

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



Zitting 2006-2007

24 januari 2007

INFORAPPORT

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

**over de alternatieve financiering: overzicht en analyse van de verschillende programma's
Stand van zaken januari 2007**

Zie ook:

12 (2006-2007)

– Nr. 1: Evaluatie van de SERV over het begrotingsbeleid 2007 van de Vlaamse Gemeenschap



Inforapport

Alternatieve financiering

Overzicht en analyse van de verschillende programma's

Inforapport in aanvulling op het evaluatierapport over de begroting 2007

Stand van zaken januari 2007

Inhoud

INLEIDING EN LEESWIJZER.....	4
HOOFDSTUK 1 - ENKELE ALGEMENE KENMERKEN VAN ALTERNATIEVE FINANCIERING EN PPS.....	5
1. ALGEMEEN KADER	5
2. ENKELE DEFINITIES	6
3. GESELECTEERDE PROGRAMMA'S	10
HOOFDSTUK 2 – OVERZICHT VAN DE ALTERNATIEVE FINANCIERING EN PPS PER BELEIDSDOMEIN .	14
1. OPENBARE WERKEN EN MOBILITEIT	14
1.1. Kaaimurenprogramma waterwegen.....	14
1.2. Masterplan Antwerpen en de BAM nv	16
1.3. De missing links en VIA-invest.....	24
1.4. De luchthaven van Antwerpen en “Antwerp Airport PPS”	28
1.5. Gemeenschappelijk vervoer.....	31
1.6. Overige programma's	32
2. MILIEU	33
2.1. Waterzuivering en Aquafin NV	33
2.2. Brownfieldontwikkeling	36
2.3. Het klimaatfonds	38
2.4. Overige programma's	39
3. ONDERWIJS - INHAALBEWEGING SCHOOLINFRASTRUCTUUR (DBFM-PROGRAMMA).....	40
4. WELZIJN EN VOLKSGEZONDHEID	44
4.1. Alternatieve financiering Serviceflats (Bevak-formule)	44
4.2. Alternatieve investeringssubsidies VIPA (en uitbreiding waarborgregeling).....	46
5. SOCIALE HUISVESTING	51
5.1. Het urgentieprogramma voor sociale huisvesting (Domus Flandria).....	52
5.2. De nieuwe PPS-formule voor sociale woningbouw.....	53
6. ECONOMIE EN INNOVATIE	55
6.1. De ARKImedes-regeling	56
6.2. VINNOF (Vlaams innovatiefonds)	58
6.3. De winwinlening.....	59
6.4. FVI (Fonds Vlaanderen internationaal).....	59
7. CULTUUR, SPORT EN TOERISME	60
7.1. Investeringsfonds voor de culturele industrie (CultuurInvest)	60
7.2. Een inhaalbeweging voor de sportinfrastructuur	62
7.3. Een inhaalbeweging voor de jeugdverblijfsinfrastructuur.....	62
8. VASTGOEDOPERATIES.....	64
8.1. Valorisatie van het gebouwenpatrimonium en de budgettaire doelstellingen	64
8.2. De PPS-constructies voor de bouw van VAC	66

Inleiding en leeswijzer

Parallel aan de voorbereiding van het evaluatierapport over de begroting 2007 heeft het secretariaat een overzicht opgesteld van de diverse programma's voor alternatieve financiering en PPS (Publiek Private Samenwerking) die door de Vlaamse overheid werden opgezet of worden gepland.

De belangrijkste bevindingen in het bijzonder vanuit de invalshoek "Vlaamse begroting" zijn samengevat in hoofdstuk 2 van het evaluatierapport dat de SERV op 17 januari 2007 heeft goedgekeurd.

Deze bevindingen zijn gebaseerd op een uitgebreide analyse van de verschillende programma's en formules. 2007 wordt voor "alternatieve financiering en PPS" inderdaad een belangrijk scharnierjaar. Op diverse domeinen heeft of zal deze regering initiatieven nemen. Deze initiatieven zitten bijna allemaal nog in de startfase en dat heeft dan ook als gevolg dat we voor een belangrijk deel ervan eerder kunnen spreken van "alternatieve financiering en PPS" in wording. Diverse elementen zijn nog niet uitgeklaard, formules moeten nog hun definitieve plooï krijgen en uiteraard is er nauwelijks iets te zeggen over een evaluatie ervan.

Dit inforapport is dan ook een eerste tussentijdse evaluatie waarbij de klemtoon ligt op beschrijving van de verschillende programma's. We proberen een zo volledig mogelijke beschrijving te geven van wat op dit ogenblik op stapel is gezet, beslist is en overwogen wordt.

Voor de programma's in de verschillende beleidsdomeinen geven we telkens aan:

- wat de motivering en de achtergrond is van het programma;
- wat de scope ervan is (inhoud, welke projecten,);
- welke financierings- en beheersconstructies worden voorzien;
- wat de belangrijkste stappen zijn die ondertussen gezet zijn.

Bij elk programma verwijzen we ook naar de belangrijkste informatiebronnen die publiek beschikbaar zijn en geven we aan wat de belangrijkste knelpunten en nog te zetten stappen zijn. Het is de bedoeling om deze analyse op regelmatige basis te actualiseren (n.a.v. begrotingsadvies en begrotingsevaluatie).

Voorafgaand aan een bespreking van de verschillende programma's (hoofdstuk 2) bespreken we enkele algemene aspecten van alternatieve financiering en PPS (hoofdstuk 1).

Hoofdstuk 1 - enkele algemene kenmerken van alternatieve financiering en PPS

1. Algemeen kader

Al in de jaren '90 maakten de toenmalige Vlaamse regeringen werk van alternatieve financieringsformules. Bekende voorbeelden – waarvan overigens nog altijd de impact op de Vlaamse begroting voelbaar is – zijn de aanpak van de bovengemeentelijke waterzuivering (Aquafin), de huisvesting (Domus Flandria) en de bouw van serviceflats (serviceflat- BEVAK).

Meer gestructureerde stappen werden gezet in de vorige legislatuur, in het bijzonder gekoppeld aan het opzetten van een programma voor “Publiek- Private Samenwerking” (PPS). Naar analogie met wat in het buitenland al aan de gang was werd een beperkte regelgeving rond PPS uitgewerkt en werd een kenniscel voor PPS op stapel gezet¹. Voorts werd het instrument van het economisch overheidsinitiatief expliciet uitgebreid tot het opzetten van PPS-projecten voor alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid². Op het terrein werd in 2003 een eerste belangrijke constructie operationeel, met name de “Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel” (BAM NV) en in 2004 werd het “garantiefonds voor de sociale huisvesting” opgericht³ met het oog op het financieren van PPS-projecten in de sociale huisvesting. In 2003 werden ook de eerste stappen gezet in het concretiseren van een PPS-constructie voor de luchthaven van Deurne. Reeds op het einde van de jaren '90 was een PPS-project voor de bouw van laad- en losinstallaties langs de waterwegen (kaaimurenprogramma) van start gegaan.

Onder deze legislatuur zijn Publiek- Private Samenwerking en alternatieve financiering pas echt in een stroomversnelling gekomen. De belangrijkste drijfveer van de regering daarvoor is de wil om op diverse domeinen opgelopen achterstand versneld in te halen en dat zonder de begrotingsdoelstellingen die worden opgelegd in het kader van het federale stabiliteitsprogramma in het gedrang te brengen. De regering wil zich profileren als een investeringsregering en wil innovatie en ondernemersschap ondersteunen. De mogelijkheden binnen de reguliere begroting zijn daarvoor te beperkt, tenminste door de aangehouden begrotingsnormen. En hoewel innovatiever aanbesteden ook als doelstelling naar voor wordt geschoven is in de praktijk de meest doorslaggevende toetsing voor de opgezette formules de zogenaamde “ESR-neutraliteit”. Dat houdt in dat de omvangrijke investeringen die op korte termijn nodig

¹ Het decretaal kader werd geregeld in het decreet van 18 juli 2003, het kenniscentrum werd opgericht bij decreet van 22 december 2000 en operationeel in 2002. Per 1 januari 2006 is het kenniscentrum geïntegreerd in het beleidsdomein “Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid” (DAR) en is niet langer een dienst met afzonderlijk beheer.

² Deze opdracht is toegewezen aan de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV).

³ Besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004.

zijn noch het vorderingensaldo, noch de schuldpasitie van de Vlaamse overheid⁴ op korte termijn beïnvloeden.

Tot nu toe is veel energie gestoken in studie en voorbereiding.

Algemene informatie

Kenniscentrum PPS <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/pps/>
Participatiemaatschappij Vlaanderen <http://www.pmvlaanderen.be>, zie business unit PPS
Beleidsbrief “Publiek- private samenwerking” – beleidsprioriteiten 2006-2007 ingediend door
de minister-president (Vlaams parlement stuk 990 (2006-2007) - nr. 1)
Beleidsbrief “Financiën en begroting” beleidsprioriteiten 2006-2007 ingediend door de minister
van financiën en begroting (Vlaams parlement stuk 966 (2006-2007) - nr. 1)

Te verwachten

Aanpak van knelpunten in bestaande wet- en regelgeving ?

2. Enkele definities

Men kan stellen dat elke PPS-constructie te beschouwen is als een alternatieve financiering, maar het omgekeerde is niet altijd het geval tenzij de notie “PPS” al te ruim wordt geïnterpreteerd. Ze vallen dus niet noodzakelijk samen. De dwingende vereiste om alternatieve financieringsformules ESR-neutraal te maken leidt er toe dat ze in de praktijk wel meestal gebruik maken van PPS-constructies.

2.1.1 Alternatieve financiering

“Alternatieve financiering” is een ruime omschrijving en wordt gebruikt voor zeer uiteenlopende operaties. Twee zaken zijn essentieel:

1. er is sprake van inzet van financiële middelen andere dan de gebruikelijke middelen voor de uitvoering van de bedoelde overheidsopdracht;
2. er is sprake van een aanrekening van de kosten en de uitgaven die afwijkt van de gebruikelijke aanrekening van de kosten en de uitgaven verbonden aan de bedoelde overheidsopdracht.

⁴ Zoals die gedefinieerd worden volgens de Europese regels van de economische rekeningen (ESR) en de schuldefinitie van het stabilisatiepact van de EU.

In geval van (1) gaat de overheid op zoek naar andere financiële middelen ter vervanging van of bovenop de middelen die gebruikelijk worden ingezet. Dat kan diverse vormen aannemen: gaande van de invoering van nieuwe heffingen waarvan de opbrengst aan specifieke initiatieven wordt toegewezen (zoals bijv. in het begin van de jaren '90 de invoering van de waterheffing ter financiering van de waterzuivering), de invoering van een gebruikersbijdrage voor overheidsdiensten of publieke goederen waarvoor de gebruiker tot nu toe niet rechtstreeks betaalt (zoals bijv. een tolheffing), het ten gelde maken van activa in bezit van de overheid tot het beroep doen op private middelen buiten de normale schuldfinanciering⁵. Een verhoging van de algemene middelen (zoals bijv. een verhoging van belastingen) is niet te bestempelen als alternatieve financiering, vermits er geen sprake is van expliciete toewijzing aan een bepaald initiatief of maatregel. Alternatieve financiering kan ook te maken hebben met een verschuiving van financieringsbronnen binnen de overheid, bijv. de zogenaamde alternatieve financiering die bestaat in de sociale zekerheid en waarbij prestaties van de sociale zekerheid gefinancierd worden met algemene middelen (fiscale opbrengsten) bovenop sociale bijdragen.

In geval van (2) neemt de overheid de kosten en de uitgaven van de overheidsmaatregel niet rechtstreeks ten laste, maar op onrechtstreekse wijze. Een investeringsbijdrage bijv. (hetzij t.a.v. de private sector, hetzij t.a.v. een andere overheid) wordt vervangen door een gebruikerstoelage, een huursubsidie of een onderhoudssubsidie en in een aantal gevallen door een kapitaalinbreng (gewoonlijk minder substantieel). Een overheidsinvestering wordt bijv. uitbesteed aan een private vennootschap en de overheid draagt nog wel de lasten daarvan maar onder de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding of een gebruikersvergoeding (die de overheid betaalt in plaats van de individuele gebruikers). Of de overheid participeert via kapitaalinbreng in die private vennootschap. De alternatieve formules gaan meestal gepaard met een spreiding in de tijd van de overheidsbijdrage, maar een formule die alleen maar de uitgaven spreidt in de tijd zonder ten gronde de aard van de overheidsbijdrage te veranderen kan niet als alternatieve financiering bestempeld worden. Wijziging aan procedures voor bijv. de toekenning van een investeringsbijdrage zonder dat de bijdrage zelf wezenlijk verandert is uiteraard ook geen zaak van alternatieve financiering.

Sommige alternatieve financieringsformules zijn een combinatie van beide elementen, maar dat is niet noodzakelijk het geval.

⁵ Normale schuldfinanciering waarbij de vergoeding bestaat uit een intrest, het maakt niet uit of de schuld is aangegaan door de overheid zelf of door een agentschap dat tot de overheid gerekend wordt. In dat laatste geval komen we terecht in wat vroeger gewoonlijk bestempeld werd als gedebudgetteerde schuld of indirecte schuld.

2.1.2 PPS

Een uitgebreide omschrijving van PPS is beschikbaar in brochures van het kenniscentrum en in de beleidsnota van de minister-president⁶. Essentieel in de omschrijving van het begrip is *“PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.”*

Dat samenwerkingsverband komt in de plaats van de gebruikelijke wijze waarop de overheid voor de uitvoering van projecten beroep doet op de private sector: leverancier van goederen en diensten en tot stand gekomen via de klassieke aanbestedingsprocedures.

De rol van de private partner wordt in veel gevallen vastgelegd in het kader van een zogenaamd DBFM-contract (Design, Building, Finance, Maintain of DBFO voor operate). De samenwerking tussen overheid en private sector gebeurt echter niet noodzakelijk via een contractuele weg. Ook een institutionele weg is mogelijk, in dat geval wordt een gezamenlijke publiek-private SPV (Special Purpose Vehicle) opgezet. PPS-projecten kunnen voor verschillende beleidsdomeinen worden opgezet. De keuze van een PPS-schema is gebaseerd op een proces, waarin in het bijzonder het advies van het kenniscentrum een rol vervult. Binnen dat proces moeten een aantal parameters worden onderzocht vooraleer de effectieve gunning kan gebeuren.

Voor de concrete voorbereiding en uitvoering is binnen PMV een “business unit” opgericht.

De samenwerking overheid-private partner kan tot stand komen in een rechtstreeks contract tussen de overheid en de private partner of onrechtstreeks via een daartoe door de overheid opgerichte vennootschap (zoals bijv. de BAM voor het Antwerpse masterplan – zie verder).

2.1.3 ESR-neutraliteit

In de praktijk is dit de meest essentiële vereiste die gesteld wordt aan alternatieve financieringsformules. De ESR-neutraliteit wordt bij ons getoetst door het INR (instituut voor de nationale rekeningen), die daarbij uiteraard rekening moet houden met de voorschriften van ESR-95 (Europees stelsel van Rekeningen). De toetsing en de adviezen van het INR zijn in heel wat gevallen ook gebaseerd op beslissingen en adviezen van Eurostat. In februari 2004 heeft Eurostat overigens een mededeling uitgebracht over de impact van contracten in het kader van PPS⁷.

⁶ Beleidsnota 2004-2009: Publiek-Private Samenwerking in Vlaanderen Willen, kunnen, doen.

⁷ De verschillende adviezen van het INR worden niet systematisch gepubliceerd, recent is wel afgesproken dat het kenniscentrum een databank zal aanleggen van deze adviezen.

De belangrijkste vereisten inzake ESR-neutraliteit in het kader van PPS en alternatieve financiering zijn uiteengezet in een brochure van het Vlaamse kenniscentrum⁸.

Kunnen verrichtingen van de overheid of van publiekrechtelijke instellingen of vennootschappen in handen van de overheid ESR-neutraal zijn?

Een verrichting is in hoofde van de overheid ESR-neutraal als ze geen impact heeft op het vorderingensaldo en op de schuldpositie van die overheid. Eigenlijk is de regel heel simpel: alle verrichtingen van de overheid komen op rekening van de overheid en hebben dus een invloed op het vorderingensaldo. De vorming van financiële activa (onder de vorm van kapitaalparticipaties en kredietverleningen) is een uitzondering. Het moet dan natuurlijk gaan over marktconforme participaties en kredietverleningen. De participaties kunnen aanleiding geven tot dividenden en kunnen terug gevaloriseerd worden en de kredietverleningen moeten gebeuren tegen normale marktvoorwaarden.

Heel wat verrichtingen gebeuren echter door extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's') of door privaatrechtelijke vennootschappen waarin de overheid participeert. In die gevallen kunnen verrichtingen buiten de overheidsrekening blijven, zelfs als deze agentschappen of vennootschappen duidelijk tot de publieke sector behoren (bijv. omdat de overheid er alle aandelen van in handen heeft). Voorwaarde is dat die instellingen of vennootschappen kunnen geklasseerd worden als marktproducenten. Daarvoor moeten zij in het bijzonder minimaal 50% van hun productiekosten dekken met de opbrengst van verkopen (dat zijn inkomsten die expliciet gekoppeld zijn aan de levering van goederen en diensten of het ter beschikking stellen van goederen). Die verkopen kunnen ook aan de overheid zijn, maar wat de overheid daarvoor betaalt moet wel overeenstemmen met wat gebruikelijk is in de private sector of duidelijk in verhouding staan met de werkelijk verleende diensten. Het mag dus niet gewoon gaan over vergoeding van kosten. En als het gaat over diensten die niet op de private markt geleverd worden bestaat het vermoeden dat de overheid finaal de tekorten van de producent te laste zal nemen en dergelijke betalingen komen ook niet in aanmerking voor de 50 %-regel.

In het kader van de doelstellingen van het federale stabilisatieprogramma is de ESR-benadering strenger en strenger geworden. Instellingen die tot voorheen buiten de overheidsrekening bleven (zoals bijv. de VRT, de Lijn, NV Scheepvaart en NV Zeekanaal) zijn ondertussen mee opgenomen in de consolidatiekring van de overheid. Gezien de rol van enkele van die instellingen in de infrastructuurinvesteringen is dat niet onbelangrijk. In de loop van 2004 is er discussie geweest over de positie van Aquafin. Rekening houdend met de concrete werking van Aquafin en de financiering ervan vanuit het Vlaamse gewest was het INR van oordeel dat Aquafin moest geconsolideerd worden met de Vlaamse overheid. De hervorming van de wa-

⁸ Vlaams kenniscentrum PPS: Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit, 2005.

tersector en aangevulde beheersoverkomsten hebben er voor gezorgd dat Aquafin uiteindelijk vanaf 2005 buiten de consolidatiekring blijft.

Wanneer worden samenwerkingsverbanden (contracten of institutionele verbanden) met de private sector als ESR-neutraal beschouwd?

Samenwerking met de private sector of langlopende contracten met de private sector en waarbij die private sector voor een belangrijk deel de financiering van de projecten verzekert zijn in principe ESR-neutraal. Maar dat geldt alleen maar als aan een aantal voorwaarden is voldaan die vooral met risicospreiding te maken hebben. In het bijzonder moet de private partner het bouwrisico combineren met ofwel het beschikbaarheidsrisico of het vraagrisico. Als dat niet het geval is dan is er geen sprake van een ESR-neutrale investering.

Daarmee zijn nog niet alle finesses uitgeklaard (wat bijv. met concessies, wat bijv. met contracten tussen twee vennootschappen die allebei in publieke handen zijn, ...?). In ieder geval alle constructies moeten voorafgaandelijk de toetsing van het INR doorstaan. Een toetsing “ex ante” is belangrijk, maar geen definitieve toetsing omdat in de loop van het proces elementen kunnen evolueren en aanleiding zijn tot een gewijzigde visie op de ESR-neutraliteit.

2.1.4 Fiscaal statuut – BTW recuperatie

Het succes van alternatieve financieringsformules bij de private sector is door diverse factoren beïnvloed, het fiscaal statuut is er één van. Er zal dan ook altijd gestreefd worden naar een gunstig fiscaal statuut en in hoofde van de Vlaamse overheid is dat meestal ook nog meegenomen omdat de lasten daarvan toch gedragen worden door het federale niveau. Dit geldt in het bijzonder voor de recuperatie van BTW op investeringen, die bij een gebruikelijke overheidsinvestering niet van toepassing is.

De Vlaamse regering streeft er ook naar om via onderhandelingen met de federale overheid een deel van de niet te recupereren BTW toch te recupereren (via herinvestering).

3. Geselecteerde programma's

Bijgevoegd overzicht bevat een opdeling van diverse projecten van de Vlaamse overheid met alternatieve financiering. We beperken ons niet alleen tot projecten waarvoor recent alternatieve formules zijn opgestart of die nu in de start- of voorbereidingsfase zitten. Het schema bevat ook projecten van vóór 2000. Daarbij zijn niet alleen nog lopende projecten mee opgenomen, maar ook projecten die al afgelopen zijn maar waarvan er op de begroting nog altijd budgettaire effecten zijn.

De projecten zijn gegroepeerd per beleidsdomein. Bij de projecten die thuishoren onder de categorie “vanaf 2000” maken we het onderscheid tussen “operationele programma’s”, “opgestarte programma’s” (projecten waarvoor in het bijzonder de structuren zijn opgezet, maar waarvoor de eerste fysieke investeringen of activiteiten nog moeten aangevat worden) en “programma’s in voorbereiding”. De meeste van de besproken programma’s hebben betrekking op investeringen of beheer en exploitatie van infrastructuur, maar niet uitsluitend.

