

DBFMO Hofstade Sport Vlaanderen

PPS-verslag volgens decreet GPP

Inleiding

Artikel 3 van het decreet grote projecten en programma's bepaalt dat vóór de definitieve uitvoeringsvorm wordt vastgesteld een verplicht onderzoek dienen uit te voeren om na te gaan welke alternatieven er zich aandienen en welke de meest passende uitvoeringsvorm is. Bovendien moet nagegaan worden welke financiële impact het project of het programma op korte en lange termijn op de begroting zal hebben, en moet er een inschatting gemaakt worden van de budgettaire haalbaarheid van het project of het programma. Het resultaat van dat onderzoek wordt in dit verslag opgenomen.

Er wordt onderzocht per project of ze geschikt zijn om via een DBFM(O)-overeenkomst in de markt te plaatsen en of het aannemelijk is dat dit meerwaarde biedt ten opzichte van een klassieke benadering.

Een onderbouwd en gevalideerd proces als basis voor DBFMO Hofstade

De nood aan kwalitatieve sportinfrastructuur gaat al vele legislaturen mee, uit zich op verschillende beleidsniveaus. Veel verschillende stakeholders spelen een rol. Sportinfrastructuur is heel divers en zowel financieel als ruimtelijk heel kostelijk. Enkel met een goede visie, een sterk voortraject en in samenwerking met verschillende partners kan op een verantwoorde manier geïnvesteerd en geëxploiteerd worden. Dit is één van de krijtlijnen van het globaal sportinfrastructuurplan Vlaanderen dat door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd (VR 2016 2110 DOC.1125/2BIS).

De doelstelling voor de uitbouw van de centra van Sport Vlaanderen kan op de volgende manier omschreven worden: *“De centra van Sport Vlaanderen zijn prioritair bestemd voor het op regelmatige basis aanleren, opleiden, verbeteren en perfectioneren van sport- en bewegingsvaardigheden en -kennis. In dit kader worden er onder meer eigen sportkampen en -klassen georganiseerd, kunnen er stages van federaties en clubs plaatsvinden, zijn ze de perfecte locatie voor sportkaderopleidingen en vormen ze een thuisbasis voor topsporters. De centra zijn kwalitatief, innovatief en integraal toegankelijk.”*

Voor de centra van Sport Vlaanderen werd een visienota 2020 uitgeschreven en goedgekeurd met een wetenschappelijk onderbouwde methodiek. De focus gaat naar het bovenlokale karakter en prioritering. De Visienota 2020 is een stabiele bouwsteen voor een meerjarenplan voor de centra. De Visienota 2020 schept duidelijkheid de doelstellingen, de uitbouw en de werking van de centra van Sport Vlaanderen; ze omvat een globale visie op zowel het gebruik, het beheer, als op de infrastructuur zelf. Op basis van het in kaart brengen van een AS IS-situatie en een duidelijke identiteit aan de hand van een TO BE-situatie werden de centra en hun karakteristieken in kaart gebracht.

Vertrekkende vanuit die visie en vanuit het regeerakkoord en de beleidsnota sport, hebben de centra van Sport Vlaanderen vier prioritaire functies:

1. Aanbieden van topsporttrainingsinfrastructuur zodat Vlaamse topsporters in de meest optimale omstandigheden kunnen trainen.
2. Promoten, aanleren en initiëren van sporten o.a. via sportkampen en sportklassen: dat kan in kwalitatieve multifunctionele sportinfrastructuur met overnachtingsmodaliteiten voor grote groepen.
3. Opleidingen voor trainers en sportbegeleiders aanbieden: hiervoor is sportinfrastructuur nodig waar op hoog echelon les kan gegeven worden (theorie en praktijk).

4. Aanbieden van bovenlokale sportinfrastructuur waar veel vraag naar is maar die door de ruimtelijke impact, de financiële investering en zijn uniciteit onwaarschijnlijk door een andere speler (lokale overheid, private partner, ...) opgenomen zal worden.

Voor verschillende centra werd een multidisciplinair team samengebracht om een haalbaarheidsstudie en/of masterplannen uit te werken, inclusief implementatieplannen en financiële plannen voor de uitbouw tot excellentiecentrum. Deze studies en plannen werden uitgewerkt door professionele marktspelers met aandacht voor raakvlakken en risico's (erfgoed, natuur, omgeving,...) en aandacht voor de haalbaarheid (financieel en ruimtelijk) en exploitatie. De plannen werden in overleg met de stakeholders zoals federaties, kennisinstellingen en lokale besturen uitgewerkt.

Voor het project DBFMO Hofstade werd een haalbaarheidsstudie opgeleverd. Deze werd opgemaakt in overleg met de lokale en adviserende publieke stakeholders en voorzien van implementatieplan, risico-afweging, potentieelonderzoek en financieel overzicht inzake bouw- en exploitatiekosten. Tevens werden meerdere workshops georganiseerd met adviserende stakeholders zoals onder meer VIP-cel omgeving, ANB, VMM, Departement Erfgoed, Provincie Vlaams-Brabant, AWV, team Bouwmeester,...

