



# Bouwstenen voor de volgende generatie PPS

> Analyse van vijf Vlaamse PPS-projecten

> Kit Van Gestel, Koen Verhoest & Joris Voets



## Inhoudstafel

Lijst figuren	iii
1. Managementsamenvatting	4
2. Inleiding	9
3. Leerpunten	12
> 3.1. <i>Initiatieffase</i>	12
> 3.2. <i>Publieke structureringsfase</i>	12
> 3.3. <i>Selectiefase</i>	17
> 3.4. <i>Uitvoeringsfase</i>	20
4. Vraagstukken en antwoorden	23
> 4.1. <i>Afwegingsproces</i>	23
> 4.1.1. Mogelijke voorstellen	23
> 4.2. <i>Projectdefinitie en project uittekening</i>	25
> 4.2.1. Mogelijke voorstellen	26
> 4.3. <i>Standaardisatie</i>	27
> 4.3.1. Mogelijke voorstellen	27
> 4.4. <i>Participatief of contractueel</i>	29
> 4.4.1. Mogelijke voorstellen	29
> 4.5. <i>Structureel leervermogen en capaciteit</i>	32
> 4.5.1. Mogelijke voorstellen	33
> 4.6. <i>Doorgedreven publieke afstemming</i>	39
> 4.6.1. Mogelijke voorstellen	39
> 4.7. <i>Geaggregeerde projecten</i>	42
> 4.7.1. Mogelijke voorstellen	43
> 4.8. <i>Competitie</i>	46
> 4.8.1. Mogelijke voorstellen	46
> 4.9. <i>Relatiemanagement</i>	49

> 4.9.1. Mogelijke voorstellen	50
Referenties	53

## Lijst figuren

Figuur 1: Overzicht van de vijf PPS-projecten .....	10
---	----

# 1. Managementsamenvatting

Voorliggend rapport bestaat uit twee delen. In een eerste deel lijsten we per fase van een PPS-project de leerpunten op die in de loop van het onderzoek naar boven zijn gekomen in de vijf PPS-cases. Sommige van deze leerpunten zijn project specifiek, andere leerpunten zijn dan weer geldige voor een verschillende (of alle projecten).

In Vlaanderen ligt het PPS-veld niet stil. Sommige van de naar boven gekomen leerpunten zijn daarom niet meer actueel of reeds erkend door de beleidsmakers. De laatste jaren zijn er dan ook verschillende verdere initiatieven genomen om de Vlaamse PPS-projecten te verbeteren (bv. ambtelijk PPS-platform, het DBFM-handboek, standaardcontracten, een voortschrijdende leercurve..).

De gevonden leerpunten zijn vaak erg met elkaar verweven en vandaar dat we de leerpunten die werden gevonden geabstraheerd hebben naar 9 thema's. In het tweede deel van dit rapport worden vervolgens per thema een aantal aanbevelingen gegeven.

In onderstaand kader lijsten we de 48 bouwstenen (aanbevelingen) voor de nieuwe generatie PPS alvast in beknopte vorm op.

## A. Afwegingsproces

1. Het blijft sterk aangewezen om een vorm van PPC uit te voeren
2. Deze PPC dient zo veel mogelijk te worden geobjectiveerd
3. Om de screening van het KC PPS volwaardig en volledig te kunnen doen dient het KC toegang te krijgen tot alle informatie, rekenen op volledige medewerking en voldoende capaciteit.
4. Om een correcte inschatting te kunnen maken dient men als overheid ook het onderhoudsprogramma te berekenen.
5. Het is nuttig te beseffen dat een PPS niet de enige weg is om een

project via een levenscyclusbenadering te bekijken.

6. Spring voorzichtig met PPS om

#### **B. Projectdefinitie en project uittekening**

7. Bij het uittekenen van het project moet telkens een 'marktconformiteitscheck' ingebouwd worden.
8. Toevoeging van voorbeeldprojecten bij het bestek mogen er geenszins voor zorgen dat bepaalde innovatieve pistes gesloten worden.
9. Til de outputspecificaties naar een zo hoog mogelijk abstractieniveau.
10. Hou rekening met de omgeving en kijk uit naar synergievoordelen.
11. Vlaanderen moet oppassen dat het de projecten niet te veel versmacht door een te sterke juridisering.

#### **C. Standaardisatie**

12. Een belangrijk aandachtspunt blijft daarom het streven naar standaardisatie.
13. Ook voor het stimuleren van competitie is standaardisering (naar internationale normen) een belangrijk instrument.
14. Werk maken van standaarden en het verspreiden van 'best practices' verlaagd tot slot de complexiteit van de projecten en de nood aan externe capaciteit

#### **D. Participatief of contractueel**

15. Kies niet voor een participatieve structuur als dit niet noodzakelijk is voor het welslagen van het project.

#### **E. Structureel leervermogen en capaciteit**

16. Organiseer verdiepende workshops rond PPS.
17. het aantrekken van ervaren personeel uit de private sector, eventueel op basis van mandaat, kan de overheid wapenen om sterker te staan tijdens onderhandelingen en een vlottere interactie met de private partner te bewerkstelligen.
18. Zorg voor een betere en meer open informatiedoostroming.
19. Een nauwgezette samenwerking tussen PMV en het Kenniscentrum PPS is een belangrijk instrument om kennis te bundelen en leereffecten doorheen heel de overheid te bewerkstelligen.
20. Verder inzetten op het uitbouwen van het internationaal PPS netwerk.
21. Zorg voor een structurele consolidatie van de kennis en de capaciteit binnen de Vlaamse overheid.
22. Een betere integratie tussen de aanwezige expertise bij het vormgeven van het project zal een vlotte uitvoering van het project ten goede komen.

#### **F. Doorgedreven publieke afstemming**

23. Maak een inventarisatie van alle publieke partijen die bij het project betrokken zijn.
24. Betrek alle actoren die de loop van het proces wezenlijk kunnen beïnvloeden bij het uittekenen van het project zodat er draagvlak en eigenaarschap rond het project wordt gecreëerd.
25. Stel een sluitende publiek-publieke overeenkomst op.
26. Betrek bij bovenstaand beschreven publiek-publieke overeenkomsten ook de indirecte (semi-)publieke partners zoals



nutsbedrijven.

27. Geef het publieke onderhandelingsteam een sterk mandaat.
28. Stel een (onafhankelijke) ‘procesmanager’ aan die over de coördinatie en afstemming van de verschillende betrokken administraties waakt.
29. Communiceer open en duidelijk met elkaar.
30. Er moet tussen de verschillende overheidsorganisaties nagegaan worden of er geen onnodige kosten worden gemaakt (overlappende kosten dienen vermeden te worden).
31. Het tijdig verkrijgen van de nodige (stedenbouwkundige) vergunningen is een knelpunt.

#### **G. Geaggregeerde projecten**

32. Houd de kritische periode tussen de kandidatuur van lokale projecten en de uiteindelijke uitvoering zo kort mogelijk.
33. Zorg voor een doorgedreven publiek-publieke afstemming.
34. Zie af van een al te sterke top-down benadering ten aanzien van de lokale partners.
35. Bij het opstellen van de SLA's moet ook nagedacht worden over de wijze waarop deze in de exploitatiefase gemonitord kunnen worden.

#### **H. Competitie**

36. Het verhogen van de competitie kan gestimuleerd worden door de visibiliteit van de projectoproep te verhogen.
37. Het stimuleren van competitie begint bij een juiste projectdefinitie.
38. Afsplitsen DBM en F (zoals bij het VIA-Zaventem project) of een ‘preferred bidder debt funding competition’ (PBDFC) lijken interessante mogelijkheden om de competitie te stimuleren in

tijden van financiële schaarste.

39. Gebrek aan publiek alternatief zet overheid in een zwakkere positie.
40. De concurrentiedialoog kan een oplossing bieden, maar is echter geen zaligmakende procedure.
41. Outputspecificaties dienen op een zo hoog mogelijk abstractieniveau gelegd te worden.

#### **I. Relatiemanagement**

42. Een afstandelijke interactie belemmerd niet alleen een vlotte besluitvorming, maar staat een constructieve vertrouwensrelatie in de weg.
43. Bouw aan een structureel publiek-privaat netwerk, naar analogie met het Ambtelijk PPS-platform.
44. Is een gedwongen vertrouwensrelatie een goede basis is voor een langdurige samenwerking?
45. Een goede en open communicatie en informatie-uitwisseling is cruciaal voor een goede samenwerking.
46. Ook vanaf contract-closing is er nood aan een flexibel en slagkrachtige overlegstructuren.
47. De voorziene sturingslijnen mag met andere woorden niet doorbroken worden.
48. Vertrekken van een scheidingsgedachte is op zich geen slechte zaak an sich, maar de risicoverdeling moet op een billijke en doordachte manier gebeuren (bij voorkeur geïnspireerd op de internationale standaarden).

## 2. Inleiding

In 1999 duikt het begrip publiek-private samenwerking (PPS) voor het eerst op in het Vlaams regeerakkoord, waar deze samenwerkingsvorm initieel aangekondigd wordt binnen het Vlaams mobiliteitsbeleid en bij investeringen in ontbrekende infrastructuur. Al snel streeft men naar een toepassing van PPS in zoveel mogelijk beleidsterreinen. Men hechtte veel geloof in de maatschappelijke meerwaarde van dit instrument, PPS-projecten, zo heette het, zouden sneller kunnen aangevat en afgewerkt worden, kostenbesparend en doelmatiger zijn en zouden een exportpotentieel kunnen krijgen indien Vlaamse ondernemingen er knowhow mee konden verwerven.

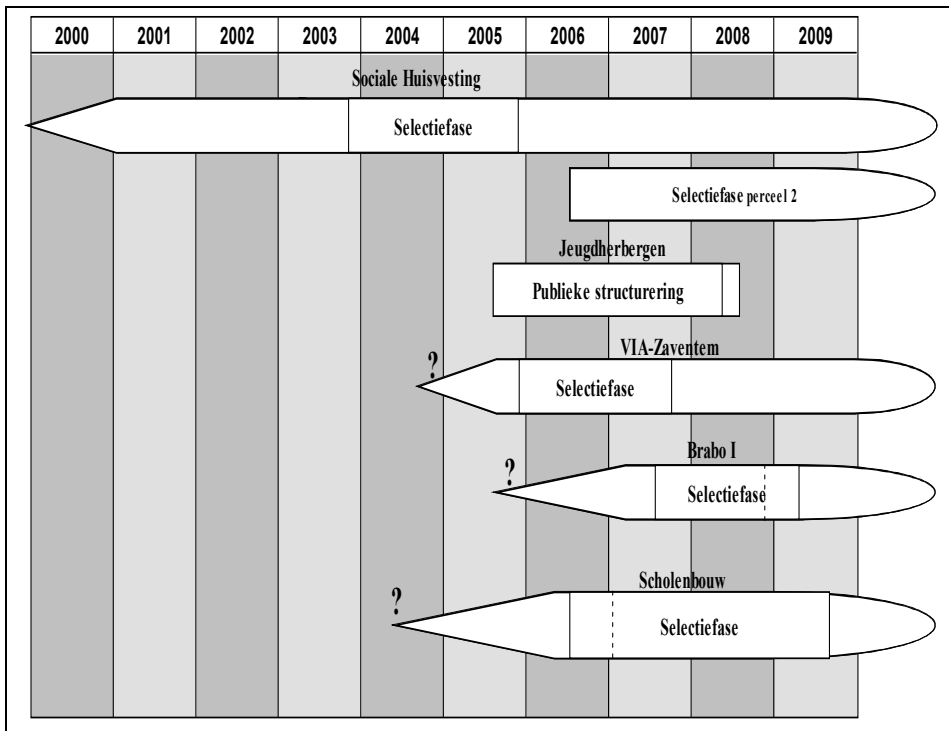
Bij de start van een nieuwe Vlaamse regering in 2004 was het de ambitie om een echte investeringsregering te zijn. In dit kader werd ook voor het eerst een beleidsnota PPS opgesteld<sup>1</sup>. In deze beleidsnota werd gesteld dat de Vlaamse Regering de mogelijkheden van PPS ten volle wou uitbaten. Hierin achtte men het aangewezen om elk nieuw grootschalig infrastructuurproject reeds van bij aanvang te screenen op een aantal PPS-opportunities die meerwaarde kunnen opleveren. Deze beleidsnota zorgde voor de grote doorbraak van PPS in Vlaanderen.

Voor dit rapport hebben wij vijf Vlaamse PPS-projecten uit deze eerste periode van PPS in Vlaanderen grondig geanalyseerd, namelijk: PPS Sociale Huisvesting, PPS Jeugdherbergen, VIA-Zaventem, Brabo I en de Inhaalbeweging Scholenbouw.

---

<sup>1</sup>Leterme, Y. (2004). Publieke-private samenwerking in Vlaanderen. Willen, kunnen, doen' Beleidsnota 2004-2009. Brussel

**Figuur 1: Overzicht van de vijf PPS-projecten**



Voorliggend rapport bestaat uit twee delen. In een eerste deel lijsten we per fase van een PPS-project de leerpunten op die in de loop van het onderzoek naar boven zijn gekomen in de vijf PPS-cases. Sommige van deze leerpunten zijn project specifiek, andere leerpunten zijn dan weer geldige voor verschillende (of alle) projecten.

In Vlaanderen ligt het PPS-veld niet stil. Sommige van de naar boven gekomen leerpunten zijn daarom niet meer actueel of reeds erkend door de beleidsmakers. De laatste jaren zijn er dan ook verschillende verdere initiatieven genomen om de Vlaamse PPS-projecten te verbeteren (bv.

ambtelijk PPS-platform, het DBFM-handboek, standaardcontracten, een voortschrijdende leercurve..).

