

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

29 oktober 2008

BELEIDSBRIEF

Publiek-private Samenwerking

Beleidsprioriteiten 2008-2009

ingediend door de heer Kris Peeters,
minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen,
Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme,
Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding.....	3
2. Publiek-private samenwerking en zijn actoren	3
2.1 De beleidsdoelen en hun realisatie.....	4
2.1.1 Inbedding en afstemming van de actoren	4
2.1.2 Ingrenen in wet- en regelgeving	5
2.1.3 De pps-leercurve	5
2.1.4 Opportuniteiten	7
2.2 Stand van zaken van de investeringsprojecten via pps en alternatieve financiering.....	7
2.2.1 Onderwijs.....	7
2.2.2 De zorgsector	8
2.2.3 Sociale huisvesting	8
2.2.4 Openbare werken	9
2.2.5 De Vlaamse jeugdverblijven	9
2.2.6 Sportinfrastructuur	9
2.2.7 Pps-project Luchthaven Deurne	10
3. Uitdagingen en doelstellingen voor 2009.....	10
3.1 Publiek-private samenwerking en andere alternatieve financieringsvormen	10
3.2 Beleidsdoelen	11
3.2.1 Inbedding en afstemming van de actoren	11
3.2.2 Ingrenen in wet- en regelgeving en de pps-leercurve	11
3.2.3 Opportuniteiten	12
4. ‘Vlaanderen in Actie’	12
5. Besluit.....	13
BIJLAGEN:	
Bijlage 1: Samenvatting van de beleidsopties en initiatieven	14
Bijlage 2: Overzicht van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassing aan bestaande regelgeving: ..	14
Bijlage 3: Resoluties en moties van het Vlaams Parlement tijdens de lopende legislatuur	15

1. Inleiding

Met de beleidsnota “Publiek-private samenwerking in Vlaanderen – Willen, kunnen, doen” kreeg het beleid inzake publiek-private samenwerking, kortweg PPS, de voorbije legislatuur een concrete vorm. In de nota werd het begrip PPS uitgebreid toegelicht, werden opportuniteiten voor PPS geïdentificeerd, werd een eerste stand van zaken geschetst en werden de beleidsdoelen opgesomd en toegelicht.

Daaropvolgend gaven drie beleidsbrieven op een bevattelijke wijze een stand van zaken en prognoses voor de verdere concretisering.

Met deze beleidsbrief wens ik de beleidsopties voor 2009 aan te halen en ga ik in op de uitvoering van de begroting en de realisatie van de beleidsdoelen. Ten slotte ga ik in op de alternatieve financierings- en investeringsprojecten van de Vlaamse regering.

2. Publiek-private samenwerking en zijn actoren

Publiek-private samenwerkingsprojecten zijn vandaag een wereldwijd verschijnsel geworden. In Vlaanderen werd het instrument de afgelopen jaren vooral ingezet om inhaalbewegingen in bepaalde sleutelsectoren alternatief te financieren. Talrijke projecten werden opgezet om noodzakelijk geachte infrastructuurprojecten te realiseren en maatschappelijke noden op te lossen. Via publiek-private samenwerking realiseert de Vlaamse Regering also projecten die anders niet of niet onmiddellijk realiseerbaar zouden zijn. Als men op een klassieke manier aan deze behoeften zou moeten voldoen – via ingeschreven begrotingskredieten en met onmiddellijke betaling bij de realisatie – dan zouden inderdaad heel wat lopende projecten nooit het daglicht hebben gezien.

Publiek-private samenwerking is niettemin geen toverformule. Evenmin is het in de lijn hiervan geschikt voor alle overheidsprojecten. Publiek-private samenwerking brengt belangrijke uitdagingen mee voor alle actoren. Net zoals bij klassieke overheidsprojecten vergen deze projecten een grondige voorbereiding en dienen desgevallend milieueffectrapportages te gebeuren, ruimtelijke uitvoeringsplannen te worden opgesteld, stedenbouwkundige vergunningen te worden afgeleverd enzovoort. Dit vraagt tijd. Daarenboven moet veel meer dan bij klassieke overheidsprojecten gebruik worden gemaakt van nieuwe innovatieve financieringstechnieken en complexe aanbestedingsprocedures. Ook vraagt het opzetten van een PPS-project minder evidente ramingen die in het bijzonder rekening houden met het feit dat bij PPS een bepaalde infrastructuur gedurende zijn levensduur tegen een constant en vooropgesteld kwalitatief niveau wordt aangeboden. PPS, en zeker DBFM-projecten, verschillen in dat opzicht fundamenteel van klassieke overheidsprojecten aangezien niet enkel rekening zal moeten worden gehouden met de initiële investerings- of bouwkosten - kosten die traditioneel op klassieke overheidsprojecten worden gekleefd - maar tevens kosten voor het onderhoud en het beheer, het nemen van bepaalde risico's, de kosten voor de financiering en zelfs de kosten voor vervangingsinvesteringen zodat de PPS-infrastructuur op het einde van de contractduur nog steeds voldoet aan een vooropgesteld kwaliteitsniveau.

Om waar te krijgen voor het geïnvesteerde geld moet de overheid daarenboven goed zijn voorbereid en als een bekwame opdrachtgever naar de markt gaan. Om dit te stimuleren en te faciliteren kregen diverse entiteiten en agentschappen specifieke bevoegdheden en opdrachten inzake publiek-private samenwerking. Zo kan worden gewezen op het Kenniscentrum PPS, de kenniscel die onder meer de rol van kennisbank op zich heeft genomen en overheden waar gewenst ondersteunt bij de realisatie van hun PPS-projecten. Daarnaast moet echter ook melding worden gemaakt van de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen die voor diverse PPS-projecten (Scholenbouw, Luchthaven Deurne, de Vlaamse administratieve centra, enz.) een stuwende en operationele rol kreeg toegewezen. Evenzeer dienen vennootschappen zoals Via-Invest, Lijn-Invest, LRM en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel te worden vermeld.

