

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



Zitting 2004-2005

26 oktober 2004

BELEIDSNOTA

Publiek-private Samenwerking

2004-2009

ingediend door de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en
Plattelandsbeleid

Met deze beleidsnota wordt voor de periode 2004-2009 een meer concrete uitwerking gegeven aan de basisopties in het regeerakkoord. Een beleidsnota geeft de grote strategische keuzen en opties van het beleid voor de duur van de regeerperiode weer. De nota is de weergave van de visie van de functioneel bevoegde minister en vormt de basis van een debat in het Vlaams Parlement. In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen, daar waar nodig, ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

INHOUD

	Blz.
Algemene beleidsvisie	5
1. Meer over publiek-private samenwerking.....	6
2. Stand van zaken.....	7
2.1. PPS in het buitenland.....	7
2.2. Wettelijk kader.....	8
2.3. Betrokken partijen op Vlaams niveau.....	9
2.4. PPS-projecten	11
3. Beleidslijnen 2004-2009 met betrekking tot PPS.....	13
3.1. Beleidsthema's.....	13
3.2. Beleidsdoelen.....	13
Samenvatting en besluit	19

WILLEN, KUNNEN, DOEN

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING IN VLAANDEREN

BELEIDSNOTA 2004-2009

Algemene beleidsvisie

Het debat over de kerntaken van een overheid vormt al tientallen jaren een punt van discussie onder economen, bestuurskundigen én politici, zowel in Vlaanderen als in Europa en daarbuiten. Eén van de belangrijke thema's in deze discussie is de publiek-private samenwerking, of kortweg PPS. PPS is een begrip waar nog in veel gevallen een zekere mist van abstractie rond hangt en waarvan de perceptie van zowel de drijfveren als de modus operandi sterk uiteen lopen. Niet in het minst door de vele vormen die ze kan aannemen, heeft PPS in het verleden bovendien, vaak onterecht, verschillende rollen toebedeeld gekregen: panacee voor begrotingsproblemen, synoniem voor privatisering of verzelfstandiging, tapkraan van gespecialiseerde privé-kennis, sluipteg om de wetgeving op overheidsopdrachten te omzeilen, enz.

De ontwikkeling van PPS maakt in ieder geval deel uit van een bredere evolutie waarbij de rol van de overheid in de economie verandert van rechtstreekse speler naar organisator, regelgever en controleur. De overheid oefent met andere woorden een kader- of voorwaardenscheppende rol uit. De privésector doet haar werk - ondernemen - binnen dit speelveld. Beide rollen zijn noodzakelijk complementair. Immers, de overheid kan niet alles en kan het niet alleen.

De Vlaamse regering wil in die geest en in uitvoering van haar regeerakkoord de mogelijkheden die het instrument PPS haar kan schenken, ten volle uitbaten, zonder dat dit mag leiden tot een onverantwoorde debudgettering. Ze wil bij de uitvoering van haar publieke taken via PPS de private sector als volwaardige partner¹ betrekken, zodat een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en privé tot stand komt. Hoewel de bevoegdheid voor het beleid met betrekking tot publiek-private samenwerking in se bij de minister-president ligt, is PPS in essentie een zaak van de Vlaamse regering en al haar ministers.

Deze beleidsnota gaat eerst wat dieper in op de inhoud van het begrip PPS en biedt ook een stand van zaken rond PPS in Vlaanderen. De nota focust zich vervolgens op de PPS-beleidsthema's en de doelen die de Vlaamse regering zich ter zake stelt. Waar mogelijk en opportuun wordt ook al een timing vooropgesteld.

De nota eindigt met een samenvatting en een besluit.

¹ In de angelsaksische landen spreekt men dan ook over public-private partnership (PPP).

1. Meer over publiek-private samenwerking

Er zijn verschillende definities van PPS in omloop, soms kort, vaak uitgebreid. PPS is echter geen inhoudloos label. Evenmin heeft het zin om zich te verliezen in semantische discussies of een project nu “PPS is” of niet.

Correct en werkbaar gedefinieerd is een PPS-project een project dat door een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke partij, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband wordt gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen. Die meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn. Elk contract tussen een overheid (publiek) en een bedrijf (privaat) impliceert een samenwerking. De “samenwerking” in een PPS-constructie gaat echter verder. Beide partijen maken ruimte om de vooropgestelde resultaten creatiever te behalen. PPS biedt de mogelijkheid om de overheid en de bedrijven zo te laten samenwerken dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn. Hierbij is uiteraard een duidelijke taak-, risico- en verantwoordelijkheids(ver)deling tussen de publieke en de private partijen nodig. Het creëren van een winwinsituatie is in ieder geval fundamenteel.

Om echt efficiëntiewinst te kunnen realiseren zal de overheid de private partij voldoende ruimte voor creativiteit moeten bieden bij de aanpak van haar opdracht. Daarom houdt de overheid vanaf het uittekenen van het PPS-concept best rekening met de inbreng van de private partner, zonder uiteraard haar eigen belangen uit het oog te verliezen. Die eerste fase van het project is erg belangrijk voor later succes. Een resultaatsverbintenis biedt hiervoor, in tegenstelling tot een middelenverbintenis, de nodige ruimte. De resultaatsverbintenissen in kwestie zijn vaak ook voor een lange termijn en moeten regelmatig prestatie-evaluaties voorzien. Zo zal men de private partij bv. niet alleen de bouw van infrastructuur toevertrouwen maar ook het onderhoud ervan, gedurende een aantal jaren. Gespreid over die periode zal de private partij via een beschikbaarheidsvergoeding vergoed worden voor de bouw en het onderhoud. Op die manier zal niet enkel de bouwfase maar ook de volledige levenscyclus van de infrastructuur worden geoptimaliseerd. Bovendien moet de overheid niet onmiddellijk de volledige bouwkost betalen maar wordt die gespreid over de duur van de PPS-overeenkomst.