De gevonden leerpunten zijn vaak erg met elkaar verweven en vandaar dat we de leerpunten die werden gevonden geabstraheerd hebben naar 9 thema's. In het tweede deel van dit rapport worden vervolgens per thema een aantal aanbevelingen gegeven.

Het Rekenhof heeft in 2009 reeds een uitgebreide studie hebben gedaan naar PPS. In ons onderzoek hebben we getracht om meer te focussen op het procesmatige karakter van PPS en de interactie tussen de verschillende actoren. We toetsen onze bevindingen dan ook telkens af aan het rapport van het Rekenhof. Verder trachten we ook zoveel mogelijk de koppeling te maken met het Benchmark rapport van Deloitte (2009), het rapport 'Sneller en Beter' van de commissie Sauwens (2010), het verslag 'Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten' van de commissie Berx (2010) en tot slot de onderzoeksnota 'Publiek-publieke samenwerking in Vlaamse stadsprojecten: van diagnose naar remedie(s)' van Voets et al. (2010).

### 3. Leerpunten

#### > 3.1. Initiatieffase

- *Politieke breuklijnen bemoeilijken in sommige gevallen de samenwerking tussen verschillende publieke diensten waardoor optimale leerprocessen binnen de overheid worden belemmerd. Deze breuklijnen kunnen zich voordoen op twee assen: tussen politiek en administratie en tussen administraties onderling. (doorgedreven publieke afstemming, relatiemanagement)*
- *In Vlaanderen is er een gebrek aan een systematische screening van projecten op hun PPS-waardigheid en hun kansrijkheid. Uit budgettaire redenen (ESR-problematiek) blijkt PPS meestal de enige optie om het project uit te voeren: ofwel een PPS-project, ofwel geen project. (afwegingsproces, structureel leervermogen en capaciteit)*
- *Het gevolg van het gebrek aan alternatieven is dat er te weinig aandacht wordt besteed aan een meerwaardetoets. De voornaamste meerwaarde zit er meestal in dat er zonder PPS geen sprake is van een project. De initiatiefnemende besturen maken in de meeste gevallen zelf geen (of beperkte) PPC op en het Vlaams Kenniscentrum PPS krijgt in veel gevallen onvoldoende informatie om een diepgaand advies te geven. De motivering voor een PPS-uitvoering is hierdoor vaak te mager om een gefundeerde 'go' te geven aan het project. Hierdoor dreigt het gevaar van een suboptimale uitvoeringswijze van een project. (afwegingsproces, doorgedreven publieke afstemming, relatiemanagement)*

#### > 3.2. Publieke structureringsfase

- *Het scheppen van verkeerde verwachtingen bij de start van een project kunnen een hypothek leggen op de verdere perceptie van het project. (projectdefinitie en project uittekening)*
- *Met het oog op schaalvoordelen voor en het bereiken van kritische massa van een project werd er meermaals gekozen voor het samenvoegen van kleine individuele projecten. De keuze voor clustering*

van projecten leidde niet altijd tot een economische voordelige indeling. Deze geaggregeerde projecten brengen dan ook beperkte schaalvoordelen met zich mee. (geaggregeerde projecten, projectdefinitie en project uittekening)

- In het geval van de geaggregeerde PPS-projecten is de lange doorlooptijd van de projectstructurering een vaak voorkomende opmerking bij de lokale publieke partners. De kritische periode tussen de selectie van de deelnemende projecten en de uiteindelijke uitvoering ervan moet zo kort mogelijk gehouden worden. Bij projecten waar steden of gemeenten bij betrokken zijn verhoogt een te lange doorlooptijd de kans op visieverandering (bijvoorbeeld door coalitiewissels na verkiezingen). Bij het project Scholenbouw dreigt de stijgende bouwkost er voor te zorgen dat inrichtende machten in het vrij onderwijs op het moment van intekenen hun project wel konden financieren, maar wanneer zij uiteindelijk aan de beurt zullen komen niet meer evident zal zijn. (geaggregeerde projecten)
- Bij het berekenen van de kostprijs van de beschikbaarheidsvergoeding wordt de onderhoudscomponent vaak onderschat. Enerzijds is het voor zowel de overheid als de private partner moeilijk om een inschatting te maken van de evoluties op het vlak van de bouwmaterialenprijzen, de technologische evoluties, enz.. Anderzijds eist de Vlaamse overheid hogere standaarden in de SLA's dan de standaarden die ze toepast op haar eigen infrastructuur (onderhoudsprogramma). Standaarden voor PPS zijn veel hoger dan wat de overheid met haar eigen infrastructuur (in het verleden) doet op vlak van onderhoud. Hierdoor hebben ze geen goed vergelijkingspunt met wat het geëiste onderhoudsprogramma inhoudt. (afwegingsproces, projectdefinitie en project uittekening)
- Bij grootschalige PPS-projecten is het interessant om uit te kijken naar mogelijke functionele synergieën die een toegevoegde waarde betekenen voor het project. Deze synergieën kunnen in de eerste plaats bij dragen tot maatschappelijke meerwaarde en in mindere mate ook financiële meerwaarde. Zo was het project Sociale Huisvesting omwille van zijn status als pilootproject (vereenvoudigde structuur) opgevat als een mono-functioneel project. Bij een aantal lokale publieke actoren werd het als een gemiste kans gezien om het project te verruimen met onder andere ondergrondse parkeergelegenheden (bv. Izegem). Voor

het project Jeugdherbergen werd wel de mogelijkheid aangeboden om extra functionele elementen te integreren in het project.. Er werd echter niet gespecificeerd wat deze elementen zouden moeten inhouden. Deze elementen waren evenwel noodzakelijk om het financiële luik van het project sluitend te maken. Op zich is het positief om de private partner de mogelijkheid te geven om een eigen invulling te geven aan bepaalde elementen. Deze extra elementen kunnen voor meer 'value for money' zorgen. Maar de onzekerheid rond de terugverdien capaciteit van het project en het gebrek aan kennis van de specifieke locaties verklaart mee de beperkte interesse van de private markt voor het project. (projectdefinitie en project uittekening, geaggregeerde projecten)

- Hoewel het Vlaams Kenniscentrum PPS bij alle projecten betrokken is geweest, is in sommige gevallen het beroep dat op het Vlaams Kenniscentrum PPS werd gedaan eerder beperkt (vooral advies bij de initiatie en ad hoc) en de informatiedeling naar het Kenniscentrum gering. Door een beperkte betrokkenheid kan het Kenniscentrum haar rol als kennismakelaar en procesbegeleider niet ten volle spelen. Dit bemoeilijkt de horizontale kennisdoorsijpeling waardoor het gevaar dreigt dat doorheen verschillende projecten telkens opnieuw een leercurve moet doorlopen te worden.. Ook hier kunnen verschillende motieven spelen waarom betrokken administraties het Kenniscentrum PPS in mindere mate bij hun projecten betrekken. Ten eerste is het niet uitgesloten dat politieke overwegingen er voor zorgen dat men bij sommige projecten terughoudend is om informatie te delen met het Kenniscentrum PPS dat onder de bevoegdheid valt van de Minister-President. Vervolgens zien we dat bij participatieve projecten dat de Participatie Maatschappij Vlaanderen (naast eigen vermogen) expertise op vlak van operationeel projectmanagement binnen het project brengt waardoor de nood aan bijkomende PPS-expertise minder dwingend is . Tot slot is het mogelijk dat de beperkte betrokkenheid van het Kenniscentrum PPS bij Vlaamse PPS-projecten een self-fulfilling prophecy is: door de beperkte toegang tot informatie over de specifieke projecten gecombineerd met haar beperkte personeelsbezetting, is het Kenniscentrum PPS gelimiteerd in de diepgang en mogelijkheden van hun advies. Andere projecten kunnen vervolgens de meerwaarde van dergelijk advies in twijfel trekken.



**(doorgedreven publieke afstemming, structureel leervermogen en capaciteit)**

- De eerste grote Vlaamse PPS-projecten worden gekenmerkt door hun ad hoc vormgeving. Het gebrek aan standaardisatie verhoogd de transactiekosten sterk en dit voor zowel de publieke als de private actoren. **(standaardisatie)**
- *Ondanks de beschikbaarheid van kennis en expertise zowel intern als bij PMV, als bij het Vlaams Kenniscentrum PPS blijkt er toch nood te bestaan aan externe (vooral juridische) expertise.* **(structureel leervermogen en capaciteit)**
- *Te sterke juridisering kan er voor zorgen dat overheidsmiddelen niet doelmatig worden besteed. Zo deden bij Brabo I aan de ene kant AWW en de BAM en aan de andere kant De Lijn beroep op een eigen advocatenbureau. Een bundeling van middelen en hulpbronnen kan de kosten van het project gevoelig doen dalen.* **(relatiemanagement, doorgedreven publieke afstemming)**
- *De juridische omkadering houdt in sommige gevallen weinig rekening met de sectorale realiteit waarbinnen het project vorm moet krijgen. Dit kan leiden tot juridische spijttechnologie die in theorie mooi in elkaar zit, maar in de praktische uitvoering met een aantal knelpunten en hinderpalen wordt geconfronteerd. In die zin is het negeren van (of het te laat erkennen van) bestaande reële sectorale expertise in het veld of binnen de administratie een belangrijk probleem.***(structureel leervermogen en capaciteit, doorgedreven publieke afstemming).**
- *Capaciteitsmotieven, zoals het gebrek aan personeel om de eigen projectenportefeuille te managen, kunnen de focus van het project weg leiden van de essentie (een concreet project zo optimaal mogelijk realiseren) en de wijze waarop het PPS-project vorm krijgt beïnvloeden ( in één van de projecten zien we dat dit leidde tot een voorkeur voor een ‘participatieve’ structuur). Alle motieven moeten geëxpliciteerd worden zodat naar een gepaste oplossing kan gezocht worden* **(projectdefinitie en project uittekening, afwegingsproces, participatief of contractueel)**

- *Bij de projecten waar meerdere publieke instanties een belangrijke rol spelen, is de onderlinge afstemming tussen de verschillende publieke partijen vaak een knelpunt. De informatiedoorstroming tussen de verschillende publieke instanties lopen niet altijd even vlot en beslissingen worden soms meegedeeld zonder voorafgaand overleg ondanks het bestaan van een samenwerkingsovereenkomst. Dit wordt zowel ondervonden tussen actoren op het Vlaams niveau onderling en tussen actoren uit verschillende bestuurslagen. In veel gevallen is dit te wijten aan tijdsdruk die binnen de projecten voelbaar is. (doorgedreven publieke afstemming, relatiemanagement)*
- *De motieven voor de keuze voor een participatieve PPS zijn niet altijd even duidelijk. Een participatieve structuur verhoogt de complexiteit van het project en dient dan ook enkel toegepast te worden als hier goede argumenten voor bestaan. (participatief of contractueel, afwegingsproces)*
- *Ondanks dit een vaak gebruikt motief is, zorgt een participatieve PPS-structuur niet noodzakelijk voor betere beheersing- of sturingsmogelijkheden. (participatief of contractueel)*
- *Bij de geaggregeerde Vlaamse PPS-projecten varieert de aard en volume van de inspraakmogelijkheden van de lokale publieke partners, maar over het algemeen zijn de inspraakmogelijkheden eerder beperkt. De implementatie en structurering van de PPS-projecten lopen eerder top-down. Deze werkwijze heeft mede te maken met de financiële en juridische complexiteit van projecten en de beperkte ervaring op het vlak van PPS waardoor men op Vlaams niveau vooral inzet op het in de hand houden van de projecten. De multi-actor complexiteit wordt dan in feite beheerst door het multi-actor aspect zo veel mogelijk uit te schakelen, dit houdt in dat men de inspraak van lokale publieke partners eerder beperkt houdt. Deze beperkte inspraak wordt als negatief ervaren door de lokale actoren en kan verder ook gevolgen hebben tijdens de uitvoeringsfase van het PPS-project (zie Uitvoeringsfase). (doorgedreven publieke afstemming, relatiemanagement)*

### > 3.3. Selectiefase

- *Door het werken met geaggregeerde PPS en het clusteren van individuele projecten dreigt het gevaar dat de gekozen private uitvoerder niet voor elk individueel project de beste kandidaat is. (geaggregeerde projecten)*
- *Het wordt algemeen aangenomen dat het verhogen van de creativiteit en innovatie belangrijke meerwaarden van PPS zijn. Er wordt echter door een aantal private actoren in diverse projecten aangegeven dat de bestekken, contracten en structuren van de PPS-projecten veelal rigide en complex zijn. Deze rigiditeit doet het potentieel van creativiteit en innovatie voor een stuk teniet. Enerzijds is deze strakke en gebetonneerde projectstructuur een belemmering voor het 'out-of-the-box'-denken, anderzijds laat het de private en publieke actoren minder toe om open over het project van gedachten te wisselen. (projectdefinitie en project uittekening)*
- *Tijdens de gunningprocedure zit de Vlaamse overheid na de BAFO-fase vaak nog lang in onderhandelingen met de 'preferred bidder'. Ondanks men andere private kandidaten in de wachtkamer heeft zitten, verdwijnt het competitief aspect vaak snel op de achtergrond. (competitie)*
- *Overeenkomsten worden sterk gejuridiseerd waardoor de complexiteit van de projecten nog wordt versterkt. Door deze juridische complexiteit blijft men bij contractwijziging of onenigheid ook in de uitvoeringsfase nood hebben aan extern juridisch advies. Respondenten geven aan dat deze complexe contracten ook als een afschrikkingmechanisme kunnen dienen: bij een juridische strijd verliezen alle partijen fel. (standaardisatie, structureel leervermogen en capaciteit)*
- *Door de juridische complexiteit komt het in sommige projecten voor dat de onderhandelingen tussen publieke en private partners door adviseurs en consultants worden gevoerd. Enerzijds werkt dit vertragend voor het project (er moet frequent worden terug gekoppeld naar de actoren met beslissingsbevoegdheid), anderzijds is het gebrek aan persoonlijk contact tussen publieke en private actoren niet*

bevorderlijk voor het creëren van vertrouwen. (relatiemanagement, standaardisatie)