Ook de markt moet zich goed voorbereiden en maximaal meedingen voor deze projecten, die een belangrijke impuls geven aan onze economie. In die optiek kan ook worden vastgesteld dat zowel de bedrijfssector (bouwondernemingen, advieskantoren, enz.) als de financiële sector zich hebben georganiseerd op PPS-projecten. Nieuwe afdelingen en cellen werden opgericht en gespecialiseerde dochterondernemingen en infrastructuurfondsen zagen het levenslicht. Daarenboven deden diverse beroepsorganisaties en federaties belangrijke inspanningen om hun leden vertrouwd te maken met PPS.

2.1 De beleidsdoelen en hun realisatie

De Vlaamse Regering bundelde bij haar aantreden de PPS in vier beleidsthema's :

- 2.1.1 de inbedding en afstemming van de verschillende instrumenten, spelers en bestuurscomponenten
- 2.1.2 de ingrepen in de wet- en regelgeving om PPS-projecten juridisch maximaal te faciliteren of te kunnen uitbreiden
- 2.1.3 de versnelling van de PPS-leercurve bij overheden en privépartners
- 2.1.4 de permanente aandacht voor nieuwe PPS-opportunities

2.1.1 Inbedding en afstemming van de actoren

Het Kenniscentrum kende, zoals bekend, een moeilijke start en kreeg tijdens de eerste jaren onder meer te maken met een groot personeelsverloop. Sinds zijn integratie in het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid is het echter uitgegroeid tot de kennispool van de Vlaamse overheid inzake PPS en het eerste aanspreekpunt voor PPS in Vlaanderen. Naast procesbegeleiding en ondersteuning, verschaftte het de afgelopen jaren daarenboven conform het decreet betreffende publiek-private samenwerking formele adviezen inzake vooropgestelde PPS-constructies. Met het oog op de erkenning als Vlaams PPS-project werden dit jaar onder meer adviezen afgeleverd voor de stelplaats Tongeren, de herwaardering Callemansputte en de realisatie van het masterplan Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen door middel van een publiek-private samenwerking. Ook voor heel wat deelaspecten, zoals regelgeving, aanbestedingsmodellen en projectbeheer konden projectleiders steeds bij het Kenniscentrum terecht voor concrete informatie. Voorts bevestigde het Kenniscentrum overeenkomstig het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking, zoals gewijzigd door het decreet van 23 december 2005, ten aanzien van lokale en Vlaamse overheden en ten aanzien van de private sector haar rol als een netwerkorganisatie en als een kennismakelaar via diverse interne en externe initiatieven. Tenslotte zorgt het sinds 2007 onder mijn coördinatie voor het verzamelen, bundelen en verwerken van de informatie ter implementatie van de resolutie van het Vlaams Parlement betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen en staat het met andere woorden in voor de opmaak van de zogenaamde rapportering alternatieve financiering.

PMV legt zich, zoals bekend, toe op de rol van rationele investeerder bij de uitvoering en ontwikkeling of invulling van overheidstaken. Specifiek in het raam van PPS kreeg PMV decretaal de opdracht tot het realiseren van PPS-projecten voor alle bevoegdheidsdomeinen door middel van gespecialiseerde dochterondernemingen. De ParticipatieMaatschappij Vlaanderen legde zich het afgelopen jaar grotendeels complementair aan het Kenniscentrum, als onderdeel van zijn ruimere takenpakket en specifieke opdrachten, verder toe op het nemen van kapitaalsparticipaties in PPS-projecten en het uitwerken en operationaliseren van de haar toevertrouwde PPS-initiatieven.

De samenwerking en taakverdeling tussen beide entiteiten werd in de loop van 2008, na herhaaldelijk bilateraal overleg en afstemming, verder verfijnd en in een protocol vastgelegd.

2.1.2 Ingrepen in wet- en regelgeving

Gedurende deze legislatuur zijn belangrijke stappen gezet om knelpunten in wet – en regelgeving op te sporen en weg te werken. Zo werd eind 2005 een studie opgeleverd over de verbetering van wet- en regelgeving ter facilitering van PPS. De voorstellen van oplossingen werden verder bestudeerd in een ambtelijke werkgroep ‘knelpunten PPS’ met vertegenwoordigers van de verschillende beleidsdomeinen.

Dit resulteerde onder meer in generieke verbetervoorstellen inzake overheidsopdrachten die werden overgemaakt aan de federale Commissie voor overheidsopdrachten zodat deze met de knelpunten en suggesties rekening kan houden bij het voorbereiden van de nieuwe Koninklijke Besluiten ter uitvoering van de nieuwe wetten op de overheidsopdrachten.

Andere beleidsdomeinspecifieke knelpunten werden en worden bilateraal met de betrokken sectoren bestudeerd. Eind 2007 en begin 2008 leidde dit alvast tot twee grondige studies die concrete suggesties voor regelgevende initiatieven in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden en in de sector van het onroerend erfgoed aanbrachten, namelijk:

- een juridische studie m.b.t. PPS in de zorgsector ;
- een juridische studie inzake het verbeteren van de mogelijkheden voor privéparticipatie en PPS in de sector van het onroerend erfgoed.

Het onderzoek naar andere knelpunten en verdere facilitering gaat in 2008 verder.

Het Kenniscentrum beschikt over een budget van 264 000 euro voor uitgaven inzake consultancy. Ongeveer 30 000 euro werd in 2008 aangewend met betrekking tot de voormelde activiteiten.

