnen, missing links in het snelwegen-netwerk, achterstallig onderhoud...) en vastgoed (scholen, ziekenhuizen, gevangenissen...) op een efficiënte wijze te realiseren. Voor grote projecten lijkt het zelfs aangewezen om PPS in het beleid te verankeren (zoals in Nederland) en te stellen dat grote projecten via PPS gerealiseerd worden, tenzij men kan aantonen dat er een beter alternatief bestaat.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS betreft een bouworganisatie(samenwerkings)vorm waarbij partijen, overheid en markt zich gezamenlijk verbinden tot het bereiken van een vooraf bepaalde projectdoelstelling, de overheid zich beperkt tot het definiëren en bewaken van de doelstellingen in functie van het publieke belang en de markt zich verbindt tot het bedenken en leveren van een oplossing die aan deze doelstellingen beantwoordt. Deze samenwerking kan zich in verschillende bouwcontractvormen vertalen, van Design & Construct over DBM, DBFM, DBFMO tot alliantie-achtige constructies. De essentie van publiek-private samenwerking is dus hierin gelegen, dat de overheid zich onthoudt van het bedenken van een concrete oplossing, en door middel van toetsing/ acceptatie en verificatie aan de door haar vooraf gestelde projectdoelstellingen en functionele (kwaliteits)eisen, de optimaal marktefficiënte oplossing (in kwaliteit en geld) inkoopt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Ontwerp en realisatie stadsbrug Nijmegen. Vanaf het prille begin werden hier alle voor het succes van de PPS benodigde randvoorwaarden gecreëerd. Door het ontwikkelen/vaststellen van een eenduidige



realisatiestrategie en het daadwerkelijk en consequent vanuit die strategie blijven organiseren, is het gelukt om verrassingen die volgen uit menselijke gedragingen zoveel mogelijk uit te sluiten. Het adagium ‘stick to the manual’ was leidend en alle acties werden ingezet vanuit de beoogde samenwerkingsvorm en bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling. Door een grondige analyse en SMART-formulering van de projectdoelstellingen kon hiervan iedere procesmatige en contractuele beheersmaatregel worden afgeleid. De uitvoering van de aanbestedingsprocedure alsmede de realisatie van het project was een logisch gevolg en iedere handeling werd aan de *manual* getoetst. Met betrekking tot de organisatie en de inzet van mensen is gekozen voor bij individuele personen aanwezige expertise. De opdrachtgever beschikte zelf niet over de noodzakelijke kennis en ervaring en koos er van meet af aan voor niet louter met eigen mensen te proberen een project van deze omvang voor te bereiden en te realiseren. Dit resulteerde in de insteek ‘niet de tent maar de vent’ bij het selecteren van projectmedewerkers. Kort en goed was de ‘dreamteam’-gedachte leidend en kreeg het project een projectorganisatie die handelde in overeenstemming met de grondbeginselen van de samenwerkingsvorm. Projectmedewerkers die geen afstand konden doen van oude vertrouwde werkwijzen en zich niet verhielden tot de gekozen samenwerkingsvorm en verantwoordelijkheidsverdeling, werden vervangen. Deze keuze was immers al grondig afgewogen en werd niet meer ter discussie gesteld. Indien bijsturing noodzakelijk bleek, gebeurde dit vanuit de oorspronkelijke context. Dit vergde dus ook continuïteit in de samenstelling van het team – een

‘Door kwalitatieve aspecten mee te wegen in de beoordeling, wordt het hele proces kwaliteitsvoller.’

aantal projectmedewerkers, het kernteam, heeft bijna zeven jaar gedurende alle fasen aan het project gewerkt. Tot slot heeft er een erg actieve en intensieve omgevingsbeheersing plaatsgevonden. Met name de burgers en de politiek zijn actief betrokken en geïnformeerd over de verschillende stappen die door het team werden genomen. Deze ‘lijn’ werd dus ook direct vanuit het projectteam beheerst om te voorkomen dat er sprake zou zijn van verschillende inzichten of een verkeerde perceptie. Kort en goed is het project ruim binnen de vooropgestelde tijd, het budget en de beoogde kwaliteit/doelstellingen gerealiseerd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De meerwaarde zit in het feit dat de overheid zich moet concentreren op het definiëren van de doelstellingen en gewenste kwaliteit in plaats van op de oplossing. Doordat betrokken partijen daadwerkelijk worden aangesproken op hun eigen kwaliteiten en de rol die zij in het maatschappelijk gebeuren dienen te vervullen, worden zij ook in de gelegenheid gesteld deze kwaliteit in te brengen. Het is en blijft echter zo dat de kwaliteit van de vraag de kwaliteit van het antwoord bepaalt. Er moet dus hard worden gewerkt aan de vraagstelling om vervolgens de markt in de gelegenheid te stellen in

de volledige breedte – dus ook met betrekking tot het financieel kader – een antwoord te geven. Door kwalitatieve aspecten mee te wegen in de beoordeling welke marktpartij uiteindelijk het project mag realiseren, wordt weer meer waarde aan de kwaliteit van het proces toegevoegd.

4. GULDEN REGEL

Organiseren: *dreamteam* op het project, blijf bij de handleiding/realisatiestrategie, formuleer een juiste vraagstelling vanuit de projectdoelstellingen en laat de markt de oplossing bedenken.

5. TOEKOMST

Marktpartijen zijn een belangrijke aanvulling op het denken en handelen van overheden. Daar waar overheden – per overheid – in beperkte mate worden geconfronteerd met de werking op de markt, pretendeert zij vaak zich als een marktpartij te moeten gedragen. In plaats daarvan zou zij zich moeten concentreren op het formuleren van toets- en meetbare doelstellingen en kwalitatieve randvoorwaarden waarbinnen marktpartijen hun oplossingen kunnen aanbieden. Toetsing en verificatie moeten het leidmotief zijn en niet voorschriften en controle. De overheid dient het dienblad te zijn en niet het deksel! Er moeten randvoorwaarden worden geschapen waarbinnen partijen zich daadwerkelijk betrokken voelen om de betreffende uitdagingen op te pakken – daadwerkelijke samenwerking en niet louter windowdressing!



Daniël Termont

BURGEMEESTER GENT (SPA)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS bundelt publieke en private kennis, ervaring, technologie... bij ontwerp, realisatie, financiering, *maintenance* en/of exploitatie van maatschappelijk relevante projecten. Aan de samenwerking wordt op structurele wijze vorm gegeven, en bovendien zodanig dat de inbreng complementair is: de sterke punten van de betrokken publieke en private actoren worden op optimale wijze samengebracht. Uitbating en renovatie doorheen de levenscyclus worden correct ingeschat en verrekend. De financiële risico's ten slotte worden evenwichtig verdeeld.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De 'klassieke' invulling van PPS dwingt de publieke actoren tot een jaarlijkse financiële tussenkomst, en dit op (heel) lange termijn. Deze tussenkomst redelijk houden, vereist vaak dat de maatschappelijke doelstelling wordt aangevuld met commerciële initiatieven. Het risico dat dit introduceert, vertaalt zich in een dito premie en leidt er bovendien vaak toe dat de publieke partner het project ten volle moet waarborgen. De private partner daarentegen verwacht onveranderd een (zeer) hoog en snel rendement op de kapitaalbreng. Met dat eenzijdige model van PPS voor ogen, liggen echt

geslaagde voorbeelden niet voor het grijpen. Dynamische publieke operatoren – de intercommunale TMVW durft het zeker aan – laten gemeenten en steden ook toemaatschappelijk relevante projecten te realiseren, met minimale of zelfs geen commerciële risico's, zonder (overdreven) risicopremies, zonder (te) grote kapitaalwinst... Het resultaat wordt bereikt ondanks of juist dankzij de klassieke wetgeving overheidsopdrachten. Deze publieke operatoren beheren het project als een facilitator en laten de marktwerking maximaal spelen voor ontwerp, realisatie, financiering, *maintenance* en/of exploitatie, op maat van gemeente of stad. Zij bundelen de private inbreng tot een coherent geheel. Dat model van publiek – (publiek) – private samenwerking (PPPS) staat garant voor meerdere geslaagde voorbeelden.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De eerste PPS'en kregen vorm via een SPV ('special purpose vehicle') met vaak weinig kapitaal, waarbij de marge voor de private speler(s) vooral in het investeringsluik en minder in de exploitatie werd gezocht. Gelukkig is op dat vlak een evolutie merkbaar. De publieke actoren zoeken hoe dan ook (nog) te vaak een alternatieve financieringsvorm. Als deze zich vertaalt in hoge jaarlijkse tussenkomsten en waarborgstelling is de meerwaarde veraf. De private partners focussen te vaak op financiële return op korte termijn, zodat weinig interesse uitgaat naar de exploitatie. Onvoldoende en vaak ontoereikend gekwalificeerde capaciteitsinvulling zijn er vaak het onvermijdelijke gevolg van. Vervangingsinvesteringen verwaarlozen om het project binnen te halen, wreekt zich op termijn.

‘PPS zal zich noodgedwongen heruitvinden tot een verbeterde en misschien soberder versie.’

4. GULDEN REGEL

Een realistisch opgezet project, met langetermijnperspectief en een leefbare exploitatie... vertaald in een haalbaar financieel plan is dé 'conditio sine qua non' en tegelijk de sleutel tot een succesvolle PPS of ... PPPS.

5. TOEKOMST

PPS zal zich noodgedwongen heruitvinden tot een verbeterde en misschien soberder versie. Zo niet, dan blijven doorlooptijden, uiteindelijke projectkost, redelijke publieke financiële tussenkost, een haalbare financiering, performante exploitatie... dode letter en verdampt elke geloofwaardigheid. Zo ja, dan worden alle 'scherpe kantjes' weggewerkt en wenkt een aantrekkelijke formule.



Benoît Theys

PPP & REAL ESTATE FINANCE MANAGER VAN AG REAL ESTATE

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een samenwerking tussen een publieke en een private partner waarbij iedere partner de risico's draagt die hij het best kan beheren na optimalisatie van de risicoallocatie zoals overeengekomen. Bedoeling is dat dit voor beide partijen in het project voldoende return oplevert: voor de private partner een vergoeding in lijn met de te dragen risico's; voor de publieke partner een vaste prijs zonder verrassingen op het gebied van planning of kostoverschrijdingen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Een geslaagde PPS is een project dat verloopt zoals voorzien in de contracten. Het is dus een project waar de aanbestedende overheid niet met vertraging of meerkosten geconfronteerd wordt. Een dergelijk project vraagt in het algemeen meer voorbereidingstijd, maar de kost van deze voorbereiding wordt ruimschoots gecompenseerd door de uitvoering van het project, die verloopt zonder verrassingen voor de publieke partner. Scholen van Morgen is een voorbeeld van een geslaagde PPS.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS is en blijft een publieke opdracht. Het is een project dat met het geld van de belastingbetaler terug-

betaald wordt. PPS heeft een toegevoegde waarde zodra het publiek project efficiënter beheerd kan worden en goedkoper is dan mocht het via een klassieke opdracht worden uitgevoerd. België telt enkele projecten die als PPS gestructureerd werden. Enkele van deze projecten zitten al in uitbatingfase. De aanbestedende overheden en het Rekenhof zouden kunnen bevestigen dat die projecten effectief hun beloften ingelost hebben, wat in het algemeen niet zo evident is voor de klassieke opdrachten.

‘PPS is en blijft een publieke opdracht. Het is een project dat met het geld van de belastingbetaler terugbetaald wordt.’

4. GULDEN REGEL

Het project uit de boekhoudkundige balans van de publieke partner houden is vaak de reden om een project via PPS te realiseren. Dit is volgens ons een verkeerde benadering. Een PPS moet ingezet worden omwille van één of meerdere van volgende redenen:

- het project is te ingewikkeld om enkel door de overheid te laten beheren
- de overheid heeft niet de middelen om het project te beheren
- het project moet dringend worden verwezenlijkt

- er is een erkenning dat het meer efficiënt is om het project met een PPS-structuur te ontwikkelen dan onder de vorm van een klassieke opdracht (waar vertragingen en kostoverschrijdingen al te vaak opduiken).

Met andere woorden: een PPS moet ingezet worden omdat het de ‘economisch meest voordelige’ oplossing is. Dit impliceert een wederzijdse aanvaarding van de voordelen van een samenwerking tussen publieke en private partijen. We geloven dat de meeste publieke overheden die tot nu toe met PPS hebben gewerkt, die meerwaarde erkennen.

5. TOEKOMST

Gezien de regelmatige dalingen van de publieke budgetten zal de publieke sector minder en minder in staat zijn om de uitdagingen inzake modernisering van de huidige infrastructuur aan te gaan. De uitdagingen manifesteren zich op het vlak van grootte en complexiteit van het project, snelheid van de beëindiging van de werkzaamheden, bekwaamheid van de betrokken partijen en kostenbeheersing. De private sector heeft hier een ontegensprekelijke toegevoegde waarde die door de publieke partner nuttig gebruikt kan worden.



