

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



Zitting 2006-2007

18 oktober 2006

HOORZITTING

**over publiek-private samenwerking (PPS)
met vertegenwoordigers van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV)**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Erik Matthijs**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Sven Gatz.

Vaste leden:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Hilde De Lobel, de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Christian Verougstraete;
de heren Erik Matthijs, Steven Vanackere, Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz;
de heer Gilbert Bossuyt, mevrouw Caroline Gennez, de heer Ludo Sannen.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Erik Tack, Freddy Van Gaever, Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;
de heren Ludwig Caluwé, Tom Dehaene, de dames Veerle Heeren, Joke Schauvliege;
de dames Patricia Ceysens, Annick De Ridder, de heer Marc van den Abeelen;
mevrouw Michèle Hostekint, de heren Herman Lauwers, Jacky Maes.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;
de heer Jan Peumans.

INHOUD

	Blz.
1. Inleidende uiteenzetting door de heer Clair Ysebaert, voorzitter Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV).....	4
2. Toelichting door de heer Werner Decrem, manager businessunit PPS	4
3. Toelichting door de heer Dany Vandavelde, investeringsmanager PMV	10
4. Bespreking	11

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting organiseerde op 16 mei 2006 een hoorzitting met vertegenwoordigers van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (afgekort PMV).

1. Inleidende uiteenzetting door de heer Clair Ysebaert, voorzitter Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV)

De heer Clair Ysebaert, voorzitter Participatiemaatschappij Vlaanderen: Publiek-private samenwerking (afgekort PPS) is een vrij ingewikkelde materie. Alles is begonnen in 1980 bij de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen (afgekort GIMV). Een van de hoogtepunten was de beursgang in 1997. De geschiedenis van de PMV is in 1995 begonnen. Toen werd in de schoot van de GIMV beslist om de participaties eigen aan het Vlaamse Gewest onder te brengen in een afzonderlijke gespecialiseerde vennootschap. Op dat ogenblik was de PMV een dochter van de GIMV. Bij de beursgang van de GIMV zijn de PMV en de GIMV zusters geworden door de oprichting van de Vlaamse Participatiemaatschappij (afgekort VPM). De VPM vervult de functie van houdster van de overheidsaandelen in de GIMV. Door het decreet van 6 juni 2001 is de PMV verzelfstandigd waardoor ze als het ware de tante is geworden van de GIMV.

De werkzaamheden van de PMV hebben zich ontwikkeld rond vier businessunits. De eerste en klokste poot is PMV-KMO. Deze verdient eigenlijk al enkele verfraaiingswerken. Hij omvat het ARKimedesproject, het waarborgbeheer, het Vlaams Innovatiefonds, de winwinlening, het Fonds voor Innovatiegerelateerde non-recurring costs (afgekort NRC-fonds) en het Fonds Vlaanderen Internationaal.

De tweede businessunit is PMV-PPS. De fundamente en ruwbouw ervan zijn klaar. We bouwen nu verder.

De derde businessunit is PMV-vastgoed. Het beton is gegoten, maar de stenen moeten nog worden geleverd. In deze poot zitten de valorisatie van het vastgoed van de Vlaamse Gemeenschap en het project van de Vlaamse administratieve centra.

De laatste pijler is PMV-energie en milieu. Op dit ogenblik beschikken we alleen nog maar over een

plan en een maquette. Deze poot valoriseert de Vlaamse Milieuholding, Indaver en Aquafin, werkt het Vlaams Klimaatfonds uit en is betrokken bij de brownfieldontwikkeling.

Tussen deze vier poten bestaat er een wisselwerking. Op dit ogenblik maken wij CultuurInvest operationeel. Er zijn heel wat aanknopingspunten met PMV-KMO, maar de PMV heeft nog niet beslist bij welke poot CultuurInvest zal horen.

2. Toelichting door de heer Werner Decrem, manager businessunit PPS

De heer Werner Decrem, manager businessunit PPS: We hebben niet geprobeerd om PPS te definiëren. Definities zijn te eng of te ruim. In plaats daarvan hebben we gezocht naar gemeenschappelijke thema's.

Het eerste thema is de bundeling of integratie van projectonderdelen. Plannen, ontwerpen, bouwen, onderhouden en exploiteren worden in één project geïntegreerd. Traditioneel houdt de overheid de regie over elk van die onderdelen in handen. Ze laat elk onderdeel afzonderlijk uitvoeren en schrijft telkens een overheidsopdracht uit. Beter is de verantwoordelijkheid over het geheel toe te vertrouwen aan een publiek-privaat samenwerkingsverband.

Het tweede thema is partnering. In de klassieke manier van werken is er een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Bij PPS ligt de nadruk op samenwerking om op lange termijn meerwaarde te creëren.

Het derde thema is risicobeheersing. De resultaten verbeteren door mensen te responsabiliseren. Diegene die impact kan hebben op een risico moet het risico dragen.

Ondanks deze thema's zijn er grote verschillen tussen de soorten publiek-private samenwerkingsverbanden. Het eerste verband is infrastructuur. Dat begrip moet heel ruim worden geïnterpreteerd. Behalve over wegen en spoorwegen moet het ook gaan over scholen, hospitalen, gevangenissen enzovoort.

Het tweede verband is de valorisatie van de overheidsactiva. Het gaat dan niet om verkopen en terughuren, maar wel om een samenwerkingsverband met een private partner om publieke activa commercieel te gebruiken.

Het derde verband is de gebiedsontwikkeling. Het kan onder meer gaan om stadsvernieuwing en terreinontwikkeling.

Het vierde verband zijn de combinatieprojecten. Een typisch voorbeeld daarvan is dat men de aanleg van een weg kan betalen met de opbrengst van de aanpalende terreinen.

PPS en alternatieve financiering worden vaak samen gebruikt, maar er is een groot verschil. PPS gaat vaak gepaard met alternatieve financiering, maar niet elke vorm van alternatieve financiering is PPS. Bij alternatieve financiering wordt gezocht naar een financieringsvorm die de overheidsschuld niet doet toenemen. PPS is veel ruimer. PPS komt evenmin alleen uit deze hoek.

Drie bewegingen hebben de evolutie van PPS gedurende de voorbije vijftien jaar bepaald. De eerste beweging is het kerntakenbeleid. Staat de overheid in voor de uitvoering of mag ze zich beperken tot het beleid? Is concurrentie beter dan het monopolie van een overheidsbedrijf? Andere elementen in dit debat zijn downsizing, efficiëntie en managementdisciplines.

De tweede beweging is het aantrekken van private financiering. Daardoor wordt de schuldpositie van de overheid beperkt en zijn tijd- en budgetoverschrijdingen onder controle.

De derde beweging wint vooral aan belang in bouw en constructie: alliancing en partnering. De traditionele verhouding tussen opdrachtgever en uitvoerder evolueert naar samenwerking met gemeenschappelijke doelstellingen voor alle betrokken organisaties.

Ik ga nu dieper in op infrastructuur. Infrastructuur moet heel ruim beschouwd worden. PPS krijgt altijd vorm op basis van hetzelfde principe. De publieke partner stelt grond of infrastructuur ter beschikking van een private partner voor een duurtijd van vijftien tot dertig jaar. De publieke partner bepaalt wat hij van deze infrastructuur verwacht tijdens deze periode. Dat is de outputspecificatie. De overeenkomst neemt de vorm aan van een afname- of concessieovereenkomst. Bij een concessie is er steeds een gebruiker die een vergoeding betaalt. De gebruiker is een derde partij. Bij een afnameovereenkomst engageert een partij zich om de geleverde dienst af te nemen.

De betaling gebeurt niet tijdens het bouwen, maar tijdens een heel lange periode. De betaling gebeurt op basis van de geleverde dienst, gemeten aan de hand van vooraf afgesproken prestatienormen. De overheid koopt geen infrastructuur, maar een dienst gedurende een lange periode. Dat is het grootste verschil met een traditioneel project. De private partner is verantwoordelijk voor het leveren van de dienst. Hij bouwt, renoveert of breidt infrastructuur uit. Hij moet de dienst leveren volgens de prestatienormen. Hij draagt de risico's verbonden aan het leveren van de dienst: ontwerp-, bouw- en beschikbaarheidsrisico's. Bij een concessie draagt hij ook het vraagrisico. Na afloop van de periode gaat de infrastructuur meestal over naar de publieke partner.

