

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



Zitting 1999-2000

22 december 1999

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van mevrouw Wivina Demeester-De Meyer c.s. –

**betreffende de uitvoering van Publiek-Private Samenwerking
en het oprichten van een Kenniscentrum**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding

Er is in Vlaanderen een bijzonder boeiend en ruim programma inzake mobiliteit waarbij grote investeringen nodig zijn. Vele overheden (zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau) hebben al de wil kenbaar gemaakt om met het oog op een aantal concrete projecten Publiek-Private Samenwerking (PPS) te organiseren. Er zijn echter geen concrete ondersteuningscentra.

In het Vlaamse regeerakkoord, in het hoofdstuk "Een Vlaams mobiliteitsplan", staat vermeld :

"Rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen moet aanvullend een systeem van publieke-private samenwerking (PPS) en alternatieve financiering worden uitgewerkt dat toelaat dit tweesporenbeleid ook concreet waar te maken."

Verder wordt het volgende gesteld in het kader van het afwerken van de "missing links" :

"Wat investeringen in ontbrekende infrastructuur betreft – zowel wegen- als waterwegeninfrastructuur – zal ook het systeem van publieke-private samenwerking in het bijzonder worden onderzocht om de budgettaire last ervan te drukken. Gedacht wordt onder meer aan het onderbrengen van alle oeververbindingen onder/boven de Schelde in één beheersmaatschappij."

De passages uit het regeerakkoord drukken de wil uit om PPS te organiseren, maar bepaalt niet hoe dat moet gebeuren.

Alhoewel de overheid en de privé-sector al langer dan vandaag samenwerken aan bepaalde projecten, is het nieuw dat, in navolging van andere Europese landen, deze samenwerking als geconceptualiseerd instrument zal worden ingezet.

PPS¹ is een concept waarbij overheid en privé-partners geïntegreerd samenwerken in de verwezenlijking van een project, met behoud van de

eigen identiteit en verantwoordelijkheid (risico's) van de betrokken partners. De samenwerking is outputgericht, en behelst zowel het ontwerp, de aanleg, het onderhoud, de uitbating en de financiering.

PPS is een systeem dat niet beperkt is tot de transportinfrastructuur. Het kan ook toegepast worden in de milieu- en onderwijssector, ten behoeve van de stadsontwikkeling en/of -vernieuwing, het openbaar vervoer, in culturele projecten inclusief de culturele activiteiten en diensten, enzoverder.

PPS blijkt een niet eenvoudig, maar wel een veelzijdig samenwerkingsconcept te zijn, waarbij meerdere partners betrokken zijn met elk eigen achtergronden, werkwijzen en doeleinden. Om te slagen in het opzet is het noodzakelijk dat het samenwerkingssysteem goed uitgebouwd en permanent ondersteund wordt, gebaseerd wordt op wederzijdse kennis van elkaars know-how en op wederzijds respect, en gebaseerd wordt op een langetermijnvisie.

De plannen die de Vlaamse regering hieromtrent heeft bekendgemaakt, zijn vooralsnog te beperkt omschreven. Daarom wordt de Vlaamse regering uitgenodigd om PPS concreet van start te laten gaan door de oprichting van een kenniscentrum binnen de Vlaamse administratie van Financiën, zoals dat sinds 1 januari 1999 is opgezet in het Nederlandse ministerie van Financiën.

2. Situatie in Vlaanderen

2.1. Ontwerp-begroting 2000

Zoals blijkt, is het programma voor de eerstkomende jaren zeer omvangrijk, zowel in het kader van de uit te voeren "missing links" in openbare werken, als in het kader van de te financieren projecten inzake cultuur, gezondheid, welzijn, onderwijs, stadsvernieuwing, enzoverder.

Over PPS wordt alleen gesproken :

– in de begroting Algemene Financiële Logistiek (pr. 24.1) (NGK 4.162,2 mio BEF en VRK 50,0 mio BEF) :

"Op dit programma zijn tenslotte de middelen gegroepeerd, voor de beleidsvoorbereiding. Deze zal zich in 2000 richten naar de conceptuele uitbouw van de financiële en fiscale maatregelen die de regering heeft voorzien, onder meer een soepeler controle-omgeving, gebruik van PPS-technieken,

1 In het Verenigd Koninkrijk spreekt men over PFI (public private initiative) en later over PPP (Public Private Partnership) of "P3". In Frankrijk over PPP (parténariat public privé)

een oriëntering van de fiscaliteit naar arbeidsstimulaties."

