

Via-Invest

Werner Decrem

ParticipatieMaatschappij Vlaanderen

Met de oprichting van Via-Invest werd door het Vlaamse Gewest samen met PMV een belangrijke stap gezet om op een consistente manier om te gaan met PPS in het domein van wegeninfrastructuur.

In een eerste fase worden 6 projecten op een gestandaardiseerde manier in de markt geplaatst. Het betreft projecten met een bouwwaarde variërend van 50 tot 400 miljoen euro, geografisch gespreid in Vlaanderen die tussen 2006 en 2010 naar de markt worden gebracht.

Daarbij wordt voor kleinere projecten een vernieuwende werkwijze gehanteerd waarbij de financiering afzonderlijk wordt aangetrokken.

Avec l'incorporation de Via-Invest, PMV et la région flamande ont pris une initiative importante pour accélérer les partenariats public-privé dans le domaine de l'infrastructure routière.

Dans une première phase, six projets seront mis sur le marché de façon standardisé. Il s'agit de travaux dont le coût de construction varie entre 50 et 400 millions d'euros et qui sont dispersés géographiquement à travers la Flandre. Ils seront mis sur le marché entre 2006 et 2010.

Pour les projets plus petits une approche innovatrice à été développée afin d'attirer le financement séparément.

1 Algemeen

De aanleg van missing links en het wegwerken van andere capaciteitsbeperkende knelpunten is een belangrijke voorwaarde om op termijn tot een aanvaardbare afwikkelingskwaliteit op het hoofdwegennet te komen. Om op korte termijn een groot deel van de missing links uit het mobiliteitsplan Vlaanderen weg te werken werd een ambitieus plan uitgewerkt. Sommige van die projecten konden worden gerealiseerd via het reguliere programma in de begroting, echter in het bijzonder voor de grotere projecten waren deze reguliere middelen ruim onvoldoende. Daarom werd op 25 november 2005 door de Vlaamse regering een concept goedgekeurd om via publiek-private samenwerking een aantal grote investeringen in het domein van openbare werken te realiseren.

Dit leidde op 12 oktober 2006 tot de oprichting van de naamloze vennootschap Via-Invest waarin PMV voor 51% aandeelhouder is en het Vlaamse Gewest voor 49%.

Via-Invest moet gezien worden als een structureel samenwerkingsverband tussen enerzijds het Vlaamse Gewest vertegenwoordigd door het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) en anderzijds de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (PMV). De samenwerking heeft tot doel de technische expertise op het vlak van openbare werken aanwezig binnen de Vlaamse administratie te combineren met de PPS en financiële expertise aanwezig bij PMV. De doelstelling is om in opdracht van de Vlaamse Regering op de meest optimale wijze publiek-private samenwerkingsprojecten tot stand te brengen in het domein van openbare werken.

Het betreft in eerste instantie de volgende 6 “missing links” in het Vlaamse wegennet:

1. de noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem
2. de Kempense noord-zuidverbinding
3. de vervollediging van de zuidelijke tak van de R4 rond Gent
4. de noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen
5. de omvorming van de A11 havenrandweg Zuid naar Zeebrugge
6. de rondweg N60 te Ronse

Deze 6 projecten vertegenwoordigen samen een bouwwaarde van ruim meer dan één miljard Euro en er wordt vanuit gegaan dat in de toekomst nieuwe projecten aan de lijst zullen worden toegevoegd.

2 Doelstellingen

Met de beslissing om de realisatie van een aantal missing links via PPS te realiseren was er een duidelijk afgebakend programma van in de tijd gespreide projecten in één specifiek domein, namelijk wegeninfrastructuur. Dit creëerde in Vlaanderen een unieke opportuniteit voor PPS om naast de noodzakelijke buiten balansfinanciering (de zogenaamde ESR-neutraliteit) ook werk te maken van standaardisatie en goede praktijk om zo naar de

toekomst toe tot een vaste “dealflow” van PPS-projecten te komen. Wegeninfrastructuur is immers internationaal één van de domeinen waarin PPS echt succesvol wordt toegepast.