- *Bij het project Jeugdherbergen bleek bij de initiële publicatie van de opdracht geen concrete interesse te zijn vanuit de private markt. Vanuit de publieke zijde was er op voorhand dan ook te weinig rekening gehouden of de projectstructuur wel op maat van het gezochte private profiel van financier-ontwikkelaars werd uitgetekend. **projectdefinitie en project uittekening***
- *In sommige gevallen was het bestek/project nog niet matuur op het ogenblik dat de opdracht op de markt werd gezet. Onvolledige dossiers met nog veel onzekerheden voor de private kandidaten verlagen de aantrekkelijkheid van het project. Bij het PPS-project Jeugdherbergen was er nog veel onzekerheid over wie de exploitant zou zijn, waren nog niet alle gronden verworven op moment van aanbesteding, was er in hoofde van de private bieder kennis van de verschillende lokale markten vereist om in te schatten wat de financiële haalbaarheid van het globale project zou zijn. De aanwezigheid van een groot aantal onzekere parameters heeft er mede voor gezorgd dat het project op weinig private interesse kon rekenen. (projectdefinitie en project uittekening)*
- *De inspanningen die de private kandidaat moet leveren om deel te nemen aan een PPS-procedure blijft groot op het gebied van studiekosten en voorontwerpkosten. Anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk is de Vlaamse markt kleiner en daarom ook minder interessant voor grote private spelers om er in te investeren. In tegenstelling tot de UK is er in Vlaanderen een beperktere dealflow waardoor het minder de moeite loont om zich te verdiepen in de specificiteit van de projecten. (standaardisatie, doorgedreven publieke afstemming)*
- *Het PPS-proces verloopt niet altijd even vlot aan overheidszijde. Tijdens de onderhandelingen wordt soms erg lang genegotieerd over bepaalde punten waardoor het proces op sommige momenten zeer traag verloopt. Op andere momenten wordt de tijdsdruk weer erg hoog waardoor er op andere punten minder aandacht wordt besteed. De overheid komt in een zwakkere positie als ze het project tegen een*

bepaalde datum (bv. verkiezingen) getekend willen zien. (competitie, relatiemanagement)

- *Verskillende private respondenten geven aan dat de Vlaamse overheid bij het opstellen van een risicomatrix veel risico's tracht af te wentelen op de private partner. In de ogen van een aantal private partners leidt dit tot een onevenwichtige risicoverdeling die de kosten van het project onnodig de hoogte in jaagt. Er kunnen verschillende verklaringen gevonden worden voor deze vaststelling. Ten eerste dwingen PPS-constructies de publieke actoren om na te denken in termen van risico's en risicoverdeling. Hierdoor worden publieke actoren bewust van risico's die ook bij klassieke aanbestedingsprojecten aanwezig zijn maar niet worden geëxpliciteerd. Ten tweede werd er soms bij de opstelling van de risicomatrix door de publieke partners geanticipeerd op de onderhandelingsfase waarbij men streefde naar een zo gunstig mogelijke uitgangspositie. Ten derde dwingt het (regelgevend) kader van PPS-projecten (bv. wetgeving overheidsopdrachten, ESR,...) tot het overhevelen van bepaalde risico's die op het eerste zicht niet logisch lijken voor de private partners. Tot slot kunnen onzekerheden op het moment van aanbesteding het risico voor de private partner (onnodig) verhogen. (projectdefinitie en projectuittekening, standaardisatie)*
- *Ook tijdens de selectiefase is de inspraak van de lokale publieke partners bij de geaggregeerde PPS-projecten eerder beperkt. Aangezien het de Vlaamse overheid is die de projecten financiert lijkt het evident dat de Vlaamse overheid de doorslaggevende stem heeft tijdens de selectie van private kandidaten. Een beperkte inspraak van lokale actoren doorheen gans het PPS-voortraject (publieke structurering en selectiefase) kan er toe leiden dat de lokale partners een beperkte eigenaarschapgevoel hebben ten aanzien van het project. Deze beperkte betrokkenheid kan op zijn beurt negatieve gevolgen hebben in de uitvoeringsfase van het project waarin deze lokale actoren nog een belangrijke rol spelen in een vlot verloop van het project. (geaggregeerde projecten, doorgedreven publieke afstemming)*

### > 3.4. Uitvoeringsfase

- *PPS-projecten zijn erg complexe projecten, niet in het minst op financieel, juridisch en risicomatig gebied. Er wordt voor dergelijke projecten dan ook zeer sterk gefocust op de uittekening van de structuur en het bereiken van het moment van contract-closing. Men mag echter niet denken dat na contract-closing het grootste werk er op zit. De betrokkenheid van de Vlaamse overheid mag tijdens de uitvoeringsfase niet verwateren. Vooral bij de geaggregeerde projecten dient er na contract-closing nog veel energie gestoken te worden in het afstemmen met lokale actoren (zeker wanneer zij in de tijdens de projectstructurering in mindere mate zijn betrokken). (doorgedreven publieke afstemming, geaggregeerde projecten)*
- *PPS-projecten verschillen van klassieke aanbestedingprojecten in de zin dat de overheid niet langer de bouwheer is van het infrastructuurproject. In dit opzicht moet men er over waken dat bestaande sturingsstructuren niet mogen worden doorbroken. Rechtstreekse contacten tussen de overheid en de aannemers moeten vermeden worden. Alle communicatie moet verlopen via het private consortium of de SPV om conflicten over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te vermijden. (relatiemanagement)*
- *Net als bij klassieke infrastructuurprojecten is de duurtijd voor het verkrijgen van de nodige vergunningen bij PPS een knelpunt. Zo verhoogt het financieringsrisico voor de private partner sterk wanneer er ernstige vertragingen zitten op het verlenen van de nodige vergunningen aangezien de voorziene beschikbaarheidsvergoedingen aan de private partner pas betaald worden bij de oplevering van de infrastructuur. Specifiek bij het Sociale Huisvestingsproject werd het risico dat gepaard gaat met de vergunningsprocedure nog versterkt doordat in de PPS-overeenkomst expliciet werd voorzien dat de overeenkomst verbroken zou worden indien de promotor/aannemer de stedenbouwkundige vergunning niet tijdig zou verkrijgen<sup>2</sup>.(doorgedreven publieke afstemming)*

---

<sup>2</sup> Dit is het geval geweest bij de de gemeente Izegem in het kader van het Sociale Huisvestingsproject

- Een moeilijkheid bij de geaggregeerde projecten is de afstemming in het kader van de vergunningen die geleverd moeten worden door de lokale publieke instanties. In de onderzochte gebouwinfrastructuurprojecten werd er geen of een beperkte ex ante aftoetsing bij de lokale instanties uitgevoerd. Zo diende bij het project Sociale Huisvesting, dat als enige van de gebouwinfrastructuurprojecten ver in de uitvoeringsfase is gevorderd, de private partner zelf uit te zoeken tot welke diensten hij zich moet richten in het kader van de noodzakelijke vergunningen. Dit laatste leidt tot grote vertragingen. (geaggregeerde projecten, doorgedreven publieke afstemming)
- Op het vlak van de onderhoudscomponent van het contract blijkt in de uitvoeringsfase vaak nog wat zoeken. Zo blijkt bij het project Sociale Huisvesting dat het moeilijk is om het life-cycle concept naar de praktijk te vertalen. Zo hield het contract geen rekening met de integratie van de onderhoudscomponent in de bestaande infrastructuur<sup>3</sup>. (projectdefinitie en project uittekening, structureel leervermogen en capaciteit)
- Bij de geaggregeerde projecten (Sociale Huisvesting, Scholenbouw en Jeugdherbergen) wordt men geconfronteerd met een lokale uitval<sup>4</sup> van projecten. Dergelijke uitval heeft belangrijke gevolgen voor het businessmodel van het project en de private partner. (doorgedreven publieke afstemming, geaggregeerde projecten)
- Soms moeten de uitvoerende publieke organen tijdens de uitvoeringsfase op de PPS-principes gewezen worden. Zo moeten nutsbedrijven en overheidsdiensten die als onderaannemer fungeren (bv. Infrabel bij DIABOLO) vertrouwd geraken met de principes van werkpakketten. Door de risicoverdeling en financiële structuur van PPS-projecten is het belangrijk dat er gewerkt wordt met afgeronde gehelen en dat er een duidelijke timing wordt gevolgd. (doorgedreven publieke afstemming, structureel leervermogen en capaciteit)

<sup>3</sup> Bij Sociale huisvesting: bv Gent: LHI heeft reeds onderhoudscontract voor 3000 verwarmingsinstallaties. Apart onderhoudscontract voor 30-tal PPS-wooneenheden.

<sup>4</sup> Door o.a. een te lange voorbereidingstijd van de projecten, verandering van lokale visie, veranderde financiële situatie van de lokale partners ten aanzien van het project,...

- *Voor de overheid is het gebruikelijk om rechtstreeks in contact te treden met de aannemer van werken. Bij PPSverbanden is de private partner echter bouwheer. Vooral bij ‘participatieve’ PPS-projecten is het belangrijk dat de communicatie via de SPV verloopt. De financier wil een duidelijke kijk op het projectverloop en eventuele afwijkingen op hetgeen is afgesproken in de overeenkomsten. Informele contacten die de formele hiërarchie negeert zijn dan ook uit den boze. (relatiemanagement, participatief of contractueel)*



## 4. Vraagstukken en antwoorden

### > 4.1. Afwegingsproces

PPS mag voor een overheidsinstantie geenszins een doel op zich zijn en moet eerder gezien worden als een van de verschillende instrumenten om een overheidstaak uit te voeren. Wanneer men als overheid voor de keuze staat om een intrinsiek goed project al dan niet via PPS uit te voeren, moet men duidelijk de afweging maken of het gebruik van het PPS-instrument wel een meerwaarde kan genereren ten opzichte van andere instrumenten zoals een klassieke uitvoering van infrastructuurprojecten. Ondanks dat dit streven naar meerwaarde expliciet in het PPS-decreet van 18 juli 2003 werd vermeld, werden de eerste generatie PPS-projecten niet systematisch en op uniforme wijze beoordeeld op mogelijke meerwaarden. De verwachte meerwaarden die aan een PPS-uitvoering werden toegeschreven werden vooral gepuurd uit de algemene voordelen die aan PPS worden toegewezen. Het belangrijkste argument bleek echter van budgettaire aard: in het kader van de ESR-neutraliteit gaat het om de keuze tussen ofwel een PPS-project of wel helemaal geen project.

#### > 4.1.1. Mogelijke voorstellen

1. De economie van de projecten<sup>5</sup> wordt nog altijd onvoldoende berekend. Ondanks het gegeven dat PPS in vele gevallen de enige mogelijke optie is om een project te realiseren, blijft het **sterk aangewezen om een vorm van PPC uit te voeren**. Ten eerste geeft het de mogelijkheid om in te schatten of PPS al dan niet een meerwaarde kan genereren ten aanzien van een klassieke uitvoering (bijkomend geeft het een inzicht of het PPS-project een goede investering is). Ten tweede kan een verder uitgewerkte PPC (PSC) dienen als een benchmark voor de projectvoorstellen van de private kandidaten tijdens de selectiefase. Op deze manier vergroot men de competitie tijdens deze fase en verhoogt de kans op kwalitatieve projectvoorstellen. Deze aanbeveling is niet nieuw, zowel het Rekenhof, de benchmarkstudie van Deloitte als de

---

<sup>5</sup> Het huishouden van het project, alle parameters van het project worden nog onvoldoende berekend ten aanzien van de meerwaarde ten opzichte van een klassiek project

commissie Sauwens hamert frequent op het belang van meerwaardetoets.