Bij de ontleding van de begroting corresponderen met deze toelichting geen middelen.

– Op het pr. 69.9 ba 12.29, onder de libellé "Uitgaven aangaande voorbereidende studies met het oog op een publieke-private samenwerking inzake infrastructuurwerken" NGK 100 mio BEF. Uit de toelichting blijkt dat het hier gaat om de financiering van studies in het buitenland (onder andere infrastructuurprojecten), die in eerste instantie de bedoeling hebben het exportpotentieel van Vlaanderen te verhogen. Er wordt daarbij expliciet verwezen naar het strategisch plan deelgebied Vlaanderen internationaal, namelijk : de economische impact van Vlaanderen vergroten².

De indiener is van oordeel dat deze middelen in het kader van het op te richten kenniscentrum beter kunnen worden overgeheveld naar het programma 24.1.

2.2. Administratieve implementatie binnen de Vlaamse overheid

Op 1/9/1999 heeft minister Stevaert de opdracht gegeven aan de administratie Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) om een werkgroep op te richten rond PPS. De werkgroep zou bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende administraties en van de Inspectie van Financiën, en zou worden aangevuld met externe vertegenwoordigers zoals onder meer van de GIMV, de Belgische Vereniging van Banken, de VCB, het VEV en de Europese Commissie.

De werkgroep moet worden bijgestaan door een multi-disciplinair (voornamelijk juridisch-economisch) extern adviesbureau. Daarvoor moet een aanbesteding voorbereid worden.

De bedoeling van minister Stevaert is om onmiddellijk te werken rond een aantal testcases. Op basis van de voorstellen vanwege het departement zal er in samenspraak met het kabinet-Stevaert beslist worden welke projecten geselecteerd worden als testcase.

Opdat de testcases zouden leiden tot reële projecten, blijkt het noodzakelijk om het kenniscentrum te vestigen in het departement van Financiën.

2 Verslag van het Rekenhof, *Gedr. St. VI. P.* (1999-2000), nr. 16, 29. Het Rekenhof heeft daarbij de opmerking dat de uitgave beter gealloceerd zou worden op de begroting economie (programma's economisch ondersteuningsbeleid of buitenlandse handel en exportbevordering lijken beter geschikt).

2.3. Potentieel in Vlaanderen

In Vlaanderen is er duidelijk potentieel aanwezig waarbij PPS een meerwaarde biedt. Mogelijke projecten zijn te vinden in allerlei domeinen :

– Transportinfrastructuur :

Er zou een opsomming gemaakt moeten worden van de "missing links" met een timing wanneer die moeten worden ingevuld. Een beter inzicht in de mogelijkheden geboden door PPS kan resulteren in een uitgebreider meerjarenprogramma voor grote infrastructuurwerken.

– Haveninfrastructuur : b.v. intermodale terminals

De OESO-conferentie over Intermodale Transport- en Logistieke Netwerken heeft het volgende geconcludeerd³ :

"Public-private partnerships appear to be the most promising solution to the financing of transport infrastructure as they combine public sector experience in infrastructure development and policy making with the commercial vision and willingness to accept risks of the private entrepreneur.

Good partnerships depend on :

a) an economically viable project

b) a clear and well-understood split of functional responsibilities (such as project identification, transport policy making, project design, construction, operation, finance)

c) a sound legal framework

d) a fast and transparent tendering processes

e) recognition by each party of the other parties' objectives

f) appropriate transfer of risk".

3 Mexico-City, 3-5 juni 1997.

– ICT

PPS kan ook toegepast worden in bijvoorbeeld de invoering van ICT in het onderwijs. Een voorbeeld daarvan vinden we op Europees vlak met het "European Education Partnership", dat als doel heeft om privé-partners en andere actoren inzake communicatietechnologie samen te brengen met het onderwijsveld om het gebruik van nieuwe technologieën in de school te promoten.