Het overzicht is expliciet beperkt tot programma’s die onder de directe bevoegdheid vallen van de Vlaamse overheid. Programma’s waar de Vlaamse overheid eventueel bij betrokken is (zoals bijv. projecten van de spoorwegen) blijven in principe buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor PPS-projecten op het lokale niveau.

We beperken het overzicht niet tot strikt alternatieve investeringsprogramma’s maar nemen ook een aantal recente steunmaatregelen op (in het bijzonder omwille de budgettaire enveloppen die er mee gemoeid zijn).

	voor 2000		vanaf 2000		
	afgelopen programma's	lopende programma's	operationele programma's	opgestarte pro-programma's in voorbereiding	
openbare werken en mobiliteit					
kaaimuren waterwegen					operationeel vanaf 1998
masterplan Antwerpen (BAM)					operationeel vanaf 2003
Nautinvest					oprationeel
VIA-invest					regering heeft oprichting goedgekeurd
luchthaven Antwerpen					privaat consortium is gekozen
maritieme waterweg					marinvest nog in voorbereiding, eerdere voorstellen ingetrokken
gemeenschappelijk vervoer					initiatief in de maak
milieu					
aquafin					operationeel vanaf 1991
brownfieldontwikkeling					
klimaatfonds					
VITO					
onderwijs					
inhaaloperatie schoolgebouwen					opgestart in 2006
welzijn en gezondheid					
alternatieve financiering ouderenvoorzieningen					opgestart in 1991, afgewerkt programma
serviceflats bevak					opgestart in 1997, één bevak (serviceflat invest)
inhaaloperatie alternatieve subsidie vpa					opgestart in 2006

	Voor 2000		Vanaf 2000			
	afgelopen pro-gramma's	lopende pro-gramma's	operationele programma's	opgestarte pro-gramma's	programma's in voorbereiding	
sociale huisvesting						
alternatieve financiering						ook bekend onder "projecten Waltniel"
Domus Flandria						opgestart in 1993, volledig afgewerkt
CBO						programma van VMSW, "constructieve benadering overheidsopdrachten
garantiefonds						PPS-formule, opgestart in 2005, eerste realisatie opgestart in 2006
economie						
PMV kmo-Arkimedes						
PMV kmo-VINNOF						
PMV NRC fonds						
PMV kmo-winwin						
PMV kmo-FVI						
cultuur						
cultuurinvest						
sportinfrastructuur						
toerisme						
jeugdverblijfsinfrastructuur						
vastgoed						
administratieve centra						

Hoofdstuk 2 – overzicht van de alternatieve financiering en PPS per beleidsdomein

1. Openbare werken en mobiliteit

De meest omvangrijke projecten - althans in financiële termen gemeten - zijn te vinden in het domein van “openbare werken en mobiliteit”. Dat ligt in de lijn van de verwachtingen, vervoersinfrastructuur lijkt zich op het eerste gezicht het meest te lenen voor alternatieve financiering en PPS. De stroomversnelling die er vanaf 2000 voor dit domein is geweest heeft veel te maken met de vaststelling dat een aantal essentiële doelstellingen van het Vlaamse mobiliteitsbeleid niet te realiseren zijn zonder substantiële investeringsinspanningen ten behoeve van de verschillende vervoermodi. Investeringsprojecten die op een periode van maximaal 5 tot 10 jaar moeten verwezenlijkt worden. Daarvoor werden programma's opgezet voor de realisatie van “missing links” (wegen en waterwegen) en uitbreiding van het openbaar vervoer (“pegasus” en “spartacus”-programma's van De Lijn). Een heel bijzondere plaats wordt ingenomen door de projecten voor de Antwerpse regio, ondergebracht onder het “masterplan Antwerpen”. Het eerste als PPS-project bestempelde programma binnen dit beleidsdomein dateert echter al van het eind van de jaren '90 en heeft betrekking op de bouw van kaaimuren langs de bevaarbare waterwegen.

1.1. Kaaimurenprogramma waterwegen

Vanaf 1998 werd aan bedrijven de mogelijkheid geboden om in samenwerking met het Vlaams gewest laad- en losinstallaties te bouwen langs de bevaarbare waterwegen, voor zover ze buiten de havengebieden liggen. Vanaf 2000 werd dit programma meer geformaliseerd voor een periode van 5 jaar (2000-2004) en vervolgens verlengd voor een nieuwe periode van 6 jaar (2005-2010). In beide gevallen werd de maatregel aangemeld bij de Europese commissie die in het kader van de regeling inzake staatsteun de maatregel verenigbaar achtte met het EG-verdrag⁹.

In principe – en dat blijkt althans uit de meegedeelde informatie aan de Europese commissie – is de regeling gebaseerd op het decreet van 18 december 1992¹⁰ op grond waarvan het Vlaamse gewest subsidies kan toekennen voor de bouw van laad- en losinstallaties langs de bevaarbare waterwegen buiten de havengebieden. In de praktijk is dat helemaal niet het ge-

⁹ Zie respectievelijk Europese Commissie, staatsteun nr. 550/2001 en 344/2004.

¹⁰ Decreet houdende begeleiding van de begroting 1993, hoofdstuk openbare werken, afdeling “laad- en losinstallaties langs de bevaarbare waterwegen”.

val. Het decreet is overigens nog altijd zonder uitvoeringsbesluiten gebleven die de modaliteiten voor die subsidies moeten regelen.

De toegepaste PPS-constructie neemt overigens niet de vorm aan van een subsidie, maar van een gedeelde financiering (waterwegbeheerder en private onderneming). De regeling voor deze gedeelde financiering en samenwerking is niet te vinden in een besluit van de regering (?). De enige uiteenzetting over de aard en procedure voor deze samenwerking is een handleiding opgemaakt onder verantwoordelijkheid van Promotie Binnenvaart Vlaanderen¹¹. Het programma is bekend als het “PPS kaaimurenprogramma”.

De formule mikt in het bijzonder op bedrijven die voor hun aan- en afvoer van goederen beroep willen doen op de binnenvaart maar niet terecht kunnen op bestaande installaties of bij bestaande logistieke operatoren. Zij kunnen een aanvraag indienen bij de bevoegde waterwegbeheerder voor de bouw van een kaaimuur of aanlegsteiger. De overheid financiert via de waterwegbeheerder de bouw daarvan voor maximaal 80%. De private onderneming moet de overige 20% financieren en er bovendien voor zorgen dat de nodige installaties gebouwd worden om de overslag effectief mogelijk te maken. De waterwegbeheerder blijft eigenaar van de kaaimuren of aanlegsteigers. De financiële bijdrage van de overheid is bovendien beperkt tot 50% van de totale projectkosten (dus inclusief de kosten voor suprastructuur die de private onderneming ten laste neemt). Enkel projecten die een minimale rendementsdrempel (publiek-privaat samenwerkingsrendement) bereiken komen in aanmerking. Het rendement is de verhouding tussen verwachte overslagwaarde over een periode van 10 jaar en het bedrag van de overheidsparticipatie. Het minimaal vereiste rendement is 6. De overslag moet bestaan uit nieuwe hoeveelheden voor de waterweg (tenzij het over een vernieuwing van een bestaande locatie gaat). Sommige goederen krijgen een hogere waarde en de rendementsdrempel geldt niet voor projecten die een “algemeen strategisch of economisch belang” hebben.

De uitvoering en opvolging van het project wordt geregeld in een overeenkomst tussen de waterwegbeheerder en de private onderneming. In het bijzonder geldt voor een periode van 10 jaar een jaarlijkse evaluatie van de effectief gerealiseerde overslagwaarde. Wanneer die lager is dan de vooropgezette jaarlijkse overslagwaarde is er een boete verschuldigd (gelijk aan de afwijking op jaarbasis gedeeld door de vooropgezette tienjaarlijkse overslag maal de overheidsbijdrage). Extra overslag kan naar volgende jaren overgedragen worden om negatieve schommelingen op te vangen.

Voor de uitvoering van het programma werd in de periode 2000-2004 een jaarlijks budget van € 8,5 mln beschikbaar gesteld, in de nu lopende periode is er een jaarlijks budget voorzien van € 10 mln. Deze kredieten zijn op dit ogenblik (na de herstructurering in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid) een onderdeel van de investeringsdotatie aan de beide waterwegbeheer-

¹¹ Zie http://www.binnenvaart.be/nl_html/klanten/documents/brochKaaimurenadmin.pdf

ders (EVA's Waterwegen en Zeekanaal NV en NV De Scheepvaart). In de praktijk schommelen de voorziene bedragen.

De “commissie kaaimuren” (die een rol speelt in de beoordeling en opvolging van de projecten, vertegenwoordigers van de waterwegbeheerders en PBV) maakt regelmatig evaluatierapporten. Het jongste rapport dateert van augustus 2006 en heeft betrekking op de periode 1998-2005¹². Tot eind 2005 werden aanvragen gedaan voor 119 projecten met een totale tienjaarlijkse overslagwaarde van iets meer dan 264 mln. 50 daarvan zijn operationeel (een totale tienjaarlijkse overslagwaarde van ongeveer 123 mln, 13 zijn in uitvoering. 8 projecten werden ondanks een goedkeuring stopgezet en de overige projecten zitten nog in de voorbereidingsfase. De totale kostprijs voor de overheid voor de aangevraagde projecten zou uitkomen op € 66,5 mln (dus een gemiddelde van ongeveer € 0,56 mln), € 46 mln daarvan zou effectief besteed zijn. De tot nu toe geëvalueerde projecten zouden op basis van zekere coëfficiënten goed zijn voor het vermijden van 475.000 vrachtwagenritten op jaarbasis. Het verslag bevat geen indicatie over de totale kostprijs van de projecten (dus inclusief aandeel private sector). De verhouding tussen de subsidiabele infrastructuurkosten en de totale projectkosten zou schommelen rond 1/3.

Het verslag verwijst naar de evaluatieprocedure (begint vanaf het eerste volledig kalenderjaar na opstart van het project). Voor de al 44 geëvalueerde projecten blijken er geen terugbetalingsclausules van toepassing te zijn.

Algemene informatie

Promotie Binnenvaart Kenniscentrum PPS <http://www.binnenvaart.be>

1.2. Masterplan Antwerpen en de BAM nv.

1.2.1 Algemeen

Het meest belangrijke project van alternatieve financiering – zowel naar formule als naar investeringsvolume – is ongetwijfeld het Antwerpse masterplan. Het masterplan en de BAM (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel) vinden hun oorsprong in werkzaamheden die werden opgestart vanaf het midden van de jaren '90 onder de vorm van voorbereidende studies door de administratie (AWV-afdeling wegen en verkeer Antwerpen) en een haalbaarheidsstudie uitgevoerd door een tijdelijk consortium in 2000. De doelstelling van deze studies was het vinden van fundamentele oplossingen voor de verwachte dreigende verkeerschaos in en rond

¹² Publiek-Private Samenwerking voor de bouw van laad- en losinstallaties. Evaluatierapport 1998-2005 opge maakt door de commissie kaaimuren.

Antwerpen. Kernelementen vanaf het begin waren: de sluiting van de ring (R1) als sluitstuk van het toekomstige masterplan en een multimodale aanpak (verbeteringen aan het openbaar vervoer, volwaardige alternatieven voor de zachte weggebruikers, versterking van het vervoer over de binnenvaart en verbetering van het goederenvervoer via het spoor). Het evenwicht tussen de verschillende onderdelen van het masterplan (zowel in projecten in de planning van de projecten) is vanaf het begin van doorslaggevend belang geweest en blijft één van de belangrijke criteria in het besluitvormingsproces.

Vanaf 2000 is het masterplan omgezet in een concreet project. Eind 2000 werd op het niveau van de Vlaamse regering een principiële akkoord bereikt over de inhoud van het masterplan en werd gekozen voor de oprichting van een onafhankelijke beheersmaatschappij voor de uitvoering ervan (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, BAM). Het heeft geduurd tot december 2002 vooraleer het oprichtingsdecreet van de BAM werd goedgekeurd¹³. Ondertussen was wel al een kaderovereenkomst afgesloten voor de begeleiding en coördinatie van de studies voor de voorbereiding van het masterplan (TV SAM). Via een “staten generaal” werden op het Antwerpse niveau enkele essentiële principes voor de uitvoering van het masterplan vastgelegd, in het bijzonder de keuze voor een tolheffing op de Oosterweelverbinding en het verbod om na openstelling ervan nog vrachtverkeer toe te laten in de Kennedytunnel. De BAM zelf is operationeel vanaf september 2003.

De draagwijdte van dit programma en de beheersconstructie hebben aanleiding gegeven tot een parlementaire druk om een gestructureerde voortgangsrapportage op te zetten. In uitvoering van het decreet op de controle van de grote infrastructuurprojecten¹⁴ heeft de parlementaire commissie van openbare werken, mobiliteit en energie beslist dat minstens vier maal per jaar door de bevoegde ministers en door de BAM zelf zal gerapporteerd worden over de voortgang van het programma. Het rekenhof wordt betrokken bij de evaluatie van deze voortgangsrapportage. De meest recente voortgangsrapportage (de vijfde) dateert van november 2006¹⁵.

1.2.2 Belangrijke stappen in de uitvoering van het masterplan

Enkele belangrijke stappen in de uitvoering van het masterplan en de werking van de BAM zijn de volgende:

- In de loop van 2004 werd de BAM aanvullend op het masterplan belast met de communicatie rond de werken aan de Antwerpse ring en met de uitvoering van de

¹³ Decreet van 13 december 2002. Over een eerder voorontwerp heeft de SERV geadviseerd op 18 april 2001. De SERV stelde zich eerder terughoudend op t.a.v. de voorgestelde formule en benadrukte de noodzaak om dit als een eenmalige operatie te beschouwen. Er werd overigens sterk aangedrongen op het integreren van de spoorweginvesteringen in het masterplan.

¹⁴ Decreet van 8 november 2002.

¹⁵ Zie voor deze voortgangsrapportages, stukken van het Vlaamse parlement stuk 268 (2004-2005), alsook www.bamnv.be.

“minder hinder maatregelen”. Daarvoor werd in mei 2004 beslist tot een extra kapitaalbreng € 100 mln. Tevens werd uitvoering gegeven aan het voornemen om de Liefkenshoektunnel (TLH) onder te brengen in de BAM. Het Vlaams gewest heeft zijn aandelen en schuldvorderingen uit hoofde van retributierechten op TLH ingebracht. Bovendien werd de vordering van het Vlaams gewest op THL voor de verlenging van de concessie ingebracht in de BAM in ruil voor aandelen. In de loop van 2004 werden ook de eerste onderhandelingen gevoerd met de bouwconsortia, dat heeft geleid tot een eerste selectie van 4 kandidaat bouwers waarmee verder onderhandeld werd.

- Op 22 juli 2005 heeft de Vlaamse regering de meest essentiële principiële beslissingen genomen over de verdere uitvoering van het masterplan en de financiering ervan. De uitvoeringsplanning werd vastgelegd, de kostprijs werd bepaald, de hoogte van de tolheffing werd geregeld en de principes voor de financiering van de projecten (respectievelijk Oosterweel en overige projecten) werden bepaald. Er werd o.m. beslist over de verdere financiële bijdragen van het Vlaams gewest (vanaf 2011 een jaarlijkse beheersvergoeding van € 24,5 mln en in 2005-2010 een jaarlijkse bijkomende kapitaalbreng van € 41,1 mln om tegen 2010 het kapitaal op € 700 mln te brengen). De oprichting van een begrotingsfonds waarin een deel van de tolheffingen (deel dividenden van de Vlaamse overheid) zullen ondergebracht worden met het oog op de financiering van de overige projecten (niet Oosterweel). In september 2005 heeft de regering het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP Oosterweel) voorlopig vastgelegd met het oog op de openbare raadpleging (oktober-december 2005). In de loop van 2005 is er ook een principiële toezegging gekomen van de Europese Investeringsbank (EIB) voor een lening van € 700 mln.
- In 2006 werden de onderhandelingen met de bouwconsortia verder gezet met het oog op definitieve toewijzing. Op 20 oktober heeft de raad van bestuur van de BAM beslist om van de drie ingediende offertes twee verder te laten onderzoeken door de opgerichte kwaliteitskamer. De kwaliteitskamer heeft ondertussen een advies uitgebracht op basis waarvan heeft de raad van bestuur in november beslist de verdere onderhandelingen te voeren met één vennootschap: THV Noriant. Parallel wordt onderhandeld met financiers. Essentieel in dat proces is het afsluiten van een kaderovereenkomst tussen de BAM en het Vlaamse gewest waarbij in het bijzonder de engagementen van de Vlaamse overheid t.a.v. de BAM worden vastgelegd en die van doorslaggevend belang zullen zijn voor de private financiers. In april heeft de regering kennis genomen van de principes voor die kaderovereenkomst. De oorspronkelijke timing om die definitief goed te keuren voor de zomer van 2006 is echter niet gehaald. In juni 2006 heeft de Vlaamse regering evenwel het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Oosterweelverbinding” definitief goedgekeurd¹⁶. Ondertussen had in januari 2006 de administratie ook al de richtlijnen goedgekeurd over het kennisgevingsdossier voor de project-MER. De definitieve MER is nog in voorbereiding. In oktober is het Vlaams gewest overgegaan tot een nieuwe verkoop van GIMV-participaties. De minister van begroting heeft voorgesteld om de opbrengst daarvan (€ 131 mln) als extra kapitaalinjectie in te zetten voor de BAM. De regering moet daar nog een beslissing overnemen. Eind december werd het geselecteerde project voorgesteld (tenminste wat de fysische en architecturale kenmerken betreft).

¹⁶ Zie www.ruimtelijkeordening.be, er is een beroep lopend bij de RVS.

De BAM-formule vertoont enige gelijkenis met de eerder aan het begin van de jaren '90 opgezette constructie voor de waterzuivering, met name Aquafin nv. (voor een bespreking daarvan zie verder). Ook hier wordt er voor gekozen om de totale verantwoordelijkheid voor het project (niet alleen investering, financiering, maar ook beheer en exploitatie) toe te vertrouwen aan een speciaal daarvoor opgerichte vennootschap. In tegenstelling met wat het geval was met Aquafin is bij de BAM alleen de overheid aandeelhouder van de vennootschap¹⁷, maar de BAM functioneert ook duidelijk als beheersmaatschappij en sluit alle contracten (zowel voor de bouw als voor de financiering als het onderhoud) af met de private sector. Bijzonder is ook het feit dat de BAM zal instaan voor een aantal projecten waarvan de exploitatie en het beheer na afwerking van het project aan andere instellingen zullen toevertrouwd worden (via concessie-overeenkomsten). Het gaat in het bijzonder om de aan te leggen tramlijnen en de aankoop van rollend materieel (De Lijn), de bouw van twee sluizen (Antwerpse haven) en de aanpassing van het Albertkanaal (Dienst voor de scheepvaart).

Vooralsnog (en dus in afwachting van definitieve toewijzingen, in het bijzonder voor de Oosterweelverbinding) staat het globale financieel plaatje voor het masterplan op ongeveer € 3,5 mld (inclusief aankoop van gronden bij het Vlaams gewest, studiekosten en intercalaire intresten). De eigenlijke investeringen kunnen geraamd worden op ongeveer € 3 mld¹⁸. De oorspronkelijke raming in 2000 hield de totale kostprijs op € 1,45 mld. De verhoging van het investeringsbedrag heeft o.m. te maken met de gewijzigde inhoud van een aantal projecten (bijv. voor Oosterweel en de singel). In het totale investeringsbedrag komt de Oosterweelverbinding (inclusief onteigeningen en aanvullende werken) voorlopig uit op € 1,44 mld. Het is nog maar de vraag of de uiteindelijke onderhandelingen met het bouwconsortium zullen leiden tot een kostprijs die daarmee in overeenstemming is. Er zijn al geruchten over een veel hogere kostprijs, maar die zijn vooralsnog door de BAM en door de ministers als voorbarig bestempeld.

1.2.3 Belangrijke beslissingen juli 2005

In juli 2005 heeft de regering enkele belangrijke beslissingen genomen over de kostprijs, de planning en de financiering van het masterplan:

- de beschikbare budgetten die ten laste zullen vallen van het masterplan voor de niet-Oosterweelprojecten worden geplafonneerd op € 1,28 mld (exclusief onvoorziene capex van 10% en aanpassing aan de prijsevolutie). De medeopdrachtgevers (in casu De Lijn, dienst voor de scheepvaart en de haven van Antwerpen) zullen er moeten op toezien dat deze projecten binnen dit pakket blijven. Extra kosten worden dus

¹⁷ Ondertussen heeft de Vlaamse regering onder druk van Europa de private partners in Aquafin moeten uitkopen omdat in de tijd de regels inzake overheidsopdrachten niet werden gerespecteerd. Nieuwe deelname van de private sector wordt wel opnieuw in het vooruitzicht gesteld. Zie verder bij de bespreking van Aquafin.