2.1.3 De pps-leercurve

Het Kenniscentrum zette de afgelopen jaren hoog in op kennisopbouw en -beheer inzake publiek-private samenwerking. Deze kennisborging had zowel betrekking op de zogenaamde DBFM(O)structuren die thans worden aangewend om diverse inhaalbewegingen op Vlaams niveau te realiseren, als op de PPS-, stads- en gebiedsontwikkelingsprojecten die vooral opgang vinden op het lokale en het intermediaire beleidsniveau. De opgebouwde expertise liet de cel ook toe diverse overheidsinstanties te ondersteunen bij het uitwerken van hun projecten. Een niet te verwaarlozen trend is daarbij dat het Kenniscentrum steeds vaker ook voor het structureren van andere nieuwe complexe overheidsinitiatieven wordt aangezocht omwille van zijn expertise. Via werkvergaderingen en discussiemomenten kon ervaring, kennis en knowhow doorstromen en werd bijgedragen tot een zorgvuldige en weloverwogen uitwerking van de projecten. De nauwe, -in sommige gevallen structurele- voortdurende betrokkenheid van het Kenniscentrum in sommige PPS-projecten en projectwerkgroepen -zoals bij de inhaalbeweging sportinfrastructuur van de Vlaamse overheid, bij het Via-Investproject Noord-Zuid Kempen, bij het studentenhuusvestingsproject van de Universiteit van Gent en het project Kanaal Gent-Terneuzen - waarborgt dan weer een ononderbroken kennisinbreng en doorstroming bij de eigenlijke operationalisering van de projecten en is zonder meer te beschouwen als een uiting van een doordachte en zorgvuldige projectvoorbereiding.

De in het verleden bij wijlen moeizame voortgang van sommige Vlaamse PPS-projecten onderstreept alleszins de nood aan een intense transversale publieke samenwerking. Om enerzijds de diverse betrokkenen in PPS-projecten dichter bij elkaar te brengen en anderzijds deze mensen proactief kennis, ervaringen en goede praktijken aan te reiken startte het Kenniscentrum in 2008 alvast het ambtelijk PPS-platform op. Dit PPS- netwerk- en kennisplatform staat open voor iedereen, die binnen de Vlaamse Overheid bij PPS-verbanden betrokken is en/of betrokken zal worden. Op 10 juni 2008

werd het netwerk ingehuldigd met een groot startevent, met nationale en internationale sprekers. Op die manier kregen de leden niet enkel de kans kennis te maken met elkaar, maar tevens kennis en ervaringen uit te wisselen met enkele internationale experts. In het najaar 2008 volgen voor de netwerkleden workshops inzake risico-identificatie, -allocatie en -waardering bij PPS. Deze workshops hadden onder meer tot doel de Vlaamse ambtenaren de noodzakelijke inzichten te verschaffen inzake risicobeheersing en verdeling bij PPS. Ten slotte werd voor de netwerkleden een specifieke website opgezet die wordt gevoed met informatie uit concrete projecten en documenten van studiedagen, van buitenlandse PPS-cellen en -projecten, interessante bijdragen uit wetenschappelijke literatuur en dergelijke meer.

Het Kenniscentrum ontplooit echter nog diverse andere initiatieven om kennis- en informatiedeling te bevorderen. Zo is de sinds 2007 vernieuwde publiek toegankelijke website een heel nuttig instrument om basisinformatie over PPS - met onder meer een aantal voorbeelddocumenten inzake Vlaamse en lokale PPS-projecten- te verspreiden. In 2008 werd de website overigens verder uitgebreid en aangepast zodat hij het Anysurferlabel behaalde. In samenspraak met het departement Internationaal Vlaanderen werd ook een Engelstalig luik toegevoegd. Deze website blijkt met 34 000 hits per jaar een bijzonder sterk medium. De hieraan gekoppelde nieuwsbrief blijkt eenzelfde succes te hebben en informeert maandelijks meer dan 1500 mensen en organisaties over PPS in Vlaanderen.

De afgelopen jaren werden ook diverse studiedagen, congressen, panelgesprekken en seminars georganiseerd en/of ondersteund. Het bekendste voorbeeld is de succesvolle tweedaagse PPS-basisopleiding van het Kenniscentrum die intussen aan zijn zesde jaargang toe is. De opleidingen hadden dit jaar plaats in Gent, Antwerpen en Brussel. Een ander voorbeeld was de studienamiddag over participatieve PPS die eind april werd georganiseerd.

Het Kenniscentrum bracht de afgelopen jaren diverse interessante publicaties uit zoals 'Wegwijs in PPS' en 'PPS en ESR neutraliteit'. Om de opgedane PPS-kennis en ervaring te borgen en te ontsluiten volgden in 2008 een rits nieuwe uitgaven. Zo werden een aantal documenten aangemaakt om overheden te ondersteunen bij de voorbereiding van hun PPS-project. Voorts bracht het Kenniscentrum de publicatie de 'Marktraadpleging door openbare besturen' uit, waarbij overheden een juridische gids wordt gegeven om met respect voor de regels van behoorlijk bestuur hun PPS project, voorafgaandelijk aan de aanbestedingsprocedure, op zijn marktconformiteit en interesse te toetsen. Ook zijn er brochures in voorbereiding over "PPS en gebiedsontwikkeling" en "PPS en outputspecificaties". Tenslotte werd onder meer met het oog op het verlagen van transactiekosten, het vergroten van de inzichten inzake DBFM en het versnellen van de voorbereidingstijd belangrijk werk verricht om een DBFM-handboek tot stand te brengen. Ook werd hard gewerkt aan een model voor PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten.