– Culturele projecten

– Stadsvernieuwingsprojecten⁴

– wetenschappelijk onderzoek⁵

3. Europese Commissie en de Europese Conferentie van ministers van vervoer

De Europese Commissie is een vurig pleitbezorger van PPS-toepassingen. Op het PPS-congres te Parijs, dat plaats vond op 12 januari 1999, werd de visie van de Europese Commissie als volgt weergegeven⁶:

"(...) Eu égard aux contraintes qui s'exercent sur les finances publiques, il est urgent de développer des véritables partenariats entre le secteur public et le secteur privé afin d'accélérer la mise en oeuvre du RTE et d'améliorer la rentabilité des investissements, de façon à rapprocher les projets du leur niveau de viabilité financière."

en :

"Elle a en outre souligné que les PPP ne sont pas seulement une source de financement complémentaire, mais un instrument permettant d'introduire dans la programmation et l'exploitation des projets d'infrastructures les méthodes efficaces du secteur privé."

⁴ In Nederland is de bouw van de Amersfoortse wijk "Vathorst", een project van 14.000 woningen in 10 jaar tijd, een voorbeeld van PPS.

⁵ Interessante beschouwingen vindt men hierover in de Oeso-nota "Public/Private Partnerships in science and Technology : An Overview".

⁶ Gonzales Finat, A., "Le partenariat public-privé. Le point de vue de la Commission", Paris, 12 januari 1999.

In mei 1999 vergaderden in Warschau de Europese transportministers in het kader van de "European Conference of Ministers of Transport"⁷ over PPS.

Enkele aanbevelingen van de Conferentie waren de volgende :

"...

5. L'introduction des PPP exige un climat macro-économique favorable et un cadre réglementaire qui soutienne et encourage la participation du secteur privé."

6. Elle nécessite aussi un débat politique qui permette aux acteurs politiques et au public d'en apprivoiser l'idée, surtout quand des redevances ou péages entrent en ligne de compte.

...".

4. Situatie in Nederland

PPS is in Nederland een concept dat sinds het einde van de jaren 80 ingang vond. Dat gebeurde naar aanleiding van de bouw van de tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel. In het kader van een goede PPS-toepassing waren dit geen goede projecten.

Op basis van het rapport van het Nederlandse ministerie van Financiën "Meer Waarde door Samen Werken", werd ten behoeve en ter verbetering van PPS binnen het Ministerie van Financiën een "Kenniscentrum PPS" opgericht, dat op 1 januari 1999 van start ging.

Op korte termijn zal het PPS-kenniscentrum aan de minister en regering een selectie voorstellen van een beperkt aantal projecten die een goede gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk gedurende de komende periode mogelijk maken. Naast het selecteren van projecten zal het centrum kennis- en beleidsontwikkeling uitbouwen. Speerpunten daarbij zijn : operationalisering van het financieel instrumentarium, een beleidslijn voor het hanteren van de EU-aanbestedingsregelgeving en procesarchitectuur.

⁷ De Europese Conferentie van ministers van Vervoer ("European Conference of Ministers of Transport") is een intergouvernementele organisatie die in de schoot van de Oeso in 1953 werd opgericht. De Raad van de Conferentie bestaat uit de ministers van vervoer van 39 lidstaten, 5 geassocieerde landen en 3 waarnemende landen.

In april 1999 werd een eerste voortgangsrapportage van het kenniscentrum voorgesteld.

Het lijkt de indiener logisch dat we leren uit en gebruik maken van de Nederlandse ervaring.

5. Kritische succesfactoren van PPS

5.1. PPS mag niet louter als instrument van alternatieve financiering worden toegepast, om de schaarste aan (investerings)middelen te compenseren. Budgettaire winst mag dus niet de enkele aanleiding zijn voor PPS, maar kan er wel het resultaat van zijn : hetzelfde doen met minder geld, of meer doen met hetzelfde geld. Vooral doelmatigheids-overwegingen moeten aan de basis liggen om PPS als instrument in te zetten.

De kern van een PPS-systeem is dat beide partijen (overheid en privé) samen datgene doen waar ze het beste in zijn en dat zij de daarbij horende risico's⁸ elk voor hun rekening nemen. Daarom moeten ze gelijkwaardige partners worden en elkaars sterkten en zwakten volledig kennen. Op die manier wordt een meerwaarde gerealiseerd.

De inbreng van de privé-partner moet beheersbaar zijn en kwantificeerbaar risicodragend.

5.2. PPS tast niet het primaat van de politiek aan : de overheid is en blijft verantwoordelijk voor (verdelings)vraagstukken met betrekking tot, bijvoorbeeld, ruimtelijke ordening.