Kathleen Van Brempt

EUROPEES PARLEMENTSLID (SPA)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

In mijn ervaring is PPS vaak een manier om overheidsprojecten van de grond te krijgen zonder kortetermijn-impact op de schuldpositie, doordat de overheid haar uitgaven via *upfront*-financiering door (een) private derde(n) uitsmeert in de tijd. Het kan een manier zijn om bij gebrek aan eigen financieringsmiddelen toch maatschappelijk rendement te boeken door projecten toch uit te voeren, zij het tegen een hogere kostprijs voor de overheid. Omdat Europa een stringent en al te vaak blind begrotingsbeleid voert, moeten overheden wel érg vindingrijk zijn om hun maatschappelijke investeringsnoden in te vullen. PPS kan dan een gedwongen uitweg zijn. Het is vaak dat of geen project.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Brabo 1, het PPS-pakket met daarin tramverlengingen van Antwerpen naar Wijnegem en Boechout en een tramstelplaats in Wijnegem, heb ik als minister van mobiliteit van concept tot *contract close* van zeer nabij meegemaakt en samen met De Lijn aangestuurd. Voor een project met dergelijke omvang en ruimtelijke impact is dat achteraf gezien al bij al behoorlijk vlot verlopen, zowel de opbouw van de financieringsstructuur van het project als het vergunningentraject en de uitvoering

‘PPS is te veel verworden tot een vorm van debudgettering die volgende generaties met langetermijnverbintenissen opzadelt.’

ervan op het terrein. De afronding van de onderhandelingen viel samen met het dieptepunt van de Europese bankencrisis in het najaar van 2008, maar zelfs dat is een aantal maanden later overwonnen. Het project is geslaagd te noemen omwille van het projectverloop, maar ook omdat in dit geval PPS geholpen heeft om een dringende maatschappelijke nood sneller te lenigen dan wanneer dit (onder gelijkaardige, stringente begrotingsvoorwaarden) aan een normaal investeringstempo had moeten gebeuren.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Het voordeel bestaat er wat mij betreft enkel in dat je projecten waar een draagvlak voor is toch kan uitvoeren ondanks de grendels die er zijn op het vlak van begrotingstekorten. Potentieel maatschappelijk voordeel zit dus louter in het creëren van rendement voor de gemeenschap (bijvoorbeeld om het tekort aan scholen op te vangen, noodzakelijke infrastructuurprojecten te realiseren) op korte termijn. Uiteindelijk komt het voor de belastingbetaler altijd duurder uit dan wanneer er via klassieke financiering uit investeringsbegrotingen geput wordt. Die meerkost zit vooral in het gevraagde rendement voor de private partner, de financieringskosten

om zijn risico's af te dekken en in juridisch-technische kosten omwille van de complexiteit van de bijbehorende contracten. Enig voordeel dat PPS dan nog wel biedt, is dat de contractuele relatie met de private partners de gelegenheid geeft om de regierol in overheidshanden te houden, ook wanneer bijvoorbeeld ontwerp, bouw, financiering en onderhoud door private partners gebeuren.

4. GULDEN REGEL

Neem voldoende tijd om de contractuele relaties op scherp te zetten, dat vermijdt ellende onderweg en achteraf. Vergeet niet dat het vaak om verbintenissen van tientallen jaren gaat.

5. TOEKOMST

Europa zou minder stringent moeten zijn in zijn begrotingsbeleid, vooral om meer vrijheid te laten aan overheden om op eigen kracht te investeren. In die context zou PPS minder prominent aanwezig zijn. PPS is te veel verworden tot een vorm van debudgettering die volgende generaties met langetermijnverbintenissen opzadelt. Dat is wat mij betreft niet verstandiger dan het financieren van investeringen op de klassieke wijze. Ik ben er voorstander van dat Europa vooral soepeler wordt voor schuldopbouw die te maken heeft met investeringen op domeinen die de Europese prioriteiten richting een nieuwe, meer duurzame economie ondersteunen, zoals hernieuwbare energie, vervoer per spoor en over water, duurzaam bouwen en dergelijke meer, met niet louter snelle financiële maar ook socio-economische en terugverdieneffecten op langere termijn.



Leo Van Broeck

ZAAKVOERDER BOGDAN & VAN BROECK ARCHITECTS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De overheid doet een beroep op de knowhow van gespecialiseerde private actoren (ontwikkelaars, aannemers, studiebureaus, architecten...) en op externe financiële capaciteit (banken, investeerders) om gezamenlijk complexe projecten of gebieden te ontwikkelen. Een potentiële manier om aan overheidsgestuurde waardecreatie te doen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

In onze eigen ervaring:

- De Centrale Werkplaatsen te Leuven. Meerwaarde: de realisatie van geconventioneerde, betaalbare middenklassewoningen in ruil voor vrije marktontwikkeling in de rest van de zone.
- VUB U-Residence. Meerwaarde: realisatie van een academisch hotel met congresscentrum en topsport-researchcentrum in ruil voor exploitatie van het complex en de verhuur van de studentenkamers. Een universiteit kan op basis van enkel haar eigen subsidies dergelijke projecten noch realiseren noch uitbaten.
- Huisvestingsproject Den Travoo in Hoeilaart centrum. Meerwaarde: de realisatie van sociale woningen, 12 sociale appartementen op een totaal van

41 stuks. PPS liet hier toe om veel sneller te gaan dan wanneer het sociaal gedeelte apart voor een sociale huisvestingsmaatschappij moet worden gerealiseerd. In wezen is er hier quasi geen onderscheid tussen de sociale en de andere appartementen. De huisvestingsmaatschappij heeft op het einde van de werf de sociale appartementen gewoon overgekocht van de ontwikkelaar. Bijkomend voordeel voor de architect is dan dat je voor leefbare erelonen kan werken in de plaats van het hongerloon van het VMSW-tarief.

‘Een potentiële manier om aan overheidsgestuurde waardecreatie te doen.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Er is maatschappelijke meerwaarde indien het gaat om publieke actoren die projecten opzetten met een socio-culturele en een publieke ruimtelijke impact. Door de inzet van private knowhow en private financiële middelen kunnen grotere projecten veel sneller worden gerealiseerd. Op die manier kunnen belangrijke of urgente ruimtelijke vraagstukken op kwalitatieve wijze en op korte termijn worden aangepakt. Voor probleemprojecten die minder ‘aantrekkelijk’ of minder marktconform zijn, kan de overheid toch PPS-partijen aantrekken door de meeste nefaste parameters te verzachten of deels voor eigen rekening te nemen.

4. GULDEN REGEL

Het is belangrijk dat de initiatiefnemende overheid start met een realistisch verwachtingspatroon en correcte budgetramingen (er wordt vaak gewerkt met foute bruto-netto-vloeroppervlakten en dus met foute budgetten). Een tweede probleem dat we soms zien is dat PPS misbruikt wordt om een hele reeks diverse onsamenvattende problemen in één opdracht samen te proppen. En tenslotte misschien het grootste probleem: PPS zou – net als wedstrijden – niet door de overheid mogen misbruikt worden om architecten en ontwikkelaars gratis (of onderbetaald) ontwerpen en studies te laten uitvoeren.

5. TOEKOMST

Ik zie PPS als een blijvende vaste waarde tussen de vele mogelijke manieren om projecten te ontwikkelen. Of het aandeel PPS stijgt of daalt zal ook afhangen van politieke keuzes (meer vrije markt, meer overheidssturing of een mix van beide).



Vicky Van Daele

HOOFD PROJECTEN AFDELING PATRIMONIUM EN
INFRASTRUCTUUR DE LIJN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsverband dat streeft naar de creatie van meerwaarde. Hierbij wordt uitgegaan van een duidelijke taak- en risicoverdeling en worden de sterkten van alle betrokken partijen optimaal benut. Publieke en private partijen hebben een gemeenschappelijk doel en werken hiertoe maximaal SAMEN.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Lijn beschouwt het project Brabo 1, dat twee tramlijnverlengingen en een stelplaats omvat, als geslaagd. Ondanks de hindernissen die het project gekend heeft, zoals onder meer de financiële crisis en de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning, werd het project tijdig en overeenkomstig de vooropgestelde (kwaliteits-)eisen gerealiseerd. Dit door een nauwe en doorgedreven vorm van samenwerking, de doorlooptijd en het rekening houden met *life cycle cost* en -management.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Met PPS kan De Lijn op een weldoordachte manier belangrijke investeringsprojecten realiseren. Dit zijn projecten met een groot maatschappelijk en economisch belang die zonder toepassing van PPS nog lang op zich

‘Omwille van de ESR-neutraliteit is de risico-verdeling complex en niet altijd optimaal.’

zouden laten wachten. Bovendien wordt door het bundelen van projectonderdelen in één project een hoger rendement gehaald en dit op kortere termijn en met een lagere kost dan wanneer deze projectonderdelen afzonderlijk zouden worden uitgevoerd. Inhoudelijk is vooral het denken in termen van *life cycle cost* en -management een groot pluspunt.

De projecten die De Lijn op basis van PPS structureert, meer bepaald door middel van DBFM-contracten, zijn technisch zeer complex. Door het gehele proces vanaf ontwerp, over bouw tot onderhoud bij één private partner te groeperen, ontstaat een synergievoordeel dat de kwaliteit van het project gedurende de volledige contractduur gunstig beïnvloedt.

4. GULDEN REGEL

Omwille van de ESR-neutraliteit is de risicoverdeling complex en niet altijd optimaal. Zo is PPS gebaseerd op een resultaatsverbintenis. Dit zorgt soms voor onduidelijkheden of conflicten indien de compatibiliteit met bedrijfseigen infrastructuur of materieel moet worden verzekerd.

5. TOEKOMST

Zolang De Lijn tot de consolidatiekring behoort en de ESR-neutraliteit voor Vlaamse investeringen als randvoorwaarde blijft gelden, is de PPS-formule een valabel alternatief. De opgedane ervaring kan worden gevaloriseerd en zowel de samenwerkingsmodellen met de privésector als het denken in termen van *life cycle management* moeten als positieve verworvenheden worden beschouwd.



Rob Van de Velde

SCHEPEN VAN RUIMTELIJKE ORDENING EN
STADSONTWIKKELING ANTWERPEN (NVA)

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Het model dat private ondernemers en overheden aanwenden om gezamenlijke projecten tot stand te brengen en uit te werken. Het behelst afspraken omtrent de scope van projecten, de financiële engagementen en de opvolging.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De ontwikkeling van het Groen Kwartier op de site van het Militair Hospitaal te Antwerpen. De redenen gaan van geïntegreerd in de buurt, innovatief, herwaarderend tot en met haalbaar, financieel gunstig voor alle partijen en min of meer afgewerkt binnen het voorziene tijdska-der.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De pure financiële nood heeft een samenwerkingsvorm opgeleverd die kwaliteitsbevorderend werkt. Het spanningsveld tussen maatschappelijke relevantie en ‘algemeen belang’ stimuleert beide partners tot creatieve invulling en sterkere projecten. Ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde worden gecreëerd door de intense samenwerking op het gebied van behoefteana-lyse en integrale (architecturale) kwaliteitszorg.

‘Ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde worden gecreëerd door de intense samenwerking op het gebied van behoefteanalyse en integrale (architecturale) kwaliteitszorg.’

4. GULDEN REGEL

Een reden tot discussie is vaak dat afspraken onvoldoende uitgekristalliseerd worden bij voorbaat. Dit wel doen leidt tot een betere en duurzamere samenwerking. In dat verband zou een checklist met mogelijke ‘te voorziene’ discussies overheden ten goede komen.

5. TOEKOMST

Ook hier zal de beperkte financiële draagkracht van besturen en de terechte zoektocht naar efficiëntiewinsten aan overheidszijde, het aanwenden van PPS-samenwerkingen verder stimuleren. Daarenboven is het kwaliteitsbevorderend aspect van een dergelijke samenwerking zeer belangrijk voor beide partijen. Maatschappelijke draagkracht wordt (zeker in stedelijk gebied) een van de sleutels in stadsvernieuwing. De geloofwaardigheid van projecten zal toenemen, naar-mate partners vanuit verschillende hoeken de krachten en ervaring bundelen.

Johan Van den Broeck

DIRECTEUR EIFFAGE BENELUX, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een bijzondere samenwerking tussen private en publieke partijen (overheid) voor de ontwikkeling en realisatie van projecten waarbij de private partij in vergelijking met gewone projecten een grotere rol krijgt in de uitwerking en realisatie. Dit bijvoorbeeld op het gebied van ontwerp, financiering of langetermijnkwaliteits- en beschikbaarheidsgarantie. Het grotere risico dat de private partij neemt in zulke projecten gaat ook samen met grotere opportuniteiten. De toegevoegde waarde hiervan moet aan beide partijen ten goede komen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De nieuwe kleuter- en lagere school Mariaburg te Brasschaat samen met een nieuwe kinderopvang en 26 woningen is een voorbeeld van een geslaagde PPS. De maatschappelijke behoefte aan renovatie van een bestaande school en het voorzien van extra betaalbare woningen werd via één project gelanceerd. Bij de keuze van de kandidaat-private partner was het duurzaamheidscriterium een belangrijk element. In het gerealiseerde project worden beide behoeften op een creatieve manier gecombineerd door een deel van de woningen boven de school te voorzien, waardoor de groene ruimte maximaal kon behouden blijven.



‘Maatschappelijke meerwaarde ontstaat via geïntegreerd ontwerp, duurzaamheids- en ontwerpgarantie voor de lange termijn (levenscyclus).’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Maatschappelijke meerwaarde ontstaat via geïntegreerd ontwerp, duurzaamheids- en ontwerpgarantie voor de lange termijn (levenscyclus) en een betere proces- en kostenbeheersing tijdens de realisatie, zeker bij complexe projecten. De mate waarin ontwerp tot meerwaarde leidt hangt sterk af van de ontwerp vrijheid die de kandidaat-private partners krijgen om creatieve oplossingen aan te brengen. Loutere financiering van projecten door de private partij brengt op zich geen echte maatschappelijke meerwaarde, maar kan toch waardevol zijn indien het project anders niet of pas later kan worden gerealiseerd.