Er werd eveneens consultatieronde georganiseerd met meerdere private partijen. Dit om de markt in te lichten van de beleidsvoornemens inzake PPS. Tegelijkertijd werden enkele aandachtspunten vanuit de markt gecapteerd (voldoende voorbereidingstijd, risico's inzake vergunning en ondergrond, transactiekosten, biedvergoedingen).

Het project DBFMO Hofstade bestaat uit een projectzone die zich beperkt tot het meest zuidelijke deel van de site, namelijk de zone rond de site van het beschermd openluchtzwembad en het meer. In navolging van de visienota werd voor het masterplan van Hofstade voornamelijk gekeken naar (i) wind- en watersport; (ii) waterski en (iii) topsport zwembad.

Om de site in Hofstade verder uit te kunnen bouwen volgens de vraag van de verschillende betrokken partijen dient er rekening gehouden te worden met het geldende PRUP, waarin bepaald wordt dat de restauratie van de aanwezige erfgoed gebouwen en het openlucht-zwembad als voorwaarde opgelegd is. Ook de inplanting van de nieuwe bouwvolumes werd in ditzelfde PRUP opgenomen.

Het DBFMO-project betreft een nieuw overdekt olympisch zwembad met opwarmbad. Momenteel werd het gebouw 65m op 35m ingetekend, wat ruim genoeg is voor de vraag van het 50m bad met opwarmbad. Gezien het masterplan een stevige doorlooptijd heeft gekend, werd in het natraject van het masterplan met de belangrijkste stakeholders het programma van wensen nogmaals geverifieerd. Zo werd het zwembad verfijnd naar de noden van een topsportbad in overleg met de Vlaamse zwemfederatie. Werd de optie besproken om een 50m bad outdoor te onderzoeken. Gezien diverse sportfederaties hebben aangegeven om hun zetel en hun administratieve werking in deze nieuwe omgeving willen onderbrengen, is ook hier rekening mee gehouden in de realisatie van een administratief gebouw. Sport Vlaanderen zal verder onderzoeken of de hernieuwbouw van de sportverblijven kan ondergebracht worden in het DBFMO-concept (al dan niet binnen of buiten configuratie).

Uitvoerbaarheid

Een project wordt als DBFMO uitvoerbaar geacht wanneer:

1. de vereisten "outputgericht" kunnen gespecificeerd worden en de gewenste output objectief kan vastgesteld worden zodat risico's op een effectieve manier worden overgedragen;
2. het project voldoende kritische massa heeft om de hogere transactiekosten te verantwoorden;
3. de aard van de dienstverlening geschikt is om in een lange termijncontract vast te leggen;

4. er geen specifieke redenen zijn dat de dienstverlening door de overheid zelf gebeurt.

Outputgerichtheid

Sport Vlaanderen heeft voldoende expertise en kennis omtrent het programma van eisen. De gewenste output kan objectief vastgesteld worden zodat risico's op een effectieve manier worden overgedragen. Infrastructuurprojecten lenen zich hier goed toe.

Als onderdeel van het globaal sportinfrastructuurplan is binnen de afdeling Infrastructuur van Sport Vlaanderen, een kennis- en adviesloket sportinfrastructuur ingericht en onder meer volgende taken vervullen;

- verzamelen en op een toegankelijke manier beschikbaar stellen van relevante informatie rond sportinfrastructuur aan overheden, sportfederaties, sportclubs en private partijen;
- trends en (wettelijke) evoluties opvolgen;
- verzamelen van relevante wetgeving en initiatiefnemer doorverwijzen naar de bevoegde instanties;
- het uitbouwen van een kennisnetwerk;
- het uitbouwen van databanken en verder 'ontsluiten' van de gegevens.

Na een eerste reeks van PPS-projecten (kunstgrasvelden, zwembaden) is voldoende ervaring opgebouwd om outputgerichte eisen te formuleren. Ervaring en kennisdeling leert ook dat door een gedegen aanpak en het voorzien van betrokkenheid in een vroeg stadium, bijdragen om interferenties te kunnen opvangen.

Het project DBFMO Hofstade betreft een realisatie, onderhoud en exploitatie van een olympisch zwembad met opwarmbad en een administratieve zetel. Dit betreft een project op een beheersbare schaal in een stabiele omgeving.