Aan de kant van de private partner moet een hele organisatie opgezet worden om de dienst te kunnen leveren. Doorgaans wordt daarvoor een projectvennootschap of Special Purpose Vehicle (SPV) opgericht. De overheid sluit een contract af met het SPV. Het SPV heeft één of twee onderaannemers. De eerste staat in voor ontwerp en bouw. De tweede voor exploitatie en onderhoud. De onderaannemers voeren het project uit. Ze sluiten daarvoor een contract af met het SPV. Het SPV moet het project financieren. De overheid betaalt de dienst. De investering gebeurt up front. Een financier leent geld aan de vennootschap. De vennootschap heeft een aantal aandeelhouders. De aandeelhoudersstructuur kan heel divers zijn.

Wanneer de overheid een Design-Build-Finance-Maintain-contract (afgekort DBFM-contract) afsluit met een private partner dan draagt de overheid de risico's over aan de private partner. De grote meerwaarde zit in de manier waarop de private partner omgaat met het risico. De private partner zal het risico herverdelen over de verschillende partijen in het PPS-verband. Dat wordt zo goed mogelijk vastgelegd in contracten. De ideale situatie is wanneer de risico's worden toegewezen aan de partijen die ze het beste kunnen beheersen. Om een risico over te dragen, zal er betaald moeten worden. Een risico nemen moet als een dienst beschouwd worden.

Er zijn twee mogelijke contracten: een concessiecontract en een afnamecontract. Beide zijn gebaseerd op een basiscontract waarin de verwachte dienstverlening wordt bepaald. Wat verwacht de overheid van de infrastructuur? In het contract worden alle details en afspraken vastgelegd: duurtijd, tariefstructuur,

manier van vergoeden, vereiste dienstverlening, procedures enzovoort.

In een afnamecontract is er geen vraagrisico want er is een partij die de dienst zal afnemen en ervoor zal betalen. Belangrijk voor de leefbaarheid van het project is de kredietwaardigheid van de afnemer. Als het Vlaamse Gewest afnemer is, is voldaan aan deze voorwaarde. Wanneer de afnemer een gesubsidieerde entiteit is, is niet voldaan aan deze voorwaarde. Een sociaalehuisvestingsmaatschappij is geen kredietwaardige afnemer. Daarom is het Garantiefonds opgericht. Het fonds geeft de projectvennootschap een waarborg. De geleverde dienst zal worden betaald.

Bij een concessiemodel is er wel een vraagrisico. Deze contracten zijn risicovoller. De meeste projecten die op dit ogenblik worden voorbereid, zijn gebaseerd op afnamecontracten.

Een ander belangrijk element zijn de outputspecificaties. Ze specificeren de dienstverlening waarvoor de infrastructuur wordt gebouwd. De overheid bepaalt niet langer tot in het kleinste detail hoe de infrastructuur gebouwd moet worden. De overheid bepaalt welke dienst geleverd moet worden. De outputspecificatie moet de private partner ertoe aanzetten om te zoeken naar innovatieve oplossingen, optimalisatie, efficiëntieverbetering en kwaliteitsverhoging.

Het is belangrijk na te gaan hoe gedetailleerd de outputspecificatie moet zijn. Het eerste doel is het responsabiliseren van de private partner. Hoe meer de overheid bepaalt, hoe meer risico's ze op zich neemt. In het kader van de risico-overdracht is dat een belangrijke parameter.

De output moet meetbaar zijn omdat hij de vergoeding bepaalt. Elke prestatie-eis moet meetbaar zijn. De outputspecificatie moet ook zodanig geformuleerd zijn dat ze de private partner stimuleert tot het verbeteren van het proces.

Een ander belangrijk element is de levenscyclusoptimalisatie. In traditionele projecten beslist men te bouwen op basis van de investeringsprijs. Niemand weet hoeveel de infrastructuur de volgende dertig jaar zal kosten. Bij PPS zijn de bouwkosten irrelevant. De prijs van de levenscyclus geeft de doorslag.

De ESR-neutraliteit is daaraan gerelateerd. Dat komt vaak aan bod in het kader van publiek-private samenwerking. De ESR is het Europese Stelsel van

de Rekeningen, dat een aantal regels vastlegt. Het bepaalt onder meer wanneer een bepaald goed wordt ingedeeld bij de overheid en wanneer niet. Hiermee wil men onder andere op een objectieve manier kunnen vaststellen of het vorderingssaldo en de schuld van de verschillende EU-lidstaten in overeenstemming zijn met de afspraken. Er zijn ook een aantal regels voor publiek-private samenwerking. Die zijn volledig gebaseerd op risico-overdracht. Als het risico hoofdzakelijk bij de publieke partner ligt, is de infrastructuur publiek en komt ze op de balans van de overheid. Is het risico voornamelijk ten laste van de privé-partner, dan is de infrastructuur privé en staat ze niet op de balans van de overheid.

De opdracht van de overheid moet worden uitgevoerd. Daartoe is er een uitvoeringscontract nodig. Meestal is de projectvennootschap als het ware een lege doos en zijn andere partijen verantwoordelijk voor de uitvoering. Het gaat meestal om één of twee partijen. Als het gaat om twee partijen, sluit diegene die instaat voor het ontwerpen en bouwen een turn-key-contract af met de projectvennootschap. De tweede partner is de operator of de exploitant die gedurende een lange periode van bijvoorbeeld dertig jaar instaat voor de dienstverlening. Het is niet zo gemakkelijk om de twee partijen van elkaar los te koppelen. De operator wordt immers vaak gezien als diegene die alleen het onderhoud doet. In werkelijkheid speelt hij een belangrijke rol, want hij garandeert de dienstverlening gedurende een langere periode. Hij zal de infrastructuur moeten accepteren, want de kwaliteit van de bouw bepaalt de kosten van de uitbating. Vandaar het belang van een goede samenwerking, zowel inzake de optimalisatie als inzake verantwoordelijkheid, tussen diegene die instaat voor de exploitatie en diegene die instaat voor het ontwerpen en bouwen.

Over de financieringscontracten bestaan er enkele misverstanden. Van bij de oprichting van de projectvennootschap ligt alles contractueel vast. Het DBFM-contract met de publieke partner is bepaald. Op basis daarvan zijn de contracten met de verschillende uitvoerders afgesloten. De risico's zijn eigenlijk verdeeld. Ieder moet zijn verantwoordelijkheid nemen en opdraaien voor de gevolgen als hij het niet kan waarmaken. Doordat de risico's zeer goed afgedekt zijn, kan er met een hoge schuldgraad gewerkt worden. Dat betekent concreet dat het eigen vermogen van de projectvennootschappen zeer laag is, doorgaans 10 percent, en dat het vreemde vermogen of de schuld zeer hoog is, doorgaans 90 percent. Zo

kan de financieringskost gedrukt worden. Schuldfinanciering is uiteraard goedkoper dan risicokapitaal. De voorwaarde is echter dat de risico's zeer goed afgedekt zijn door alle betrokkenen bij het publiek-private samenwerkingsverband.

Vaak wordt gedacht dat de enige toegevoegde waarde van de financier is dat hij geld geeft. Bij projectfinanciering of publiek-private samenwerking gaat dat echter veel verder. Als de financier 90 percent van de kosten van de infrastructuur draagt, draagt hij ook het grootste risico. Daar zit precies de echte toegevoegde waarde. De grote kracht van de financier is dus niet zozeer dat hij een lening toestaat, maar dat hij alles zal doen om ervoor te zorgen dat zijn lening wordt terugbetaald.

Op zich heeft een weg van de overheid geen commerciële waarde. De bank kan ook nooit een hypotheek leggen op die weg. De financier heeft dus eigenlijk geen onderpand. Het enige dat een financier zekerheid kan geven is een goede dienstverlening. Daarom wil hij er vooral zeker van zijn dat de afnemer die de vergoeding moet betalen, een kredietwaardige partij is. Welnu, het Vlaamse Gewest is een zeer kredietwaardige partij. Een tweede belangrijke voorwaarde voor de financier is dat de dienstverlener in staat is de dienst te verlenen zolang het contract loopt. Vaak is dat een periode van dertig jaar. Dat verklaart de interesse van de financier in diegene die het project uitvoert. Als de uitvoerders steken laten vallen, loopt de financier immers risico. De beschikbaarheidvergoeding wordt dan niet betaald en de financier wordt niet terugbetaald. De derde voorwaarde van de financier is een zeer strikte financiële discipline. Hij zal regels bepalen voor de aanwending van elke euro die in de projectvennootschap binnenkomt. Alleen over de laatste centen mag de aandeelhouder zelf beschikken.