2. Hierbij is een belangrijke voorwaarde dat de **PPC zo veel mogelijk wordt geobjectiveerd**. Omdat de keuze van parameters de resultaten van de PPC sterk kunnen beïnvloeden is een uniforme methodiek over de projecten heen noodzakelijk. Hiervoor zijn er verschillende mogelijkheden:
  - a. Deze objectivering kan enerzijds gebeuren door dat de projectverantwoordelijken de PPC uitvoeren en het Kenniscentrum PPS hierbij ondersteuning biedt in de vorm van het beschikbaar stellen van het door hun ontwikkelde standaardinstrumentarium (het gebruik van dit instrumentarium kan eventueel verplicht gemaakt worden).
  - b. Er kan voorzien worden in een netwerk van sectorale ambtenaren die voor hun administratie instaan voor de ondersteuning van een kwalitatieve PPC geruggensteund door het Kenniscentrum PPS (cfr. de RIA-coördinatoren i.k.v de reguleringsimpactanalyse met de Kenniscel Wetsmatiging als helpdesk).
  - c. Verplichte kwaliteitscheck op de afgeleverde PPC (cfr. de RIA door de Dienst Wetsmatiging). Deze taak kan toekomen aan het Vlaams Kenniscentrum PPS.
3. Volgens het Kenniscentrum PPS zou het de projectleiding in principe moeten toekomen om een PPC moeten uitvoeren<sup>6</sup>. Momenteel worden de projecten zoals gezegd nog niet op een systematische wijze gescreend op meerwaarde. Wil een project erkend worden als Vlaams PPS-project dient het Kenniscentrum PPS advies te verlenen. Het Kenniscentrum beschikt echter vaak over onvoldoende informatie voor een doorwrochten advies. **Om de screening van het KC PPS volwaardig en volledig te kunnen doen dienst het KC toegang te krijgen tot alle informatie, rekenen op volledige medewerking en voldoende capaciteit.**

---

<sup>6</sup> Advies met betrekking tot het element PPS bij de projecten Openbaar Vervoer Masterplan fase 1 - Advies d.d. 23/08/2007 - Kenniscentrum PPS

4. Bij de meeste projecten is de onderhoudscomponent de meest onzekere factor en wordt meestal te laag ingeschat. Bij de PPS-projecten worden doorgaans SLA's toegepast met standaarden die de overheid niet voor zichzelf toepast. **Om een correcte inschatting te kunnen maken dient men als overheid ook het onderhoudsprogramma te berekenen dat tegenover de opgegeven SLA's staat.** Hierbij moet men de vragen stellen of deze eisen realistisch, wenselijk en betaalbaar zijn.
5. Verder is het **nuttig te beseffen dat een PPS niet de enige weg is om een project via een levenscyclusbenadering te bekijken.** Ook bij een klassieke uitvoering van projecten kan de aandacht gaan naar de levenscyclus van een infrastructuur. Tijdens een van onze casestudies gaf een respondent aan dat door de eigen ervaringen met PPS het levenscyclus-denken ook bij de andere (klassieke) projecten van de organisatie opnieuw aan belang wint.
6. Tot slot is het belangrijk om **voorzichtig met PPS om te springen.** PPS-projecten (in de zin van alternatieve financiering) kunnen overheden in staat stellen om noodzakelijke infrastructuren te ontwikkelen in tijden van budgettaire krapte, maar ze creëren op lange termijn ook financiële verplichtingen. Om het toekomstige overheidsbudget niet te sterk te belasten is het dus aangeraden om een **safeguard-ceiling vast te stellen** om de geaggregeerde financiële verplichtingen op een duurzaam niveau van soliditeit en stabiliteit te houden. Op dit moment zit Vlaanderen echter nog niet aan haar plafond<sup>7</sup>.

#### > 4.2. Projectdefinitie en project uittekening

Enmaal men de keuze voor een PPS-project heeft gemaakt is het belangrijk om ruime aandacht te besteden aan de verdere uittekening van het project. Het succes van het project staat of valt immers met een goed uitgewerkte projectdefinitie. De scope van het project is van vele variabelen afhankelijk, zoals ambitie, financiële middelen, interesse van marktpartijen, beschikbaarheid van grond et cetera (Van Der Meij et al 2000). Het is essentieel dat tijdens de initiatieffase een zodanige scope wordt gekozen dat enerzijds de realisatie van het project mogelijk is en

---

<sup>7</sup> De jaarlijkse publieke vergoedingen voor PFI werd in het VK vastgelegd op 2% van de overheidsuitgaven en de totale jaarlijkse investeringskost mag de 10% a 15% van de jaarlijkse overheidsinvesteringen niet overschrijden (World Bank 2008)

anderzijds aan voldoende mate aan de ambitie en middelen van alle partijen wordt tegemoetgekomen.

> **4.2.1. Mogelijke voorstellen**

7. Een minimum voorwaarde voor een goed PPS-project is dat er interesse voor is in de private markt. Indien marktpartijen geen opportuniteit zien in een projectdesign zal er van een project geen sprake zijn (ofwel wordt het project erg duur). **Bij het uittekenen van het project moet telkens een ‘marktconformiteitscheck’ ingebouwd worden.** Dit kan eventueel via een marktverkenning (Deloitte, commissie Sauwens).
8. Voorbeeldprojecten of typeprojecten toevoegen aan het bestek kunnen voor de private kandidaten een richting aangeven waar de overheid naar toe wil. Wees echter voorzichtig met dergelijke voorbeelden en communiceer duidelijk dat dergelijke toevoegingen een illustratieve functie hebben. **Toevoeging van voorbeeldprojecten bij het bestek mogen er geenszins voor zorgen dat bepaalde innovatieve pistes gesloten worden.** Uit de interviews blijkt dat private partners er van terugschrikken om sterk af te wijken uit angst om niet conform te zijn (en bijgevolg uitgesloten te worden).
9. Een belangrijke meerwaarde van PPS-projecten is het innovatieve vermogen en creativiteit die men vanuit de private sector kan betrekken bij het project. Hierdoor is het belangrijk om de **outputspecificaties naar een zo hoog mogelijk abstractieniveau te tillen** zodat men uitkomt bij de essentie van het project<sup>8</sup>. (Zie punt 41)
10. Bekijk het project niet als een geïsoleerd geheel. **Hou rekening met de omgeving en kijk uit naar synergievoordelen** (integreren van verschillende functies in de infrastructuur). Beperk dit niet enkel tot de integratie in de omgeving van de infrastructuur op zich, maar besteed ook aandacht aan het onderhoud- of exploitatieaspect. Hoewel het grootste deel van de looptijd van het contract bestaat uit de exploitatiefase (of onderhoudsfase) wordt dit vaak uit het oog verloren.  
- Daarnaast volgen we de commissie Sauwens wanneer ze stellen dat *investeringsprojecten binnen een geïntegreerde doelstelling dienen*

---

<sup>8</sup> Esthetische aspecten of andere bijkomende meerwaarden kunnen dan eventueel nog opgenomen worden bij de gunningscriteria

*geplaatst te worden. De doelstellingen moeten niet alleen van één kant komen, want er zijn milieudoelstellingen, sociale doelstellingen, economische doelstellingen, en die moeten samen genomen worden en geïntegreerd in één project.*

11. **Vlaanderen moet oppassen dat het de projecten niet te veel versmacht door een te sterke juridisering.** Van bij het begin te veel nadruk leggen op het juridische aspect maakt het projectverloop erg rigide. Het beknot enerzijds de creativiteit en innovatie, anderzijds heeft het een belemmerend effect op een open dialoog.

#### > **4.3. Standaardisatie**

(Te) hoge transactiekosten is een opmerking die door veel private actoren wordt aangehaald. PPS-projecten zijn complexer en vergen meer voorbereidingskosten van private partners in vergelijking met klassieke aanbestedingen. Deze hogere transactiekosten dienen minstens gecompenseerd te worden door de mogelijke voordelen van PPS ten opzichte van een klassieke aanbesteding wil het project succesvol zijn. De hogere kosten waarmee private partijen worden geconfronteerd worden doorgerekend aan de initiatiefnemende overheid het is met andere woorden in het voordeel van de publieke partner om deze bijkomende transactiekosten zoveel mogelijk te beperken. Een belangrijk instrument voor het verlagen van deze transactiekosten is standaardisatie. Naast het verlagen van de transactiekosten kan standaardisatie zorgen voor het versnellen van de leercurve, het verminderen van de nood aan externe expertise, transparanter maken van het project en het versnellen van het proces.

##### > **4.3.1. Mogelijke voorstellen**

12. **Een belangrijk aandachtspunt blijft daarom het streven naar standaardisatie<sup>9</sup>.** Standaardisatie hoeft niet de tegenpool te zijn van maatwerk en hoeft daarnaast ook geen afbreuk te doen aan creativiteit en de mate van innovatie van de projecten. In dit opzicht is het aan te raden te streven naar standaardisatie inzake:

---

<sup>9</sup> De noodzaak tot standaardisatie kwam reeds aan bod tijdens de werkgroep PPS dat werd opgericht in het kader van het Vlaams Bouwoverleg.

- a. Procesverloop;
- b. Instrumenten;
- c. Berekeningsmethoden;
- d. Contracten;
- e. Richtlijnen op vlak van risicoverdeling.

Bepaal deze standaarden in overleg met de private sector, het is immers in het belang van de publieke actor dat de private markt zich kan vinden in de geest van de standaardisatie. Verder is het aan te bevelen om te kijken welke standaarden er internationaal zijn ontwikkeld en of deze kunnen worden toegepast in Vlaanderen.

Begin 2009 heeft het kenniscentrum een aanzet gegeven tot standaardisatie met het uitbrengen van het DBFM-handboek (standaard aanpak van PPS-project) . Meer concreet werd door PMV, in samenwerking met het Kenniscentrum PPS en AWV, werk gemaakt van standaarddocumenten die voor de verschillende openbare infrastructuur-projecten (missing links) gebruikt zullen worden en als inspiratiebron hebben gediend voor de openbaar vervoer-projecten. Dergelijke doorgedreven standaardisatie naar internationaal voorbeeld wordt ook naar voor geschoven door de Commissie Sauwens, het Rekenhof en de Benchmarkstudie van Deloitte.

13. **Ook voor het stimuleren van competitie is standaardisering** (naar internationale normen) **een belangrijk instrument**. Standaardisatie verlaagt transactiekosten en mede ook de toegangsdrempel voor private kandidaten om deel te nemen aan de selectie. Als men in Vlaanderen gebruik maakt van eigen specifieke structuren en standaarden bestaat ook de kans dat internationale firma's het project aan zich voorbij laten gaan omdat het nodige studiewerk niet opweegt tegen de grootte van de opdracht.
14. **Werk maken van standaarden en het verspreiden van 'best practices'** verlaagd tot slot de complexiteit van de projecten en de nood aan **externe capaciteit**. Deze aanbeveling kan volgens de commissie Sauwens uitgebreid worden voor alle grote infrastructuurprojecten binnen de Vlaamse overheid.

#### > 4.4. Participatief of contractueel

Publiek-private samenwerking kan onder twee verschillende vormen plaatsvinden: via een contractuele PPS (veelal met DBFM-overeenkomsten) of via een participatieve PPS. Bij een contractuele PPS is de samenwerking gebaseerd op één of meerdere contracten, terwijl de overheid bij participatieve PPS een stap verder gaat en door met een private partner een eigen rechtspersoon op te richten (ook wel SPV of Special Purpose Vehicle genaamd) die het uiteindelijke project zal uitvoeren. In Vlaanderen komen vaak een hybride vormen van deze twee types voor. Dergelijke hybridevorm is internationaal ongebruikelijk. Omwille van de hogere transactiekosten die gepaard gaan met participatieve PPS dient een overheid goede redenen te hebben om voor participatieve vormen van PPS te kiezen (Van Garsse & Verhoest 2008).

##### > 4.4.1. Mogelijke voorstellen

15. **Kies niet voor een participatieve structuur als dit niet noodzakelijk is voor het welslagen van het project.** Er zijn verschillende redenen waarom een participatieve PPS geen voorkeur geniet wanneer er evengoed een contractuele PPS kan toegepast worden:

- Een participatieve PPS brengt omwille van haar grotere complexiteit meer transactiekosten met zich mee dan zuiver contractuele vormen van PPS en is daarom enkel aan te bevelen als hier echt goede redenen voor zijn. Het is namelijk minder omslachtig om een contract af te sluiten dan te opteren voor de oprichting van een aparte vereniging met eigen rechtspersoonlijkheid.
- In grote lijnen zijn de (geselecteerde) private partijen (financiële instellingen) niet onverdeeld enthousiast over de structuur van dit Vlaamse PPS-model. De private actoren wijzen voornamelijk op de toenemende complexiteit (en noodzakelijkheid van bijkomende juridische expertise) wat de transactiekosten aanzienlijk kunnen verhogen.
- Internationaal kennen de Vlaamse hybride PPS-formules geen voorbeeld.

Een aantal redenen om te kiezen voor een participatieve PPS zijn:

- a. Wanneer er belangrijke onzekerheden bestaan op het moment van de gunning die enkel in nauwe samenwerking kunnen worden uitgeklaard en/of wanneer er voldoende ruimte moet blijven voor verbetering, innovatie en verandering (Participatiemaatschappij Vlaanderen, 2006);
- b. Wanneer de overheid een grotere zeggenschap en controle wenst tijdens de uitvoering van de opdracht. (Als publieke medeaandeelhouder met vertegenwoordiging in de organen van de gemeenschappelijke rechtspersoon zal de publieke overheid in meer of mindere mate het beleid kunnen sturen) (EUBELIUS 2009). Volgens ons inzicht mag dit argument echter geen (doorslaggevend) motief zijn op zich:
  - 1. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds duidelijke projecten en anderzijds onzekere projecten. Dit argument gaat enkel op bij onduidelijke projecten met veel onzekerheden (zie punt a.). Bij PPS moet de overheid aanvaarden dat ze een deel van hun zeggenschap en regie moeten loslaten. Een participatieve PPS vertrekt vanuit het bindingsprincipe (i.t.t. het principe van scheiding). Kiezen voor een participatieve structuur om meer greep te hebben op het eenduidig project is in dit opzicht dan ook een foutief motief. Contractuele vormen van PPS bieden voldoende mogelijkheden om de belangen van de overheid te verdedigen bij duidelijk definieerbare projecten;
  - 2. Meer nog, omwille van de ESR-neutraliteit stapt de overheid als minderheidsaandeelhouder<sup>10</sup> in de projectvennootschap waardoor hun sturing en controle afgezwakt wordt;
  - 3. Naast de minderheidsrechten zien we dat de publieke aandeelhouders vaak haar sturingscapaciteit probeert te vergroten in de aandeelhoudersovereenkomst of de statuten van de SPV. Dit laatste heeft vaak een negatief effect op de liquiditeit van de investering waardoor de private investeerder strikt genomen een hoger rendement kan vragen voor de participatieve PPS;
  - 4. Op te merken valt dat bij de Vlaamse participatieve PPS-projecten ook gewerkt wordt met contracten tussen de publiek-private SPV

---

<sup>10</sup> De overheid geniet hier van wettelijk bepaalde minderheidsrechten. Bv. blokkeringsminderheid, de RvB verplichten een algemene vergadering bijeen te roepen (vanaf 20%), beslissingen van statutenwijziging blokkeren (vanaf 25% + 1)



en de overheid die als belangrijkste sturingsmiddel gelden ten aanzien van de SPV waar de overheid minderheidsaandeelhouder is. Dit sterkt ons vermoeden dat sturing mogelijk is enkel via contracten.