Kritische massa

Opdat de relatief duurdere aanbestedingsprocedure¹ van een DBFM alsook de kostprijs voor het opzetten van een speciale projectvennootschap te verantwoorden is ten opzichte van de totale projectkost, moet het project een voldoende hoge investeringswaarde hebben. Voor DBFMO Hofstade is deze kritische massa aan bouwvolume zeker aanwezig. Er zal bovendien worden onderzocht of de hernieuwbouw van de sportverblijven ook kan worden geïntegreerd in de aanbesteding (binnen of

¹ In vergelijking met een klassieke aanbesteding is de aanbestedingsprocedure van een DBFMO complexer en daardoor langer en duurder, maar ze omvat dan ook een vergaande responsabilisering van de opdrachtnemer en een 30-jarige contractperiode. Bij een klassieke aanbesteding zal de opvolging en het risicobeheer tijdens de bouw voor de opdrachtgever veel zwaarder zijn en zullen de aanbestedingskosten na de oplevering van de infrastructuur oplopen naar aanleiding van onderhoud, herstellingen, enz..

buiten configuratie). Tevens wordt de optie om een nieuwe sportloods en een 50-meter buitenbad te realiseren mee bevestigd.

	Geraamde bouwkost (excl. BTW)
DBFMO Hofstade	
Onderdeel olympisch zwembad	30.903.476
Onderdeel administratief centrum	2.549.176
Onderdeel buitenbad (optie)	1.166.110
Onderdeel sportverblijven (optie)	12.310.704
Onderdeel sportloods en werking (optie)	3.120.438

Lange termijncontracten

Het globaal sportinfrastructuurplan vormt een kader op langere termijn om gericht te investeren in sportinfrastructuur en op een doordachte manier de inhaalbeweging in te zetten. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen lokale-, bovenlokale- en topsportinfrastructuur.

De onderliggende activa hebben een lange levensduur (mits voldoende onderhoud). De looptijd van het contract zal zodanig bepaald te worden dat de opdrachtnemers geresponsabiliseerd worden om het project vanuit een levenscyclus-kost visie te benaderen. Hiertoe moet de contracttermijn zodanig gekozen worden dat de component onderhoud voldoende doorweegt in de globale projectkost. In casu lijkt een onderhoudstermijn van 30 jaar aangewezen.

Door ook het luik exploitatie toe te voegen aan de contractvorm zullen de opdrachtnemer extra gesensibiliseerd worden op de kwaliteit om een goede dienstverlening te borgen.

- De werken kunnen uitgevoerd worden met stabiele technologieën en technieken die voldoende bewezen zijn zodat opdrachtnemers de hieraan verbonden risico's voldoende kunnen inschatten.
- Wijzigingen aan de eisen met betrekking tot de dienstverlening zullen in de loop van het contract eerder beperkt zijn. Algemeen wordt ingeschat dat het aantal wijzigingen in de loop van het contract zowel voor opdrachtgever als voor opdrachtnemer beheersbaar is. Door een uitgebreide voorbereidingsfase met veelvuldig overleg met de stakeholders kunnen de eisen maximaal worden vastgelegd voor lange termijn. De eisen inzake dienstverlening, financiële afspraken, de verantwoordelijkheden tussen publieke stakeholders worden verankerd in lange termijn samenwerkingsverbanden.
- Het onderhoud en de exploitatie zal in handen worden gegeven van de private partij voor een periode van 30 jaar.
- In het projectgebied zal de private partner, naast de strikte outputcriteria inzake zwembadinfrastructuur, eveneens de ruimte en flexibiliteit krijgen zijn om extra elementen toe te voegen aan de infrastructuur die de attractiviteit en gebruik te bevorderen.

Het olympisch zwembad zal een nieuwe (bijkomende) sportaccommodatie worden. De exploitatie van het zwembad zal in handen worden gegeven aan de private partner voor een periode van 30 jaar.

De combinatie van realiseren, onderhouden en exploiteren van een duidelijk afgebakende infrastructuur op lange termijn in 1 hand is op andere plaatsen in Vlaanderen al veelvuldig toegepast.

Dienstverlening door private partij

Het integraal uitbesteden van het project stelt beleidsmatig geen ernstige problemen. Het olympisch zwembad vormt een nieuwe, bijkomende infrastructuur. De exploitatie van zweminfrastructuur door private partijen is een bekend gegeven.

Bijzondere aandacht moet besteed worden aan de periodieke inspecties en monitoring van de dienstverlening aan hand van SLA's en KPI's.

Vanuit het standpunt van een heldere risicoverdeling is het belangrijk dat de private partner verantwoordelijk blijft voor een consistent geheel. De keuze voor DBFMO legt ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie bij de private partij. De private partij wordt zo gestuurd naar kwaliteit inzake materialen, maar ook qua dienstverlening en het inspelen op de noden van de gebruiker. De private partner staat in voor het geheel van diensten zowel naar de overheid als naar de gebruiker.

Afweging – DBFMO

In een afzonderlijke nota toetsen we het DBFMO Hofstade project aan het PPS Charter vastgesteld door de Vlaamse Regering in samenwerking met de bouwfederatie. Van meet af aan goede afspraken en een transparant kader tussen alle partners zijn essentieel om vertrouwen te bewaren, risico's te reduceren en optimaal resultaat te behalen. Het toepassen van de principes van het PPS-charter leidt tot een win-win voor de overheid, de private partners en last but not least de maatschappij.