Er is dus een enorme zekerheid ingebouwd in de structuur zelf. Dat geeft de overheid een extra zekerheid dat het project gedurende dertig jaar goed kan functioneren. Het kan echter nog altijd fout lopen, dertig jaar is immers een lange periode. De overheid moet dus goed beschermd zijn. Binnen deze structuur is dat het geval. Als de dienstverlening fout loopt, betaalt de overheid minder beschikbaarheidvergoeding, maar kan ze ook het contract stopzetten. Op dat moment is ze de infrastructuur niet kwijt en blijft de dienstverlening gegarandeerd. Als het contract stopgezet wordt vanwege wanprestaties van de uitvoerder, zal de overheid immers het recht hebben

om een andere uitvoerder aan te stellen. Die uitvoerder zal dezelfde dienst verlenen voor een periode die door de overheid wordt bepaald. De overheid wordt dan volledig schadeloos gesteld. De investering die al gebeurd is, is een waarborg voor de overheid, maar niet voor de bank.

De financier loopt dan wel een groot risico. Daarom wordt er een directe overeenkomst gemaakt tussen de overheid en de financier. Als de overheid overweegt het project stop te zetten, krijgt de financier de kans om de controle over de projectvennootschap te nemen, een herstelplan in te voeren en ervoor te zorgen dat de dienstverlening aan de overheid toch nog gegarandeerd is. Het risico van de private financier wordt vaak onderschat. Dat is nochtans een grote meerwaarde en een extra garantie voor de publieke partner dat het project correct uitgevoerd wordt gedurende de hele looptijd van het project.

Bij de voordelen van private financiering van infrastructuur wil ik nog de budget- en de tijdsoverschrijding vermelden. Er zijn geen specifieke cijfers over de infrastructuurprojecten in Vlaanderen, maar uit de internationale literatuur blijken typische budgetoverschrijdingen van de publieke infrastructuur: voor het spoor 45 percent, voor tunnels en bruggen 34 percent, voor wegen 20 percent. Dergelijke overschrijdingen zijn niet gebonden aan specifieke overheden, ze zijn van alle landen en van alle tijden. Uit specifiek onderzoek in het Verenigd Koninkrijk, waar er al heel wat publiek-private samenwerkingsprojecten gerealiseerd zijn, blijkt dat van de niet-PPS-projecten er ongeveer 30 percent op tijd en 27 percent binnen het budget worden gerealiseerd.

Bij PPS-projecten ligt dat anders. Afhankelijk van de bron is 76 tot 88 percent van de projecten op tijd gerealiseerd en 78 percent binnen het budget. Budgetoverschrijdingen zijn alleen het gevolg van gewijzigde specificaties. Zuivere kostenoverschrijdingen zijn altijd en volledig de verantwoordelijkheid van de private partner. Dat is een gevolg van de private financiering en de extra zekerheden die in het project worden ingebouwd. Uiteindelijk betaalt de overheid in een dergelijk contract niet voor de dienstverlening als ze niet beschikbaar is. Dat is de sterkste impuls om ervoor te zorgen dat de uitvoerder het project tijdig en binnen het budget oplevert.

Een vaak gestelde vraag is of private financiering niet veel duurder is dan publieke. Op het eerste zicht is dat zeker het geval. De gemiddelde financieringskost

van een dergelijke projectvennootschap zal tussen de 5,5 en de 7 percent liggen, afhankelijk van de financieringswijze en het risico van het project. Een overheidslening op dertig jaar heeft een kost van ongeveer 4,3 percent. Er is dus een verschil van ongeveer 200 basispunten. Het is gemakkelijk om de conclusie te trekken dat lenen voor de overheid veel goedkoper is dan publiek-private samenwerking.

Eigenlijk zijn beide niet te vergelijken. De financiële theorie wijst uit dat de kostprijs van de financiering eigenlijk volledig bepaald wordt door het risico van het project en niet door de financieringswijze. Dat lijkt een vreemde conclusie maar het is de realiteit. Volgens de theorie zou publieke of private financiering een identieke financieringskost hebben.

Hoe ontstaat het verschil van 200 basispunten dan? Als een overheid een lening aangaat, doet ze dat niet op basis van de merites van het specifieke project, maar wel op basis van de eigen kredietwaardigheid. Het is niet zo dat het project goedkoper wordt omdat de overheid garant staat. Het risico van het project blijft bestaan en die kost moet gedragen worden. Het enige verschil is dat de overheid het risico niet prijst, terwijl een private financier het risico wel prijst. Het risico is niet weg doordat de overheid leent, ze draagt dat risico ook, alleen wordt het niet in de kostprijs gerekend. Dat is het enige verschil.

Er is een miniem verschil in financieringskost dat ongeveer 10 tot 15 basispunten bedraagt. Uiteraard komt daar de transactiekost bij. Die verschillen kunnen gemakkelijk weggewerkt worden door een goede structurering van het publiek-private samenwerkingsproject. Als men structuren opzet met als enig doel de schuld buiten de overheidsbalans te houden zonder iets wezenlijks te veranderen aan de risicoverdeling, heeft dat alleen een verhoging van de financieringskostprijs tot gevolg. Vandaar dat de risicotoedeling moet passen bij de financieringswijze.

De tweede vorm van publiek-private samenwerking, namelijk voor de valorisatie van overheidsactiva, is iets minder bekend. De meeste overheden bezitten veel activa die ze eigenlijk alleen voor zichzelf gebruiken. Bepaalde activa hebben echter een groot commercieel potentieel. Dat betekent niet dat de overheid die goederen zo maar moet verkopen. In bepaalde gevallen valt dat te overwegen, bijvoorbeeld bij verkoop en terughuur, maar in andere gevallen kan dat niet. Dan is het mogelijk om via een publiek-private samenwerkingverband een private partner te betrek-

ken om de commerciële meerwaarde te valoriseren. Daarbij moet het duidelijk zijn dat de publieke aanwending van de infrastructuur altijd moet primeren.

De uitdaging is dan wel om van alle activa de mogelijkheden te identificeren. De overheid moet ook op een efficiënte manier in de meerwaarde kunnen delen. De commerciële aanwending moet verzoend worden met het maatschappelijke belang.

Er zijn dus twee vormen van publiek-private samenwerking, namelijk voor infrastructuur en voor de valorisatie van overheidsactiva.

De PMV heeft momenteel twee infrastructuurprojecten. Het eerste is Nautinvest, het tweede Via-Invest. Nautinvest is een samenwerking tussen de PMV en de bevoegde administratie. Het doel is het realiseren van een aantal projecten via publiek-private samenwerking. Een eerste project dat al ver gevorderd is, is het ter beschikking stellen van een nieuwe loodsvloot voor het Vlaamse Gewest. Het tweede project dat in de steigers staat, loopt in samenwerking tussen het Vlaamse Gewest en de federale overheid en heeft tot doel een multifunctioneel vaartuig ter beschikking te stellen. Daar zullen nog een aantal andere, kleinere projecten bijkomen. Het tweede is Via-Invest. Dat is bedoeld om een aantal missing links te realiseren via PPS.

Voor de valorisatie van overheidsactiva heeft de PMV momenteel twee projecten. Het eerste is de valorisatie van het glasvezelnetwerk van het Vlaamse Gewest. Het uitgebreide glasvezelnetwerk langs alle wegen wordt momenteel alleen intern gebruikt. Het gebruik zou echter veel ruimer kunnen worden, zonder dat de overheid de controle op dat netwerk verliest.

Een tweede voorbeeld betreft het zenderpark van de VRT. Dat wordt momenteel uitsluitend gebruikt voor analoge televisie, maar het potentieel voor digitale televisie is bijzonder groot. Uiteraard willen we de publieke aanwending of het maatschappelijke belang veilig stellen maar tegelijkertijd willen we de mogelijkheden van het netwerk ten volle benutten.

We zullen nu dieper ingaan op twee projecten, namelijk Via-Invest en het VRT-zenderpark.

Via-Invest is zoals gezegd een samenwerkingsverband tussen het Vlaamse Gewest en de PMV. De PMV beschikt over expertise inzake PPS, het Vlaamse Gewest beschikt over technische expertise. Het is de

bedoeling om die kennis op een structurele manier samen te brengen om de doelstelling, namelijk het realiseren van de missing links, te bereiken.

De doelstelling is de versnelde realisatie van openbare werken. Daarmee bedoelen we in belangrijke mate het aspect alternatieve financiering. Vandaag zijn de financiële middelen die mogen worden aangewend voor die projecten, immers beperkt.