- c. Bij groot risico of kredietschaarste kan de overheid opteren voor een participatieve PPS waarbij de overheid door het verstrekken van (quasi-)eigen vermogen hoopt op een grotere interesse bij de private sector (als vertrouwenswekkende maatregel) (EUBELIUS 2009). De beoordeling van de private markt is hier niet eenduidig over. Enerzijds wekt dit vertrouwen doordat wanneer de overheid aandeelhouder is en het project loopt in moeilijkheden, de overheid waarschijnlijk een extra inspanning zal leveren om het project niet ten gronde te laten gaan. Anderzijds dreigt wel het gevaar dat er een belangenconflict kan ontstaan: de overheid is tegelijk aandeelhouder en opdrachtgever. Belgische banken zouden zich hier nog mee kunnen verzoenen, maar buitenlandse banken (zeker op Angelsaksische leest geschoeid) zouden hier meer problemen mee hebben. Tot slot is het de vraag of er voor goede uitgewerkte projecten wel nood is aan inbreng van publiek (quasi-) eigen vermogen;
- d. Door te participeren in de projectvennootschap verzekert de overheid zich van deelname in de winst (maar ook in het risico). De vraag hierbij is of het de taak van de overheid is om winst te maken op haar eigen projecten.

Andere motieven die we bij de Vlaamse projecten hebben kunnen onderscheiden zijn:

- e. Omwille van de lange looptijd en financiële omvang. Projecten zoals de inhaalbeweging scholenbouw zijn zo omvangrijk op vlak van financiële omvang, looptijd en aantal projecten waardoor het moeilijk via contracten te regelen valt (sluit aan bij punt a.);
- f. Doormiddel van participatie tracht men het lange termijn engagement te expliciteren ten opzichte van de private partner;
- g. Personeelstekort. Door gebruik te maken van de expertise en het beheer van een private partner kan de overheid haar personeel inzetten op kerntaken. Het gebrek aan capaciteit om infrastructuurprojecten aan te sturen en op te volgen is geen voldoende

motief voor een participatieve PPS. Zo zien we dat bij minstens een project het gebrek aan publieke capaciteit om zelf hun infrastructuurportefeuille op te volgen en te beheren een motief was om te opteren voor een participatieve structuur waarbij de nieuw te creëren SPV deze taak zou kunnen behartigen voor minstens de nieuw te bouwen infrastructures. Dergelijke motieven kunnen de focus afleiden van de kern van het project waardoor het gevaar van een suboptimale projectstructuur dreigt. Indien zulke motieven mee spelen kan dit beter geëxpliciteerd worden zodat hier rekening mee kan worden gehouden (de overheid moet zien dat ze bepaalde capaciteit zelf in huis heeft wil ze slagvaardig zijn);

- h. Het creëren van een beheersbare structuur voor verschillende projecten;
- i. Scheiden van 'finance' en 'design-build-maintain' zodat de voordeligste aanbieder van F kan samengaan met de voordeligste aanbieder van DBM. (zie punt 38)
- j. Maximaal aanwenden van middelen door de mogelijkheid van kapitaalinjectie door de verkoop van een deel van de GIMV-participatie door de Vlaamse overheid.

Niet alle argumenten uit bovenstaande rechtvaardigen even sterk de keuze voor participatieve PPS. Het is belangrijk om na te gaan of dezelfde doelstellingen niet met eenvoudigere contractuele formules kunnen worden bereikt. Het belangrijkste en het meest doorslaggevende argument om voor een participatieve PPS-structuur te kiezen vinden we in punt 'a.'.

#### > 4.5. Structureel leervermogen en capaciteit

PPS-projecten zijn zoals gezegd erg complexe projecten en eisen daarom ook specifieke vaardigheden en capaciteiten van de overheid alsook een andere manier van denken. Het effectief gebruiken van PPS voor het realiseren van openbare infrastructuur en het bewaken van een kwalitatieve openbare dienstverlening vereist duidelijk specifieke kennis, expertise, vaardigheden en competenties. Lacunes in de kennis en vaardigheden kunnen fungeren als belangrijke belemmeringen voor de succesvolle oplevering van lopende PPS-programma's alsook ten aanzien van een ruimer gebruik van PPS in de toekomst. Capaciteiten, competenties waarover

kennis nodig is voor PPS zijn o.a. contractmanagement, projectmanagement, PPS beoordeling met inbegrip van 'value for money', identificeren en evalueren van risico's, opstellen van outputspecificaties, adequaat aanbestedingen, best practices op het vlak van bouw, FM, juridische en financiële aspecten. Voldoende capaciteit en kennis is onontbeerlijk voor verschillende redenen. In de eerste plaats is het noodzakelijk om goede projecten uit te tekenen, vervolgens in de markt te plaatsen en uiteindelijk te realiseren. Ten tweede zorgt voldoende interne capaciteit ervoor dat men minder afhankelijk wordt van externe en meestal dure expertise van advocatenbureaus en consultants. Bovendien bemoeilijkt overmatig beroep op dergelijke externe expertise de kennisopbouw en -deling binnen de Vlaamse overheid<sup>11</sup>. Daarnaast is het belangrijk dat de overheid in de interactie met de private partner kan optreden als een volwaardige en sterke partner. Dit komt niet alleen de voortgang van het project ten goede, maar ook de interactie met de private sector. De Vlaamse overheid moet dan ook inzetten op verdere capaciteitsopbouw en het verbeteren van het structureel leervermogen.

#### > 4.5.1. *Mogelijke voorstellen*

16. Om overheidspersoneel en projectleiders meer vertrouwd te maken met de PPS praktijk kan het helpen om **verdiepende workshops rond PPS** te organiseren. In deze workshops kan men overheidspersoneel vertrouwd maken met de reilen en zeilen bij PPS-projecten door het behandelen van (niet-projectspecifieke) cases en situaties die zich bij PPS-projecten kunnen voor doen. Bij deze workshops kan het ook nuttig zijn om aandacht te besteden aan het aanleren van een commerciële reflex zodoende dat men beter kan inspelen op de private partner/markt. Deze workshops kunnen plaats vinden binnen het 'Ambtelijk PPS Platform'<sup>12</sup> dat in 2008 van start ging op initiatief van het Kenniscentrum PPS. Verder kunnen deze workshops een geschikt instrument zijn om optimaal te leren uit reeds lopende projecten.
17. Binnen de administraties is er weinig ervaring met PPS en de daarmee verbonden wijze van onderhandelen met private partners. Ambtenaren zijn niet of weinig vertrouwd met de taal die de private partner spreekt

---

<sup>11</sup> Er wordt te weinig kennis opgebouwd op basis van externe consultancy

<sup>12</sup> Dit PPS- netwerk- en kennisplatform staat open voor iedereen, die binnen de Vlaamse Overheid bij PPS-verbanden betrokken is en/of betrokken zal worden.

en de wijze waarop zij een project benaderen. De aanwervingpolitiek binnen de Vlaamse overheid zou zich met het oog op PPS-projecten moeten richten op het aantrekken van ervaren personeel uit de private sector, eventueel op basis van mandaat, kan de overheid wapenen om sterker te staan tijdens onderhandelingen en een vlottere interactie met de private partner te bewerkstelligen.

18. Verder blijft de taak van het Vlaams Kenniscentrum PPS erg belangrijk als kennismakelaar binnen de Vlaamse Overheid. Het Kenniscentrum kwijt zich terdege van deze taak door het uitbrengen van diverse publicaties, het verzorgen van opleidingen, het Ambtelijk PPS-platform met bijhorende website, en het ter beschikking staan van zowel Vlaamse als lokale besturen wanneer zij met concrete vragen zitten. In tegenstelling tot de informatieverbreiding vanuit het Kenniscentrum, loopt de informatiedoorstroming naar het Kenniscentrum niet voor alle projecten even optimaal. **Een betere en meer open informatiedoorstroming** zorgt ervoor dat het Kenniscentrum PPS haar rol als kennismakelaar beter kan spelen. Ook Deloitte (2009) wees op de nood aan versterking van de samenwerking en kennisuitwisseling binnen de Vlaamse overheid en dit met het oog op het creëren van een meer uniform beeld van PPS in Vlaanderen op de (internationale) markt.
19. Een **nauwgezette samenwerking tussen PMV en het Kenniscentrum PPS**<sup>13</sup> is een belangrijk instrument om kennis te bundelen en leereffecten doorheen heel de overheid te bewerkstelligen. Het Kenniscentrum kan op die manier de praktijkervaring opgedaan door PMV vertalen naar advies op maat voor toekomstige PPS-projecten. In 2008 is hiertoe een belangrijke stap genomen met de protocolovereenkomst tussen PMV en het Vlaams Kenniscentrum PPS. Naast kennisuitwisseling tussen projecten waar PMV zelf bij betrokken is, is er ook een periodiek overleg tussen PMV en het Vlaams Kenniscentrum PPS (Rekenhof 2009).
20. Naast de interne verspreiding van kennis dient er ook aandacht te worden besteed aan de internationale ontwikkelingen omtrent PPS. **Zo kan Vlaanderen zich verder inzetten op het uitbouwen van haar**

---

<sup>13</sup> Eventueel uit te breiden met andere instellingen die continue bezig zijn met PPS of projectontwikkeling zoals de LRM of de BAM.

**internationaal PPS netwerk.** Initiatieven zoals het toetreden tot het European Expertise Centre on Public-Private Partnerships, het ‘informal PPP-exchange forum’ van de Europese Commissie en het ‘team of specialists van de UNECE’ moeten daarom verder aangemoedigd worden.

21. Net zoals bij het beoordelen van specifieke PPS-projecten op hun ‘value for money’ (zie punt 2) is er, met het oog op een betere kwaliteit van de projecten, ook voor het uiteindelijke projectbeheer en -management een **structurele consolidatie van de kennis en de capaciteit binnen de Vlaamse overheid aan te raden** op vlak van ondersteuning bij zowel project- als procesmanagement. Momenteel zit de kennis rond projectbeheer van PPS vooral verspreid tussen PMV het Kenniscentrum en sectorale administraties (bv. BAM, de Lijn, AGION,..). Er zijn verschillende scenario’s mogelijk hoe dit kan gebeuren:

- a. De studie Publiek-publieke samenwerking in Vlaamse stadsprojecten (Voets et al 2010) wees uit dat sommige steden een gebrek aan capaciteit hebben op het vlak van projectwerking en projectmanagement bij grote stadsvernieuwingsprojecten. De onderzoekers suggereren dat het **creëren van een pool van projectmanagers/procesmanagers** een belangrijke stap voorwaarts op het vlak van capaciteitsopbouw kan betekenen. Deze aanbeveling kan ook gelden voor de Vlaamse overheid inzake PPS-projecten. Bij PMV is er weliswaar een grote concentratie aan projectmanagement expertise aanwezig, maar deze expertise wordt vooral aangewend bij projecten waar de PMV zelf bij betrokken is<sup>14</sup>. Verder kan de projectmanagerexpertise binnen de sectorale administraties aangewend worden om de pool te versterken. Tot slot is er ook bij het Kenniscentrum PPS is er expertise op vlak van procesmanagement aanwezig, maar hun rol beperkt zich momenteel tot het bijstaan van overheidsadministraties in het begeleiden van het PPS-traject. Dergelijke pool kan bestaan uit gedetacheerde ambtenaren die nu verspreid zitten binnen verschillende administraties of uit nieuwe mensen komend uit de private sector. Dit kan meteen ook een middel zijn om de onderlinge kennisdeling te vergroten en leereffecten te faciliteren (Voets et al 2010).

---

<sup>14</sup> Er moet vermeden worden dat de nood aan expertise inzake projectmanagement de keuze van de vorm van PPS beïnvloedt (bv. participatieve PPS)

- b. Er kan, zoals Deloitte (2009) voorstelt, werk gemaakt worden van een werkgroep PPS bestaande uit vertegenwoordigers van PMV, het Vlaams Kenniscentrum PPS en de kabinetten die de uitvoering van het PPS-beleid bewaakt. Administraties kunnen hun project in dergelijke werkgroep aftoetsen met betrekking tot niet-project specifieke aspecten (vb. beëindigingvergoedingen, principes van risico allocatie) en kunnen alternatieven overwogen worden. Belangrijk hierbij is dat de werkgroep vanaf de initiatiefase en minstens tot aan contractsluiting alle belangrijke beslissingen bespreekt en voorbereidt (Deloitte 2009).
- c. Verdergaand zou de oprichting zijn van een verzelfstandigd agentschap PPS dat horizontaal wordt ingebed in de Vlaamse administratie. In dit agentschap kan de nodige expertise op vlak van PPS gebundeld worden en verschillende taken in ondergebracht worden:
- Het screenen van infrastructuurprojecten op hun PPS-potentieel en het uitvoeren van meerwaardetoetsen; (zie punt 2)
  - Het adviseren van publieke instanties die opteren voor publiek-private samenwerking<sup>15</sup> (bv. wetgeving overheidsopdrachten, sturing en opvolging, boekhoudkundige en financiële expertise, contractmanagement, enz.);
  - Het actief begeleiden en ondersteunen van PPS-projecten;
  - Het aanleveren van project- en procesmanagers voor aangaande PPS-projecten (Cfr. pool van projectmanagers).