Binnen het domein van sportinfrastructuur is reeds behoorlijk wat ervaring opgedaan met PPS. Zowel aan publieke en aan private zijde. Een groot aantal elementen wijzen uit dat de DBFMO-formule een rationele wijze is om dit project te realiseren wanneer vergeleken met een klassieke aanbesteding.

Immers:

- De risico's kunnen vooraf worden gedefinieerd en onderkend;
- De risico's kunnen doelmatig en efficiënt overgedragen worden aan de private partner;
- De over te dragen risico's zijn van die aard dat de private partner ze kan beheersen, en bovendien dat daaruit efficiëntie volgt;
- Er kan voldoende interesse van marktspelers verwacht worden en de markt is voldoende ruim;
- De transactiekosten kunnen worden beperkt;
- Er is ruimte voor een lifecycle cost benadering die de private partner zal aanzetten tot rationele keuzes;
- De opdracht kan gevat worden in outputspecificaties en kwaliteitseisen;
- De private partner kan meerwaarden en optimalisaties voorstellen o.b.v. inventiviteit en creativiteit en dit met het oog op de attractiviteit en de tevredenheid van de gebruiker van de sportinfrastructuur;
- Wijzigingen gedurende de looptijd van de DBFMO-overeenkomst zullen slechts in beperkte mate nodig zijn gelet op de aard van het project en de aan te wenden technieken.

Binnen infrastructuur zijn er drie mogelijkheden hoe men deze kan verwezenlijken:

1. Zelf doen (bouw en exploitatie)
2. Privatiseren
3. PPS

PPS heeft een historiek binnen de sportsector opgebouwd rond zwembaden vandaar dat voor enkele projecten de PPS-benadering wordt getrokken. Niet alleen geeft dit mogelijkheden richting alternatieve budgetten maar geeft een duidelijkere afbakening binnen de cofinanciering met derde partijen op basis van een Life Cycle Cost en niet enkel op een bouwprogramma.

De afweging van de verschillende uitvoeringsvarianten wordt onder meer gemaakt aan de hand van de PPS-tool. Deze geeft een (relatieve) positieve geschiktheidsscore voor de DBFMO-variant van 86%. Dit is hoger dan de scores van de andere varianten. Dit is onder meer te danken aan een gedegen voorbereiding en risico-inschatting, de beheersbaarheid en doorplaatsbaarheid van de risico's en de ervaring van de aannemers in dit marktsegment.

Een andere meerwaarde kan omschreven worden als een hogere maatschappelijke meerwaarde. Private partijen hebben immers een commercieel voordeel door aan de slag te gaan met innovatieve managementconcepten en dienstverleningsconcepten. De maatschappelijke meerwaarde kan zich ook uiten in een bredere scope van het project dan de overheidspartner als kernopdracht beoogt of via meervoudig gebruik. Voor een overheid is de kernopdracht van een zwembad bijvoorbeeld scholen en clubs laten zwemmen, terwijl een private partner ook commerciële mogelijkheden in

recreatie maximaal zal toevoegen via horeca, een glijbanencomplex of een wildwaterbaan, of aansluitende fitness.

Vlaamse PPS-tool

Op basis van de Vlaamse PPS-tool behaalt DBFMO de hoogste score als uitvoeringsvorm gevolgd door DBM en DBFM:

Output	Menu	EPC	DB	DBM	DBF	DBFM	DBFMO	Concessie
Geschiktheid								
Geschiktheidsscores								
Totaal		67%	70%	85%	65%	82%	86%	78%
Geschiktheidsscores (aandeel per stakeholder)								
Overheid		57%	62%	83%	62%	83%	91%	86%
Investeerders						81%	85%	74%
Aannemers		72%	77%	72%	57%	62%	71%	66%
Financiers					70%	83%	88%	81%
Eindgebruiker		72%	72%	100%	72%	100%	93%	84%

De DBFMO-formule onderscheidt zich als uitvoeringsvorm duidelijk van de klassieke aanbesteding. Het beschikbaarheidsrisico en exploitatierisico wordt overgedragen. Gelet op de doelstellingen die aan de realisatie van dit project ten grondslag liggen, nl. de beschikbaarheid van topsportinfrastructuur en extra zwembad voor de bevolking is dit een essentieel element. Door de opdrachtnemer verantwoordelijk te stellen voor het onderhoud en exploitatie voor een lange termijn, laat de DBFMO-formule toe stimuli in te bouwen die de opdrachtnemer ertoe aanzetten om deze infrastructuur maximaal beschikbaar te houden en dit met eerbiediging van de (kwaliteits)eisen die worden geformuleerd in het programma van eisen. Dergelijke stimuli kunnen in een DB-formule of bij klassieke aanbesteding niet worden ingebouwd.