4. GULDEN REGEL

Bezint eer ge begint. Een PPS-biedingstraject is een relatief zware en dure aangelegenheid met de inzet van veel mensen en middelen. Het is dan ook van belang om zich niet in een procedure te storten zonder degelijke voorbereiding. De publieke partner moet zijn behoefte-definitie zo duidelijk mogelijk bepalen en de toegelaten bandbreedte van de aanvaardbare oplossingen inschat-

ten, ook wat betreft maatschappelijk draagvlak. De private partner moet kritisch nadenken of hij zelf wel de juiste troeven heeft om deel te nemen en te werken aan een oplossing voor de projectvraag die voldoende meerwaarde biedt.

5. TOEKOMST

PPS is zeker niet het tovermiddel, maar zal een belangrijke niche zijn in het vinden van oplossingen voor projecten met een zekere mate van complexiteit waar er ruimte is voor creativiteit. Samenwerking zal zorgen voor kwaliteitsvolle en efficiënte oplossingen die publiek of privaat alleen niet zouden worden aangereikt.

Stephan Van Den Langenbergh

CLUSTER MANAGER SPATIAL DESIGN TECHNUM

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een geïntegreerde aanbestedingsvorm voor de realisatie van overheidsprojecten allerhande. De mogelijkheid tot spreiding van de begrotingsimpact is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de snelle opkomst van het instrument. Deze sterk geïntegreerde aanbestedingswijze impliceert ontegensprekelijk een aantal nieuwe risico's, maar biedt evenzeer nieuwe kansen. Ondertussen zijn ook een aantal mythen van het eerste uur doorprikt. Zo blijkt het geen wonderformule voor snelle realisatie te zijn, maar evenmin de teloorgang van kwaliteitsborging in te luiden. Met betrekking tot het laatste aspect zou ik bij deze vraagstelling een aantal ervaringen willen delen. Het is alvast mijn overtuiging dat de keuze voor kwaliteit bij de opdrachtgever ligt. Deze bepaalt de maatstaf. Zoals bij andere procedures staat of valt kwaliteit met de deskundigheid van het opdrachtgeverschap.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De realisatie van de A11 in West-Vlaanderen, een missing link in het Vlaamse (hoofd)wegennet die als DBFM-project wordt aanbesteed. De voorbereidende



werkzaamheden zijn op zorgvuldige wijze doorlopen. Het ambitieniveau is duidelijk uitgeschreven en op correcte manier vertaald in de gunningscriteria. De kwaliteitsvolle inzendingen zijn vervolgens op serene en deskundige wijze beoordeeld. Het resultaat is een voorstel met een overkoepelende stedenbouwkundige visie als sturend kader en garantie voor maatschappelijke meerwaarde. De inzending met de hoogste kwaliteit was bovendien de goedkoopste. De bouw- en exploitatiefase moeten weliswaar nog van start gaan, maar de ontwerp-fase is alvast met succes doorlopen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
Volgens mij situeert de belangrijkste meerwaarde zich eenvoudigweg bij het stellen van de geïntegreerde vraag (zowel op inhoudelijk vlak, als wat de fasen betreft). Algemeen wordt dan gesteld dat het combineren van de kennis en de creativiteit van ontwerpers en uitvoerders aan de private kant zonder meer tot meerwaarde zal leiden. Concreet heb ik daar nog niet zoveel van gemerkt. Aan de publieke kant heeft deze werkwijze wel geleid tot een verbreding van de projectdefinitie. Het formuleren van een geïntegreerde probleemstelling en het maken van duidelijke keuzes omtrent het ambitieniveau zijn immers dwingende voorwaarden gebleken voor een succesvol traject. Strikt genomen is deze meerwaarde niet rechtstreeks toe te schrijven aan de procedure, maar valt deze onder de rubriek voorbeeldig opdrachtgeverschap. Het PPS-instrument is alvast in een aantal gevallen een goede katalysator gebleken.

‘Het kan niet voldoende benadrukt worden dat een degelijke projectdefinitie en een correcte vertaling naar de gunningscriteria de basis vormen voor een geslaagd project.’

4. GULDEN REGEL

Zoals hoger aangehaald ligt de keuze voor kwaliteit bij de opdrachtgever. Het kader voor de meerwaarde wordt uitgetekend bij de opdrachtformulering. Het kan niet voldoende benadrukt worden dat een degelijke projectdefinitie en een correcte vertaling naar de gunningscriteria de basis vormen voor een geslaagd project. De zoektocht naar een goed evenwicht tussen standaardisatie en maatwerk bij de uitwerking is nog volop aan de gang. Het bepalen van de sleutelkwesaties zal hoe dan ook een geïntegreerde benadering op maat blijven vergen en uitgebreid overleg met de verschillende actoren. Dit proces heeft voldoende doorlooptijd nodig om een voldragen product op te leveren. Het doorschuiven van de ontwerpverantwoordelijkheid naar de private partner kan geenszins betekenen dat de opdrachtgever van deze cruciale taak ontslagen wordt.

5. TOEKOMST

Wat het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen betreft is het stellen van prioriteiten en het selecteren

van projecten binnen de budgettaire mogelijkheden de belangrijkste taak. Deze behoort voornamelijk tot de unieke bevoegdheid van de overheid. PPS is een middel om deze projecten te realiseren. Gelet op het huidige economische klimaat biedt de instrumentenkoffer weliswaar weinig alternatieven. Een aantal recente ontwikkelingen lijken aan te tonen dat het instrument hiervoor geschikt is, op voorwaarde dat het met de nodige omzichtigheid aangewend wordt. Mijn ervaring beperkt zich tot het begeleiden van een aantal grootschalige infrastructuurprojecten die volgens een DBFM-principe aanbesteed worden. Deze formule is nog jong in Vlaanderen. Op het vlak van ontwerp kwaliteit zijn de eerste successen geboekt. Een eerste tussentijdse evaluatie is positief, maar het traject is nog lang. Na de bouw volgt nog een 25-jarige onderhoudsperiode. Een volwaardige evaluatie zal kunnen worden gemaakt bij de overdracht van de eerste projecten.



Hans van Ooijen

DIRECTEUR INTEGRAAL ONTWERP VOLKER INFRADESIGN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

De 'S' staat voor samen. Samen met elkaar. Samen met de opdrachtgever, samen met de stakeholders en omgeving. Alleen dan kan het werken en wordt het een succes.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Mijn eerste PPS-ervaring was de eerste autosnelweg-PPS in Nederland, de A59 in opdracht van de provincie Noord-Brabant en in samenwerking met RWS. Samen met de provincie hebben we de klus op tijd en binnen budget kunnen klaren. Samen was de Sleutel.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De samenwerking met de omgeving is een must. Persoonlijk heb ik dat als echte meerwaarde gezien. Samen met de omgeving tot een oplossing komen die iedereen tot tevredenheid stemt. Hier heb ik mooie voorbeelden van gezien, die we bij andere contractvormen niet hebben kunnen realiseren, met maatschappelijke waarde en tevreden gebruikers. Voorwaarde hierbij is wel dat een opdrachtgever in de voorfase zijn stakeholders ook tijdig en volledig betreft. Indien dat niet gebeurt, ontstaan teleurstellingen die we in de normale contractvormen

helaas ook te vaak tegenkomen. Ook hier geldt weer dat PPS *samen* betekent en wel in alle fasen van een project.

4. GULDEN REGEL

De kennis van beheer, onderhoud en eventueel exploitatie van objecten. Nog niet eens zozeer operationeel onderhoud, maar met name strategisch onderhoud. Deze ervaring hebben we als bouwer vaak nog niet in voldoende mate in huis. Als bouwer krijgen we een andere rol. We zijn het *Design & Construct*-tijdperk net ontgroeid en de volgende uitdaging staat voor de deur, maar wel een uitdaging met enorme kansen.

5. TOEKOMST

PPS is de toekomst, de sleutel tot succes! PPS levert een maatschappelijke meerwaarde, omdat er bewust en expliciet wordt nagedacht over ontwerp, bouw, beheer, onderhoud en eventueel exploitatie. Voor iedereen een mooie uitdaging om samen van de projecten een succes te maken, in financieel en maatschappelijk opzicht.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een concept dat vele invullingen kent en die flexibiliteit is belangrijk. PPS is een contract waarbij de publieke sector aan de private sector de uitwerking en uitvoering van een project opdraagt, waarbij partijen de risico's optimaal alloceren en de private partij instaat voor een 'resultaat' eerder dan voor het implementeren van gedetailleerde voorschriften. Een goede PPS is een PPS waarbij ontwerp, bouw, investering en financiering, uitvoering en interactie met omgevingsfactoren van bij de start als een geheel zijn opgevat en ook zo worden uitgewerkt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Moeilijk kiezen. Om verschillende redenen, ook de recente pers, een warm woord voor Diabolo. Een ambitieuze 'first' met veel laagjes en focus op samenwerking: dubbele opdrachtgever (federaal: Infrabel en Vlaams: AWV/PMV), spoor en weg, een mix van vergoedingsmechanismen. Veel ambitie. Bij de opening hing een bijzondere sfeer. Een zekere trots in de zin van 'wij kunnen dat hier in België ook'. Een katalysatordossier dat ook in het buitenland veel aandacht kreeg en de markt op een gezonde manier verder opende.



‘Maak duidelijke publiek- publieke afspraken voor de lancering van een PPS.’

Je PPS is geslaagd als die ook tijdens de uitvoering overeind blijft en de *hiccups* die zich onvermijdelijk voordoen niet resulteren in het zich terugtrekken in de oude kampen: publiek versus privaat.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS is geen succesfactor op zich. Er zijn prachtige projecten met en zonder PPS. Het grote voordeel is dat PPS partijen dwingt om vooruit te denken, rekening te houden met de drijfveren van uiteenlopende partijen en intensief af te stemmen. Dat kan tot meerwaarde leiden. Er zit verbazend veel emotie en diversiteit in PPS. De enorme investering en inzet die dergelijke projecten van alle betrokkenen vragen, leiden ertoe dat je je gemakkelijk verliest in dat ene project. We wonen in een piepklein land(sdeel) waar alles een impact op alles heeft. We maximaliseren de kans op meerwaarde wanneer we het wiel niet telkens heruitvinden en nog meer over verschillende projecten heen werken op basis van duidelijke beleidsdoelstellingen.

4. GULDEN REGEL

Bezint eer ge begint. Overleg en reflectie voor het startschot besparen voor iedereen tijd en geld en verminderen de kans op vertraging of mislukking. Maak

duidelijke publiek–publieke afspraken voor de lancering van een PPS.

5. TOEKOMST

Heel wat maatschappelijke uitdagingen los je niet op met PPS (alleen), maar de *life cycle* aanpak en het afbreken van de muurtjes tussen publiek en privaat vormen goed gereedschap om uitdagingen zo duurzaam mogelijk aan te pakken.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek–private samenwerking (PPS) versus Public Private Partnership (PPP): vervang samenwerking door samenzwering (Partnership). Samenwerking is te vrijblijvend. In het WILLEN samenwerken ligt de sleutel tot het realiseren van ambities.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De Oversteek, de nieuwe brug over de Waal te Nijmegen. De opdrachtgever liet zich omringen en afvaardigen door deskundigen. Van bij het begin, bij de keuze voor het ontwerp en de ontwerpers, werd een integrale werking op touw gezet en doorgevoerd tot de oplevering van het project, en zelfs nog daarna.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt alleen tot maatschappelijke meerwaarde wanneer alle stakeholders samen WILLEN datgene realiseren wat we samen KUNNEN. Alleen dan zullen we in staat zijn een gezamenlijke culturele ambitie te realiseren. Het gaat niet om meer(waarde), om iets dat extra zou zijn, of extra zou kunnen zijn, maar om datgene wat gewoon is! Het betreft veeleer de wil om sporen na te laten voor de toekomst. Sporen die getuigen van wat nu werkelijk is. De *raison d'être*, het



‘PPS leidt alleen tot maatschappelijke meerwaarde wanneer alle stakeholders samen **WILLEN** datgene realiseren wat we samen **KUNNEN**.’

noodzakelijke, niet het gewone als zijnde simpel, maar het gewone als extraordinair. PPS leidt niet tot (meer) waarde wanneer ze alleen gebaseerd is op het realiseren van een functioneel programma. Dit levert slechts een gerechtvaardigd alibi voor een project.

4. GULDEN REGEL

Samen **WILLEN** wat we vandaag **KUNNEN**, waardoor we waardevolle sporen nalaten. Niet de sporen als doel op zich, maar als getuigen van een gezamenlijke ambitie. Dit **WILLEN**, deze verantwoordelijkheid, geldt voor alle betrokkenen: politici, bouwheren, opdrachtgevers, ontwerpers, kunstenaars, uitvoerders, bewakers, gebruikers...

5. TOEKOMST

Ik ben en blijf zo naïef te denken, ja, ben ervan overtuigd, dat wat wij vandaag samen willen, datgene is wat wij met z’n allen **KUNNEN**. Het nu zijn, het gewone, als extraordinair.



Jan Van Rensbergen

CEO BAM, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerking waarbij de publieke partner bij de private partner competenties, kennis en mogelijkheden aanspreekt die hij niet zelf heeft of kan inzetten of waarvoor de private partner het beste geschikt is. De samenwerking beoogt het ontsluiten van deze private mogelijkheden voor een publiek project.