Een verzelfstandigd agentschap oprichten verhoogt de zichtbaarheid van de uitvoering en dus van de dienstverlening (De Herdt et al. 2009). Dergelijk agentschap zou dan ook moeten functioneren als een dienstencentrum<sup>16</sup>. De structuur van dergelijk agentschap kan verschillende vormen aannemen:

- o IVA: Als IVA zou het 'agentschap PPS' over operationele autonomie beschikken, maar blijft onder het hiërarchische gezag van de bevoegde minister (Dit kan best horizontaal ingebed worden,

---

<sup>15</sup> De commissie Sauwens (2010) spreekt in haar aanbevelingen ook over het herdefiniëren van de rol van het Vlaamse Kenniscentrum PPS en het Kenniscentrum om te vormen tot een echt dienstencentrum die deze taak op zich zou kunnen nemen. Dit dienstencentrum zou vervolgens proactief moeten worden betrokken vanaf het voortraject voor investeringsprojecten.

<sup>16</sup> Dit dienstencentrum kan dan vervolgens op basis van contracten en kostprijs kan het afnemers van de diensten ondersteunen bij hun projecten.

bv. bij de minister van Financiën zijn of de Minister-President). De financiering gebeurt via enveloppenfinanciering. Inspraak van afnemers kan eventueel verzekerd worden door hen te laten vertegenwoordigen in een adviserend comité. Nadeel van de IVA-formule is dat het agentschap enkel structureel kan werken voor andere Vlaamse administraties.

- EVA van publiek recht of van privaat recht: Er kan voor een EVA geopteerd worden wanneer men ook wil inzetten op PPS-dienstverlening ten aanzien van derden (lokale besturen, non-profit sector, enz..). De EVA is een organisatie die niet onder het hiërarchische gezag van een politieke overste valt waardoor het agentschap wordt gedepolitiseerd en er een duidelijke scheiding ontstaat tussen beleidbepaling en beleiduitvoering. Er bestaat de mogelijkheid om gebruikers of deskundigen in de raad van bestuur op te nemen die belast is met en verantwoordelijk is voor het bestuur van het EVA en heeft als voordeel dat het naast de Vlaamse administraties ook kan werken in ten dienste van lokale en provinciale actoren (afhankelijk van het klantenbestand kan men dus opteren voor een IVA of EVA). Een PPS agentschap als EVA kan in tegenstelling tot een IVA binnen de grenzen van de statuten en de beheersovereenkomst zelf tarieven kan vaststellen voor de door haar geleverde diensten (Bv. adviesverlening aan derden). Een privaatrechterlijke EVA laat toe om activiteiten te ontwikkelen onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van concurrenten (marktconform) of in de non-profit sector aan die van actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen.
- Agentschap ‘ondersteuning Infrastructuurprojecten’ of Agentschap ‘Investeringsprojecten’: Wanneer een ‘agentschap PPS’ zowel de taak van advisering als de taak van projectbegeleiding van PPS-projecten komt te liggen, bestaat de kans dat bij de advisering een incentive ontstaat om sneller de kaart van PPS te trekken. Om te voorkomen dat dergelijk PPS-agentschap met ruim takenpakket zowel rechter als partij is, is het aan te bevelen om het actiedomein van dit agentschap i.h.k.v.

projectmanagement uit te breiden naar alle infrastructuurprojecten. Internationaal gezien is er een duidelijke evolutie richting dergelijk omvattend agentschap (zie volgende punt 'PPS').

- PPS: tot slot kan er geopteerd worden voor een publiek-private samenwerking naar analogie met Partnerships UK (PUK) <sup>17</sup>. PUK is een PPS met de publieke taak om de uitvoering van infrastructuurprojecten te ondersteunen en te versnellen en heeft volgende taken:

- Ondersteuning van complexe overheidsopdrachten;
- Ontwikkelen van het aanbesteding- en investeringsbeleid;
- Ondersteuning van individuele infrastructuurprojecten;
- Ontwikkeling van inbedrijfstellingmodellen voor openbare diensten;
- Investeren in bedrijven en projecten.

Hoewel dit model in het verleden zijn nut heeft bewezen, heeft men in het Verenigd Koninkrijk beslist om over te stappen naar een omvattend agentschap Infrastructuur. Midden 2009 werd in het beleidsdocument 'Building Britain's Future' aangekondigd dat een nieuw orgaan 'Infrastructure UK' (IUK) zal worden opgericht om het beheer en de planning van kritieke infrastructuur van het Verenigd Koninkrijk te ondersteunen. IUK zal gaan optreden als het aanspreekpunt voor de Britse infrastructuurprojecten inzake strategie, financiering, ontwikkeling en oplevering. Als onderdeel van dit ruimer initiatief, is het de bedoeling dat de capaciteiten binnen PUK op vlak van ondersteuning bij grote infrastructuurprojecten zullen overgaan naar IUK dat als onafhankelijk orgaan resulteert onder HM Treasury.

**22. Een betere integratie tussen de aanwezige expertise op het werkterrein (praktische en sectorale expertise) met juridische en financiële expertise bij het vormgeven van het project zal een vlotte uitvoering van het project ten goede komen. Enerzijds mag er geen**

---

<sup>17</sup> Wel dient bij zulke PPS-constructies opgelet te worden voor belangenvermenging. Het kan niet de bedoeling zijn dat de private sector advies moet geven over haar eigen projecten.



hiërarchie van belangrijkheid bestaan tussen deze drie deelaspecten van PPS-projecten, anderzijds dient het juridische en financiële luik rekening te houden met de praktische gebruiken en werkwijzen en organisatie van het veld.

#### > 4.6. Doorgedreven publieke afstemming

Soms wordt er vergeten dat publiek-private samenwerking vaak samen gaat met (en vooraf gegaan wordt door) publiek-publieke samenwerking. In veel gevallen zijn er voor een succesvolle realisatie van een PPS-project namelijk meerdere publieke actoren noodzakelijk. Zo kan een project onder de bevoegdheid van verschillende overheden vallen, of is voor de uitvoering van een project de betrokkenheid of toestemming van andere overheden nodig, of kan het zijn dat het strategische en het operationele aspect van het project bij andere publieke instanties ligt, of beslissen twee onafhankelijke publieke instanties om de handen in elkaar te slaan. Voor men een PPS opdracht op de markt plaatst, is het erg aan te raden dat er op voorhand een duidelijke publiek-publieke afstemming wordt gedaan. Dit kan projectspecifiek zijn, maar ook structureel. Dergelijke publiek-publieke afstemming vermindert de onzekerheid rond het project, wat zowel de transactiekosten als de snelheid van realisatie vermindert.

##### > 4.6.1. *Mogelijke voorstellen*

23. Voor men als publieke overheid het project volledig structureert en definieert moet er een **inventarisatie worden opgemaakt van alle publieke partijen die bij het project betrokken zijn**. Tussen definiëring van het project en de identificatie van de betrokken actoren bestaat er immers een wisselwerking: nieuwe partners kunnen wijzen op nog onvermoede aspecten van het project en nieuw ontdekte aspecten kunnen op hun beurt een nieuw licht schijnen op de kring van betrokken publieke actoren.

Eenmaal alle betrokken publieke partners zijn opgelijst, dient er gekeken te worden naar die partijen die in de loop van het PPS-project essentieel zijn voor het welslagen van het project. Dit kan zijn omdat ze op een gegeven moment een vergunning moeten verlenen, een financiële inbreng hebben (direct of in de zin van een garantie), een goedkeuring moeten geven, een stuk grond beschikbaar stellen, enz..

24. **Betrek alle actoren die de loop van het proces wezenlijk kunnen beïnvloeden bij het uittekenen van het project zodat er draagvlak en eigenaarschap rond het project wordt gecreëerd.** Buitenlandse ervaringen leren dat commitment van en draagvlak binnen de publieke partijen als een erg belangrijke succesfactor wordt beschouwd (Koppenjan & Van Ham 2002; Li et al 2005). Op deze manier kan de publieke sector de meerkoppigheid van haar eigen optreden bezweren en presenteert ze zich als een meer betrouwbare partner aan de private kandidaten.
25. Ten opzichte van de private partner kan de overheid zich best presenteren als een en ondeelbare entiteit. Om dit te doen is het aan te raden om **een sluitende publiek-publieke overeenkomst** af te sluiten met alle betrokken actoren die essentieel zijn voor het welslagen van het project. Deze overeenkomsten mogen niet vrijblijvend zijn. In deze overeenkomsten moet duidelijk worden aangegeven wat ieders taak en rolverdeling is binnen de samenwerking en binnen welke termijnen zij welke handelingen moeten stellen. Tot slot moet er een projectverantwoordelijke worden aangeduid die als aanspreekpunt geldt voor de private partners. Deze overeenkomsten moeten als basis dienen voor samenwerking en dienen dan ook minstens volgende procesmatige afspraken bevatten:
- Omgevingsanalyse als verantwoording voor samenwerking;
  - Gemeenschappelijke doelen;
  - Duidelijke omschrijving rollen en verantwoordelijkheden;
  - Omschrijving behoeften en resultaten voor actoren, verband en doelgroep;
  - Omschrijving procedures voor beslissing, verantwoording, audit, evaluatie en operationele activiteiten;
  - Identificeren, alloceren en managen van risico's;
  - Omschrijving bijdrage van partners (welke middelen);
  - Verdeling van voordelen/winst;
  - Procedures voor geschilbeslechting en beëindiging;
  - Informatiedeling en stakeholder-consultatie.
26. **Betrek bij bovenstaand beschreven publiek-publieke overeenkomsten ook de indirecte (semi-)publieke partners zoals nutsbedrijven.** Vooral bij openbare weginfrastructuur spelen zij een

belangrijke rol in de snelle vooruitgang van bouwfase. Het is dan ook aan te raden op deze actoren van bij het begin te betrekken en te wijzen op het belang van een specifieke aanpak (bv. werken met werkpakketten).

27. In veel gevallen dient er een onderhandelingsteam worden opgesteld waarbij alle verantwoordelijke publieke actoren in min of meerdere mate bij betrokken zijn. Om een vlotte vooruitgang van het project te garanderen dient **het publieke onderhandelingsteam een sterk mandaat** te hebben. Wanneer onderhandelingen aan publieke zijde worden gevoerd door ambtenaren zonder formele beslissingsmacht (in sommige gevallen zelfs door externe adviseurs) wordt er veel te veel tijd verloren met het terug koppelen naar de bevoegde instanties. Aan te raden is om **op voorhand de lijnen uit te zetten waarin de gemandateerde onderhandelaars zich vrij mogen bewegen**.
28. Tijdens de ganse looptijd van het project is er een **(onafhankelijke <sup>18</sup>) 'procesmanager' nodig die over de coördinatie en afstemming van de verschillende betrokken administraties waakt** en de horizontale leiding over het project in handen neemt. De commissie Sauwens spreekt over een procesmanager met helikoptervisie voor grote investeringsprojecten: deze procesmanager zou dan als aanspreekpunt moeten zorgen voor de coördinatie van de volledige administratieve procedure.
29. **Communiceer open en duidelijk met elkaar**. Wanneer het niet mogelijk is om elkaar frequent te ontmoeten, kan men gebruik maken van communicatietechnieken zoals e-room (digitaal portaal waar alle belangrijke documenten worden opgeslagen en verspreidt), videoconferenties, enz... Een open en snelle communicatie is zowel belangrijk tussen publieke partners onderling, als tussen publieke en private partners.
30. Door een geringe publieke afstemming kan het doelmatig besteden van middelen in gedrang komen. In tijden van economische laagconjunctuur is het bijvoorbeeld niet te rechtvaardigen dat binnen een specifiek project de betrokken (Vlaamse) publieke partners elk een eigen

---

<sup>18</sup> Onafhankelijk in de zin dat de indruk niet mag worden gewekt dat deze procesmanager een publieke actor voor trekt ten opzichte van een andere publieke actor

advocatenbureau onder de arm nemen om hun belangen te verdedigen binnen hetzelfde project. **Er moet tussen de verschillende overheidsorganisaties nagegaan worden of er geen onnodige kosten worden gemaakt. Overlappende kosten dienen vermeden te worden.**

31. Een vaak voorkomend probleem bij PPS-projecten en infrastructuurprojecten in het algemeen is het tijdig verkrijgen van de nodige (stedenbouwkundige) vergunningen. Er zijn twee opties om aan dit probleem tegemoet te komen:
- a. **De overheid zorgt zelf er voor dat de nodige vergunningen aanwezig zijn op het moment van aanbesteding.** Het verkrijgen van een vergunning kan enkel op basis van een uitgewerkt plan. Dit wil echter wel zeggen dat er voor de private partner geen of weinig vrijheidsgraden overblijven voor innovatieve en creatieve oplossingen in functie van het uitzicht van het project. Deze optie kan wel wanneer er vooral creativiteit en innovatie gevraagd wordt in functie van de technieken.
  - b. Dat de overheid zich als een geheel aan de private partner presenteert, betekent ook dat wanneer er bijvoorbeeld na contract-closing door verschillende publieke instanties vergunningen dienen afgeleverd te worden, **de overheid hier een faciliterende rol moet vervullen ten aanzien van de private partner.** Het kan niet de bedoeling zijn dat de private partner op eigen houtje zijn weg moet zoeken **doorheen al de noodzakelijke administratieve procedures.**
  - c. In de twee bovenstaande gevallen kan de nieuwe formule van 'projectvergadering'<sup>19</sup> een grote hulp zijn om de vergunningsprocedure sneller en efficiënter te doen verlopen.

