

Vlaams Parlement: Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen

Nota ter ondersteuning van de verdere besluitvorming door de Commissie

Inhoud

1.	Inleiding: mission statement - commissievergaderingen.....	3
2.	Afbakening werkkterrein.....	4
2.1	Alternatieve financiering:.....	4
2.2	PPS (Publiek-private samenwerking).....	5
2.3	DBFM (design – build – finance – maintain)	5
3.	Best practices	6
4.	Regelgeving	7
5.	Beleid inzake alternatieve financiering	9
6.	Vormen/structuren van alternatieve financiering	9
7.	Doelstellingen/ value for money	12
7.1	Algemeen.....	12
7.2	Voor- en nadelen	13
7.3	Bepaling van (mogelijke) value for money	14
8.	Budgettaire aanrekening.....	17
9.	Partijen: overheden en private partners.....	21
9.1	Overheden.....	21
9.2	Private partners.....	22
9.3	Dialogo tussen overheden en private partners.....	23
10.	Financiering / funding	23
10.1	Financiering	24
10.2	Funding.....	28
11.	Fiscale maatregelen.....	29
11.1	Belastingkrediet of –vermindering / Tax shelter / geregementeerde vastgoedvennootschappen	29
11.2	Verlaging BTW	30
12.	Infrastructuurbeleid en -plan(nen).....	30
12.1	Infrastructuurbeleid	30
12.2	Infrastructuurplan(en).....	31
13.	Competenties: Infrastructuuragentschap(pen) – Kenniscentrum PPS	34
13.1	Competenties: infrastructuuragentschap(pen).....	34
13.2	Competenties: Kenniscentrum PPS.....	36

14.	Transparantie	38
14.1	Transparantie naar belanghebbenden	38
14.2	Transparantie naar Vlaams Parlement.....	39
15.	Conclusies.....	42
	Bijlage 1: Overzicht van voorstellen	44
	Bijlage 2: Overzicht van de hoorzittingen	47
	Bijlage 3: Samenstelling academisch technische werkgroep	49

1. Inleiding: mission statement - commissievergaderingen

In de plenaire vergadering van 28 september 2016 werd beslist tot de oprichting van commissie ad hoc 'Commissie voor alternatieve financiering van de overheidsinvesteringen'.

De commissie is samengesteld uit 15 effectieve en 15 plaatsvervangende leden.

Tijdens de eerste vergadering van de commissie op 19 oktober 2016 werd volgende mission statement goedgekeurd:

"De Commissie ad hoc voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen wil haar werking impactvol maken door:

(1) bestaande vormen van alternatieve financiering in kaart te brengen en te evalueren, in nauw contact met bestaande actoren, zo onder meer het Rekenhof, het Kenniscentrum PPS, de Nationale Bank, Eurostat, INR, PMV en andere actoren die inzicht kunnen geven inzake maatschappelijke meerwaarde;

(2) buitenlandse 'best practices' in kaart te brengen en te evalueren, waarbij mogelijke werkverplaatsingen worden afgemeten op hun toegevoegde waarde;

(3) ter zake conclusies en aanbevelingen over te maken aan de Vlaamse Regering, met inbegrip van conclusies en aanbevelingen aangaande aangelegenheden die op federaal vlak dienen geregeld te worden;

(4) in voorkomend geval invulling te geven aan oordeelkundige parlementaire decreetgeving die een kader schept voor efficiënte en doeltreffende alternatieve financiering.

Hierdoor wil zij, uitgaande van een globale visie, een significante bijdrage leveren opdat Vlaanderen zijn publiek investeringspeil significant kan verhogen, zulks binnen het kader van de Europese begrotingsregels, en waarbij desgevallend de Vlaamse burger rechtstreeks kan betrokken worden."

Om voor de commissie een duidelijk beeld te schetsen van zoveel mogelijk aspecten van alternatieve financiering werden in totaal 10 hoorzittingen gehouden gedurende dewelke in totaal 22 presentaties naar voor werden gebracht (zie bijlage 2).

Tijdens die hoorzittingen werden in het kader van de mission statement o.a.:

- een overzicht gegeven van bestaande vormen van alternatieve financiering en dit zowel op Vlaams, Belgisch als internationaal vlak (zie punten (1) en (2) van de mission statement);
- de voor- en nadelen van bepaalde vormen van alternatieve financiering geïdentificeerd (zie punten (1) en (2) van de mission statement);
- de budgettaire gevolgen van vormen van alternatieve financiering geschat (zie punt (1) van de mission statement);
- aanbevelingen door individuele sprekers voorgesteld (zie punt (3) van de mission statement);
- een eerste aanzet tot conclusies en aandachtspunten gepresenteerd (zie punt (3) van de mission statement).

Om de commissie te ondersteunen werd ook een academisch-technische werkgroep samengesteld uit universitaire experts en professionals uit het werkveld (zie bijlage 3). Alle leden van deze werkgroep gaven ook een uiteenzetting in het kader van de hoorzittingen.

De huidige nota wil de tijdens de hoorzittingen naar voor gebrachte vaststellingen, conclusies en aanbevelingen (inclusief sommige punten opgenomen in studies waarnaar verwezen werd) zo veel mogelijk samenbrengen en zo de basis vormen voor de besluitvorming in de commissie. In de nota zijn naast voorstellen, ook een aantal aandachtspunten opgenomen die de commissie eventueel kan meenemen. Een overzicht van alle voorstellen is opgenomen in bijlage 1.

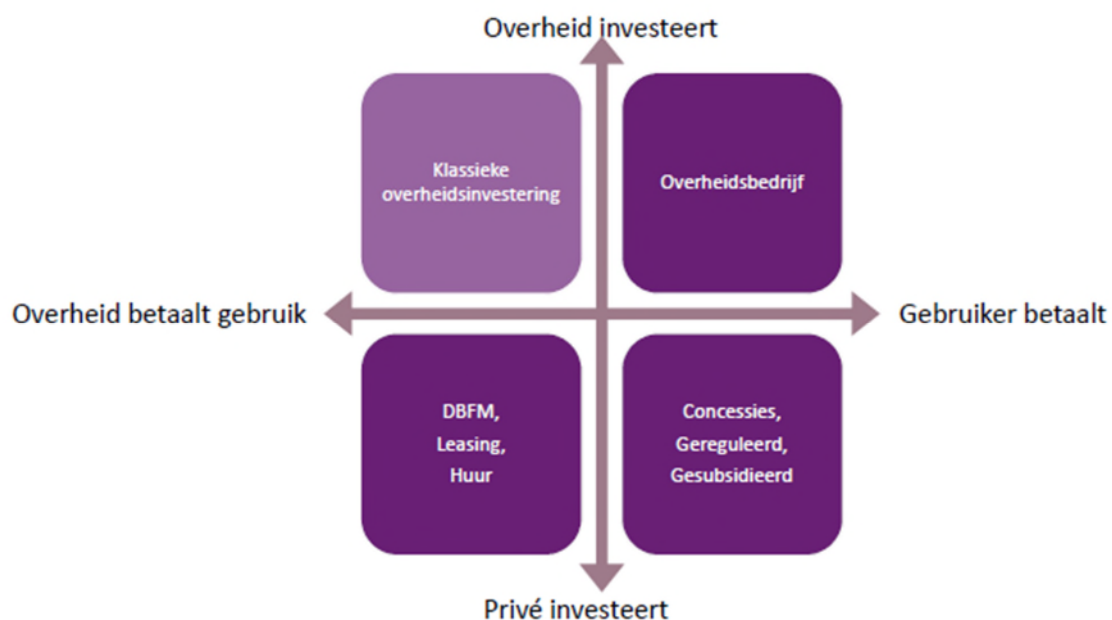
2. Afbakening werkkerrein

De naam van de commissie verwijst naar alternatieve financiering en ook in de mission statement is dit begrip opgenomen.

Alternatieve financiering, privaat-publieke samenwerking (PPS), D(esign)B(uil)F(inance)M(aintain) zijn begrippen die veelal door elkaar gebruikt worden, doch die allen een specifieke inhoud hebben die deels overlappend is/kan zijn. In Vlaanderen wordt vooral verwezen naar PPS, waarbij in de praktijk veelal een DBFM bedoeld wordt. Andere vormen van alternatieve financiering zijn veel minder gebruikelijk, en bepaalde vormen van alternatieve financiering worden niet als dusdanig beschouwd.

2.1 Alternatieve financiering:

De verschillende vormen van financiering kunnen op 2 assen uiteengezet worden.



Enkel indien de overheid 100% investeert (cfr. bouwkost onmiddellijk ten laste neemt) en de overheid (via de algemene belastinginkomsten) het gebruik betaalt is er sprake van een klassiek gestructureerde infrastructuurinvestering.

Alle andere gevallen kunnen als alternatieve financiering omschreven worden:

Het gaat dus om situaties waarbij de overheid zelf minder investeringen (financiering) doet (verschuiving naar onder)

en/of

de overheid minder betalingen (funding) doet (verschuiving naar rechts).

Op beide aspecten kan op verschillende wijzen ingegrepen worden. Het is dus niet noodzakelijk zo dat de privé ook in financiering voorziet, ook een afwijkend betalingsmechanisme kan aanzien worden als alternatieve financiering.

Een bijkomend aspect dat in deze nota (kort) aangehaald wordt zijn de minder gebruikelijke manieren waarop een overheid en/of de private partijen middelen kunnen ophalen om te financieren of te betalen. In vele gevallen zal dit ook gepaard gaan met een aanrekening van kosten en uitgaven die afwijkt van gebruikelijke aanrekening voor een overheidsopdracht.

Samengevat zijn er dus vele verschillende vormen o.a.:

- Overheid investeert niet voor 100% van kost
- Overheid betaalt niet (onmiddellijk) de volledige bouwkost
- Overheid investeert voor 100% maar gebruiker betaalt (deels) (bv NMBS, Aquafin)
- De financierings- en/of betalingsmiddelen worden op een 'minder gebruikelijke' wijze opgehaald.

2.2 PPS (Publiek-private samenwerking)

PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project opzetten om meerwaarde te realiseren, op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (PPS-decreet, 18/07/2003).

Het gaat hier dus om elke samenwerking tussen overheid en privé in het kader van een project. Deze samenwerking kan vele vormen aannemen, maar een financiële inbreng van de private partij(en), is daarbij echter niet noodzakelijk. Toch zullen bijna alle vormen van PPS in de praktijk leiden tot een vorm van alternatieve financiering.

2.3 DBFM (design – build – finance – maintain)

Een DBFM-overeenkomst is binnen de Vlaamse Gemeenschap een veel voorkomende vorm van uitvoering en wellicht daarom wordt deze vorm veelal gelijkgesteld met PPS of alternatieve financiering. Binnen een DBFM-overeenkomst zijn de private partijen door de overheid aangesteld voor het ontwerpen¹, bouwen, financieren en (gedurende een bepaalde tijd) onderhouden van de infrastructuur. Gezien de financieringswijze (deels of geheel door de private partijen) is dit een vorm van alternatieve financiering, doch er bestaan vele vormen van alternatieve financiering die geen DBFM zijn. Een DBFM is ook een vorm van PPS, doch er zijn ook vormen van PPS die geen DBFM zijn².

Alhoewel de betalingen gespreid zijn moet de budgettaire aanrekening ofwel tijdens de bouwphase gebeuren ('on balance') of gespreid over de contractduur ('off balance').

¹ In Vlaanderen is het wel gebruikelijk dat de overheid zelf een belangrijk deel van de design bepaalt.

² Bv. DBM, DBM+F, concessie,...

Een gespreide of onbestaande impact van investeringen op de begroting is een belangrijk aandachtspunt voor de commissie. Vermits een DBFM-structuur één van de weinige vormen is die, onder voorwaarden, kan leiden tot een investering met een gespreide impact op de begroting ging tijdens de hoorzittingen veel aandacht uit naar deze structuur. Ook binnen deze nota krijgt de DBFM-structuur meer aandacht dan andere vormen van alternatieve financiering.

3. Best practices

Het is moeilijk te spreken van best practices inzake alternatieve financiering en dit om verschillende redenen. De belangrijkste reden is het feit dat er weinig ex-postevaluaties zijn die de succes- en faalfactoren van een project eenduidig kunnen aantonen. Andere redenen zijn o.a.:

- Alternatieve financiering is, onder zijn hedendaagse vormen, een vrij recent fenomeen dat nog in volle ontwikkeling is;
- Elk land/regio maakt (andere) politieke keuzes, met een eigen doorvertaling in projecten;
- Er is een zeer grote verscheidenheid aan projecten en betrokken partijen waaruit specifieke vereisten voortvloeien.

Het is wel zo dat een aantal landen/regio's als voorloper gezien worden en een specifiek beleid en/of instrumenten ontwikkelen. Het betreft o.a. de UK, Australië, Ontario (Canada) en Nederland. Toch zien we ook in die landen dat bepaalde zaken in vraag gesteld worden of duidelijk niet tot de gewenste resultaten leiden.

Zo werd het Engelse PPP-systeem zoals het ontwikkeld was rond 2008 – 2009 sterk bekritiseerd (o.a. wegens de zeer hoge winsten voor de private ondernemingen, het gebrek aan transparantie, gebrek aan flexibiliteit) zodat een gans nieuw systeem werd uitgewerkt³.

Ook voor belangrijke aspecten, zoals de discount rate bij financiële vergelijkingen, bestaan er internationaal verschillende opvattingen. Vermits deze rate veelal een beslissende factor is voor de keuze kunnen buitenlandse voorbeelden dan ook niet zo maar gekopieerd worden.

Op internationaal niveau zijn ook wel een aantal algemene richtlijnen uitgewerkt zoals o.a.:

- OESO, 'Recommendation of the Council on Principles for public governance of Public-Private partnerships' (mei 2012).
- Wereldbank: PPP Reference Guide 3.0
- UNECE: Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships

Het is dan ook belangrijk dat Vlaanderen zelf de eigen projecten met specifieke Vlaamse kenmerken evalueert en de 'lessons learnt' transparant communiceert. Recent is door het Kenniscentrum PPS een studie opgestart die zou moeten leiden tot een evaluatiemethodiek.

Voorstel 1: De Vlaamse overheid investeert in een onafhankelijke evaluatie van de uitgevoerde projecten op basis van duidelijke criteria en communiceert transparant over de resultaten zodat alle overheden, en private markspelers, de kansen tot verbetering kunnen aangrijpen.

³ Zie o.a. HM Treasury, A new approach to public private partnerships, December 2012

Verder in de nota zal wel verwezen worden naar voorbeelden/praktijken in andere landen en studies die een invulling kunnen geven aan bepaalde aspecten die in deze nota aangehaald worden. Echter een algemene consensus dat het daarbij om 'good' of 'best' practices gaat is er veelal niet.

4. Regelgeving

Op Belgisch niveau is de belangrijkste regelgeving die van toepassing is op alle contracten waarbij een overheid de opdrachtgever is, is de wetgeving overheidsopdrachten.

Daarnaast is er in 2012 nog een uitzondering gemaakt voor PPS m.b.t. de 'thin cap'-regeling (ruling: voorafgaande beslissing nr. 2012.537)⁴.

Daarnaast bestaat op Vlaams niveau de volgende specifieke regelgeving:

- 18/07/2003 Decreet betreffende publiek-private samenwerking (B.S. 19/09/2003)

Dit decreet is de enige algemeen toepasselijke regelgeving.

De hierna volgende regelgeving heeft steeds een draagwijdte die beperkt is tot één of enkele projecten, of één (bepaalde) groep van overheden.

- 13/12/2002 Decreet houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) (B.S. 19/02/2003)
- 07/05/2004 Decreet betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid (B.S. 08/06/2004)
- 14/05/2004 Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de bepalingen over de oprichting en de organisatie van het Garantiefonds voor Huisvesting in het kader van PPS-projecten sociale huisvesting (B.S. 27/07/2004)
- 07/07/2006 Decreet betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur (B.S. 15/09/2006)
- 23/05/2008 Decreet betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering (B.S. 06/08/2008)
- 18/07/2008 Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering (B.S. 06/08/2008)
- 19/12/2008 Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 24/12/2008)

⁴ Bij thin capitalisation bestaat er een wanverhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen van een onderneming. De fiscale wetgever bestraft deze werkwijze door de interestaftrek bij de betalende vennootschap te beperken. Deze beperking is echter niet van toepassing voor vennootschappen waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het uitvoeren van een project van publiek-private samenwerking gegund na in mededingingstelling conform de reglementering inzake overheidsopdrachten.

- 24/04/2009 Decreet houdende een herfinancieringsgarantie en een doorbetalingsverbintenis met betrekking tot beschikbaarheidsvergoedingen en bepaalde beëindigingsvergoedingen, in het kader van bepaalde Vlaamse pps-projecten van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (B.S. 04/06/2009)
- 25/11/2016 Decreet betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten (B.S. 10/01/2017)
- 16/12/2016 Besluit van de Vlaamse Regering tot oprichting van het projectbureau betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten (B.S. 19/01/2017)
- 23/12/2016 Decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht (B.S. 07/02/2017)

Verder is er op Europees niveau:

- Guidelines for successful public-private partnerships, Europese Commissie, Brussel, 2003
- Groenboek over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, COM/2004/0327, Brussel, 2004
- Interpretatieve mededeling van de Commissie over de toepassing van het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten op geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerking (geïnstitutionaliseerde PPS), Brussel, 2008

Daarnaast zijn er nog de ESR-regels (statistisch-budgettaire aanrekening van projecten), maar vooral de interpretatie ervan zoals uiteengezet door Eurostat in 'A guide on the statistical treatment of PPP's' (2016)

Buiten de strikte scope van PPS en alternatieve financiering, kunnen er (on)rechtstreeks heel wat andere rechtstakken van toepassing zijn zoals het Burgerlijk Wetboek (overeenkomsten, zakelijke rechten,...) het vennootschapsrecht, fiscaal recht (belastingregimes, BTW,...), boekhoudregels, enz.