¹⁸ Daarbij is ook rekening gehouden voor de niet Oosterweelprojecten met een marge van 10 % voor onvoorziene investeringen en een jaarlijkse indexering van 2%.

niet ten laste genomen van het masterplan en van de BAM. Ondertussen is al voor één van de projecten (de renovatie van de Van Cauwelaertsluis) gebleken dat de voorziene raming substantieel moet worden aangepast (€ 67 mln i.p.v. € 51 mln). De minister van openbare werken heeft al toegezegd om een deel van die extra kost (€ 12 mln) ten laste te nemen van de reguliere begroting. Als niet voor dergelijke extra tussenkomst gezorgd wordt vanuit de reguliere begroting dan zal bijsturing van de projecten zelf nodig zijn (minstens een verschuiving in de tijd);

- de planning voorziet dat de Oosterweelverbinding operationeel is in het eerste kwartaal van 2011 (dat is erg belangrijk voor de tolinkomsten en voor de financiering). Daarvoor moeten in 2007 de werken een aanvang nemen. Operationalisering vanaf 2012 wordt al meer waarschijnlijk. De overige projecten zijn gespreid over de periode 2006-2015. Voor een aantal projecten was een opstart voorzien in 2006, wat echter in de meest recente planning al werd opgeschoven. Overigens zijn de meeste projecten waarvoor afwerking gepland was voor of tegen 2010 met een half tot één jaar vertraagd in vergelijking met de vastgelegde planning van juli 2005¹⁹. Eventuele vertraging van de Oosterweelverbinding kan ook impact hebben op de overige projecten.

Het meest eigene van het BAM-project is de financieringsformule die voor het gehele project wordt opgezet en waarvan de tolheffing op de Oosterweelverbinding uiteraard het sluitstuk is.

Globaal zal de financiering van het masterplan (totale kostprijs volgens de huidige ramingen van € 3.497,2 mln) als volgt verzekerd worden:

- de private sector die de Oosterweelverbinding zal bouwen (de DBfM Co²⁰) neemt 20% van de kosten daarvan voor eigen rekening ($1.342 \cdot 0,2 = € 268$ mln)
- 20% van het overig deel van de Oosterweelinvestering en 20% van de overige projecten wordt gefinancierd met eigen vermogen ($(3.497 - 268) \cdot 0,2 = € 646$ mln). Met het oog daarop garandeert het Vlaams gewest een kapitaalbreng van € 700 mln tegen 2010. In 2005 is daarvoor door de regering toegezegd om jaarlijks tot en met 2010 een extra kapitaalbreng te doen van € 41,1 mln. Daarbovenop zal nog de extra kapitaalinjectie komen gefinancierd met de opbrengst van de nieuwe verkoop van GIMV – aandelen (3 mln) voor een bedrag van € 131,25 mln;
- de rest ($3.497 - 268 - 646 = € 2.583$, of na extra kapitaalinjectie € 2.452) wordt opgebracht door vreemd vermogen, er wordt gerekend op een lening van € 1 mld bij de EIB (€ 700 mln is al principieel goedgekeurd), de rest bij private bankiers

De prefinanciering door de private sector (bouwonderneming) zal na oplevering vergoed worden met een beschikbaarheidsvergoeding over de levensduur van het project (35 jaar, de totale concessie loopt over 39 jaar met een bouwtermijn van 4 jaar) en die tevens de onderhoudsverplichtingen moet vergoeden.

¹⁹ Zie daarvoor vierde voortgangsrapportage (juni 2006), rapportage van de BAM en verslag rekenhof: <http://www.bamnv.be/content/bam/uploads/docs/060621%2EvierdevoortgangsrapportageVL%2EP%2Epdf>, Vlaams parlement stuk 268 (2004-2005) – nr. 8 p. 13, zie ook vijfde voortgangsrapportage.

²⁰ Voorlopige naam voor de private vennootschap die het "Design, building, finance and maintain" zal afsluiten.

Naast de tolopbrengsten zal de BAM vanaf 2011 kunnen beschikken over een beheersvergoeding van het Vlaams gewest ten bedrage van € 24,5 mln (vanaf 2011 te indexeren). In juli 2005 heeft de regering bepaald dat de beheersovereenkomst een mechanisme zal uitwerken om er voor te zorgen dat de hoogte van de beheersvergoeding in rechtstreekse relatie staat met de hoogte van de uit te betalen beschikbaarheidsvergoeding. We mogen aannemen dat de effectieve beschikbaarheidsvergoeding hoger zal liggen.

De haalbaarheid van deze financiële constructie is door een aantal essentiële zaken bepaald:

- de hoogte van de toltarieven, daarover heeft de regering in juli 2005 beslist, met voor het vrachtvervoer van meer dan 12 ton een vork (tegen 2011 wordt ook de tol op de LHT op hetzelfde niveau gebracht)²¹;
- het verbod van vrachtvervoer (meer dan 3,5 ton) door de Kennedytunnel vanaf 2011
- de volledige recuperatie van BTW, dus inclusief op de niet -Oosterweelprojecten. Daarover is een ruling aangevraagd bij de federale BTW-administratie²²;
- de hoogte van de toltarieven is in overeenstemming met de Europese richtlijn over het eurovignet, de aanmelding van de constructie bij de Europese commissie is in voorbereiding (zie 4° en 5° voortgangsrapportage).

Van doorslaggevend belang zijn natuurlijk de voorwaarden waaronder het vreemd vermogen zal worden aangetrokken. Die voorwaarden zullen vastgelegd worden in een kaderovereenkomst tussen de BAM en het Vlaams gewest en die zullen zodanig moeten zijn dat de financiers van de BAM die voorwaarden aanvaarden. Dat hangt samen met de eigenheid van de constructie die wordt opgezet voor de Oosterweelverbinding. Het gaat hier niet over een rechtstreekse uitbesteding tussen overheid en private sector, ze verloopt via een tussenpersoon (BAM). Voorwaarden en garanties vanuit de overheid die normaal in een rechtstreeks contract zouden vastgelegd worden moeten nu in deze kaderovereenkomst komen.

De principes van de kaderovereenkomst zijn aan de regering al meegedeeld op 28 april 2006. Ze werden toegelicht in de commissie van het Vlaams parlement (stuk 268 (2004-2005) nr. 10) op 27 juni 2006. Het is nog wachten op de definitieve goedkeuring ervan (oorspronkelijk was voorzien voor de zomer).

1.2.4 Hoe ziet de externe financiering eruit?

Essentieel is het uitgangspunt dat het masterplan een geheel is, maar dat slechts één project (het zwaarste weliswaar) voor de inkomsten zal zorgen. Het is echter een uitdrukkelijke poli-

²¹ De tarieven zijn uitgedrukt in prijzen 2001 en te indexeren. Rekening houdend met een gemiddelde index van 2% zouden de toltarieven in 2011 € 2,44 bedragen voor een personenwagen, voor vrachtwagens minder dan 12 ton € 15,85 en voor vrachtwagens van meer dan 12 ton: € 15,85 tot € 19. Daarbovenop komt nog BTW.

²² Berichten in de pers geven aan dat daar problemen mee zijn en dat er daardoor een meerkost zou zijn van € 80 mln. De minister van Openbare werken heeft bevestigd dat voor de BTW een onderscheid moet gemaakt worden tussen enerzijds het Oosterweelproject en anderzijds de overige projecten, zonder verdere commentaar. (plenaire zitting 13 december 2006).

tieke keuze om op een evenwichtige manier alle voorgenomen projecten van het masterplan te realiseren²³. Daarom moeten de externe financiers van de BAM (EIB en banken) het geheel financieren (dus meer dan wat nodig is voor de bouw van de Oosterweelverbinding). Daar zijn uiteraard risico's aan verbonden. Die zullen als volgt geregeld worden:

- voor het deel dat de externe financiers beschikbaar stellen voor de bouw van Oosterweel (men spreekt van tranche A) liggen de risico's (over de opbrengst van de tolheffingen) volledig bij de financiers. Die opbrengsten zijn er natuurlijk pas als de tunnel effectief in gebruik kan genomen worden, in de periode voor de oplevering van de verbinding moeten er een garanties geleverd worden dat het project er uiteindelijk komt. In die periode moeten de bouwfirma (DBfM Co) en haar financiers daarvoor een contragarantie geven (dat effectief de tunnel zal opgeleverd worden en effectief kan gebruikt worden voor tolheffing). Na oplevering ligt het risico bij de financiers;
- er moet echter meer geleend worden (en voor een belangrijk stuk ook al vooraleer er enige inkomsten zijn). Die "over-borrowing" wordt mogelijk geacht omdat men er vanuit gaat dat de opbrengsten van de tolgeden zodanig zullen zijn dat ook die bijkomende schuld kan afgelost worden. Daarvoor zullen de bankiers bijkomende garanties vragen en die moeten komen van de overheid. De middelen voor de overige projecten die gelijktijdig met de bouw van Oosterweel zullen beschikbaar gesteld worden krijgen een garantie van het Vlaamse gewest tot op het moment dat de tunnel wordt opgeleverd (tranche B). Het is echter te verwachten dat bankiers dat nog niet voldoende vinden en dat zij van het Vlaamse gewest een extra garantie vragen onder de vorm van een bewezen verkeersstroom (tranche C). Eens die gerealiseerd vervalft die garantie;
- de uiteindelijke verhouding tussen de tranche B en C zal bepaald worden door de concurrentie tussen de bankiers.

De financiële constructie moet ook zodanig zijn dat overeenstemming met de Europese richtlijn over het eurovignet verzekerd is en dat er maximaal kan gerekend worden op BTW-recuperatie. De overeenstemming met de tolrichtlijn vereist dat de tolheffing in direct verband staat met het project waarvoor betaald wordt. Er mag dus geen tol geheven worden ten laste van de gebruikers voor infrastructures waar zij geen gebruik van maken. Die voorwaarde is echter in uitvoering van de Europese richtlijn alleen maar van toepassing op vrachtvervoer van meer dan 3,5 ton. De hoogte van het tarief is echter niet alleen bepaald door de eigenlijke investerings- en onderhoudskosten, maar bevat ook de kapitaalkosten inclusief een rendementsvergoeding voor de inbreng van eigen vermogen. En om voor de investeringen in de overige projecten (dus buiten Oosterweel) de BTW te kunnen recupereren moet de BAM voor deze projecten inkomsten kunnen verwerven.

De volgende constructie moet aan de voorwaarden beantwoorden:

²³ Afgezien van de beperkingen die hierboven reeds zijn toegelicht en die bij bijv. oplopende kosten van zowel de Oosterweelverbinding als de overige projecten tot wijzigingen aan de planning aanleiding kunnen zijn. Aan de andere kant liggen die beperkingen heel gevoelig omdat precies het evenwicht in het masterplan van groot belang is.

- voor de bouw van Oosterweel wordt een zogenaamde “stille maatschap” opgericht tussen BAM en Vlaams gewest (met BAM als werkende vennoot en het Vlaamse gewest als stille vennoot). Een dergelijke maatschap heeft geen rechtspersoon en functioneert binnen de BAM, maar laat toe om alle verrichtingen voor de Oosterweel af te zonderen. Binnen het kader van die stille maatschap zal het deel van de tolgelden dat het rendement van het ingebrachte kapitaal vertegenwoordigt onder de vorm van dividenden doorstromen naar een begrotingsfonds van de Vlaamse gemeenschap. Dat begrotingsfonds is ondertussen al opgericht;
- de BAM zal de betrokken partners voor de overige projecten (respectievelijk De Lijn voor de tramlijnen en vervoermaterieel, de haven voor de sluizen en de NV Scheepvaart voor het Albertkanaal) de afgewerkte projecten beschikbaar stellen onder de vorm van een concessie waarvoor een concessievergoeding moet betaald worden. Om die concessie te kunnen betalen zullen die partners van het begrotingsfonds een subsidie krijgen. Op die manier komt een deel van de tolgelden via de omweg van het begrotingsfonds en de concessievergoeding terug bij de BAM en kunnen ze aangewend worden voor de aflossing van de schulden.

Naast deze specifieke regelingen zal de kaderovereenkomst overigens nog heel wat bijkomende garanties inhouden die voor de Vlaamse gemeenschap zowel budgettair als beleidsmatig van belang kunnen zijn. We stippen er enkele aan:

- de BAM kan niet failliet gaan (stond al in het oprichtingsdecreet) en Vlaanderen kan niet overgaan tot vereffening tenzij de uitstaande schulden overgenomen worden;
- bijkomende opdrachten voor de BAM zijn uitgesloten tenzij daarvoor nieuwe financieringsbronnen worden aangeboord;
- afwezigheid van concurrerende alternatieven. De financiers moeten bij voorbaat weten welke verbindingen met eventuele weerslag op de verkeersafwikkeling op de Oosterweel zullen aangelegd worden;
- geen vrachtovervoer meer door de Kennedytunnel.

Algemene informatie

Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel <http://www.bamnv.be>

Vlaams parlement – documenten over de voortgangsrapportage stuk 268 (2004-2005) nr. 1-12

Te verwachten

*Definitieve resultaten onderhandelingen bouwconsortium en financiers
Definitieve goedkeuring van de kaderovereenkomst BAM- Vlaams gewest
Herijking van de beslissingen van juli 2005 ?*

1.3. De missing links en VIA-invest

De aanpak van de “missing links” is al lang een belangrijk thema in de discussies over infrastructuur en investeringen²⁴. In eerste instantie wordt gedacht aan wegverbindingen. Maar niet uitsluitend, ook projecten op de waterwegen worden onder de noemer “missing links” geplaatst.

Reeds onder de vorige regering werd voor de aanpak ervan verwezen naar PPS-formules, maar uiteindelijk is dat onder de vorige regering alleen maar effectief omgezet in de praktijk voor onderdelen van het Antwerpse masterplan (zie BAM).

Het mobiliteitsplan²⁵ voorziet onder de diverse acties de aanpak van de “missing links”, met verwijzing naar alternatieve financieringsformules.

Het regeerakkoord van de huidige regering verwijst in algemene termen naar de aanpak van de “missing links”, dat is ook het geval met de beleidsnota van de minister van openbare werken.

Op 25 november 2005 heeft de regering een belangrijke principiële beslissing genomen over de alternatieve financiering van de “missing links”. Het concept van VIA-invest werd goedgekeurd, de bevoegde minister kreeg de opdracht om de oprichting ervan voor te bereiden en voor een aantal concrete projecten de nodige voorbereiding door te voeren. Bovendien werd expliciet de maximale financiële impact die de operatie op de begroting mag hebben in de toekomst aangegeven. Een maximumbedrag op kruissnelheid in 2015 van € 57 mln (prijsniveau 2009) werd vooropgezet.

Op 31 maart 2006 heeft de regering een beslissing genomen over één van de projecten die zouden gevat worden in de VIA-invest formule, met name “de tweede Scheldebrug te Temse/Bornem”. Het project werd uit het pakket gehaald en met het oog op de uitvoering toegewezen aan de NV Zeekanaal (die daarvoor middelen zal krijgen via de normale investeringsdotatie). Ter vervanging werd een ander project in het pakket voor alternatieve financiering opgenomen, “Netebrug te Duffel”.

Op 7 juli 2006 heeft de regering de oprichting van VIA-invest goedgekeurd, inclusief de statuten en de samenstelling van het oprichtingskapitaal.

Ondertussen is door de aangestelde financiële en juridische adviseurs in opdracht van PMV onderzoek gedaan naar de opmaak van een standaard DBFM-contract. En zijn de onderhan-

²⁴ Zie ook: SERV-aanbeveling over infrastructuurbeleid in Vlaanderen – 14 juli 2004.

²⁵ Beleidsvoornemens, 17 oktober 2003.

delingen lopend voor de uitvoering van de werken in het kader van ontsluiting van Zaventem (START-programma).

Zoals hierboven al aangegeven ligt het programma van “missing links” dat zal aangepakt worden via alternatieve financiering (en in het bijzonder door VIA-invest) nog niet definitief vast. In een eerste fase wordt vooral gedacht aan enkele prioritaire wegenprojecten. In een tweede fase kunnen daar nog andere projecten aan toegevoegd worden, inclusief projecten in de waterwegen. In de eerste fase is een investeringsvolume gepland van ongeveer € 500 mln. De voorlopig aangehouden projecten zijn de volgende:

Omschrijving project	Voorlopig geraamde kostprijs (in € mln)
Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem	50
Noord-Zuid verbinding Limburg (Helchteren/Houthalen)	250
Noord-Zuid verbinding Kempen	75
Omvormen AX havenrandweg Zuid naar Zeebrugge (1° fase)	80
Vervolledigen zuidelijke tak R4 te Merelbeke	25
Netebrug te Duffel	30

Oorspronkelijk was de ont dubbeling van de Scheldebrug in Temse opgenomen (voor een bedrag van € 25 mln). Het project is ondertussen uit de lijst gehaald om te financieren via de reguliere begroting. Het project “noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem” is qua voorbereiding het verst gevorderd omdat het parallel wordt uitgevoerd met de aanleg van het NMBS-project “Diabolo” (wat kostenbesparingen zou opleveren). Op 1 maart 2006 heeft de Vlaamse regering het GRUP voor de noordelijke ontsluiting definitief vastgelegd. Bij de bespreking van de begroting 2007 (commissieverslag) heeft de minister van Openbare werken overigens meegedeeld dat op het investeringskrediet voor wegen op het VIF in de aangepaste begroting 2006 voor de wegen projecten van het START-programma € 23,6 mln beschikbaar was waarmee onder meer de nodige onteigeningen voor de noordelijke ontsluiting in 2006 alvast konden opgestart worden. Op hetzelfde artikel zou in 2007 € 25,9 mln beschikbaar zijn voor de wegenprojecten uit het START-programma²⁶. Er is hoe dan ook dus nog enige repressie op het reguliere programma.

Voor een volgende fase worden nog andere wegprojecten voorzien (nieuw gedeelte Ieper-Verne, tweede fase AX havenrandweg Zeebrugge en N60 te Ronse). Voor de waterwegen wordt gedacht aan herbouwen van enkele bruggen.

De regering heeft zich akkoord verklaard met de oprichting samen met PMV van VIA-invest. Het beginkapitaal zal € 5 mln bedragen, 51 % komt van PMV en 49 % van het Vlaamse gewest. 25% daarvan wordt voorlopig bij de oprichting volstort. Het is de bedoeling in functie van

²⁶ Zie Vlaams parlement stuk 15 (2006-2007) nr. 4-I.

het aanvangen van concrete projecten het eigen vermogen van VIA-invest op te trekken. De inbreng van PMV en het Vlaams gewest zal steeds in verhouding blijven (51/49). Het doel van de op te richten vennootschap is dubbel:

- het realiseren en faciliteren van PPS-projecten in het domein van openbare werken en in opdracht van het Vlaams gewest;
- en opzetten van studies en het ondernemen van acties met het oog op het realiseren van investerings-, PPS- en andere samenwerkingsprojecten in het domein van openbare werken.

Het is niet de bedoeling dat VIA-invest voor concrete projecten instaat voor het planningproces en derhalve de kosten daarvan ook niet draagt. Dat blijft een opdracht van het Vlaams gewest die er ook de kosten zal van dragen. Meer in het algemeen wordt VIA-invest opgevat als een investeringsvehikel en niet als een beheersmaatschappij (zoals bijv. de BAM).

Het Vlaams gewest wordt in de vennootschap vertegenwoordigd door het agentschap infrastructuur van het departement openbare werken en mobiliteit.

De financieringsstructuur voor de verschillende projecten zou als volgt aangepakt worden.

- Grote projecten worden uitgevoerd via een volledig geïntegreerd DBFM-project. Één privaat consortium wordt aangezocht voor het gehele project (ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren). De private partij zal een SPV (Special Purpose Vehicle) opzetten dat het uiteindelijke DBFM-contract sluit met het Vlaams gewest. In de SPV zal VIA-invest participeren door inbreng in het eigen vermogen of quasi eigen vermogen (achtergestelde leningen). Het gros van de financiering zal gebeuren door externe financiering die moet gedragen worden door de private financiers, eventueel met een (gedeeltelijke ?) waarborg van het Vlaamse gewest. De SPV die het DBFM-contract heeft afgesloten met het Vlaams gewest zal daarvoor gedurende de exploitatieperiode van het project een beschikbaarheidsvergoeding ontvangen van het Vlaams gewest (desgevallend via het mechanisme van de schaduwtoel).
- Voor kleine projecten zal het Vlaams gewest een DBFM-contract afsluiten met VIA-invest die dan voor afzonderlijke projecten of voor clusters van projecten een "bouw en onderhoudscontract" afsluit met een privaat consortium (op basis van gestandaardiseerde contracten) en daarnaast private financiering aantrekt op basis van die afgesloten contracten. Die private financiering zou kunnen via enerzijds een participatie in VIA-invest via quasi eigen vermogen (achtergestelde leningen) samen met PMV en voor het overgrote deel via externe financiering (eventueel door het Vlaams gewest gewaarborgd).

Er zijn al voldoende garanties op basis van een advies van het INR dat voor de eerste formule ESR-neutraliteit gewaarborgd is. De tweede formule (voor de kleine projecten) blijkt nog onzeker te zijn omdat het uiteindelijk gaat over een af te sluiten contract tussen het Vlaams gewest en een vennootschap die volledig gecontroleerd wordt door het Vlaams gewest (rechtstreeks en onrechtstreeks).

*Algemene informatie**Summiere toelichting: www.pmvlaanderen.be**Te verwachten**Effectieve uitvoering noordelijke ontsluiting Zaventem (2007)
Concretisering en planning overige projecten, inclusief financieringsstructuren***1.3.1 Vernieuwing van de vloot van het zeewezen en Nautinvest**

De optie om de vloot van vaartuigen van het Vlaams gewest te vernieuwen via een PPS-project dateert van al van de vorige legislatuur. Het heeft echter pas onder deze regering met de oprichting van Nautinvest op 3 mei 2005 vaste vorm gekregen. Nautinvest is een dochteronderneming van PMV. De aandeelhouders zijn PMV (50% + 1 aandeel) en het Vlaams gewest. Het maatschappelijk kapitaal bij oprichting bedroeg € 500.000 (waarvan de helft is volstort).