#### > 4.7. Geaggregeerde projecten

Een bijzondere aandacht gaat naar de zogenaamde geaggregeerde PPS-projecten van de Vlaamse overheid die in dit onderzoek samenvallen met de gebouwinfrastructuurprojecten. Vaak wordt er voor dergelijke

---

<sup>19</sup> De invoering van een projectvergadering maakt het mogelijk om op voorhand met de gemeente en alle andere partijen rond de tafel te zitten om grotere projecten te bespreken. Op die manier kunnen de betrokken publieke instanties voor de gunning nagaan of een bepaald concept inpasbaar is in de lokale bouwvoorschriften zodat de randvoorwaarden duidelijk kunnen worden gecommuniceerd aan de private kandidaten. (Persbericht Vlaamse Overheid 13 maart 2010)

geaggregeerde PPS-en gekozen omwille van de kritische massa die men wil bereiken door het samen voegen van verschillende kleine projecten tot een grote portefeuille. In de praktijk blijken de schaalvoordelen voor dergelijke projecten eerder gering en vergroot het de complexiteit van het project. Uiteindelijk blijft het project een verzameling van individuele (en vaak niet verwante) projecten. Twee belangrijke problemen bij dergelijke projecten blijken dan ook de publiek-publieke afstemming tussen de verschillende partners en de hoge transactiekosten voor de private partner.

#### > 4.7.1. *Mogelijke voorstellen*

32. Bij de geaggregeerde projecten zien we dat er wrevel ontstaat naarmate de tijd tussen het indienen van de kandidatuur om deel uit te maken van het project en de uiteindelijke start van het project groter wordt. **Het is daarom aan te raden om de kritische periode tussen de kandidatuur van lokale projecten en de uiteindelijke uitvoering zo kort mogelijk te houden.** Dit kan door ten dele worden opgelost door:

- a. het raamwerk van het project in de mate van het mogelijke klaar te hebben voor men naar de lokale publieke partners stapt<sup>20</sup>. Dit verkort niet alleen de periode tussen deelname en het publiceren van de opdracht, op deze manier kunnen de lokale partners een gefundeerde keuze maken om al dan niet deel te nemen aan het project. Wanneer de lokale actoren intekenen met duidelijke en correcte verwachtingen zal hun engagement gedurende het project ook groter zijn<sup>21</sup>;
- b. Werk te maken van een grondig uitgevoerd convenanting-proces met de belanghebbende lokale actoren. Wanneer lokale actoren bestaan uit gemeentebesturen is het aan te raden om ook oppositiepartijen te betrekken bij het proces en zo ook hun volle engagement vast te hebben. Op die manier kan een brede consensus gecreëerd worden. Op die manier heeft men bij legislatuuroverschrijdende projecten meer zekerheid over het aanhoudende engagement van de lokale publieke partner(s).

---

<sup>20</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat het kader er niet mag voor zorgen dat het project niet op maat van de lokale situatie kan afgestemd worden. Het kader moet met andere woorden flexibel genoeg zijn.

<sup>21</sup> We zien bij het project scholenbouw dat een te lange kritische periode in het bijzonder voor het Vrij Gesubsidieerd Onderwijs problematisch is: Door de enorme prijsstijging van de bouwmaterialen de laatste jaren zien we bij sommige Inrichtende Machten of schoolbesturen dat ze op het moment van intekening het project nog konden financieren, maar dat dit naarmate de tijd vordert minder evident wordt.

33. **Zorg voor een doorgedreven publiek-publieke afstemming** (Zie paragraaf 3.6). Bij projecten waar meerdere publieke actoren bij betrokken zijn, is het belangrijk dat deze partijen onderling afstemmen over enerzijds het doel en uitwerking van het project en anderzijds hun taak- en rol(verdeling) binnen het project. Vooral bij de geaggregeerde PPS-projecten is dit van groot belang. In de onderzochte projecten werd ondervonden dat private partners zich bij dergelijke projecten vaak genoodzaakt zien om twee keer te onderhandelen. Een eerste keer met de Vlaamse overheid om de grote lijnen vast te leggen en een tweede keer met de lokale besturen om de eigenlijke uitwerking ervan te finetunen in functie van de noden van deze lokale besturen. Dit zorgt vaak voor vertragingen bij het project. Dit kan vermeden worden wanneer de Vlaamse overheid het kader aanbiedt waarbinnen de project zich moet aftekenen en de regierol voor een stuk overlaat aan de lokale actoren. De Vlaamse overheid kan hierbij een ondersteunende rol aannemen (bijvoorbeeld via het Kenniscentrum PPS) als procesbegeleider. Men kan dit spiegelen aan stadsvernieuwingsprojecten waarbij volgens Voets et al (2010) de stad steeds een bevoorrechte positie hoort in te nemen op het vlak van regie, aangezien ze de beste terreinkennis kan voorleggen en als eerste lijn, rechtstreeks aangesproken en afgerekend wordt door de inwoners.
34. Indien de Vlaamse overheid bij geaggregeerde projecten opteert om de regierol toch op zich te nemen, doen ze er goed aan om af te zien van een al te sterke top-down benadering naar de lokale partners toe. Uiteindelijk zijn de lokale partners het best geplaatst om hun noden en behoeftes in kaart te brengen en in te schatten. Zoals de Commissie Sauwens voorschrijft, moet er minstens een 'omgevingsmanager'<sup>22</sup> voor een project met een lokale verankering aangeduid worden die ervoor zorgt dat er op een efficiënte wijze wordt teruggekoppeld naar de bestuurlijke actoren en de belanghebbenden. De lokale besturen mogen niet de indruk krijgen dat alles langs hen om wordt doorgedrukt. Er zijn verschillende momenten en manieren waarop lokale partners betrokken kunnen worden:

---

<sup>22</sup> De omgevingsmanager gaat de discussie met het middenveld aan, is verantwoordelijk voor de projectbegeleiding gedurende het hele traject en zorgt ervoor dat op een efficiënte wijze wordt teruggekoppeld naar de bestuurlijke actoren en de belanghebbenden.

- Bij het uittekenen van de projectdefinitie zelf kunnen lokale actoren betrokken worden om mee na te denken over de invulling van het project. Dit kan minimum ingevuld worden door hen te consulteren, en maximum door hen op te nemen in de werkgroep die verantwoordelijk is voor het vormgeven van het project;
- De betrokkenheid van lokale actoren kan ook variëren naar gelang de projectstructuur, contracttype en onderhandelingsvrijheid:
  - Er is een minimale betrokkenheid wanneer de Vlaamse overheid een globaal contract afsluit met een private partner voor een bundel van verschillende lokale projecten zonder de mogelijkheid om lokaal te differentiëren;
  - De Vlaamse overheid kan een kadercontract afsluiten met een private partner met ruimte voor individuele afwijkingen of een lokaal addendum;
  - De Vlaamse overheid kan een kader en een typecontract beschikbaar stellen waarbinnen de lokale actoren individueel kunnen onderhandelen met de private partner;
  - Dit kan op contractuele basis:
    1. Waarbij de lokale partner zijn eigen individueel project op de markt plaats (het project moet wel over een voldoende schaalgrote beschikken en individueel interessant genoeg voor de markt);
    2. Waarbij de overheid een contract afsluit met een private partner die voor elk project individueel in onderhandelingen treedt met de lokale partner om het project vorm te geven binnen het vooraf gespecificeerd kader. Dit lijkt ons de minst aangewezen constructie omwille van de hoge transactiekosten voor de private partner en het wegvallen van de competitie voor de individuele projecten;
  - Dit kan op participatieve basis waarbij de overheid reeds een voorcontract met een SPV afsluit die vervolgens per lokaal project in onderhandeling treedt. Dit is enkel aan te bevelen wanneer het gaat om een zo omvangrijk of complex project dat het onmogelijk is om dit individueel aan te pakken;
- Betrokkenheid kan ook afhangen van de mate van vrijheid t.a.v. invulling van het programma van eisen;
- Bij de selectie van de private partner kunnen de lokale actoren zetelen in de selectiecommissie (de mate van inspraak kan hier variëren naar gelang hun numeriek gewicht);

- Doorgedreven communicatie vanuit de Vlaamse administratie. Zowel passief (inzagerecht in alle documenten m.b.t. het project), als actief (proactieve communicatie over de vooruitgang van het project);

35. **Bij het opstellen van de SLA's moet ook nagedacht worden over de wijze waarop deze in de exploitatiefase gemonitord kunnen worden.** Voor de puur Vlaamse projecten is de (technische) capaciteit meestal wel aanwezig. Voor de geaggregeerde projecten is dit vaak moeilijker.

#### > 4.8. Competitie

Competitie wordt gezien als een belangrijke factor voor het stimuleren van 'continue verbeteringen' in de publieke dienstverlening (Blanken 2008). Bij PPS gaat het om geïntegreerde contracten waarbij private actoren met elkaar in competitie moeten treden willen zij de opdracht winnen. Dit zou mechanisme zou een grotere kostenefficiëntie met zich mee brengen dan wanneer men een project via de klassieke weg zou uitvoeren. Het is dus erg belangrijk om de competitie zoveel mogelijk te stimuleren (ook naar latere projecten toe) en de competitie zolang mogelijk aan te houden.

##### > 4.8.1. Mogelijke voorstellen

36. **Verhogen van de competitie kan gestimuleerd worden door de visibiliteit van de projectoproep te verhogen.** Het bestek en opdracht standaard ook in het engels/frans publiceren kan hierbij helpen.

37. Het stimuleren van competitie begint bij een **juiste projectdefinitie** (zie ook paragraaf 3.2). Hierbij moet men goed nadenken over **het profiel van de private kandidaat** dat men zoekt (consortium van aannemer(s), projectontwikkelaar of financier) en vervolgens moet de opdracht hier op afgestemd worden. Een voorafgaande marktverkenning kan helpen om af te toetsen of er concrete interesse is op de markt. Om nieuwe en innovatieve ideeën op de markt te ontdekken is de marktverkenning minder zinvol. Private partijen zijn immers niet geneigd om hun beste ideeën te delen wanneer zij niet zeker zijn dat ze de opdracht gegund krijgen (gevaar van cherry picking).

38. **Afsplitsen DBM en F** (zoals bij het VIA-Zaventem project) of een **'preferred bidder debt funding competition'** (PBDFC) lijken



**interessante mogelijkheden om de competitie te stimuleren in tijden van financiële schaarste.** Op deze manier kan men de voordeligste aannemer met de voordeligste financier combineren zonder dat de lifecycle benadering wordt aangetast. Deze afsplitsing van het financieringsluik met DBM is zowel mogelijk in participatieve als in contractuele structuren. Bij participatieve vormen van PPS kan dit door het zoeken van een financier die optreedt als equity provider in de SPV. Door het gebrek aan liquide middelen zijn banken echter minder geneigd om als equity provider op te treden, men kan in dit geval het profiel van de private kandidaat open trekken naar pensioenfondsen of infrastructuurfondsen (zie DG Infra+ bij Brabo I). De onzekerheid op de financiële markten maakt infrastructuur een interessante beleggingscategorie. Bij contractuele PPS kan geopteerd worden om te zoeken naar een (consortium van) aannemer(s) waarbij de winnaar van de opdracht de tijd krijgt om zijn financiering bij elkaar te zoeken (een zogenaamde 'preferred bidder debt funding competition'). Dergelijke formule kan interessant zijn aangezien na de financiële crisis banken immers niet meer zo geneigd zijn om hun lot op voorhand aan een kandidaat te verbinden. Een tweede optie die gebruikt kan worden bij contractuele PPS is de acceptatie van gedeeltelijk gecommiteerde biedingen in de BAFO-fase (al dan niet in combinatie met het loslaten van de eis dat een bank zich exclusief aan een van de consortia moet verbinden (non-exclusiviteit) (Verslag van de Marktconsultatie Schiphol-Amsterdam-Almere en Omlegging A9 Badhoevedorp gehouden op 13 mei 2009). In een discussie in het kader van de marktconsultatie rond het projectgebied Schiphol-Amsterdam-Almere bleek er geen bij de private partijen geen voorkeursalternatief. Een nadeel van een PBDFC lijkt de late betrokkenheid van de banken in het proces wat ten dele ten koste gaat van de meerwaarde (indicatief 1 à 5% oplopend tot 15 à 20%). Daarnaast wordt voor een dergelijk proces een langere looptijd en een onzekere uitkomst voorzien. Anderzijds zouden de financieringsrisico's tussen BAFO en Financial Close bij een succesvolle PBDFC beter beheerst kunnen worden (Verslag van de Marktconsultatie Schiphol-Amsterdam-Almere en Omlegging A9 Badhoevedorp gehouden op 13 mei 2009).