In vrijwel alle landen is de specifieke regelgeving beperkt omdat bijna alle aspecten in andere regelgeving opgenomen zijn. In landen waar de regelgeving uitgebreider is (vooral buiten de Europese Unie) wordt deze veelal op enkele artikelen na gevormd door de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

Enkele specifieke regelgevingen die verder nog ter sprake komen zijn:

- Arkimedes: het decreet van 19 december 2003 betreffende het activeren van het risicokapitaal in Vlaanderen (B.S. 17/02/2004) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2004 houdende de uitvoering van het decreet van 19 december 2003 (B.S. 30/12/2004)
- Win-winlening: Decreet van 19 mei 2006 betreffende de Winwinlening (B.S. 30/06/2006) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 houdende uitvoering van het decreet van 19 mei 2006 (B.S. 17/08/2006).
- Volksleningen: Wet van 26 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake de thematische volksleningen.
- Tax shelter: Wet van 17 juni 2013 houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende de duurzame ontwikkeling.
- Gereguleerde vastgoedvennootschappen: wet van 12 mei 2014 betreffende de gereguleerde vastgoedvennootschappen.

5. Beleid inzake alternatieve financiering

Tot enkele jaren geleden werd een beleidsbrief Publiek-private samenwerking opgemaakt. Sinds enige jaren is dit opgenomen in de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid.

De meeste zaken die aangekondigd en gerealiseerd werden/worden betreffen de taken van het Kenniscentrum PPS en houden bepaalde (operationele) acties in.

Een echt beleid, een lange termijnvisie inzake alternatieve financiering / publiek-private samenwerking ontbreekt echter. Zo'n beleid kan heel wat aspecten, vragen, voorstellen die elders in deze nota voorkomen beantwoorden zoals:

- Waarom: Wat zijn de doelstellingen die we willen bereiken? Willen we meer bereiken dan enkel budgetneutraliteit? Is budgetneutraliteit een determinerende voorwaarde?
- Voor welke projecten en eventueel onder welke financierings- en fundingvorm? Er kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen societale activiteiten en business-like activiteiten. Voor deze eerste categorie lijkt een betaling/funding door de overheid aangewezen en moet dus gekeken worden naar de opties aan de linkerzijde van het schema (blz. 4). Voor de tweede categorie kan ook gekeken worden naar de rechterzijde van het schema om oplossingen te vinden. Dit kan kaderen binnen de ruimere discussie van de kerntaken van de overheid: welke taken willen we zelf nog uitvoeren en voor welke taken willen we de privé (deels of geheel) responsabiliseren?
- Welke rol inzake PPS willen we aan de private spelers geven en wat wil de overheid zelf in huis houden? Waar moet de private sector geresponsabiliseerd worden? Waar wil de overheid op sturen? enz.
- Door wie gebeurt de projectvoering? In Vlaanderen zien we dat verschillende beleidsdomeinen, maar ook organisaties binnen eenzelfde beleidsdomein los van elkaar projecten opstarten (bv. De Lijn, Waterwegen en Zeekanaal, AWV/De Werkvennootschap binnen MOW). Een beleid kan bepalen of dit kan en onder welke voorwaarden of dat een centralisatie nagestreefd wordt.
- Wie is bevoegd: naast de vraag wie het project realiseert kan ook de vraag gesteld worden wie verantwoordelijk is: de vakminister, de Minister van Financiën, de Vlaamse regering,...? In sommige landen is daarbij de keuze gemaakt voor een meer centrale bevoegdheid bij de Eerste minister en/of de minister van Financiën (bv. UK).
- ...

Voorstel 2: Er wordt een beleid uitgewerkt dat verder gaat dan de aanduiding van concrete acties, maar ook een (lange termijn) visie over het gebruik van alternatieve financiering in al zijn aspecten inhoudt.

6. Vormen/structuren van alternatieve financiering

Dit deel over de structuren betreft hoofdzakelijk de (contractuele) verhoudingen tussen de overheid en de private partner.

Als de doelstelling er enkel in bestaat om infrastructuur te kunnen realiseren die slechts op gespreide wijze over de verschillende begrotingsjaren heen een impact heeft op de begroting ('off balance') dan zijn de opties vrij beperkt:

- DBFM waarbij rekening gehouden wordt met het (beperkend) kader zoals uiteengezet in 'A guide on the statistical treatment of PPP's' (zie onder 11). In deze gids worden de elementen verduidelijkt die bepalen of een project als 'on' of 'off' balance moet geklasseerd worden. Het is belangrijk te noteren dat deze gids, zoals vermeld, enkel van toepassing is op DBFM-structuren, en dus slechts één mogelijke structuur van alternatieve financiering betreft.
- Marktconforme bedrijven (o.a. Aquafin, Infrabel)
- Concessies zijn in principe 'off balance', maar Eurostat is van plan, overeenkomstig de gids inzake DBFM, hiervoor ook 'guidelines' uit te werken. Met deze structuur moet dus, voorlopig, omzichtig omgesprongen worden om het risico op een verplichte opname van de ganse bouwkost tijdens de bouwperiode te vermijden
- Zuiver private investeringen in 'publieke' infrastructuur zonder enige tussenkomst van de overheid.

Door de zeer grote aandacht in Vlaanderen voor de ESR-neutraliteit wordt onder alternatieve financiering vooral de DBFM-contracten verstaan. Daarnaast zijn er een aantal 'structurele' subsidies (bv. welzijn- en gezondheidssector) die in hoofde van de Vlaamse overheid als alternatieve financiering gecatalogeerd worden.

Naast de in Vlaanderen veel gebruikte DBFM-structuur zijn er vele andere mogelijke structuren om een project te realiseren. Voorbeelden zijn:

- DBM: design – build - maintain
- DBM (+ F), waarbij de financiering via een afzonderlijke overheidsopdracht wordt toegewezen. Dit kan o.a. kleinere bouwondernemingen toelaten mee te dingen naar de DBM-opdracht. Deze vorm komt wel beperkt voor in Vlaanderen.
- DB(F)MO: daarbij wordt ook de exploitatie van een project aan de private partner toegewezen. Een voorbeeld in Vlaanderen is het Amoras-project. In Nederland wordt hier meer gebruikt van gemaakt.
- BOOT: build – own – operate and transfer (waarbij de private partij ook eigenaar van de infrastructuur is – komt +/- overeen met een DBFM indien infrastructuur eigendom van private partij is)
- BOT: build – operate – transfer (waarbij de overheid eigenaar is van de infrastructuur).
- DBF: Design – build – finance (klassieke overheidsopdracht waarbij de private partij niet in het onderhoud voorziet maar wel de financiering op zich neemt en overheid op later tijdstip en eventueel gespreid terug betaalt).
- Concessie: leunt dicht aan bij een DBFMO, maar de private partner haalt zijn inkomsten (grotendeels) rechtevrij bij de gebruiker. Hij draagt het vraagrisico en heeft de mogelijkheden om dit vraagrisico te beheersen door bijvoorbeeld bijkomende diensten aan te bieden of de prijzen bij te sturen.

Andere voorbeelden uit Europese praktijk:

- Post construction take-out (forfeiting) waarbij de overheid de infrastructuur na de bouw overneemt zodat de belangrijkste risico's, de bouwrisico's, bij de private partij blijven maar de risico's op lange termijn bij de overheid liggen. Dit heeft als voordeel dat de financieringskost daalt.
- Non profit distributing models (o.a. Schotland en Wales): doel is de negatieve effecten van PPP in UK te vermijden door o.a. een vaste rate of return voor de private partijen, grotere controle van de overheid op de projectvennootschap en meer transparantie, hogere winsten

uitgekeerd aan de overheid/gebruikt voor afbetalen schuld/verhogen kwaliteit infrastructuur.

In Vlaanderen werd tot voor kort veel gebruik gemaakt van de participatieve DBFM. Daarbij neemt de overheid een participatie in de op te richten vennootschap (SPV) die instaat voor de uitvoering van de bouwwerken en het onderhoud. Vermits vele van deze projecten door Eurostat werden geherklasseerd en 'on balance' moeten worden geplaatst werd afgestapt van deze structuur. Nochtans is een participatieve DBFM nog steeds mogelijk maar om een off balance behandeling te bekomen moet rekening gehouden worden met bepaalde financiële grenzen (zie verder onder punt 8).

Bij de keuze van een structuur wordt best gekozen voor een in de markt gekende structuur, zo niet dreigt men marktspelers af te schrikken. De 'Vlaamse' participatieve DBFM is vanuit dit oogpunt dan ook niet de beste keuze indien ook gemikt wordt op internationale private partijen, want het is een structuur die weinig bekend is in het buitenland. Een participatieve DBFM heeft echter wel als voordeel dat de financieringskost verlaagd wordt en moet dus niet zo maar uitgesloten worden.

Zoals verder ook aangegeven (punt 7.1) zijn criteria i.v.m. de structuur/contract (bv is een betere risicoverdeling mogelijk? Kan men op de juiste manier sturen/prikkels geven?) van belang voor het bereiken van meerwaarde. Elke structuur heeft specifieke eigenschappen die er voor een bepaald project kunnen toe leiden dat deze structuur meer of minder geschikt is.

Er is dan ook meer aandacht nodig voor andere mogelijke projectvormen die in sommige gevallen misschien soms tot een grotere value for money/(meer)waarde kunnen leiden (dan de gebruikelijke structuren).

De recent ontwikkelde tool van het Kenniscentrum PPS, het Afwegingsinstrument Uitvoeringsvormen AUV, kan hierin wellicht⁵ enige verandering in brengen. Het instrument biedt een kapstok om een kwalitatieve afweging te maken tussen verschillende uitvoeringsvormen en is dus niet beperkt tot één projectstructuur, maar moet juist de keuze tussen projectstructuren objectiveren. Het idee hierbij is dat meerwaarde maar kan gerealiseerd worden als het project en de context van het project er zich toe leent om een specifieke uitvoeringsvorm toe te passen. De tool gaat daarbij uit van 7 structuren gaande van een klassieke overheidsopdracht tot een concessie. De nodige gegevens moeten door de initiatiefnemer in de tool ingebracht worden, zodat het resultaat van de tool sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de ingebrachte gegevens. Ook de uniformiteit van de ingebrachte gegevens over de verschillende initiatiefnemers heen is een belangrijk aandachtspunt. De tool moet er uiteindelijk toe leiden dat het Kenniscentrum PPS op onderbouwde wijze een uitspraak kan doen over de meest geschikte uitvoeringsvorm.

De tool is wel geen verplicht instrument.

Een kwantitatieve afweging tussen DBFM en een klassieke uitvoering is complementair aan dit instrument, maar werd nog niet ontwikkeld.

Voorstel 3: De Vlaamse regering bepaalt voor welke projecten het gebruik van de tool AUV verplicht is (aard, kostprijs,...).

⁵ Tenzij de budgetneutraliteit een absolute vereiste blijft.

Voorstel 4: Het is aan te bevelen dat de Vlaamse regering haar diensten de opdracht geeft om bij de projectanalyse ook andere structuren te onderzoeken op hun meerwaarde en daarbij gebruik te maken van het AUV.

Voorstel 5: De Vlaamse regering streeft naar een objectieve, kwaliteitsvolle en uniforme wijze van invulling van de gegevens in het Afwegingsinstrument uitvoeringsvormen (AUV).

Voorstel 6: De Vlaamse Regering of zijn administratie neemt slechts beslissingen over de projectvorm na een onderbouwde en gemotiveerde afweging van de (meer)waarde van de verschillende mogelijke projectstructuren.

7. Doelstellingen/ value for money

De redenen waarom gekozen wordt voor een alternatieve financiering, veelal onder de vorm van een DBFM, zijn meestal te veel gericht op ESR-neutraliteit. Andere positieve/negatieve effecten van de keuze komen te weinig aan bod. Het bepalen van de value for money van een gekozen projectvorm, met de opmaak van een algemeen toepasbare beslissingsboom, is echter zeer moeilijk. Toch is een zo goed mogelijke objectivering van de keuze, op basis van een onderbouwde en gemotiveerde evaluatie van de verschillende aspecten (niet enkel ESR) en projectstructuren noodzakelijk.

7.1 Algemeen

De termen doelstellingen, value for money en (meer)waarde worden door elkaar gebruikt en kunnen best omschreven worden als de voordelen die uit het gebruik van een vorm van alternatieve financiering kunnen gehaald worden.

Value for money hangt niet alleen samen met het project zelf (punt 7) maar ook met de gekozen structuur (zie hiervoor punt 6).

De Vlaamse regering wil voor alle DBFM-projecten (de meest gebruikte vorm in Vlaanderen en één van de weinige structuren waaronder PPS 'off balance' kan), en waarbij de budgettaire behandeling (on/off balance) onduidelijk is een ex ante advies door INR/Eurostat verkrijgen. Daardoor is er in Vlaanderen nog steeds bijna uitsluitend aandacht voor DBFM-structuren en wordt de nadruk nog steeds zeer sterk op de budgettaire doelstelling gelegd.

Bijna alle sprekers (Rekenhof, SERV, VVSG, PMV,...) zijn het er over eens dat de doelstelling niet enkel of zelfs niet⁶ de ESR-neutraliteit moet zijn maar dat (ook) de financiële, operationele, maatschappelijke meerwaarde belangrijk is (**AANDACHTSPUNT**). Ook vanuit het VVSG wordt er op aangedrongen om voor PPS te kiezen obv de intrinsieke meerwaarde en niet om budgettaire redenen.

⁶ Zie Hoorzitting 16/11/2016 Edward Farquharson (EPEC)

Naast de verschillende aspecten van meerwaarde dienen ook met andere elementen rekening gehouden te worden^{7 8}: **(AANDACHTSPUNT)**

- Criteria i.v.m. de aard van de gewenste infrastructuur bv is er ruimte om de gewenste infrastructuur te optimaliseren via design/engineering/bouwproces/planning/onderhoud/exploitatie? Is die er niet dan is een belangrijke succesfactor voor PPS afwezig.
- Criteria gelinkt aan de kennis en kunde van de overheid (to manage) en de privé (to deliver) (zie verder bij punten 13.1 en 13.2).
- Criteria i.v.m. de aard van het project zelf bv is er voldoende kritische massa voor een PPS? Is het project niet te klein of te groot?
- Criteria i.v.m. de structuur/het contract (zie hiervoor punt 6).
- Is er voldoende marktwerking: is bepalend voor onderhandelingspositie overheid, daarenboven is het belangrijk dat concurrentie de innovatie en creativiteit stimuleert (zie eerste bullit).

Veelal wordt er van uitgegaan dat de private markt efficiënter werkt dan de overheid en dit aspect er toe leidt dat de meest gebruikelijke vormen van alternatieve financiering hierdoor al een meerwaarde opleveren. Uit geen enkele presentatie of aangehaalde studie is echter naar voor gekomen dat dit inderdaad het geval zou zijn bij projecten met alternatieve financiering. In de handleiding bij een recent ontwikkelde tool stelt het Kenniscentrum PPS ook uitdrukkelijk dat deze premisse niet meegenomen wordt in de tool.

7.2 Voor- en nadelen

De (meer)waarde wordt veelal vertaald in de voordelen die aan een alternatieve financiering toegeschreven worden. Er zijn echter ook nadelen mogelijk, die dan veelal een voordeel uitmaken voor de structuur van een klassieke overheidsopdracht. Er dient opgemerkt te worden dat de tabel hieronder vooral van betrekking heeft op de DBFM-structuur of nauw ermee verbonden structuren.

Voordelen DBFM	Nadelen DBFM = +/- voordelen klassieke overheidsopdracht
De bouw van de infrastructuur is veelal binnen tijd	Lange voorbereidingstijd (contractonderhandelingen)
	Hoge transactiekosten (kosten gedurende voorbereidingsfase), voor privé en overheid
De bouw van de infrastructuur is veelal binnen budget	De bouwkost is meestal hoger dan bij klassieke aanbesteding ⁹
Integrale aanpak en levenscyclusbenadering	(Gebruiks)eisen voor infrastructuur gedurende lange looptijd kunnen veranderen/zijn soms onduidelijk bij projectstart. Aanpassingen zijn moeilijker en veelal duurder.

⁷ Zie Hoorzitting 16/11/2016 Edward Farquharson (EPEC)

⁸ Deze elementen hebben natuurlijk veelal een belangrijke impact op de aspecten van meerwaarde.

⁹ Dit valt te verklaren doordat de private partij een aantal risico's overneemt en daarvoor een risicopremie opneemt in zijn prijsberekening.

	Levenscyclus benadering houdt ook voor private partij soms veel onzekerheden in (life cycle costing onvoldoende gekend).
Innovatie en creativiteit door de private partij	Vormgeving en architectuur zijn niet langer de unieke verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Mentaliteitswijziging noodzakelijk bij overheid.
Duidelijke kasstromen	
Risicobeheersing en responsabilisering actoren	ESR-neutrale DBFM moeilijk te verzoenen met 'goede' risicoverdeling.
Goede prijs/kwaliteitverhouding	
Iedere partij (privé en overheid) kan zich concentreren op zijn kerntaken	
	Hogere financieringskost private partijen ten opzichte van overheid
	Onvoldoende kennis en kunde bij overheid voor deze projectstructuren.

In een aantal gevallen werkt een DBFM dan ook niet goed::

- Indien de eisen voor de infrastructuur over de ganse contractduur onvoldoende gekend zijn;
- Indien het waarschijnlijk is dat gedurende de contractduur (belangrijke) wijzigingen aan de infrastructuur zullen nodig zijn;
- Onaangepaste risicoverdeling wegens ESR-vereisten;
- Indien privé-kapitaal niet 'at risk' is (bv. door overheidswaarborgen) en er dus gebrek aan responsabilisering van de private partij is;
- Onduidelijkheid van de kosten over de totale levensduur (bv te weinig gegevens over onderhoudskost) => risico op aanrekenen hoge 'onzekerheids'-premie door private partij;
- Indien de overheid onvoldoende (ontwerp)vrijheid laat aan private partij waardoor innovatie en creativiteit onvoldoende kunnen spelen.