De opdrachtnemer zal worden belast met de exploitatie, dit biedt de private partner een mogelijkheid – binnen de grenzen van het referentieontwerp – een intelligent ontwerp kan ontwikkelen op maat i.f.v. een maximale beschikbaarheid en attractiviteit richting de gebruiker. Dit zet de opdrachtnemer er toe aan om in zijn ontwerp op intelligente wijze rekening te houden met (het beperken van) het onderhoud en bepaalde extra's toe te voegen aan het ontwerp die een gunstig effect hebben op de attractiviteit van het zwembad. Dit impliceert dat de opdrachtnemer dienaangaande de nodige ontwerp vrijheid wordt gelaten, hetgeen niet mogelijk zou zijn in geval van een klassieke aanbesteding.

DBFMO-uitvoering maakt bovendien dat optimalisaties op het vlak van innovatieve monitoring i.f.v. het onderhoud, ecologische impact en risicobeheersing rechtstreeks ten goede komen van het project en de gebruikers. Deze uitvoeringsvorm biedt het aangepaste kader om de opdrachtnemer voor de ontwerpkeuzes verantwoordelijk te maken.

De positieve appreciatie van de DBFM(O)-formule wordt geschaagd door bevindingen m.b.t. DBFM-projecten van Rijkswaterstaat (RWS), en dit in vergelijking met "D&C contracten" (Design & Build).

Vooraf de tijdige en/of versnelde oplevering en beperktere meerkosten tegenover de initiële gunningsprijs zijn significante meerwaarden.

De externe financiering heeft voor een DBFMO-uitvoering een toegevoegde waarde:

- Door de opdrachtnemer te laten instaan van de financiering zal hij, onder druk van financiers, doorgedreven aandacht besteden aan risicomanagement teneinde dergelijk risico zo veel als mogelijk te beperken.

- Bovendien zal de financier zekerheid willen omtrent de toekomstige cash flow van de DBFMO-SPV en zal de opdrachtnemer ertoe worden aangezet om wijzigingen zo veel als mogelijk proactief te vermijden, hetgeen uitmondt in een intelligent ontwerp, gebruik van robuuste technieken, en een betere projectplanning met betrouwbare opleveringstermijnen.
- Dit leidt vervolgens ook tot een grotere bedrijfszekerheid. Onbeschikbaarheid leidt in principe tot prestatiekortingen, hetgeen een negatieve impact heeft op de terugbetaling van de financiers. De opdrachtnemer wordt aldus vanuit de F-component ertoe aangezet de onbeschikbaarheid tot een minimum te beperken.
- Doordat de financier pas wordt terugbetaald en vergoed voor het verstrekken van de financiering vanaf het ogenblik van beschikbaarheid van de infrastructuur, wordt de opdrachtnemer er van die zijde toe aangepast de fasering en timing te optimaliseren en na te leven. Dit leidt ertoe dat de infrastructuur tijdig en eventueel versneld wordt gerealiseerd, hetgeen tevens operationele voordelen met zich meebrengt m.n. door de versnelde realisatie van de maatschappelijke meerwaarden die met deze infrastructuur gepaard gaan.

In het document Eindrapport "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS" staat onder meer: De financiële performance voor investeerders, banken en andere financiers is uiterst betrouwbaar. Ook biedt de DBFM-praktijk de overheid stabiliteit en voorspelbaarheid wanneer het gaat over langetermijnbestedingen. Niet in de laatste plaats verschillen projecten met een DBFM(O)-contract door de life cycle-benadering, waardoor er zowel in het ontwerp als tijdens de realisatie meer aandacht is voor de onderhoudscomponent, die volgens onze respondenten dan ook van hogere kwaliteit is.

Meerwaarde-potentieel

Een project, in de markt geplaatst als DBFM, heeft meerwaardepotentieel wanneer:

1. de risicoverdeling geoptimaliseerd kan worden zodat het globale projectrisico beter kan beheerst worden;
2. de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud mogelijkheden biedt om tot optimalisatie van de levenscycluskost te komen;
3. er ruimte is voor optimalisatie op het vlak van ontwerp, uitvoering van de werken en aanpak van het onderhoud.
4. de samenwerking met de private partner kan leiden tot operationele voordelen.

Optimale risicoverdeling

Een optimale risicoverdeling bereikt men door elk risico toe te wijzen aan die partij die het best geplaatst is om door proactief management de kans dat het risico zich voordoet te verkleinen of ongedaan te maken. Risico's die redelijkerwijze niet bij de private partij kunnen gelegd worden, worden niet overgedragen.