2. GESLAAGD VOORBEELD

In een zes kilometer lange spoortunnel in Stockholm, Zweden (Stockholm City Line) verbindt een korte, afgezonken tunnel de beide oevers, waar de tunnel door rotsformaties verder gaat. Voor deze afgezonken tunnel opteerde de Zweedse overheid voor een Design & Build-formule. Zij had de kennis van afgezonken tunnels niet in huis en vond het niet opportuun om dit voor een uitzonderlijke situatie te ontwikkelen. De Zweedse overheid beheerst echter wel het werken in rots en besteedt deze werken klassiek aan. De afweging van de Zweedse overheid is niet budgettair van aard, maar technisch. PPS wordt al te vaak teruggebracht tot alternatieve financiering (de publieke partner die bereid is meer te betalen om het maatschappelijk nut van het project sneller ter beschikking te hebben). PPS is meer dan dat.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Een DBFM-formule leidt tot een publieke en private focus op eenzelfde doel: het project realiseren binnen budget, volgens planning en met de vereiste kwaliteit. Dit mobiliseert de private knowhow tot projectoptimalisatie en innovatie in ontwerp en bij uitvoering. DBFM brengt ook de gebruiksfase in beeld en incorporeert dus de afweging tussen investering en onderhoud en de zorg voor kwaliteit. De maatschappelijke meerwaarde is dan een afweging tussen een kwaliteitsvol project dat sneller beschikbaar is, en de hogere kostprijs ervan. PPS-projecten komen echter niet vanzelf tot ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor is een cocktail nodig met drie absoluut noodzakelijke ingrediënten: ambitie voor ruimtelijke kwaliteit bij de publieke partner, een goede ontwerper met een sterke positie in het project en een geëngageerde aannemer.

‘Er is een cocktail nodig met drie absoluut noodzakelijke ingrediënten: ambitie voor ruimtelijke kwaliteit bij de publieke partner, een goede ontwerper met een sterke positie in het project en een geëngageerde aannemer.’

4. GULDEN REGEL

Als publieke partner moet je heel goed weten waarvoor je de private markt en zijn dynamiek wil inzetten. Daar krijgt de private partner dan de nodige ruimte voor. De andere onderdelen van het project hou je best zo klassiek mogelijk. Cruciaal hierbij is het management en de allocatie van risico's: dit creëert helderheid in de publiek-private relatie. Bij infrastructuurwerken is de RISMAN-methodiek hiertoe een goed instrument. PPS mag er niet toe leiden dat de publieke partner de eigen knowhow verliest en zich steeds afhankelijker maakt van externe partijen. De publieke partner mag niet versnipperd optreden en moet zich organiseren als een sterke en evenwaardige partner in de samenwerking.

5. TOEKOMST

PPS geeft de overheid een breed pallet aan mogelijkheden om publieke projecten te realiseren waarbij op scherp wordt gesteld wat de overheid zelf in huis wil behouden of ontwikkelen, en waar ze ruimte geeft voor private inbreng. In Europa testen publieke bouwheren allerlei boeiende werkvormen uit, zoals verregaande alliantiecontracten voor grootschalige infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld in Finland, Denemarken).



Jan Van Steirteghem

PROJECT DIRECTOR BESIX NEDERLAND, ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is het bundelen van de publieke en private krachten om zo veel mogelijk maatschappelijke en economische (meer)waarde te creëren. De maatschappij kan – ook in economisch moeilijkere tijden – blijven investeren in haar infrastructuur. De marktpartijen kunnen, dankzij deze samenwerking, hun creativiteit aanwenden om op een duurzame en verantwoorde manier te groeien. De samenwerking leidt ertoe dat de maatschappelijke dienstverlening kwalitatief toeneemt en evenwichtige innovatie wordt gestimuleerd bij de markt.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het Coentunnelproject in Amsterdam (opwaarderen van de ring rond Amsterdam) is het eerste grote infrastructuurproject dat in een PPS-vorm werd aanbesteed. De contractuele incentives hebben geleid tot aanzienlijke bouwtijdverkortung. De samenwerking op het gebied van tunneltechnische installaties zorgde voor een structurele verbetering op het gebied van functionaliteit, betrouwbaarheid en kwaliteit in het algemeen. Innovaties op het gebied van toegankelijkheid en bereikbaarheid van onderhoudsgevoelige componenten hebben geleid tot een toename in de beschikbaarheid van de infrastructuur tijdens de bouwfase. Het prestatiemeet-

‘Er dient werk gemaakt te worden van meer vertrouwen waardoor faalkosten worden omgezet in maatschappelijke waarde.’

systeem ten slotte zorgt ervoor dat de opdrachtgever op elk moment inzage heeft in de actuele prestaties van zijn infrastructuur en op elk moment gerust kan zijn over de veiligheid en beschikbaarheid van zijn netwerk.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

PPS leidt tot meerwaarde als de opdrachtgever in staat is om zijn functionele eisen en wensen goed te vertalen in een vraagspecificatie die voor de rest voldoende ruimte geeft voor creativiteit en innovatie. Het op voorhand goed afwegen van essentiële en niet-essentiële functies en prestaties is daarbij cruciaal. De opdrachtnemer van zijn kant dient zich als partner op te stellen, faalkosten te vermijden door aandacht en focus te leggen op de integraliteit van zijn opdracht en aan te bieden met een realistisch prijsniveau. Vanuit het contract geredeneerd is het belangrijk dat ‘de laagste prijs’ niet allesoverheersend is bij de keuze van de opdrachtnemer. De economisch meest voordelige inschrijving dient rekening te houden met andere aspecten zoals kwaliteit, beschikbaarheid, creativiteit en innovatie.

4. GULDEN REGEL

Gulden regel: een evenwichtige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en incentive voor het creëren van meerwaarde door samenwerking. Het is voor de opdrachtgever moeilijk, zo niet onmogelijk om de vraagspecificatie 100% goed te krijgen tijdens de aanbesteding. Voor de opdrachtnemer is het onmogelijk om de volledige scope en alle risico's juist in te schatten. De huidige Angelsaksische DBFM-contracten verscherpen deze tegenstrijdige aspecten in plaats van een ‘veilige’ omgeving te creëren waarbij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers aangemoedigd worden om mekaars risico's te helpen beheersen.

5. TOEKOMST

Indien men ervoor kiest om PPS toe te passen om zowel budgettaire als kwaliteitsredenen, meen ik dat de relevantie van PPS enkel zal toenemen. De maatschappelijke dienstverlening zal aanzienlijk verbeteren waardoor de impliciete steun voor deze vorm van samenwerken zal toenemen. Indien PPS enkel om budgettaire reden wordt toegepast, zal dit leiden tot mislukking omdat de prestaties die gevraagd worden niet in verhouding zullen staan tot de beschikbare budgetten. Tot slot dient er werk gemaakt te worden van meer vertrouwen. Opdrachtnemers moeten op tal van vlakken de weg van professionalisering van hun *cradle to cradle* dienstverlening verder zetten. Opdrachtgevers moeten het evenwicht tussen hun vraag en beschikbare middelen aanscherpen. Deze twee elementen zullen zorgen voor meer vertrouwen waardoor faalkosten worden omgezet in maatschappelijke waarde.



Greet Van Wesemael

COMMERCEEL MANAGER ARCADIS BELGIUM, INGENIEURS

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld (bijvoorbeeld scholen, gevangenissen, sociale woningbouw, infrastructuur...) en waarbij zowel de risico's als de kosten en de opbrengsten gedeeld worden tussen private en publieke partijen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Tramproject Brabo 1. In deze PPS staat de privépartner in voor de bouw, financiering en het onderhoud van de infrastructuur voor een periode van 35 jaar. De publieke partners (AWV en De Lijn) betalen een beschikbaarheidsvergoeding van bij het in gebruik nemen van de infrastructuur. De bouw van twee nieuwe tramlijnen, met name Deurne-Wijnegem en Mortsels-Boechout, maken deel uit van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen met als algemeen doel het bevorderen van de mobiliteit in de Antwerpse regio.

Waarom geslaagd?

- dankzij deze PPS-constructie werd de financiering van deze uitbreiding van tramlijnen mogelijk gemaakt
- kennis van de verschillende betrokken partners werd efficiënt ingezet, wat leidde tot een vlotte samenwerking tussen de verschillende actoren

‘Overheden moeten ondernemender worden en zich ook zo organiseren, terwijl de privépartijen meer oog zullen moeten hebben voor de maatschappelijke relevantie en vereisten binnen een project.’

- beslissingsstructuren zijn duidelijk van bij het begin in kaart gebracht
- het proces werd gestuurd door de overheid (beslissingsmacht)
- de financiële verantwoordelijkheid van de privépartner heeft mede geleid tot een snelle en vlotte uitvoering van de werken.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS leidt in de meeste gevallen tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde, bijvoorbeeld bij de herwaardering van stedelijke of gemeentelijke deelgebieden, ook wel ‘regeneration’ genoemd. Het betreft hier nieuwe gebiedsontwikkelingen, waarbij het samengaan tussen publieke en private partijen een hefboom betekent voor deze projecten. Belangrijk hierbij is enerzijds de nood aan een democratische besluitvorming rond deze projecten. Hiervoor is voldoende betrokkenheid nodig van de instituties van onze democratie. Anderzijds kan een privé-initiatief er toe leiden dat een project

sneller gerealiseerd wordt, gezien de doelstellingen van de privésector alsook de kennis (specialisatie) en de ervaring verschillend zijn. Een PPS is hierbij een uniek instrument gezien de ontwikkelingen vanuit een zuivere private winstlogica het maatschappelijk doel voorbij kunnen gaan, terwijl voor de overheid de impact van het project op de ruimtelijke ontwikkeling een doel op zich is.

4. GULDEN REGEL

Het spreekt voor zich dat er een duidelijke besluitvorming dient uitgewerkt te worden voor projecten waar diverse actoren bij betrokken zijn. Een tweekoppige aansturing leidt immers zelden tot een gewenst resultaat. Doel is dan ook van bij het begin in het proces de spelregels duidelijk te bepalen, de doelstellingen van de verschillende actoren in beeld te brengen en te zorgen voor een proces waarbij de verschillende invalshoeken belicht worden en de doelstellingen worden samengebracht tot één gezamenlijk doel dat door één projectleider wordt nagestreefd. Ieder speelt hierbij – vanuit een eigen positie en met eigen belangen – een onmisbare rol voor het realiseren van het project. Het vastleggen van de verschillende elementen in een duidelijke (juridische) structuur is hier van primordiaal belang.

5. TOEKOMST

PPS-projecten bieden vele mogelijkheden voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen, indien de houding van de diverse betrokken partijen ook in die richting verder kan evolueren. Zo moeten overheden ondernemender worden en zich ook zo organiseren,

terwijl de privépartijen meer oog zullen moeten hebben voor de maatschappelijke relevantie en vereisten binnen een project. Vertrouwen tussen de verschillende partijen is hierbij het sleutelwoord. Indien dit vertrouwen groeit, kan PPS een veelheid aan projecten genereren en door een goede samenwerking deze verder brengen en beter en/of goedkoper realiseren.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Als jurist ben ik geneigd te verwijzen naar de definitie uit het Vlaamse PPS-decreet: ‘projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.’

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het PPS-project van het intergemeentelijk samenwerkingsverband IMOG te Moen, waarbij in samenwerking met een private partij (De Nul) de afdekking van een stortplaats werd gerealiseerd. Hierbij werd deze stortplaats ook gebruikt als slibverwerkingsinstallatie. Het project omvatte duidelijke gezamenlijke/gelijklopende doelstellingen (afdekking stort van IMOG en slibverwerking voor een private partij), zodat beide partijen een meerwaarde en lagere kosten hebben kunnen realiseren. Er werd bovendien gekozen om een en ander niet al te complex vorm te geven, zodat het project ook op korte termijn kon worden gerealiseerd en dit zonder juridische betwistingen.



3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

De belangrijkste meerwaarde van een PPS is te realiseren indien men erin slaagt een (ook juridisch) platform te creëren via hetwelk de publieke en private sector (binnen gekende klijtlijnen) elkaar vinden rond gemeenschappelijke doelstellingen. Nog vaak ontbreken die gemeenschappelijke doelstellingen of zijn deze voor de partijen onvoldoende duidelijk, wat tot misverstanden, onbegrip en soms ook juridische geschillen aanleiding geeft.

‘Te vaak wil men relatief eenvoudige problemen aanpakken met complexe financiële, juridische of technische oplossingen.’

4. GULDEN REGEL

Hou het eenvoudig. Te vaak wil men relatief eenvoudige problemen aanpakken met complexe financiële, juridische of technische oplossingen. Standaarden hanteren kan hier soms ook nefast voor zijn, omdat die de neiging hebben om met ieder project steeds uitgebreider en complexer te worden. Zelfs voor meer complexe problemen is een goede stelregel om steeds te zoeken naar een zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijke oplossing. Zeker voor PPS-contracten met duurtijden tot dertig jaar, zal anders na enige tijd niemand nog de financiële, juridische en/of technische details van het project voldoende doorgronden.

5. TOEKOMST

De toekomst van PPS ligt in het streven naar eenvoud en een zeer goede selectie van de projecten die men via PPS aanpakt. Zonder het regelmatig herdenken van standaarden vanuit dit perspectief en van methodologieën voor het selecteren van potentiële projecten, dreigen veel PPS-projecten te bezwijken onder hun ‘eigen gewicht’. De bewustwording op dit vlak gaat echter de goede kant op en stemt me hoopvol voor de blijvende relevantie en groei van PPS.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een samenwerkingsverband tussen één of meer publieke en één of meer privé-entiteiten, met als doel een project (infrastructuur of dienst) gemeenschappelijk te realiseren. Daarbij worden de risico's, kosten en baten volgens onderling overeen te komen criteria verdeeld tussen de betrokken actoren. Het systeem wordt vaak gebruikt voor investeringen waar overheidsmiddelen tekortschieten en/of waar een bijdrage van de privésector welkom is, hetzij omdat die tot meer efficiëntie leidt, hetzij omdat zijn inbreng doelmatiger is.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Het succes van een PPS hangt uiteraard af van de criteria die men hanteert, en van de doelstellingen die de betrokken partijen initieel nastreefden. Los daarvan durf ik stellen dat bijvoorbeeld het nieuwe tramnet in Reims een succes mag worden genoemd. Het verwerkt veel trafiek, maakt gebruik van echte gebruikersbijdragen en legt het merendeel van de risico's ook bij de private partner. Het project heeft tot een aanzienlijke kostendaling geleid ten opzichte van wat een puur publieke dienstverlening zou bieden, en tegelijk tot een opmerkelijke verbetering van de dienstverlening.