Zeker deze laatste voorwaarde is volgens de meesten een zeer belangrijke succesfactor voor Publiek-private samenwerking. Er moet ruimte zijn voor het creatief realiseren van economische, maatschappelijke/sociale, ecologische,... (meer)waarde. De overheid moet daartoe meer denken in functie van ambities, doelstellingen in plaats van alles zelf te gaan bepalen en dus een grote mate van ontwerp-vrijheid laten, zodat inschrijvers creatief en innovatief te werk kunnen gaan.

(AANDACHTSPUNT)

De gunningscriteria van het project dienen dan ook deze aspecten te vertalen en er voldoende gewicht aan toe te kennen opdat ze effectief een invloed kunnen hebben op de uiteindelijke toewijzing. **(AANDACHTSPUNT)**

Uit de vaststellingen van het Kenniscentrum PPS blijkt echter dat de innovatie soms beperkt is omdat het onbekende de private partijen afschrikt omdat dit meer onzekerheden, dus risico's, met zich mee brengt in het kader van een langdurig contract.

7.3 Bepaling van (mogelijke) value for money

Om tot value for money te komen is het dus noodzakelijk dat de voordelen van PPS groter zijn dan de nadelen voor het betreffende project. In de huidige Vlaamse context zou kunnen gesteld worden dat

moet nagegaan worden of het voordeel van budgetneutraliteit wel opweegt tegen de nadelen (hogere kost financiering, minder optimale risicoverdeling, hogere transactiekosten,...) die voortvloeien uit deze keuze. Tot enkele jaren geleden was deze vergelijking vooral beperkt tot een financiële (kwantitatieve) vergelijking tussen de waarde van de overgedragen risico's enerzijds en de hogere kost van de private financiering anderzijds. Dit is echter een zeer moeilijke oefening die grote onzekerheden inhoudt. Een goede ramingsmethodiek is hiertoe een noodzakelijke voorwaarde, maar die ontbreekt voornamelijk in Vlaanderen. De bepaling van de kostprijs bij een klassieke overheidsopdracht is moeilijk maar bij een langdurige overeenkomst is dit nog meer het geval. Het is immers onduidelijk hoe de private partner bv. het onderhoud zal invullen en welke de impact zal zijn op de kostprijs. Hoe wordt de risico-overdracht naar de privé gekwantificeerd en welke meerprijs (risicopremie) zal de markt daarvoor vragen? Daarenboven moeten alle inkomsten en uitgaven geactualiseerd worden ('NPV, net present value'). Zoals hoger aangegeven¹⁰ is er ook geen overeenstemming over de te gebruiken discontovoet. De hoogte ervan zal echter veelal bepalend zijn bij de uiteindelijke uitkomst van de vergelijking. Hoe hoger de discontovoet, hoe waarschijnlijker dat het PPS-alternatief het voordeligste blijkt. Hoe lager, hoe meer kans dat een klassieke overheidsopdracht als meest voordelige uit de vergelijking komt.

In Nederland wordt nog steeds sterk de nadruk gelegd op deze financiële vergelijking, gebaseerd op een goede ramingsmethodiek. De Nederlandse Algemene Rekenkamer heeft echter belangrijke bedenkingen bij deze werkwijze¹¹. De keuze van discontovoet die in Nederland gebruikt wordt en de theorie waarop deze keuze gesteund is, is ook betwistbaar¹².

Sinds enkele jaren wordt geprobeerd daar ook een kwalitatieve evaluatie aan toe te voegen¹³. In de UK wordt daarbij vertrokken van het Green Book¹⁴ dat richtlijnen geeft over hoe een project (maar ook alle beleid en programma's,) moet voorbereid en geanalyseerd worden. Het Kenniscentrum PPS beoordeelde tot voor kort de voorgestelde PPS-projecten op basis van de meerwaardescan, die hoofdzakelijk gebaseerd was op kwantitatieve elementen. Daarbij werd gekeken naar de potentiële meerwaarde van het voorgestelde PPS. Het instrument vertoonde echter enkele tekortkomingen¹⁵ en werd vervangen door een nieuw instrument AUV, Afwegingsinstrument Uitvoeringsvormen (structuren, zie hiervoor punt 6). Een belangrijk deel van de beoordelingselementen uit de meerwaardescan komen in dit nieuwe instrument ook terug, maar het instrument moet er in de eerste plaats toe leiden de beste structuur te kiezen.

Ook op basis van ex-post evaluaties is het nog steeds moeilijk de succesfactoren duidelijk te bepalen. Het aantal ex-post evaluaties is immers, niet alleen in Vlaanderen maar ook internationaal, vrij beperkt en de conclusies zijn niet éénduidig. Daarenboven is een ex-post evaluatie ook een zeer moeilijke oefening omdat er geen vergelijkingsmateriaal voorhanden is. Een infrastructuur wordt immers via een klassieke of alternatieve structuur gebouwd maar een identieke infrastructuur gebouwd onder dezelfde omstandigheden via de andere structuur, en waarmee zou kunnen vergeleken worden, zal slechts in weinig gevallen aanwezig zijn. Vermits het ook veelal om

¹⁰ Punt 5 Best practices

¹¹ Algemene Rekenkamer, Contractmanagement bij DBFMO-projecten, 2013

¹² Rekenhof 'Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn', 2014

¹³ Voor een overzicht: Zie EPEC, Value For Money Assessment - Review Of Approaches And Key Concepts, 2015

¹⁴ Zie <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

¹⁵ Zie rapport Rekenhof 'Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn', 2014

langlopende overeenkomsten gaat is het ook niet steeds duidelijk of er geen andere factoren buiten de PPS-scope een invloed gehad hebben en zo ja, welke en/of in welke mate.

Daarenboven ontbreekt het bij zeer vele projecten om voorafgaandelijk duidelijk meetbare doelstellingen waarmee de resultaten achteraf kunnen vergeleken worden. Ook de bepaling van voorafgaande doelstellingen is trouwens moeilijk omdat de verwachte resultaten van doelstellingen steeds gebaseerd zijn op ramingen en verwachtingen en dus een duidelijke mate van onzekerheid inhouden.

Er dient dan ook voorzichtig omgegaan te worden met voorafgaande bepaling van mogelijke (meer)waarde/value for money.

De meeste sprekers zijn het er over eens dat het opstellen van een beslissingsboom om te komen tot de keuze tussen een klassieke en een PPS-vorm niet mogelijk is.

Het gegeven dat het bepalen van value for money zeer moeilijk is mag er echter niet toe leiden dat er geen rekening meer gehouden zou worden met al deze aspecten en criteria. Een evaluatie, hoe moeilijk ze ook mag zijn, blijft toch aangewezen.

In Vlaanderen gebeurt het evalueren van mogelijke value for money echter te veel nadat de beslissing om via een PPS te werken al genomen is en bij de projectvoorbereiding enkel uitgegaan wordt van deze structuur. Zo zijn evaluaties uitgevoerd in het kader van de adviesaanvragen tot erkenning als PPS-project, die gericht worden aan het Kenniscentrum PPS. Deze adviesvragen zijn er echter soms pas gekomen nadat de beslissing om via een PPS te werken al lange tijd genomen was en het project enkel vanuit deze optie was voorbereid, zodat er bijna geen weg terug meer was.

Natuurlijk moet de financiële kost voor de overheid een rol blijven spelen. Het belang van deze factor zou sterk verminderd kunnen worden door het werken met een plafondprijs. Daarbij stelt de overheid vast welke de maximale (en dus voor haar betaalbare) kostprijs mag zijn. Binnen de zo opgelegde grenzen kunnen de inschrijvers zich dan op vlak van innovatie, creativiteit, kwaliteit,... proberen onderscheiden van de anderen. Een voorwaarde hierbij is wel dat er een gedegen ramingsmethodiek wordt uitgewerkt zodat de plafondprijs noch te laag, noch te hoog wordt bepaald.

Belangrijk is ook dat de transactiekosten (de uiteindelijke uitvoerder zal deze immers proberen recupereren via de aangerekende prijs), zowel voor de private partijen als voor de overheid in rekening gebracht worden. De kosten van o.a. juridische en financiële consultants kunnen voor beide partijen zeer hoog oplopen. Standaardisatie is een middel om de transactiekosten te beperken. In Vlaanderen zijn er wel pogingen tot standaardisatie, hoofdzakelijk vanuit het Kenniscentrum PPS, maar wordt toch vastgesteld dat iedere opdracht toch weer zijn specificiteit heeft.

Een ander aandachtspunt is dat bij de beoordeling van de offertes te veel aandacht gaat naar de bouwkost en te weinig naar de life cycle cost. In de wijze van beoordelen van offertes zou hier mee beter rekening dienen gehouden te worden. **(AANDACHTSPUNT)**

Voorstel 7: Een project kan slechts via alternatieve financiering gerealiseerd worden mits er op basis van een evaluatie aan de hand van verschillende criteria (gelinkt aan het project, de overheid,...) en de mogelijke (meer)waarde is nagegaan of er voldoende value for money kan gerealiseerd worden. Deze evaluatie dient vooraf te gaan aan de uiteindelijke beslissing en mag geen ex-post verantwoording zijn van een vooraf gekozen alternatieve financieringsvorm.

Het decretaal verankeren van deze voorwaarden kan een optie zijn.

8. Budgettaire aanrekening

‘On balance’: investeringen door de overheid moeten opgenomen worden in de investeringsuitgaven van de overheid. Meestal houdt dit in dat de bouwkost in de begroting opgenomen wordt tijdens de bouwperiode, dus meestal in één of een beperkt aantal begrotingsjaren. Andere kosten zoals het onderhoud worden wel gespreid in opeenvolgende begrotingen wanneer die prestaties gebeuren. Dit wordt aangeduid als een ‘on balance’ behandeling vermits de volledige bouwkost over een korte periode dient opgenomen te worden (namelijk op de balans volgens de bedrijfseconomische boekhoudprincipes en als investeringsuitgave op de begroting volgens de ESR-regels).

‘Off balance’: investeringen door de overheid moeten opgenomen worden in de uitgaven van de overheid gespreid over de duurtijd van het contract met de private partner die de investering prefinanciert. In sommige gevallen moeten de bouwkosten niet opgenomen worden in de begrotingen overeenkomend met de bouwperiode, maar kan deze bouwkost, samen met de financieringskost, in kleinere stukken opgenomen worden in de begrotingen van de langere periode van de afgesproken gebruiksduur (bv 20 à 30 jaar), waardoor de impact tijdens de bouwfase kleiner wordt.

Een belangrijke, zo niet de belangrijkste, reden voor de interesse in alternatieve financiering zijn de budgettaire uitdagingen waar Vlaanderen en (in mindere mate)¹⁶ de lokale overheden voor staan. Alternatieve financiering kan er voor zorgen dat de werkelijke uitgaven en de budgettaire aanrekening van de bouwkost gespreid kunnen worden, wat bij een klassieke overheidsopdracht niet het geval is. Zoals hoger aangegeven mag dit echter niet de enige reden zijn, of zelfs helemaal geen reden zijn, om voor een alternatieve financiering te kiezen. Alhoewel vele vormen van alternatieve financiering een gespreide betaling toelaten zijn er slechts enkele vormen die daaraan een gespreide budgettaire aanrekening van de bouwkost koppelen, de zogenaamde ‘off balance’.

Een andere manier van gespreide aanrekening van investeringen (cfr. het systeem van afschrijvingen) lijkt (zeker op korte termijn) niet haalbaar. Zie o.a. de verklaringen van de heer Pierre Moscovici (Europees Commissaris, Economische en Financiële Zaken, Belastingen en Douane) en Luca Ascoli (Diensthoofd voor EDP statistics en EDP methodology bij Eurostat), ter zake in het Brussels Parlement op 13 oktober 2016. Deze laatste stelt dat daarvoor een verdragswijziging zou nodig zijn (wat op korte tijd niet realiseerbaar is). Ook de heer Steven Engels (European Semester Officer, Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in België) bevestigde dit in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 21 maart 2017.

Ook andere oplossingen (o.a. de gulden regel waardoor bepaalde uitgaven zouden kunnen afgezonderd worden van het structureel tekort) werden door deze sprekers op dezelfde fora als niet (op korte termijn) haalbaar of wenselijk geacht.

In Vlaanderen wordt vooral gebruik gemaakt wordt van DBFM-structuren. Veel van deze projecten die eerst als ‘off balance’ beschouwd werden zijn enkele jaren gelden door Eurostat als ‘on balance’ bestempeld. Vermits er onduidelijkheid heerste¹⁷ heeft Eurostat in samenwerking met het Europees kenniscentrum voor PPP (EPEC) in september 2016 ‘A guide to the statistical treatment of PPS’s’

¹⁶ Zie bij punt 4. Partijen: overheden en private partners

¹⁷ Vooral in België, andere landen realiseren ook DBFM-projecten maar veelal zonder de ‘off balance’-doelstelling.

uitgegeven. De 'spelregels' worden niet gewijzigd maar geïnterpreteerd en verduidelijkt. Volgens sommigen leidt deze interpretatie echter wel tot een verruiming van de mogelijkheden, zeker binnen de Vlaamse manier van werken.

Voor een goed begrip dient de ganse handleiding gelezen te worden, maar de bijlage (blz 143 en volgende ervan) geeft schematisch een bondig overzicht. Hierna worden kort een aantal elementen verduidelijkt die van belang kunnen zijn voor de Vlaamse manier van werken met DBFM.

Belangrijk is wel dat de handleiding enkel van toepassing is op DBFM(O)-overeenkomsten en dus niet op andere vormen van PPS zoals DBF of concessies.

Volgens de handleiding kunnen contractuele clauses wel of geen invloed hebben op de budgettaire (statistische) behandeling. De invloed die ze hebben is opgedeeld in 4 categorieën:

- o Automatically on balance sheet
- o Very high importance
- o High importance
- o Moderate importance

De DBFM is in principe¹⁸ off balance indien:

- o er niet meer dan één 'Very high importance' clause is, geen 'high importance' clause en niet meer dan twee 'moderate importance' clauses;
- o er geen 'Very high importance' clause is, niet meer dan twee 'high importance' clauses en niet meer dan één 'moderate importance' clause;
- o er geen 'Very high importance' clause is, niet meer dan één 'high importance' clause en niet meer dan vier 'moderate importance' clauses;
- o er geen 'Very high importance', noch 'high importance' clauses zijn en niet meer dan zeven 'moderate importance' clauses

Het is dus niet zo dat er geen vrijheidsgraden meer zijn voor de contractsluiting. Afhankelijk van hun impact kunnen één of meerdere clauses opgenomen worden die een impact hebben op de ESR-behandeling, doch zonder dat dit leidt tot een 'on balance'.

Rekening houdende met de Vlaamse DBFM-projecten zijn volgende punten van belang (niet exhaustief):

- o Het gegeven dat de overheid gedurende de contractfase eigenaar is van de grond en de infrastructuur heeft geen invloed op de statistische behandeling;
- o De ontwikkeling, evaluatie of goedkeuring van de design door de overheid heeft geen invloed op de statistische behandeling. Dat de design in Vlaanderen veelal bepaald wordt door de strikte eisen van de overheid heeft dus geen invloed;
- o De betaling van een schadevergoeding door de private partner bij vertraging in de bouwfase of toekennen van een bonus bij snellere uitvoering van de bouwfase (bv. bij lane rental voor wegenwerken) beïnvloedt de statistische behandeling niet;
- o Clauses die toelaten dat een aantal kleinere gebreken uitgesloten worden van de opleveringscriteria, en dus achteraf kunnen hersteld worden (wat bij Vlaamse projecten gebeurt), beïnvloeden de statistische behandeling niet;

¹⁸ De handleiding geeft geen 100% zekerheid omdat de contractclauses zeer verschillend kunnen zijn en dus niet alle gevallen kunnen voorzien worden.