Publiek-private samenwerking is, zoals ik eerder aangaf, geen exclusief Vlaams verschijnsel en er kan niet enkel geleerd worden van Vlaamse ervaringen en projecten. Om van de internationale kennisuitwisseling te kunnen genieten heb ik het Kenniscentrum in september 2008 laten toetreden tot het nieuw opgerichte European Expertise Centre on Public-Private Partnerships, kortweg EPEC. Met de oprichting van EPEC wil men ook vanuit Europa de publieke sector versterken en bijdragen aan de verspreiding van best practices voor publiek-private samenwerking bij de landen en regio's. Het Vlaams Kenniscentrum was overigens nauw betrokken bij de uitwerking van het plan voor een EPEC, doordat het deel uitmaakte van het informele adviescomité. Het Europese centrum, dat wordt ingebed in de Europese Investeringsbank zal ten dele gevoed worden met kennis en ervaring van zijn leden (PPS-kenniscellen van de regio's en de lidstaten) en zal deze leden op zijn beurt dan weer voeden met kennis en ervaringen die EPEC verzamelt en verwerkt.

In dezelfde lijn trad het Vlaams Kenniscentrum PPS eerder ook toe tot het 'informal PPP-exchange forum' van de Europese Commissie en het zogenaamde team of specialists van de UNECE. Dit laatste instrument mikt vooral op 'capacity-building' en in het bijzonder het uitwerken van trainingsmodules om ambtenaren op te leiden en voor te bereiden op PPS-projecten. Medio juni werd door het

Kenniscentrum PPS overigens nog een internationale workshop ondersteund die de uitwerking van de genoemde trainingsmodules moest voorbereiden.

Om de aangehaalde doelstellingen te bereiken beschikte het Kenniscentrum voor 2008 over een budget van 11 000 euro voor specifieke werkingsuitgaven (aankoop van de recentste nationale en internationale literatuur en meer algemeen op de markt beschikbare informatie over PPS en aan PPS-gerelateerde onderwerpen, abonnementen, specifieke opleidingen...) en 77 000 euro voor specifieke uitgaven in verband met communicatie en promotie (drukken van publicaties aangaande PPS, organiseren van seminars, netwerkevenementen voor de publieke en de private sector, organiseren van activiteiten voor het ambtelijk PPS-platform enzovoort). Voorts wordt ook geput uit het resterende budget inzake consultancy, zijnde ongeveer 230 000 euro voor specifieke studies (zoals onder meer een studie inzake een businessmodel voor de invoering van een wegeheffing in Vlaanderen, de voorbereiding van het DBFM-handboek, de standaard gebiedsontwikkeling en functionele specificaties) en voor het ad hoc inschakelen van specifieke expertise (onder meer inzake fiscaalrechtelijke en financiële kwesties) bij het structureren en vormgeven van concrete projecten. Ten slotte beschikte het Kenniscentrum ter zake ook nog over een variabel krediet geraamd op 6000 euro dat wordt aangewend voor initiatieven ter promotie van de werking van het Kenniscentrum (onder meer communicatie rond en vertegenwoordiging van het Kenniscentrum).

2.1.4 Opportuniteiten

Reeds in de vorige beleidsbrieven en de beleidsnota 2004-2009 werd gewezen op tal van belangrijke opportuniteiten voor publiek-private samenwerking. De meeste van de pistes werden intussen verkend en verder onderzocht en resulteerden in het opstarten van een aantal PPS-projecten en de realisatie van inhaalbewegingen via alternatieve financiering. Onder punt 2.3 van deze beleidsbrief wordt om de voortgang te illustreren gewezen op een aantal PPS- en alternatieve investeringsprojecten van de Vlaamse overheid en wordt ook melding gemaakt van de daarbijhorende recente beslissingen van de Vlaamse Regering. Voor een meer volledig en uitgebreid overzicht kan echter worden doorverwezen naar de rapportering alternatieve financiering. Ook kan worden verwezen naar de tabel, een uittreksel van dit document, als bijlage bij deze beleidsbrief.

2.2 Stand van zaken van de investeringsprojecten via pps en alternatieve financiering

In het najaar van 2004 werd gestart met de voorbereiding van een project over het wegwerken van investeringsnoden in een aantal maatschappelijke sectoren. Het was de bedoeling om met technieken van alternatieve financiering en PPS, de bestaande wachtlijsten geheel of gedeeltelijk weg te werken in sectoren zoals onderwijs, zorg, sociale huisvesting en openbare werken. In de loop van 2005 en 2006 werden de technieken en concepten verder geconcretiseerd en verfijnd. In 2007 en 2008 leidde dit tot de opstart en het doorlopen van diverse aanbestedingsprocedures. Hierna wordt ter illustratie van de vorderingen en zoals eerder aangegeven, voor diverse dossiers een korte duiding gegeven bij de meest recente stappen en beslissingen die werden genomen. Voor een meer uitgebreide bespreking en de voortgang in alle dossiers kan - het weze nogmaals benadrukt - worden verwezen naar de bijzonder uitgebreide rapportering alternatieve financiering. Voor de projecten die vallen onder het Masterplan Antwerpen kan in dezelfde lijn worden doorverwezen naar de specifieke en zeer gedetailleerde periodieke rapportering terzake.

2.2.1 Onderwijs

De Vlaamse Regering besloot op 10 november 2005 via een formule van alternatieve financiering een belangrijke inhaaloperatie door te voeren inzake de bouw van de schoolinfrastructuur. Deze operatie werd daarop in de volgende jaren geoperationaliseerd. Concreet werd de oprichting van een gemengde DBFM-vennootschap voorbereid. De vennootschap zal instaan voor het ontwerp (Design), de bouw

(Build), de financiering (Finance) en het onderhoud (Maintain) van de schoolinfrastructuur. In deze DBFM-vennootschap zal de Vlaamse overheid via een dochtervennootschap van het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) 25% + 1 van de aandelen aanhouden. De overige aandelen in de DBFM-vennootschap zullen worden aangehouden door een volgens de regelgeving overheidsopdrachten geselecteerde financiële partner. De vennootschap zal op haar beurt individuele DBFM-contracten sluiten met de inrichtende machten voor scholenbouwprojecten binnen het DBFM-programma van de Vlaamse overheid. Zij zal vervolgens de schoolinfrastructuur voor een langetermijn ter beschikking stellen aan de inrichtende machten, in ruil voor een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding. Aan de inrichtende machten kan door AGION wel, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden, een DBFM-toelage worden toegekend. Deze toelage wordt berekend als een percentage van de beschikbaarheidsvergoeding die de inrichtende macht zal moeten betalen overeenkomstig het individueel gesloten DBFM-contract.