In principe wordt Nautinvest ingeschakeld voor een drietal projecten:

- het investeringsplan voor de vernieuwing van de vloot van vaartuigen, in het bijzonder beloodsingsvaartuigen (investeringsplan DAB Vloot 2005-2009);
- in samenwerking met de federale overheid de bouw van een multifunctioneel vaartuig;
- en de renovatie, beheer en exploitatie van het Mercatorschip.

De keuze om voor de vernieuwing van de vloot een formule te zoeken die geen belasting betekent voor de begroting werd genomen in december 2004. PMV werd belast met een onderzoek naar de meest aangewezen investeringsformule.

De bouw van een multifunctioneel vaartuig is een gezamenlijk initiatief van het Vlaams gewest en de federale overheid (ministerie van mobiliteit). In februari 2005 werd daarover een intentieverklaring aangenomen door de minister Peeters en de toenmalige federale minister van overheidsbedrijven Vande Lanotte. Het multifunctioneel vaartuig zal gebruikt worden voor drie opdrachten: betonning en bebakening (Vlaams gewest), pollutiestrijding (federaal) en stationssleepboot (Vlaams gewest en federaal). Met de intentieverklaring hebben beide ministers gekozen voor een “participatief PPS-project”, waarin de beide overheden een meerderheidsaandeel zullen verwerven (in een verhouding van 4/7° Vlaanderen en 3/7° federaal). De deel-

name van Vlaanderen zal gebeuren via Nautinvest. De voorziene investering bedraagt € 17,5 mln.

Op 16 december 2005 heeft de regering een eerste aanzet gegeven voor de renovatie en het beheer van het vroegere opleidingsschip Mercator. In uitvoering daarvan voert Nautinvest een marktconsultatie (vooraankondiging in EU publicatieblad van 27 september 2006).

Op 21 juli 2006 heeft Nautinvest een opdracht geplaatst voor het afsluiten van een lange termijn DBMF-contract voor de bouw, de financiering, het ter beschikking stellen en het onderhoud van nieuwe beloodsingsmiddelen (een moederschip en snelle tenders). De kandidaturen moesten binnen zijn tegen 31 augustus 2006. De totale investering wordt geraamd op € 75 mln.

De diverse projecten zitten allemaal nog in de voorbereidingsfase. Effectieve beslissingen voor de opstart ervan zijn nog niet genomen. De omvang en de concrete planning van dit programma is nog onduidelijk.

Algemene informatie

Summiere toelichting: www.pmvlaanderen.be

Te verwachten

Resultaten marktconsultaties

1.4. De luchthaven van Antwerpen en “Antwerp Airport PPS”

Waar bij andere projecten deelname van de private sector in de investeringen als een middel wordt beschouwd om sneller tot de uitvoering van een aantal doelstellingen te komen is hier een andere invalshoek aan de orde. De politieke besluitvorming is van die aard dat dit project er niet komt tenzij de private sector en regionale partners een substantiële inbreng doen. Zonder deze inbreng komt de Vlaamse regering niet over de brug. Het project past wel in de opties van het Vlaams beleid t.a.v. de regionale luchthavens zoals het tot nu toe gestalte heeft gekregen. De verdere uitbouw van de regionale luchthavens staat daarbij centraal en in het bijzonder ook een streven naar een betere rendabiliteit (de regionale luchthavens zijn verlieslatend). De vrijwaring van de ontwikkelingskansen van de luchthaven van Deurne vereist in het bijzonder de volledige aanwending van de bestaande landingsbaan (lengte 1.510 m), wat bij de internationale veiligheidsvoorschriften die vanaf 2009 van toepassing zullen zijn niet meer mogelijk is. Tenzij voorzien wordt in een zogenaamde Run End Safety Area (RESA). Dat

impliceert de ondertunneling van de Krijgsbaan. De nog in behandeling zijnde MER bevat ook de analyse van twee alternatieven (duidelijk minder duur), met name een omlegging van de Krijgsbaan rond de RESA of een gedeeltelijke omlegging met ondertunneling van de RESA. De investeringskosten voor het basisproject (ondertunneling Krijgsbaan) werden geschat op € 28,6 mln.

Enkele stappen in de uitvoering van het project zijn de volgende:

- In juli 2002 heeft de Vlaamse regering PMV opdracht gegeven om de mogelijkheden te onderzoeken voor het opzetten van een PPS voor de ondertunneling en de exploitatie van de luchthaven.
- In juli 2003 heeft de vorige regering haar principiële goedkeuring gehecht aan een “participatieve PPS”. Voor de vorming daarvan is PMV onderhandelingen begonnen met regionale partners en is een onderhandelingsprocedure volgens de regels inzake overheidsopdrachten gestart voor het zoeken van een private partner. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het selecteren van een consortium van 5 vennootschappen²⁷ (verder aangeduid met Airport consortium Antwerp) in de loop van november 2004. Naast de commerciële partner zijn volgende regionale partners betrokken: twee publieke met name de GOM Antwerpen²⁸ en het havenbedrijf en één private regionale partner (de Hoge Raad voor diamant).
- Het dossier is in de loop van 2005 ook aangemeld bij de Europese commissie met het oog op onderzoek naar verenigbaarheid met de regels inzake staatssteun. Op 20 april 2005 heeft de Europese commissie de voorgestelde regeling goedgekeurd (geen overtreding van de regels inzake staatssteun)²⁹.
- Tot de eigenlijke oprichting van de voorziene PPS-vennootschap is het nog altijd niet gekomen. Niettemin is al werk gemaakt van de voorbereiding van een “plan-MER”. Het volledig verklaarde kennisgevingsdossier is het voorwerp geweest van de voorziene raadpleging en op 1 september 2006 zijn de richtlijnen gepubliceerd³⁰. Normaal zou de nieuwe PPS-vennootschap als initiatiefnemer voor deze “plan-MER” moeten optreden, maar gezien de ontwikkeling van het dossier is dat “Airport Consortium Antwerp”.

Het project is sterk gefocust op de “ondertunneling van de Krijgsbaan”, maar is daartoe niet beperkt. De PPS-vennootschap zal de ondertunneling inclusief bijhorende werken (veiligheidszones) realiseren. De kostprijs wordt geraamd op € 28,6 mln. Daarnaast zal de exploitatie van de luchthaven aan de vennootschap worden toevertrouwd voor een periode van minimaal 20 tot 30 jaar (in ieder geval lang genoeg om het financieel evenwicht in de exploitatie te bereiken). De DAB “Luchthaven Antwerpen” blijft wel verantwoordelijk voor de beveiligingsfuncties. En verder stelt het Vlaams gewest een zone van 9 ha gratis beschikbaar om daar gedurende minstens 20 tot 30 jaar een bedrijvenpark voor luchthavengebonden bedrijven te ontwikkelen.

²⁷ AIM, FLYING GROUP, VLM AIRLINES, EXMAR, BOSAL.

²⁸ Rechtsopvolger POM.

²⁹ Europese commissie C(2005) 1157 fin (4 april 2005).

³⁰ Zie <http://www.mervlaanderen.be/uploads/merricht461.pdf>

De oorspronkelijke planning voor de uitvoering van het project is ondertussen achterhaald. In principe wordt er op gemikt om het project uit te voeren tegen 2009. Exploitatie en ontwikkeling van het bedrijventerrein zou daar bij aansluiten. Op dit ogenblik is de concrete planning nog erg onzeker.

De financiering van het geheel vertrekt van de oorspronkelijke doelstelling dat minstens de helft van de investeringskosten voor de ondertunneling gedragen worden door de private partners.

Op grond daarvan werd volgende vermogensstructuur (in € mln) voorzien (zoals meegedeeld aan en beoordeeld door de Europese commissie):

	publieke sector		private sector		totaal
	Vlaams gewest	publieke regionale partners	Hoge raad diamant	commerciële partner	
kapitaal	0,340	0,075	0,075	0,510	1,000
QEV (achtergestelde leningen)	7,710	6,175	6,175	7,540	27,600
	8,050	6,250	6,250	8,050	28,600
	14,300		14,300		
aandeel kapitaal	34,0%	7,5%	7,5%	51,0%	
	41,5%		58,5%		

Daarnaast zal het Vlaams gewest een overgangssubsidie toekennen van € 8,96 mln voor de exploitatie van de luchthaven (exclusief beveiligheidsfuncties). De overgangssubsidie wordt gespreid over 10 jaar en is gelijk aan de bestaande tussenkomst vanuit de begroting vermindert met de uitgaven voor beveiligheidsfuncties. Het Vlaams gewest zal ook instaan voor de onteigeningen nodig voor de tunnel en de veiligheidszones. En er is uiteraard de inbreng van de gronden voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein (onder de vorm van een langdurig huurcontract en concessieverlening).

De inbreng van de publieke regionale partners (havenbedrijf en GOM) wordt gespreid over 14 jaar. De commerciële partner zal instaan voor de uitvoering van de werken nodig voor de ontwikkeling van de bedrijventerreinen.

Naast EV en QEV zou er beroep gedaan worden op externe leningen voor een bedrag van € 14 mln.

Over de effectieve uitvoering van dit project is er vooralsnog geen duidelijkheid. Het moet ook beoordeeld worden in het geheel van de voornemens van de regering om de beleidsstructuren van de regionale luchthavens te hervormen in het kader van de strategische visie op de ont-

wikkeling van de regionale luchthavens (door de regering goedgekeurd op 2 juni 2006)³¹. Recent (22 december 2006) heeft de bevoegde minister voor de West-Vlaamse luchthavens een voorstel van concrete structuur bekendgemaakt.

1.5. Gemeenschappelijk vervoer

Bij de beslissing van de Vlaamse regering van november 2005 over aanwending van de valorisatie van aandelen in Staal Vlaanderen NV en de 30 % aandelen van de GIMV (totaal bedrag van € 408 mln) is een pakket van € 150 mln voorzien voor infrastructuur. Diverse domeinen vallen daaronder. Een deel daarvan is in principe ook bestemd voor de sector van het gemeenschappelijk vervoer, in het bijzonder belangrijke programma's zoals "Pegasus" en "Spartacus" naast de projecten die al gevat worden in het Antwerpse masterplan. Bij de bespreking van de begroting 2006 en de beleidsbrief "mobiliteit 2005-2006" heeft de minister aangekondigd dat een programma van alternatieve financiering in voorbereiding was³². De meerjarenbegroting zelf voorziet overigens voor de jaren 2008-2009 een extra opstap voor deze plannen van respectievelijk € 25 en € 50 mln.

Deze voorzieningen via reguliere financiering (inclusief de extra opstap in de MJB)³³ zouden echter onvoldoende zijn om de dringende investeringsbehoeften op te vangen. Alternatieve financiering wordt in het vooruitzicht gesteld³⁴. Voor de periode 2007-2009 worden volgende projecten in het vooruitzicht gesteld:

- Aankoop rollend materieel (lage vloertrams en de voorziene quota bussen voor de jaren 2007-2009);
- Nieuwe stelplaatsen (11) en stationsomgeving Hasselt;
- Uitbreiding tramlijnen: Pegasus Antwerpen (verlengen tramlijn naar Brasschaat), uitbreiden tramnet regio Gent (1^o fase lijn 4) en Spartacus Limburg (spoorinfrastructuur as 1 Hasselt-Maastricht);
- RETIBO (geïntegreerd systeem voor registratie, ticketing en boordcomputers, realisatie over een periode van 3 jaar).

De concrete formules van alternatieve financiering liggen nog niet vast: voor aankoop van rollend materieel en stelplaatsen wellicht operationele leasing, voor tramlijnen de oprichting van een SPV). De regering heeft over dit programma nog geen beslissing genomen en de budgettaire omvang ervan is ook nog niet bekend.

³¹ Zie ook standpunt van de Vlaams Luchthavencommissie d.d. 25 juli 2006.

³² Vlaams parlement, stuk 15 (2005-2006) – nr. 4-I, p. 76.

³³ Voor het investeringsprogramma van De Lijn zijn in principe drie financieringsbronnen beschikbaar: de investeringsdotatie op de algemene begroting, een investeringsdotatie op het VIF en eigen middelen van De Lijn (waarvoor in principe geleend wordt).

³⁴ Zie toelichting bij de begroting 2007, Vlaams parlement stuk 13 (2006-2007) – nr. 1B p. 1223-1225.

1.6. Overige programma's

Binnen het domein van openbare werken en mobiliteit worden ook op andere domeinen programma's van alternatieve financiering voorbereid.

Op 22 juli 2005 heeft de Vlaamse regering een voorontwerp van decreet over de oprichting van "een NV van publiek recht Marinvest" goedgekeurd. Het voorontwerp is ter advies voorgelegd aan de RVS en naderhand ook aan de SERV. Op vraag van de SERV heeft de VHC het voorontwerp behandeld en voorafgaand aan een formeel advies daarover een overleg opgestart met de bevoegde minister met het oog op meer verduidelijking. Het voorontwerp beoogde de oprichting van een gespecialiseerde vennootschap waarin het Vlaamse gewest minstens over de helft + één van de aandelen zou beschikken en voor het overige uitsluitend uit aandeelhouders zou bestaan die onder controle staan van het Vlaamse gewest. Marinvest zou belast worden met "de aanleg, de instandhouding, het onderhoud en de exploitatie van de maritieme toegangswegen en aanverwante infrastructuur". Marinvest zou een meer bedrijfs-economisch verantwoorde aanpak moeten mogelijk maken van de belangrijke budgettaire inspanningen die daarvoor nodig zijn. Er werd op gerekend om via deze constructie ook de BTW te kunnen recupereren. Voor zover Marinvest beroep zou doen op PPS-constructies dan moest dat gebeuren in samenwerking met PMV die daarvoor een dochteronderneming zou oprichten en waarmee marinvest een samenwerkingsakkoord zou afsluiten. Marinvest zou kunnen beschikken over een werkingstoelage van het Vlaamse gewest en zou een vergoeding kunnen aanrekenen aan de gebruikers van de maritieme toegangsweg. Die vergoeding zou echter – onder de vorm van een schaduwtol – ten laste komen van het Vlaamse gewest. Voorts zou marinvest beroep kunnen doen op externe financiering.

De voorgenomen regeling kan o.m. repercussies hebben op de bevoegdheden en activiteiten van de havenbesturen op het domein van het baggeren. Overeenstemming daarover is nog niet bereikt en vooralsnog blijft het project in de fase van de voorbereiding. De begroting bevat een "pro memorie"-post voor eventuele kapitaalparticipatie vanuit het Vlaamse gewest.

2. Milieu

Binnen het domein van milieu functioneert één de belangrijkste en oudste programma's van alternatieve financiering en PPS die door de Vlaamse regering werden opgezet, met name het bovengemeentelijke luik van de waterzuivering via Aquafin NV. Aquafin werd opgericht in 1990 en is sedertdien belast met de uitbouw en de exploitatie van de bovengemeentelijke waterzuiveringinfrastructuur (collectoren en waterzuiveringstations). Met ingang van 2005 is er een substantiële verandering gekomen in de relatie tussen het Vlaamse gewest en Aquafin door de hervorming van de watersector. Voortaan is de waterzuivering als opdracht toevertrouwd aan de watermaatschappijen die voor het bovengemeentelijke luik een contract hebben afgesloten met Aquafin. Deze hervorming past binnen het kader van de Europese richtlijnen die een integratie van watervoorziening en waterzuivering beogen en moest bovendien een antwoord geven op een aantal problemen met betrekking het fiscaal statuut van de waterzuivering (toepasselijk BTW-tarief) en de ESR-neutraliteit van de werking van Aquafin. Bovendien was er een geschil met Europa over de wijze waarop bij de oprichting private partners werden aange trokken. Dat heeft er o.m. toe geleid dat in de loop van 2006 het Vlaamse gewest de private partners heeft uitgekocht zodat de overheid (via de Vlaamse Milieuholding) voorlopig althans nog de enige aandeelhouder is in Aquafin.

In de meest recente jaren zijn ook voor enkele andere aspecten van het milieubeleid initiatieven opgestart of in voorbereiding via alternatieve financiering of PPS. We bespreken hieronder in het bijzonder het programma voor “brownfielddontwikkeling” en het “klimaatfonds”. Omwille van het feit dat alternatieve middelen werden ingezet komt ook de extra impuls in 2005 voor het subsidieprogramma voor de gemeentelijke rioleringen en een kapitaalinbreng van PMV in VITO ter sprake. Het gaat hier echter niet expliciet over een alternatieve financiering.

2.1. Waterzuivering en Aquafin NV

Aquafin NV werd decretaal geregeld in december 1990 en effectief opgericht in 1991. Parallel werd voorzien in de invoering van waterheffingen. Met deze constructie werd er op gemikt om in Vlaanderen uitvoering te geven aan de Europese richtlijnen inzake de zuivering van afvalwater. De essentiële opdracht van Aquafin was en blijft nog altijd de aanpak van de bovengemeentelijke waterzuivering.

In de afgelopen 15-16 jaar heeft Aquafin onder twee “regimes” gefunctioneerd: respectievelijk in de periode tot en met 2004 en vanaf 2005 met een fundamentele hervorming van de watersector in Vlaanderen³⁵

³⁵ Voor enige toelichting bij deze hervorming en de gevolgen ervan zie SERA-rapport 2007 – Deel B “De Vlaamse watersector: analyse en uitdagingen” (te publiceren in februari 2007).

Periode vóór 2005

De Vlaamse milieumaatschappij werd in opdracht van het Vlaamse gewest verantwoordelijk voor de planning en Aquafin werd belast met de prefinanciering, de uitvoering en de exploitatie van de bovengemeentelijke waterzuivering. Naderhand heeft Aquafin de mogelijkheid gekregen om naast deze decretale opdrachten ook commerciële opdrachten uit te voeren, in het bijzonder t.a.v. de gemeenten (verantwoordelijk voor de rioleringen). Het was van in het begin de bedoeling om de private sector bij de operatie te betrekken. De Vlaamse overheid (via de Vlaamse milieuholding) behoudt de meerderheid van de aandelen (51%). De rest is in handen van een private partij (Severn trent - 20%) en institutionele beleggers (29%). Dat was tenminste de situatie tot begin 2006 (zie verder).

Voor zijn decretale opdrachten factureert Aquafin aan het Vlaamse gewest, in het bijzonder de kosten voor de exploitatie, de werking en een rendementsvergoeding. De investeringen worden voorgefinancierd en gespreid over een periode van 15 jaar door het Vlaamse gewest terugbetaald.

De impact van de werking van Aquafin is substantieel, maar gaandeweg zijn er diverse problemen opgedoken:

- De doelstellingen inzake waterzuivering werden niet volledig gerealiseerd, in het bijzonder de bepalingen van de Europese richtlijn over de zuivering van stedelijk afvalwater. In 2004 is België (en dus ook Vlaanderen) door Europa op de vingers getikt en tegen 2008 moeten substantiële inspanningen gedaan worden. Verder is er nog de kaderrichtlijn water die moet gerealiseerd zijn tegen 2015;
- De Europese voorschriften inzake de toepassing van de ESR-regels op de overheidsbegrotingen hebben het INR er in 2004 toe gebracht om Aquafin niet langer buiten de overheid te houden. Dat had als gevolg dat voortaan de schuldopbouw van Aquafin mee de schuld van het Vlaamse gewest en derhalve ook van de gezamenlijke overheid zou belasten;
- In 2001 is een BTW geschil ontstaan en werd de effectief toegepaste belasting aan 6% op de facturen van Aquafin door de BTW-administratie niet langer aanvaard en moesten sedert 1994 te weinig betaalde BTW ten laste genomen worden;
- In de loop van 2001 had de vorige regering de overeenkomst met Aquafin met ingang van 2020 opgezegd. Rekening houdend met de terugbetalingstermijn van 15 jaar voor de investeringen zou dat vanaf het investeringsjaar 2006 kortere terugbetalingstermijnen hebben vereist, wat de financieringsmogelijkheden van Aquafin in het gedrang zou kunnen brengen;
- In de loop van 2002 heeft de Europese commissie een inbreukprocedure ingang gezet omwille van de schending van mededingingsregels bij het aantrekken van private partners bij de start van Aquafin.

Periode na 2005

De diverse hierboven geschetste problemen werden aangepakt door een fundamentele hervorming met ingang van 1 januari 2005 (programmadecreet van december 2004). Voortaan werd de bovengemeentelijke waterzuivering toevertrouwd aan de waterdistributiemaatschappijen die daarvoor een overeenkomst hebben gesloten met Aquafin. Aquafin factureert voortaan voor haar werking en haar investeringen aan deze maatschappijen. Het toepasselijk BTW-tarief daarvoor is 6%³⁶. De waterdistributiemaatschappijen kunnen daarvoor beschikken over de opbrengst van de waterheffingen die worden omgezet in een “bovengemeentelijke saneringsbijdrage” (gezinnen die water betrekken van eigen waterwinningen blijven heffingsplichtig, ook bedrijven blijven in de nieuwe regeling heffingsplichtig). Het niet gedekte deel van de Aquafinfacturen wordt opgevangen door een werkingstoelage vanuit het MINA-fonds.

In maart 2006 heeft de Vlaamse overheid ook aandelen van de private partners weder ingekocht voor een bedrag van ongeveer € 104 mln. Op dit ogenblik is de Vlaamse overheid (via de VMH) de enige aandeelhouder van Aquafin.