Een PPS biedt de overheid niet alleen de mogelijkheid om de bij de private sector aanwezige kennis beter in te schakelen. Het biedt ook de mogelijkheid om overheidsprojecten (bv. de herwaardering van een buurt) en privé-projecten (vb. vastgoedprojecten) beter op elkaar af te stemmen en zo tot synergie te komen.

Uit Brits onderzoek² blijkt dat bij PPS-projecten voor de bouw van infrastructuur veel minder dan bij klassieke projecten de geraamde kostprijs (22% t.o.v. 73%) en de uitvoeringstermijn (24% t.o.v. 70%) wordt overschreden. Het is dan ook aangewezen om, zeker bij belangrijke investeringen in infrastructuur, na te gaan of een PPS-constructie, waarbij de private partner financieel verantwoordelijk wordt voor overschrijdingen van de kostprijs en de uitvoeringstermijn, opportuun is.

Ten slotte heeft PPS niet alleen voor de overheid een aantal mogelijke voordelen. Voor private spelers biedt een PPS de kans om zich extra te differentiëren van hun concurrenten (dus niet alleen op prijs en kostenstructuren, maar vooral ook op kennis en creativiteit). Hoe dan ook draait het bij de private partijen in een PPS op de eerste plaats om rendement.

² PFI Construction Performance, National Audit Office UK, 5 februari 2003.

2. Stand van zaken

2.1. PPS in het buitenland

Hierna volgt een kort, niet exhaustief overzicht van de ervaringen met PPS in het buitenland.

Vanuit de Europese Unie wordt publiek-private samenwerking sterk gestimuleerd. Enkele initiatieven van belang voor de verdere ontwikkeling van PPS zijn:

- Guidelines for succesfull PPP – Europese Commissie - Dir.Gen. Regionaal Beleid – maart 2003;
- European Initiative for Growth – november 2003 – behandelt de publieke en private investeringen in netwerken en kennis. Dit programma richt zich op het realiseren van de missing links in het Europese transportnetwerk en op de toegang tot breedbandtechnologie voor iedereen in de Unie tegen 2005;
 - PPS (en de facilitering ervan) wordt gepromoot als uitvoeringswijze voor deze projecten;
 - Een belangrijk onderdeel is de realisatie van het Trans-European Network. De investeringen in deze prioritaire transportprojecten belopen 220 miljard euro tot 2020; verwacht wordt dat 10 à 30% via PPS zal uitgevoerd worden;
- Groenboek over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten – april 2004.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk heeft een zeer uitgebreide ervaring met PPS in vele domeinen. Ze beschouwen er PPS ook echt als een exportprodukt. Ongeveer 11 % van de overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk gebeurt via PPS-contracten; tot april 2004 werd al bijna 40 miljard £ geïnvesteerd via PPS-contracten.³ In Engeland gaat het om 108 projecten, met een waarde 2.4 miljard £ in het onderwijs en 126 projecten met waarde 4.2 miljard £ in de gezondheidszorg. In Schotland (vergelijkbaar met Vlaanderen qua bevoegdheden en aantal inwoners) zijn er 84 projecten, met een waarde 2.2 miljard £.

Nederland

Het Nederlands Kenniscentrum PPS⁴ bestaat ondertussen een zestal jaar; er werden pilootprojecten opgestart in verschillende domeinen (o.a. scholenbouw, waterzuivering, snelwegen, spoorwegen). Er werden nog geen vervoliprogramma's aangekondigd. Wel werd de beslissing genomen om alle grote infrastructuurprojecten te screenen op hun PPS-gehalte, nl. de mate waarin een project geschikt geacht wordt voor uitvoering als PPS.

Frankrijk

Tot voor kort liet de Franse wetgeving rond overheidsopdrachten enkel klassieke aanbestedingen en concessies met gebruikersvergoeding toe (bv. concessies voor autowegen met péage). Een aanpassing aan de regebeving in juli 2004 maakt nu ook concessies met beschikbaarheidsvergoeding mogelijk. In verschillende domeinen werden reeds grote PPS-programma's aangekondigd:

- 900 miljoen € voor de bouw van 18 gevangenissen voor 8900 gevangenen;
- 'Hospital 2007 plan' - 932 projecten inzake bouw en renovatie van hospitalen voor een totaal van 10.2 miljard €;
- een aantal projecten in de defensiesector.

³ Een volledig overzicht van alle PPS-projecten staat op de website van HM Treasury.
<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F20/9F/ACF12A5.xls>

⁴ <http://pps.minfin.nl/>

Spanje, Portugal, Italië

Deze landen maken veelvuldig gebruik van PPS (via concessies) voor de verdere uitbouw van het wegen- en spoorwegennetwerk. Er loopt in elk land ook een PPS-hospitaalprogramma. Daarnaast wordt PPS nog in andere sectoren ingezet.

Rest van Europa

In Duitsland loopt momenteel een grootschalig PPS-project rond scholenbouw en werd dit jaar ook een German PPP Taskforce opgericht. In Oost-Europa is vooral Polen actief op de PPS-markt. In Noord-Europa zijn dat Noorwegen (twee wegenprojecten) en Denemarken.

Rest van de wereld

Ondertussen wordt in veel landen PPS gebruikt als één van de middelen die de overheid heeft om projecten te realiseren. Onder meer in Canada, Verenigde Staten, Chili, Brazilië, Australië, Singapore, Filippijnen, Zuid-Afrika is er reeds veel ervaring opgedaan met PPS.