Op 2 januari 2007 gebeurde voor de huidige aanbestedingsprocedure de publicatie van het aankondigingsbericht in het Bulletin der Aanbestedingen en op 3 januari 2007 in het Publicatieblad der Europese Gemeenschappen. Daaropvolgend werden in de loop van 2007 kandidaatstellingen ingewacht, werden de gegadigden geselecteerd en gingen de onderhandelingen met de inschrijvers van start. Op 1 augustus 2008 hebben drie consortia een Best And Final Offer ingediend, zodat thans de laatste rechte lijn voor de keuze van de financiële partner voor de PPS is ingezet.

2.2.2 De zorgsector

In de sector van de ouderen-, de thuiszorg- en de verzorgingsvoorzieningen kampt men sinds jaren met dringende infrastructurele behoeften. De uitbreiding en de kwalitatieve verbetering wordt immers afgeremd door de omvangrijke wachtlijsten bij VIPA. Door de ontwikkeling van een systeem voor de alternatieve financiering van de infrastructuur in de sector van de verzorgingsinstellingen, namelijk deze van de ziekenhuizen-, ouderen- en thuiszorgvoorzieningen en deze van de voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap is men er in geslaagd belangrijke voortgang te boeken in het wegwerken van de wachtlijsten. In 2008 zijn heel wat dossiers goedgekeurd en zijn de werkzaamheden bij een vijftigtal projecten effectief aangevat.

2.2.3 Sociale huisvesting

Met publiek-private samenwerking in de sociale huisvesting wilde de regering, zoals ook in de vorige beleidsbrieven uiteengezet, een bijkomend aantal sociale woningen laten bouwen naast de bestaande investerings- en subsidieprogramma's. In 2003 werden veertien locaties voor het pilootproject PPS sociale woningbouw geselecteerd. Met het oog op de gunning werden drie percelen gemaakt.

Op 15 juli 2005 besliste de Vlaamse Regering perceel 1 en 3 van het pilootproject te gunnen. Omdat het voorziene budget van 25, 2 miljoen euro was opgebruikt met deze gunning kon perceel 2 niet meer worden gegund. Later wijzigde de budgettaire situatie. Op 14 juli 2006 besliste de Vlaamse Regering dan ook een procedure op te starten voor de gunning van perceel 2 en dit meerbepaald via het gebruik van een promotieovereenkomst bij wege van een algemene offerteaanvraag. Een grondig onderzoek van de offertes leidde echter tot het besluit dat alle offertes onaanvaardbare prijzen voorstelden. Besloten werd dan ook de procedure met betrekking tot de algemene offerteaanvraag stop te zetten en een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking op grond van artikel 17, § 2, 1° d van de wet van 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten op te starten. De onderhandelingsprocedure werd grotendeels in de loop van 2008 doorlopen. In het bijzonder werden de afgelopen maanden Best And Final Offers van de geselecteerde gegadigden ingewonnen en geanalyseerd.

2.2.4 Openbare werken

Op 25 november 2005 werd door de Vlaamse Regering een voorstel voor de realisatie van een inhaalbeweging in de sector van de openbare werken via publiek-private samenwerking goedgekeurd. De bedoeling is de zogenaamde “missing links” weg te werken, in het bijzonder de diverse wegverbindingen en/of ontsluitingen. De projecten zullen worden gerealiseerd middels “Via-Invest.” een vennootschap waarin de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen voor 51% en het Vlaamse Gewest voor 49% participeren. Op 7 juli 2006 werd het voorstel over de oprichting van Via-Invest goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Vervolgens werd, zoals bekend, op 12 oktober 2006 Via-Invest opgericht. Via-Invest ontwikkelde intussen in samenspraak met PMV, het Agentschap Wegen en Verkeer, het bevoegde departement en met de medewerking van het Kenniscentrum PPS een standaard voor de realisatie van wegeninfrastructuur via DB(F)M. Bij de standaard werd rekening gehouden met de beste praktijken uit het buitenland en uit Vlaanderen. De opgestelde standaarden werden op 29 februari 2008 door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

In een eerste fase wordt beoogd volgende projecten te realiseren:

- de noordelijke wegontsluiting van de Luchthaven van Zaventem ;
- de noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen ;
- de noord-zuidverbinding Kempen ;
- de omvorming van de AX havenrandweg Zuid naar Zeebrugge ;
- de vervollediging van de zuidelijke tak van de R4 te Merelbeke ;
- N60 te Ronse.

Met betrekking tot het eerste project werd intussen met de bouwfase gestart. Ook in de andere projecten werd belangrijke vooruitgang geboekt. Zo werd voor de Kempense noord-zuidverbinding de aanbestedingsprocedure opgestart. Op 18 juli 2008 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het beoordelingsverslag ‘Selectie kandidaten voor Kempense noord-zuidverbinding’ en aan het voorgestelde bestek voor het genoemde project. Eerder die maand keurde de Vlaamse Regering ook al de keuze voor het tracé goed. Ook voor de omvorming van de AX havenrandweg Zuid naar Zeebrugge en de Gentse R 4 is te verwachten dat weldra een selectie- en aanbestedingsprocedure kan worden opgestart. Ook in de twee resterende projecten, de noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen, waarover de Vlaamse regering consensus heeft bereikt om, gelet op de resultaten van de plan MER en de MKBA, te kiezen voor het omleidingstracé en dit verder uit te werken, en de N 60 te Ronse waar de MER loopt, is een duidelijke evolutie.