- o Clausules die de private partner opleggen om bepaalde voorbereidingskosten van de overheid te betalen hebben geen invloed indien ze gelinkt zijn aan duidelijk identificeerbare kosten. Indien niet aan deze voorwaarde voldaan wordt zijn deze bepalingen van 'high importance'. Entreevergoedingen die op een forfaitaire basis bepaald worden (cfr. DBFM-contracten bij De Lijn – zie Rekenhofaudit 'Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn, 2014) voldoen wellicht niet aan de voorwaarde van duidelijke identificeerbare kosten;
- o Indien de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor het onderhoud en/of de vervanging van eender welke component van het actief, gaat het om een factor met 'high importance' (bv noodherstel door De Lijn bij Livan – zie Rekenhofaudit 'Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn, 2014);
- o Bij onbeschikbaarheid van het actief of bij slechte dienstverlening moet het mechanisme dat toelaat om de beschikbaarheidsvergoedingen aan te passen voldoen aan voorwaarden: het bedrag in mindering te brengen kan objectief bepaald worden, de vermindering kan toegepast worden zonder verdere onderhandelingen en de vermindering wordt effectief toegepast¹⁹. Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan leidt dit tot een 'on balance'.
- o De verminderingen van de beschikbaarheidsvergoedingen (0 tot 100%) voor onbeschikbaarheid (0 tot 100%) moeten proportioneel zijn en dit berekend over een betekenisvolle periode (bv. één jaar). Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan wordt, zoals beperkingen op verminderingen zoals opgenomen in sommige (ontwerp)contracten, leidt dit tot een 'on balance'-behandeling.
- o Indien verminderingen niet toegepast zouden worden ten gevolge van wijziging in de macro-economische situatie (cfr. sommige bepalingen inzake overmacht) dan is dit een aspect van 'high importance';
- o Clausules die stellen dat verminderingen niet toegepast worden als ze onder een bepaald niveau blijven zijn toegelaten in zoverre die kwijtescholden verminderingen niet meer dan 1% bedragen van de normaal verschuldigde bedragen over diezelfde periode. Zo niet dan is dit een aspect van 'high importance';
- o Geraamde inkomsten van de overheid over de contractduur door normaal gebruik van de activa door derden (bv tol²⁰, kilometerheffing²¹), door ander gebruik (bv. verhuur sportzaal in een school aan een turnclub) of door ontvangen van een deel van inkomsten van de private partner uit die activiteiten:
 - Indien deze inkomsten gelijk of groter zijn dan 50% van het totale bedrag aan betalingen door de overheid over de contractduur dan wordt dit niet als een DBFM beschouwd en dus 'on balance'.
 - Indien deze inkomsten 20% of meer (maar minder dan 50%) bedragen dan is dit een aspect van 'high importance'
 - Gelijk of meer dan 5% maar minder dan 20% is dit een 'moderate' aspect
 - Onder de 5% is er geen invloed op de statistische behandeling.
- o Bepalingen inzake overmacht (zie ook hoger i.v.m. macro-economische omstandigheden) moeten o.a. betrekking hebben op een beperkt aantal duidelijk bepaalde evenementen

¹⁹ Hiertoe is een mentaliteitswijziging bij de overheid nodig. Zie ook de vaststellingen van de Nederlandse Algemene Rekenkamer in de audit Contractmanagement bij DBFMO-projecten, 2013

²⁰ Tolheffingen bij een DBFM (zoals oorspronkelijk voorzien voor Oosterweel) hebben dus een invloed op de statistische behandeling van het project.

²¹ indien dit niet als dienstencontract maar als infrastructuurproject zou geconcipieerd/geklasseerd zijn

- (en dus niet een 'open' omschrijving zoals in sommige Vlaamse contracten het geval is bv. 'andere omstandigheden die een abnormaal karakter hebben... ');
- o Clausules die de aanpassing van de beschikbaarheidsvergoedingen voorzien ten gevolge van wijzigingen in de intrestvoeten hebben geen invloed in zoverre het gaat om de intrestvoeten gebaseerd op de initiële financiering. In alle andere gevallen (bv. na herfinanciering of na afsluiten nieuwe SWAP's) is dit een aspect met 'high importance';
 - o Financiële deelname van de overheid (bv leningen, kapitaal, waarborgen, mijlpaalvergoedingen,...)
 - Indien de financiering of enig andere steun door de overheid 50% of meer van de bouwkost bedraagt dan leidt dit tot een 'on balance'
 - Indien het totaal hoger is dan 1/3 maar minder dan 50% dan is dit een aspect van 'very high importance'
 - Indien het totaal hoger is dan 10% maar maximaal dan 1/3 dat is de kwalificatie 'high importance'
 - Bij 10 % of minder is dit een aspect van 'moderate importance'.

Op de toegekende bedragen kan eventueel een aanpassing toegepast worden om het risicoprofiel van de tussenkomst te vertalen (bv bij achtergestelde leningen zal een factor x 2,5 toegepast worden wegens het hogere risico). Een financiële deelname/tussenkomst van de overheid via leningen, financiële waarborgen of kapitaal (participatieve DBFM – zie ook verder) is dus wel nog mogelijk. Natuurlijk leidt een kapitaalinbreng soms ook tot zeggenschap in de raad van bestuur en een deelname in de winst. De samenhang tussen deze elementen moet dan ook steeds de nodige aandacht krijgen.

- o De deelname in de SPV wordt gezien als overheidsfinanciering (zie hiervoor). Als de overheid op één of andere wijze een deel krijgt van de winsten dan is de impact als volgt:
 - 50% of meer van de winsten = on balance
 - Minder dan 50% maar meer dan 1/3 = very high importance
 - Meer dan 20% en maximaal 1/3 = high importance
 - Meer dan 10% en maximaal 20% = moderate
- o Winsten uit herfinanciering kunnen aan de overheid toegewezen worden als deze volgen uit handelingen van de overheid en dit zonder impact op de statistische behandeling. Indien er geen verband is met de handelingen van de overheid en deze krijgt meer dan 1/3 van deze winsten dan leidt dit tot een 'on balance' behandeling.
- o Als het aandeel van de overheid in de SPV van die aard is dat deze gecatalogeerd wordt als 'behorende tot de overheidssector' dan is er geen sprake van een DBFM en komt het project 'on balance' bij de overheid;
- o Als een publieke entiteit buiten de overheidssector zo'n aandeel neemt voor de overheid of op uitdrukkelijke instructie van de overheid dat wordt dit aandeel beschouwd als behorend tot de overheid. De optie om via allerlei vehikels de bepalingen van de toepasselijke regelgeving te omzeilen wordt via deze weg uitgesloten.
- o Een clause die beperkingen oplegt aan de winst van de private partner leidt tot een 'on balance'-behandeling.

Conclusie: Er kan besloten worden dat toch wel een belangrijk deel van de Vlaamse specificiteiten inzake DBFM kunnen behouden worden maar dat een combinatie van verschillende specifieke elementen wel moeilijker of onmogelijk wordt. **(AANDACHTSPUNT)**

Voortwerkende op dit kader is een 'mini-DBFM' ontwikkeld, een vereenvoudigd contract dat zich richt op kleinschalige projecten van het type 'publiek vastgoed' en hanteerbaar is voor lokale

besturen. Dit standaardcontract ligt bij het INR voor het verkrijgen van een ex-ante advies met betrekking tot de statistische behandeling (on / off balance) van een project dat er zou op gebaseerd zijn.

9. Partijen: overheden en private partners

9.1 Overheden

Alle overheden, inclusief overheidsinstellingen en autonome overheidsbedrijven, op elk bestuursniveau kunnen gebruik maken van alternatieve financiering.

De gemeenten en OCMW's nemen een groot deel van de investeringen in infrastructuur voor hun rekening. Zij bevinden zich echter niet in een gelijkaardige situatie als de Vlaamse overheid t.a.v. investeringen:

- Zij zijn op individuele basis niet verplicht tot een ESR-evenwicht (evenwichts- en schuldregels gelden niet). Wel moeten zij een evenwicht op kasbasis en een LT-structureel evenwicht hebben. Als groep zijn de evenwichts- en schuldnormen wel relevant, maar op dit ogenblik voldoen zij er aan.
- Zij zijn ook veel minder onderhevig aan Europees toezicht (op de ESR-status van contracten).
- Lokale besturen maken zesjarenplannen. Bij de Vlaamse overheid zijn er slechts beperktere plannen met een kortere looptijd beschikbaar zodat afstemming moeilijk is.
- Lokale overheden hebben ook soms nood aan subsidies, maar lange termijnengagements vanuit de Vlaamse overheid hieromtrent ontbreken, zodat effectieve infrastructuurplanning bemoeilijkt wordt.

Voorstel 8: De Vlaamse overheid neemt initiatieven die de infrastructuurplanning en – realisatie door lokale overheden bevorderen (bv. meer zekerheid inzake infrastructuursubsidies, infrastructuurplanning die meer afstemming toelaat).

In Vlaanderen is een klein project (de aanleg van kunstgrasvelden) volgens de meesten goed verlopen, wat er op wijst dat dergelijke kleine projecten toch mogelijkheden bieden, al dan niet via een pooling. Daarbij was er wel een belangrijke tussenkomst/ondersteuning van de Vlaamse overheid. Recentelijk stelde het Kenniscentrum PPS ook een standaardcontract 'mini-DBFM' op dat de realisatie van kleinere DBFM-projecten moet vereenvoudigen.

Toch vertonen deze kleinere projecten ook nadelen. Volgens EPEC zijn er echter heel wat kleinere projecten, vooral op gemeentelijk niveau, niet zo goed verlopen²². Ook de meeste auteurs stellen, daarin gevolgd door de regelgeving of gebruiken in vele landen²³, echter dat PPS-projecten een minimale grootte moeten hebben. De belangrijkste reden daartoe zijn de hoge transactiekosten.

Het is dan ook onzeker of lokale overheden, tenzij voor hun grote of gebundelde projecten, wel value for money kunnen behalen uit een DBFM of aanverwante structuren. **(AANDACHTSPUNT)** Daarmee is

²² Zie Hoorzitting 16/11/2016, Edward Farquharson (EPEC)

²³ Voorbeelden zijn Australië 50 mio US\$ - Singapore: 50 mio US\$ – Brazilië 11 mio US\$ - British Columbia (Canada) bepaalde de grens eerst op 20 mio \$, later op 50 mio \$ en onderzoekt om dit op te trekken naar 100 mio \$, en dit op basis van lessons learned.

niet gezegd dat vormen van PPS daar steeds suboptimaal zijn. Het zal dan moeten gaan om aangepaste structuren die zich lenen voor kleinere projecten.

Bij de Vlaamse overheid wordt vastgesteld dat binnen de diverse beleidsdomeinen verschillende vormen van alternatieve financiering (DBFM, subsidies) worden toegepast, soms op uiteenlopende manieren. Ook hier geldt dezelfde opmerking inzake de omvang van de projecten. Wel kan de Vlaamse overheid een ruimer gamma aan vormen van alternatieve financiering gebruiken dan de lokale overheden (bv fiscale maatregelen, subsidies).

Dergelijke verschillende toepassingen van alternatieve financiering binnen de Vlaamse overheid en de lokale overheden kunnen verrijkend zijn, maar een meer geïntegreerde aanpak van projecten heeft ook nood aan meer uniformiteit. Meer uniformiteit leidt bij de marktpartijen ook tot meer vertrouwen en dus meer concurrentie.

Voorstel 9: Om tot een meer geïntegreerde aanpak te komen is het aangewezen om een gemeenschappelijk kader/uitgangspunten (zowel op beleidsmatig als operationeel vlak) te bepalen en dit zowel op lokaal als regionaal vlak (cfr. voorstel 2 inzake Beleid).

9.2 Private partners

Voor de private partners zijn er geen andere dan de normale wettelijke beperkingen/vereisten om bepaalde activiteiten (bouwen, lenen,...) uit te voeren.

Voor de meeste projecten zullen verschillende private partijen een gezamenlijke tijdelijke vennootschap oprichten omdat in vele gevallen verschillende specifieke activiteiten vereist zijn die niet allen aanwezig in één bedrijf (ontwerp, bouw, onderhoud,...) ,...), dan wel om het risico af te scheiden ten aanzien van de activiteiten van de oprichters. Soms stapt de financier ook mee in deze vennootschap.

Volgens de meeste auteurs en studies moet er voor het behalen van 'value for money' uit een PPS-project voldoende marktinteresse zijn, zodat door de concurrentie de innovatie en creativiteit van de inschrijvers maximaal gestimuleerd wordt. Alleen als er voldoende geïnteresseerde marktspelers zijn, wat o.a. kan nagegaan worden via een marktverkenning, lijkt een PPS aangewezen. Er moet dan ook over gewaakt worden dat niet te veel projecten tegelijkertijd in de markt gezet worden ('oververhitting' van de markt).

Een ander belangrijk gevolg hiervan is dat een PPS niet aangewezen lijkt bij zeer grote projecten²⁴ (bv. Oosterweel) omdat daar het aantal private spelers zeer beperkt is, met een negatieve invloed op de noodzakelijke concurrentie. (AANDACHTSPUNT)

Afhankelijk van de grootte van het project kan het aangewezen zijn zich tot andere financiële partners te wenden. Grote internationale spelers zoeken vooral schaalgrootte, kleinere lokale spelers zijn vooral geïnteresseerd in de kleinere, lokale projecten. Indien deze laatsten geen kans krijgen om bij lokale projecten betrokken te worden kunnen zij instappen in grotere internationale (infrastructuur)fondsen en dreigen hun beleggingen gebruikt te worden voor investeringen buiten Vlaanderen. (AANDACHTSPUNT)

²⁴ Zie Hoorzitting 16/11/2016 Edward Farquharson (EPEC): maximaal 1 à 1,5 mia euro.

9.3 Dialoog tussen overheden en private partners

Een aandachtspunt dat naar voor komt is de dialoog tussen de overheden en de private partners. Vermits PPS nog vrij nieuw is, nog in volle ontwikkeling is en daarenboven de financieringsmogelijkheden steeds wijzigen kan een periodiek overleg tussen de overheid en de private spelers (bouwondernemingen, onderhoudsfirma's, financiële instellingen) wellicht nuttig zijn voor kennisopbouw aan beide zijden. Daarvoor is binnen de overheid wel een meer centrale aanpak nodig (zie ook 13). Op deze manier kunnen ook de kleinere, lokale spelers wellicht een betere toegang krijgen tot de (lokale) markt.

Maar ook bij de voorbereiding van projecten²⁵ en gedurende de ganse looptijd van het contract is er nood aan een 'samenwerking' tussen de overheid en de private partners, zodat beiden binnen de gemaakte afspraken hun doelstellingen kunnen realiseren. Zo'n denken is sterk verschillend van de klassieke overheidsopdracht en vergt een mentaliteitswijziging van beide partners.

In Nederland is recent een platform Professionals in Publiek-Private Samenwerking opgericht waarbij specifiek overlegd wordt over allerlei problemen tijdens de onderhoudsfase. In Vlaanderen maakt PPS wel sinds vele jaren een vast agendapunt uit op het Vlaams Bouwoverlegcomité.

Voorstel 10: Er wordt (verder) geïnvesteerd in overleg tussen de overheden enerzijds en de private marktpartijen anderzijds. Dit overleg kan zowel globaal zijn (alle marktspelers samen), als specifiek (financieel, bouwtechnisch, contractmanagement,...) of gericht op specifieke lopende projecten. Ook een evaluatie van uitgevoerde projecten (zie voorstel 1) kan best voorwerp uitmaken van dit overleg.

10. Financiering / funding

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen financiering en funding.

Financiering is de wijze waarop het geld om op de bouwkost te voldoen kan verkregen worden en kan gezien worden als de brug van het heden tot het moment waarop je moet betalen (funding). Indien onmiddellijk met eigen, beschikbare middelen betaald wordt zijn financiering en funding gelijk te stellen, maar bij de meeste vormen van alternatieve financiering streeft de overheid een onderscheid tussen beide na.

Funding zijn de effectieve betalingen van de infrastructuur aan de private partner (bv. éénmalige betaling bij oplevering, maandelijkse betalingen tijdens bouwfase, periodieke betalingen van beschikbaarheidsvergoedingen, tol,...).

Dit onderscheid wordt niet steeds voldoende gemaakt en leidt tot risico's. Het is niet omdat iets kan gefinancierd worden dat het op een later tijdstip kan betaald worden. Vermits er voldoende goedkope financiering aanwezig is, en zover de Europese begrotingsnormen gerespecteerd worden, kan de overheid geneigd zijn om vele projecten te realiseren. Het Rekenhof wees al verschillende malen op het gevaar van de steeds verder oplopende beschikbaarheidsvergoedingen en hun impact

²⁵ Ook na de contractsluiting - Indien het contract nog niet werd afgesloten dient wel rekening gehouden worden met de problematiek inzake 'voorkennis'.

op de toekomstige begrotingen²⁶. Ook in het kader van de transparantie dient hier meer aandacht aan gegeven worden.

Een oplossing die naar voor geschoven wordt is het werken met een bovengrens voor de uitgaven via alternatieve financiering voor zover deze term betekent dat kosten van het heden slechts (gespreid) zullen betaald worden in de toekomst (via bv beschikbaarheidsvergoedingen, jaarlijkse subsidies,...).

Voorstel 11: Het Vlaams Parlement bepaalt een bovengrens voor de betalingsengagements (funding) die kunnen aangegaan worden in het kader van alternatieve financiering en die leiden tot een impact op toekomstige begrotingen.

10.1 Financiering

Voor de realisatie van ‘publieke’ infrastructuur zijn er verschillende mogelijkheden:

- De overheid betaalt de investering onmiddellijk voor 100% op eigen beschikbare middelen = klassieke overheidsopdracht = +/- funding
- De overheid betaalt de bouwkost onmiddellijk maar zoekt daarvoor financiering (bv. lening, obligaties) en betaalt deze op een later tijdstip terug
- De overheid en private partijen financieren en/of betalen (funding) elk een deel van de bouwkost.
- De private partijen financieren en/of betalen 100% van de bouwkost.

Zowel de overheid als de private partijen hebben verschillende mogelijkheden om in de nodige financiering te voorzien.

Er is op heden geen tekort aan financiële middelen. De financiële sector (banken, verzekeringsmaatschappijen, specifieke infrastructuurfondsen en algemene beleggingsfondsen, pensioenfondsen) hebben voldoende kapitaal beschikbaar en zijn bereid om dit tegen (zeer) gunstige tarieven aan ‘aanvaardbare’ projecten toe te kennen. Vermits PPS-projecten veelal projecten met een lange duurtijd zijn en de infrastructuur minder onderhevig is aan conjunctuurcycli zijn zij aantrekkelijk voor investeerders op lange termijn die slechts een beperkt risico willen lopen, zoals pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen.

Deze situatie kan natuurlijk plots veranderen²⁷ en daarom is het eventueel aangeraden toch bepaalde elementen in de nota op te nemen die zouden kunnen inspelen op een plots verslechterende financiële situatie.

Zoals hoger aangegeven is het wel zo dat de financieringskost voor private partijen hoger is dan de financieringskost voor de overheid. Hoe groter het deel private financiering is, hoe hoger de financieringskost van het project zal zijn en omgekeerd. **(AANDACHTSPUNT)**

²⁶ In Portugal heeft het oplopen van de beschikbaarheidsvergoedingen een belangrijke impact gehad op het ontstaan van de budgettaire problemen.