**39. Gebrek aan publiek alternatief zet overheid in een zwakkere positie.**

40. Bij de onderhandelingsprocedure zit de overheid na de BAFO behoorlijk snel in een een-op-een-situatie waardoor het competitieaspect voor een groot stuk weg valt. Met de preferred bidder moet er dan nog over veel zaken verder worden afgestemd. Het rekenhof (2009) ziet hiervoor heil in de concurrentiedialoog. **De concurrentiedialoog kan een oplossing bieden, maar is echter geen zaligmakende procedure.** Naast een aantal voordelen (Hoezen en Hillig 2008):

- Maakt het mogelijk om met complexe projecten om te gaan terwijl het de competitie hoog houdt;
- Mogelijke stimulans voor innovatieve oplossingen;
- Het bestek kan nog makkelijk aangepast worden tussen publicatie van de opdracht en het gunnen van het contract;
- Stimuleert communicatie tussen private en publieke partners;
- Geeft de publieke partner al erg vroeg een inkijk in wat de private markt heeft te bieden.

Heeft de procedure echter ook grote nadelen:

- Erg hoge transactiekosten (tijd en arbeidsintensieve procedure);
- Moeilijk huwelijk tussen principes rond transparantie en gelijke behandeling aan de ene kant en vertrouwelijkheid van informatie aan de andere kant;
- Door de grote voorbereidingskosten kunnen enkel financieel sterke groepen mee dingen naar de opdracht, wat de competitie niet ten goede komt;
- Gevaar van niet vergelijkbaarheid van de voorstellen;
- Het verloop van de procedure blijft onzeker.

Per project moet men de afweging maken tussen deze voor- en nadelen. Om deze mogelijkheid te benutten dient er werk gemaakt te worden van de uitvaardiging van het uitvoeringsbesluit.

41. **Outputspecificaties dienen op een zo hoog mogelijk abstractieniveau gelegd te worden** (zie ook punt 9). Dit zorgt er voor dat op voorhand geen potentiële oplossingen wordt uitgesloten. Dit heeft niet alleen een positief effect op het aantal potentiële kandidaten, ook creëert men op die manier meer ruimte voor innovatie en creativiteit. Volgens de

steebenadering (Vlaams Kenniscentrum PPS 2009) zijn er 5 niveaus van outputspecificaties te onderscheiden:

- Op systeemniveau;
- Substeeemniveau;
- Componentniveau;
- Elementniveau;
- Materiaalniveau.

Ook binnen elk niveau kan er een verschil zijn in abstractieniveau. Er zijn een aantal gevallen waar het noodzakelijk kan zijn om af te dalen naar een lager abstractieniveau (Vlaams Kenniscentrum PPS 2009):

- De interactie met de omgeving (bv. verwarmingsinstallaties bij het Sociale Huisvestingsproject bij Woningent);
- Bij kleinere projecten kan het wenselijk omwille van het vermijden van hogere studiekosten (bv. in het geval van de jeugdherbergen)
- Soms is het noodzakelijk om een bepaalde technologie op te leggen die compatibel is met reeds bestaande technologie in gebruik bij de opdrachtgever;
- Als beheersmaatregel voor bepaalde risico's;
- Indien het de wens is om een bepaald architecturaal concept op te leggen.

Per project moet uitgemaakt worden op welke aspecten het noodzakelijk is om af te halen naar een lager abstractieniveau. (Bij de openbare weginfrastructuurprojecten is men uit noodzaak vertrokken van een gedetailleerd klassiek bestek dat omgevormd werd tot een outputgericht bestek)

#### > 4.9. Relatiemanagement

Een belangrijk aspect van publiek-private samenwerking is de wijze waarop de overheid omgaat met de private partner. In feite zijn er twee dominante visies op PPS te onderscheiden: *'de logica van het scheiden'* en de *'logica van het verbinden'* (Eversdijk en Korsten 2008). De *'logica van scheiden'* bij PPS betekent dan dat de overheid als opdrachtgever, na een eenzijdige publieke projectdefiniëring, ex ante een scheiding en markering van verantwoordelijkheden aanbrengt in contractuele afspraken. De *'logica van verbinden'* daarentegen ligt de nadruk op doelvervlochten van

gelijkwaardige partners, hierbij zijn onderlinge afhankelijkheid en vertrouwen belangrijke elementen (Grimsey et al. 2004). PPS is meer dan juridische regelingen treffen door als opdrachtgever aan te besteden en te contracteren (Eversdijk en Korsten 2008). In Vlaanderen ligt de nadruk vooral op 'de logica van het scheiden' waarbij de (Vlaamse) overheid de dominante positie in neemt van opdrachtgever. Dit vertaalt zich in een doorgedreven risicoafschuiving, rigide contracten en streven naar hardere sturingsmechanismen. PPS impliceert een lange termijn relatie en goede onderlinge relaties (zowel tussen publieke partners onderling alsook tussen publiek en private partners) zijn dan ook een belangrijke factor om het project succesvol binnen budget en binnen tijd uit te voeren. Vertrouwen is hierbij een sleutelbegrip. Doorheen de verschillende projecten blijkt dat gebrek aan vertrouwen in meer of mindere mate een belemmerende factor is voor een vlot procesverloop. Relatiemanagement is dan ook een essentieel onderdeel van het procesmanagement binnen PPS-projecten.

#### > 4.9.1. *Mogelijke voorstellen*

42. Vertrouwen kan onder andere worden opgebouwd door frequent contact tussen de verschillende partners. Door de sterke juridisering van de projecten zien we dat contact tussen overheid en de private partner dikwijls verloopt tussen adviseurs en juristen. Dergelijke **afstandelijke interactie belemmerd niet alleen een vlotte besluitvorming, maar staat een constructieve vertrouwensrelatie in de weg.**
43. Werken aan vertrouwen tussen publieke en private actoren kan ook buiten de context van een specifiek project. Doorheen de casestudies merken we dat bij sommige publieke actoren een ex ante wantrouwen aanwezig is ten aanzien van de private sector. **Om de publieke en private sector met elkaar vertrouwd te maken zou men moeten bouwen aan een structureel publiek-privaat netwerk, naar analogie met het Ambtelijk PPS-platform.** Dit platform zou ook kunnen dienen om nieuwe PPS-initiatieven af te toetsen alvorens ze op de markt te plaatsen. Om de brugfunctie tussen de overheid en de private sector te maken stelt Deloitte ook voor om te kijken naar het 'PPS Netwerk Nederland' en 'Partnership UK'. Dergelijke structuur kan in haar schoot ook de functie opnemen die oorspronkelijk bedoeld is was voor een

*'Externe Adviesraad Publiek-Private Samenwerking'* die vandaag nog niet bestaat<sup>23</sup>.

44. Gedetailleerde en complexe contracten bij sommige projecten zorgen voor een 'lock-inn' van de verschillende partners. Wanneer men bij conflicten of onenigheid voor het juridische spoor kiest verliezen alle partijen fel (omwille van de hoge juridische kosten die er mee gepaard gaan). **De vraag is of dergelijke gedwongen vertrouwensrelatie een goede basis is voor een langdurige samenwerking.** Belangrijk is dat er voldoende goed werkende overlegmechanismen voorzien worden tijdens de uitvoeringsfase.
45. **Een goede en open communicatie en informatie-uitwisseling is cruciaal voor een goede samenwerking** (Van Gestel et al. 2009). De informatie-uitwisseling vormt de basis waarop alle betrekkingen tussen de verschillende partijen gebaseerd worden (Windey & Verhoest 2008). Dit houdt in dat informatie (ook al is deze negatief) op een open manier met elkaar gedeeld wordt. Wanneer beide partijen hun informatie op een constructieve manier met elkaar delen, kan op een proactieve manier worden ingespeeld op eventuele problemen (Committee of Public Accounts 2002). Wanneer partijen vertrouwen in elkaar hebben, vermindert het de risicoperceptie en vermijdt je dat partijen met verborgen agenda's werken om zich in te dekken tegen opportunistisch gedrag van de andere (Van Bommel et al 2003).
46. Na contract-closing is het project voor de overheid nog niet gedaan, het is in feite het startpunt van de samenwerking. **Ook vanaf contract-closing is er nood aan een flexibel en slagkrachtige overlegstructuren.** Deze overlegstructuren mogen geen bestaan leiden als dode letter in de samenwerkingsovereenkomst, maar actief en frequent gebruikt worden.
47. Bij PPS moet de overheid aanvaarden dat ze een deel van hun zeggenschap en regie moeten loslaten. Vooral bij participatieve PPS lijkt hier een leerproces te moeten worden doorlopen. De SPV is in de meeste gevallen enkel een administratieve constructie dat fungeert als doorgeefluik. Toch is het belangrijk dat elk contact tussen de overheid

---

<sup>23</sup> Beleidsnota PPS 2004-2009, 'Willen, kunnen, doen. Publiek-private Samenwerking in Vlaanderen'

en de aannemers via de SPV verloopt. **De voorziene sturingslijnen mogen met andere woorden niet doorbroken worden.**

48. Hoewel de scheidingsgedachte bij publieke actoren domineert en in sommige gevallen de overheid risico's sterk tracht af te wentelen naar de private partner, geeft hen dit niet noodzakelijk een sterke positie. Risico's en onzekerheden die namelijk in het bestek worden doorgeschoven, komen in de aanbestedingsfase weer terug (meestal omdat de kosten te hoog oplopen). Op dat moment is de uitkomst echter moeilijker te beheersen met mogelijke vertragingen en suboptimale uitkomsten als gevolg (Eversdijk en Korsten 2008). **Vertrekken van de scheidingsgedachte is geen slechte zaak an sich, maar de risicoverdeling moet op een billijke en doordachte manier gebeuren (bij voorkeur geïnspireerd op de internationale standaarden).**

## Referenties

BLANKEN, A. (2008). Flexibility against efficiency? An international study on VfM in hospital concessions. Amsterdam

BOMMEL, K.H.M. van, E. WESTEIN, E. OVAA, H. DE RUITER, J.P. FOLBERT en J.R. HOEKSTRA (2003). Publiek-private samenwerking bij waterberging. LEI, Den Haag, 2003.

COMMISSIE BERX (2010). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten

COMMISSIE SAUWENS (2010). Sneller en beter.

COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2002). Twenty-Eighth Report House of Commons

DE HERDT, D. VERHOEST, K en BOUCKAERT, G. (2009), Wat we zelf doen doen we beter? Keuze tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding of samenwerking. een beslissingsondersteunend instrument voor lokale besturen. De regionale steden en het gemeentedecreet: praktische uitvoering beleids- en beheersopdrachten in het kader van effectieve dienstverlening. Leuven, 131 p.

DELOITTE (2009). Benchmark PPS in Vlaanderen. Wat kunnen we leren uit het buitenland? In opdracht van: Kenniscentrum Publiek - Private samenwerking van de Vlaamse overheid

EVERSDIJK, A. & KORSTEN, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. In: Bestuurswetenschappen, Nr 3

FLAMEY, P. en KNAEPEN, S. (2005). Publiek-private samenwerking (PPS). De fundamentele juridische spelregels en hun afdwingbaarheid. Juridische leidraad voor overheden en projectontwikkelaars, Brugge, Vanden Broele.

HM GOVERNMENT. Building Britain's Future. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Juni 2009

HOEZEN, M. & HILLIG J.B. (2008). The Competitive Dialogue Procedure: Advantages, Disadvantages, and its Implementation into English and Dutch Law. Londen.

LETIERME, Y. (2004). Beleidsnota 2004-2009. Publiekprivate samenwerking in Vlaanderen. Willen, kunnen, doen. Brussel: Vlaamse Regering.

LI, B., AKINTOYE, A., EDWARDS, P. J. & HARDCASTLE, C. (2005). "Perceptions of positive and negative factors drivers influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the U.K." Engineering, Construction and Architectural Management.

NAO (2009). Performance of PFI Construction.

PMV (2007), Aanbevelingen voor publiek-private samenwerking - code voor goede praktijk. Brussel.

PMV (2007), It takes two to Tango. Brussel.

REKENHOF (2009). Publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement. Brussel: Rekenhof.

VAN DER MEIJ, J. P., TER BEEK, H. M., POSTEMA, A. & VAN DER PUTTEN, M. (2000). Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten

VAN GARSSE, S., M. THEIRSEN en J. DE MUYTER (eds.) (2008). Markt-raadpleging door openbare besturen. Brussel: Vlaams Kenniscentrum PPS.

VAN GARSSE, S. & VERHOEST, K. (2008). Succes- en faalfactoren voor PPS-projecten. SBOV: Leuven.

VAN HAM, H. & KOPPENJAN, J. (ed.) (2002), Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief? Utrecht: Lemma.

VAN HERPEN, G.W.E.B. (2002). Public Private Partnerships, The advantages and disadvantages examined. Association of European Transport.



VAN VALKENBURG, M., LENFERINK, S., NIJSTEN, R. & ARTS, J. (2008). Early contractor involvement: A new strategy for 'buying the best' in infrastructure development in the Netherlands'. 3rd INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE PROCEEDINGS 28-30 August 2008

VERSLAG VAN DE MARKTCONSULTATIE SCHIPHOL-AMSTERDAM-ALMERE EN OMLEGGING A9 BADHOEVEDORP, gehouden op 13 mei 2009.

VOETS, J., BLOCK, T. & COPPENS, T. (2010). Publiek-publieke samenwerking in Vlaamse stadsprojecten: van diagnose naar remedie(s). KENNISCENTRUM VLAAMSE STEDEN.

WINDEY, J. & VERHOEST, K. (2008). Beheersovereenkomsten voor lokale besturen. Een praktische handleiding. Brussel, Politeia

WORLD BANK (2008). Public-Private Partnerships in Infrastructure Days 2008. Edited by Periklis Saragiotis. Public-Private Partnerships Program. World Bank Institute