De impact van de investeringen van Aquafin

Op het einde van 2005 bedroeg de projectenportefeuille van Aquafin € 3,14 mld. Ruim € 2 mld daarvan is opgeleverd, ongeveer € 790 mln is gegund of aanbesteed en de rest is in ontwerp. Het Vlaamse gewest (en sedert 2005 de watermaatschappijen) vergoeden Aquafin voor de opgeleverde investeringen over een periode van 15 jaar (algemene kosten op jaarbasis vergoed). Op die manier is eind 2005 een totale vergoeding betaald van € 907 mln. De nog uitstaande vergoedingen (voor een bedrag van € 1.093 mln) vormen overigens volgens de affectatiusamenkomst tussen Aquafin, Vlaamse gewest en financiers³⁷ het plafond van de lange termijnkredieten die Aquafin maximaal kan opnemen.

In het kader van de optimalisatieprogramma's 2006-2010 en 2007-2011 werd door de regering aan Aquafin een investeringsprogramma opgedragen van respectievelijk € 47,4 mln en € 53,5 mln. Ondertussen heeft de regering op 29 september 2006 het optimalisatieprogramma 2008-2012 goedgekeurd.

Rekening houdend met deze goedgekeurde programma's is voor de jaren 2006-2012 volgend investeringsprogramma voorzien voor de bovengemeentelijke projecten:

³⁶ Parallel daarmee heeft het Vlaamse gewest met de BTW-administratie een schikking getroffen over de hangende BTW-betwistingen.

³⁷ EIB en Dexia. De affectatieovereenkomst werd afgesloten in 1994 en ten gevolge van de reorganisatie van de watersector (programmadecreet van 24 december 2004) aangevuld met een addendum.

	bedrag	status	bron
2006	47,36	opgedragen	optimalisatieprogramma 2006-2010
2007	53,53	opgedragen	optimalisatieprogramma 2007-2011
2008	81,57	goedgekeurd	optimalisatieprogramma 2008-2012
2009	81,44	indicatief	optimalisatieprogramma 2008-2012
2010-2012	195,38	indicatief	optimalisatieprogramma 2008-2012
2006-2012	459,29		

De hier opgenomen bedragen betreffen de jaarlijks opgedragen programma's. Dat stemt niet overeen met wat Aquafin effectief zal aanbesteden (programma's van vorige jaren zijn daar ook een onderdeel van) of zal opleveren.

Algemene informatie

www.aquafin.be en www.vmm.be

2.2. Brownfieldontwikkeling

In het beleid van de Vlaamse regering wordt grote prioriteit gegeven aan de beschikbaarheid van goed uitgeruste industrieterreinen. Tevens is het besef aanwezig dat voor de uitrusting van bedrijventerreinen meer zal moeten ingezet worden op het aanwenden van bestaande, maar niet meer gebruikte of aangepaste terreinen. Deze terreinen worden echter in veel gevallen geconfronteerd met substantiële vervuiling waardoor de aanwending ervan slechts mogelijk is na saneringsoperaties waarvoor een belangrijke financiële input nodig is. In het verleden zijn al via de “ambtshalve tegemoetkomingen” van OVAM middelen beschikbaar gesteld voor de sanering van deze zogenaamde brownfields. In de periode 2000-2005 werden op die manier al voor ongeveer € 31 mln aan middelen vastgelegd (o.m. ook naast financiering vanuit het MINA-fonds vanuit het FFEU)³⁸.

Met het oog op een meer doorgedreven aanpak van de brownfields heeft de huidige regering decretale initiatieven genomen.

Een eerste initiatief was een voorontwerpdecreet van 19 mei 2004 waarin een regeling werd uitgewerkt voor het erkennen van zogenaamde “brownfieldprojecten”. In de erkenningsprocedure werd een rol voorbehouden voor een op te richten IVA “Vlaams coördinatiecentrum brownfieldontwikkeling”. Er werd tevens voorzien in de oprichting van een “egalisatiefonds” als dochteronderneming van PMV. Zowel de SERV (in een advies van 30 juni 2004) als de MiNa-raad verwelkomden de uitwerking van een regeling voor de aanpak van brownfields, maar

³⁸ Overzicht opgenomen in het antwoord van minister Peeters op een schriftelijke parlementaire vraag (vraag nr. 24 van 23/12/2004).

hadden diverse bedenkingen bij het voorontwerp. De SERV pleitte in het bijzonder voor de voorziening van een “één loketfunctie” en was van oordeel dat voor de financiële aspecten meer maatwerk nodig was.

De regering heeft het oorspronkelijk ontwerp grondig herschreven wat geleid heeft tot een nieuw voorontwerpdecreet van 23 april 2006. De SERV heeft daarover samen met de MiNa-raad geadviseerd op 1 juni 2006. In dit nieuwe voorontwerp wordt de brownfieldontwikkeling aangepakt via convenants af te sluiten tussen het Vlaamse gewest, actoren en regisseurs. De conventant is een ruim samenwerkingsverband waarin ook de financiële aspecten geregeld worden. De bedoelde convenants kunnen worden afgesloten tussen 1 januari 2007 en 31 december 2009 (het is dus een tijdelijke regeling, de looptijd van de convenants kan deze periode wel overschrijden).

PMV wordt gemachtigd deel te nemen aan brownfieldprojecten die het voorwerp van een dergelijke conventant uitmaken en PMV moet bovendien minstens participeren in projecten die voorkomen op een lijst die de Vlaamse regering op basis van objectieve criteria zal vastleggen. Met het oog op die deelnames zal PMV met OVAM een protocol afsluiten waarin algemene afspraken worden vastgelegd over een taakverdeling bij de ondersteuning van brownfieldprojecten en over “een billijke return die voortvloeit uit de gezamenlijk ondersteunde projecten”. Dat laatste moet uitsluiten dat PMV zou participeren “om niets” (wat niet in overeenstemming wordt geacht met de bepalingen van de vennootschapswetgeving). De tussenkomst van PMV zal wellicht gebeuren via een SPV (een samenwerking tussen projectontwikkelaars, aannemers, architectenbureaus, verzekeringsondernemingen, banken e.d.).

In het gezamenlijk advies formuleren SERV en MiNa-raad enige bedenkingen bij deze betrokkenheid van PMV. Deze betrokkenheid zal gebeuren onder de vorm van een PPS-project wat de afstemming met het decreet op PPS noodzakelijk maakt. Voorts worden er vragen gesteld bij de mogelijke gevolgen van de financiering via PMV waardoor minder rendabele projecten buiten beeld zouden blijven. En de eerder door de SERV al geformuleerde kritiek dat de inzet van financiële instrumenten t.a.v. de brownfieldontwikkeling steviger moet onderbouwd zijn wordt opnieuw herhaald (in het bijzonder wordt vastgesteld dat de RIA daarover geen bijdrage doet).

Voor deze activiteiten zal PMV kunnen gebruik maken van een enveloppe van € 22 mln die de regering binnen het globale pakket van € 408 mln (valorisatie van participaties) heeft gereserveerd (beslissing van 10 november 2005). De meerjarenbegroting 2007-2009³⁹ voorziet bovendien voor de periode 2007-2009 een extra impuls van € 48,2 mln.

³⁹ Vlaams parlement stuk 17 (2005-2006) – nr. 1-C p. 26-27.

De impuls via PMV blijft buiten de begroting (participaties van PMV), dat is niet het geval met de budgettaire impuls voorzien in de MJB (we nemen aan dat het over kapitaalsubsidies zal gaan).

Van de voorziene € 22 mln is in 2006 € 7,2 mln vooraf genomen voor een participatie van de VMH in het project “Balmatt site”.

We vermelden overigens ook nog dat het voorontwerpdecreet op de brownfieldsconvenants voorziet in een aantal fiscale vrijstellingen, in het bijzonder op de registratierechten die betrekking op overdrachten van gronden gevat in de convenant.

Op 8 december heeft de regering het decreet definitief goedgekeurd met het oog op voorlegging aan het parlement. De timing van de verdere behandeling ervan is nog niet bekend. Een planning van het programma is niet voorhanden.

2.3. Het klimaatfonds

Op 20 juli 2006 heeft de Vlaamse regering het “Vlaams klimaatbeleidsplan 2006-2012” definitief goedgekeurd⁴⁰. Met het oog op de realisatie van de Kyoto-doelstellingen in Vlaanderen (een vermindering van de emissies van 5,2% t.a.v. het niveau 1990) wordt naast de realisatie van zogenaamde “interne maatregelen” ook gemikt op de inzet van flexibiliteitsmechanismen⁴¹. De interne reductiemaatregelen zouden volgens het plan 81 % van de vooropgezette reductie realiseren (advies van SERV en MiNa-raad stelt vragen bij de berekening van deze impact). De rest zou gerealiseerd worden via flexibiliteitsmechanismen. Over de gehele Kyoto-periode zou dat gelijk staan met een vereist reductiepotentieel van 21,4 Mton CO₂ eq. Aan een gemiddelde prijs van € 8 per ton voor het emissiekrediet zou dat voor de totale periode een budget vergen van € 171 mln. Die middelen zijn in het geheel nog niet toegewezen. Voorlopig heeft de regering min of meer een engagement genomen voor een totaal bedrag van € 37 mln. De overige € 134 mln zullen volgens het plan geleidelijk voorzien worden rekening houdend met de opvolging van de interne projecten. Daarvoor kan in principe ook beroep gedaan worden op de zogenaamde “conjunctuurreserve” (2007: € 92,8 mln).

De beslissing over de reeds beschikbare € 37 mln zijn genomen n.a.v.:

- de verdeling van de opbrengsten van de valorisatie van participaties (staal en GIMV), waarbij een bedrag van € 22 mln werd toegewezen aan het oprichten van een klimaatfonds bij PMV (beslissing van de regering van 10 november 2005);

⁴⁰ Zie http://www.mina.be/uploads/060720_VKP_2006-2012.pdf, over dit plan hebben SERV en MiNa-raad een gemeenschappelijk advies uitgebracht (30 juni 2006).

⁴¹ Voor een toelichting bij deze flexibiliteitsmechanismen en de discussie over de verhouding tussen interne maatregelen en deze mechanismen zie naast het bovengenoemde advies, infosessies SERV.

- en de aangepaste begroting 2006 waarbij beslist werd de bestaande budgettaire fondsen in het programma energie samen te voegen tot één energiefonds⁴². De geraamde ontvangsten voor 2006 (€ 15 mln) kunnen in principe ook aangewend worden voor aankoop van emissiekredieten. Uit de bespreking van de begroting bleek overigens nog enige onduidelijkheid over de aanwending van deze kredieten.

Het pakket van € 15 mln zijn kredieten op de reguliere begroting, alleen de voorzieningen die vallen onder de € 22 mln zijn te bestempelen als alternatieve financiering.

PMV heeft opdracht gekregen om een klimaatfonds op te richten en ondertussen heeft de regering op 20 oktober 2006 een akkoord met de federale overheid goedgekeurd dat PMV moet toelaten deel te nemen aan het Multilateral Carbon Credit Fund (MCCF).

2.4. Overige programma's

Nog onder de vorige regering werd de verkoop van de aandelen van het Vlaams gewest in de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) gepland. Een deel van de opbrengst (€ 50 mln) zou bestemd worden voor een extra impuls in de subsidieregeling t.a.v. de gemeentelijke rioleringsplannen (en als dusdanig ook ingeschreven in de begroting 2004, programma 61.5). Finaal is deze verkoop niet doorgegaan, een eerder door PMV uitgewerkt voorstel werd door de overige aandeelhouders van de VMW niet aanvaard en uiteindelijk afgevoerd. Wel is voor een bedrag van € 80 mln verkoop van spaarbekkens gerealiseerd (geboekt in 2005). Het beschikbare vastleggingskrediet van € 50 mln werd bijna volledig vastgelegd, eind 2005 waren nog geen ordonnancerings op dit krediet geboekt.

In mei 2004 heeft de regering beslist tot een kapitaalverhoging in het VITO door PMV voor een bedrag van € 17,989 mln. Daarvan was € 7 mln bestemd voor de oprichting van een excellentiepool voor toegepast onderzoek naar nieuwe milieutechnologie, de rest was bestemd voor HALE-UAV infrastructuur (High Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle).

In juni 2005 is een kapitaal ingeschreven voor een bedrag van € 7,44 mln (maximaal toelaatbare kapitaal in te brengen door een externe partner naast Vlaamse gewest, 25% -1 aandeel), de rest wordt ingebracht via winstbewijzen (of participatiecertificaten).

Algemene informatie

Diverse maatregelen onder beheer van PMV-milieu en energie : www.pmvlaanderen.be

⁴² In de praktijk werd het fonds "hernieuwbare energiebronnen" afgeschaft en het saldo en de ontvangsten overgedragen aan het al bestaande energiefonds, waarvan de aanwendingsmogelijkheden werden uitgebreid (dit werd geregeld in het decreet houdende bepalingen voor begeleiding van de aangepaste begroting 2006).

3. Onderwijs - inhaalbeweging schoolinfrastructuur (DBFM-programma)

De inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur is een aanduiding dat de Vlaamse regering het toepassingsveld voor alternatieve financiering en PPS opentrekt naar domeinen die iets minder voor de hand liggen. Onder de vorige regering waren al voorbereidende initiatieven genomen om de alternatieve financiering voor scholeninfrastructuur op gang te trekken (oprichting van een “bengelbevak”). De daaruit resulterende formules zijn niet verder aangehouden, maar het regeerakkoord van de huidige regering heeft daar wel verder grote prioriteit aan gegeven. Er wordt in het bijzonder gewezen op het lage aandeel van de investeringsinspanningen in het onderwijsbudget in een internationaal perspectief, de erg verouderde toestand van het scholenpatrimonium en de bestaande wachtlijsten voor financiering (gemeenschapsonderwijs) en betoelaging (officieel en vrij gesubsidieerd onderwijs) van infrastructuurprojecten. De wachtlijst bij DIGO (ondertussen AGIO) en het gemeenschapsonderwijs worden in totale kosten geraamd op € 1,9 mld (in financiering en betoelaging op € 1,4 mld). De noodzaak van een inhaalbeweging is algemeen aanvaard. Er is enige discussie of de inhaalbeweging in hoofdzaak moet dienen om de projecten op de wachtlijst te verminderen of dat daarnaast ook moet ingezet worden op een algemene verbetering van de schoolinfrastructuur die zou moeten mogelijk gemaakt worden met een nieuwe formule.

Hoe dan ook via de alternatieve financiering wordt gemikt op een inhaaloperatie van € 1 mld. Aanvankelijk was ook gedacht om via die formule een extra programma van € 100 mln REG-investeringen door te voeren. Maar dat is niet verder aangehouden.

Voor dit programma zijn de volgende stappen genomen:

- November 2005: de regering beslist principieel over de aanpak van de alternatieve financiering. Parallel daarmee worden al stappen gezet om op informele basis (voorloper van de later formeel op te richten selectiecommissie) de concrete inhoud (selectie van de projecten die in aanmerking komen) voor het programma vast te leggen;
- Maart 2006: de regering beslist principieel over een voorontwerp van decreet over de inhaaloperatie schoolgebouwen. Het voorontwerp wordt ook ter advies voorgelegd aan de SERV⁴³;
- Juli 2006: goedkeuring en bekrachtiging van het decreet (7 juli), het decreet is op 15 september gepubliceerd (in werking vanaf 25 september). Op 20 juli heeft de regering beslist over de procedure voor de selectie van de private partner voor deelname in de DBFM-vennootschap. AGIO heeft de opdracht geplaatst met als uiterste indieningsdatum 8 september
- Midden november 2006: vier kandidaten hebben zich aangemeld voor de op te richten vennootschap⁴⁴. De tweede fase-onderhandelingen zijn echter met maximum 2

⁴³ Er is geen consensus bereikt binnen de SERV.

maanden uitgesteld omdat omwille van interpretatieproblemen (?) de eerste oproep opnieuw gelanceerd wordt. De regering beslist over de selectie van de projecten (24 november: 211 projecten en 45 reserve projecten).

De constructie die wordt opgezet voor de uitvoering van de inhaalbeweging is als volgt:

- AGIO zal een dochtervennootschap oprichten, waarin PMV voor 50% zal participeren. AGIO zal verzekeren de werking van de dochtervennootschap;
- Deze dochtervennootschap zal een participatie nemen in de op te richten DBFM-vennootschap van 25% + 1 van de aandelen. De overige aandelen worden aangehouden door de private partners (banken of verzekeringsinstellingen), geselecteerd op basis van een procedure overeenkomstig de wetgeving op de overheidsopdrachten;
- De DBFM-vennootschap sluit met de betrokken inrichtende machten een overeenkomst af voor projecten die opgenomen zijn in het DBFM-programma. Dat programma is samengesteld door een selectiecommissie. De af te sluiten overeenkomst gaat over de terbeschikkingstelling door de DBFM-vennootschap van schoolinfrastructuur. De DBFM-vennootschap staat in voor de bouw, de financiering en het onderhoud (in de praktijk het eigenaarsonderhoud).
- De Vlaamse regering houdt toezicht op de DBFM-vennootschap via een toezichthouder;
- De DBFM-vennootschap ontvangt tijdens de duur van de overeenkomst (in principe zal dat 30 jaar zijn) van de inrichtende machten een beschikbaarheidsvergoeding. Daarvoor ontvangen de scholen een jaarlijkse toelage van de Vlaamse gemeenschap die gelijk is aan de huidige subsidiepercentages in de reguliere regeling: 100% financiering voor het gemeenschapsonderwijs en 60, respectievelijk 70% voor het gesubsidieerd onderwijs (secundair en basisonderwijs). Op het einde van het contract gaat de infrastructuur zonder enige vergoeding over naar de inrichtende machten;
- Begin januari is de nieuwe aanbestedingsprocedure gepubliceerd, de termijn loopt tot 1 februari 2007.

De inhaalbeweging beoogt een programma van € 1 mld. Als een dergelijk programma via de reguliere procedure⁴⁵ zou worden uitgevoerd dan wordt sowieso een deel gefinancierd met een eigen inbreng van de inrichtende machten uit het gesubsidieerd onderwijs. Die redenering wordt ook doorgetrokken in de alternatieve regeling in die zin dat ook een deel van de te betalen beschikbaarheidsvergoeding zal moeten opgebracht worden door de scholen (in geval van gesubsidieerde scholen).

⁴⁴ De duo's Dexia Bank/KBC, Fortis Bank/Real Estate, de vastgoedbevak Cofinimmo en het consortium van Barclays Capital, Meridiam Infrastructure en NIB Capital. Aannemers kunnen geen deel uitmaken van de vennootschap.

⁴⁵ Die blijft hoe dan ook verder bestaan, alleen kan een onderdeel van een DBFM – project niet via de reguliere procedure uitgevoerd worden. Er is in het decreet wel voorzien dat toch nog beroep kan worden gedaan op de reguliere financieringsprocedure als een verandering aan het project niet kan worden opgevangen binnen het DBFM-programma.

De hoogte van het programma is bovendien afhankelijk van de impact van de bijdrage van de Vlaamse begroting voor de beschikbaarheidsvergoedingen (respectievelijk 100%, 60 en 70%). Er is bepaald dat de kostprijs voor de Vlaamse begroting op kruissnelheid en op jaarbasis niet boven de € 75 mln mag uitstijgen (een bepaling is opgenomen in begrotingsdecreet 2007). Indien onderhandelingen met de private partners er toe zouden leiden dat een programma van € 1 mld leidt tot een hogere jaarlijkse last dan wordt het programma beperkt.

Het investeringsprogramma van € 1 mld is inclusief BTW en kosten.

Als doelstelling werd vooropgezet de inhaaloperatie uit te voeren over een periode van 4 jaar. We nemen aan dat deze voorwaarde onderdeel is van de onderhandelingen die met de private partners zullen gevoerd worden. Als hypothese houden we aan: 2007-2010. Belangrijk is ook dat de Vlaamse bouwmeester betrokken wordt bij de concrete projecten (medebeslissingsbevoegdheid).

De DBFM-vennootschap staat in voor de volledige financiering van het investeringsprogramma. De financieringsconstructie zou er als volgt uitzien (voor de concrete details is het wachten op de resultaten van de procedure en de af te sluiten overeenkomst):

- De dochtervennootschap van AGION participeert voor € 25 mln in de DBFM-vennootschap, dat is 25 % van het totale kapitaal (€ 100 mln), de private partners (minstens 2) verzekeren een kredietlijn van € 900 mln t.a.v. de vennootschap voor de uitvoering van het programma. Het decreet voorziet de mogelijkheid dat de overheid (AGION) een optie heeft op de aandelen van de private partners. De aandelen van de overheid hebben dezelfde rechten als die van de private partners;
- De leningen die de DBFM-vennootschap aangaat voor de uitvoering van het programma worden gewaarborgd door de Vlaamse gemeenschap. Deze waarborg is voorzien om de prijs te drukken. Het deel van de beschikbaarheidsvergoeding dat niet gedekt wordt door de toelage van de Vlaamse gemeenschap in het geval van het gesubsidieerd onderwijs krijgt ook de gemeenschapswaarborg;
- De DBFM-vennootschap wordt met een beschikbaarheidsvergoeding vergoed door de inrichtende machten. De Vlaamse gemeenschap neemt deze vergoeding voor 100% ten laste in het geval van het gemeenschapsonderwijs en voor 60 of 70% in het geval van het gesubsidieerd onderwijs. De beschikbaarheidsvergoeding loopt over de totale levensduur van de individuele overeenkomst: in principe 30 jaar.