Alvorens het project in de markt te plaatsen zal er bijgevolg:

- Sport Vlaanderen zal samen met de lokale besturen en stakeholders een samenwerking opzetten;
- de technische risico's (grondvervuiling, stabiliteit, aanwezigheid nutsleidingen,...) worden op voorhand onderzocht, omdat dergelijke risico's de bouwkost of timing significant kunnen beïnvloeden. Er werd in de haalbaarheidsstudies en financiële plannen reeds rekening gehouden met een kosteninschatting van deze studies;

- Sport Vlaanderen zal zich tijdens de voorbereiding van het bestek een goed beeld vormen over de optimale risicoverdeling, maar ook zoveel mogelijk moeilijk te beheersen onzekerheden weg te werken onder meer inzake vergunningen.

Als het project via een DBFMO in de markt gezet wordt, betekent dit dat de private partner ook zal instaan voor de exploitatie van de infrastructuur. In dit geval kan de aanbestedende overheid overwegen om het vraagriscico (gedeeltelijk) door de private partij te laten dragen. Dit is zinvol in gevallen waarin het aannemelijk gemaakt kan worden dat een private partij het vraagriscico beter kan beheeren dan de publieke sector. In het geval van een zwembad kan het vraagriscico wellicht beter beheerd worden door een ervaren exploitant. Op die manier kan een belangrijk risico deels worden weggehaald bij de overheid en meerwaarde worden gecreëerd voor de gebruiker naar beschikbaarheid en mogelijke flankerende initiatieven.

Bij een DBFMO worden eventuele exploitatiewinsten (of verliezen) bij de private partij gelegd (ook omwille van ESR-implicaties en de beoordeling van het economisch eigenaarschap). Een private partij zal bij het bepalen van de beschikbaarheidsvergoeding (in offerte) het risico zo veel als mogelijk willen afdekken. Als de uiteindelijke exploitatiecijfers positiever uitvallen dan oorspronkelijk geraamd is dit een opwaarts potentieel voor winst. Binnen de ruimte die ESR (*) biedt zou het interessant zijn om na te denken over een winstdelingclausule vanaf een bepaalde drempel (en omgekeerd). Dergelijk gedeeld risico kan de risicopremie in de beschikbaarheidsvergoeding doen dalen (en excessieve winst afromen). Belangrijk is wel dat dergelijke clausules afgetoetst worden met het INR om het risico van herkwalificatie te vermijden.

(*) Het mag geen cap zijn op de winsten: *Eurostat's view is that any provision that imposes a cap on the Partner's profit does influence the statistical treatment and automatically leads to the PPP being ON BALANCE SHEET for government*

Optimalisatie van de levenscycluskost

Wanneer eenzelfde private partij belast wordt met zowel het ontwerp, de bouw als het onderhoud en exploitatie van het infrastructuurproject, zullen de verschillende projectfasen beter op elkaar afgestemd worden. Vooreerst zal het gezamenlijk denkproces van de ontwerper en de aannemer tot betere uitvoerbaarheid leiden.

Bovendien is de kost van het onderhoud en exploitatie rechtstreeks gelinkt aan de kwaliteit van de constructie, wat de private partij er toe zal bewegen haar kosten over de totale levensduur van het project te beschouwen. Inboeten aan kwaliteit tijdens de bouw impliceert immers hogere onderhoudskosten. Een opdrachtnemer die ook verantwoordelijk is voor het langdurig onderhoud en de exploitatie van de infrastructuur gaat daarom niet besparen op kwaliteit wanneer dat de kost van zijn regulier onderhoud disproportioneel zou verhogen.

Door de concurrentie met andere inschrijvers tijdens de gunningsprocedure, zullen de partijen er toe aangezet worden de totale projectkost te optimaliseren rekening houdend met de kwaliteitseisen en de eisen inzake dienstverlening.

Deze principes dienen in het contract door beschikbaarheidsvergoedingen gekoppeld te worden aan vooropgestelde kwaliteitseisen, en door kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding aan te rekenen wanneer de infrastructuur niet beschikbaar is bv. tijdens onderhouds- en herstelperiodes. Mits een correcte prijszetting van deze kortingen heeft men ten aanzien van de private partij een sterk sturingsmechanisme om te zorgen dat het onderhoud zodanig wordt uitgevoerd dat het zo weinig mogelijk hinder zal veroorzaken voor de gebruikers.

Beheers- en onderhoudskosten bij een DBFMO-contract bij de sportinfrastructuur (zwembaden en ijspistes) zijn significant (meer dan 50% van de kapitaalkost). Zo wordt het nuttig ze mee te contracteren met de kapitaalinvestering. Zo niet is van optimalisatie van levenscycluskost weinig

voordeel te verwachten. Door zowel onderhoud, beheer en exploitatie van de infrastructuur over te dragen aan de private partij wordt met dit aandachtspunt omgegaan.

In de haalbaarheidsstudies worden de kosten op lange termijn met voldoende zekerheid ingeschat (studies opgemaakt door een extern multidisciplinair team met ervaring in de exploitatie van sportinfrastructuur). Anders is het risico van de private partij te groot en wordt het risico te hoog geprijsd.