²⁷ Bv. financiële problemen van een ‘systeembank’, grote internationale politieke spanningen,...

Om deze hogere financieringskost te beperken wordt in sommige landen²⁸ een belangrijk deel van de bouwkost door de overheid betaald (via financiering of onmiddellijke betaling) of gewaarborgd (bv in Frankrijk Cession Faily). In de praktijk zien we binnen Vlaamse projecten soms de betaling van (eerder beperkte) mijlpaalvergoedingen bij de oplevering van projecten. Dit zijn éénmalige betalingen van een deel van de bouwkost. Meestal gaat het hier om funding vermits de betaling via beschikbare begrotingsmiddelen voldaan wordt. Maar het financieringsaandeel van de private partij daalt er wel door en dus ook de financieringskost.

Een andere optie is het deelnemen van de overheid in het kapitaal van de vennootschap ('de participatieve PPS die in Vlaanderen in het verleden veel werd gebruikt).

De bovengrens voor zo'n tussenkomst is idealiter deze die ervoor zorgt dat het deel ten laste van de private partij groot genoeg is om deze laatste voldoende risico's te laten lopen en dus te responsabiliseren. Indien het aandeel van de private partij te klein wordt daalt zijn risico immers zo ver dat er onvoldoende responsabilisering is en een aantal belangrijke voordelen van een alternatieve financiering dreigen verloren gaan. (AANDACHTSPUNT)

Inzake financiering is het belangrijk te noteren dat tussenkomsten via EU fondsen niet meegenomen worden bij de beoordeling. De tussenkomsten van de EIB worden beschouwd als financiering door de private sector. (AANDACHTSPUNT)

Een andere optie om de financieringskost van de private partij, en dus de kost voor de overheid, te beperken zijn garanties door de overheid. Zo verlaagt het risicoprofiel van de private speler zodat deze zich goedkoper kan financieren. Zo'n garanties kunnen per project gegeven worden zoals in Vlaanderen al gebeurde of kunnen deze via een globaal garantieschema toegekend worden²⁹.

Er dient wel opgemerkt te worden dat de onmiddellijke betaling door de overheid van een deel van de bouwkost, de (gedeeltelijke) financiering door de overheid of het verlenen van waarborgen wel kan leiden tot een 'on balance'-behandeling^{30 31}.

Enkele specifieke structuren die wellicht kunnen leiden tot een gespreide opname op de begrotingen (ESR-neutraliteit) en die verder onderzocht kunnen worden:

- (Privé)investeringsfonds : infrastructuur gebouwd door en eigendom van het fonds dat deze ter beschikking stelt van de overheid via een leasing –of huurcontract over lange termijn (bvb. overheidsgebouwen, sociale woningen,...);

²⁸ Voorbeeld : Ontario (Canada) waar soms tot 70% door de overheid betaald of gefinancierd wordt.

²⁹ Bvb. UK 'Guarantees scheme for infrastructure' kan tot 40 mia £ leningen waarborgen voor publieke en private investeringsprojecten.

³⁰ EPEC/Eurostat: A Guide to the statistical treatment of PPP's: "If a government commitment of financing or any other support amounts to 50% or more of the capital expenditure to be incurred for the construction of the asset, the PPP is automatically recorded on balance sheet for government. Between 49,99 and 33,33 % the issue is of very high importance to the statistical treatment. Between 10,01 and 33,33% there is a high importance to the statistical treatment and 10% this is an issue of moderate importance." Dit geldt zowel voor rechtstreekse financiering als waarborgen. Daarbij dient soms nog een multiplicator toegepast te worden op het % van tussenkomst/waarborg, afhankelijk van bv het risicoprofiel van de toegekende lening.

³¹ Waarborgen kunnen wel gegeven worden voor een beperkt aantal risico's (onvoorzienbare en niet gedekt door normale verzekeringscontracten – risico's binnen controle of beheer van de overheid).

- (Nabijgelegen) privé-infrastructuur laten ontwikkelen door private partij en deze ook laten instaan voor 'publieke' infrastructuur
- Sociale huisvestingssector: lening aan SHM's, gewaarborgd door hypotheek (1^e trap), onderling solidariteitsmechanisme tussen shm's (2^e trap) en gemeentelijke waarborgen (3^e trap) (cfr. Nederland) => off balance zal wellicht aanvaard worden door Eurostat ermee rekening houdende dat publieke risico zeer klein is;
- Gebruiker financiert grotendeels de werking maar overheid kan investeringsbijdragen toekennen en spreiden als ze werkt met
 - o Voorwaardelijke bijdragen (bv. VIPA), maar creëert onzekerheid voor financiers
 - o Niet specifiek toegewezen tussenkomsten voor investeringen, uitkering van een jaarlijks herzienbaar forfait (bv. ziekenhuisfinanciering, maar discussie over deze sector)

Voorstel 12: De Vlaamse overheid onderzoekt verder de mogelijkheden om via specifieke structuren ESR-neutrale investeringen mogelijk te maken. De ESR-neutraliteit mag echter niet de eerste of enige motivatie zijn, maar er moet ook steeds nagegaan worden of er value for money mogelijk is (zie hoger).

Voor de financiering staan verschillende bronnen³² ter beschikking van de overheid en de private partner:

- Leningen en kapitaal (overheid, bedrijven, banken, pensioenfondsen, infrastructuurfondsen³³, verzekeringsinstellingen,...)
- Achtergestelde leningen door overheid (werd reeds toegepast voor Vlaamse projecten)
- EFSI en EIB³⁴
- Obligaties (bv. A11)
- Vastgoedbevak (private partner – voorwaarden verbonden) (bv. VMM)
- ...

Andere specifieke instrumenten zijn:

- Value capture waarbij financiering³⁵ gevraagd wordt aan private spelers die daarvoor in ruil commerciële activiteiten mogen ontwikkelen rond de infrastructuur.
- Crowd-financing (via kapitaalbreng) of Crowd-lending (via lening), met verwacht rendement³⁶. Deze instrumenten zijn vooral geschikt voor kleine, lokale projecten. Bijkomend voordeel is het maatschappelijke draagvlak dat op deze wijze kan verworven worden.
- Community shares waarbij de burger aandelen koopt in een bedrijf dat diensten verleent aan de lokale gemeenschap.
- Social Impact Bonds: (nog) niet gebruikt voor infrastructuur
- Rollende financieringsfondsen³⁷ waarbij inkomsten/winsten uit projecten aangewend worden voor nieuwe projecten
- Collectieve beleggingsvormen

³² Voor een uitgebreid overzicht van instrumenten: OECD – Infrastructure Financing Instruments and Incentives (2015)

³³ Bv via PMV : fondsen PMF en EPICo.

³⁴ Zie hoorzitting 30/11/2016, Bert Teuwen (EFSI)

³⁵ Value capture kan ook in de vorm van funding (zie verder)

³⁶ Zie Property Council of Australia, Finding \$ 50 B, New ways to fund and finance infrastructure

³⁷ Zie Hoorzitting 25/01/2017, Jan Leroy (VVSG)

Voorstel 13: Er wordt onderzocht of via value capture kan voorzien worden in de financiering van publieke infrastructuurprojecten.

Voorstel 14: Er wordt onderzocht of (kleine) projecten via crowdfunding, crowdlending en/of community shares kunnen worden gefinancierd.

Voorstel 15: De oprichting van rollende financieringsfondsen voor infrastructuurprojecten wordt onderzocht.

Voorstel 16: Er wordt onderzocht of aangepaste instrumenten van collectieve beleggingen (cfr. vastgoed) kunnen ontwikkeld worden.

De financieringsmarkten kunnen snel evolueren³⁸. Belangrijk is dat de definitieve keuze van een financieringsvorm zo lang mogelijk uitgesteld wordt om zo kort mogelijk voor de definitieve contractsluiting de meest voordelige vorm te kunnen bepalen. Daartoe kan men aan de inschrijvers vragen om verschillende financieringsformules voor te stellen. (= AANDACHTSPUNT)

Meestal wordt door de overheid financiering gezocht voor één specifiek project (alhoewel dit project soms uit vele subprojecten kan bestaan zoals bv. Scholen van morgen). Een andere optie kan erin bestaan één financiering te zoeken en binnen deze financiering verschillende projecten uitvoeren. Zeker voor kleinere (veelal lokale) projecten is een bundeling van de financiering van verschillende projecten aangewezen (pooling)³⁹. Vele spelers op de financiële markten zullen immers pas interesse vertonen vanaf een zekere investeringsgrootte (o.a. gelinkt aan de transactiekosten die gepaard gaan met alternatieve financiering).

Voorstel 17: De Vlaamse Regering onderzoekt de optie om in de financiering van een aantal projecten, zowel lokale als regionale, via één vehikel te voorzien.

De financiële instrumenten zijn zeer uitgebreid en wijzigen voortdurend. Vanuit de verzekeringssector wordt voorgesteld om een dialoog te creëren om de financiële structurering te optimaliseren. Naar het voorbeeld van PMV dat periodiek overleg heeft met de banksector zou een periodiek (of in functie van de projecten) overleg kunnen gehouden worden met alle geïnteresseerde spelers in de financiële sector. Voorwaarde is wel dat er vanuit een centrale organisatie gewerkt wordt binnen de overheid (op alle niveaus). (AANDACHTSPUNT)

In de UK zijn een aantal initiatieven genomen om het overleg met en de financiering via (lokale) pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen te verbeteren⁴⁰

Financiering via activatie spaargeld van de burgers: via verschillende instrumenten (zie o.a. bij punt 11) kan geprobeerd worden het spaargeld van de burgers te activeren. Rekening houdende met de huidige toestand van de financiële markten lijkt dit op het ogenblik echter duurder te zullen uitvallen dan een beroep te doen op de financiële markten. Zoals gesteld kan de situatie echter snel

³⁸ Zie project A11 waarbij in 2012 obligaties de beste financieringsvorm bleken; deze vorm is onder de huidige marktomstandigheden geen goede keuze meer.

³⁹ Zie hoorzitting 08/03/2017, Paul Windels (Assuralia)

⁴⁰ Zie

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliv_eryplan.pdf (1.42 tot 1.44)

veranderen en zou vanuit het Vlaams Parlement een initiatief genomen kunnen worden zodat de Vlaams Regering in de toekomst toch via bepaalde instrumenten een beroep zou kunnen doen op de financiële draagkracht van de burgers. (= AANDACHTSPUNT)

De SERV wijst er op dat door de herklasseringen van PPS-projecten heel wat middelen vrij gekomen zijn op de huidige en toekomstige begrotingen. Deze middelen zouden ingezet kunnen worden voor de financiering van nieuwe projecten⁴¹. (AANDACHTSPUNT)

10.2 Funding

Nadat de bouwkosten gefinancierd zijn (investering) moeten deze ook betaald worden door de partijen, overheid en/of private partner, De private partner zal wel (proberen) zijn betalingen (te) recupereren. Vermits het om 'publieke' goederen gaat zal er dus een betaling moeten zijn van de burger/gebruiker of via de tussenkomst van de overheid.

Deze betalingen komen niet noodzakelijk overeen met de opname ervan op de begroting (ESR). Wel zullen de effectieve betalingen natuurlijk wel in de begroting opgenomen moeten worden voor zo ver daar effectieve uitgaven tegenover staan. Dit zal vrijwel altijd het geval zijn tenzij de private speler zijn volledige inkomsten moet halen uit de betalingen van de gebruikers. In dit laatste geval gaat het bijna steeds over een concessie. De meeste internationale voorbeelden zijn gelinkt aan de aanleg van verkeersinfrastructuur met tol, maar gezien de onzekerheden over de verwachte verkeersstromen en ontwijkingsgedrag van gebruikers (waardoor de risico's voor de private partner te groot zijn) wordt deze vorm van funding minder en minder gebruikt en wordt veelal gebruik gemaakt van een door de overheid betaalde schaduwtol of ander vergoedingsmechanisme.

(AANDACHTSPUNT)

Indien de burger/gebruiker niet rechtstreeks alle kosten ten voordele van de private speler betaalt zullen de nodige middelen dan ook moeten aanwezig zijn op het overheidsbudget.

De overheid kan de benodigde betalingskredieten uit verschillende bronnen halen:

- Via de algemene (belasting)inkomsten
- Via toegewezen inkomsten (eventueel via specifieke begrotingsfondsen gekoppeld aan een infrastructuurplan, zie ook punt 12.2)
 - o Value capture: bij deze optie worden de kosten (deels) gerecupereerd bij degene die het meest baat heeft bij de bouw van een infrastructuur (bv. transportbedrijven die dicht een nieuw aangelegde autosnelweg liggen) en worden deze fondsen gebruikt voor de (terug)betaling van de financiering⁴². Ook dit kan zeer ruim geïnterpreteerd worden zoals bv. in London waar alle bedrijven dienen bij te dragen tot de financiering van een nieuwe transportinfrastructuur. Een vergelijkbaar systeem in Vlaanderen zijn de planbaten (bij planologische wijziging).
 - o TIF of Tax Increment Financing (vooral in USA): door de bouw van infrastructuur kan de waarde van een onroerend goed stijgen. Een deel van deze meerwaarde wordt gerecupereerd via een hogere belasting op het goed (cfr. onroerende voorheffing).

⁴¹ Zie hoorzitting 25/01/2017, Erwin Eysackers en SERV, Evaluatierapport over initiële begroting 2017, 18/01/2017

⁴² Zie o.a.

http://www.fmdv.net/fileadmin/user_upload/documents/Economic_and_Financial_Solutions_Series/Value_Capture_Finance_ENG.pdf

Deze hogere opbrengst wordt gebruikt om de financiering (terug) te betalen. Deze funding kan verbonden zijn met een specifieke TIF-financiering via bv. obligaties⁴³.

- o Toegewezen ontvangsten uit verkoop van niet nuttige infrastructuur/gronden.
- o Inkomsten halen uit business like gebruik van infrastructuur (bv. verhuur van scholen buiten lesuren): dit kan inkomsten opleveren maar zeker onvoldoende voor terugbetaling van de investering en stoot daarbij veelal op contractuele bepalingen die niet voorzien in bijkomend gebruik (met impact op bv onderhoudskosten voor private partij). **(AANDACHTSPUNT)**
- o Tolheffing door de overheid
- o Crowd-funding: inbreng zonder dat een rendement verwacht wordt
- o ...

Voorstel 18: Er wordt onderzocht in hoeverre andere inkomstenbronnen kunnen uitgewerkt worden voor de funding van projecten. Dit kan zowel projectspecifiek zijn (bv. value capture, TIF, businesslike gebruik) of globaal (bv. verkopen overbodige infrastructuur).

11. Fiscale maatregelen

Fiscale maatregelen kunnen de financiering ten voordele van de overheid en/of ten voordele van de private partner bevorderen.

Deze maatregelen hebben naast de directe financieringskost ook een indirecte kost, die veelal bestaat uit minderinkomsten uit belastingen.

Het is dan ook aangewezen om bij de bepaling van de (meer)waarde van zo'n financiering na te gaan wat de totale kost (zowel direct als indirect) is over de volledige contractduur en zo tot een vergelijking te komen met andere vormen van financiering.

11.1 Belastingkrediet of –vermindering / Tax shelter / gereglementeerde vastgoedvennootschappen

Op gewestelijk vlak kan de financiering vereenvoudigd worden via een **belastingvermindering of –belastingkrediet** indien deze verbonden zijn aan gewestelijke materies (Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989).

Voorbeelden waarbij de overheid de middelen (al dan niet rechtevreeks) beheert zijn het Arkimedesfonds I (afgesloten) in Vlaanderen en het Kringloopfonds en Startersfonds (beiden beëindigd) op federaal niveau.

Voorbeelden waarbij de middelen rechtstreeks naar de private partij gaan de zijn de win-winlening. De inbreng van middelen uit andere vennootschappen in de private partij kan ook vereenvoudigd worden door middel van een systeem van **tax shelter** (cfr. de regeling voor de audiovisuele sector).

⁴³ Zie o.a. in Nebraska: <http://www.neded.org/community/community-info/financial-assistance/tax-increment-financing-tif?highlight=WyJ0aWYiXQ==>

Vele van deze structuren zijn gericht op kleine(re) en/of startende ondernemingen en kleine bedragen. Bij projecten met alternatieve financiering gaat het vrijwel steeds om grote projecten waarop grotere, gevestigde bedrijven inschrijven. De huidige instrumenten lijken dan ook niet echt aangepast.

Een andere fiscale maatregel die een positieve impact kan hebben op de bouwprojecten via alternatieve financiering zijn de **gereguleerde vastgoedvennootschappen**, waarvoor de mogelijkheden onlangs verruimd werden. Vele publieke infrastructuurprojecten vallen echter niet binnen de scope van deze vastgoedvennootschappen.

Een vergelijkbare structuur voor andere infrastructuurprojecten zou de interesse nog kunnen vergroten bij de kleinere, lokale institutionele investeerders. Op die manier zou financiering lokaal kunnen opgehaald en aangewend worden.

Zeker de eerste twee instrumenten lijken onder de huidige financiële marktomstandigheden voor de alternatieve financiering van publieke projecten enkel aangewezen indien de toegang tot de financiële markten voor (bepaalde) van deze projecten moeilijk is of tot een hoge financieringskost leidt. Zij lijken vooral een optie te zijn indien de financieringsvoorwaarden op de markt sterk zouden verslechteren. Indien dit het geval zou zijn moet echter vlug kunnen ingegrepen worden zodat het toch aangewezen kan zijn nu reeds een (reglementair) kader uit te werken.

Voorstel 19: Het Vlaams Parlement machtigt de Vlaams Regering om fiscale instrumenten te ontwikkelen of het Vlaams Parlement schept een decretaal kader voor zo'n instrumenten.

11.2 Verlaging BTW

Een andere voorgestelde⁴⁴ fiscale maatregel is een verlaging van de BTW op overheidsinvesteringen. Deze maatregel heeft zoals de andere een indirecte kostprijs maar is niet verbonden met de gemakkelijke of moeilijke toegang tot de financiële markten. (= AANDACHTSPUNT)

12. Infrastructuurbeleid en -plan(nen)

12.1 Infrastructuurbeleid

Zowel vanuit de academische wereld, als vanuit overheids- en private kant wordt gevraagd naar een duidelijk infrastructuurbeleid en een constante stroom van projecten van alternatieve financiering (zie ook bij 'Transparantie inzake projecten').

Velen pleiten dan ook voor de opmaak van een strategische lange termijnvisie op infrastructuur.

⁴⁴ Zie Hoorzitting 25/01/2017, Jan Leroy (VVSG)

Zo beveelt de OESO aan om een lange termijn strategische visie op te maken die de infrastructuurnoden moet helpen invullen⁴⁵. Deze visie moet volgens de OESO o.a. flexibel zijn en gecoördineerd zijn over bestuursniveaus heen. Ook een studie in opdracht van het Kenniscentrum PPS pleit impliciet voor het opmaken van zo'n plan en stelt dat het ontbreken ervan een houdbaar investeringsplan voor infrastructuur hindert⁴⁶.

In de UK wordt een strategische visie op infrastructuur met een looptijd van 30 jaar uitgewerkt, gekoppeld aan aanbevelingen over hoe de gedetecteerde noden moeten worden gerealiseerd⁴⁷. Deze visie en aanbevelingen worden bepaald door een Commissie die als een onafhankelijk adviesorgaan voor de overheid is opgericht.

Voorstel 20: De Vlaamse overheid bepaalt een strategische visie inzake infrastructuur (dus niet beperkt tot infrastructuur via alternatieve financiering – sectoroverschrijdend / bestuursniveau overschrijdend).

12.2 Infrastructuurplan(en)

De visie moet dan verder vertaald worden in concrete plannen door de opmaak van één of meerdere infrastructuurplannen. Sommigen leggen daarbij de nadruk op de projecten met alternatieve financiering, maar veelal wordt ervoor gepleit om in deze plannen alle projecten, dus ook deze waarbij het uitgangspunt een klassieke investering is, op te nemen.

Deze plannen hebben best een looptijd van meerdere jaren. In Nederland bvb heeft het huidige MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport), dat de infrastructuurprojecten rond wegen en waterwegen bevat, een looptijd tot 2030. Deze looptijd wordt periodiek verlengd. Er moet wel opgemerkt worden dat het MIRT, o.a. door deze looptijd en de vastlegging van de projecten geruime tijd voordat ze uitgevoerd worden, toch wel aanleiding geeft tot een aantal problemen o.a. inzake flexibiliteit⁴⁸ en een gebrek aan heroverwegingen. In de UK is het huidige infrastructuurplan beperkt tot 2021⁴⁹. Daarnaast is er nog een Government Major Projects Portfolio met 143 projecten en een kostprijs van 405 mia £ over 25 jaar (whole life cycle cost)⁵⁰.

De opmaak van meerjarige plannen is wel gekend binnen de Vlaamse Gemeenschap. Zo kan er verwezen worden naar de recente plannen van AWV, MDK, Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart. Zij hebben echter een korte looptijd (1 tot 3 jaar), daar waar een langere looptijd aangewezen is, zeker voor grote projecten.

⁴⁵ OESO (2017), *Getting infrastructure right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris

⁴⁶ Vlaams Kenniscentrum PPS, *Naar een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid* (2015)

⁴⁷ Zie National Infrastructure Commission, <https://www.nic.org.uk/our-work/national-infrastructure-assessment/>

⁴⁸ Zie <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/10/ibo-infrastructurele-planningrapport-ibo-flexibiliteit-infrastructurele-planning.pdf>

⁴⁹ Zie voor een evaluatie van het MIRT en mogelijke verbeteringen:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachmmt_data/file/520086/2904569_nidp_deliverplan.pdf

⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/ho-government-major-projects-portfolio-data-2016>

Zoals hoger aangegeven is de impact van infrastructuurprojecten op de toekomstige begrotingen een belangrijk aandachtspunt en zo'n plan op lange termijn kan deze impact van de gerealiseerde, huidige en toekomstige projecten op de toekomstige begrotingen verduidelijken.

Ook voor de private zijde zijn een plan/plannen op lange(re) termijn belangrijk omdat de potentiële kandidaat-inschrijvers zich via zo'n plan een zicht op de toekomstige projecten. Alternatieve financiering is een complexe materie en private partijen zullen meer bereid zijn te investeren in de nodige kennis als er zicht is op een (continue) stroom van projecten. Als dit niet het geval is dreigen vele marktspelers af te haken. Dit is zeer nefast voor de nodige marktinteresse, en dus de concurrentie, hetgeen een zeer belangrijke succesfactor is bij alternatieve financiering (zie hoger). Ook kan het bv. financiële spelers toelaten tijdig de nodige verschuivingen te doen zodat voldoende middelen beschikbaar zijn, geeft het de private partijen meer tijd om gezamenlijke offertes (samen bouwen, co-financiering,...) voor te bereiden. Deze huidige infrastructuurplannen zijn echter niet publiekelijk beschikbaar en geven dus geen informatie aan de private partijen.

De informatie die in de huidige infrastructuurplannen is opgenomen is daarenboven zeer summier (enkel de geraamde kredieten) en geven geen zicht op de concrete inhoud van het project en de mogelijke wijze waarop het zal gestructureerd worden. De gegevens vermeld bij de mogelijke inhoud van een projectendatabank (zie verder) zouden een veel beter beeld kunnen schetsen naar geïnteresseerde marktpartijen toe. De projectendatabank zou ook de plaats kunnen zijn via dewelke de/het infrastructuurplan(en) publiek gemaakt worden.

De huidige infrastructuurplannen zijn nog steeds beperkt tot één (sub)organisatie daar waar velen pleiten om plannen op Vlaams niveau te consolideren. Daarbij kan vertrokken worden vanuit de verschillende beleidsdomeinen maar de plannen kunnen dan samengebracht worden op Vlaamse niveau.

In Nederland heeft het MIRT betrekking op wegen en waterwegen. In de UK heeft het National Infrastructure Development Plan een veel ruimere scope en omvat het o.a. infrastructuur m.b.t. wegen, spoorwegen, (lucht)havens, energie, digitale communicatie, kustbescherming, wetenschap en research, huizen en renovatie, sociale en regionale infrastructuur⁵¹.

Dit geeft o.a. als voordeel dat kan gekeken worden naar meer samenwerking over de organisatiegrenzen en sectorgrenzen heen. Een beperkend kader voor een plan (bv enkel wegen) leidt er immers toe dat voor oplossingen van een probleem het uitgangspunt enkel het plankader is, dus wegen. Er wordt te veel gekozen voor een aanleg binnen een bepaalde modaliteit, ook als alternatieve varianten goed kunnen voorzien in een oplossing voor het gestelde probleem⁵². Andere oplossingen zullen door ruimere plannen meer aandacht krijgen.

Een ander voordeel is het feit dat een ruimer kader ontstaat voor de optimalisering van investeringen, daar ook buiten het budgettaire kader van eigen organisatie/beleidsdomein kan gekeken worden (afweging van prioriteiten over sectoren heen)⁵³.

In Nederland heeft het MIRT ook een bestuursniveau overschrijdende aanpak daar bij de totstandkoming, maar ook bij de uitvoering en financiering, sterk de nadruk wordt gelegd op de

⁵¹ Zie OESO (2017), Getting infrastructure right: A framework for better governance, OECD Publishing, Paris https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliveryplan.pdf

⁵² Zie Nederland, IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning, maart 2016.

⁵³ Zie World Economic Forum, Strategic Infrastructure: Steps to prioritize and deliver infrastructure effectively and efficiently.

samenwerking tussen het rijk en de decentrale overheden (provincies, gemeentes, vervoersregio's, waterschappen,...). Via zo'n werkwijze zou ook tegemoet gekomen kunnen worden aan één van de vragen vanuit de lokale overheden.

Ook de OESO pleit voor goede coördinatiemechanismen voor infrastructuurbeleid binnen overheden en over de verschillende bestuursniveaus heen⁵⁴.

De VVSG vraagt, in dezelfde lijn, dat de sectorale subsidiërings- en erkenningsmuren gesloopt worden, zodat multifunctionele lokale projecten een kans krijgen.

Een belangrijke voorwaarde voor de opmaak van plannen is dat ze goed onderbouwd zijn. Dit zou meer het geval zijn indien voor alternatieve financiering gekozen wordt, maar zou nog moeten verbeterd worden bij klassieke opdrachten. (AANDACHTSPUNT)

Eén van de voorwaarden voor een goede onderbouwing is de ontwikkeling van een goede ramingsmethodiek (zie ook hoger bij punt 7), welke nog ontbreekt in Vlaanderen. (AANDACHTSPUNT)

Bij plannen is het wel belangrijk dat deze ook waar gemaakt worden zo niet dreigen ze juist te leiden tot een verlies van vertrouwen van de markt in de overheid en dus een verminderde interesse. Een voorwaarde daartoe is een onderbouwde realistische timing rekening houdende met de procedurele en budgettaire aspecten. (AANDACHTSPUNT)

De budgettaire duidelijkheid kan o.a. verbeterd worden door het koppelen van één of meerdere plannen aan één of meerdere specifieke fondsen met dezelfde looptijd als het plan/de plannen (bv. in Nederland is het MIRT gekoppeld aan 2 fondsen⁵⁵).

Ook kan op basis van de plannen beter nagegaan worden of er geen oververhitting van de markt dreigt, wat ook nefast is voor de concurrentie en aanleiding kan geven tot minder kwaliteitsvolle en/of duurdere offertes.

Voorstel 21: Vertrekkende van de strategische visie op infrastructuur wordt een geconsolideerd infrastructuurplan (enkele plannen) op Vlaams niveau opgemaakt waarvan de looptijd langer is dan de huidige maximale looptijd (3 jaar). De minimale inhoud van deze plannen wordt daarbij uniform bepaald en het/de plan(nen) worden openbaar gemaakt.

Voorstel 22: Infrastructuurplannen komen tot stand via coördinatie over sectoren heen binnen de Vlaamse overheid en worden gecoördineerd met de lokale overheden (waar plannen op langere termijn al gebruikt worden).

Voorstel 23: Er wordt door de Vlaamse overheid een (zo uniform mogelijke) ramingsmethodiek ontwikkeld die gebruikt wordt bij de opmaak van infrastructuurplannen.

⁵⁴OESO (2017), Getting infrastructure right: A framework for better governance, OECD Publishing, Paris – 'Co-ordinate infrastructure policy across levels of government in such a way that investment decisions by central and subnational governments are coherent'.

⁵⁵ Infrastructuurfonds voor bereikbaarheidsopgaven en het Deltafonds voor opgaven rond waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Zie voor Deltafonds: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/j-deltafonds-rijksbegroting-2017>

Voorstel 24: Het infrastructuurplan / de infrastructuurplannen worden gekoppeld aan één of meerdere begrotingsfondsen.

13. Competenties: Infrastructuuragentschap(pen) – Kenniscentrum PPS

13.1 Competenties: infrastructuuragentschap(pen)

Zoals aangegeven worden Vlaamse investeringen in infrastructuur hoofdzakelijk bepaald en ook uitgevoerd op sectoraal en veelal zelfs organisatieniveau. De versnippering heeft in niet onbelangrijke mate te maken met de versnippering van het bestuurlijke landschap, doch ook met het specialistisch karakter van bepaalde domeinen.

Het opmaken van één of meerdere ruimere geconsolideerde infrastructuurplannen (zie hiervoor) kan ook gekoppeld worden aan het centraliseren van de realisatie van dit/deze plan(nen) binnen (één of meer) gespecialiseerde organisatie(s).

De kennis die nodig is voor de realisatie van infrastructuurinvesteringen is zeer uitgebreid (technisch, juridisch, risicomanagement,...) en vergt sterke specialisatie. Naast kennis zijn ook specifieke vaardigheden (bv onderhandelings technieken, stakeholdermanagement,...) noodzakelijk. Indien gekozen wordt voor PPS komen daar nog andere vereisten bij zoals contractmanagement, financiële kennis, werken in partnerschap tussen overheid en privé met veelal verschillende bedrijfsculturen, enz. Zoals hoger uiteengezet moet bij PPS de value for money in belangrijke mate gezocht worden binnen innovatieve/creatieve oplossingen die kunnen leiden tot meerwaarde. Overheden moeten meer ambities/doelen bepalen dan elk detail van de opdracht te willen beheersen. De overheid moet een 'regisseur' worden. Dit vraagt een belangrijke mentaliteitswijziging binnen de overheden en dit zowel op politiek als administratief vlak.

Welke competenties nodig zijn binnen de overheid moet bepaald worden op basis van antwoorden op vragen zoals:

- Voor welke infrastructuur wil de overheid instaan (societal/businesslike activities)? Welke infrastructuur wil zij aan de private sector overlaten? (kerntakendebat)
- Welke structuren wil de overheid daarvoor gebruiken?
- Welke rol inzake infrastructuur (PPS en andere vormen) willen we aan de private spelers geven en wat wil de overheid zelf in huis houden?
- Waar moet de private sector geresponsabiliseerd worden? Waar wil de overheid op sturen?
- Wil de Vlaamse overheid de lokale besturen meer ondersteunen?
- Door wie gebeurt de projectvoering?
- ...

Al de benodigde competenties bijeen brengen is moeilijk. Daarenboven kunnen zij slechts op niveau gehouden worden bij voldoende projecten, wat veelal niet het geval is binnen één organisatie. Er moet dan ook veelvuldig een beroep gedaan worden op externe consultants. De kosten voor externe consultants kunnen echter zeer hoog oplopen (voor bv. grotere projecten kan de kost enkele mio

bedragen). Een overheid die veel beroep doet op consultants komt ook in een zwakke, afhankelijke, positie terecht komen t.o.v. de private sector.

Er wordt dan ook veelal gepleit voor voldoende competenties binnen de overheid en dit zowel voor investeringen via klassieke opdrachten als via PPS.

Minimaal moet binnen de overheid voldoende expertise aanwezig zijn om toezicht te houden op de externe consultants, wat zeker bij kleinere (lokale) organisaties niet mogelijk is. (AANDACHTSPUNT)

Maar een ruimere kennis en kunde binnen de overheid via een structurele capaciteitsopbouw lijkt aangewezen. Sowieso zal een mentaliteitswijziging binnen de overheid zelf moeten plaats vinden.

In Vlaanderen is hoofdzakelijk PMV betrokken bij projecten via alternatieve financiering uit verschillende beleidsdomeinen. Daarnaast is er recent ook De Werkvennootschap die een aantal projecten uit verschillende organisaties binnen één beleidsdomein (MOW) zal realiseren en dit zowel via alternatieve als klassieke financiering. Het is voorts zo dat naast PMV en De Werkvennootschap de beleidsdomeinen en organisaties zelf ook verder infrastructuurprojecten, al dan niet via alternatieve financiering kunnen opzetten. Steeds moet in de organisaties dus dezelfde kennis intern aanwezig zijn of extern ingehuurd worden. De vraag moet dan ook gesteld worden of een andere, meer gecentraliseerde aanpak, niet tot meer efficiëntie (en kostenbesparing) kan leiden.

Het samenbrengen van deze competenties in één of enkele organisaties, in tegenstelling tot de huidige spreiding, kan leiden tot een efficiëntere aanpak via de versterking van interne competenties, een sterke beperking van de kosten voor externe consultants en een beter toezicht op hun producten.

Bij het verder inzetten op een gecentraliseerde uitbouw kan dan nog bepaald worden of het enkel om een kenniscentrum/kenniscentra gaat (zie verder inzake de UK) of dat de organisatie daarnaast ook instaat voor de realisatie.

Een meer centrale aansturing heeft ook als voordeel dat er éénduidig publiek opdrachtgeverschap is en er minder verspreiding is over verschillende organisaties⁵⁶. (AANDACHTSPUNT).

Een centralere aanpak zou ook meer kunnen aansluiten bij de ruimere infrastructuurplannen (zie bij punt 12.2). (AANDACHTSPUNT)

Bij een meer gecentraliseerde aanpak is het ook belangrijk te bepalen hoe deze organisatie(s) zal/zullen aangestuurd worden (bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Regering).

Rekening houdende met de (strategisch) belangrijke rol van zo'n organisatie pleiten sommigen ervoor deze organisatie binnen de overheid te plaatsen en niet als een (sterk) verzelfstandigd agentschap op te richten. Zodoende kan voldoende rechtstreeks aangestuurd worden en kunnen de controlemechanismen (o.a. Regeringscommissarissen, IF, Audit Vlaanderen en Rekenhof) ten volle hun rol invullen.

Enkele voorbeelden van een meer gecentraliseerde aanpak waarbij kennis en realisatie gecentraliseerd zijn:

- Nederland: Rijkswaterstaat
- Ontario: Infrastructure Ontario

⁵⁶ Bv gezamenlijke opdracht van De Lijn – AWV en een lokale overheid

In Ontario werd Infrastructure Ontario opgericht, ressorterend onder de Minister van Infrastructuur. Dit agentschap staat zelf in voor de realisatie van infrastructuur op allerlei gebieden (bv ziekenhuizen, andere welzijnsinstellingen, gerechtsgebouwen, scholen, trams, light rail, autosnelwegen, data center,...).

- Slovenië: ministerie van Infrastructuur over verschillende sectoren heen.
- New South Wales (Australië): afdeling opgericht die toegewezen projecten uit allerlei sectoren realiseert.