Een bijzonder probleem betreft de BTW. Afgezien van een beperkt aantal gevallen (internaten) is er geen verlaagd BTW-tarief voor schoolgebouwen. Scholen en inrichtende machten zijn niet BTW-plichtig en kunnen dus ook de BTW niet recupereren. De DBFM-vennootschap kan wel BTW-plichtig zijn en zou in principe de 21% BTW op de investeringen kunnen recupereren. Die recuperatie is alleen maar toegelaten voor zover de betrokken investering ook effectief gebruikt wordt door een belastingplichtige en dat is hier uiteraard niet het geval. De eindgebruiker van de investering is niet de belastingplichtige vennootschap, maar de school.

De 21% BTW moet dus onvermijdelijk onderdeel zijn van de kostprijs van het programma. In november 2005 heeft de regering dan ook beslist om met de federale regering onderhandelin-

gen te voeren over mogelijke acties om op Europees niveau een verlaagde BTW voor schoolgebouwen te bekomen en in ieder geval om een gedeeltelijke terugbetaling te krijgen van de betaalde BTW in het kader van het inhaalprogramma (die dan door de Vlaamse gemeenschap opnieuw zouden geïnvesteerd worden in scholenbouw of renovatie). Voor zover bekend heeft dat nog niet tot enige resultaten geleid.

De Vlaamse overheid (AGION) zal samen met PMV via een dochteronderneming van AGION een kapitaalbreng doen in de DBFM-vennootschap voor een bedrag van € 25 mln. Het aandeel van AGION (€ 12,5 mln) zal gefinancierd worden vanuit de opbrengst van de aandelenverkoop van de GIMV. Het aandeel kan recht geven op een dividend (eerder was ook nog sprake van een extra aandeel in het rendement dat uitstijgt boven het rendement dat de private financiers vooropzetten bij het afsluiten van de overeenkomst?). Het is de bedoeling dat het dividend terug geïnvesteerd wordt in scholenbouw (inclusief eventueel ook de bij federaal bedongen teruggave van BTW).

Na oplevering van de gebouwen zullen de inrichtende machten kunnen beschikken over een toelage (voor het gemeenschapsonderwijs een financiering aan 100%). De hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding is nog niet bekend. Op basis van de verdeling van de geselecteerde projecten (inclusief reserveprojecten)⁴⁶ over de netten en de onderwijsniveaus dan kan het investeringsprogramma van € 1 mld omgezet worden in een financiering/toelage voor de Vlaamse gemeenschap van € 692 mln. Als de beschikbaarheidsvergoeding bij hypothese kan gelijkgesteld worden aan een vaste annuïteit over 30 jaar dan zou bij een rentevoet van iets meer dan 10% de budgettaire kost voor de Vlaamse gemeenschap net binnen het uitgavenplafond van € 75 mln blijven.

Algemene informatie

Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs: www.agion.be

Te verwachten

*Keuze van de private partners en oprichting DBFM-vennootschap
Effectieve opstart van onderhandelingen en eerste projecten*

⁴⁶ Geselecteerde projecten zie: [Alternatieve financiering scholenbouw: 211 projecten geselecteerd](#).

4. Welzijn en volksgezondheid

De betoelaging van investeringen in het domein van welzijn en volksgezondheid is al vanaf het begin van de jaren '90 het voorwerp geweest van een zoektocht naar alternatieve financieringsformules. In 1991 werd een alternatieve financieringsformule opgezet voor de ouderenvoorzieningen (programma bekend onder de naam van de toenmalige minister Lenssens). Dit programma is ondertussen afgelopen, maar op de begroting van het VIPA (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) zijn nog altijd bedragen voorzien⁴⁷. In 1997 werd door de toenmalige minister Demeester een einde gemaakt aan de reguliere subsidiëring voor serviceflats. In de plaats daarvan werd een Bevak (Beleggingsvennootschap met vast kapitaal) erkend waarmee de traditionele initiatiefnemers die tot dan beroep konden doen op een subsidie een overeenkomst kunnen afsluiten voor de bouw van serviceflats. De regeling is nog altijd van toepassing. In 1997 werd overigens ook de procedure voor de reguliere subsidiëring van de verschillende soorten voorzieningen grondig aangepast.

De meest substantiële hervorming dateert echter van 2006: de invoering van alternatieve investeringssubsidies die in de plaats komen van de bestaande reguliere financiering, tenminste voor een drietal sectoren. Net zoals bij de schoolgebouwen moet de hervorming een oplossing bieden voor de wachtlijsten, in het bijzonder voor de sectoren "ouderen en thuiszorg" (63 dossiers voor een bedrag van € 318,7 mln), "verzorgingsvoorzieningen" (45 dossiers voor een bedrag van € 414,7 mln) en "gehandicaptenzorg" (15 dossiers voor een bedrag van € 7,2 mln)⁴⁸.

We beperken de bespreking tot de nog lopende programma's: de alternatieve financiering serviceflats en de nieuwe regeling voor alternatieve investeringssubsidies (met inbegrip van de uitbreiding van de waarborgregeling).

4.1. Alternatieve financiering Serviceflats (Bevak-formule)

In 1995 besliste de Vlaamse regering om voortaan af te zien van de gebruikelijke 60% subsidie voor de bouw van serviceflats. Er werd voor gekozen om het programma van serviceflats te verwezenlijken via een ruime financiële inbreng van het publiek. Een inbreng die gekoppeld werd aan een woonvoorrang (vanaf de leeftijd van 75 jaar), maar die daaraan voorafgaand zou toelaten om de beschikbare flats beschikbaar te stellen aan andere gegadigden.

⁴⁷ De laatste projecten werden vastgelegd in 1997. De Vlaamse gemeenschap komt tussen in de leninglasten gedurende 5 jaar voor een bedrag van € 7.064,97 per serviceflat en € 6.817 per rusthuisbed. Niettegenstaande het programma afgesloten is zijn er nog erkenningen toegestaan tot en met 2005, zodat de laatste betalingen zullen lopen tot en met 2010. De begroting 2007 voorziet nog een betalingskrediet van € 5 mln.

⁴⁸ Bron: http://www.wvc.vlaanderen.be/vipa/B_Alternatieve_financiering.ppt

Voor de inbreng van kapitaal vanuit het publiek werd gebruik gemaakt van de BEVAK-formule (een BEVAK-vennootschap met vast kapitaal die belegt in vastgoed). Uiteindelijk is er één BEVAK erkend door de Vlaamse gemeenschap, "Serviceflats Invest"⁴⁹. De vennootschap werd opgericht op 30 oktober 1995. Het kapitaal (€ 60,7 mln) bestaat voor 98,53% uit gewone aandelen (geplaatst kapitaal bij het publiek). De aandelen zijn op de beurs genoteerd, geven onder bepaalde voorwaarde recht op woonvoorrang⁵⁰ en zijn bij overdracht bij overlijden vrijgesteld van successierechten. De overige (bijzondere aandelen) zijn voor iets meer dan de helft in handen van Dexia, voor telkens 20% bij Fortis en KBC en de rest bij Petercam. Het rendement (jaarlijks dividend gemeten t.a.v. de oorspronkelijke uitgifteprijs van de gewone aandelen) is van een rendement van 5 tot 6% in de beginjaren geleidelijk opgeklommen tot 7,5 tot 8% in de meest recente jaren (rendement dat overigens ook bepaald werd door het feit dat tot en met 2005 een deel van de middelen van de BEVAK belegd werd in schuldtitels van de Vlaamse overheid).

De opdracht van de BEVAK bestaat er in om ten behoeve van VZW's of OCMW's (en op gronden door hen beschikbaar gesteld) serviceflats te bouwen. Deze formule is sedertdien de enige mogelijkheid voor deze initiatiefnemers om vanuit de Vlaamse gemeenschap nog financiële steun te ontvangen voor de bouw van serviceflats. De initiatiefnemers stellen hun grond beschikbaar (via een opstalrecht) aan de BEVAK voor een periode van 30 jaar. Deze bouwt de serviceflats en stelt die binnen een periode tussen 1 à 2 jaar ter beschikking van de initiatiefnemer met het oog op verhuring en dat via een erfpacht voor een looptijd van 27 jaar. Gedurende deze periode is de initiatiefnemer (VZW of OCMW) verantwoordelijk voor de exploitatie van de flats en staat hij ook in voor het volledig onderhoud ervan. De initiatiefnemer betaalt een jaarlijkse erfpachtcanon⁵¹. Op het einde van het opstalrecht (na 30 jaar) worden de flats eigendom van de initiatiefnemer mits de betaling van een "eindeopstalvergoeding" die gelijk is aan de initiële investeringskost (m.a.w. de terugbetaling van het kapitaal aan de BEVAK, terwijl de erfpachtcanon dient voor de rentevergoeding). Met het oog op de betaling van die "eindeopstalvergoeding" ontvangt de initiatiefnemer gedurende 18 jaar een subsidie van de Vlaamse gemeenschap van € 961,83 per flat.

De overeenkomst tussen de Vlaamse gemeenschap en de BEVAK (afgesloten in 1995, voor een periode van 10 jaar) voorzag in de bouw van 5.000 flats (500 per jaar). Naderhand werd dat herleid tot 2.000 flats. De planperiode van 10 jaar is ten einde, ook het teruggeschoefde objectief is op verre na niet gehaald. Begin november waren 1.039 flats opgeleverd. Sedert 1 januari 1997 (eerste jaar waarin flats van de BEVAK in gebruik werden genomen) is het totaal

⁴⁹ Uitgebreide informatie beschikbaar op www.sfi.be.

⁵⁰ In het bijzonder moet men gedurende 5 jaar minstens 10 aandelen aanhouden. In de praktijk blijkt die voorwaarde maar beperkt ingevuld doordat bij uitgifte het aantal aandelen per inschrijver werd beperkt. Door aankopen op de beurs kan dat wel verhoogd worden.

⁵¹ Op dit ogenblik bedraagt die ongeveer 5,4%, toe te passen op de initiële bouwkost en jaarlijks te indexeren.

aantal wooneenheden in serviceflats (dus ook buiten het programma) tot en met 1/01/2006 toegenomen met 4.877 eenheden (waarvan 577 privé)⁵². De opgeleverde flats in het kader van het BEVAK-programma vertegenwoordigen daarmee iets meer dan 1/5 van de bijkomende wooneenheden in die periode en iets minder dan 1/4 van de wooneenheden gerealiseerd door VZW's en OCMW's. Er is een addendum op de overeenkomst in de maak⁵³ dat vasthoudt aan het cijfer van 2.000 en waarbij er op gemikt wordt dat te realiseren binnen een periode van 5 tot 7 jaar. Er zou sprake zijn van een verlenging van de periode waarin een subsidie wordt toegekend (tenminste voor de nieuwe projecten): van 18 jaar tot 24 jaar⁵⁴. Er wordt in ieder geval afgezien van een nieuwe publieke uitgifte van aandelen. De financiering van nieuwe wooneenheden zal gebeuren via leningen.

Het pakket aan opgeleverde flats vereist op jaarbasis een subsidie van de Vlaamse gemeenschap van ongeveer € 1 mln. De eerste flats dateren van eind 1997 begin 1998 (ingebruikname).

Algemene informatie

Uitgebreide informatie bij Serviceflats Invest: www.sfi.be

Te verwachten

*Aanpassing van de bestaande overeenkomst,
Geen nieuwe publieke uitgifte*

4.2. Alternatieve investeringssubsidies VIPA (en uitbreiding waarborgregeling)

Het regeerakkoord van de huidige regering engageerde zich voor het wegwerken van de budgettaire achterstand in de investeringsdossiers in de sector welzijn en volksgezondheid en kondigde een zoektocht aan naar andere financieringsmechanismen.

Deze doelstelling werd in de praktijk omgezet met een wijziging aan het bestaande VIPA-decreet (decreet van 17 maart 2006, BS 16 mei 2006). Daarbij aansluitend werd ook de waarborgregeling voor de alternatieve investeringssubsidies aangepast. In aansluiting met de discussie over de alternatieve investeringssubsidies werd voor rusthuizen voorzien in een aanvul-

⁵² Bron: Vlaams agentschap "zorg en gezondheid", evolutie van het aantal bestaande en geplande serviceflatgebouwen van 01/01/1985 tot 01/01/2006.

⁵³ Zie persbericht uitgaande van de Raad van Bestuur van Serviceflats Invest van 8 november 2006.

⁵⁴ Gerekend aan de huidige gemiddelde kostprijs van een flat van € 80.000 zou dat de gemiddelde subsidie opdrijven van ongeveer 21,6% tot 28,9%.

lende waarborgregeling voor investeringen door de commerciële sector die niet in aanmerking komen voor een investeringssubsidie (decreet van 2 juni 2006, BS 27 juni 2006).

Op 1 september heeft de regering de betrokken uitvoeringsbesluiten goedgekeurd. Ze werden op 24 oktober 2006 gepubliceerd waardoor de alternatieve investeringssubsidies in voege treden vanaf 1 november 2006.

Deze regeling van “alternatieve investeringssubsidies” wijkt toch wel expliciet af van wat het opzet is in de meeste andere beleidsdomeinen. Hoewel het niet uitgesloten wordt en overigens nog het voorwerp is van verder onderzoek is de inzet van PPS in deze formule niet op de eerste plaats aan de orde. Het gaat hier wel degelijk over een alternatieve vorm van toekenning van investeringssubsidies zonder dat er ingegrepen wordt op de gunning- en aanbestedingsprocedures voor de betrokken projecten.

Wat is nu de essentie van de nieuwe regeling?

De betoelaging van investeringen in het domein van welzijn en volksgezondheid is een opdracht van het VIPA⁵⁵. In de huidige situatie zijn er vijf sectoren die beroep kunnen doen op die betoelaging (die neerkomt op een 60% subsidiëring van de totale kostprijs):

- verzorgingsinstellingen (zoals ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen);
- voorzieningen voor preventieve en ambulante gezondheidszorg;
- ouderenvoorzieningen en voorzieningen in de thuiszorg;
- algemeen welzijnswerk
- en voorzieningen in de bijzondere jeugdbijstand.

Twee sectoren (kinderopvang en voorzieningen voor gehandicaptenzorg) volgen de regeling van de VIPA-subsidies, maar werden tot en met 2006 beheerd door respectievelijk K&G en VFSIPH (nu VAPH). Vanaf 2007 worden ook die sectoren geïntegreerd in het VIPA.

De bouw van serviceflats blijft volledig buiten deze regeling (zie hierboven).

Voor drie sectoren (verzorgingsinstellingen, ouderenvoorzieningen en voorzieningen in de thuiszorg en gehandicaptenzorg) is door de nieuwe bepalingen de bestaande regeling opgeschort en vervangen door de alternatieve investeringssubsidies (en bijhorende alternatieve waarborgregeling). Alle dossiers in de betrokken sectoren die binnen de bestaande regeling per 1 november nog geen subsidiebelofte hebben moeten vanaf nu beroep doen op de nieuwe regeling.

In 2006 zullen dossiers die op de wachtlijst staan en ontvankelijk werden verklaard vóór 1 januari 2005 in aanmerking komen voor de alternatieve investeringssubsidies. Ingediende en ontvankelijk verklaarde dossiers sedert 1 januari 2005 komen in aanmerking voor de alterna-

⁵⁵ Zie voor uitgebreide informatie: [Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoongebonden Aangelegenheden | VIPA](#)

tieve regeling in 2007. Al de rest kan aan bod komen vanaf 2008. Aangevatte werken komen in ieder geval niet meer in aanmerking voor de investeringssubsidie. Het principieel akkoord moet dus altijd de aanvang van de werken voorafgaan.

Ten gronde en afgezien van enige aanpassingen aan het in te dienen financieel plan verandert er voor het aanvragen en verantwoorden van een investeringssubsidie niets tenzij op twee essentiële punten:

- in de huidige regeling wordt de goedkeuring van een zorgstrategisch plan en een technisch financieel plan of een masterplan afgesloten met een *subsidiebelofte* van de Vlaamse gemeenschap die een effectief financieel engagement voor de investeringssubsidie van het totaal ingediende dossier inhoudt en waarvan het bedrag ook effectief wordt vastgelegd op het VIPA (op de begrote vastleggingsmachtigingen). In de nieuwe regeling is daar geen sprake meer van, er wordt alleen een “*principieel akkoord*” gegeven dat het aanvaarde dossier gedurende 20 jaar in aanmerking kan komen voor een jaarlijkse gebruikstoelage. Gebruikstoelage die telkens zal moeten aangevraagd worden en telkens het voorwerp zal uitmaken van een beslissing. Het principieel akkoord legt wel de hoogte van de gebruikstoelage vast (door toepassing van een coëfficiënt op de investeringssubsidie), afgezien van het feit dat die kan verminderd worden in functie van de evaluatie van de gebruiksnormen (bezettingsgraad of aantal activiteiten naar gelang van de sector);
- in de huidige regeling wordt de subsidie uitbetaald *gedurende het verloop van de werken* (het project wordt opgesplitst in projectfasen waarvoor de vereffening gebeurt in schijven). In de nieuwe regeling wordt de subsidie vervangen door een *jaarlijkse gebruikstoelage gedurende 20 jaar*. De eerste gebruikstoelage kan worden aangevraagd ten vroegste 1 jaar na aanvang van de werken. Na aanvang van de uitbating worden de aanvragen voor de jaarlijkse gebruikstoelage getoetst aan de gebruiksnormen. Wanneer de gebruiksnormen niet worden gehaald dan wordt de gebruikstoelage pro rata verminderd (dit is een uitdrukkelijke voorwaarde door het INR gesteld voor de ESR-neutraliteit)⁵⁶.

De eerste wijziging komt budgettair al onmiddellijk tot uiting bij vergelijking van de begrotingen 2006 en 2007. In 2006 is op VIPA, K&G en VFSIPH een vastleggingsmachtiging voorzien van € 132 mln. In 2007 is dat beperkt tot € 27,6 mln. De bedragen voorzien voor de principiële akkoorden komen niet meer voor in de begroting. De tweede wijziging komt nog niet direct tot uiting in de budgettaire gegevens: zowel vastleggingen volgens de bestaande regeling (subsidiebelofte) als principiële akkoorden voor gebruikstoelagen komen als uitgaven nog niet in de begroting in het jaar van beslissing.

⁵⁶ De gebruiksnormen verschillen naar gelang van de sectoren en de toetsing is ook verschillend naar gelang van de soort werken (nieuwbouw of vervanging en uitbreiding). Bijv. rusthuizen moeten een minimale bezetting hebben van 85%, lokale dienstencentra moeten minimaal 190 activiteiten organiseren, voor ziekenhuizen geldt een minimale bezetting van 80 %. Er zijn overgangsmaatregelen voor nieuwe initiatieven. Bij een pro rata vermindering zal bijv. een rusthuis dat maar een bezetting realiseert van 70% de oorspronkelijke gebruikstoelage verminderd zien tot 82%.

De hierboven beschreven wijzigingen geven aan dat het basisbedrag voor de berekening van de gebruikstoelage perfect overeenstemt met de investeringssubsidie in de bestaande regeling. In de bestaande regeling is dat basisbedrag de basis voor de vereffening van de subsidie in de loop van de uitvoering van het project (subsidiebeslissingen). In de nieuwe regeling is dat basisbedrag de basis voor de berekening van de jaarlijkse gebruikstoelage.

Die jaarlijkse gebruikstoelage is in de praktijk gelijk aan een vaste annuïteit voor een lening over een periode van 20 jaar met een rentevoet die gelijk is aan een referentievoet. Die referentievoet wordt jaarlijks bepaald in december en is gelijk aan het rekenkundig gemiddelde van de noteringen voor de tienjarige OLO in de periode van 1 september tot 30 november in het voorafgaande jaar verhoogd met 15 basispunten.

De effectief jaarlijks toegekende gebruikstoelage is echter niet per definitie gelijk aan de berekende annuïteit (en in die zin verschilt het mechanisme van een lening, in het bijzonder ook omdat formeel de gebruikstoelage jaarlijks moet worden aangevraagd).

Zolang het project in uitvoering is (bouwfase) is de uitbetaling van de volledige gebruikstoelage afhankelijk van de overeenstemming van de uitvoering van het project met de bouwtechnische, financiële en kwalitatieve vereisten. Na de ingebruikname is de uitbetaling van de gebruikstoelage afhankelijk van gebruiksnormen onder de vorm van bezettingsgraden of aantal activiteiten. Wanneer de gebruiksnorm niet wordt gehaald wordt de gebruikstoelage pro rata verminderd.

Op 14 juli 2006 heeft de regering het plafond vastgelegd voor twee schijven (2006 en 2007) waarvoor principiële akkoorden kunnen worden verleend voor de toekenning van gebruikstoelagen. Voor de drie sectoren te samen gaat het over een bedrag van € 687 mln⁵⁷. Bij een referentievoet van 4,15% zou de totale uitvoering van dit programma principieel neerkomen op een jaarlijkse gebruikstoelage van € 51 mln (gedurende 20 jaar). Volgende schijven zijn nog niet bepaald. De beleidsbrieven (2006-2007) voorzien een globaal pakket voor de periode 2006-2009 van € 1 mld, wat bij de aangehouden referentievoet zou neerkomen op ongeveer € 75 mln gebruikstoelage per jaar op kruissnelheid (zonder rekening te houden met eventuele pro rata verminderingen omwille van het niet halen van de gebruiksnormen).

⁵⁷ Dossiers op de wachtlijst zouden een totaal van € 740 mln opleveren, de beschikbaar gestelde plafonds zijn vooral de verzorgingsvoorzieningen lager dan het totaal van de dossiers op de wachtlijsten.