De realisatie van grote en kleine projecten vergt twee samenwerkingsmodellen die eigenlijk tot hetzelfde resultaat moeten leiden. Alleen de weg ernaartoe verschilt. We benutten de richtlijn om de ESR-neutraliteit te bewerkstelligen. Om de risico's te beheersen, trachten we alle elementen van de projectfinanciering ten volle tot hun recht te laten komen in de wijze waarop de projecten gerealiseerd worden.

De realisaties zullen niet bekostigd worden door tol ten laste van de gebruiker. Het gaat hier dus niet om het concessiemodel maar om het afnamemodel. Het Vlaamse Gewest betaalt een beschikbaarheidvergoeding. We streven naar een optimale waarde-kostprijs-verhouding. Die komt vooral tot stand voor grote projecten met een significante dienstverleningscomponent. Dat is een beetje in strijd met de tweede doelstelling van zowel grote als kleine projecten. Daarom zijn er twee modellen in gebruik.

DBFM-geïntegreerd werken is problematisch voor kleine projecten vanwege de hoge transactiekost voor de overheid en de hoge kost voor elk van de biedende consortia. Voorts is de interesse van binnenlandse financiers voor kleine projecten lauw. De klassieke oplossing is het samensmelten van kleine projecten in een groot. Dat is echter niet evident, zeker niet in het domein van de openbare werken. De timing is moeilijk omdat de projecten samen klaar moeten zijn voor aanbesteding. Bovendien wordt de clustering gehinderd door de verscheidenheid van projecten en door de geografische spreiding. Door de voorkeur van de financiers voor de grootste en meest kredietwaardige bouwgroepen, wordt de concurrentie sterk gereduceerd. De meerwaarde van PPS komt vooral tot stand bij voldoende concurrentie tussen partijen. Dat is de eerste reden waarom er ook een model nodig is waarbij de DBFM niet geïntegreerd is. De tweede reden is dat er momenteel een project in aanbesteding is, namelijk de noordelijke ontsluiting van Zaventem, samen met de werken voor Diabolo. Ook daar wordt de financiering afzonderlijk gehouden van het design-build-maintenance-aspect.

DBFM heeft zijn waarde bewezen voor grote projecten. Daarom worden die gewoon uitgevoerd op basis van internationale best practices. Voor kleine projecten kunnen Design-Build-Maintain (afgekort DBM) en Finance (afgekort F) afzonderlijk aanbesteed worden. Het doel is het beperken van de kosten voor de biedende consortia waardoor men de concurrentie maximaal kan laten spelen, eerst tussen de aannemers en vervolgens tussen de financiers. Verdere doelen zijn het beperken van de transactiekost en door te werken met standaardcontracten voor DBM en door te zoeken naar een optimale formule voor het onderhoud, in het bijzonder voor de kleinere projecten. Dat laatste is minder evident voor kleinere projecten.

Daarom kent Via-Invest dus twee scenario's. Het eerste scenario voor de grote projecten is klassiek. Via-Invest besteedt aan op basis van een bestek voor DBFM. Consortia moeten instaan voor ontwerp, bouw, onderhoud en financiering. De projectvennootschap wordt opgericht op initiatief van het private consortium. Via-Invest kan participeren, maar dat is voor de grote projecten zeker geen noodzaak. Het DBFM-contract wordt afgesloten tussen het gewest en de projectvennootschap.

Het tweede scenario voor kleine projecten heeft hetzelfde doel, maar komt op een andere manier tot stand. Via-Invest besteedt aan op basis van een bestek voor DBM. Het consortium moet dus instaan voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud. Eens Via-Invest weet wie dat is en wat de prijs en de voorwaarden zijn, zoekt het een financier op basis van het gekozen voorstel. Door Via-Invest wordt dan een speciale participatievennootschap opgericht (afgekort SPV). Het DBFM-contract wordt afgesloten tussen het Vlaamse Gewest en de op te richten SPV.

Kortom, het resultaat is hetzelfde. Er is een SPV, waarmee het Vlaamse Gewest een DBFM-contract afsluit. De SPV wordt opgericht per project, dus bijvoorbeeld één voor de noordelijke ontsluiting van Zaventem, één voor de noord-zuidverbinding in Limburg. Via-Invest kan aandeelhouder zijn, maar dat hoeft helemaal niet. De financiers geven een lening en de uitvoeringsconsortia staan in voor design, build and maintain. De structuur zal dezelfde zijn, maar voor de grote projecten zorgt de private sector voor alles en beperkt Via-Invest zich tot het DBFM-contract. Voor kleinere projecten zoekt Via-Invest afzonderlijk naar een financier en naar een DBM-consortium.

Een voorbeeld van de valorisatie van overheidsactiva is het VRT-zenderpark.

3. Toelichting door de heer Dany Vandeveld, investeringsmanager PMV

De heer Dany Vandeveld, investeringsmanager PMV: Er zijn een aantal beweegredenen om de mogelijke verzelfstandiging van het VRT-zenderpark te analyseren.

Een eerste beweegreden houdt verband met de beheersovereenkomst met de VRT die moet klaar zijn tegen eind juli 2006. In die overeenkomst worden een aantal kostenfactoren vermeld. Een daarvan betreft het onderhoud en de eventuele investeringen in het zenderpark. Het is dus zeer belangrijk om, in het kader van een mogelijke verzelfstandiging, een denk-oefening te doen over de rol van de VRT. Moet de VRT een eigen infrastructuur behouden om televisie tot in elke huiskamer te brengen of zou het beter zijn om dat onder te brengen in een verzelfstandigde entiteit of het te doen in samenwerking met een partner, zodat de VRT een zuivere omroep en content provider is?

Een tweede beweegreden is de Europese verplichting tot het realiseren van een analoge switch off tegen 2012. De analoge televisie moet dus afgeschakeld worden tegen 2012. Deze kan nog via de dakantennes in de huiskamers ontvangen worden. Het gaat dus om een vrij beperkt segment van de Vlaamse markt. Tegen 2012 moet er een alternatief zijn voor de analoge televisie, namelijk de digitale televisie. Het ontwikkelen van een platform dat digitale televisie tot in de huiskamer kan brengen vergt investeringen. De vraag is of die kosten volledig door de VRT moeten worden gedragen dan wel of men dat beter kan doen in samenwerking met een privépartner.

Een derde beweegreden is dat digitaal radioluisteren en televisiekijken ook mogelijk is via andere platformen. Digitale televisie kan ook worden uitgezonden via andere platformen dan het zenderpark. De platformen kunnen ook gecombineerd worden.

Een vierde beweegreden is dat digitale televisie of digitale terrestriële televisie – het uitzenden van televisie via een zenderpark – een aantal nieuwe mogelijkheden biedt. De dienstverleningsmogelijkheden van analoge televisie zijn vrij beperkt. Mobiele televisietoestellen kan men bijvoorbeeld bereiken met een

zenderpark, maar niet via het kabelnetwerk van Telenet. Dat voordeel biedt mogelijkheden tot samenwerking met private partijen.

Ik geef nu een overzicht van de verschillende platformen. Radioluisteren en televisiekijken is nu mogelijk via de kabel van Telenet of andere kabeloperatoren. Dat netwerk kent een grote penetratiegraad: meer dan 90 percent van de huishoudens is aangesloten op de kabel. Er zijn echter ook andere platformen, bijvoorbeeld het platform van de satelliettelevisie. TV Vlaanderen verspreidt zijn televisieaanbod via de satelliet. Een derde platform is het zenderpark van de VRT, de terrestriële televisie of de televisie via de ether. De drie voornoemde platformen zijn broadcastplatformen. Dat betekent dat ze vanuit een punt signalen uitzenden naar veel ontvangers.

De volgende platformen zijn punt-op-puntverbindingen. Voorbeelden zijn de ADSL- of VDSL-internetverbindingen van Belgacom en andere providers. VDSL heeft een grotere bandbreedte, nodig om televisie tot in de huiskamer te brengen. Een ander platform zijn de mobiele internetverbindingen van de mobiele operatoren als Mobistar, Base en Proximus. Punt-op-puntverbindingen zijn niet zo geschikt voor het uitzenden van programma's waarvoor massale belangstelling bestaat. Voor voetbalwedstrijden zijn broadcastplatformen zoals het zenderpark van de VRT, ideaal. De mobiele internetverbindingen zijn niet ideaal omdat ze met hun punt-op-puntverbindingen de wedstrijd vele malen moeten uitzenden. In een broadcastplatform moet de uitzending maar een keer gebeuren om alle ontvangers te bereiken. Er is ook een verschil in dienstverlening voor de mobiele televisie.