‘Vraag is in welke mate er dan nog van een 100% maatschappelijke relevantie sprake is, als het blijkbaar niet mogelijk is de ideaaltypische criteria te respecteren.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS leidt tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde als de structuur goed is opgebouwd. Daarbij moet met economische, technische, sociale, ecologische en juridische componenten rekening worden gehouden. Economisch leidt het project dan tot lagere kosten voor de direct betrokken partijen, en technisch tot een beter product. De externe baten van het werken met PPS bevinden zich in die omstandigheden ook op maatschappelijk vlak, met lagere sociale kosten en lagere milieukosten. Juridisch is er dan ook een duidelijke afbakening en verdeling van de risico's. In de praktijk wordt echter afgeweken van dit ideaaltypisch scenario. Vraag is in welke mate er dan nog van een 100% maatschappelijke relevantie sprake is, als het blijkbaar niet mogelijk is de ideaaltypische criteria te respecteren.

4. GULDEN REGEL

Kijk naar de maatschappelijke relevantie van het project. Dat kan aan de hand van uitgebreide kosten-batenoefeningen, met inpassing van verfijningstechnieken zoals reële opties en andere. Dat zal tonen of er echt een

maatschappelijke vraag is naar het project, waar ook een betalingsbereidheid voor bestaat. Verder moet worden gekeken naar de kosten en baten van de direct betrokken partijen: zijn de directe kosten redelijk verdeeld over de partijen die ook de directe baten genieten, en worden ook de risico's in die zin gedragen?

5. TOEKOMST

PPS is wat mij betreft een blijver: de maatschappelijke uitdagingen zijn zo groot, en de overheidsmiddelen steeds beperkter, zodat het realiseren van projecten die traditioneel 100% door de overheid werden gefinancierd, niet langer houdbaar is. Daarbij moet ook worden gekeken naar de kwaliteit van de dienst: overheden zijn over het algemeen niet goed in het alleen aanbieden van diensten die eigenlijk op een marktvraag antwoorden. Feit is echter ook dat de PPS-constructies van de toekomst er anders zullen uit zien: meer verfijnd, en met lessen getrokken uit de fouten die in het verleden gemaakt zijn. Onderzoek is nodig om aan te tonen welke typisch geslaagde combinaties van PPS-elementen zijn.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een PPS is een samenwerkingsverband tussen een publieke en een private actor, waarin beide partijen vanuit hun logica en eigenheid een inbreng verzorgen en waarbij die samenwerking leidt tot een project met een substantiële meerwaarde. De inbreng kan betrekking hebben op eigendom, financiële middelen, kennis, kunde en deskundigheid, een politieke hefboom... De meerwaarde in het product houdt het realiseren in van de doelstellingen van de beide actoren. Die meerwaarde kan zowel maatschappelijk (dienstenaanbod, ruimtelijke ontwikkeling, operationele taken die anders niet ingevuld raken...) als financieel zijn.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Sportcomplex in Diepenbeek op de campus van de Katholieke Hogeschool Limburg, gerealiseerd in samenwerking met een private partner. Terbeschikkingstelling van een opgelegd onderwijsprogramma. Eigen uitbreiding op het opgelegde programma in functie van een optimale uitbating. De publieke partner (onderwijs) beschikt nu over de noodzakelijke accommodatie maar had noch de knowhow, noch de omkadering om de uitbating buiten de schooluren en schoolperiodes



te optimaliseren. Daar heeft de private partner voor gezorgd.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS kan een meerwaarde creëren indien partijen vanuit een realistische inschatting van mogelijkheden en beperkingen en met respect voor ieders eigenheid de onderhandelingen aanknopen. De sleutel voor succes ligt (1) in de voldoende (abstracte) kennis door de publieke partner van de eigen behoeften en wensen in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces en (2) de open geest voor alternatieven en varianten om die behoefte in te vullen en (3) op het punt van de risico-erkenning, de risico-inschatting (en eventueel -indekking) en de risicotoewijzing. Het verschil in deskundigheid met betrekking tot specifieke PPS-instrumenten kan een handicap zijn. De te eenzijdige focus op een ESR-neutrale debudgettering is alvast geen goede vertrekpositie om te komen tot maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Ook een te grote tijdsdruk kan een kwalijke rol spelen in een PPS.

4. GULDEN REGEL

Hou van in het begin rekening met de eigenheid van alle partijen. In de PPS-scholenbouw die door nv DBFM wordt geleid is jarenlang onderhandeld tussen de overheid en een private partner. Dat heeft geleid tot complexe contracten die, te nemen of te laten, worden aangeboden aan ontwerpteams, aannemers en vooral ook de schoolbesturen. Het zijn nochtans die laatste drie partijen die deze PPS laten lukken of mislukken. Het bleek niet haalbaar om die gebreken in het systeem

‘De PPS-scholenbouw heeft geleid tot complexe contracten die, worden aangeboden aan ontwerpteam, aannemers en vooral ook de schoolbesturen. Het zijn nochtans die laatste drie partijen die deze PPS laten lukken of mislukken.’

later nog bij te sturen omwille van de logge contractstructuur. PPS is ook niet altijd de beste oplossing. Voor schoolbesturen van het vrij gesubsidieerd onderwijs die volledig afhankelijk zijn van een overheidstussenkomst op basis van een leerlingenaantal, is elk langetermijncontract bedreigend. Voor het gemeenschapsonderwijs en het gemeentelijk en provinciaal onderwijs ligt dat anders.

5. TOEKOMST

PPS zal door de overheid blijvend gezien worden als een mogelijkheid om ESR-neutraal te debudgetteren en maatschappelijke problemen nu aan te pakken zonder er nu ook de volledige financiële verantwoordelijkheid voor te moeten dragen. Dat is een kwalijke evolutie. Tegelijkertijd is voor de ruimtelijke ontwikkeling van (onder meer scholen-)terreinen de kennis van de markt en de deskundigheid van de private sector een belangrijk gege-

ven om een financiële en maatschappelijke meerwaarde te creëren. Scholenterreinen in een binnenstedelijke context liggen vaak op interessante locaties waar grond schaars is. Een monofunctioneel schoolterrein maakt misschien onvoldoende gebruik van de potentie van de plek maar de schoolbesturen zelf hebben niet de kennis en kunde om die potentie te ontwikkelen.



Koen Verhoest

PROFESSOR PUBLIEK MANAGEMENT UNIVERSITEIT ANTWERPEN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking houdt in dat de publieke en private sector samenwerken om infrastructuur of diensten te realiseren. Hierbij worden risico's, kosten en baten gedeeld tussen beiden en is het realiseren van meerwaarde voor beide partijen het doel.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Er zijn verscheidene geslaagde voorbeelden te noemen, zowel binnen de DBFM-constructies als bij de gebiedsontwikkeling. Binnen de laatste groep denken we bijvoorbeeld aan de Gasmetersite in Gent (Project Tondelier), omwille van de integrale aanpak. Hierbij moet men er over waken dat deze projecten niet te exclusief worden (in de zin van: sociaal uitsluitend). Binnen de eerste groep is naast verschillende Vlaamse voorbeelden de 'vervlechtingsaanpak' van Rijkswaterstaat bij het Hoevelaken-knooppunt in Nederland zeker het volgen waard.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Het versneld kunnen realiseren van bepaalde infrastructuur- of vastgoedprojecten binnen tijd en binnen budget is uiteraard op zich dikwijls een meerwaarde, alsook het koppelen van projectfasen, zo blijkt uit eigen

‘De huidige, veelal sectoraal opgestelde projectdefinities en aanbestedingsdossiers missen soms opportuniteiten om maatschappelijke doelen te koppelen in een geïntegreerde gebiedsgerichte visie.’

onderzoek. Maar de PPS-projecten met een echte onderscheidende maatschappelijke meerwaarde hebben een innovatieve aanpak die economische, ecologische en sociale duurzaamheid beter koppelt. De interessantste PPS-projecten hebben een cross-sectorale of horizontale benadering. De huidige, veelal sectoraal opgestelde projectdefinities en aanbestedingsdossiers missen soms opportuniteiten om maatschappelijke doelen te koppelen in een geïntegreerde gebiedsgerichte visie (bijvoorbeeld koppeling van mobiliteitsinfrastructuur en energiesystemen). De zoektocht naar maatschappelijke functievervlechting en synergieën is cruciaal voor meerwaarde (bijvoorbeeld basisschool GIBO Mariaburg met koppeling van kinderopvang, onderwijs en woningen). Vooral in de zachtere sectoren (zorg, onderwijs, sociale woningbouw) en in stads- of gebiedsontwikkeling zijn er heel wat maatschappelijke winsten via synergieën te boeken. Het project en de ruimere omgeving dienen elkaar te versterken en wederzijds te bevruchten. Ruimtelijke projecten kunnen een stimulerende werking hebben op een hele buurt en op sociale inclusie (zie

Loods Park Spoor Noord in Antwerpen en C-Mine in Genk), maar kunnen bij een ‘misser’ ook het tegenstelde bewerkstelligen. Belangrijk is ook een verbreding van het begrip private actor in PPS, dat tot nu toe vooral wordt ingevuld door enkel economische actoren (zoals aannemers en ontwikkelaars). Ook middenveldorganisaties, non-profitorganisaties, burgerinitiatieven zouden als interessante bijkomende potentiële partners moeten worden beschouwd om ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde te creëren. Interactie met die stakeholders moet meer centraal komen te liggen, alsook een nauwere samenwerking tussen publieke overheden. Financiële meerwaarde schuilt ook in private cofinanciering (meer dan in private prefinanciering) en winstdeling tussen overheid en privé. We moeten echter meer inzetten op evaluaties en transparantie om gerealiseerde meerwaarde (of een tekort eraan) aan te tonen en te maximaliseren.

4. GULDEN REGEL

Eigen onderzoek leert ons: hou de PPS-constructie/contract/structuur (waar mogelijk) juridisch-technisch eenvoudig en duidelijk, met de overheid als goede opdrachtgever, waarbij er meer tijd en energie kan gaan naar het effectief vervlechten van elkaars ideeën en belangen en het ontwikkelen van een echt partnerschap en duurzame innovatie op lange termijn, met voldoende betrokkenheid van en transparantie naar belanghebbenden, en met voldoende lering uit vorige en buitenlandse ervaringen. Doordat ESR-neutraliteit in het verleden dikwijls de motivatie was voor PPS-verbanden in Vlaanderen, lag de klemtoon veelal op het opzetten van een juridisch-financieel waterdichte constructie, met soms

weinig zuurstof en ruimte voor een echt partnerschap. Ook in geclusterde projecten is het belangrijk om voldoende inspraak en echt medebestuur te voorzien voor de lokale deelnemende besturen tijdens de voorbereidings- en gunningsfase. Daarom houdt standaardisatie zowel een kans als een gevaar in: standaardcontracten en dergelijke meer kunnen helpen te vereenvoudigen, maar ze mogen maatwerk, relatie-opbouw en innovatie niet in de weg staan. In die zin kunnen de PPS-ervaringen in gebiedsontwikkeling verrijkend zijn voor de infrastructuur-DBFM(O)-constructies en omgekeerd.

5. TOEKOMST

De grote maatschappelijke uitdagingen (slimme mobiliteit, klimaatsverandering, zorg en gezondheid, overgang naar een koolstofarme maatschappij...) vragen dringend een versterkte samenwerking tussen overheid, private sector, non-profitactoren en burgers en een optimale pooling van kennis, innovatiepotentieel, ervaring en financiële middelen vanuit de actoren, en dit in langetermijnsamenwerkingsverbanden. Vanuit die optiek zal PPS belangrijk blijven als één van de manieren om in publieke diensten te voorzien, maar zal de verscheidenheid en innovativiteit van de vormen waarin dit gebeurt alleen maar toenemen. Er is dan ook nood aan een voortdurende conceptualisering, evaluatie en onderzoek om lering te trekken uit deze ervaringen, zodat de ontwikkelende PPS'en effectief de grootste mogelijke meerwaarde leveren aan de maatschappij.