Volgende doelstellingen werden daarbij vooropgesteld :

- het investeringsritme in openbare werken opdrijven met behulp van private financiering zodat “missing links” versneld kunnen worden weggewerkt ;
- een flexibele aanpak uitwerken die geschikt is om zowel grote projecten (bouwwaarde meer dan 100 miljoen euro) als kleine projecten (bouwwaarde tussen de 20 en 100 miljoen euro) in de markt te plaatsen ;
- streven naar een optimale risicoverdeling tussen partners zodat het globale projectrisico beter beheerst wordt. Het uitgangspunt hierbij is dat het risico best wordt gelegd bij deze partij die het risico het best kan beheersen ;
- streven naar een optimale waarde-kostprijs verhouding door maximale concurrentie voor elk van de onderdelen van het project mogelijk te maken en innovativiteit vanwege de private sector aan te moedigen ;
- de kwaliteit en beschikbaarheid van de wegeninfrastructuur optimaliseren via een aangepast vergoedingsmechanisme. Daarbij was het geenszins de bedoeling om tol ten laste van de eindgebruikers te heffen.

3 Één concept : DBFM

Op basis van bovenstaande doelstellingen werd tot de conclusie gekomen dat deze het best gerealiseerd kunnen worden via een zogenaamde DBFM-formule.

DBFM is een acroniem dat staat voor Design, Build, Finance and Maintain. Daarbij wordt door de overheid een geïntegreerd contract afgesloten waar naast het bouwen ook het ontwerpen, het onderhouden en het financieren onderdeel van uitmaakt.

Het contract plaatst niet het bouwen zelf maar het beschikbaar zijn van de in infrastructuur centraal. De vergoeding gebeurt op basis van beschikbaarheid en het (al dan niet) voldoen aan prestatie-eisen en dit gedurende een gebruiksperiode die een groot deel van de technische levensduur van het bouwwerk omvat (voor de Via-Invest projecten is dit 30 jaar). Aan de private partner wordt een belangrijke mate van ontwerpvrijheid gegund zodat deze zelf de levenscycluskost gedurende de gebruiksperiode kan optimaliseren.

Omdat niet wordt betaald tijdens de bouwfase voor het bouwwerk, maar enkel voor het gebruik tijdens de gebruiksfase moet het bouwwerk voor een zeer lange periode gefinancierd worden.

Uit internationale ervaring blijkt dat via deze werkwijze projectrisico's veel beter worden beheerst, niet in het minst omdat de publieke opdrachtgever niet langer het risico van de raakvlakken tussen de verschillende contractonderdelen (ontwerp, bouw en onderhoud) draagt. Deze geïntegreerde contractvorm laat dan ook veel meer mogelijkheden toe om de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te onderhandelen in functie van wie ze het best kan beheersen.

Het DBFM-contract wordt afgesloten tussen het Vlaamse Gewest met een SPV (special purpose vehicle) die wordt opgericht na gunning. De SPV sluit op haar beurt één of meerdere contracten af voor de uitvoering van het project met aannemers en onderhoudsbedrijven en heeft één of meerdere financieringsovereenkomsten met één of meerdere banken.

Deze structuur is essentieel in het kader van de verdeling van de verantwoordelijkheden en de beheersing van de risico's. Elke partij, Vlaamse Gewest, aannemer, bankier, aandeelhouder en SPV hebben een specifieke rol te vervullen. Het is deze rolverdeling die in belangrijke mate bijdraagt tot het feit dat PPS op het vlak van tijdige uitvoering en beperkte budgetoverschrijding systematisch beter scoort dan de klassieke uitvoering.

Het is dit concept dat voor alle via-invest projecten, grote en kleine projecten integraal wordt toegepast.