Algemene informatie

Uitgebreide informatie bij Vlaams Infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden: www.wvc.vlaanderen.be/vipa/

Te verwachten

Goedkeuring van de principiële akkoorden binnen de schijven 2006-2007

Bepaling van een nieuwe schijf

5. Sociale huisvesting

Binnen het beleidsdomein van de sociale huisvesting zijn er al in het verleden diverse initiatieven genomen om alternatieve financiering en PPS-projecten op te zetten.

Het meest omvattende programma in de jaren '90 is het urgentieplan voor de sociale huisvesting (gelanceerd in 1992). Het programma is volledig afgewerkt, in totaal werden meer dan 10.000 woningen opgeleverd (2/3 nieuwe sociale huurwoningen, iets meer dan 20% renovatie van sociale huurwoningen en de rest nieuwe koopwoningen). De bouw van woningen in dit programma werd via diverse vormen gesubsidieerd, waaronder een financiële tegemoetkoming voor de initiatiefnemer (gedurende 20 jaar), een huursubsidie (20 jaar) en een rentesubsidie (gedurende 10 jaar).

Voorafgaand aan het urgentieplan werd begin van de jaren '90 (besluit van de regering van 4 april 1990) een vorm van alternatieve financiering opgezet voor de bouw van sociale woningen (bekend als "projecten Waltniel"). In het kader van dat programma werden iets meer dan 1.000 woningen opgeleverd. Private opdrachtgevers (bouwden 618 woningen) moesten voor minstens 15 jaar de woning in huur geven aan publieke instellingen die ze doorverhuurden aan sociaal gerechtigden en daarvoor een huurcompensatie ontvangen. De woningen gebouwd door publieke initiatiefnemers (sociale huisvestingsmaatschappijen, VWF, gemeenten en OCMW's) kunnen beschikken over een huurcompensatie gedurende 27 jaar. Indien privaat gebouwde woningen naderhand verkocht worden aan de publieke instellingen⁵⁸ wordt de huurcompensatie verlengd tot 27 jaar. In 2007 is die mogelijke verlenging aan de orde: de begroting 2007 voorziet daarvoor vastleggingskredieten (totale huurcompensatie over extra periode van 12 jaar) voor € 7,5 mln. De middelen voor de jaarlijkse huurcompensatie zijn in 2007 geraamd op € 3,2 mln.

Onder de vorige legislatuur werd een nieuw initiatief genomen, meer expliciet gericht op het opzetten van een PPS-project. Dat project moest zorgen voor extra bouw van sociale woningen bovenop wat al gerealiseerd wordt via het investeringsprogramma van de Vlaamse huisvestingsmaatschappij (sedert beter bestuurlijk beleid omgevormd tot een EVA "Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen") en de bestaande subsidies voor bouw en renovatie van sociale woningen (SBR). Op basis van voorbereidende analyses (voorstel van Ernst & Young) werd in 2002 een garantiefonds opgericht (programmadecreet van 20 december 2002, begeleiding van de begroting 2003). In de begroting werd een bedrag van € 25 mln ingeschreven als vastleggingsmachtiging voor het garantiefonds. De oorspronkelijke verwachtingen waren hoog gespannen. Met het beschikbare bedrag moesten minstens 1.000 nieuwe woningen worden gebouwd. De feitelijke mogelijkheden blijken uitgesproken lager uit te vallen. Hoe dan ook, op 19

⁵⁸ Die beschikken naast de eigenlijke huurders over een voorkeepsrecht.

september 2006 is het echte startschot op het terrein gegeven voor een eerste project (39 appartementen in Gent).

Ondertussen is ook vanuit de huisvestingsmaatschappij zelf een PPS-constructie opgezet die bekend is onder de naam “CBO” (constructieve benadering overheidsopdrachten) en die mikt op een samenwerking met private partners. Vanaf 2002 werd gestart met 2 proefprojecten, in 2004 en eind 2005 werden nieuwe onderhandelingsrondes gevoerd. De nodige middelen voor deze onderhandelingsprocedures worden gereserveerd op het traditionele investeringsprogramma.

Hoewel het urgentieprogramma volledig is afgewerkt bespreken we toch kort enkele aspecten ervan, in het bijzonder omwille van de nog altijd belangrijke budgettaire impact van dit programma. De meest aandacht gaat echter uit naar het nieuw opgezette PPS-project.

Voor de volledigheid vermelden we tenslotte dat momenteel werk wordt gemaakt van een volledige herziening van het financieringssysteem van nieuwe projecten die vallen onder het zogenaamde investeringsprogramma en het renovatieprogramma van de VMSW (IP en SBR). De bevoegde minister heeft overigens ook opdracht gegeven voor een onderzoek naar de haalbaarheid van een woonbevak (vastgoedbevak voor private beleggers), van waaruit woningen op de huurmarkt zouden beschikbaar gesteld worden (wat vergelijkbaar zou zijn met de BEVAK voor serviceflats). Een verdere ontwikkeling van het nu bestaande PPS-project wordt ook in het vooruitzicht gesteld⁵⁹.

5.1. Het urgentieprogramma voor sociale huisvesting (Domus Flandria)

Het urgentieprogramma voor sociale huisvesting werd operationeel vanaf 1992. Globaal genomen werd volgend programma afgewerkt: 7.119 huurwoningen, 2.126 renovatiewoningen en 1.297 koopwoningen⁶⁰. Het grootste deel van het programma is afgewerkt voor 2000. Een beperkt aantal woningen zowel in de huursector als in de koopsector werden nog opgeleverd in de jaren 2000-2002. De budgettaire impact van dit programma loopt nog tot en met 2022. Op basis van gegevens van Domus Flandria kan die impact voor de jaren vanaf 2007 geraamd worden op ongeveer € 296 mln.

2007-2009	94,4
2010-2015	178,8
2016-2022	23,0
totaal	296,2

⁵⁹ Beleidsbrief Vlaams woonbeleid 2006-2007, Vlaams parlement stuk 974 (2006-2007) – nr. 1.

⁶⁰ Bron: Vlaams parlement stuk 13 (2006-2007) nr. 1-B p. 1.177.

5.2. De nieuwe PPS-formule voor sociale woningbouw

De vorige regering had de bedoeling om in de regeerperiode 15.000 nieuwe sociale huurwoningen te bouwen. Daarnaast zou beroep gedaan worden op PPS voor de realisatie van een 1.000 woningen. Het was bovendien de bedoeling om op korte termijn van start te kunnen gaan met pilootprojecten die naderhand de basis zouden kunnen leggen voor een meer structurele aanpak.

De concrete uitwerking is als volgt verlopen:

- Met het programmadecreet van 20 december 2002 werd een “garantiefonds voor huisvesting” opgericht (onderdeel van de Vlaamse wooncode). De opdrachten van het garantiefonds zijn zodanig omschreven dat huursubsidies kunnen worden toegekend voor huurwoningen tot stand gekomen in het kader van PPS. De begroting 2003 voorzag een vastleggingsmachtiging van € 25 mln ten voordele van het garantiefonds.
- Parallel daarmee werd door Ernst&Young een model ontwikkeld voor het PPS-project⁶¹. Er werd een selectie gemaakt van zogenaamde prioritaire projecten die als pilootprojecten in aanmerking konden komen. Op grond daarvan werden 34 projecten (930 wooneenheden) geselecteerd, verspreid over 10 steden⁶². Met het oog op de toepassing van het model moest ook het bestaande middelenbestek van de Vlaamse huisvestingsmaatschappij vervangen worden door een prestatiebestek. Dat werd afgewerkt door de toenmalige VHM (nu VMSW) in de loop van 2003. De toepassing van het model binnen de budgetruimte van € 25 mln bleek echter niet toe te laten om het oorspronkelijke pakket te financieren. Dat heeft er toe geleid dat eind 2003 de regering de gunningswijze goedkeurde (onder de vorm van een promotie-overeenkomst) voor maximaal 450 woningen verspreid over 14 projecten en 7 van de oorspronkelijke steden. De 14 projecten werden onderverdeeld in 3 percelen (respectievelijk Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant, Antwerpen – Limburg-West-Vlaanderen).
- In 2004 heeft de regering het definitieve model voor PPS goedgekeurd⁶³. Het besluit bevat ook een PPS-modelovereenkomst.
- Op 15 juli 2005 heeft de Vlaamse regering voor 2 van de drie percelen de gunning toegewezen aan de NV SOWO (THV tussen Van Roey en Fortis). Deze toewijzing gaat over 238 woningen. De daarvoor nodige vastlegging bedraagt € 25,2 mln. De gunning van het derde perceel (momenteel geschat op 193 woningen) werd stopgezet omwille van budgettaire beperkingen.
- De begroting 2006 voorzag een extra vastleggingsmachtiging van € 18,5 mln die moet toelaten het derde perceel (woningen in Tienen en Dilbeek) toe te wijzen. Op 14 juli 2006 heeft de regering beslist over de gunningswijze daarvoor. Begin november is een offerteaanvraag gelanceerd voor een pakket van 188 woningen.

⁶¹ Zie voor een bespreking Vlaams Parlement, stuk 1774 (2002-2003) – nr. 1.

⁶² Antwerpen, Lier, Gent, Aalst, Oostende, Izegem, Tienen, Dilbeek, Tongeren en Lommel.

⁶³ Besluit van 14 mei 2004 ter uitvoering van de bepalingen over de oprichting en de werking van het garantiefonds voor huisvesting in het kader van PPS-projecten sociale huisvesting (BS 27/07/2004).

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hier toegepaste PPS-model?

Bij de publiek- private samenwerking zijn vier partijen in het geding: het Vlaamse gewest, het garantiefonds (dat heeft een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid), de lokale huisvestingsinstantie (LHI: gemeente, gemeentelijk samenwerkingsverband, OCMW, sociale huisvestingsmaatschappij en sociaal verhuurkantoor) en de private partner. De rol van de verschillende partners in de constructie is als volgt:

- De LHI stelt aan de private partner de grond ter beschikking onder de vorm van een opstalrecht voor een periode van 30 jaar. De private partner betaalt daarvoor een opstalvergoeding van € 50/m² (de vergoeding wordt gespreid betaald over de periode van 30 jaar).
- De private partner staat in voor het ontwerp, de financiering en de bouw van de sociale woning. Hij moet daarbij het prestatiebestek volgen en hij blijft gedurende de looptijd van het project verantwoordelijk voor het groot onderhoud van de woning. Hij moet daarvoor een provisie aanleggen. De private partner geeft de woning in erfpacht aan de LHI voor een periode van 27 jaar en ontvangt daarvoor van de LHI een erfpachtcanon gedurende die 27 jaar. De LHI is verantwoordelijk voor de verhuring volgens de bepalingen van het sociaal huurstelsel. Voor de beheerskosten die daarmee gemoeid zijn ontvangt de LHI van de private partner een jaarlijkse beheersvergoeding van € 650 per woning (jaarlijks met 2,5% aan te passen).
- Voor de financiering van de erfpachtcanon beschikt de LHI over twee bronnen: de reële huurprijs die de huurder betaalt en een toelage van het garantiefonds.
- De toelage van het garantiefonds bestaat uit drie componenten: een huurtoelage, een netto te financieren saldo en een toelage voor leegstand en wanbetaling (voor de concrete uitwerking zie onderstaand schema). Als de LHI er niet in slaagt om de leegstand en wanbetalingen binnen de perken te houden van de normen (3% leegstand en 2% wanbetalingen) dan worden de eerste twee componenten verminderd met de mate van overschrijding van de normen.
- Als de LHI in gebreke blijft zowel t.a.v. het verhuren aan sociale huurders, het klein onderhoud als het betalen van de erfpachtcanon treedt het garantiefonds ambtshalve in de plaats van de LHI.

Voor de 238 al gegunde wooneenheden is een jaarlijkse erfpachtcanon (te betalen door de LHI aan de private partner) gemoeid van € 2,25 mln over een periode van 27 jaar. De totale toelage vanuit het garantiefonds kan bij een gemiddelde kost per woning inclusief opstalvergoeding van ongeveer € 76.000 bij de start geraamd worden op € 1,31 mln (ongeveer 58% van de erfpachtcanon). Omdat de erfpachtcanon ongewijzigd blijft over de gehele periode neemt de toelage stelselmatig af. Tegen het einde van de periode van 27 jaar zal die nog maar 35% bedragen van de oorspronkelijke toelage. De totale toelage over de gehele periode voor de 238 woningen werd geraamd op € 25,2 mln. Daarbij is wel verondersteld dat de gemiddelde reële huurprijs effectief uitkomt op 75%. Als ook het derde perceel zou gegund worden onder dezelfde voorwaarden dan zou voor de totale periode de toelage uitkomen op ongeveer € 46 mln.

huurtoelage (1)	
(a)	basishuur = 6,5% van initiële bouwkosten (ontwerp, ontwikkeling, opbouw, opstalrecht + 12% compensatie voor BTW op de erfpachtcanon, jaarlijks aan te passen met 2,5%
(b)	reële huurprijs = toepassing van inkomenscoëfficiënt van de huurder op de basishuurprijs (gemiddeld in Vlaanderen 75% van basishuurprijs)
	huurtoelage = (a)-(b)
netto te financieren saldo (2)	
(a)	erfpachtcanon = volgens offerte bij gunning, inclusief 12% BTW (ongewijzigd gedurende 27 jaar)
(b)	basishuur
	netto te financieren saldo = (a)-(b)
forfaitaire toelage (3)	
(a)	toelage voor leegstand = 3% van reële huurprijs
(b)	toelage voor wanbetalingen = 2% van reële huurprijs
	forfaitaire toelage = (a) + (b)
totale toelage = (1) + (2) + (3)	

Algemene informatie

Uitgebreide informatie bij Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen: www.vmsw.be

Te verwachten

Uitvoering van eerste percelen, toewijzing derde perceel

Herziening financiering sociale huisvesting, inclusief evaluatie bestaande PPS ?

6. Economie en innovatie

De programma's onder dit beleidsdomein zijn van een andere orde dan de meeste hier besproken programma's. Het gaat hierbij niet om investeringen of investeringssteun waarvoor alternatieve financieringen en eventuele PPS-constructies worden opgezet. Het doel van deze programma's is het creëren van een aantal marktconforme financieringsinstrumenten die in hoofdzaak één belangrijke doelstelling van het economisch beleid moeten schragen, met name het verzekeren van voldoende risicokapitaal. De nood aan risicokapitaal is er in het bijzonder in die fasen van het bedrijfsproces waarin de risico's te groot zijn voor een financiering via de markt.

Met het oog daarop heeft de huidige regering een aantal financieringsmechanismen opgezet, waarvan de basis al gelegd werd onder de vorige regering. De concrete uitwerking van deze financieringsmechanismen is ondergebracht bij PMV (PMV KMO). Voor een overzicht en toelichting van deze mechanismen verwijzen we naar de beleidsbrieven van de bevoegde ministers (zie beleidsbrieven minister Moerman en minister Van Mechelen). Over sommige van deze instrumenten heeft de SERV ook advies uitgebracht⁶⁴.

Een specifieke plaats wordt ingenomen door het beleidsplan voor de culturele industrie, dat vorm krijgt via “cultuurinvest” een nieuw op te richten business unit binnen PMV. De doelstellingen en de werking ervan sluiten nauw aan bij de instrumenten die hier aan de orde zijn (zie verder).

We nemen deze instrumenten op in ons overzicht in het bijzonder omdat voor de financiering van deze instrumenten forse alternatieve financieringsmiddelen worden ingezet (valorisatie van aandelen en beroep doen op het publiek). De financieringsinstrumenten zelf worden ingezet onder de vorm van kapitaalparticipaties of kredietverleningen. In beide gevallen (beschikbare middelen en toegekende middelen) blijven ze buiten de overheidsrekening. Bovendien is hier ook wel sprake van publiek-private samenwerking (zij het niet strikt onder de gebruikelijke definities).

In een enkele gevallen (ARKImedes en Winwinlening) zijn er wel repercussies op de begroting van de Vlaamse gemeenschap.

We bespreken kort enkele van deze instrumenten. Het initiatief voor de culturele industrie komt verder aan bod in punt 7. De waarborgregeling voor KMO bedrijven wordt hier niet verder besproken.

6.1. De ARKImedes-regeling

De ARKImedes-regeling mikt er op voor € 450 mln aan durfkapitaal te kanaliseren naar starters en KMO's. Op 19 december 2003 is het decreet goedgekeurd (decreet betreffende het activeren van risicokapitaal in Vlaanderen) en een jaar later (3 december 2004) heeft de Vlaamse regering het uitvoeringsbesluit goedgekeurd. In de loop van 2004 was ondertussen ook al “ARKImedes management NV” opgericht die moet instaan voor het beheer van het volledige instrument (in het bijzonder de oprichting van ARKImedes-fondsen en de erkenning van de ARKIV's en het ophalen van middelen bij het publiek).

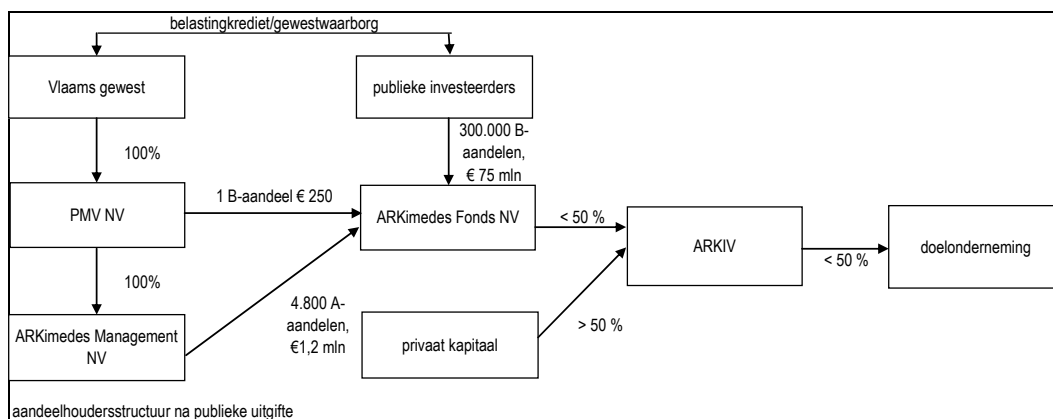
In de loop van 2005 is het instrument in de praktijk omgezet:

- 8 juni 2005: oprichting van een eerste ARKImedes-fonds (kapitaal € 1,2 mln);

⁶⁴ Adviezen SERV: over de ARKImedes-regeling (decreet) advies van 20 januari 2003, waarborgregeling (decreet) advies van 11 september 2002. Over de Winwinlening werd geen consensus bereikt (afzonderlijke standpunten 3 november 2005). VINNOF en het FIV (fonds Vlaanderen internationaal) werden niet ter advies voorgelegd, vergden geen specifieke regeling omdat ze vallen onder het decreet op de openbare investeringsmaatschappijen.

- September 2005: publieke plaatsing van € 110 mln en omzetting ervan in 300.000 nieuwe aandelen (kapitaalverhoging van € 75 mln) en een achtergestelde obligatielening van € 35 mln (op 12 jaar);
- Vanaf oktober 2005 tot nu erkenning van 11 ARKIV's (ondertussen nog één erkenningsbelofte extra).

De structuur van ARKImedes kan als volgt samengevat worden (bron: eerste jaarverslag).



Het ARKImedes-fonds (waarvan de looptijd beperkt is tot eind 2018) participeert via een minderheidsparticipatie in een ARKIV, de rest van het kapitaal wordt aangebracht door private partners. Deze ARKIV participeert eveneens via een minderheidsparticipatie in de doelondernemingen.

Per 30 juni 2006 had het ARKImedes-fonds al een participatie genomen in de diverse ARKIV's van € 82,4 mln. De effectieve volstorting van het toegewezen kapitaal gebeurt echter in functie van de effectieve behoeftes van de ARKIV's voor participaties in de doelgroepen. Op 30 juni bedroeg het volgestorte kapitaal € 21,2 mln. Bovenop de effectief genomen participaties zijn er ondertussen ook al toezeggingen voor extra participaties in al eerder erkende of nieuw erkende ARKIV's (ongeveer € 22 mln).

De effectieve participaties door de ARKIV's (zogenaamde ARK- investeringen) in de doelondernemingen bedroegen per 30 juni 2006 ongeveer € 6,7 mln.

Belangrijk is de fiscale ondersteuning en waarborgregeling voor de publieke inbreng. Belastingplichtigen die aandelen van het ARKImedes-fonds aanhouden kunnen daarvoor een belastingkorting krijgen op de PB ten laste van het Vlaamse gewest. De korting bedraagt 35% van het ingebrachte kapitaal gespreid over 4 jaar (dus 8,75%). De totale korting is maar effectief als de aandelen minstens gedurende 4 jaar worden aangehouden. Bovendien is de korting beperkt tot een inbreng van maximaal € 2.500. De obligatielening geeft geen recht op een belastingkorting. De aandeelhouders genieten bovendien van een 90 % kapitaalgarantie op de eindvervaldatum (13 jaar). De korting wordt toegekend in het aanslagjaar volgend op de inbreng. De eerste kortingen zullen dus effectief toegekend worden in de loop van 2007 (aan-

slagjaar 2006). Deze eerste uitgifte van € 75 mln aandelen geeft in principe aanleiding tot een jaarlijkse korting voor een bedrag van € 6,56 mln in de jaren 2007-2010 (in de begroting 2007 is een iets lager bedrag ingeschreven € 6,27 mln).

6.2. VINNOF (Vlaams innovatiefonds)

De Vlaamse regering heeft € 150 mln van de opbrengsten van de verkoop van GIMV-aandelen en de valorisatie van NV STAAL Vlaanderen toegewezen aan het innovatiebeleid, 50 mln daarvan worden bestemd voor het zogenaamde NRC-fonds (Non Recurring costs) ter ondersteuning van investeringen in hoogtechnologische bedrijven (via lange termijnfinanciering). De rest is beschikbaar voor het Vlaams innovatiefonds.