David Verhoestraete

OPRICHTER CLUSTER LANDSCAPE, ONTWERPBUREAU VOOR
LANDSCHAP, STEDENBOUW EN PUBLIEKE RUIMTE

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking is momenteel nog een containerbegrip. Veel opdrachten met betrekking tot gebiedsontwikkeling impliceren immers een zekere samenwerking tussen één of meerdere publieke en private partners. Enerzijds de projectontwikkelaars die hun financiële middelen inzetten vanuit een economisch belang, en anderzijds de overheid die een sturende rol op zich neemt om de ontwikkelingen op een maatschappelijk verantwoorde manier te realiseren. PPS staat in die zin symbool voor een grotere bewustwording in tijden van economische crisis, waarbij een steeds kleiner wordende ontwikkelingsmacht van de overheid noopt tot samenwerking met private partners.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Hoewel nog geen PPS-constructie is opgezet, ligt het Masterplan Lillo aan de basis van een nieuwe PPS-uitdaging. Met de geplande dijkwerken langs de Westerschelde in het kader van het Sigmaplan dreigden het historische dorp Lillo en de jachthaven achter een enorme dijkstructuur te verdwijnen. Het ontwerpteam (Cluster+Grontmij) ontwikkelde daarom een nieuw type dijkprofiel dat waterkering, infrastructuur, erfgoed en jachthaven in één ruimtelijk ontwerp integreert met



‘Om te vermijden dat een ontwerp resulteert in een flauw compromis is het belangrijk om in het proces de nodige tijd en het budget te voorzien voor ontwerpend onderzoek.’

ruimtelijke, financiële en technische voordelen voor alle betrokken partijen. Door een dergelijk integraal ontwerpproces te hanteren waarbij tegengestelde belangen tussen Waterwegen & Zeekanaal, Erfgoed en de stad Antwerpen op een geïntegreerde manier werden benaderd, dwingt het masterplan een samenwerking tussen de verschillende partijen om tot de realisatie ervan te komen. Door gebrek aan financiële middelen bij deze overheidsdiensten is een samenwerking met private partners noodzakelijk en worden de overheidsdiensten genoodzaakt om verder vooruit te denken. Een samenwerking met private ontwikkelaars voor de uitbouw van een jachtclub of een samenwerking met private bedrijven in het omliggende havengebied zijn denkbaar.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE
PPS-ontwikkelingen hebben doorgaans betrekking op concrete architecturale projecten. Vanuit mijn eigen disciplines, stedenbouw en landschapsarchitectuur, zie ik maatschappelijke meerwaarde in het ontwikkelen van landschapsparken via PPS-constructies. Een voorbeeld

hiervan is ons ontwerp voor het landschapspark Rock Werchter. Daarbij wordt door een private opdrachtgever (Live Nation NV) een publiek toegankelijk landschapspark ontwikkeld dat buiten het festivalseizoen functioneert als een stadspark voor de gemeente Werchter.

4. GULDEN REGEL

Een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde PPS-ontwikkeling is een heldere projectdefinitie en doorgedreven ontwerpend onderzoek. Een heldere projectdefinitie houdt in dat er duidelijke ruimtelijke randvoorwaarden en haalbare ambities door de verschillende betrokken partijen worden geformuleerd. Vervolgens is het aan de ontwerper om los te komen van de sectorale dogma's en ruimtelijke oplossingen te zoeken die de tegengestelde ruimtelijke eisen van de verschillende partijen kunnen verzoenen. Om te vermijden dat een ontwerp resulteert in een flauw compromis is het belangrijk om in het proces de nodige tijd en het budget te voorzien voor ontwerpend onderzoek.

5. TOEKOMST

De huidige neoliberale tendens leidt tot een terugtrekkende overheid. Bepaalde taken en ruimtelijke ontwikkelingen zoals grote infrastructuurwerken zullen echter altijd voorbehouden zijn voor de overheid.

Een eerste uitdaging bestaat erin om grote infrastructuurwerken te koppelen aan de creatie van een publieke meerwaarde. Dit kan gebeuren door specifieke doelstellingen uit de 'zachtere' sectoren (natuur, speelruimte, recreatie) te koppelen aan doelstellingen uit de 'hardere' sectoren (dijkwerken, spoorweginfrastructuren, water-

beheersing...). Het sportpark Oude Landen in Ekeren (Cluster+Grontmij) is een voorbeeld van een dergelijke ruimtelijke koppeling. Een tweede uitdaging bestaat erin het concept van 'ecosysteemdiensten', waarbij het economische aspect van een ecosysteem in rekening wordt gebracht, te vertalen naar bruikbare concepten voor de ruimtelijke planvorming.



Bart Verhulst

GEDELEGEERD BESTUURDER HEIJMANS INFRA,
ONTWIKKELAAR

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Voor mij gaat dit om het samenwerken tussen een overheidsklant en een private partij (aannemer) met als doel om, los van welke contractvorm ook, zeer adequaat en performant een aantal duidelijke projectdoelstellingen te realiseren inzake projectkwaliteit, timing en budget. Dit vanuit een duidelijke afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de beide partijen die, veel beter dan in een meer ‘klassiek’ samenwerkingsverband, aanleunt bij de competentie van met name de private partij (aannemer) om uitvoeringsrisico's te beheren. Volgens mij is deze formule een must voor grote, complexe en multidisciplinaire projecten, waar veel stakeholders bij betrokken zijn.

2. GESLAAGD VOORBEELD

In het project R4 Gent Zuid (realiseren van missing link op de R4 rondom Merelbeke en betere aansluiting op onderliggend wegennetwerk) voor Via-Invest en AWW slagen wij er als aannemerscombinatie in om de werken bijna zes maanden vroeger dan voorzien beschikbaar te stellen en bovendien perfect binnen budget. De maatschappelijke meerwaarde van deze snellere doorlooptijd (de facto minder hinder) én van een snellere ingebruikname door de weggebruikers ligt voor de hand.

‘Gebrekkige contractkennis naar zowel de geest als de letter bij de beide partijen is de belangrijkste oorzaak van fouten.’

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde zijn twee verschillende dynamieken. Uit ervaring vind ik de snelle en doelgerichte realisatie van PPS-projecten tijdens de bouwfase en daardoor de beperkte hinder de grootste bewezen maatschappelijke meerwaarde. Naast hogerge-noemd voorbeeld van de R4 Gent Zuid hebben wij ook meegewerkt aan het project Brabo 1 in opdracht van De Lijn en AWW in het kader van het Masterplan Antwerpen 2020. In dit project zijn wij erin geslaagd om tijdig de infrastructuur ter beschikking te stellen ondanks een onderbreking van vier maanden door een weggevallen bouwvergunning op een deel van het project en ondanks twee zeer strenge winters. Daarnaast is het geïntegreerd ontwerp en bouwen in functie van onderhoud ook een potentieel sterke maatschappelijke meerwaarde, gezien de focus in de gebruiksfase komt te liggen op preventief onderhoud op een gestructureerde manier, in plaats van zich te beperken tot curatief onderhoud in functie van acute noden en/of budget.

Wat betreft ruimtelijke meerwaarde hangt dit sterk af van de omkadering. Omwille van een integrale, duurzame ontwerpfase (of ontwerptimalisatie) in

functie van uitvoerbaarheid en in functie van het latere onderhoud, ben ik ervan overtuigd dat men binnen een PPS-constructie een meer uitgepuurd en meer functioneel design kan realiseren, terwijl in ‘klassieke’ contracten de ruimtelijke meerwaarde vaak niet wordt gerealiseerd, hoewel deze conceptueel sterk uitgewerkt was. Redenen hiervoor zijn legio: te lage prijs, onduidelijke bestekbepalingen, middelenverbintenis in plaats van een resultaatsverbintenis... Aan de andere kant: in een aantal PPS-projecten in een stedelijke omgeving is, om evidente redenen, het referentieontwerp al zodanig uitgewerkt dat de mogelijkheden tot het creëren van ruimtelijke meerwaarde intrinsiek worden beperkt.

4. GULDEN REGEL

Gebrekkige contractkennis naar zowel de geest als de letter bij de beide partijen is de belangrijkste oorzaak van fouten. Vaak is die contractkennis bij de teamleden (zowel aan publieke als private kant) te zwak omwille van onvoldoende beschikbare tijd, door wisseling van personeelsleden en omwille van het ontbreken van focus. In zo’n geval ziet men vaak mensen terugvallen in ‘klassieke’ denkpatronen waardoor dingen mislopen.

5. TOEKOMST

In PPS-projecten gaat het in essentie over: ‘opdrachthouder, bak een cake voor ons’, terwijl het in ‘klassieke’ contractvormen gaat over: ‘dit is het recept voor het bakken van een cake dat je als opdrachthouder moet volgen’. Door de stijgende complexiteit van onze samenleving en beslissingen rondom projecten, door de vele stakeholders, enzovoort is het quasi onmogelijk

om nog grote, complexe en maatschappelijk relevante investeringsprojecten in de publieke sfeer succesvol uit te voeren in andere contractvormen dan de resultaat-gerichte PPS-contractvormen. Een succesfactor voor de toekomst zal wel zijn dat deze contractvormen verder dienen te worden ontwikkeld en dat er meer en meer maturiteit dient te komen hieromtrent langs zowel de private als de publieke kant. Ook de ervaring en kennis in de onderhoudsfase dienen nog verder te worden uitgediept.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een werkwijze waarbij de overheid competentie en financiële middelen inkoopt waarover ze zelf niet (langer) beschikt. Op die manier kan ze projecten realiseren op kortere termijn en van een hogere kwaliteit. De vakexpertise die private partners bezitten hoeft niet langer aanwezig te zijn ‘in eigen huis’.

2. GESLAAGD VOORBEELD

PPS Dorpscentrum Oostmalle: een attractief jeugdlokaal, een nieuwe bibliotheek, sociale woningen en een private ontwikkeling in ruil voor de grond, ter beschikking gesteld door de gemeente. De gemeente heeft op die manier op korte termijn veel nieuwe publieke functies gerealiseerd en ook de private ontwikkelaar heeft een rendabel woonproject ontwikkeld.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde gaan samen met de kwaliteit van het resultaat en met de prijs die ervoor betaald is. Een goede projectdefinitie en duidelijke krijtlijnen zijn essentieel als basis voor de onderlinge afspraken. Verder zijn voortdurende kwaliteitsbewaking en een goede procesvoering noodzakelijk



‘Meer financiële transparantie en openheid zijn nodig, ook naar de ontwerpers toe, die in de praktijk anders vaak gedwongen worden om voortdurend extra te besparen en in te boeten op kwaliteit.’

om die kwaliteit ook doorheen het hele proces te blijven garanderen.

PPS komt tot stand op het raakvlak van democratisch overleg (gemeente) en economische rentabiliteit (privaatinvesteerder). DBFM-projecten zoals de afzonderlijke aanleg van verschillende tramlijnen lijken minder evident. In de praktijk krijgt elk van die projecten uiteindelijk een eigen design en voor dergelijke publieke voorzieningen is dat niet aangewezen. Samenhang op het niveau van het hele netwerk is daar essentieel. Daarnaast is het de vraag of de overheid in dergelijke constructies uiteindelijk niet méér betaalt (weliswaar met uitstel van betaling), waardoor ook de maatschappelijke meerwaarde in vraag gesteld kan worden.

4. GULDEN REGEL

Meer financiële transparantie en openheid zijn nodig, ook naar de ontwerpers toe, die in de praktijk anders vaak gedwongen worden om voortdurend extra te besparen en in te boeten op kwaliteit. Het bouwen ‘in

bouwteam' is sterk aan te bevelen om de tegengestelde belangen te overstijgen: met open boekhouding, gericht op een gezamenlijk doel, samen een kwalitatief project realiseren.

5. TOEKOMST

Gebrek aan geld, flexibiliteit (personeelsbeleid bijvoorbeeld in functie van de uitbating) en toenemende specialisatie zullen allicht leiden tot nog meer PPS-formules. Regie voeren blijft wel de essentiële taak van de overheid. Die competentie moet de overheid in elk geval blijven uitbouwen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Een publiek-private samenwerking is in eerste instantie een samenwerking. Een samenwerking waar de verschillende partners baat bij hebben en waarvoor ze bereid zijn risico's te nemen die rechtstreeks verbonden zijn met hun bijdrage/positie in de samenwerking.

2. GESLAAGD VOORBEELD

DBF school in de gemeente Wichelen. Dit is een geslaagd project omdat alle modaliteiten van de verschillende partijen in deze contractuele PPS ij gunning gekend waren en tijdens de realisatie werden nagekomen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Een PPS die evenwichtig is opgesteld (zowel op het vlak van risico's, verplichtingen als meerwaarden voor alle partijen), maakt het mogelijk om creatieve oplossingen te zoeken voor realisaties van investeringen die voor één individuele partij om diverse redenen (budget, kennis, ervaring, risico's) niet draagbaar zouden zijn. Door het bundelen van ontwerp, bouw, onderhoud, financiering en exploitatie is er al van bij de conceptie een incentive om te streven naar gebruiksvriendelijke en duurzame oplossingen.



‘PPS mag geen alibi zijn om risico’s en kosten zoveel mogelijk door te schuiven naar de private partners.’

4. GULDEN REGEL

Een zorgvuldige voorbereiding waar het programma van eisen duidelijk en volledig is opgesteld met respect voor een evenwichtige risicoverdeling. PPS mag geen alibi zijn om risico’s en kosten zoveel mogelijk door te schuiven naar de private partners.

5. TOEKOMST

Ik verwijs hiervoor naar het ontwerp lastenboek mini-DBFM dat het Kenniscentrum PPS samen met de Confederatie Bouw heeft uitgewerkt. Dit sluit aan bij de corebusiness (en de daarmee verbonden risico’s) van de verschillende partijen. Het ontwerpbestek mini-DBFM maakt het mogelijk om ook voor relatief kleinere lokale projecten betaalbare DBFM-structuren in de steigers te zetten.