Het is belangrijk om in te gaan op de voordelen van het zenderpark van de VRT, zeker om de interesse van private investeerders voor een PPS-structuur te wekken. De voordelen van digitale terrestriële radio en televisie of van een zenderpark is de volledige dekking tegen lage kost. Dat betekent dat meer dan 90 percent van het publiek bereikt wordt door een vrij beperkte investering in infrastructuur. Vele andere infrastructuurprojecten vergen zeer zware investeringen, onder meer voor het trekken van kabels. Daarenboven is de aanleg van een netwerk met een penetratie van 90 percent een werk dat jaren vergt. Een ander belangrijk voordeel van het zenderpark ten opzichte van de andere platformen is de mogelijkheid om televisieprogramma's te brengen op mobiele, draagbare toestellen.

Als we spreken over mogelijks geïnteresseerde private partners, denken we vooral aan operatoren als Belgacom en Telenet, commerciële omroepen en mobiele operatoren als Base, Mobistar en Proximus. Mobiele operatoren hebben een platform dat alleen geschikt is voor een andere vorm van televisiekijken. Operatoren als Belgacom en Telenet kunnen weliswaar interesse hebben voor een PPS-formule, maar het zijn ook concurrenten. Ze staan soms lijnrecht tegenover elkaar. Een PPS-structuur moet een goede samenwerking garanderen.

Voor een verzelfstandigd zenderpark moeten een aantal afdelingen worden toegevoegd. In de VRT is er eigenlijk geen service provisioning en bijgevolg geen facturatie. Er is ook slechts een beperkte helpdesk, want dat is niet echt nodig. In een verzelfstandigde entiteit moeten heel wat departementen toegevoegd worden, onder meer voor de facturatie. Met die factoren moet rekening worden gehouden bij het berekenen van de kosten of bij de investeringen in een PPS. De meeste mogelijke aandeelhouders zijn ook potentiële afnemers.

Uit een eerste studiefase blijkt dat de meeste partijen geïnteresseerd zijn in het afnemen van diensten van een zenderpark, maar dat er slechts weinig interesse bestaat voor de totaliteit van het zenderpark dat nu door de VRT wordt beheerd. Een van de redenen is dat een dergelijk zenderpark een heel aantal functies heeft. Een daarvan is het leveren van radiodienstverlening. De meeste partijen zijn daar niet in geïnteresseerd. Soms willen ze wel investeren in het deeltje dat hen aanbelangt, bijvoorbeeld digitale televisie, maar niet in de infrastructuur die nodig is om radio uit te zenden. Dat is ook een belangrijk element in de studie van een mogelijke verzelfstandiging van het zenderpark.

Een bijkomend element zijn de frequentievergunningen. De mogelijke verzelfstandiging van het zenderpark moet rekening houden met de toekenning van frequenties door Europa aan de verschillende Europese lidstaten. De overheid moet aan de conferentie die de frequenties toekent, een plan voorleggen waarbij ze uitlegt wat ze precies zal doen met de frequenties en welke plannen ze heeft met de digitale televisie of de andere diensten. Als de overheid zich beperkt tot een kleine dienstverlening, zou dat voor Europa een reden kunnen zijn om minder frequenties toe te kennen. Commerciële partijen kunnen echter wel vragende partij zijn om digitale diensten aan te bieden via het zenderpark. Op die manier kan bij

Europa gepleit worden voor de toekenning van een heel aantal multiplexen, eigenlijk frequenties, aan Vlaanderen.

Bij een mogelijk businessmodel voor het gebruik van het VRT-zenderpark, is het belangrijk voor ogen te houden dat verschillende spelers taken op zich nemen. Enerzijds gaat het om content providers, dus programmamakers, anderzijds om service providers, die de relatie met de klant verzorgen. Zij factureren aan de klant. Als Belgacom digitale televisie aanbiedt via het zenderpark, is het de service provider, want het zal de dienst aanrekenen. Voorts zijn er de multiplexbeheerders. Zij beheren de frequenties en het zenderpark of de zendinfrastructuur. Momenteel wordt dus bestudeerd of het mogelijk is die laatste dienst te verzelfstandigen. De VRT is zowel content provider, multiplex provider, als zenderparkbeheerder. Momenteel wordt dus bestudeerd of het zenderpark deels publiek en deels privaat beheerd kan worden.

4. Bespreking

De heer Jan Peumans: Binnen Via-Invest zouden zes projecten gerealiseerd worden. Het eerste was de brug van Temse, maar dat is ondertussen afgevoerd. Een van de motivaties was dat het lastenboek al bestond. Een tweede voorbeeld zijn de werken van de BAM. Hoe beoordelen de sprekers dat project? Kunnen ze een aantal goede Vlaamse voorbeelden van PPS geven? Het enige goede voorbeeld is de nv SOWO Invest, van de firma Van Roey. Het gaat om de realisatie van 239 woningen gedurende 27 jaar. De Vlaamse overheid legt het verschil bij, en 5 procent extra. Uit de woorden van de kabinetschef van minister Keulen op een studiedag voor lokale besturen over PPS, leid ik af dat de minister een afwachtende houding aanneemt. Wallonië heeft met Sofico een aantal goede ervaringen met PPS. Ik denk onder meer aan een stuk van de autosnelweg naar Rijsel, aan de twee autosnelwegen naar Bastenaken en aan de tunnel van Cointe te Luik.

Ik hoor weinig kritische opmerkingen over de nadelen van PPS. In het advies van de Inspectie van Financiën staat dat het eigenlijk een uitstel van betaling is voor de overheid omdat ze momenteel geen leningen kan aangaan. Het is geen liefdadigheid. De privésector verdient er flink aan. In De Tijd worden heel kritische opmerkingen gemaakt over alternatieve financiering. Het is een hype, maar welke risico's loopt de overheid concreet?

De heer Jos Stassen: Hoe ingewikkelder de uitleg, hoe beter bepaalde zaken soms verborgen blijven. Door simpele vragen te stellen, kan er één en ander naar boven komen.

PPS is een constructie voor overheidsrealisaties die de overheid niet kan financieren vanwege Europese beperkingen. Daarom besteedt ze de realisaties uit en betaalt ze nadien terug. Het kan toch niet anders dan dat een dergelijke constructie meer kost dan overheidswerken. Anderen moeten immers het risico voor de overheid dragen. Klopt die redenering?

De voorbeelden zijn sterk overheidsgebonden. Een deel van de op stapel staande PPS-constructies zijn echter niet rechtstreeks overheidsgebonden in de zin dat er niet gebouwd wordt voor de overheid. Ik denk daarbij aan scholen en rusthuizen en aan de constructie rond CultuurInvest. Het enige dat daarover uitgelekt is, is het systeem van waarborg. Hoe functioneert dat systeem precies?

Zal de overheid deelnemen in de VRT-constructie? Zal dat project op korte termijn gerealiseerd worden?

De heer Ludo Sannen: PPS is meer dan alternatieve financiering. Het was echter de aanleiding van de gedachtewisseling, vooral inzake infrastructuur. Dat is belangrijk bij de begrotingsbesprekingen. Er is niet alleen Via-Invest, er zijn ook de constructies voor onderwijs en VIPA. PPS kost allicht meer maar dat is voor mij niet het belangrijkste. Het belangrijkste aspect is het risico voor de overheid. Ik heb het gevoel dat het risico minimaal is, maar dat moet zo goed mogelijk verwoord worden om duidelijk te maken dat alles ESR-neutraal is. In de sectoren onderwijs en welzijn gaat het daarenboven meestal om een afnamecontract.

Een projectvennootschap die een school bouwt, geeft de garantie voor het ontwerp, de bouw en het beheer. Dat kan allemaal in een contract geschreven worden, maar de vraag is of dat altijd meetbaar is. Daarenboven moet de school verder functioneren, ook als de vennootschap in gebreke blijft. Hoe sterk staat de overheid als de vennootschap haar taken niet naar behoren uitvoert? Is het mogelijk om voldoende sluitende contracten op te stellen zodat de kwaliteit gerealiseerd wordt? Zit de overheid, zeker bij kleine projecten, niet in een positie waaruit ze niet meer terug kan? Ze kan de leerlingen immers niet op straat zetten.