UK: enkel kenniscentrum

In de UK werd de Infrastructure and Projects Authority (IPA) opgericht. Het verschil met de hiervoor vermelde organisaties bestaat erin dat het IPA de projecten (dus niet alleen infrastructuur, maar ook immateriële projecten zoals software) zelf niet realiseert maar optreedt als een (uitgebreid en zeer gespecialiseerd) kenniscentrum. De teams bestaan vooral uit experts inzake infrastructuur, projectrealisatie en projectfinanciering. Het IPA stuurt belangrijke projecten aan maar staat niet zelf in voor de projectrealisatie ('We oversee projects'). Daarnaast worden de andere overheidsorganisaties (en ook de industrie) ondersteund bij investeringen. Zij staan ook in voor de nodige opleidingen en bepalen de beste processen voor de realisatie van infrastructuur. Ook geven ze advies aan buitenlandse overheden inzake infrastructuurplannen. Deze organisatie vervangt twee andere agentschappen (deels privaat) die onafhankelijker konden opereren en ook optraden in het kader van de realisatie. Om de controle en het toezicht te versterken werd het nieuwe agentschap opgericht onder de bevoegdheid van de Eerste Minister en de Minister van Financiën geplaatst.

Ook vanuit het VVSG komt de vraag naar een 'kenniscentrum' voor het ontzorgen van specifiek gemeentelijke investeringen. Aan een gecentraliseerde entiteit zou ook een adviesrol ten aanzien van de lokale overheden kunnen toegewezen worden (bv. standaardisatie van bestekken en contracten bij klassieke overheidsopdrachten). Het kenniscentrum PPS kreeg eerder een rol in die zin - zij het beperkt tot PPS - toebedeeld, maar diende de afgelopen jaren door de een beperkte personeelsomvang prioriteit te leggen bij Vlaamse projecten.

Voorstel 25: Om de realisatie van infrastructuur te verbeteren worden verdere reorganisaties binnen de Vlaamse overheid bestudeerd met het oog op (een) sterke(n) infrastructuuragentschap(pen). Daarbij kan gekozen worden voor een of meer kenniscentra of kan aan deze organisatie(s) ook de realisatie van infrastructuur toegewezen worden.

Er wordt duidelijk bepaald hoe deze organisatie(s) zullen aangestuurd worden.

Voorstel 26: : Er wordt nagegaan hoe een versterkte (adviserende) rol kan worden opgenomen door de Vlaamse overheid ten aanzien van lokale overheden.

13.2 Competenties: Kenniscentrum PPS

Alternatieve financiering en meer specifiek PPS is een complexe materie die nog in volle ontwikkeling is. De meeste overheden, ook de lokale, gebruiken deze structuur slechts sporadisch. Het is dan ook onmogelijk hiervoor de nodige competenties intern uit te bouwen. Binnen de Vlaamse overheid is er een Kenniscentrum PPS dat optreedt als veldontwikkelaar, kennismakelaar, procesbegeleider en meerwaardebewaker. Maar daarnaast is er ook nog een sterke spreiding van specifieke kennis over organisaties zoals De Lijn, PMV, De Werkvennootschap, AGION, WVG,...

Het Kenniscentrum probeert via zijn website zo veel mogelijk informatie ter beschikking te stellen en uit te wisselen. Het Kenniscentrum vervult daarnaast ook een belangrijke taak in het streven naar meer uniformiteit binnen de projecten, o.a. via standaardisatie. Het is echter onzeker of alle relevante informatie vanuit de organisaties wel doorstroomt naar het Kenniscentrum en/of de andere organisaties. Daarenboven is in het verleden ook gebleken dat het Kenniscentrum zijn rol (o.a. inzake de erkenning van projecten als Vlaamse PPS-projecten) niet steeds voluit kan spelen o.a. door de laattijdige betrekken van het Kenniscentrum bij projecten en het gebrek aan voldoende personele middelen. Ten aanzien van lokale overheden treedt het Kenniscentrum adviserend op maar ook daar beperkt, zoals eerder aangegeven, de personeelsbezetting de mogelijkheden.

Ook algemeen overleg tussen overheid en de private sector inzake alternatieve financiering (zie 9.3) vereist aan de overheidszijde, net zoals aan private zijde, een zekere 'centralisering'.

Velen pleiten dan ook voor een sterk Kenniscentrum. Uit studies blijkt het belang van een sterke 'Governmental Support' voor PPS. Hoe beter dit is uitgebouwd hoe meer PPS-activiteit er is en hoe meer PPS-projecten er op tijd en binnen budget zijn (**AANDACHTSPUNT**). Zo kan een Kenniscentrum sterk bijdragen tot standaardisatie wat de transactiekosten kan verlagen.

Het is wel zo dat het pas zin heeft kennis uit te bouwen als er voldoende projecten zijn, en dit geldt zowel voor de overheids- als marktzijde. Bij onvoldoende projecten is de uitbouw van voldoende expertise binnen de overheid zeer moeilijk, maar ook aan de private zijde zullen de nodige investeringen in expertise niet gebeuren en zal er dus weinig marktinteresse zijn.

Op basis van een beslist beleid inzake alternatieve financiering/publiek-private samenwerking (zie punt 5) kan bepaald worden welke kennis noodzakelijk is en hoe sterk deze moet uitgebouwd zijn.

Op basis van de taken die het Kenniscentrum krijgt toegewezen moet worden bepaald welke personeelsbezetting daartoe benodigd is. Er dient wel vastgesteld te worden dat de voorbije jaren de personeelsbezetting verminderd is zonder dat er een wijziging van de taken plaats vond.

Daarnaast moet beslist worden hoe deze kennis binnen de overheid gepositioneerd wordt. De plaats van deze organisatie kan verschillend ingevuld worden. Soms wordt gepleit om deze kennis binnen de uitvoerende projectorganisaties te plaatsen. In heel veel Europese landen wordt echter gekozen voor een centraal georganiseerde PPS-cel die algemene expertise (inzake projectfinanciering, overheidsopdrachten, draagvlak, procesmanagement,...) opbouwt die ondersteunend in sectorspecifieke projecten of domeinen kan worden ingezet.

Voorstel 27: Vertrekkende van het uit te werken PPS-beleid wordt bepaald hoe het Kenniscentrum PPS zijn rol invult.

Voorstel 28 : Het Kenniscentrum PPS krijgt de mogelijkheden om een actievere rol te spelen naar de gemeenten toe.

Voorstel 29: Op basis van de rollen die het Kenniscentrum PPS moet invullen wordt de vereiste personeelsbezetting bepaald.

14. Transparantie

14.1 Transparantie naar belanghebbenden

Transparantie inzake (geplande en lopende) infrastructuurprojecten is belangrijk. Dit geldt voor alle projecten, maar bij projecten met alternatieve financiering komt er nog een belangrijke stakeholder bij, namelijk de financiers.

Vanuit verschillende hoeken wordt aangedrongen om een duidelijk zicht te krijgen op de pipeline van infrastructuurprojecten. Dit geldt voor alle projecten maar gezien de specifieke kennis- en financieringsvereisten voor projecten met alternatieve financiering is de duidelijkheid er nog meer gewenst (zie ook punt 13.2).

Er wordt dan ook gevraagd naar een toegankelijke projectendatabank^{57 58} die niet enkel de projecten aangeeft maar ook bijkomende informatie geeft. Bij projecten in voorbereiding kan het gaan om zaken zoals:

- o Identificatie van lokale & regionale projecten
- o Uitgangspunten financiering: klassiek of mogelijkheden voor gebruik alternatieve financiering: waarom, hoe, wanneer,...
- o Mogelijkheden tot pooling
- o Stakeholders
- o Participatie- en gunningsvoorwaarden
- o Eventuele documentatie
- o Geraamde kostprijs
- o Financiering
- o Tussenkost EFSI, EIB,...

Deze gegevens zijn belangrijk voor de private partijen omdat zij zo de komende projecten beter kunnen voorbereiden. Zo kunnen financiële instellingen bv tijdig hun fondsen heroriënteren. Bouwondernemingen kunnen denken rond allerlei aspecten van het project of partners zoeken met wie ze samen kunnen werken.

Ook bij andere overheden kunnen ze mogelijks ideeën over samenwerking doen ontstaan over de sectorale of bestuursgrenzen heen.

Bij projecten in uitvoering kunnen o.a. volgende aspecten gepubliceerd worden.

- o Beschrijving
- o Contractvorm
- o Partners
- o Kostprijs

⁵⁷ Zie Hoorzitting 08/03/2017, Paul Windels (Assuralia) met als titel: 'Vraag tot oprichting van een platform voor infrastructuurprojecten'.

⁵⁸ Bv projectendatabank Rijkswaterstaat: <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht#water,1>, en <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht#wegen,1>,

- o Stand van zaken
- o Ex-ante en ex-post meerwaardetoetsen⁵⁹

Deze gegevens, maar ook deze over komende projecten, kunnen naar de maatschappij toe een positief aspect hebben op het maatschappelijk draagvlak.

Ook vanuit de VVSG is er nadrukkelijk de vraag naar betere informatie inzake investeringen met een lokale impact. Ook hier kan een databank (deels) antwoorden geven.

Daar infrastructuur ook in belangrijke mate gebouwd wordt door lokale overheden zouden ook hun projecten opgenomen kunnen worden.

De in opbouw zijnde PPS-databank van het Kenniscentrum PPS⁶⁰ kan hiervoor als uitgangspunt gebruikt worden.

Voorstel 30: De Vlaamse overheid richt een projectendatabank waarin alle grote regionale en lokale infrastructuurprojecten opgenomen zijn en die ruim toegankelijk is. Eventueel kan voor toekomstige projecten bepaalde informatie slechts beperkt toegankelijk gemaakt worden.

14.2 Transparantie naar Vlaams Parlement

Voorafgaande opmerking: In het kader van de parlementaire werkgroep ‘leesbaarheid van de begroting’ zijn een aantal voorstellen in opmaak/uitgewerkt met betrekking tot meer transparantie m.b.t. investeringen, dus ook PPS-projecten.

- Transparantie betreffende projecten

De belangrijkste bron van informatie voor het Vlaams Parlement inzake alternatieve financiering is het jaarlijkse ‘Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen’. Daarnaast is er voor de BAM-projecten ook nog de voortgangsrapportage. Informatie over infrastructuurprojecten die niet onder deze rapportages vallen is er slechts op ad hoc basis (beleidsbrieven, parlementaire vragen,...).

Het jaarlijkse ‘Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen’ is gebaseerd op een resolutie van 30 mei 2007. Daarbij werd een semestriële rapportering gevraagd. De huidige rapportering is jaarlijks en wordt soms ook niet tijdig aangeleverd. Zo werd de rapportering over 2014 pas bij het Vlaams Parlement ingediend op 27 maart 2015 terwijl de gegevens ervoor al in de zomermaanden 2014 waren verzameld. Om het informatierecht van het Vlaams Parlement meer kracht bij te zetten zou de rapportageverplichting beter opgenomen worden in een decreet.

Het decreet van 8 november 2002 houdende de controle op grote infrastructuurprojecten organiseert de rapportering van deze infrastructuurprojecten aan het Vlaams Parlement. Daarbij is er vooral aandacht voor risicomanagement en interne controle. Deze invalshoek is verschillend van deze opgenomen in het Verslag inzake alternatieve financiering. Een aantal van de bedoelde infrastructuurprojecten worden/zijn via alternatieve financiering gerealiseerd (bv. A11), zodat via deze weg ook informatie aan het Vlaams Parlement zou kunnen aangeleverd worden. Deze

⁵⁹ Bv in Ontario worden deze meerwaardetoetsen gepubliceerd

⁶⁰ <http://www.pps-databank.be/>

rapportering is echter slechts enkele malen opgemaakt en wordt de laatste jaren niet meer aangeleverd.

Vermits risicomanagement en interne controle een zeer belangrijk aspect bij allerlei vormen van publiek-private samenwerking zijn zouden deze aspecten meer aan bod dienen te komen in het Verslag over de alternatieve financiering.

Voorstel 31: Het Vlaams Parlement stemt een decreet waarin de rapporteringsverplichtingen inzake alternatieve financiering opgenomen zijn.

Voorstel 32: Het Vlaams Parlement maakt de nodige afspraken met de Vlaamse Regering over de rapportering in het kader van het decreet van 8 november 2002.

Eventueel kunnen de twee regelingen op elkaar afgestemd worden en opgenomen worden in één nieuw decreet voor (grote) investeringsprojecten.

Voorstel 33: Binnen het nieuwe decreet zouden ook een aantal verplichtingen kunnen opgelegd worden inzake de transparantie naar de belanghebbenden toe (cfr. voorgaand punt ‘Transparantie inzake projecten’).

Omtrent de transparantie van de communicatie tussen de Vlaamse overheid en het INR en Eurostat zijn ook al vele discussies gevoerd wat o.a. geleid heeft tot concrete afspraken met het Rekenhof.

Voorstel 34: De transparantie inzake de communicatie tussen de Vlaamse overheid en het INR en Eurostat wordt ook geregeld in het nieuwe decreet.

In het ‘Rekeningenboek over 2014’⁶¹ van het Rekenhof werd gewezen op het feit dat de kwaliteit van de in het ‘Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen’ beter kan (**AANDACHTSPUNT**). Ook is het niet duidelijk waarom bepaalde projecten wel en andere, en dit niettegenstaande een herhaalde vraag van het Rekenhof, niet opgenomen worden in het verslag. Ook dit laatste punt zou kunnen verduidelijkt worden in het nieuw voorgestelde decreet.

Voorstel 35: Binnen het nieuwe decreet wordt omschreven over welke projecten gerapporteerd moet worden (bv. indien overwogen wordt om een project via alternatieve financiering uit te voeren, en zelfs als nog geen enkele beslissing in die zin is genomen, wordt het project opgenomen in het Verslag).

Een ander aandachtspunt is de volledige kost van projecten daar soms via éénmalige betalingen of soms via afzonderlijke overheidsopdrachten delen van het project betaald worden. Er is op dit vlak ook geen uniforme wijze van rapporteren.

Voorstel 36: Binnen het nieuwe decreet wordt bepaald dat de ganse projectkost (dus ook deze buiten het kader van de overeenkomst van alternatieve financiering) dient gerapporteerd te worden⁶².

⁶¹ Ingediend op 28 oktober 2015

⁶² Dit kan trouwens ook van belang zijn voor de beoordeling van de ESR-neutraliteit.

- Budgettaire transparantie

Alhoewel in het Verslag van de Vlaamse Regering gegevens zijn opgenomen over de beschikbaarheidsvergoedingen en subsidies is deze informatie veelal beperkt tot 2020 en is er ook geen totaalbeeld (zowel per beleidsdomein/agentschap als voor de ganse Vlaamse Gemeenschap) van de zo aangegane betaalverbintenissen en hun evolutie.

Er is dan ook geen duidelijk beeld op hun impact op toekomstige begrotingen en vooral op hun betaalbaarheid, hetgeen een belangrijk risico kan inhouden omdat er een klimaat van 'affordability'⁶³ kan ontstaan⁶⁴. De budgettaire inpasbaarheid moet duidelijk zijn daarbij rekening houdende met de al uitgevoerde maar nog te betalen projecten, de in uitvoering zijnde projecten en de geplande projecten. Al deze gegevens moeten ook naast de andere uitgaven (bv. onderhoud, personeelskosten,...) geplaatst worden.

Een mogelijke oplossing om meer duidelijkheid te krijgen in (grote) investeringen (zowel klassiek als via alternatieve financiering), maar ook om de financiering ervan beter te verzekeren kan de oprichting van één of meerdere specifieke Infrastructuurfondsen binnen de begroting zijn (zie hoger).

Volgens de SERV wordt per beleidsdomein, in het kader van de begroting, best volgende informatie gegeven (voor grotere, meerjarige investeringsprogramma's): **(AANDACHTSPUNT)**

- o Som gehele programma + reeds gerealiseerd (verleden) + in deze begroting gerealiseerd (vandaag) + nog te realiseren (toekomst)
- o Per beleidsdomein zijn drie invalshoeken relevant: kasmatisch, ESR-matige verwerking en ESR-correcties

Het voorstel van de SERV komt ongeveer overeen met de investeringsagenda als bijlage bij de begroting die soms gevraagd wordt vanuit verschillende hoeken.

Het Rekenhof vraagt in verband met de transparante weergave:

- o Correct en passend weergeven van de investeringsuitgaven en schulden van (geherklasseerde) projecten in begroting en rekeningen.
- o Zelf toepassen van correcties (i.p.v. INR) in individuele begrotingen.
- o Impact op vorderingssaldo en geconsolideerde schuld onderzoeken, ook voor die projecten die niet door INR of Eurostat zijn getoetst aan ESR 2010-kader.

Voorstel 37: Er wordt duidelijk bepaald welke budgettaire gegevens op welke wijze aan het Vlaams Parlement moeten overgemaakt worden.

⁶³ Affordability betreft de financiering maar niet de mogelijkheid om effectief te betalen (funding).

⁶⁴ In Portugal was het ontbreken van een duidelijk zicht op de betaalbaarheid van de verschillende projecten één van de redenen die leidde tot de budgettaire crisis.

15. Conclusies

Investerings op zowel regionaal als lokaal vlak moeten en kunnen gefaciliteerd worden. Rekening houdende met de Europese begrotingsregels zijn daar binnen de perken van de klassieke overheidsopdrachten (en financiering) onvoldoende mogelijkheden toe. De initiatieven om de Europese regels te versoepelen (o.a. afschrijvingen) hebben tot nu toe geen succes opgeleverd.

Alternatieve financiering, vooral via Publiek-private samenwerking, kan een deels tegemoet komen aan de vraag naar meer infrastructuur. Daarbij kan ingezet worden op twee verschuivingen: van de overheid die investeert naar de private sector die investeert (financiering) en van de overheid die betaalt naar de burger die betaalt (funding). Maar op enkele uitzonderingen na zullen ook deze structuren moeten rekening houden met de beperkingen door de Europese begrotingsregels. Voor de structuren die buiten het kader van deze regels vallen ('off balance') moet echter steeds rekening gehouden worden met de impact op toekomstige begrotingen.