1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS in de enge zin associeer ik, zoals velen, met (varianten van) DBFM(O) gericht op allerlei infrastructuurontwikkeling. Ik beschouw PPS echter vooral als een breed begrip dat verwijst naar een actief samenspel tussen publieke en private spelers in het kader van het aanpakken van beleidsvraagstukken, een dienstverlening of gebied. In die brede lezing zijn de thema's evenmin beperkt tot infrastructuur, maar gaat het evenzeer om tijdelijke of permanente constructies om bijvoorbeeld geïntegreerde zorg of kinderopvang aan te bieden of een landschappelijke identiteit te ontwikkelen.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Met de enge en lokale PPS-bril op denk ik aan de multifunctionele zwembadinfrastructuur Dommelslag. Allicht een weinig betekenisvol noch complex voorbeeld voor sommigen, maar voor de betrokken partijen (Overpelt, Neerpelt en een private partner) wel een complex verhaal dat met het nodige vallen en opstaan slaagt en inspireert door te laten zien dat een maatschappelijke wens – kunnen (leren) zwemmen – morgen nog op betaalbare wijze in te vullen is. Lokale besturen die zich meer dan ooit afvragen hoe bepaalde infrastructuur en diensten nog aan te bieden, leren zo dat ze tegelijkertijd

‘Er is nood aan de juiste menselijke capaciteiten en leiderschap.’

intergemeentelijk en met private spelers in zee kunnen. In de brede betekenis denk ik bijvoorbeeld aan een Regionaal Landschap Kempen en Maasland of een Welzijnsconsortium. Dat zijn partnerschappen die vervolgens opnieuw samenwerken met tal van partners, de ene op het vlak van natuur en recreatie, de andere op het vlak van sociale thema's zoals thuisloosheid in de regio. Het zijn feitelijk uitingen van PPS, want in partnerschap zijn ze vernieuwend, tonen ze ondernemerschap, pakken ze concrete maar ook complexe thema's aan, tijdelijk of langdurig.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Geslaagde PPS in enge zin helpt ons niet alleen broodnodige infrastructuur te realiseren en uit te baten, maar leidt ook tot innovatie en een betere ruimtelijke kwaliteit, zoals in sommige stadsprojecten blijkt: de wisselwerking tussen publieke en private spelers leidt dan tot verrijking van de visie op het projectgebied, het ontwikkelingsprogramma enzovoort. De toegevoegde waarde van PPS in brede zin zit onder andere in meer geïntegreerde dienstverlening voor burgers en cliënten, schaalvoordelen die soms helpen besparen maar ook meer professionele capaciteit mogelijk maken enzovoort. Vlaanderen is zo druk bevolkt met publieke en private spelers dat er veel samen te werken valt, maar dat is ook een zwakte. Die drukte betekent immers versnippering

van kennis, geld en mensen waardoor we een hoge coördinatiekost betalen om soms weinig of geen resultaat te bereiken – PPS gaat dan te veel over schrapen en overleven, eerder dan te dynamiseren en slagkracht te ontwikkelen.

4. GULDEN REGEL

Voldoende openheid en respect voor elkaars belangen en positie. Samenwerking lukt maar als elke partner voordeelen ziet en er moet geen schroom zijn om dat ‘eigenbelang’ van elke organisatie inzichtelijk te maken en elke partner te laten ‘scoren’. Dit leidt tot het broodnodige vertrouwen om een gezamenlijke meerwaarde (in brede zin) te creëren. Om dit goed te doen is er echter nood aan de juiste menselijke capaciteiten en leiderschap, die in de praktijk niet voor het oprapen liggen.

5. TOEKOMST

PPS in de brede en enge zin worden nog veel belangrijker. Niets wijst erop dat de publieke middelen in de toekomst zullen toenemen – wellicht eerder omgekeerd – en dat zal tot een grotere rol van de private sector (in de brede zin) leiden. Tegelijk zijn er heel wat complexe vraagstukken die het samenspel over de publiek-private grenzen heen vergen om creatieve oplossingen te bedenken – vergrijzing, verkleuring, mobiliteit, vergroening van economie, om er maar enkele te noemen. Met enige zin voor overdrijving: we zullen samen vooruitgaan of elk apart ten onder gaan in de huidige geglobaliseerde context.



Laurent Vrijdaghs

ADMINISTRATEUR-GENERAAL REGIE DER GEBOUWEN

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking is een innovatieve manier om steeds meer projecten te realiseren met de bedoeling om meerwaarde te creëren voor de belastingbetaler. De PPS is een bijkomende en optimale manier van werken in het kader van de uitvoering van bouw- en infrastructuurprojecten. Voor bepaalde projecten moeten de marktpartijen en overheden samen een efficiënt proces ontwikkelen om nog altijd beter te doen in het belang van de bevolking en de partners. Om een draagvlak te creëren voor PPS-projecten moet er wel in de eerste plaats een optimaal partnerschap zijn tussen 'publiek en publiek'. De federale, regionale en lokale overheden moeten op dezelfde golflengte zitten.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Voor de Regie der Gebouwen werd er onder andere geopteerd voor DBFM-contracten voor de gevangenissen van Beveren, Leuze-en-Hainaut en Marche-en-Famenne. Deze keuze is voor de Regie der Gebouwen een geslaagd voorbeeld van een samenwerking tussen publieke en private partners om snel, kwaliteitsvol en met een stabiele en gekende kostprijs de overbevolking in penitentiaire inrichtingen aan te pakken en dit zonder de begroting verder te belasten. Weerverlet of

‘Er moet in de eerste plaats een optimaal partnerschap zijn tussen publiek en publiek. De federale, regionale en lokale overheden moeten op dezelfde golf-lengte zitten.’

andere vertragingen die zich in een klassieke opdracht voordoen, worden in deze structuur opgevangen zodat de bouwtijd beperkt blijft. Het in het contract voorziene onderhoud door de private partij gedurende 25 jaar gebeurt met een op voorhand gekende kost en stelt de bezette dienst, hier de FOD Justitie, in de gelegenheid om te focussen op zijn specifieke taken.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In het vooropgestelde behoeftprogramma werd de visie over detentie naar voren gedragen maar zonder ze specifiek vast te leggen. Het is aan de private partij om daar een geïntegreerde oplossing voor te vinden die (minstens) voldoet aan de minimaal vooropgestelde eisen en gunningscriteria. Eigen aan de DBFM is het zoeken naar creatieve oplossingen om dit tot stand te brengen en zo tot een ruimtelijke, architecturale, duurzame en functionele meerwaarde te komen. Het belang voor de maatschappij zit vooral in de snelheid van de uitvoering als oplossing voor het schrijnend tekort aan plaatsen door de overbevolking in sterk verouderde inrichtingen,

maar ook zoals voordien gemeld, het toelaten aan de FOD Justitie om zich te concentreren op het begeleiden van de gedetineerden zodat een maximale re-integratie in de maatschappij kan worden voorbereid.

4. GULDEN REGEL

De meerwaarde van PPS schuilt voor ons ook in de snelheid van uitvoering. Het is zeer belangrijk dat we kunnen samenwerken met één consortium dat ons heel wat zorgen en werk uit handen neemt en alle lasten voor zijn rekening neemt. Wij hoeven ook niet meer zelf te zoeken naar een studiebureau, aannemer of financieringsinstelling. Dit geeft ons de mogelijkheid om een hele reeks van projecten tegelijkertijd te financieren. Op voorhand voldoende overleg tussen de verschillende partijen, ik bedoel dan de Regie der Gebouwen en de bezettende dienst, om het kader (performantiebestek) vast te leggen en ‘en cours de route’ niet meer te wijzigen. Gelet op de korte bouwtijd en de hele optimalisatieoefening die achter een offerte steekt, is de DBFM ook wel een star gegeven. Wijzigingen doorvoeren gaat gepaard met een enorme kostprijs (onder andere op het onderhoud of andere financiële mechanismen) en deze dienen steeds getoetst te worden aan alle bepalingen van de overeenkomst.

5. TOEKOMST

Voor ons zijn de realisaties van de gevangenis via DBFM een nieuw gegeven. Gelet op de nog maar recente openingen van de gevangenis van Marche-en-Famenne en Beveren zal voor het onderhoud en de facilitaire diensten in de toekomst dienen geëvalueerd

te worden of de kwaliteit wordt nagestreefd en/of de kostprijs van deze diensten ook in verhouding staat. De facilitaire diensten kunnen namelijk vijfjaarlijks herzien worden en eventueel weer door de bezette dienst worden overgenomen. Wat bouwtijd en kwaliteit betreft, heeft de PPS haar voordeel reeds bewezen om de overbevolking snel aan te pakken. Natuurlijk kan je de D&B niet volledig loskoppelen van de DBFM omdat je dan niet tot hetzelfde resultaat zou komen.

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is de samenwerking tussen publieke en private partijen met als doel naast economische meerwaarde ook maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde te realiseren met een duidelijke taak- en risicoverdeling tussen de partijen. Via uitvoerige open communicatie kunnen de wederzijdse vooroordelen worden weggewerkt. Meestal zijn er vele P's, zowel aan private als publieke zijde, bij betrokken, maar de letter S van samenwerking is essentieel voor het creëren van het noodzakelijke vertrouwen en respect voor elkaars anders-zijn.

2. GESLAAGD VOORBEELD

De herbestemming van de voormalige Picanolsite in Ieper tot cultuurcampus is een mooi voorbeeld van verdichting en mix van functies. Gronden zijn schaars en worden stedenbouwkundig rijker indien publieke en private functies op een verstandige manier worden gecombineerd. De herbestemming van de vroegere montagehal tot academie voor beeldende kunst en muziekacademie door het box-in-de-box-principe, aangevuld met de nieuwbouwbibliotheek en het archief, zorgen voor een hefboom. De appartementen boven de bibliotheek zorgen voor de sociale controle en maken van de speelplaats overdag een plein voor de bewoners



en een straat voor de toegevoegde sociale woningen. De brasserie in de oude *fonderie* brengt leven in die vroeger verwaarloosde buurt zodat er een nieuwe dynamiek op gang komt. Het appartementsgebouw op het heraangelegde Kattenkerkhof met commerciële plint zal de site doen evolueren tot een levendig stadsdeel en voor een hefboomfunctie zorgen voor de ruimere buurt. Door het maken van deze cultuureluster komen vier bestaande sites in de stad vrij voor andere toekomstige bestemmingen. De samenwerking tussen die publieke actoren zorgt ook voor een besparing op het gebied van operationele kosten en verbruikskosten, wat de ‘total cost of ownership’ ten goede zal komen.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

Ik geloof in hoofdzaak in lokale PPS-vormen die ingebed zijn in de lokale context van de stad of gemeente. Door het vastleggen van de grondwaarde of de verwachte economische return kan er maximaal worden ingezet op het verhogen van maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde. Het ontwerpen van open ruimte en groen is de slagader van onze steden en gemeenten. Zo zal de nieuw aan te leggen boulevard in het project Zuid-Boulevard te Waregem zorgen voor een nieuwe toegangspoort tot het stadscentrum, met ruime publieke parking, en de wandelaar en fietser weer de plaats geven die hij verdient in de stedelijke context.

Het autovrij maken van de site 't Groen Kwartier te Antwerpen, de onzichtbare aanwezigheid van sociale woningen (zowel koop- als huursector) verspreid over de site, de wintergang als overdekte publieke verblijfsruimte die zorgt voor de essentiële doorwaadbaarheid

‘Ik geloof minder in de grootschalige DBFMO-verhalen, die zo complex worden en geen rekening meer houden met de lokale context.’

van de site voor de ruimere buurt, de maximalisatie van kwaliteitsvolle hedendaagse grondgebonden woningen voor jonge gezinnen, de omvorming van de vroegere stookplaats tot ‘co-working space’ voor jonge ondernemers, zijn maar enkele extra ambities die de maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde van dit project aantonen. Indien die niet aanwezig zijn, wordt de grond best verkocht aan de meest biedende (zogenaamde *cashgrond*), en de bekomen cash kan dan ingezet worden in andere PPS-projecten waar maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarden echt worden nagestreefd. Ik geloof vooral in het vroeger betrekken van ontwikkelaar, architect en stedenbouwkundige in het team met de verschillende overheden, reeds in de onderzoeksfase, om zo van bij het begin de maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde op dorps-, stads- of gebiedsniveau te bekijken, getoetst aan de economische realiteit. Hierdoor kan de zo belangrijke procesaanpak reeds via open samenwerking gebeuren en kan er out-of-the-box gedacht worden en extra grondwaarde gecreëerd worden, waardoor in tijden van economische crisis toch aan stadskernvernieuwing kan worden gedaan. De trek naar de stad is immers nog maar begonnen. De PPS-wedstrijdformules zorgen ook voor het upgraden van de

gehanteerde kwaliteits- en duurzaamheidseisen, die kennisverhogend werken voor de deelnemende partijen, waardoor ook meer en meer private projecten oog hebben voor het belang van hedendaagse architectuur en de juiste stedenbouwkundige context. De uitwisseling van kennis tussen publieke en private partijen tilt het ambitieniveau constant hoger, wat uiteraard een positieve evolutie is.

4. GULDEN REGEL

Leg de risico's bij de partij die ze het beste kan dragen, maar communiceer daar open over. Elk risico afdekken heeft zijn prijs. Ik geloof minder in de grootschalige DBFMO-verhalen, die zo complex worden en geen rekening meer houden met de lokale context. Zo is de grootschalige operatie Scholen van Morgen een gemiste kans. Rekening houdend met de strategische centrumligging van die scholen wordt enkel naar schoolinvulling gekeken. Gronden zijn schaars en dienen zoveel als mogelijk opengetrokken te worden voor het integreren van meerdere functies zoals wonen, winkelen, werken, ontspannen, cultuur... De nood aan nieuwe, kwaliteitsvolle scholen is enorm, maar zo veel schoolsites kunnen beter ingevuld worden door ze meer te integreren in het nieuwe stedelijke weefsel. Nu is elke andere invulling dan een school uit den boze en zijn de ontwikkelingen in hoofdzaak cashflow-gedreven.

5. TOEKOMST

PPS is geen toverformule maar een methode om in een gezamenlijke, procesmatige aanpak door de bundeling van gespecialiseerde krachten tot een kwaliteitsvoller

eindproduct te komen. Zo kunnen betaalbare koop- en huurwoningen voor jonge gezinnen en ouderen worden gebouwd, en wordt een inhaalbeweging mogelijk voor energiezuinige publieke gebouwen zoals scholen, kantoren en zwembaden. Pilootprojecten die de maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde visualiseren, werken stimulerend. Zo zou het in kaart brengen van pilootprojecten van bijvoorbeeld open scholen in Design en Ontwikkeling (in plaats van Design en Build) met een mix van functies vele ogen openen. De tijd dringt. Actie!

1. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

PPS is een soort containerbegrip met verschillende betekenissen. In de academische literatuur worden niet minder dan vijf verschillende types of families onderscheiden: (1) institutionele samenwerking gericht op gezamenlijke productie en risicodeling, (2) lange-termijninfrastructuurprojecten en -contracten met een klemtoon op gedetailleerde outputspecificaties, (3) beleidsnetwerken met eerder losse stakeholder-relaties, (4) stads- en gebiedsontwikkeling en (5) gemeenschapsofbouw via middenveldorganisaties. Het label PPS betekent echter in de recente West-Europese context vooral het tweede: langdurige samenwerkingsverbanden tussen publieke en private sector, waarbij publieke infrastructuurprojecten grotendeels gefinancierd worden met privaat kapitaal en uitgevoerd worden door private consortia via een DBFM(O) model/contract.

2. GESLAAGD VOORBEELD

Hoewel het bijzonder moeilijk en voorbarig is om de echte 'value for money' van Vlaamse PPS-projecten te beoordelen, zou ik toch een lans willen breken voor de aanpak van het Via Invest-programma. Zoals blijkt uit de andere stemmen in deze bijdrage worden



individuele infrastructuurprojecten (Via Zaventem, A11, Noord-Zuid Kempen) uit dit zesdelig programma vaak genoemd als goede voorbeelden. De keuze voor een redelijk gestandaardiseerde en gefaseerde aanpak van complexe weginfrastructuurprojecten stimuleert de publieke expertiseopbouw en wekt vertrouwen bij de private sector. De recente keuze voor een tweede Via Invest-programma (met zes nieuwe missing links) dat verder bouwt op de opgedane ervaring en expertise is dan ook positief.

3. MAATSCHAPPELIJKE & RUIMTELIJKE MEERWAARDE

In een ideaal scenario zijn de overheid en private consortia beide professionele en evenwaardige partners, waarbij de overheid de skills van de private sector beter kan aanwenden voor projecten van algemeen belang, waarbij verschillende risico's verschoven, gedeeld en dus beter gemanaged worden, en waarbij de private sector een winstgevend businessmodel kan nastreven en realiseren. De overheid moet zeer goed weten wat ze wil en moet voldoende kennis en ervaring in huis hebben, de private partners moeten dan de (speel)ruimte krijgen om dit uit voeren op een innovatieve manier, en ten slotte moeten beide partners begrip hebben voor elkaars positie en belangen. De Vlaamse PPS-praktijk toont aan dat bepaalde projecten hier (tot op zeker hoogte) in slagen en andere veel minder.

4. GULDEN REGEL

Mijn gulden regel zou zijn: aangezien het in essentie draait rond de investering van publieke middelen op lange termijn, ben je verplicht om ook op een zeer ern-

‘Wanneer je PPS als methode kiest en toepast, verdient PPS een echte beleidsvisie die politiek gedragen wordt (in goede en slechte tijden).’

stige manier te investeren in publieke expertiseopbouw. In Vlaanderen – een kleine regio met zes miljoen mensen – is de overheadkost enorm in termen van publieke expertiseopbouw om zulke grootschalige en complexe PPS-projecten te realiseren. Als je dat doet voor slechts een handvol projecten, dan stelt zich de vraag of het sop de kool wel waard is. Je moet zo veel leergeld betalen, dat zich pas terugbetaalt als je dit soort projecten voldoende keren herhaalt. Maar daarvoor moet je de schaalgrootte (en de bijbehorende investeringsbehoeften) hebben van een land als het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk, en niet Vlaanderen. Dit lijkt mij een cruciale beleidsvraag: hebben we de schaal waarbij de investering die je doet in expertiseopbouw voldoende gevaloriseerd wordt in functie van het aantal keren dat je die expertise inzet? Als je dit soort PPS-projecten goed wil uitvoeren, dan moet je het niet één keer doen maar herhaaldelijk: dan pas heb je de ervaring en expertise om die verschillende projecten naast elkaar te beoordelen en hieruit kritische lessen te trekken. Kritisch leervermogen impliceert voldoende leerervaringen vanuit de praktijk.

5. TOEKOMST

Bovengenoemde hamvraag is in feite een politieke keuze. Hoewel PPS vaak (foutief) wordt voorgesteld als een (politiek) neutraal of technisch instrument om bepaalde projecten te realiseren, is en blijft PPS een beleidskeuze met langdurige maatschappelijke implicaties, die uitgelegd en verdedigd moet worden. In Vlaanderen zitten we nu te veel in een halfslachtige situatie, waar PPS in de praktijk schoorvoetend wordt voortgezet maar zonder expliciete en zichtbare politieke steun. Het lijkt wel alsof de term PPS vies of besmet is. Wanneer je PPS als methode kiest en toepast, verdient PPS echter een echte beleidsvisie die politiek gedragen wordt (in goede en slechte tijden). De maatschappelijke gevolgen en kosten voor de toekomstige generaties zijn simpelweg te hoog om onder de mat geveegd te worden. Het recente evaluatieproces van PFI in het Verenigd Koninkrijk en de doorstart met PF2 kunnen hierbij als voorbeeld dienen.

BOUWEN AAN EEN TOEKOMSTGERICHT PPS-KLIMAAT IN 10 KRITISCHE ACTIEPUNTEN

In dit boek, een gezamenlijk initiatief van de Vlaams Bouwmeester, het Kenniscentrum PPS en de Vlaamse investeringsmaatschappij PMV, geven honderd prominente spelers uit het PPS-veld hun mening over PPS in Vlaanderen. Uit deze ruime bevraging distilleerden we tien belangrijke hordes die genomen moeten worden op weg naar het PPS-model van de toekomst.

Prof. dr. Koen Verhoest, Tom Willems,
Prof. dr. Tom Coppens (UAntwerpen),
Prof. dr. Joris Voets (UGent) en Chris Poulissen

I.

We hebben nood aan gemeenschappelijke uitgangspunten

De discussie over een Vlaams PPS-model behelst domeinen gaande van grootschalige weginfrastructuurprojecten tot stads- en gebiedsontwikkeling, onderwijs en gezondheidszorg. En ongetwijfeld zullen er nog meer volgen. Het ‘Vlaamse PPS-model’ bestaat in die zin niet. Diversiteit van PPS-projecten kan verrijkend en inspirerend werken, maar tegelijk is er nood aan meer eenduidige definities van waarover we in Vlaanderen praten als we het over verschillende vormen van PPS hebben. Alleen zo kunnen we tot heldere criteria komen, aan de hand waarvan we projecten in de toekomst zullen organiseren, implementeren en evalueren.

II.

De overheid moet weten waar ze naartoe wil

Als opdrachtgever voor PPS-projecten is het aan de overheid om van bij de start een duidelijke visie te ontwikkelen, en deze te vertalen naar concrete doelstellingen. Vanuit deze doelstellingen moet ze de verschillende publieke stakeholders op één lijn brengen alvorens af te stemmen met de private partners. Deze private partners beschikken dan over een duidelijk kader waarin ze hun ervaring, expertise en zin voor innovatie doelgericht ten dienste van het geheel kunnen stellen.

III.

Integrale kwaliteitsfocus vraagt om een mentaliteitswijziging

PPS-projecten leiden pas tot meerwaarde als ontwerp, bouw en financiering vanuit een integrale kwaliteitsfocus op elkaar worden afgestemd. Het beleid dient de voorbereiding en gunning zodanig te organiseren, dat er in elke fase ruimte is voor het creatief realiseren van zowel economische, sociale als ecologische vooruitgang. Echte innovatie kan door creatief te zoeken naar synergieën, door maatschappelijke functies te combineren en door over sectorale grenzen heen te redeneren. Deze benadering vraagt om een mentaliteitswijziging, waarbij een project niet langer op zichzelf wordt benaderd, maar met een niet-aflatende aandacht voor zijn ruimtelijke context en omgeving.

IV.

De overheid moet niet uitvoeren, maar regisseren

‘Sturen, niet roeien!’ Dit devies van het ‘New Public Management’ is zeker van toepassing op PPS-projecten. De overheid zal zich in de toekomst nog sterker moeten heroriënteren tot regisseur en spelverdeler. Als opdrachtgever – en dus niet als uitvoerder! – moet ze zich richten op het optimaal casten van de publieke en private partners, en op het oordeelkundig waken over een rolverdeling die ieders sterktes maximaal benut. Ruimte voor initiatief, vernieuwing en medeverantwoordelijkheid moet leiden tot een resultaatgerichte betrokkenheid van alle partners, met het gemeenschappelijk belang als motor voor een kwaliteitsvolle samenwerking.

V.

We moeten individuele belangen bundelen in een open dialoog

PPS draait om het realiseren van gezamenlijke doelstellingen, met voldoende respect en begrip voor elkaars eigenheid. Denken vanuit een partnerschap betekent het delen van lusten én lasten, niet het louter verschuiven van risico's. Publieke en private partners moeten inzicht tonen in elkaars positie, om vervolgens samen tot wederzijdse voordelen te komen. Er moet tijd worden genomen om tot een echte ‘vervlechting’ van ideeën en belangen te komen en wederzijds vertrouwen te cultiveren. Al van bij de eerste verkenning en voorbereiding moet deze gemeenschappelijke *drive* aanwezig zijn, en mag een sluitend juridisch-technisch kader nooit een open dialoog in de weg staan.

VI.

Een betere communicatie is essentieel om maatschappelijk draagvlak te creëren

Té vaak wordt bij een PPS-traject vergeten dat maatschappelijk draagvlak het belangrijkste fundament is voor elk openbaar bouwproject. Burgers, gebruikers en belangenorganisaties moeten sterker en daadwerkelijk bij de ontwikkeling van projecten worden betrokken, zodat hun behoeften beter aan bod komen. Er is een grote nood aan heldere externe communicatie over het wat, hoe en waarom van bouw- en infrastructuurprojecten. Het motiveren van keuzes en beslissingen, het kenbaar maken van gerealiseerde meerwaarde(n) en het transparant evalueren van projecten maken daar integraal deel van uit.

VII.

Budget alleen is een slechte raadgever

Hoewel PPS op korte termijn budgettaire voordelen biedt voor de overheid, komt een louter financiële benadering de kwaliteit van de projecten niet ten goede. Hoewel het huidige economische klimaat een directe aanleiding is om PPS enkel als een weg naar private financiering te zien, moet er dan ook over gewaakt worden dat dit het streven naar maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde niet in de weg staat. Of anders gezegd: PPS is geen belegging (passief), maar een investering (actief).

VIII.

Vereenvoudiging moet leiden tot intelligente standaardisatie

PPS-projecten zijn vaak oefeningen met een hoog niveau van complexiteit en techniciteit. Publieke en private partners zijn er dan ook allen bij gebaat om samen te vereenvoudigen waar nodig. Door regelgeving, contractuele en financiële configuraties niet complexer te maken dan strikt noodzakelijk, kunnen deelaspecten van het projectproces intelligent gestandaardiseerd worden. De grote uitdaging bestaat erin om contracten, financieringsformules en technische specificaties precies in die mate te standaardiseren, dat ze een tastbare efficiëntiewinst opleveren zonder vernieuwing, flexibiliteit en maatwerk uit te sluiten.

IX.

Werk maken van een betere toekomst is leren uit het verleden

Om PPS in Vlaanderen te laten evolueren naar een beter, meer matuur en gestroomlijnd beleidsinstrument, is het van cruciaal belang dat er lessen kunnen worden getrokken uit opgedane ervaringen. Dit vraagt om een consistente evaluatieaanpak op basis van duidelijke criteria. En nog belangrijker: een grotere transparantie op verschillende niveaus, zodat ‘overheidsbreed’ leren reële kansen op verbetering biedt. Door dit leerproces op gang te brengen, kan niet alleen de kwaliteit van PPS worden verbeterd, maar kan ook de afweging van PPS als een methode tegenover andere realisatiemethoden zorgvuldiger en doordachter gebeuren.

X.

PPS is een keuze voor de lange termijn

Het vormgeven van een vruchtbare PPS-cultuur is onmogelijk zonder een wederzijds engagement om door te zetten. Zonder voldoende projecten waarvoor PPS als realisatiemethode in aanmerking wordt genomen, is het immers onbegonnen werk om ervaring en expertise op te bouwen en voldoende private spelers aan boord te houden. PPS is zeker geen tovermiddel dat overal toegepast kan en moet worden. Wel moet de overweging tot PPS een duidelijke keuze worden, die voldoende politiek draagvlak heeft en de tijd krijgt om in Vlaanderen tot volle wasdom uit te groeien.

100 stemmen

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

is een uitgave van Vlaams Kenniscentrum PPS,
PMV en het Team Vlaams Bouwmeester

Stuurgroep: Steven Van Garsse, Werner Decrem,
Peter Swinnen en Chris Poulissen

Coördinatie en productiebegeleiding:
Annelies Augustyns

Interviews: Universiteit Antwerpen
(Koen Verhoest, Tom Willems, Tom Coppens),
UGent (Joris Voets)

Eindredactie: Universiteit Antwerpen en
Catherine Robberechts

Ontwerp: Gestalte / Grafische vormgeving

Druk: Die Keure

Fotografie: Tim Van de Velde

Niets uit deze publicatie mag door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze ook worden verveelvoudigd of
openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming
van de uitgever.

ISBN 9789040303548

D/2014/3241/125

VU Peter Swinnen,

Vlaams Bouwmeester, Grasmarkt 61, 1000 Brussel

www.vlaanderen.be/pps

www.pmv.eu

www.vlaamsbouwmeester.be