2.2. Wettelijk kader

Vlaanderen heeft in de loop van de voorbije jaren een wettelijk kader gecreëerd voor het opzetten van PPS-constructies om (vooral) openbare werken uit te voeren. Sinds de resolutie in het Vlaams parlement van 22 december 1999 betreffende de uitvoering van publiek-private samenwerking en het oprichten van een kenniscentrum is er cruciaal wetgevend werk verricht. Op 18 juli 2003 werd het decreet betreffende publiek-private samenwerking door het Vlaams parlement bekrachtigd, nadat het Kenniscentrum PPS via het begrotingsdecreet van 22 december 2000 was opgericht en in 2002 operationeel geworden. In hetzelfde begrotingsdecreet werd het doel van de Vlaamse Participatiemaatschappij uitgebreid tot het realiseren voor alle bevoegdheidsdomeinen van PPS-projecten door middel van gespecialiseerde dochterondernemingen. Deze taak werd intussen overgeheveld naar de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), via het decreet van 6 juli 2001 (zie hoofdstuk 2.3.3.).

Op vandaag is er dus een Vlaams kaderdecreet inzake PPS, een Vlaams PPS-kenniscentrum en een Vlaams PPS-overheidsagentschap, in oprichting binnen de PMV. In het PPS-decreet werden ook bepalingen opgenomen tot facilitering van lokale en bovenlokale PPS. In tegenstelling tot de regelingen inzake Vlaamse PPS-projecten wordt via dit decreet de bestaande regelgeving rechtstreeks aangepast; zo zijn er wijzigingen en aanvullingen doorgevoerd in de Nieuwe Gemeentewet, de Provinciewet, de OCMW-wet en het decreet op de intergemeentelijke samenwerking.

Het Vlaams PPS-decreet wordt in haar toepassing beïnvloed door de federale wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de uitvoeringsbesluiten ervan. Deze wetgeving op overheidsopdrachten is op haar beurt een omzetting van de Europese richtlijnen ter zake. Het is een klassiek juridisch kader dat niet altijd even geschikt blijkt voor het opzetten van PPS-constructies. Daarom ligt op dit moment een Europees Groenboek over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten voor. In het huidige Gemeenschapsrecht is immers geen specifieke regeling voor PPS opgenomen.

2.3. Betrokken partijen op Vlaams niveau

2.3.1. De minister-president

De minister-president van de Vlaamse regering is krachtens art. 3, § 1, lid 1^o b) 1) van het Besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, uitdrukkelijk bevoegd voor het beleid op regeringsniveau voor maatschappelijk gerichte beleidsinitiatieven of projecten die beleidsdomeinen overschrijden, zoals publiek-private samenwerking.

De minister-president zet de lijnen uit van het PPS-beleid van de Vlaamse regering. Hij kan voor de uitvoering van dit beleid, naast zijn eigen administratie, waarin als gevolg van het project Beter Bestuurlijk Beleid het Vlaams Kenniscentrum PPS zal worden ingebed, ook rekenen op de Participatiemaatschappij Vlaanderen. De PMV staat onder de voogdij van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Uiteraard zullen, in functie van de inhoud van de verschillende PPS-projecten, ook de administraties van de verschillende ministers een zeer belangrijke rol spelen bij de voorbereiding en realisatie van projecten.

2.3.2. Vlaams Kenniscentrum PPS

Het Vlaams Kenniscentrum PPS heeft vier rollen: veldontwikkelaar, kennismakelaar, procesbegeleider en meerwaardebewaker.

Het kenniscentrum wijst de Vlaamse overheid, de lokale besturen en de private sector als veldontwikkelaar op de mogelijkheden van PPS. Het centrum wil in die hoedanigheid de zelfredzaamheid bij PPS-projecten bevorderen. Het kenniscentrum gaat ook na hoe PPS binnen de beleidsdomeinen waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is, kan worden toegepast.

Als kennismakelaar verzamelt en deelt het centrum PPS-kennis, -ervaring en -modellen met alle betrokken partijen. Zo organiseert het kenniscentrum bv. in samenwerking met Kluwer Opleidingen een multidisciplinaire en geïntegreerde PPS-opleiding en gaf het een boekje⁵ uit dat de lokale besturen helpt bij het opzetten van PPS-projecten.

De procesbegeleidende functie van het kenniscentrum omvat het adviseren en begeleiden van de Vlaamse administratie bij het detecteren van potentiële PPS-projecten en bij de vormgeving ervan. Het is echter de bevoegde administratie die de projecten coördineert. Het centrum is wel betrokken bij de voorbereiding en de evaluatie van een PPS-constructie en zal het PPS-proces mee begeleiden en eventueel ook op zich nemen. Het PPS-instrumentarium werd door het kenniscentrum ontwikkeld om iedereen die een PPS-project wil opzetten door de opeenvolgende fasen ervan te leiden. Het instrumentarium is als het ware een controlelijst die helpt om de juiste vragen te stellen en op basis van alle relevante elementen de juiste keuzes te maken.

Ten slotte vervult het kenniscentrum ook de rol van meerwaardebewaker, waarbij het de meerwaarde van een PPS evalueert ten opzichte van een "publieke" oplossing, zowel vòòr, tijdens als na de uitvoering. Vooraleer de Vlaamse regering zich uitspreekt over een Vlaams PPS-project zal zij, overeenkomstig het PPS-decreet, hierover een advies krijgen van het Vlaams Kenniscentrum PPS.