2.2.5 De Vlaamse jeugdverblijven

De Vlaamse jeugdherbergen kampen met een structureel gebrek aan investeringen tijdens de laatste decennia. Onderzocht werd door Toerisme Vlaanderen, in samenspraak met het Kenniscentrum PPS, in hoeverre de alternatieve financieringsmethodes een oplossing kunnen bieden om de inhaalbeweging te realiseren. Op 20 juli 2006 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan de inhaalbeweging inzake de bouw van de jeugdverblijfsinfrastructuur via een DBFM-vennootschap. Toerisme Vlaanderen zal daarbij in de projectvennootschap (SPV) een minderheidsparticipatie nemen. Op 9 mei 2008 keurde de Vlaamse Regering het selectiebestek goed en werd een aanbestedingsprocedure opgestart. Dit leidde echter voorlopig niet tot de verhoopte marktinteresse. De huidige crisis in de financiële markten is hier niet vreemd aan. Toerisme Vlaanderen onderzoekt thans optimaliseringen van de uitgetekende structuren.

2.2.6 Sportinfrastructuur

Sportinfrastructuur is ontegensprekelijk een belangrijk instrument voor het voeren van een doeltreffend sportbeleid. De jongste jaren zijn op het vlak van sportinfrastructuur belangrijke

inspanningen geleverd, door zowel de Vlaamse, de provinciale als de stedelijke en gemeentelijke overheden. Er blijft ondanks alles echter een tekort.

Het is niettemin onmogelijk om alle infrastructuurproblemen weg te werken in de huidige regeerperiode (budget van 620 miljoen euro). Daarom wordt geopteerd om zich te beperken tot nieuwe sporthallen, kunstgrasvelden, multifunctionele sportinfrastructuur en zwembaden. Verondersteld wordt dat van een bijhorende investeringswaarde van 620 miljoen euro, 225 miljoen euro via alternatieve financiering zou kunnen worden gerealiseerd.

Op 30 juni 2006 stemde de Vlaamse Regering principieel in met de inhaalbeweging sportinfrastructuur via alternatieve financiering. Op 13 juli 2007 werd de verdere implementatie van dit plan goedgekeurd. In de loop van 2008 werd het regelgevend kader gefinaliseerd met het oog op de realisatie van de inhaalbeweging. Zo keurde de Vlaamse Regering op 14 mei 2008 het ontwerp van decreet goed betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering. Het decreet werd aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement tijdens de zitting van 14 mei 2008 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 6 augustus 2008. Het uitvoeringsbesluit werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 juli 2008.

2.2.7 PPS-project Luchthaven Deurne

Op 19 juli 2002 besliste de Vlaamse Regering de PMV te gelasten om na te gaan of een PPS-structuur kan worden opgezet voor het project met betrekking tot de Luchthaven van Deurne. Op 27 juni 2003 verleende de Vlaamse Regering haar akkoord aan een structuur via PPS. Het dossier kende daaropvolgend geen gemakkelijk parcours, maar het voornemen om via een PPS-constructie de noodzakelijke aanpassingsinvesteringen te financieren bleef aanwezig. Op 21 mei 2008 nam de Vlaamse Regering verschillende beslissingen onder meer de goedkeuring van de voorlopige vaststelling van het GRUP R11 – waarin aandacht wordt besteed aan de invulling van bedrijventerreinen en de mobiliteitsvoorwaarden - werd de opdracht gegeven aan PMV om over te gaan tot de finale besprekingen voor de PPS-structuur voor het beheer en de exploitatie van de Luchthaven Antwerpen.

3. Uitdagingen en doelstellingen voor 2009

3.1 Publiek-private samenwerking en andere alternatieve financieringsvormen

Zowel in Vlaanderen als in de rest van Europa worden vandaag talrijke grootschalige infrastructuurprojecten en grote en kleinere gebiedsontwikkelingsprojecten gerealiseerd middels technieken van publiek-private samenwerking. Borging en behoud binnen de overheid van PPS-kennis en -ervaring vergroot de kwaliteit van transacties en verlaagt voor zowel publieke als private partijen transactietijden en -kosten. Dit is een continue uitdaging. Het Kenniscentrum heeft daarbij een belangrijke en niet te onderschatten rol te vervullen. Daarenboven dienen zich meer en meer opportuniteiten aan om de opgebouwde kennis ten volle in concrete projecten te valoriseren. Om zijn werkzaamheden en activiteiten te kunnen uitvoeren kan de kenniscel derhalve rekenen op eenzelfde budget als in 2008.

Hieronder loop ik vooruit op de concrete initiatieven en acties die in 2009 zullen worden ondernomen ter realisatie van de beleidsdoelen.

3.2 Beleidsdoelen

3.2.1 Inbedding en afstemming van de actoren

Het Kenniscentrum zal zijn activiteiten als kennismakelaar en als knooppunt- en netwerkorganisatie voor PPS in Vlaanderen ook in 2009 bestendigen. Ik zal het aanmoedigen haar kennis te valoriseren voor een meer projectgerichte werking en haar kennis nuttig in te zetten voor het mede opzetten en ondersteunen van nieuwe overheidsinitiatieven en projecten.

Ik zal het Kenniscentrum verder opdragen haar ambtelijk PPS-platform verder uit te bouwen, de PPS-specialisten van de Vlaamse overheid systematisch samen te roepen en gebruikmakend van de internationale expertise die wordt ontwikkeld in de schoot van de PPS-taskforce van de UNECE modules uit te werken om de deskundigheid inzake PPS aan overheidszijde te versterken. In dezelfde lijn moet maximaal gebruik worden gemaakt van instrumenten zoals het nieuwe Europese PPS-Kenniscentrum (EPEC) om kennis en ervaringen te delen en de uitwisseling van goede praktijken te versterken.