5.3. PPS moet blijven steunen op het concurrentiebeginsel.

5.4. Tegelijk moet een economisch en maatschappelijk rendement beoogd worden.

5.5. In principe moet er ruimte zijn om de consument mee te laten betalen voor het gebruik van de infrastructuur of de dienst. Die inkomsten moeten niet alleen dienen ter financiering van de directe kosten, maar moeten ook rendement opleveren (voor de privé-partner), en op termijn eventueel voor de overheid ten behoeve van de gemeenschap.

5.6. PPS moet kunnen steunen op een hanteerbaar beleidskader.

⁸ Als risico's kunnen onderscheiden worden : politieke risico's, financieringsrisico's, bouwrisico's, exploitatierisico's en commerciële risico's.

6. Andere manier van overheidshandelen

6.1. De overheid moet sturen op basis van de gewenste output, en moet (mag) dus niet bepalen op welke manier de output moet worden gerealiseerd.

6.2. De scope van projecten moet breed gehouden worden, zodat waardetoevoeging kan worden gebruikt om het project (mede) te financieren (b.v. waardevermeerdering van omgeving).

6.3. De te kiezen samenwerkingsvorm moet een weerslag zijn van de specifieke projectkenmerken en de onderliggende risicoverhouding.

6.4. Zeer belangrijk is dat er binnen de overheid voldoende capaciteit in huis is om als evenwaardige, betrouwbare en deskundige partner te kunnen optreden.

6.5. Om PPS succesvol toe te passen, is vereist dat beide partners al in een vroeg stadium samenwerken. Dat betekent dat men in een eerder stadium tot aanbesteding moet overgaan, waarbij planvorming en uitvoering geïntegreerd worden. De privé-partner zal dan ook eerder een leverancier van diensten worden dan een leverancier van goederen bij een klassieke aanbesteding.

6.6. Om een analyse te kunnen maken van de meerwaarde van het toepassen van PPS bij een bepaald project, dient de overheid gebruik te kunnen maken van een vergelijkingsinstrumentarium.

7. Beleidskader

Een belangrijke voorwaarde om succesvol PPS toe te passen, is dat gesteund kan worden op een beleidskader. Daarin moet een langetermijnvisie naar voren komen die steunt op een zo groot mogelijke consensus op het beleidsvlak, zowel op politiek als op administratief niveau. Een beleidskader met een langetermijnvisie zal ertoe bijdragen dat potentiële privé-partners de politieke risico's van een bepaald project realistischer zullen inschatten. Dat is des te meer het geval aangezien het bij infrastructuurprojecten dikwijls gaat om langlopende projecten, gedurende dewelke omstandigheden en politieke voorkeuren kunnen veranderen.

Het beleidskader mag niet te stringent worden, en moet dus flexibel genoeg zijn om gedurende een langere periode voor uiteenlopende projecten bruikbaar te zijn. De onderhandelingen tussen de

overheid en de privé-partner mogen evenmin gehypothekeerd worden door een te enge marge.

Een belangrijke vraag is op welke manier het parlement zijn controlerende bevoegdheid op een adequate manier kan uitoefenen bij PPS-toepassingen. Bij privé-financiering zullen de kosten voor de aanleg en exploitatie van de betrokken infrastructuur immers niet meer volledig in de begroting terecht komen. Bij een klassieke gunning, waarbij logischerwijze de gehele kostprijs in de begroting wordt opgenomen, ontstaat uit de goedkeuring van de begroting een mandaat aan de onderhandelaar om binnen de budgettaire perken het project aan de leverancier te gunnen. Dat is niet het geval bij PPS. Daarbij wordt de privé-partner van in een beginstadium mee opgenomen in de planning en uitbouw van een project, zodat onderhandelingen niet enkel op basis van financiële criteria kunnen worden gevoerd. In dit geval zou het eerder aangewezen zijn om vooraf, geval per geval, marges af te spreken waarbinnen het onderhandelingsresultaat zich zou moeten bevinden. Die marges zouden het resultaat moeten zijn van afspraken⁹ tussen parlement en regering/onderhandelaar.

8. Inhoudelijke ondersteuning

Zoals uit voorgaande beschouwingen blijkt, is het aangewezen om PPS binnen de overheid in te bedden in een uitgebouwd kader van deskundigen, zodat de materie globaal op een adequate manier kan worden benaderd. In het buitenland werd daarom meestal een kenniscentrum opgericht binnen de overheid.

Het is aangewezen dat een dergelijk kenniscentrum een interdisciplinaire cel is die de eenheid van het gehele overheidshandelen terzake bevordert. Het kenniscentrum heeft het volgende takenpakket :

- het bijeenbrengen van alle relevante kennis en ervaring. Projectcoördinatoren kunnen dan van die basis gebruik maken om de overhead en de transactiekosten te beperken ;

- het ontwikkelen van een beleidskader voor PPS dat organisatorisch en juridisch transparantie garandeert over projecten ;

- het geven van PPS-advies over concrete projecten als kwaliteitsgarantie.

In Nederland functioneert naast het kenniscentrum een Raad van Advies, die het kenniscentrum op verzoek advies geeft en daarnaast de verrichtingen van het centrum kritisch volgt. De Raad wordt op dit ogenblik samengesteld en zal bestaan uit een groep van internationale experts, en Nederlanders die het besluitvormingstraject goed kennen en thuis zijn op juridisch, financieel, budgettair en conceptueel gebied.

Ook in Vlaanderen lijkt het noodzakelijk een soortgelijke Adviesraad op te richten.

Dit profiel is gebaseerd op het PPS-kenniscentrum dat sinds 1 januari 1999 binnen het Nederlandse ministerie van Financiën functioneert.

In Nederland, Ierland, UK en Australië werden dergelijke kenniscentra opgericht in de schoot van het ministerie van Financiën of bij de Schatkist. De keuze voor het ministerie van Financiën ligt voor de hand. Dat ministerie heeft immers door zijn budgetfunctie een centrale rol in het overheidsop treden. Daarnaast is bij dat ministerie ook de meeste expertise aanwezig over privatisering en risico-inschatting.

9. Besluit

Publiek-Private Samenwerking is een modern instrument dat uit financiële overwegingen én uit doelmatigheidsoverwegingen, in navolging van een aantal andere Europese landen, een belangrijke rol kan spelen bij de uitbouw van een reeks Vlaamse projecten. Bij die vaststelling mag het echter niet blijven. We moeten terdege rekening houden met de complexiteit van dit instrument en de gevolgen ervan op het overheidshandelen.

Het is daarom nuttig te kijken naar voorbeelden van PPS-implementatie in andere Europese landen.

Het is aangewezen dat PPS op een diepgaande manier bediscussieerd wordt in samenspraak met het Vlaams Parlement. Deze besprekingen kunnen ertoe leiden dat PPS politiek ingebed ("geïnstitu-

⁹ Het lijkt gewenst om deze afspraken te maken in een vertrouwelijk kader, teneinde het onderhandelingsresultaat niet bij voorbaat te hypothekeken.

tionaliseerd") wordt, zodat de slaagkansen van PPS gevoelig verhoogd zullen worden.

Uit ervaringen in het buitenland blijkt tevens dat binnen de diensten van financiën steeds een "kenniscentrum" werd opgericht om de overheid als partner op een adequate manier te voorzien van deskundigheid terzake.

De Vlaamse regering wordt hierbij dan ook uitgenodigd om zo snel mogelijk een kenniscentrum en een begeleidende adviesraad binnen ABAFIM op te richten.

Wivina DEMEESTER-DE MEYER

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op de besprekingen in de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, meer bepaald met betrekking tot Publiek-Private Samenwerking (PPS) ;
- gelet op de Vlaamse regeringsverklaring ;
- gelet op de ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan met betrekking tot PPS ;
- gelet op het feit dat PPS een veelzijdig gegeven van samenwerking is, waarbij meerdere partners betrokken zijn met elk eigen achtergronden, werkwijzen en doeleinden ;
- gelet op het feit dat PPS een instrument is dat uit financiële overwegingen en uit doelmatigheidsoverwegingen een belangrijke rol kan spelen in de uitbouw van Vlaamse projecten op meerdere domeinen ;
- vraagt aan de Vlaamse regering om zo snel mogelijk een PPS-kenniscentrum binnen de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM) en een begeleidende adviesraad op te richten.

Wivina DEMEESTER-DE MEYER

Ludwig CALUWE

Joachim COENS

Gerald KINDERMANS

Carl DECALUWE