⁵ Wegwijs in Publiek-Private Samenwerking, Politeia, 2004.

Voor de lokale PPS-projecten biedt het Kenniscentrum niet dezelfde ondersteuning aan als voor de Vlaamse projecten. Toch ondersteunt het kenniscentrum de lokale besturen waar het kan, bv. via workshops.

Zoals reeds gezegd in hoofdstuk 2.3.1., wordt het Kenniscentrum in 2005 en in uitvoering van het decreet Beter Bestuurlijk Beleid ondergebracht bij de Diensten van de Minister-president.

2.3.3. Participatiemaatschappij Vlaanderen

De Participatiemaatschappij Vlaanderen stelt zich volgens haar beleidsvisie van 25 september 2002 op als een professionele dienstverlenende investeringsmaatschappij die duurzaam inspeelt op een veranderende omgeving via de realisatie van zowel tijdelijke als structurele opdrachten. De strategische functies van de PMV, en dus ook haar kerntaken, zijn:

- het stimuleren van ondernemerschap bij de private sector;
- het deelnemen in naam van de overheid aan nieuwe economische initiatieven of grootschalige projecten;
- het leveren van hefboomwerking waar het marktinitiatief een extra stimulans nodig heeft;
- het vervullen van de investeerdersrol voor de overheid in brede zin.

De PMV legt zich toe op de rol van rationele investeerder bij de uitvoering en ontwikkeling of invulling van overheidstaken. Kritische succesfactoren daarvoor zijn het hanteren van meetbare doelstellingen en een alertheid op het gebied van rendement en resultaat. Dat komt niet alleen de continuïteit ten goede, maar biedt aan de initiatiefnemende of opdrachtgevende overheid de mogelijkheid om haar bijdrage te toetsen aan economische principes. Het flankerend beleid ter ondersteuning van de Vlaamse economie kan met behulp van het instrument PMV op duurzame economische principes gestoeld worden en via haar investeringsmaatschappij kan de overheid aan actief vermogensbeheer doen. De strategische toekomstvisie van de PMV werd vertaald in een aantal beleidsopties die inmiddels in de schoot van de PMV als concrete projecten worden behandeld. Een van die opties is PPS.

De projecten op het gebied van publiek-private samenwerking moeten op structurele basis een bijdrage leveren aan nieuwe ontwikkelingen waarbij het gezamenlijk initiatief van private en publieke partners leidt tot meerwaarden die anders niet of in mindere mate tot stand zouden komen. Door het oprichten van een gespecialiseerde dochter binnen PMV kan de Vlaamse overheid als investeerder in de individuele projecten waarbij gezamenlijk initiatief vooropstaat, participeren en dus ook delen in het rendement. Deze dochtervennootschap zal de houdstermaatschappij zijn voor de participaties van het Vlaamse Gewest in publiek-private initiatieven. Dat zal het geval zijn voor zowel contractuele PPS-projecten, op basis van overeenkomsten, als voor participatieve PPS-projecten, op basis van deelname aan vennootschappen op aandelen.

2.3.4. De Vlaamse ministers

Publiek-private samenwerking is een groepsgebeuren, langs beide kanten van het partnerschap. Bijvoorbeeld voor grote infrastructuurwerken zal de Vlaamse overheid te maken hebben met een groep van bouwondernemers, meestal verenigd in een tijdelijke handelsvereniging.

Langs overheidszijde kan er evenmin solo slim gespeeld worden. Vaak zullen meerdere ministers en hun administraties betrokken partij zijn. Bijvoorbeeld, op het gebied van infrastructuur zal niet alleen de minister van Openbare Werken een rol spelen, maar zal ook de minister van Ruimtelijke Ordening in het project stappen om de nodige vergunningen te garanderen. Hoe dan ook zal de voogdijminister van de PMV vaak deel uitmaken van het overheidsteam dat het PPS-project patroneert.

De coördinatie zal dus niet alleen tussen publieke en private partij optimaal moeten zijn, maar ook onderling bij de overheid. De betrokken vakminister zal in ieder geval de trekker zijn van het PPS-project.

2.4. PPS-projecten

Hieronder is ter illustratie een overzicht opgenomen van een aantal significante PPS-projecten in Vlaanderen. Het zijn projecten die in uitvoering of in voorbereiding zijn. Op dit moment zitten er trouwens voor 2.68 miljard euro PPS-projecten in de identificatie-, structurerings- of aanbestedingsfase.

Internationale luchthaven Deurne-Antwerpen

De Internationale Luchthaven Antwerpen is een regionale luchthaven onder beheer van het Vlaamse Gewest. In de zomer van 2002 besliste de Vlaamse regering om de Krijgsbaan in te tunnelen waardoor de luchthaven aan de nieuwe internationale veiligheidsnormen kan blijven voldoen. Als voorwaarde werd gesteld dat voldoende private partijen bereid zouden worden gevonden om te investeren in dit project. Het Vlaamse Gewest wenst met het oog op een duurzame exploitatie van deze luchthaven een publiek-privaat samenwerkingsverband tot stand te brengen. De PMV kreeg de opdracht de onderhandelingsprocedure voor de selectie van de private partners voor te bereiden. Een publiek-private vennootschap zal desgevallend worden opgericht met als hoofdzakelijk statutair doel de luchthavenexploitatie, de ondertunneling van de Krijgsbaan en de ontwikkeling van een aantal aanpalende bedrijventerreinen.