Ik zal er op toezien dat de goede praktijken die tot stand komen in het raam van de EPEC en de inzichten die daar zullen worden opgedaan een goede verspreiding zullen kennen binnen de overheid. Daarbij zal worden gebruikgemaakt van de beveiligde website die het Kenniscentrum heeft ontwikkeld (www.kenniscentrumpps.be) en die openstaat voor alle PPS-experten van de Vlaamse overheid. Ik zal er meer algemeen op toezien dat die site verder systematisch zal worden gevoed met nieuwe en actuele informatie, studies en rapporten over PPS en met PPS-gerelateerde items.

3.2.2 Ingrepen in wet- en regelgeving en de pps-leercurve

Nu belangrijke voortgang is geboekt en expertise is opgebouwd inzake DBFM-projecten voor wegeninfrastructuur is de tijd gekomen om de kennisborging te verbreden tot DBFM-vastgoedprojecten. De ervaringen en expertise die werden opgebouwd in enkele recente projecten moeten het mogelijk maken een standaard DBFM te ontwikkelen voor vastgoedprojecten evenals een model van risicomatrix uit te werken. Bij de uitwerking van deze instrumenten zal een overleg met de markt worden opgezet zodat de documentatie zowel door de publieke als de private zijde zal worden gedragen.

In dezelfde lijn zullen in 2009 proactief knelpunten bij PPS-vastgoedprojecten met inbegrip van bedrijventerreinen worden opgespoord en desgevallend nader worden onderzocht.

Ik zal het Kenniscentrum verder opdragen haar studies en onderzoek maximaal te valoriseren door de uitgave en de ontwikkeling van publicaties (uitgave van het DBFM-handboek en geïntensifieerde verspreiding van recente publicaties zoals PPS en outputspecificaties en PPS en gebiedsontwikkelingsprojecten) en de organisatie van diverse seminars, netwerkbijeenkomsten en congressen waar publieke en private partijen bovendien in dialoog zullen kunnen treden.

Zo zal in 2009 onder meer bijzondere aandacht worden besteed aan de verspreiding van de kennis en de goede praktijken waarvan het DBFM-handboek de reflectie vormt en zullen de nodige stappen worden gezet om dit handboek maximaal te verspreiden. Soortgelijke stappen zullen worden genomen met betrekking tot het model inzake gebiedsontwikkeling.

Net als in 2008 zal het Kenniscentrum daarenboven een nieuwe editie voor de masterclass voor stadsontwikkelingsprojecten ondersteunen en dit in nauwe samenwerking met andere partners zoals Thuis in de Stad en de Vlaamse Bouwmeester. Ook zal het de succesvolle PPS-basisopleidingen bestendigen die zowel toegankelijk zijn voor de publieke als de private sector. In de loop van 2009 zullen de bestaande basisopleidingen worden geëvalueerd en desgevallend bijgestuurd.

Voorts zal worden onderzocht waar er zowel aan publieke als aan private zijde nog bijkomende nood is aan vorming en zullen in voorkomend geval initiatieven worden ontwikkeld om de noden te ledigen.

Soortgelijke stappen zullen worden gezet om die aspecten te identificeren van het PPS-proces waar er nog onvoldoende inzichten zijn en gekeken zal worden waar verder onderzoek zich opdringt en hoe de Vlaamse overheid zich – tegen de achtergrond van een verdere standaardisering- bijkomend kan versterken om complexe innovatieve projecten op te starten en uit te voeren.

Mede in het licht van het voorgaande is het voornemen om, zoals in het verleden, de budgetten inzake de algemene werking en inzake de promotie en communicatie, maar ook inzake de consulting van het Kenniscentrum op minstens een evenwaardig niveau als in 2008 te behouden.

3.2.3 Opportuniteiten

Het Kenniscentrum zal zoals in het verleden zijn diensten blijven aanbieden voor de screening van en de ondersteuning bij het opzetten van nieuwe complexe overheidsprojecten. Een dergelijke neutrale adviesverlening en de deskundige ondersteuning bieden de betrokken overheden niet enkel een stevige houvast bij de uitwerking en structurering van hun projecten, maar vormen ook een opportuniteit voor het Kenniscentrum om zijn kennis te verbreden en te verdiepen. Ten slotte mag het gezichtsveld niet worden verengd tot grootschalige DBFM-structuren, ook lokale en bovenlokale gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen immers een belangrijke meerwaarde vormen voor de omgeving. Het Kenniscentrum zal, waar gevraagd door gemeenten, provincies en hun verzelfstandigde entiteiten, workshops organiseren om de inzichten in PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten te verbreden en proactief kennis uit te wisselen, op te treden als klankbord, dan wel in functie van de beschikbare capaciteit, gerichte ondersteuning te bieden.

4. “Vlaanderen in Actie”

De Vlaamse regering lanceerde op 10 juli 2006 haar business plan “*Vlaanderen in Actie, een sociaaleconomische impuls voor Vlaanderen - Door talenten, creatief ondernemen en duurzame diensten samen de toekomst winnen*” (ViA). Het project steunt op vier uitdagingen:

1. Voluit voor elk talent
2. Creativiteit, innovatie als cultuur, ondernemerschap
3. Duurzame poort op Europa
4. De overheid in actie

Doorheen de projecten van ViA, lopen twee horizontale principes: duurzaamheid en internationalisering.

Het onderwerp van deze beleidsbrief sluit in eerste instantie aan bij de derde uitdaging, *Duurzame poort op Europa*. Immers, de investeringen in de sectoren openbare werken en mobiliteit dragen er op een structurele manier toe bij dat Vlaanderen zijn positie als draaischijf van duurzame logistiek kan behouden en zelfs verder uitbouwen. Naast zijn betrokkenheid bij belangrijke infrastructuurdossiers doet men ook beroep op de expertise van het Kenniscentrum PPS in het kader van het onderzoek naar het meest aangewezen organisatie-model voor een slimme kilometerheffing voor vrachtwagens. Dit project, waarvoor ik coördinerend minister ben, kadert in de wens van de Vlaamse regering tot een modernisering en een vergroening van de verkeersfiscaliteit.

Daarnaast scheppen de investeringen in de sectoren welzijn, onderwijs, wonen en sport de nodige structurele randvoorwaarden zodat de Vlaming zijn talenten kan ontplooien binnen een kwaliteitsvol kader.

Ten slotte hebben de investeringen in de sector bestuurszaken tot doel om ook via de infrastructuur betere werkomstandigheden en meer flexibele werkmethoden mogelijk te maken. Dit draagt bij tot de kwaliteit van de dienstverlening van de Vlaamse overheid.

5. Besluit

Publiek-private samenwerking vergt een partnerschap tussen de overheid en het bedrijfsleven. Deze partnerschappen verschillen fundamenteel van klassieke overheidsprojecten en maken thans projecten mogelijk die anders niet onmiddellijk zouden kunnen worden gerealiseerd.

PPS-projecten en niet in het minst DBFM-projecten geven aanleiding tot forse investeringen en langetermijnverbintenissen. Dergelijke projecten vergen dan ook een grondige en zorgvuldige voorbereiding. Dit vraagt tijd. Vandaag worden op het Vlaamse niveau langzaam maar zeker de eerste realisaties zichtbaar: de bouw van de Noordelijke ontsluiting van de Luchthaven van Zaventem, de bouw van diverse infrastructuur in de zorgsector en de bouw van diverse sociale woningen. Andere projecten kennen een gestage voortgang.

Terzelfdertijd wordt binnen het Kenniscentrum intensief gewerkt aan de borging en het beheer van de kennis en de bestendiging en de uitbreiding van haar netwerk door het uitbouwen van haar ambtelijk PPS-platform, het organiseren van opleidingen, het leggen van internationale contacten en het uitgeven van publicaties. Door deze multilaterale aanpak en de vergrote zichtbaarheid van de projectresultaten op de diverse niveaus worden de vooropgestelde doelstellingen waargemaakt.

In de toekomst zal het Kenniscentrum daarenboven meer dan ooit als terugvalbasis kunnen dienen voor concrete PPS-projectondersteuning en -advisering gezien haar recente inspanningen betreffende de standaardisatie van PPS-constructies.

Kris PEETERS

minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid,
Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid

Bijlagen

1. Samenvatting van de beleidsopties en initiatieven:

- Valorisatie van de opgebouwde expertise via projectgerichte werking en de ondersteuning van nieuwe overheidsinitiatieven.
- Maximaal kennis ontsluiten door de organisatie van en deelname aan seminars, congressen en de ontwikkeling en uitgave van publicaties.
- Verder uitbouwen van het ambtelijk PPS-platform binnen de Vlaamse overheid met trainingsmodules en een systematische uitwisseling van ervaringen gebruikmakend van de Vlaamse en internationale instrumenten.
- Verdere screening van de regelgeving zodat mogelijke belemmeringen worden opgespoord en verbetervoorstellen kunnen worden geformuleerd evenals het verder ontwikkelen en verspreiden van standaarden zodat transactiekosten kunnen worden verminderd en doorlooptijden worden ingekort.

2. Overzicht van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassing aan bestaande regelgeving:

Titel van het initiatief	Betrokken regelgeving	Eventuele wettelijke deadline	Korte samenvatting van de beleidsdoelstellingen	Te doorlopen fases en hun timing	RIA	Contact-persoon
Aanpassing wet- en regelgeving om PPS-projecten juridisch maximaal te faciliteren of te kunnen uitbreiden	Het Kenniscentrum PPS heeft geen eigen regelgevende initiatieven gepland. Het onderzoekt wel, samen met de betrokken beleidsdomeinen, welke regelgevende initiatieven per betrokken beleidsdomein kunnen genomen worden teneinde PPS-projecten juridisch verder maximaal te faciliteren of te kunnen uitbreiden.					

3. Resoluties en moties van het Vlaams Parlement tijdens de lopende legislatuur

Beleidsnota Publiek-private Samenwerking 2004-2009. Met redenen omklede motie van de heren Steven Vanackere, Erik Matthijs, Sven Gatz, Gilbert Bossuyt en Jan Peumans, Parl. St. Vl. Parl. 2004-2005, 107/3.

Beleidsbrief Publiek-private samenwerking. Beleidsprioriteiten 2005-2006. Motie van aanbeveling van de heren Steven Vanackere en Ludo Sannen en mevrouw Hilde Eeckhout, Parl. St. Vl. Parl. 2005-2006, 532/5.

Voorstel van resolutie van mevrouw Hilde Eeckhout en de heren Koen Van den Heuvel, Ludo Sannen, Jan Peumans, Sven Gatz en Bart Caron, betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen, Parl. St. Vl. Parl. 2006-2007, 1143/3.

Om de transparantie te bevorderen werd onder mijn coördinatie door het Kenniscentrum PPS de in de laatstgenoemde resolutie gevraagde informatie verzameld. Ook werden deze gegevens samengebracht en verwerkt. Voor een beknopte weergave van een groot deel van de programma's en projecten kan worden verwezen naar de weergave van de stand van zaken in de beleidsbrief. Een meer volledige en systematische en gestructureerde weergave van de alternatieve financieringen is te vinden in afzonderlijke rapportage aan het Vlaams parlement. Voor het gevolg dat werd gegeven aan de eerdere resoluties en moties kan worden verwezen naar de beleidsbrieven van de voorgaande jaren.