4 Twee werkwijzen : DBFM en DBM+F

Hoewel het DBFM-concept zoals hierboven beschreven internationaal zijn meerwaarde heeft bewezen, moest worden vastgesteld dat het enkel succesvol wordt toegepast voor grote projecten. Het werd dan ook noodzakelijk geacht om, voor de totstandkoming van kleinere PPS-projecten, Via-Invest een faciliterende rol te laten vervullen. Daarom werd uitgegaan van twee werkwijzen :

- het geïntegreerd in de markt plaatsen van een DBFM-contract voor grote projecten (in wat volgt DBFM-werkwijze genoemd ;
- het gescheiden in de markt plaatsen van enerzijds DBM en F, weliswaar met het oog op het tot stand brengen van één geïntegreerd DBFM-contract. (in wat volgt DBM+F-werkwijze genoemd)

We benadrukken dat voor beide werkwijzen, de uiteindelijke structuur en het uiteindelijke contract identiek zijn.

4.1 DBFM-werkwijze voor grote projecten

Grote projecten, gedefinieerd als zijnde projecten met een nieuwbouwwaarde van ca. 100 miljoen Euro of meer, worden geïntegreerd als DBFM in de markt geplaatst.

Zoals hierboven vermeld sluit dit aan bij de internationale praktijk dat pps-wegenprojecten typisch grote projecten zijn. Ze worden gebouwd door grote internationale groepen, die ervaring hebben met financiering van dergelijke projecten en het beheer van een groot volume aan wegeninfrastructuur.

Via-Invest onderhandelt in dit scenario met de inschrijver een DBFM-contract. Teneinde het DBFM-contract te kunnen uitvoeren zal de inschrijver zelf moeten instaan voor het

aantrekken van de nodige financiering. Hij zal dit doen via de oprichting van een SPV en het aantrekken van projectfinanciering.

Het voordeel van deze werkwijze is dat slechts één geïntegreerde opdracht in de markt geplaatst moet worden zodat men zich kan concentreren op het onderhandelen van een goede DBFM-overeenkomst. De structurering met het oog op het aantrekken van de financiering is in principe een interne aangelegenheid van de private inschrijver. Teneinde de beste bieding te kunnen indienen zal de inschrijver zelf de financieringsstructuur moeten optimaliseren. Wel wordt bij de inschrijving volledige transparantie van de onderliggende structuur en contractuele voorwaarden gevraagd teneinde tot de meest optimale bieding te kunnen komen.

De werkwijze heeft ook een aantal nadelen : meerdere inschrijvers moeten gelijktijdig de financiering structureren teneinde een bindend bod te kunnen indienen; de transactiekosten voor het inschrijvers lopen op, vaak zullen bepaalde inschrijvers de exclusiviteit vragen van een aantal banken wat de mogelijke concurrentie bemoeilijkt en zelfs de toegang tot financiering voor bepaalde kandidaat inschrijvers onmogelijk maakt en afhankelijk van de situatie op de financiële markt is het noodzakelijk de financieringsvoorwaarden bij te sturen wat in een langlopende procedure de objectieve vergelijkbaarheid bemoeilijkt.

4.2 DBM+F-werkwijze voor kleine projecten

Voor kleine projecten, gedefinieerd als zijnde projecten met een nieuwbouwwaarde van minder dan ca. 100 miljoen Euro, werd geopteerd voor een werkwijze waarbij de financiering afzonderlijk wordt aangetrokken. In dit geval wordt enerzijds naar de markt gegaan op basis van een DBM-contract voor het luik ontwerp, bouw en onderhoud en wordt anderzijds geraadpleegd voor project-financiering op basis van het in de markt geplaatste DBM-contract en een met het Vlaamse Gewest af te sluiten DBFM-contract.

De reden om voor deze werkwijze te kiezen voor kleine projecten was tweeledig :

- voor projecten van ca. 50 miljoen Euro komen een groter aantal aannemerconsortia in aanmerking voor de realisatie dan voor de zeer grote projecten. Doch de internationale belangstelling van financiers voor dergelijke kleine projecten is beperkt of onbestaand. Daarbij komt dat bepaalde aannemerscombinaties exclusiviteit eisen van hun bankiers waardoor de mogelijke concurrentie bijkomend wordt beperkt. Teneinde te vermijden dat concurrentie wordt beperkt wordt met het scheiden van het luik DBM van het luik financiering (F) concurrentie georganiseerd op beide delen afzonderlijk. Het is dan mogelijk de voordeligste DBM-offerte te combineren met het voordeligste financieringsvoorstel ;
- het indienen van een bieding met financiering brengt voor de inschrijvers extra biedkosten met zich mee. Deze biedkosten wegen zwaarder door voor een klein project dan voor een groot project. Via het afzonderlijk in de markt plaatsten van DBM en F op

basis van gestandaardiseerde contracten kunnen deze biedkosten voor de inschrijvers verkleind worden. Hierdoor wordt ook de drempel om mee te dingen verlaagd.