Oosterweelverbinding

De Oosterweelverbinding is een nieuwe Scheldetunnel die toelaat om de Ring rond Antwerpen volledig te sluiten. Voor dit megaproject en sluitstuk van het Masterplan Antwerpen maakte het Kenniscentrum PPS in 2003 een lijvig rapport op over de meest ideale aanbestedingstrategie. Bij dit onderzoek werd gebruik gemaakt van het door het kenniscentrum ontwikkelde PPS-instrumentarium. Onder andere op basis van dit rapport besliste de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel om zowel het detailontwerp, de bouw, een beperkte financiering en het onderhoud gedurende de volledige duurtijd van deze overeenkomst (bv. 25 jaar) in één contract te integreren.

Begeleid Individueel Studeren (BIS)

BIS is een dienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die wordt ingericht door de Afdeling Volwassenenonderwijs. BIS biedt aan alle Vlaamse volwassenen cursussen aan in de vorm van afstandsonderwijs (o.a. schriftelijke correspondentiecursussen, maar ook e-learning). De afdeling Volwassenenonderwijs meent dat het afstandsleren succesvoller zou kunnen zijn indien het zou beschikken over een groter draagvlak en een meer commerciële benadering. Daarom wil de Vlaamse regering BIS realiseren via een PPS. Bedoeling is minstens één private partner aan te trekken die meerderheidsaandeelhouder zal zijn in een nog op te richten privaatrechtelijke vennootschap die zal instaan voor "BIS Klassiek". De vennootschap kan daarnaast ook andere activiteiten ontwikkelen. Bovendien kan de

kandidaat op basis van een (licentie)overeenkomst een rol spelen bij de uitbouw van BIS Online. Dit project is momenteel in aanbesteding.

Stadsvernieuwing

De Vlaamse overheid wil steden financiële ondersteuning bieden bij de realisatie van goed onderbouwde en doordachte stadsvernieuwingprojecten met een multifunctioneel karakter. Het moet gaan om projecten die een hefboomfunctie hebben in een buurt, wijk of stadsdeel en voor een nieuwe dynamiek kunnen zorgen. Volgende steden konden in het verleden hiervoor projecten indienen: de grootsteden Antwerpen en Gent, de regionale steden (Aalst, Brugge, Hasselt, Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout), de provinciale steden (Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem). Het decreet ter zake stelt als vereiste dat de projecten gerealiseerd worden in een PPS.

Op het einde van de jaren negentig al, zette de Vlaamse overheid het Mercuriusproject op. Dit project was gericht op het stimuleren van de handelsactiviteit in de binnensteden. De overheid droeg voor 18 miljoen euro bij in de 110 miljoen euro investeringsprojecten. Meerdere steden maakten gebruik van PPS-constructies, o.a. in Mechelen bij de ontwikkeling van de Lamot-site.

Herwaardering Willebroek-Noord

Dit project, dat zich in de structureringsfase bevindt, houdt een publiek-private samenwerking in voor de verwerving, het onderzoek, de sanering, de herbestemming en de verkoop van de bedrijventerreinen van de brownfield-site Willebroek-Noord voor de industrie, het ambachtswezen of de dienstensector. Het projectgebied is begrensd door de autoweg A12, het Zeekanaal Rupel-Brussel en de spoorlijn Sint-Niklaas-Mechelen.

3. Beleidslijnen 2004 – 2009 met betrekking tot PPS

3.1. Beleidsthema's

Bij het begin van de nieuwe legislatuur van de Vlaamse regering tekenen zich vier beleidsthema's af rond PPS:

- I. inbedding en afstemming van de verschillende instrumenten, spelers en bestuurscomponenten;
- II. ingrepen in wet- en regelgeving om PPS-projecten juridisch maximaal te faciliteren of te kunnen uitbreiden;
- III. versnelling van de PPS-leercurve bij overheden en privépartners;
- IV. permanente aandacht voor nieuwe PPS-opportunities.

Met betrekking tot deze thema's stelt de Vlaamse regering zich een aantal doelen.

3.2. Beleidsdoelen

3.2.1. Inbedding en afstemming

Het Vlaams Kenniscentrum PPS en de PMV hebben op het gebied van PPS in essentie verschillende, maar in de praktijk toch deels overlappende opdrachten. Ze vallen ook onder de voogdij van verschillende ministers (zie hoofdstuk 2.3.). Omdat er tot nu toe weinig PPS-projecten effectief gerealiseerd zijn, heeft dit op het terrein nog geen problemen opgeleverd. Wanneer het aantal projecten in voorbereiding in de toekomst aanzienlijk stijgt, kan dit wel voor onnodige fricties zorgen. De Vlaamse regering stelt zich meteen tot doel om de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen alle betrokken partijen duidelijk te bepalen.

Het kenniscentrum zal in ieder geval over de noodzakelijke kritische massa blijven beschikken en zeer nauw met de administratie samenwerken, zonder daarbij haar rol ten opzichte van de privésector uit het oog te verliezen.

Op 16 juni 2000 gelastte de Vlaamse regering de minister-president opdracht te geven aan de administratie een voorstel uit te werken tot structurering en invulling van een Externe Adviesraad Publiek-Private Samenwerking. Het Vlaams Kenniscentrum PPS werkte, in uitvoering van deze opdracht een voorstel uit. Deze raad zou een platform zijn vanuit een privaat/commercieel perspectief en zou een informele adviserende en discussievoedende rol moeten spelen met betrekking tot het gebruik van PPS in Vlaanderen. In die zin is het platform een beleidstoetsend orgaan en behandelt het dus geen concrete PPS-dossiers. Tot op vandaag werd dit toetsingsplatform nog niet opgestart. De raad (of platform, comité of werkgroep) kan echter een belangrijk instrument zijn om een PPS-beleid te voeren dat ook bij de private sector op haar haalbaarheid werd getoetst. De Vlaamse regering stelt zich daarom tot doel om na te gaan of een dergelijk gremium opportuun is en het desgevallend op te richten.