Geeft de overheid de expertise niet uit handen door alle taken uit te besteden? Verzwakt de overheid zichzelf niet door op die innovatieve manier samen te werken met de privésector? Het is immers belangrijk om kennis te bewaren over hoe projecten ontwikkeld worden. Dat is nodig om goede contracten te kunnen afsluiten. Allicht kan de PMV dat deels voor haar rekening nemen.

De heer Jos Stassen: De bestekken voor kaaimuren zijn bijvoorbeeld heel gedetailleerd, de hoeveelheid zand wordt bijvoorbeeld heel nauwkeurig bepaald. Dat heeft onder meer te maken met veiligheid en met zekerheid van contracten. De ingenieurs van de overheid zijn in staat om dat op te stellen en te beoordelen. Als de overheid zich nu beperkt tot de algemene omschrijving van de werken, zal er kennis verloren gaan. Het risico vergroot ook, want met gedetailleerde bestekken kon bij problemen nagegaan worden of alle voorschriften gevolgd waren. Ingrijpen was dan gemakkelijker.

De heer Koen Van den Heuvel: De aanpassing van het VRT-decreet is goedgekeurd en de onderhandelingen over de beheersovereenkomst starten weldra. Hoe ver staat het met de verzelfstandiging van het zenderpark? Dat is immers belangrijk voor de dotatie. Kunnen de sprekers iets meer details geven?

De heer Clair Ysebaert: De ondertoon van de vragen sluit aan bij de bekommernissen van de mensen bij de PMV die met PPS bezig zijn. De heer Peumans wees op het zeer grote ongeduld waarmee gewacht wordt op de resultaten. Dat is begrijpelijk, want er wordt al lang over PPS gesproken. Men mag echter niet verwachten dat het resultaat er onmiddellijk is, want het decreet dat de PMV de opdracht geeft om in alle bevoegdheidsdomeinen PPS-projecten te initiëren en uit te bouwen, is nog maar vier jaar oud. Ter vergelijking: de Gimv had een leercurve van vijftien jaar nodig om vandaag goede resultaten te halen met venture capital. Wat de suggestie betreft om buitenlandse voorbeelden te gebruiken, wijs ik erop dat het ook daar gaat om langetermijnprojecten zonder onmiddellijk resultaat.

Er werd ook gevraagd of de overheid niet een stuk knowhow uit handen geeft door constant met de privésector rond de tafel te zitten. Welnu, uit de samenwerking met de verschillende administraties onthielden wij dat het personeel daar op het vlak van competentie zeker zijn man kan staan tegenover de

mensen uit de privésector. Volgens ons is de wisselwerking bevruchtend voor beide partijen.

Over de BAM kan ik geen concrete uitspraken doen, want die is ondergebracht in een aparte vennootschap die niet in het pakket van PMV zit.

Inzake infrastructuur komen we stilaan tot de concretisering van kleine en grote PPS-projecten.

De heer Werner Decrem: Het klopt dat de meeste projecten vandaag nog in de voorbereidende fase zitten. Dat hangt samen met het moment waarop beslist wordt om een project al dan niet via PPS uit te voeren. Ik geef toe dat onze presentatie, al bevatte zij wel degelijk kritische noten, de voorbereidingstijd en -kosten niet in rekening bracht. Maar ik wijs er tegelijk op dat deze korter worden naarmate de ervaring van een land met PPS toeneemt.

De kostprijs van risico's was wel degelijk in de presentatie opgenomen. Als door risico-overdracht de totale kostprijs toeneemt, is zij niet efficiënt en moet men haar dus ook niet doorvoeren. Men mag in elk geval niet de vergelijking maken tussen iets waarin de kostprijs van het risico is ingecalculeerd en iets waarin dat niet het geval is. Bij een verzekering wordt het risico gedragen door iemand die het niet zelf onder controle heeft. In het geval van PPS wordt het risico gelegd bij diegene die inderdaad voorzichtiger kan zijn. Het bouwrisico wordt bijvoorbeeld bij de bouwmaatschappij gelegd. Door het risico op een competitieve markt van aannemers te brengen, zal de kostprijs wellicht lager zijn dan in een contract. Risico's overdragen aan een private partner moet men dus alleen doen als degene die ze aanneemt ook werkelijk impact heeft op de waarschijnlijkheid dat het risico verkleint.

De heer Jan Peumans: Weet u dat thans geen enkel project van Openbare Werken onderworpen wordt aan enige risicobeheersing? Pas nu gaf minister Peeters aan de secretaris-generaal de opdracht om naar een lastenboek te gaan waarin dat is ingecalculeerd, precies om te vermijden dat een project zoals het Deurganckdok uiteindelijk het dubbele kost van de oorspronkelijke raming. Dat betekent dus dat de voor risicobeheersing vereiste deskundigheid op dit moment niet aanwezig is in de administratie.

Mevrouw Smet van de Inspectie van Financiën schrijft in een advies dat het opzetten van alternatieve financieringswijzen een systeem is om investerings-

kosten te spreiden op voorwaarde dat zij ESR-neutraal zijn. De minister zegt dat de tussenkomst die de overheid kan doen in het kader van alternatieve financiering van openbare werken, geplafonneerd is. Hoe gaat die overheid het risico in bedwang houden? Men zou bij grote infrastructuurwerken op een bepaald ogenblik kunnen constateren dat de pot leeg is. De brug van Temse, die 16 miljoen euro zou kosten, kost inmiddels al meer dan 30 miljoen.

De heer Werner Decrem: Risicobeheersing is inderdaad een element waaraan aandacht moet worden besteed. De samenwerking met de administratie en de ervaring in de omringende landen maken het mogelijk om op dat vlak snel kennis op te bouwen.

Het gaat echter om meer dan om een systeem van risicobeheersing. Het gaat ook over het feit dat het niet mogelijk is om in een contract rekening te houden met alle gevolgen ervan. Bij een contract voor de constructie van een gebouw heeft de aannemer wel zijn tienjarige aansprakelijkheid, maar voor het overige is hij alleen verantwoordelijk voor de bouw van datgene dat op het plan staat. Wanneer de aannemer vaststelt dat er op het plan zaken staan die op termijn voor problemen zullen zorgen, dan is dat niet zijn probleem. In het kader van een klassieke aanbesteding volstaat het dat hij ervoor zorgt dat hij de laagste prijs heeft. Hij doet een bieding op basis van het plan. In het kader van PPS wordt de verantwoordelijkheid van de aannemer groter gemaakt. Er moet immers voor gezorgd worden dat de dienstverlening gedurende een periode van dertig jaar goed verloopt. PPS kan aangewend worden voor risicobeheersing, maar het gaat om meer dan dat. Het is onmogelijk om alle handelingen van een aannemer op een werf te controleren. Daarom is het belangrijk dat de aannemer geresponsabiliseerd wordt. Dat kan door de overdracht van risico.

Het klopt dat er investeringen worden gedaan die afbetaald worden op langere termijn. In PPS zit inderdaad een afbetalingscomponent, maar er zijn ook andere aspecten aan verbonden, met name op het vlak van dienstverlening en verantwoordelijkheid. Bij de traditionele werkwijze worden de uitgaven onmiddellijk gedaan en worden de vruchten geplukt in de toekomst. Bij PPS wordt betaald op het ogenblik van de dienstverlening die uit de investering voortvloeit. Het ene is niet beter dan het andere. Men moet geval per geval nagaan welke werkwijze het meest aangegeven is.

Vanuit de nood aan alternatieve financiering bestaat er op dit ogenblik een belangrijke impuls om te kiezen voor PPS. Ik hoop echter dat er in de toekomst, wanneer die noodzaak minder groot wordt, meer project per project zal kunnen worden gekozen. De traditionele werkwijze en PPS zijn immers gelijkwaardig. Op termijn zal een evenwicht worden gevonden. Een groot percentage projecten zal nog steeds op de traditionele manier worden gerealiseerd.

U had scholenbouw ingedeeld bij de gebouwen die minder overheidsgebonden zijn. Nochtans komt het initiatief van de overheid en is de afnemer ofwel de overheid, ofwel een door de overheid gesubsidieerde entiteit. Bij scholenbouw kan de school als de publieke partner worden beschouwd.

CultuurInvest zou ik niet onder PPS onderbrengen. Het gaat om de participatie in private initiatieven. Een en ander hangt uiteraard af van de definitie van PPS. In de context van deze hoorzitting wordt het echter niet als een vorm van PPS beschouwd.

U zegt dat de overgedragen risico's minimaal zijn, onder meer in Via-Invest. Ik weet niet of een budgetoverschrijding van 25 tot 45 percent als minimaal kan worden beschouwd. De publieke partner mag het risico niet onderschatten. De overdracht van een bouw- en een beschikbaarheidsrisico is mijns inziens niet minimaal.

Het is natuurlijk mogelijk om PPS alleen te beschouwen als een vorm van alternatieve financiering. De kosten kunnen laag worden gehouden door de overdracht van risico's te beperken. In dat geval wordt echter afgeweken van datgene waar PPS eigenlijk voor staat. Ik pleit voor het zoeken naar een optimum inzake risico-overdracht. Men moet onderzoeken wanneer de beste meerwaarde wordt gehaald.

Ik meen dat de contracten in het kader van PPS meer sluitend zijn dan bij een traditionele manier van werken. In dat laatste geval stopt het immers bij de uitvoering van het werk. Bij PPS worden prestatie-eisen op lange termijn opgenomen in het contract. Deze eisen zijn meetbaar. Men kan nagaan of eraan wordt voldaan.

Er treden vier mechanismen in werking. Een eerste is de toekenning van strafpunten indien niet wordt voldaan aan bepaalde prestatie-eisen. Dat is een sturend mechanisme met gevolgen voor de inkomsten. Een tweede mechanisme is een aftrek die wordt toe-

gepast in het geval van onbeschikbaarheid. De boetes kunnen zeer hoog oplopen. Verder is het mogelijk om bepaalde afspraken af te dwingen, desnoods op kosten van degene die ervoor moest instaan. Ten slotte kan de overheid het contract stopzetten als de dienstverlening echt onvoldoende is. De overheid staat dan zeer sterk, aangezien een groot deel van de investeringen nog niet door haar werd betaald. Ze beschikt ook over een belangrijke waarborg, namelijk de infrastructuur die nog moet worden betaald.

De contracten zijn dus bijzonder sterk.

De heer Jan Peumans: En wat als je er niets mee kunt doen? Dan maak je er maar appartementen van, of wat?

De heer Werner Decrem: Waarom zou je er niets mee kunnen doen?

De heer Jan Peumans: Wie zal in het voorbeeld van de heer Sannen over scholenbouw de eindfactuur betalen? Ik ben burgemeester van een gemeente met gemeentelijk onderwijs. Hoe zal de inrichtende macht dat betalen? Ze zal een deel moeten terugbetalen via de werkingsmiddelen.

De heer Werner Decrem: Dat geldt alleen als de dienstverlening goed is.

De heer Jan Peumans: En wat als ze niet goed is?

De heer Werner Decrem: Dan betaal je niets.

De heer Jan Peumans: Welke criteria worden er gehanteerd om dat vast te stellen?

De heer Werner Decrem: Als aan de opgesomde eisen niet is voldaan, hoeft er niet te worden betaald.

De heer Jan Peumans: Bent u betrokken geweest bij de socialewoningbouw?

De heer Werner Decrem: Neen.

De heer Jan Peumans: Bij SOWO-Invest is er toch geen enkel risico voor de aannemer? Hij onderhoudt de woningen gedurende 27 jaar. De huurprijs wordt betaald. De huurprijs gaat terug naar SOWO-Invest. Het verschil wordt bijgepast door de Vlaamse overheid. Daarnaast wordt nog een premie uitgekeerd.

Wat is dan het risico? De firma Van Roey bouwt bijvoorbeeld 237 sociale woningen. Wat is haar risico?

De heer Sven Gatz, voorzitter: De vraag is wie er goed of slecht heeft onderhandeld. Bovendien moet men zich afvragen of het wel om een PPS-constructie gaat. U stelt uiteenlopende vragen die politiek terecht zijn. De vraag rijst echter of uw vraag onder het technisch concept valt dat wordt voorgesteld door de vertegenwoordigers van PMV.

De heer Werner Decrem: Ik ben niet op de hoogte van alle details van de contracten. Het contract is voornamelijk gebaseerd op een klassiek huurcontract. Het gaat niet om een zuiver DBFM-contract. Een DBFM-contract is heel wat complexer en meer gesofistikeerd. Het bevat een groot aantal parameters op basis waarvan penaliteiten worden ingevuld.

Ik denk niet dat het risico bij de sociale huisvesting nul is. Volgens het klassieke huurcontract is er gedurende dertig jaar een eigenaarsrisico voor de gehuurde woningen. Dit is uiteraard niet vergelijkbaar met een DBFM-contract, waar de penalisaties veel duidelijker gespecificeerd worden en automatisch in werking treden.

De heer Sven Gatz: Er resten nog twee grote vragen. Ten eerste: doet de overheid mee met het VRT-zenderpark en wat is de timing? Ten tweede was er een specifieke vraag over de knowhow van de overheid.

De heer Werner Decrem: Ik heb de outputspecificatie heel simpel voorgesteld. Het technische dossier waarop de outputspecificatie gebaseerd is, is evenwel heel complex. Voor elke parameter gelden prestatie-eisen. Voor elk component van de infrastructuur geldt een prestatie-eis in plaats van een constructie-eis. Dat is ook technische kennis, al verschilt ze van de technische kennis vereist voor traditionele projecten. Ik ken onvoldoende van techniek om uit te maken welke kennis het ingewikkeldst is. Bovendien moet de publieke partner het voorstel van de private partner beoordelen op zijn merites. Er zal een andere soort kennis ontstaan. De overheid geeft haar kennis niet volledig uit handen. Bovendien is het niet zo dat voortaan alle infrastructuurwerken door PPS uitgevoerd zullen worden. We evolueren naar een mix.

De heer Ludo Sannen: De administratie beschikt ongetwijfeld over voldoende technische knowhow. Maar op termijn zal de administratie een deel van

haar technische kennis verliezen omdat ze niet langer zelf operationeel zal moeten zijn. Ze zal de infrastructuur niet langer zelf meer moeten bouwen. In de plaats daarvan zal de administratie knowhow moeten opbouwen over de prestatie-eisen.

Technisch inzicht is belangrijk om de prijs te kunnen schatten. Als de administratie al haar technische knowhow verliest, is de overheid niet langer in staat om de prijs van de techniek te bepalen. Voor grote projecten is er maar een beperkt aantal private partners. Loopt de overheid niet het risico dat ze niet meer in staat is om de prijs van technische activiteiten te schatten?

De heer Jan Peumans: De overheid besteedt haar technische kennis al heel lang uit. Bij Openbare Werken wordt vrijwel alles uitbesteed aan studiebureaus. Het zijn die studiebureaus die de plannen tekenen en voorstellen. De administratie maakt het lastenboek op en doet de aanbesteding. Vroeger had de ingenieur van Openbare Werken kasten vol met eigen plannen.

Ik volg de BAM van heel nabij. Daar zegt de overheid dat ze verplicht is om het werk uit te besteden omdat ze de nodige kennis niet in huis heeft.

De heer Sven Gatz: Die vraag moeten we natuurlijk ook aan onszelf stellen.

De heer Ludo Sannen: Er zijn ongetwijfeld meer dan genoeg studiebureaus en aannemers die verkeersdrempels kunnen ontwerpen en bouwen. De gemeente kan de prijzen vergelijken. Als de overheid kaaimuren of dokken wil laten bouwen, zal het aantal bekwame studiebureaus en aannemers beperkt zijn. Als de overheid de prijs niet zelf meer kan berekenen, wordt ze heel afhankelijk.

De heer Dany Vandeveld: Het is lang niet vanzelfsprekend dat het VRT-zenderpark veel geld waard is. Het zenderpark voor analoge radio en televisie bestaat uit een beperkt aantal masten en zenders met een groot bereik. Voor commercialisering, nieuwe diensten en digitale diensten zullen veel meer masten en zenders nodig zijn. Ze mogen kleiner zijn, maar ze moeten meer verspreid worden. Om te digitaliseren zal met andere woorden nog geïnvesteerd moeten worden in opstelpunten. Er is echter niet alleen de infrastructuur. De VRT beschikt over een vrij unieke knowhow. Deze knowhow hoort bij het zenderpark. De frequentievergunningen vormen een derde ele-

ment. Het frequentiespectrum is schaars en heeft daardoor een belangrijke waarde. Het is belangrijk dat we alles als één geheel beschouwen. We moeten met alle elementen rekening houden alvorens te beslissen over een eventuele verzelfstandiging.

Daarnaast is er de controle. De overheid moet bij de opstart een belangrijk aandeel behouden in de PPS-constructie. De universele dienstverlening moet op elk moment worden gegarandeerd. De overheid zal ook een belangrijke taak hebben als toezichthouder en als investeerder. De investeerders verlangen dat de overheid deelneemt aan de verzelfstandigde entiteit.

Belangrijk is dat er geen misbruik wordt gemaakt van de frequentievergunningen. De overheid moet daarop toezien. Zal de overheid controleren op basis van een contract of als aandeelhouder van de entiteit?

Er moeten heel wat elementen bestudeerd worden. We hebben op dit ogenblik de markt onderzocht op mogelijke geïnteresseerden. In een volgende fase zullen we een aantal modellen concreter uitwerken om duidelijk te maken wat mogelijk is en wat de diensten ruw geschat zullen kosten. Omdat we stap voor stap moeten werken, zal dat nog heel wat tijd vergen.

De heer Ludo Sannen: PPS wil plan, ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie bundelen in nieuwe constructies. PPS zal ook een aantal maatschappelijke beleidsdoelstellingen realiseren. Is dat geen bedreiging voor de transparantie en de democratische controle? Zal het parlement nog zicht hebben op alle mechanismen en geldstromen?

In het schema is er een projectvennootschap, een aandeelhouder, een financier, een ontwerper-bouwer, een operator en een afnemer of concessieverlener. In welke mate komt dat overeen met concrete projecten? Zijn aandeelhouder en financier niet vaak dezelfde entiteit? Is het niet zo dat achter beiden één moederbedrijf steekt?

Is een projectvennootschap die volledig uit overheidsactoren bestaat ESR-neutraal? Is dat eigenlijk geen alternatieve constructie bedoeld om een overheidsdienst te financieren? Zal Europa daarover geen problemen maken?

De heer Clair Ysebaert: De initiatieven die wij moeten uitspitten zijn steeds opdrachten van een minister, in samenspraak met onze voogdijminister. De opdrachten worden eerst voorgelegd aan de raad van bestuur.

Het management bereidt ze voor. In 2002 is beslist om iemand van het management te laten toezien op elke PPS-onderafdeling van PMV. Het management brengt daarover rapport uit bij de voogdijminister.

De heer Ludo Sannen: Ik kan me goed voorstellen dat de Vlaamse Regering controle heeft over het project via de PMV, maar wij zitten hier om de Vlaamse Regering te controleren. Waar het mij om gaat, is dat de zaken ook transparant zijn voor het Vlaams Parlement. Een aantal zaken vinden wij echter niet terug in de begroting.

De heer Jan Peumans: Dat is een probleem. Ik lever al enige tijd strijd om inzage te verkrijgen in de NV BAM en in de nv's die deel uitmaken van het economische overheidsinstrumentarium.

De heer Sven Gatz: Dat is een terechte opmerking. Dat staat echter los van het onderwerp van deze hoorzitting. Zonder PPS is het moeilijk om bepaalde dossiers te doorgronden. Tegelijk mogen we niet vergeten dat er binnen de uitvoerende macht ook al een aantal controlemechanismen zijn. De Inspectie van Financiën is niet altijd de bondgenoot van de bevoegde minister.

De heer Ludo Sannen: De verslagen van de Inspectie van Financiën komen niet naar het Vlaams Parlement.

De heer Sven Gatz: Dat klopt. Dat is een ander punt van het debat. Ik wou alleen zeggen dat er binnen de uitvoerende macht een aantal filters zijn.

De heer Clair Ysebaert: De PMV tracht zich zodanig te organiseren dat iedereen kan zien waarmee we bezig zijn.

De heer Werner Decrem: In een traditioneel DBFM-contract zit de scheidingslijn tussen publieke en private sector tussen de afnemer of concessieverlener en de projectvennootschap. Het is de private sector die zich moet organiseren. Oorspronkelijk waren de aandeelhouders vooral grote internationale bouwgroepen. De aandeelhouder van de projectvennootschap neemt het eerste financiële risico. Hij wordt mee verantwoordelijk. De exploitatieverantwoordelijke wordt doorgaans ook aandeelhouder. De trend is nu dat de financier ook aandeelhouder wordt. Men beschouwt dat als een interessante investeringsopportunity. Op dit ogenblik zijn de structuren heel uiteenlopend.

We overwegen een participatie in de projectvennootschap voor kleine projecten, in het kader van Via-Invest. Traditioneel beslist de private sector over de aandeelhoudersstructuur. Door mee te participeren blijven meer mogelijkheden open om tot een financierbare structuur te komen. In dit geval hebben financier, ontwerper-bouwer en operator elkaar uiteindelijk niet gekozen.

In het Verenigd Koninkrijk is er een markt van aandelen in projectvennootschappen. Die aandelen worden gewoon verhandeld tijdens de exploitatiefase. Tijdens de bouwfase is dat niet mogelijk. We mogen de invloed van de aandeelhouder niet overschatten. Het contract bepaalt wat er allemaal moet gebeuren. De projectvennootschap wijkt sterk af van de klassieke vennootschap.

De heer Ludo Sannen: Dexia voert op dit ogenblik heel wat projecten uit met gemeenten. Dexia financiert, is aandeelhouder en ontwerper-bouwer. Dexia wordt als maar meer de dominante speler. Voor andere spelers is het heel moeilijk om in die markt in te treden. Zouden we in Vlaanderen op termijn met een vergelijkbare situatie geconfronteerd kunnen worden?

De heer Werner Decrem: Dat kunnen we nu uiteraard nog niet weten. We moeten proberen de projecten zodanig te organiseren dat de concurrentie optimaal kan spelen.

Is een publieke projectvennootschap ESR-neutraal? Om deze vraag te beantwoorden moeten we het ESR-handboek tot in zijn meest specifieke details bestuderen. Het is niet evident. We hebben deze vraag gesteld aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen en aan Eurostat. Het is niet zo dat een projectvennootschap die volledig in overheidshanden is, automatisch geëvalueerd wordt. Belangrijk is de mate waarin de risico's worden verdeeld.

De heer Jos Stassen: Burgers richten zich nu tot het Vlaamse Gewest met klachten over putten in een fietspad. Tot wie moet de burger zich richten als het fietspad het resultaat is van een PPS-project?

De heer Werner Decrem: Tot het Vlaams Gewest. PPS is geen privatisering van de publieke infrastructuur. Het Vlaamse Gewest blijft wegbeheerder. Alleen heeft het Vlaamse Gewest een overeenkomst met een private partner die ervoor moet zorgen dat het probleem onmiddellijk wordt opgelost.

De heer Sven Gatz: Is er zoiets als een standaard DBFM-contract?

De heer Werner Decrem: In het kader van Via-Invest werken we aan een standaard DBFM-contract dat kan worden gebruikt voor de verschillende projecten. We zullen niet voor elk project een ad-hoccontract opstellen. Dankzij deze standaard kunnen we op elk niveau nagaan hoe men over het contract denkt. Democratische controle is perfect mogelijk. Het maakt het ook mogelijk om met de private partners na te gaan wat zij van het uiteindelijke contract vinden. Het model zal ongetwijfeld nog evolueren.

De heer Jan Peumans: Neemt Vlaanderen een voorbeeld aan de Waalse systemen?

De heer Werner Decrem: Voor onze projecten hebben we de mosterd niet in Wallonië gehaald.

De heer Jan Peumans: Minister Peeters heeft ooit gezegd dat de Limburgse noord-zuidverbinding ingevoerd wordt op basis van schaduwtoel.

De heer Werner Decrem: Die discussie is gevoerd. Schaduwtoel biedt een aantal voorbeelden, maar ik kan een hele lijst nadelen opsommen. Schaduwtoel biedt een aantal fiscale voordelen. Het risico dat de overheid overdraagt aan de private partner is de vraag hoeveel voertuigen gebruik zullen maken van de infrastructuur. Heeft de overheid er iets aan als ze dat risico overdraagt? Hoe kan de private partner het aantal voertuigen beïnvloeden dat gebruik maakt van de infrastructuur? De overheid kan beter risico's overdragen waar de private partner wel iets aan kan doen, bijvoorbeeld onderhoud en veiligheid. Daarmee wil ik niet zeggen dat schaduwtoel nooit opportuun is. In het kader van de missing links hebben we het overwogen. Het besluit was dat de verhouding tussen waarde en kosten beter is bij een beschikbaarheidsvergoeding dan bij schaduwtoel.

De verslaggever,

Erik MATTHIJS

De voorzitter,

Sven GATZ