Inmiddels is gebleken dat deze werkwijze, ook in volle financiële crisis een aantal voordelen biedt. Een onderhandelingsprocedure voor DBFM, net zoals voor DBM kent een vrij lange doorlooptijd (typisch twee jaar van aankondiging tot start der werken) en de veranderde houding van financiers die belangrijke bijsturing van de contractuele voorwaarden noodzakelijk maken konden bij aanvang onmogelijk worden voorzien. Bij het gescheiden in de markt plaatsen van de financiering is het tijdsverloop tussen het indienen van een bindende bieding door de financier, aanduiden van de voorkeursfinancier en contractsluiting veel korter (dit kan in principe binnen een tijdspanne van 6 maand), wat toelaat om veel korter op de bal te spelen zonder de objectieve vergelijkbaarheid in het gedrang te brengen. Ook wordt ondanks de kredietschaarste een maximale concurrentie van aannemercombinaties behouden.

Het nadeel van deze werkwijze is wel dat het voor de opdrachtgever iets complexer is omdat twee (onderhandelings)-procedures moeten gevoerd worden die moeten leiden tot de gunning van twee opdrachten die naadloos op mekaar moeten afgestemd zijn. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van Via-Invest er voor te zorgen dat het in de markt geplaatste DBM-contract financierbaar is. In het bijzonder de kredietwaardigheid van de voorkeursbieder en de correcte beoordeling van de technische risico's van zijn voorstel, zijn in dit opzicht een belangrijk aandachtspunt.

5 Standaardisatie

Omwille van het vooruitzicht van een vaste dealflow werd van in het begin werk gemaakt van een gestandaardiseerde aanpak. De ontwikkeling van standaarden richtte zich op :

- de contracten;
- het gunningsproces en bijhorende selectie en gunningsleidraden ;
- technische standaarden voor de opmaak van het programma van eisen en de outputspecificaties.

5.1 De contracten

Er werden zowel voor de DBFM als voor de DBM+F werkwijze standaardcontracten gemaakt. De basis werd gevormd door een standaard DBFM-contract dat gebaseerd is op internationale praktijk waarbij vooral de Engelse PFI-standaard en het Nederlandse standaard DBFM-contract van Rijkswaterstaat model stonden.

Dit DBFM-contract is de basisovereenkomst bij de geïntegreerde DBFM-werkwijze en wordt afgesloten tussen het Vlaamse Gewest en de door de private partner op te richten SPV.

Alle door de SPV af te sluiten contracten zoals de contracten voor bouw en onderhoud met een aannemercombinatie en de financieringsovereenkomsten zullen worden opgemaakt in functie van deze basisovereenkomst.

Voor de DBM+F werkwijze werd een standaard DBM-contract en DBFM-schaduwovereenkomst opgesteld. Deze werden opgemaakt specifiek met het oog op het bekomen van de noodzakelijke projectfinanciering. In dit geval is de basisovereenkomst eigenlijk de DBM-overeenkomst die wordt afgesloten tussen de SPV en de private partner die heeft ingeschreven voor de DBM-opdracht. Met het oog op het financieren van de DBM-overeenkomst via een op te richten SPV wordt tussen het Vlaamse Gewest en een SPV een DBFM-contract afgesloten die eigenlijk een afgeleide is van de DBM-overeenkomst (daarom DBFM-schaduw-overeenkomst genoemd).

5.2 Het gunningsproces

Teneinde het proces voor de marktraadpleging voor de verschillende projecten op consequente wijze te laten verlopen, werd een standaard procesverloop uitgewerkt en werden standaard selectie- en gunningsleidraden uitgewerkt. Deze werden opgemaakt uitgaande van een keuze voor een onderhandelingsprocedure wat zeer aannemelijk is gezien de complexiteit van de opdracht en de noodzaak te kunnen onderhandelen. Onderhandelingen zijn immers noodzakelijk teneinde de samenwerking te kunnen optimaliseren in het bijzonder voor wat betreft de risicoverdeling en het lange termijnonderhoud. De definitieve keuze van procedure zal wel project per project gemaakt worden. Van zodra de concurrentiedialoog in voege treedt in België is de kans groot dat deze voor de meeste projecten de aangewezen procedure zal zijn.

Het proces gaat uit van een gefaseerde aanpak waarbij niet het volledige project vanaf de eerste offerte volledig moet worden uitgewerkt. Op die wijze kan voor een groot aantal deelnemers de biedkosten beperkt worden en zijn slechts een beperkt aantal kandidaten verplicht hoge biedkosten te maken. Aan deze laatsten wordt dan een ontwerpvergoeding betaald indien hun offerte uiteindelijk niet gekozen wordt.

5.3 De technische standaarden

Ook voor het opmaken van de technische bepalingen van het bestek werd een standaard raamwerk opgemaakt. Op die manier is het technische luik van het bestek voor de verschillende projecten steeds opgebouwd volgens hetzelfde stramien. Dit moet de herkenbaarheid vergroten en vooral de tijd nodig voor het doorgronden van het technische luik bij de inschrijvers beperken eens ze ervaring met de werkwijze hebben opgebouwd.

Voor verdere details over de technische standaarden kunnen we verwijzen naar “*Outputspecificaties: werkwijze binnen de projecten van Via-Invest*” van Lonneux, Meekels en Poupeleer.

6 Taakverdeling

Teneinde haar statutaire doelstelling “het realiseren en faciliteren van PPS-projecten in het domein van openbare werken” te verwezenlijken vervult Via-Invest een takenpakket dat zeer verscheiden is en evolueert in functie van de fase waarin de projecten zich bevinden.

Vooreerst is er de algemene voorbereiding waarvan de opgemaakte standaarden het belangrijkste resultaat zijn.

De uitvoering van de voorbereidende studies voor de projecten, zoals daar zijn opmaak van MER's en GRUP's, zijn in principe de verantwoordelijkheid van het Agentschap Wegen en Verkeer.

Het Vlaamse Gewest is aanbestedende dienst voor de verschillende projecten maar Via-Invest treedt op als haar lasthebber en staat als dusdanig in voor het coördineren en het voeren van de onderhandelingsprocedures. Aan Via-Invest is een delegatie gegeven zodat de meeste beslissingen bij het voeren van de procedures autonoom door de raad van bestuur van Via-Invest kunnen genomen worden. Enkel de beslissing tot selectie, het initiële bestek en de beslissing tot gunning dienen door de Vlaamse Regering te worden goedgekeurd.

Eens gegund zal Via-Invest minderheidsaandeelhouder zijn van de opgerichte SPV's. In de meeste gevallen zal ze ook het dagelijks beheer van de SPV op zich nemen.

Uiteindelijk evolueert Via-Invest dus naar een holdingstructuur waarbij zij houdster is van een groot aantal SPV's die allen een DBFM-contract hebben afgesloten met het Vlaamse Gewest.

Voor de technische expertise op het vlak van openbare werken doet via-invest beroep op het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW). Meer bepaald staan zij in voor de opmaak van het technische luik van het bestek en de kwalitatieve beoordeling van de onderdelen ontwerp, bouw en onderhoud. In functie van de onderhandelingen met de financiers wordt ook een groot deel van de opvolging van de werken door AWV uitgevoerd die hiervoor rapporteert aan de SPV en haar financiers.

De algemene procescoördinatie, de specifieke PPS-aanpak en de financiële expertise wordt ingevuld door PMV. Meer bepaald staat PMV in voor het administratieve en juridische luik van de te voeren procedures, het projectmanagement van de onderhandelingsprocedure, het financiële luik van de bestekken en het beoordelen en onderhandelen van de financieringsvoorwaarden. In functie van de onderhandelingen met de private investeerder, vervult PMV ook het administratief beheer en contractmanagement van de SPV.