De Vlaamse regering zal bij het lokale bestuursniveau de vinger aan de pols houden en wil met de ontwikkelingen en realisaties op dit niveau rekening houden bij haar activiteiten en initiatieven rond PPS.

3.2.2. Ingrepen in wet- en regelgeving

De Vlaamse regering stelt zich in dit verband tot doel om minstens de voornaamste hinderpalen uit de huidige wetgeving (o.a. decreten, wetten, beheersovereenkomsten, enz.) weg te (laten) nemen. De Vlaamse regering zal zich in dit verband inspirerend opstellen ten opzichte van de federale en de Europese wetgever. Verder zal er ook een evaluatie gebeuren van het PPS-decreet. Daarbij zal ook bekeken worden of en hoe dit decreet verder uitgebreid kan worden. In ieder geval zal het decreet afgestemd worden met het decreet Beter Bestuurlijk Beleid.

3.2.3. De PPS-leercurve

De Vlaamse regering zal prioriteit geven aan het realiseren van de meest levensvatbare PPS-projecten die vandaag in voorbereiding zijn. Het is cruciaal dat zowel de overheid als de privésector snel ervaring opdoen met PPS, vooral in het formuleren van prestatienormen, met name in minder klassieke domeinen zoals welzijn. Dat kan natuurlijk enkel als er een voldoende groot aantal projecten in voorbereiding is. Om maximale slaagkansen te creëren zal bij voorkeur gekozen worden voor het uitvoeren van projecten waar de moeilijkheidsgraad relatief laag gehouden kan worden. Langs de andere kant is het natuurlijk zo dat via complexe projecten ook snel ervaring wordt opgedaan, onder druk van de omstandigheden. Enkele van die complexe projecten, zoals de Oosterweelverbinding, zijn bovendien van groot strategisch belang.

In ieder geval zal het PPS-beleid en haar verschillende componenten jaarlijks en voor het eerst einde 2005, grondig geëvalueerd worden.

3.2.4. Opportuniteiten voor nieuwe projecten

Buitenlandse ervaringen tonen aan dat PPS zeer geschikt is voor de realisatie van omvangrijke (verkeers)infrastructuur. Daarom is het aangewezen om elk nieuw grootschalig infrastructuurproject reeds in de conceptuele fase te screenen op een aantal PPS-opportuniteiten die meerwaarde kunnen opleveren. Dit kan resulteren in een PPS-project maar evengoed in een andere vorm van alternatief of klassiek aanbesteden. Belangrijk is dat de overheid voor een welbepaald project altijd tot de beste prijs-kwaliteitverhouding komt op basis van een voorafgaande evaluatie van alle alternatieven.

Bovendien wordt er te vaak gefocust op het realiseren van één welbepaald project. Te weinig wordt echter stilgestaan bij de doelstellingen die met dit project worden nagestreefd. Door te onderzoeken of ook andere projecten (eventueel met een meer privaat karakter) hiermee gecombineerd kunnen worden, kan in vele gevallen meerwaarde gecreëerd worden. Vaak is het zinvol om bij het aanleggen of uitdenken van nieuwe infrastructuur ook stil te staan bij de mogelijke synergieën. Dit kunnen bijvoorbeeld vastgoedontwikkelingen zijn die als gevolg van deze infrastructuur mogelijk worden.

In wat volgt, worden voor verschillende beleidsdomeinen een aantal opportuniteiten voor het opzetten van PPS-constructies geschetst. Uiteraard zal pas na grondiger onderzoek blijken of deze projectvoorstellen ook tot levensvatbare PPS kunnen komen. Het is in ieder geval duidelijk dat de principiële mogelijkheden voor het opzetten van een PPS talrijk zijn.

Scholenbouw

Publiek-private samenwerking is één van de mogelijke alternatieve financieringsformules die kunnen bijdragen tot het versneld wegwerken van de achterstand inzake scholenbouw en renovatie. Het uitgangspunt moet steeds zijn om de beschikbare middelen op de meest efficiënte wijze in te zetten en de bestaande en toekomstige infrastructuur maximaal te benutten. Zo kan meer (maatschappelijk) rendement uit de schoolinfrastructuur worden gehaald door deze ook buiten de schooltijd te gebruiken. Duidelijk is wel dat deze PPS-formules aanvullend zijn en nooit de traditionele formules van subsidiëring/ financiering volledig kunnen vervangen. In opdracht van de Vlaamse Regering voerde de Participatiemaatschappij Vlaanderen het onderzoeksproject Inhaalbeweging Scholenbouw uit, samen met het Vlaams Kenniscentrum PPS. In dit onderzoek werden de mogelijkheden en beperkingen in kaart gebracht van PPS-formules om de achterstand inzake scholenbouw versneld weg te werken.

Vlaams Investeringsfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

De middelen van het Vlaams Investeringsfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) blijken ontoereikend voor de uitbreidings- en vernieuwingsvragen voor voorzieningen in de sectoren welzijn en gezondheid. Dit probleem stelt zich vooral in de ziekenhuizen en de woonzorgcombinaties. Voor verder onderzoek naar alternatieven voor de financiering van VIPA-investeringsubsidies werd er een expertencommissie opgericht. De activiteiten van deze commissie resulteerden inmiddels in een rapport. De expertencommissie, waarin het Vlaams Kenniscentrum vertegenwoordigd is, schenkt in dit rapport ruime aandacht aan mogelijke PPS-opportunities.