De redenen waarom gekozen wordt voor een alternatieve financiering, veelal onder de vorm van een DBFM, zijn meestal gericht op de ESR-neutraliteit. Andere positieve/negatieve effecten van de keuze komen te weinig aan bod. Het bepalen van de value for money van een gekozen projectvorm, met de opmaak van een algemeen toepasbare beslissingsboom, is echter zeer moeilijk. Toch is een zo goed mogelijke objectivering van de keuze, op basis van een onderbouwde en gemotiveerde evaluatie van de verschillende aspecten (niet enkel ESR) en projectstructuren noodzakelijk.

Op dit ogenblik is er voldoende kapitaal beschikbaar op de financiële markten en zijn er nog bijkomende financiële partners die ook, meer dan tot op heden, zouden willen instappen in projecten met alternatieve financiering. De financiële markten kunnen echter vlug evolueren zodat best andere bronnen van financiering gefaciliteerd worden (bv. via fiscale maatregelen). De betaling (funding) moet duidelijk onderscheiden worden van de financiering. Een verschuiving naar de burger toe (bv. via tol) wordt weinig toegepast wegens de grote onzekerheden die dit meebrengt voor de private partijen. Structuren waarbij de overheid betaalt, eventueel via het aanboren van nieuwe inkomstenbronnen, zijn meer aangewezen.

Veelal is de gekozen structuur een DBFM, de meest gebruikte structuur in Vlaanderen. Deze structuur is sterk onder druk komen te staan na de herklassering van een aantal projecten ('on balance'). Eurostat heeft echter duidelijk geschapen over de voorwaarden waaraan een DBFM moet voldoen om als ESR-neutraal ('off balance') beschouwd te worden. Deze voorwaarden laten heel wat mogelijkheden open zodat deze structuur naar de toekomst toe verder kan gebruikt worden.

Alternatieve financiering mag echter niet zo maar als middel voor een project gezien worden. Een beleid rond het gebruik ervan zou de klijlijnen moeten vastleggen.

PPS in al zijn vormen vereist zeer uitgebreide competenties. Private partijen willen dan ook een duidelijk zicht op mogelijke projecten en dienen deze voldoende in aantal te zijn vooraleer zij bereid zullen zijn te investeren in deze competenties. Voor de overheid zou hetzelfde moeten gelden. Het is dan ook aan te raden om ook een infrastructuurbeleid te bepalen, en in het kader ervan infrastructuurplannen op Vlaams niveau met een lange looptijd op te maken en deze openbaar te maken. Deze ruimere plannen hebben ook voor de (regionale en lokale) overheden belangrijke voordelen zoals een betere afstemming en prioritering.

De uitgebreide competenties die nodig zijn voor infrastructuurprojecten, zowel klassieke als via alternatieve financiering, zijn verspreid aanwezig binnen de Vlaamse overheid en veelal moet, net

zoals door de lokale overheden, een beroep gedaan worden op externen. Een centralisering van deze competenties in een infrastructuuragentschap kan tot meer efficiëntie leiden. Deze organisatie kan ook als adviescentrum naar lokale overheden ingezet worden.

Vertrekkende vanuit het PPS-beleid kan de rol van het Kenniscentrum PPS, ook naar de lokale overheden toe, bepaald worden.

Uit de werkzaamheden van deze commissie zullen wellicht voorstellen, aanbevelingen en aandachtspunten vloeien waarvan de uitvoering dient opgevolgd te worden. Indien een nieuw decreet zou opgemaakt worden voor bepaalde aspecten zou de opvolging van voorstellen, aanbevelingen en aandachtspunten er ook in kunnen voorzien worden.

Voorstel 38: Er wordt (eventueel via een decreet) bepaald op welke wijze de Vlaamse Regering moet rapporteren over de realisatie van de aanbevelingen, voorstellen en aandachtspunten van het Vlaams Parlement inzake alternatieve financiering.

Bijlage 1: Overzicht van voorstellen

Voorstel 1: De Vlaamse overheid investeert in een onafhankelijke evaluatie van de uitgevoerde projecten op basis van duidelijke criteria en communiceert transparant over de resultaten zodat alle overheden, en private marktspelers, de kansen tot verbetering kunnen aangrijpen.

Voorstel 2: Er wordt een beleid uitgewerkt dat verder gaat dan de aanduiding van concrete acties, maar ook een (lange termijn) visie over het gebruik van alternatieve financiering in al zijn aspecten inhoudt.

Voorstel 3: De Vlaamse regering bepaalt voor welke projecten het gebruik van de tool AUV verplicht is (aard, kostprijs,...).

Voorstel 4: Het is aan te bevelen dat de Vlaamse regering haar diensten de opdracht geeft om bij de projectanalyse ook andere structuren te onderzoeken op hun meerwaarde en daarbij gebruik te maken van het AUV.

Voorstel 5: De Vlaamse regering streeft naar een objectieve, kwaliteitsvolle en uniforme wijze van invulling van de gegevens in het Afwegingsinstrument uitvoeringsvormen (AUV).

Voorstel 6: De Vlaamse Regering of zijn administratie neemt slechts beslissingen over de projectvorm na een onderbouwde en gemotiveerde afweging van de (meer)waarde van de verschillende mogelijke projectstructuren.

Voorstel 7: Een project kan slechts via alternatieve financiering gerealiseerd worden mits er op basis van een evaluatie aan de hand van verschillende criteria (gelinkt aan het project, de overheid,...) en de mogelijke (meer)waarde is nagegaan of er voldoende value for money kan gerealiseerd worden. Deze evaluatie dient vooraf te gaan aan de uiteindelijke beslissing en mag geen ex-post verantwoording zijn van een vooraf gekozen alternatieve financieringsvorm.

Het decretaal verankeren van deze voorwaarden kan een optie zijn.

Voorstel 8: De Vlaamse overheid neemt initiatieven die de infrastructuurplanning en – realisatie door lokale overheden bevorderen (bv. meer zekerheid inzake infrastructuursubsidies, infrastructuurplanning die meer afstemming toelaat).

Voorstel 9: Om tot een meer geïntegreerde aanpak te komen is het aangewezen om een gemeenschappelijk kader/uitgangspunten (zowel op beleidsmatig als operationeel vlak) te bepalen en dit zowel op lokaal als regionaal vlak (zie ook verder bij punt 12).

Voorstel 10: Er wordt (verder) geïnvesteerd in overleg tussen de overheden enerzijds en de private marktpartijen anderzijds. Dit overleg kan zowel globaal zijn (alle marktspelers samen), als specifiek (financieel, bouwtechnisch, contractmanagement,...) of gericht op specifieke lopende projecten. Ook een evaluatie van uitgevoerde projecten (zie voorstel 1) kan best voorwerp uitmaken van dit overleg.

Voorstel 11: Het Vlaams Parlement bepaalt een bovengrens voor de betalingsengagements (funding) die kunnen aangegaan worden in het kader van alternatieve financiering en die leiden tot een impact op toekomstige begrotingen.

Voorstel 12: De Vlaamse overheid onderzoekt verder de mogelijkheden om via specifieke structuren ESR-neutrale investeringen mogelijk te maken. De ESR-neutraliteit mag echter niet de eerste of enige motivatie zijn, maar er moet ook steeds nagegaan worden of er value for money mogelijk is (zie hoger).

Voorstel 13: Er wordt onderzocht of via value capture kan voorzien worden in de financiering van publieke infrastructuurprojecten.

Voorstel 14: Er wordt onderzocht of (kleine) projecten via crowdfinancing, crowdlending en/of community shares kunnen worden gefinancierd.

Voorstel 15: De oprichting van rollende financieringsfondsen voor infrastructuurprojecten wordt onderzocht.

Voorstel 16: Er wordt onderzocht of aangepaste instrumenten van collectieve beleggingen (cfr. vastgoed) kunnen ontwikkeld worden.

Voorstel 17: De Vlaamse Regering onderzoekt de optie om in de financiering van een aantal projecten, zowel lokale als regionale, via één vehikel te voorzien.

Voorstel 18: Er wordt onderzocht in hoeverre andere inkomstenbronnen kunnen uitgewerkt worden voor de funding van projecten. Dit kan zowel projectspecifiek zijn (bv. value capture, TIF, businesslike gebruik) of globaal (bv. verkopen overbodige infrastructuur).

Voorstel 19: Het Vlaams Parlement machtigt de Vlaams Regering om fiscale instrumenten te ontwikkelen of het Vlaams Parlement schept een decretaal kader voor zo'n instrumenten.

Voorstel 20: De Vlaamse overheid bepaalt een strategische visie inzake infrastructuur (dus niet beperkt tot infrastructuur via alternatieve financiering – sectoroverschrijdend / bestuursniveau overschrijdend).

Voorstel 21: Vertrekkende van de strategische visie op infrastructuur wordt een geconsolideerd infrastructuurplan (enkele plannen) op Vlaams niveau opgemaakt waarvan de looptijd langer is dan de huidige maximale looptijd (3 jaar). De minimale inhoud van deze plannen wordt daarbij uniform bepaald en het/de plan(nen) worden openbaar gemaakt

Voorstel 22: Infrastructuurplannen komen tot stand via coördinatie over sectoren heen binnen de Vlaamse overheid en worden gecoördineerd met de lokale overheden (waar plannen op langere termijn al gebruikt worden).

Voorstel 23: Er wordt door de Vlaamse overheid een (zo uniform mogelijke) ramingsmethodiek ontwikkeld die gebruikt wordt bij de opmaak van infrastructuurplannen.

Voorstel 24: Het infrastructuurplan / de infrastructuurplannen worden gekoppeld aan één of meerdere begrotingssfondsen.

Voorstel 25: Om de realisatie van infrastructuur te verbeteren worden verdere reorganisaties binnen de Vlaamse overheid bestudeerd met het oog op (een) sterk(e) infrastructuuragentschap(pen). Daarbij kan gekozen worden voor een of meer kenniscentra of kan aan deze organisatie(s) ook de realisatie van infrastructuur toegewezen worden.

Er wordt duidelijk bepaald hoe deze organisatie(s) zullen aangestuurd worden.

Voorstel 26: : Er wordt nagegaan hoe een versterkte (adviserende) rol kan worden opgenomen door de Vlaamse overheid ten aanzien van lokale overheden.

Voorstel 27: Vertrekkende van het uit te werken PPS-beleid wordt bepaald hoe het Kenniscentrum PPS zijn rol invult.

Voorstel 28 : Het Kenniscentrum PPS krijgt de mogelijkheden om een actievere rol te spelen naar de gemeenten toe.

Voorstel 29: Op basis van de rollen die het Kenniscentrum PPS moet invullen wordt de vereiste personeelsbezetting bepaald.

Voorstel 30: De Vlaamse overheid richt een projectendatabank waarin alle grote regionale en lokale infrastructuurprojecten opgenomen zijn en die ruim toegankelijk is. Eventueel kan voor toekomstige projecten bepaalde informatie slechts beperkt toegankelijk gemaakt worden.

Voorstel 31: Het Vlaams Parlement stemt een decreet waarin de rapporteringsverplichtingen inzake alternatieve financiering opgenomen zijn.

Voorstel 32: Het Vlaams Parlement maakt de nodige afspraken met de Vlaamse Regering over de rapportering in het kader van het decreet van 8 november 2002.

Voorstel 33: Binnen het nieuwe decreet zouden ook een aantal verplichtingen kunnen opgelegd worden inzake de transparantie naar de belanghebbenden toe (cfr. voorgaand punt 'Transparantie inzake projecten').

Voorstel 34: De transparantie inzake de communicatie tussen de Vlaamse overheid en het INR en Eurostat wordt ook geregeld in het nieuwe decreet.

Voorstel 35: Binnen het nieuwe decreet wordt omschreven over welke projecten gerapporteerd moet worden (bv. indien overwogen wordt om een project via alternatieve financiering uit te voeren, en zelfs als nog geen enkele beslissing in die zin is genomen, wordt het project opgenomen in het Verslag).

Voorstel 36: Binnen het nieuwe decreet wordt bepaald dat de ganse projectkost (dus ook deze buiten het kader van de overeenkomst van alternatieve financiering) dient gerapporteerd te worden.

Voorstel 37: Er wordt duidelijk bepaald welke budgettaire gegevens op welke wijze aan het Vlaams Parlement moeten overgemaakt worden.

Voorstel 38: Er wordt (eventueel via een decreet) bepaald op welke wijze de Vlaamse Regering moet rapporteren over de realisatie van de aanbevelingen, voorstellen en aandachtspunten van het Vlaams Parlement inzake alternatieve financiering.

Bijlage 2: Overzicht van de hoorzittingen

9 november 2016

- Jan Debucquoy (raadsheer bij het Rekenhof), Kris Neven (eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof), Gert De Landtsheer (auditeur bij het Rekenhof), Bart Andriessens (adjunct-auditeur bij het Rekenhof): Alternatieve financiering van overheidsinvesteringen – situatie in België 2016 – bevindingen van het Rekenhof.
- Kit Van Gestel (PPS-adviseur van het Vlaams Kenniscentrum PPS), Jeroen Buyck (PPS-adviseur van het Vlaams Kenniscentrum PPS): Alternatieve financiering/PPS – een Vlaams perspectief.
- Kris Van Cauter (adviseur statistieken overheidsfinanciën, van de Nationale Bank van België): Bestaande toestand in België op het vlak van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.

16 november 2016

- Edward Farquharson (Principal Adviser, van het European PPP Expertise Centre (EPEC): Bestaande toestand in het buitenland op het vlak van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.

23 november 2016

- Kris Van Cauter (adviseur statistieken overheidsfinanciën, van de Nationale Bank van België): Begrotingsimplicaties van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.
- Eduardo Barredo Capelot (director government finance statistics and quality, Eurostat) en Lourdes Prado Ureña (Eurostat): Begrotingsimplicaties van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.

30 november 2016

- Werner Decrem (groepsmanager infrastructuur en vastgoed van PMV): Investeringsaspecten van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.
- Bert Teuwen (senior banker, Europese Investeringsbank (EIB) & EIB Representative for Financing Operations in Belgium): Delivering on the European Fund for Strategic Investments (EFSI).

14 december 2016

- Tom Willems (postdoctoraal onderzoeker bij het departement Politieke Wetenschappen van de UAntwerpen): Diverse aspecten van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen, toelichting van relevante Vlaamse en internationale onderzoeksprojecten en wetenschappelijke publicaties, onder meer inzake maatschappelijke meerwaarde.

11 januari 2017

- Johan Christiaens (Prof., UGent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën): Hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie.
- Wouter Thierie (onderzoeker VUB, Chair in Public-Private Partnership): hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie.

- Werner Decrem (groepsmanager infrastructuur en vastgoed van PMV) en Wouter Casteels (senior investeringsmanager PMV): hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie

18 januari 2017

- Steven Van Garsse (prof. UAntwerpen, Faculteit Rechten en UHasselt, Faculteit Rechten, Centrum Overheid en Recht), Vice-voorzitter van het PPS-expertenteam van de UNECE te Genève: hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie
- Koen Verhoest (prof. UAntwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, onderzoeksgroep Management & Bestuur en KULeuven, Instituut voor de Overheid): hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie
- Marc Bollen (expert pps en strategisch adviseur bij Rijkswaterstaat, Nederland): langetermijnplanning, afwegingskader, centraal management en maatschappelijke meerwaarde van infrastructuurprojecten in Nederland.

25 januari 2017

- Erwin Eysackers (medewerker studiedienst SERV): onderdeel overheidsinvesteringen uit het evaluatierapport van de SERV over de initiële begroting 2017.
- Jan Leroy (directeur bestuur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten): alternatieve financiering van overheidsinvesteringen op lokaal niveau.
- Herman Matthijs (Prof., VUB, Faculteit Economische en Sociale Wetenschappen, Vakgroep Politieke Wetenschappen en UGent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde): hoorzitting met oog op vervolgtraject van de commissie

8 februari 2017

- Bart Andriessens (coördinator van de academisch-technisch ondersteunende werkgroep): gedachtewisseling over de commissiewerkzaamheden tot dusver: analyse en mogelijke conclusies.

8 maart 2017

- Georges De Bolle (adviseur-generaal en diensthoofd van de FOD Financiën), Nicolai Heirman (Dienst Reglementering, Stafdienst voor Beleidsexpertise en -ondersteuning van de FOD Financiën): de mogelijke fiscale stimulansen, de oprichting van een federaal platform
- Paul Windels (directeur Risk & Finance van Assuralia): de mogelijke inbreng van de verzekeringssector inzake de financiering van overheidsinvesteringen.

Bijlage 3: Samenstelling academisch technische werkgroep

Bart Andriessens, coördinator

Wouter Casteels: senior investeringsmanager PMV tot 31/12/2016 – leidend ambtenaar De Werkvennootschap vanaf 1/1/2017

Johan Christiaens: Prof., UGent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën)

Werner Decrem: groepsmanager infrastructuur en vastgoed van PMV

Herman Matthijs: Prof., VUB (Faculteit Economische en Sociale Wetenschappen, Vakgroep Politieke Wetenschappen) en UGent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde)

Wouter Thierie: onderzoeker VUB (Chair in Public-Private Partnership)

Steven Van Garsse: Prof. UAntwerpen (Faculteit Rechten) en UHasselt (Faculteit Rechten, Centrum Overheid en Recht), Vice-voorzitter van het PPS-expertenteam van de UNECE te Genève.

Koen Verhoest: Prof. UAntwerpen (Faculteit Sociale Wetenschappen, onderzoeksgroep Management & Bestuur) en KULeuven (Instituut voor de Overheid)