Naast de mogelijke optimalisatie van de levenscycluskost is ook de voorspelbaarheid van de levenscycluskost en de gegarandeerde kwaliteit van de infrastructuur een operationeel voordeel.

Door tot slot naast het onderhoud ook de exploitatie (O) toe te wijzen aan de private partner, is deze rechtstreeks gemotiveerd om zo veel mogelijk betalende en tevreden klanten te hebben. Een kwalitatieve, aantrekkelijke infrastructuur en dienstverlening draagt daar zeker toe bij.

Ruimte voor innovatie en optimalisatie in alle projectfasen

In het bestek zal voldoende vrijheid gelaten worden om de deelnemers te stimuleren om via innovatieve oplossingen en optimalisaties beter te scoren dan hun concurrenten en hiermee de opdracht binnen te halen. Daarnaast dient de DBFMO-overeenkomst dan mogelijks ruimer ingevuld te worden dan het louter realiseren en ter beschikking stellen van de infrastructuur. Innovaties kunnen bvb. worden gecreëerd op het gebied van duurzaamheid, completere dienstverlening voor de gebruiker, sociale tarieven.

Bij het bepalen van de vrijheidsgraden wordt een optimum gezocht tussen de noodzaak om zo snel mogelijk de bouwvergunningen en onteigeningen te bekomen (waarvoor het beter is een zo strikt mogelijk bindend referentiekader op te leggen) en de maximalisatie van de meerwaarde (waarvoor zo veel mogelijk vrijheid moet gelaten worden in de mate van het mogelijke).

Een hogere maatschappelijke meerwaarde kan zich uiten in een bredere scope van het project dan de overheidspartner als kernopdracht beoogt of via meervoudig gebruik. Voor een overheid is de kernopdracht van een zwembadproject bijvoorbeeld scholen en clubs te laten zwemmen, terwijl een private partner ook commerciële mogelijkheden ziet in recreatie via horeca, een glijbanencomplex of een wildwaterbaan.

Operationele voordelen

Via het DBFMO-principe wordt de private partner vergaand geresponsabiliseerd waardoor op het vlak van organisatie, planning en werfopvolging de werklast voor de opdrachtgever wordt gereduceerd.

De operationele meerwaarde bij de keuze voor DBFMO zijn de hogere realisatiesnelheid en een hogere kwaliteit in verhouding met de ingebrachte middelen, in vergelijking met een traditionele aanbesteding. De hogere realisatiesnelheid kan verklaard worden door het feit dat het risico voor te late oplevering bij de private partner ligt, aangezien deze pas betaald wordt op het moment dat de infrastructuur in gebruik genomen wordt of de dienst geleverd.

Kansrijkheid - De belangstelling van de markt en gunningsproces

De markt voor DBFM(O)-contracten bij sportinfrastructuur is de laatste decennia volwassen geworden². Voor het project in Hofstade werd reeds een marktbevraging georganiseerd om te polsen naar de interesse en aandachtspunten van de marktpartijen.

- De expertise van Sport Vlaanderen via de subsidiëeringskanalen geeft een ruime kijk wie de diverse spelers op de sportmarkt zijn.

² <http://isb.colob.be/doc/Artik/Vts/251/sportinfrastructuur.pdf> 1)

- Er is eveneens PPS-kennis in-house bij Sport Vlaanderen.
- De diverse haalbaarheidsstudies zijn zelfs gebeurd in samenwerking met potentiële kandidaten voor de DBFMO segmenten.

Er zijn voor dergelijke DBFMO projecten diverse spelers op de huidige markt die reeds een parcours hebben gereden in Vlaanderen.

- LAGO: Vanhout/ACH/CEGELEC/Lotec
- Sportoase: Van Roey/Cofely (engie)
- Farys met een aannemer (cordeel/Pelikaan/...
- Optisport met Pelikaan
- Scholenbouw: Alheembouw

Gezien de grootte van de projecten zal dit Europees gaan en kan dit uitgebreid worden met de aanbieders vanuit de andere landen. Ook Nederland rijdt ondertussen al even mee in het PPS-landschap. Elk van deze partners hebben niet alleen de ervaring maar ook voldoende middelen om dergelijke projecten aan te kunnen.

Ervaring leert dat het belangrijk is om een PPS project slechts te gunnen als men zekerheid heeft dat de administratieve randvoorwaarden (verkrijgen vergunningen en onteigeningen, verplaatsing leidingen enz.) op korte tijd in orde komen. Voorafgaand aan de gunningsprocedure bereidt Sport Vlaanderen met alle stakeholders (lokale overheid, federaties, erfgoed, ANB,...) voldoende bovenvermelde randvoorwaarden voor zodat men alle noodzakelijke criteria in het bestek kan opnemen die essentieel zijn om alle vergunningen enz. vlot te bekomen.

Dit overleg heeft geleid tot haalbaarheidstudies en masterplannen die de basis vormen voor verdere afstemming en concretisering. Na deze voorbereiding kan de gunningsprocedure opgestart worden en eenmaal men een voorkeursbieder heeft, kunnen de vergunningen, aangevraagd worden op basis van zijn plannen.

ESR-neutraliteit en impact op de begroting

De budgettaire impact wordt ruim toegelicht in de nota aan de Vlaamse Regering.

Voor de meerjarige impact is het indicatief overzicht in bijlage toegevoegd. De totale meerjarig impact over een periode van 30 jaar voor de DBFMO-Hofstade zal 128.498.037 euro bedragen voor de beschikbaarheidsvergoedingen, en 38.126.269 euro voor de exploitatie.

Na erkenning van het project 'Sport Vlaanderen – DBFMO Hofstade' als Vlaams PPS-project met een beschikbaarheidsvergoeding inclusief exploitatie van 4,832 miljoen euro (incl. BTW) per jaar blijft aan de voorwaarden van artikel 4 van het decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's dd. 22 maart 2019 voldaan. Uit art. 4 van het decreet van 22 maart 2019 volgt dat door een groot project of programma geen vijf opeenvolgende jaren meer dan 60 % van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein mag worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen.

Dit risico is niet aan de orde. Bij de begrotingsopmaak 2024 op het programma HF Sport is een totaal vereffeningskrediet voorzien van circa 180.814.000 euro. Van dat programma werd bij de begrotingsopmaak 2024 circa 1,2 mln. euro, of minder dan 1% van het totale programma, voorbehouden voor beschikbaarheidsvergoedingen (Velodroom Heusden-Zolder). Daarnaast schat Sport Vlaanderen dat in de periode 2024- 2029 andere DBFM-projecten zullen worden gesloten dat samen met het DBFMO-project Hofstade circa 10 mln. euro/jaar extra aan beschikbaarheidsvergoedingen tot gevolg zal hebben. Rekening houdend met al deze projecten zal de totale jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding oplopen tot ca. 11,2 mln. euro, ofwel 6,19% van het totale programma (gebaseerd op VEK BO 2024).

De som van de totale begrotingen van Sport, Jeugd, Cultuur en Media vertegenwoordigen bij BO2024 een totaalbedrag van 1.606.012keer. Dit komt overeen met 2,52% van de uitgaven VO-breed. Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat aan de plafonds uit artikel 4 van het decreet GPP van 60% en 10% VO-breed wordt voldaan.

Een ESR-neutrale structurering van het project kan voor een budgettaire inpassing zorgen. Rekening houdend met dit motief is het nuttig om het project af te toetsen aan de kenmerken van een PPS zoals die door Eurostat wordt gedefinieerd.

Enkele relevante aspecten hebben betrekking op (Hoofdstuk 2 'Guide to the Statistical Treatment of PPPs'):

A. De statistische classificatie van de overheid

Sport Vlaanderen

B. De statistische classificatie van de partner

Nog niet te verifiëren, maar hier wordt geen probleem verwacht. Des te meer omdat niet met een publieke participatie in de projectvennootschap zal worden gewerkt.

C. PPS of een concessie?

Gelet op de aard van het project is een concessie niet geschikt (beperkte mogelijkheid om te werken met het 'gebruiker betaald principe'). De PPS-contractvorm die wordt overwogen zal van het type DBFMO op basis van beschikbaarheidsvergoeding zijn.

Zoals gedefinieerd in het ESR 2010 (paragraaf 20.276) kan dit project als een publiek-privaat partnerschap (PPP) worden beschouwd.

D. Type infrastructuur

De regels vereisen dat een PPS een investering inhoudt voor een duidelijk herkenbare en een specifiek ontworpen actief en dekt ook situaties waarbij het PPS-actief interferenties heeft met andere infrastructuur. Ook moet het project gepaard gaan met een significante kapitaalsuitgave.

Het project in Hofstade voldoet aan deze eisen.

E. Upgrade of renovatie van een bestaand actief

De geselecteerde projecten betreffen nieuwe infrastructuur op de terreinen die eigendom zijn van Sport Vlaanderen.

F. Economische levensduur van de infrastructuur

Het economisch eigenaarschap zal bij de private partner worden gelegd gedurende 30 jaar. Het is de betrachting om een lange termijn overeenkomst af te sluiten met de private partner voor het ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie van de infrastructuur.

G. Scope van de services die de private partner zal leveren

Om door Eurostat als een PPS beschouwd te worden, moet de private partner ten minste worden verplicht om het actief te onderhouden voor de duur van het contract met het oog op het beschikbaar maken en houden van het onderliggende actief voor de publieke partner of andere eindgebruikers. Zwembaden vereisen een intensief onderhoud en beheer.

H. Ontvangsten die de overheid eventueel zal genereren op basis van het onderliggende actief

De exploitatie en inkomsten worden aan de private partijen toegewezen.