Bouwgronden

Er kan worden nagegaan hoe de private sector kan worden ingeschakeld bij het op de markt brengen en bouwrijp maken van bouwgronden.

Woonzorgcombinaties

De projecten Babyboomers Antwerpen (in identificatiefase) en OCMW-rustoord Boortmeerbeek tonen aan hoe via respectievelijk participatieve en contractuele vormen van PPS kan worden gekomen tot een uitbreiding van het aanbod van woonzorgcombinaties. In het Babyboomerproject wordt een aanbod van aangepaste woongelegenheden en integrale dienstenpakketten gecreëerd waarop men ondermeer kan intekenen via een aandelenparticipatie. Hiertoe wordt een vennootschap opgericht waarin zowel een overheidspartij als private partners kunnen participeren. De aandeelhouder verkrijgt het woonrecht in een woning die in grootte en ligging overeenstemt met de omvang van zijn aandelenpakket. De aandeelhouder moet zelf in de woning gaan wonen. De verkoopbaarheid van de aandelen is beperkt tot welbepaalde pakketten verbonden aan één bepaalde woning. Zowel rijhuizen, flats en villa's komen in aanmerking. Deze woningen zijn aangesloten op een zorgnetwerk waardoor oudere en zorgbehoevende personen langer thuis kunnen blijven wonen. Het OCMW van Antwerpen bezit privaat en sociaal patrimonium. Het is de bedoeling om dit privaat patrimonium te laten renderen en de opbrengst hiervan in te zetten voor de financiering van sociale projecten. Afhankelijk van het resultaat van de evaluatie, kunnen in een volgende fase ook elders vergelijkbare PPS-projecten opgezet worden.

De Vlaamse regering kan trouwens volgens artikel 17, §2 van het PPS-decreet met het oog op de vergemakkelijking van PPS-projecten opgezet door de OCMW's en de rechtspersonen waaraan deze deelnemen, analoge maatregelen als voor Vlaamse gemeenten treffen. Om

verdere PPS-constructies in het beleidsdomein Welzijn te vergemakkelijken kan de Vlaamse regering gebruik maken van deze mogelijkheid.

Vlaamse sportinfrastructuur

Niettegenstaande PPS in dit verband tot op heden slechts op lokaal vlak aan bod kwam zou deze methodiek ook bruikbaar kunnen zijn voor Vlaamse infrastructuur gelet op de minimale financiële omvang nodig voor PPS. Als potentieel pilootproject kan bijvoorbeeld verwezen worden naar Liedekerke waar de gemeente plant om het bestaande sportcomplex gecombineerd met een aantal braakliggende gronden in een PPS onder te brengen. Binnen deze site bevindt zich ook een Bloso-ijspiste die eventueel als uithangbord voor dit complex zou kunnen fungeren.

Actief vastgoedbeheer

In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid werd een rapport opgemaakt dat de opzet van een actief patrimoniumbeheer beschrijft. Het vastgoedbeheer zou via een PPS-vastgoedorganisatie geoptimaliseerd kunnen worden. Doelstellingen zijn vooral de vastgoedkost te doen dalen en leegstand zoveel mogelijk te vermijden.

Toerisme: infrastructuur en promotie

Via een publiek-private samenwerking kunnen overheid en private sector de krachten bundelen zowel voor de uitbouw van toeristische infrastructuur als voor de promotie van een regio. Zo kunnen alle initiatieven beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien kan de overheid op die manier via haar eigen bijdrage in dergelijke projecten een hefboom vormen voor private investeringen. In Griekenland, Ierland en in de Verenigde Staten werden reeds dergelijke PPS-projecten opgezet.

Ontwikkeling bedrijventerreinen

De verkrijging, de aanleg en de uitrusting van bedrijventerreinen waarvoor de overheid initiatiefnemer is, kan worden gerealiseerd via een publiek-private samenwerking. Een private partij kan worden belast met de aanleg en de uitrusting van het bedrijventerrein en kan bijvoorbeeld ook instaan voor het aanbieden van een aantal algemene diensten aan de bedrijven die zich zullen vestigen op dit terrein. De manier waarop de private partij wordt vergoed kan zeer verschillend zijn en is afhankelijk van het businessplan voor het specifieke project.

Hergebruik afvalwater

Projecten in de watersector worden gekenmerkt door de grote investerings- en exploitatiekosten die gepaard gaan met de bouw en exploitatie van rioleringen, waterzuiveringsinstallaties, e.d. Projecten met deze kenmerken lenen zich in principe goed voor publiek-private samenwerking (bv. o.b.v. concessieovereenkomsten of DBFO-contracten⁶). Mits goede uitwerking, bieden dergelijke contracten ook de mogelijkheid om de financiering van het project uit te werken op ESR '95-neutrale wijze. Dit houdt in dat de opgezette financiering voor het project geen impact heeft op het schuld- en vorderingssaldo van de betrokken overheid.

⁶ DBFO (Design, Build, Finance en Operate): private partij staat in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het uitbaten van infrastructuur.

Landinrichtingsprojecten

Landinrichtingsprojecten zijn geïntegreerde projecten gericht op een kwalitatieve inrichting van het landelijk gebied. Dit wordt gerealiseerd door het creëren van samenwerkingsverbanden tussen de verschillende partners (Vlaamse administraties, provincies, gemeenten, verenigingen en particulieren). Er zijn daarnaast steeds meer nieuwe spelers in het landelijk gebied te vinden die vragen om nieuwe werkwijzen en nieuwe vormen van samenwerking, minder gericht op verkaveling, meer op groene project- en vastgoedontwikkeling. Daarbij staat de vrijwilligheid bij het zoeken naar een overeenkomst voorop.