Het NRC-fonds is operationeel vanaf 13 september 2006, Het VINNOF vanaf maart 2006. zowel het NRC-fonds als VINNOF zijn een 100% dochteronderneming van PMV. VINNOF heeft een kapitaal van € 5 mln en een toelaatbaar kapitaal van € 75 mln (dat is de eerste schijf van de beschikbare middelen die voorzien zijn voor het fonds).

VINNOF stelt 3 financieringsmogelijkheden ter beschikking:

- Incubatiefinanciering, via een achtergestelde lening ten voordele van startende bedrijven die de economische operationalisering van een interessant innovatief idee willen onderzoeken en gekoppeld aan een IWT-subsidie. De achtergestelde lening bedraagt maximaal € 100.000. De rentevoet (vast voor de gehele looptijd van de lening) is gelijk aan de referentierentevoet die geldt in het kader van de Europese steunregeling (momenteel 4,36%). De looptijd is voor de studie van het onderzoek + 6 jaar;
- Zaaikapitaal, via een participatie of een achtergestelde lening risicokapitaal verschaffen in de opstartfase en de fase van initiële groei van innovatieve ondernemingen (het moet om zogenaamde micro-ondernemingen gaan). De participatie is gekoppeld aan een minimale cashinbreng van een private investeerder van 20%. Voor die private investeerder kan beroep gedaan worden op de zogenaamde partnerfondsen (deze overlappen voor een stuk met de ARKIV's van de ARKImedes-regeling;
- Projectfinanciering, onder de vorm van een achtergestelde lening voor innovatieprojecten van kmo's aanvullend op een IWT-subsidie. De lening wordt toegekend met een maximum van € 800.000 (tot en met 300.000 aan de referentievoet van de Europese staatssteun, erboven aan die referentievoet + 4%) en voor een looptijd van de duur van het project verhoogd met 6 jaar. Minstens 20% van het project moet gefinancierd worden met eigen middelen van de onderneming. De cumulatie van de IWT-subsidie en de lening van VINNOF bedragen maximaal 80% van de projectkosten⁶⁵.

⁶⁵ Deze derde formule (achtergestelde lening van maximaal € 800.000 is eigenlijk de overname van een bestaand IWT-product, waardoor binnen de begroting van het IWT enige middelen vrijkomen (ongeveer € 2 mln).

Sedert september 2006 heeft VINNOF drie participaties genomen. De regeling geeft geen aanleiding tot een budgettaire impact op de begroting (uiteraard afgezien van de middelen die onder de vorm van kapitaalparticipaties ter beschikking zijn gesteld van PMV).

6.3. De winwinlening

De winwinlening wordt geregeld in het decreet van 19 mei 2006 en het uitvoeringsbesluit van 20 juli 2006. Een winwinlening wordt afgesloten tussen een natuurlijke persoon en een startend bedrijf. De kredietverlener moet vreemd zijn aan het bedrijf (mag wel familie zijn). Het gaat over zelfstandige ondernemers. De lening neemt de vorm aan van een achtergestelde lening met een vaste looptijd van 8 jaar en met maximaal bedrag van € 50.000. De hoofdsom is in één keer af te lossen.

Gedurende de looptijd van de lening kan de kredietverlener een belastingkorting krijgen van 2,5% van het geleende bedrag. De jaarlijkse korting wordt toegekend in het aanslagjaar dat verbonden is met het afsluiten van de lening (een lening afgesloten in 2006 slaat op het aanslagjaar 2007 en zal aanleiding zijn tot een effectieve korting in 2008). Daarnaast is er ook de mogelijkheid van een eenmalige korting ingeval een deel of het geheel van de lening niet wordt terugbetaald (in de loop van de lening of op vervaldag). Die eenmalige korting bedraagt 30% van de niet terugbetaalde lening.

Er zijn n.a.v. de goedkeuring van de regeling diverse ramingen gemaakt van de budgettaire weerslag van de belastingkorting. De RIA gaat uit van een budgettaire weerslag voor een jaarlijkse korting van € 156.000 in 2008 die op kruissnelheid zou oplopen tot € 934.000. Voor de eenmalige vermindering wordt gerekend op een maximale impact van € 1,3 mln (ten vroegste vanaf 2012). Een beleidsondersteunende nota⁶⁶ bevat een simulatie over een periode van 10 jaar en uitgaande van verschillende scenario's over de gemiddelde lening en het succes van de formule. Belangrijk is ook de assumptie over de verwachte faillissementen. De raming varieert voor het einde van de 10- jarige periode van een totale budgettaire impact van ongeveer € 8 mln tot € 14,7 mln. Het is nog wachten op de eerste cijfers over de effectief afgesloten leningen.

6.4. FVI (Fonds Vlaanderen internationaal)

De opdracht van het fonds is het ondersteunen van de internationalisering van Vlaamse KMO-bedrijven. De bijdrage zal gebeuren via kapitaalparticipaties of leningen die een kapitaalkarakter hebben op het niveau van de buitenlandse entiteit (met een maximum van € 1 mln).

⁶⁶ Opgemaakt door Vlerick Management School en UG, Vlaams parlement stuk 754 (2005-2006) – nr. 2 p. 27-31.

Op 22 juli 2005 heeft de regering de oprichting van FVI beslist binnen de structuren van PMV. Een kapitaalbreng van € 5 mln in PMV werd voorzien (afkomstig van een provisie voor het economisch relancebeleid). In totaal is € 25 mln voorzien, op korte termijn zou € 10 mln worden ingebracht. Een definitieve goedkeuring van de regeling is nog niet beschikbaar (zie overzicht dossier Europese commissie DG competition 8 januari 2007).

Algemene informatie

Diverse maatregelen onder beheer van PMV- KMO : www.pmv-kmo.be

7. Cultuur, sport en toerisme

De afgelopen maanden heeft de regering ook in dit domein een aantal principiële beslissingen genomen die alternatieve financiering en PPS op gang moeten brengen. Er wordt ten eerste een investeringsfonds opgestart voor de culturele industrie (CultuurInvest) en voorts worden zowel voor de sportinfrastructuur als voor de jeugdverblijfsinfrastructuur PPS- initiatieven in het vooruitzicht gesteld. Er is bovendien in het kader van het fonds voor culturele infrastructuur (FoCi) een concreet project opgestart voor de uitbreiding van het concertgebouw Singel in Antwerpen. De uitbreiding zou een investeringswaarde hebben van ongeveer € 14 mln voor wat het aandeel van de Vlaamse overheid betreft (het project wordt samen uitgevoerd met de Hogeschool Antwerpen). Het aandeel van de Vlaamse overheid zou in erfpacht gegeven worden met daaraan gekoppeld een onmiddellijke wederinhuring (op een termijn van 18 jaar, eventueel 36 jaar).

Afgezien van het project Singel waarvoor de eerste oproep is gelanceerd zijn de overige projecten nog in volle voorbereiding. We bespreken kort de verschillende nieuwe initiatieven.

7.1. Investeringsfonds voor de culturele industrie (Cultuur-Invest)

De doelgroep van dit nieuwe instrument zijn ondernemingen en projecten die actief zijn binnen het culturele domein maar via commerciële activiteiten en dus buiten de gebruikelijke subsidiekanalen vallen. De bedoeling is om ten eerste voor deze ondernemingen de niet sectorale financieringsinstrumenten beter te faciliteren en daarnaast eigen sectorale financieringsinstrumenten uit te bouwen. Voor de eerste opdracht gaat het in bijzonder over de hierboven reeds besproken instrumenten zoals waarborgfonds en VINNOF.

CultuurInvest wordt een nieuwe business unit binnen PMV (in een latere fase eventueel te evolueren naar een aparte rechtspersoon), € 10 mln genomen uit de opbrengst van de ver-

koop van GIMV-aandelen wordt beschikbaar gesteld aan PMV daarvoor. Verder zal beroep worden gedaan op externe financiering (institutionele beleggers): in een eerste fase nog eens € 10 mln en in een tweede fase € 12,5 mln. De totale beschikbare middelen zouden daarmee uitkomen op € 32,5 mln. De beheerskosten zouden gedragen worden door de Vlaamse begroting (voorlopig geraamd op ongeveer 2,5 % van het effectief ingezette kapitaal). Daarnaast is ook nog rekening te houden met een budgettaire aanrekening op de Vlaamse begroting van een deel van de financieringskosten voor de externe financiering (de hoogte is afhankelijk van het rendement van CultuurlInvest, die overigens vrij laag wordt ingeschat). Het is de bedoeling om van het instrument een rollend investeringsfonds te maken (terugbetaalde financieringen en daarop betaalde rentes kunnen in een nieuwe ronde van investeringen worden omgezet). De mogelijkheden hiervan zijn uiteraard ook opnieuw bepaald door het rendement, extra kapitaalbreng van de overheid in een latere fase om het beschikbare kapitaal op peil te houden worden niet uitgesloten.

CultuurlInvest zal een drietal financieringsformules aanbieden:

- een projectfinanciering op een termijn van 2 jaar;
- een groeikapitaalfonds dat risicokapitaal- investeringen doet (op een termijn van 7 jaar);
- en achtergestelde leningenfondsen voor ondernemingen die daarvoor niet bij traditionele financieringsinstellingen terecht kunnen (op een termijn van 5 jaar).

Beide laatste instrumenten zouden het gros van de beschikbare middelen gebruiken. Op die manier zou voor ongeveer € 27,5 mln risicokapitaal tijdelijk beschikbaar gesteld worden. Dat zou volgens de ministeriële vooruitzichten gelijkstaan met een totale impact van € 82,5 mln (hypothese kapitaal ondernemingen : 1/3 eigen vermogen, 2/3 vreemd vermogen), nog te verhogen met de impact van aanwending van andere (niet sectorale) financieringsformules.

Vanaf midden oktober organiseert CultuurlInvest bij de betrokken ondernemingen informatievergaderingen. Er moet niettemin nog heel wat voorbereidend werk geleverd worden vooraleer er effectief kan opgestart worden. Volgens persberichten zouden de eerste dossiers in het kader van CultuurlInvest kunnen beslist worden op korte termijn. In ieder geval heeft de EU op 20 december 2006 groen licht gegeven voor de formule. De ESR-neutraliteit van de gehele constructie vergt nog goedkeuring van het INR.

Algemene informatie

Diverse maatregelen onder beheer van PMV-KMO : www.pmv-kmo.be

7.2. Een inhaalbeweging voor de sportinfrastructuur

Op 30 juni heeft de Vlaamse regering principieel ingestemd met een plan voor een inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur (hoofdzakelijk een aangelegenheid van gemeenten en provincies, naast de sportcentra van BLOSO). Het programma zou lopen van eind 2007 tot en met 2010 en een totale investeringswaarde hebben van € 225 mln. Op dit ogenblik bestaat er geen specifieke subsidiëring voor sportinfrastructuur, de gemeenten moeten daarvoor beroep doen op de middelen die zij ontvangen vanuit het gemeentefonds. Met de creatie van een “sportinvesteringsfonds” wordt een specifiek sectoraal mechanisme gecreëerd.

Het investeringsfonds zou een afzonderlijke vennootschap zijn waarin de Vlaamse overheid (via PMV en/of BLOSO) voor 25% participeert. De regering heeft daarvoor € 5,625 mln gereserveerd. De rest is in te brengen door een private partner. De vennootschap zal de (ver)bouwprojecten realiseren (via een DBFM-formule ?) en in ruil voor een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding op lange termijn beschikbaar stellen voor de lokale besturen. De lokale overheden ontvangen voor de betaling van deze beschikbaarheidsvergoeding een subsidie van 30% van BLOSO. Op kruissnelheid (2011) heeft de regering daarvoor € 7,5 mln voorzien.

Een selectiecommissie zal de prioritaire projecten selecteren en voorstellen aan de minister, die daarover een actieplan ter uitvoering voorlegt aan de regering. Zoals ook het geval is voor de inhaaloperatie van schoolgebouwen overlegt de Vlaamse regering met de federale regering over mogelijke voorstellen om in Europees verband aan te dringen op een BTW-verlaging voor sportinfrastructuur en in afwachting daarvan een gedeeltelijke terugstorting van de niet-recupereerbare BTW (wat dan opnieuw in het systeem zou kunnen geïnvesteerd worden).

7.3. Een inhaalbeweging voor de jeugdverblijfsinfrastructuur

Op 20 juli 2006 heeft de regering een principiële beslissing genomen over een inhaalbeweging voor jeugdverblijfsinfrastructuur via alternatieve financiering. Op basis van een eerste inventaris van Toerisme Vlaanderen blijken er projecten voor een totale investeringswaarde van ongeveer € 24 mln in aanmerking te komen voor alternatieve financiering. Andere projecten zijn nog mogelijk, zodat de globale enveloppe zou kunnen oplopen tot 30 à 40 mln.

Met het oog op de uitvoering van de investeringen zal een SPV (special purpose vehicle) opgericht worden waarin Toerisme Vlaanderen participeert (daarvoor heeft de regering uit de beschikbare valorisatiemiddelen € 1,5 mln gereserveerd). De SPV zou de verschillende projecten in één portefeuille opnemen. De vennootschap treedt op als een DBFM-vennootschap, sluit de contracten af met de architecten, aannemers en onderhoudsfirma's en zorgt voor de

financiering. De afgewerkte projecten worden beschikbaar gesteld aan de exploitanten. Toerisme Vlaanderen zal over de mogelijkheid beschikken om eventuele compensaties te verlenen t.a.v. de exploitanten indien de beschikbaarheidsvergoeding onhaalbaar zou zijn. De vennootschap zou eventueel ook wel kunnen beschikken over andere mogelijkheden om voldoende rendement te halen, o.m. door ter beschikking stellen van de infrastructuur aan derden. Waarborg vanuit Toerisme Vlaanderen wordt ook niet uitgesloten.

Het gehele concept is nog in verder onderzoek en moet nog onder de vorm van een concreet project voorgelegd worden aan de regering.

8. Vastgoedoperaties

Het beleid van de huidige Vlaamse regering inzake vastgoed kan worden samengevat rond een drietal invalshoeken:

- een geïntegreerde aanpak van de huisvestingsbehoeften van de verschillende diensten en instellingen van de Vlaamse gemeenschap rekening houdend met vereisten inzake kwaliteit, toegankelijkheid, mobiliteitseffecten, kostenbeheersing, milieu- en energie. De opdracht is toevertrouwd aan een afzonderlijk agentschap voor facilitair management (IVA);
- valorisatie van vastgoed in eigendom van de Vlaamse gemeenschap. De regering is eind 2004 gestart met een substantiële valorisatie als onderdeel van een budgettaire noodoperatie om de begroting 2004 in overeenstemming te brengen met de vooropgezette begrotingsnormen. Naderhand is die valorisatie verder gezet weliswaar op een bescheidener schaal. Voor die opdracht wordt beroep gedaan op PMV;
- en verdere uitbouw van het gebouwenpatrimonium via PPS, deze formule wordt in het bijzonder voorbehouden voor de bouw van Vlaamse administratieve centra (VAC) in de provincies. Deze invalshoek is ondergebracht in PMV die daarvoor een specifieke business unit heeft opgericht. PMV werkt hiervoor samen met het agentschap.

Vanuit het oogpunt “alternatieve financiering” en PPS is vooral de derde invalshoek van belang. Omwille van de budgettaire impact toch ook enige gegevens over de tweede invalshoek “valorisatie van het patrimonium”.

8.1. Valorisatie van het gebouwenpatrimonium en de budgettaire doelstellingen

De eerste omvangrijke vastgoedoperatie werd opgestart in september 2004. Aanvankelijk werden een zestal gebouwen beoogd, maar vrij snel werd één gebouw van de verkooplijst geschrapt (het VAC Hasselt, de marktwaarde van het gebouw bleek kleiner dan de aanvankelijke bouwkosten). Uiteindelijk zijn vier gebouwen in de procedure overeind gebleven: twee gebouwen die eigendom waren van de Vlaamse gemeenschap (het Consciencegebouw en het gebouw Koolstraat) en twee gebouwen eigendom van openbare instellingen: Kind&Gezin en de Vlaamse Landmaatschappij. Oorspronkelijk was het ook de bedoeling om de administratieve zetel van de toenmalige VHM mee in de procedure op te nemen, maar uiteindelijk is dat ook niet doorgegaan⁶⁷. Op 24 december 2004 heeft de regering de procedure afgerond door

⁶⁷ De VHM is buiten de procedure gebleven om diverse redenen. Ten eerste wordt in tegenstelling met de andere betrokken instellingen de huisvestingsmaatschappij (nu Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen) niet mee geconsolideerd met de Vlaamse overheid. De opbrengsten van de valorisatie zouden dus sowieso buiten de resultaten van de Vlaamse overheid gebleven zijn. Bovendien werden bij een verplichte verkoop ook de belangen van de andere aandeelhouders in het geding gebracht. De VHM heeft een wel een extra inspanning

het afsluiten van een erfpachtcontract voor een periode van 99 jaar met een onmiddellijke wederinhuring voor een periode van 18 jaar. De keuze voor een erfpacht op 99 jaar (die in de praktijk gelijkstaat met een verkoop) werd aangehouden omwille van fiscale aspecten (uitgesproken lagere registratierechten). De gebouwen werden in erfpacht gegeven aan AXA.

De totale opbrengst van de operatie bedroeg € 233,7 mln eenmalig, waarvan het grootste deel voor de gebouwen van de Vlaamse gemeenschap (€ 189 mln). De wederinhuring van de gebouwen heeft uiteraard een impact op de huurkosten. Voor de twee gebouwen van de Vlaamse gemeenschap leverde dat een jaarlijkse extra huurkost op van ongeveer 13,9 mln⁶⁸. De extra huurkost voor Kind&Gezin bedroeg € 1,47 mln, voor de Vlaamse landmaatschappij ??????. Daarmee is de eigenlijke kostprijs nog niet correct in te schatten. Er moet ook rekening gehouden worden met de verdeling van de kosten voor onderhoud na het erfpachtcontract. Een precieze kosten-batenanalyse van de operatie is niet beschikbaar. Het decreet op het “kas, schuld en waarborgbeheer” werd overigens op dat vlak met het oog op de operatie aangepast door een “sale-and-lease back” met onmiddellijke wederinhuring buiten de “bijzondere financiële transacties” te houden waarvoor voorafgaandelijk een grondige analyse moet beschikbaar zijn en een machtiging van het parlement.

In 2005 werd een nieuwe operatie opgezet, weliswaar van een duidelijk minder grote allure. Oorspronkelijk was het wel de bedoeling om een nieuwe grote operatie door te voeren (met name het Ferrarisgebouw). Uiteindelijk werd daarvan afgezien en zijn de operaties beperkt gebleven tot een aantal kleinere gebouwen voor een totale waarde van € 29 mln (bron PMV). In de meeste gevallen ging het ook om een “lease-and-rent back”-operatie. Wederinhuringskosten ?

In 2005 werd ook met het oog op het betrekken van een nieuw administratief centrum in Antwerpen het bestaande Copernicusgebouw gevaloriseerd via een openbare verkoop (effectief gerealiseerd, wanneer 2006?).

Tenslotte is in opdracht van de minister van cultuur een valorisatie doorgevoerd voor een drietal gebouwen van de Vlaamse gemeenschap (ondergebracht in het fonds voor culturele infrastructuur FoCi). Het ging hier ook om erfpachtconstructie over 99 jaar met wederinhuring voor 18 jaar. De eenmalige opbrengst bedroeg € 7 mln. (extra huuruitgaven, begroting FoCi). Vanuit het FoCi is er ook opdracht lopend met betrekking tot de uitbreiding van het concertgebouw Singel in Antwerpen (zie hierboven).

gedaan door € 20 mln in te leveren op de kapitaalsubsidies in 2005, wat overigens gecompenseerd werd door een verhoging ervan in de komende 18 jaar (zie jaarverslag VMSW).

⁶⁸ 10 mln werd ingeschreven in de initiële begroting 2005, bij de begrotingscontrole werd nog een extra van € 3,9 mln ingeschreven.

8.2. De PPS-constructies voor de bouw van VAC

Op 16 juni 2006 heeft de regering een principiële beslissing genomen voor de bouw van drie administratieve centra (in Brugge, Gent en Leuven) via een globale PPS-aanpak. De opdracht is gegeven aan PMV en het agentschap. De eerste oproepen zijn gelanceerd (einddatum 30 november 2006) met het oog op het selecteren van locaties en projecten. De mogelijke vormen van PPS zijn nog in onderzoek. Een klassiek verhuurproject of een klassieke koop-verkoop worden niet uitgesloten. Als er tot PPS wordt overgegaan zijn volgende formules nog open: een verhuring aan de Vlaamse gemeenschap van een project gebouwd door een vennootschap waarin PMV al of niet als initiatiefnemer of als meerderheidshouder met een private partij of een andere publieke partij optreedt naast een DBFM-constructie waarin ook PMV participeert.

Ten behoeve van deze operatie wordt van de beschikbare valorisatiemiddelen (Staal Vlaanderen) € 40 mln gereserveerd als vermogensbasis voor PMV. Voor de ingebruikname van de administratieve centra wordt voorlopig gemikt op juli 2009. De totale investeringswaarde in nieuwbouw zou geraamd worden op ongeveer € 75-100 mln voor de drie centra samen (bron: PMV).

Algemene informatie

Uitgebreide toelichting PMV-vastgoed: www.pmvlaanderen.be