Gesloten waterkringloopsystemen

De herpositionering van de Vlaamse overheid ten aanzien van de afvalwater- en drinkwatermaatschappijen laat in het kader van integraal waterbeleid toe om gesloten waterkringloopsystemen bij de lokale besturen te stimuleren en een PPS-model als alternatieve financieringsvorm voor te bereiden.

Herbestemming patrimonium van "De Lijn"

De Lijn beschikt over een vrij uitgebreid vastgoedpatrimonium. Bovendien nam haar wagenpark gevoelig toe. De combinatie van beide factoren leidt ertoe dat bepaalde binnenstedelijke sites verlaten dienen te worden waarbij voor nieuwe stelplaatsen aan de rand van de stad (bv. bedrijventerreinen) gekozen wordt. Door de ligging van een aantal van de te verlaten sites ontstaan in bepaalde gevallen (bv. Tongeren) mogelijkheden voor een herbestemming van deze terreinen. Uiteraard moet hiervoor samengewerkt worden met de betrokken lokale overheid. Door bij deze herbestemming een PPS-benadering te volgen kan in bepaalde gevallen een meerwaarde ontstaan die gedeeltelijk ten goede kan komen van De Lijn.

Ontsluiting van de haven van Zeebrugge

Momenteel heeft de haven van Zeebrugge een beperkte ontsluiting via het water naar het hinterland. Daardoor kunnen de vooropgestelde doelstellingen uit het Mobiliteitsplan Vlaanderen voor de modal split niet gehaald worden, en verliest de haven van Zeebrugge een stuk van zijn aantrekkingskracht voor potentiële investeerders. Uit diverse studies blijkt dat de verschuiving van lading naar de binnenvaart slechts kan gebeuren door het aanbieden van een aantal vaste verbindingen via de estuaire vaart en/of de bestaande infrastructuur. Gelet op het huidige minimaal gebruik van de binnenvaart zal echter een bepaald overheidsinitiatief en –steun noodzakelijk zijn. Om deze doelstellingen te halen kan in de strategische visie voor de haven dan ook voorgesteld worden om een private partij te zoeken die deze visie in de praktijk mee kan implementeren.

Energieverbruik overheidsgebouwen

Er bestaan waarschijnlijk mogelijkheden om via een publiek-private samenwerking een private partij de verantwoordelijkheid te geven voor het volledige energiebeheer van één of meer overheidsgebouwen. De private partij moet dan de mogelijkheid krijgen om initiatieven te nemen die de energiekost voor onder andere verlichting, verwarming en elektrische apparaten terugdringen, uiteraard zonder functionele hinder te veroorzaken. De vergoeding die zij hiervoor ontvangt zal evenredig zijn met de mate waarin zij er in slaagt om de vooropgestelde doelstellingen te halen. Op federaal niveau zijn dergelijke contracten afgesloten voor militaire gebouwen.

Landbouw en natuur- en landschapsbeheer

Landbouwers kunnen mogelijk worden ingeschakeld voor het beheer van natuur en landschappen. Via een resultaatsverbintenis kan men de landbouwer de mogelijkheid bieden om zijn landbouwactiviteiten optimaal te combineren en af te stemmen op zijn taken inzake natuur- en landschapsbeheer.

Glastuinbouwbedrijvenzones

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het actieplan glastuinbouw is de creatie van een aantal glastuinbouwbedrijvenzones voorzien. Dit kan mogelijk gebeuren via de formule van een publiek-private samenwerking.

Samenvatting en besluit

Overheden staan klassiek buiten de kern van de economische kringloop, die zich immers in essentie tussen de bedrijven en de gezinnen ontwikkelt. De mondiale, en daardoor ook de Vlaamse economie, transformeert zich echter steeds sneller. Eén van die transformaties is het vervagen van de breuklijn tussen de openbare en de privésector. Deze twee werelden met hun eigen principes, structuur en dynamiek zijn immers naar elkaar toe aan het groeien, via het instrument publiek-private samenwerking.

In Vlaanderen is er de voorbije jaren rond PPS duidelijk vooruitgang gemaakt, zowel theoretisch als praktisch. Ten opzichte van de ons omringende landen, kunnen we echter nog niet al te veel projectrealisaties citeren.

PPS is een zaak van willen, kunnen en doen. PPS kan immers niet afgedwongen worden. De voorwaarden moeten aanwezig zijn, maar vooral de wil en het vertrouwen om samen een langlopend contract aan te gaan. Dan moet ook nog de samenwerking in de praktijk gebracht worden, niet voor even, maar vaak voor een lange periode. Beide partners moeten principieel bereid zijn om samen een project aan te pakken. Vaak zal het initiatief uitgaan van de overheid, soms van de private sector. Bovendien moeten ook het plaatje zowel juridisch, financieel als technisch kloppen, waarbij ieder dat deel van werk en risico voor zijn rekening neemt, dat hem het best ligt. Dit is meteen de kern van PPS-projecten: risico- en taakverdeling. De politieke, regelgevende en planologische risico's zijn in se voor de politieke overheid en de marktrisico's en de technische risico's voor de private partijen. Beide partijen moeten zich in ieder geval goed voelen bij de PPS. Ze hebben trouwens redenen genoeg om aan PPS te doen.

De Vlaamse regering wil werk maken van PPS om meer waarde te creëren in Vlaanderen. Financiële meerwaarde, maar ook maatschappelijke en operationele. Te veel onbenutte mogelijkheden voor PPS liggen binnen handbereik. De wil is er en het kan; het is nu tijd om het te doen.

Yves LETERME

Minister-president van de Vlaamse regering

en Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid
