Stuk **107** (2004-2005) – Nr. 3

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

Zitting 2004-2005

28 januari 2005

BELEIDSNOTA

Publiek-private Samenwerking

2004-2009

VERSLAG

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Felix Strackx

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Sven Gatz.

Vaste leden:

de heren Thieu Boutsen, Herman De Reuse, Felix Strackx, Christian Verougstraete, Rob Verreycken;

de heren Erik Matthijs, Steven Vanackere, Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;

mevrouw Patricia Ceysens, de heer Sven Gatz, mevrouw Anne Marie Hoebeke;

de heer Gilbert Bossuyt, mevrouw Caroline Gennez, de heer Ludo Sannen.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Erik Tack, Freddy Van Gaever, Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Tom Dehaene, de dames Veerle Heeren, Joke Schauvliege;

mevrouw Annick De Ridder, de heer André Denys, de heer Marc van den Abeelen;

mevrouw Michèle Hostekint, de heren Herman Lauwers, Jacky Maes.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;

de heer Jan Peumans.

Zie:
107 (2004-2005)
– Nr. 1: Beleidsnota
– Nr. 2: Met redenen omklede motie

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op 1 december 2004 de beleidsnota Publiek-private Samenwerking 2004-2009 besproken.

De beleidsnota werd toegelicht door de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, en vervolgens in commissie besproken.

Ter afsluiting van de besprekingen werd een met redenen omklede motie aangekondigd en ingediend door de heren Steven Vanackere, Erik Matthijs, Sven Gatz, Gilbert Bossuyt en Jan Peumans namens de meerderheidspartijen (*Parl. St.* Vl. Parl. 2004-2005, nr. 107/2). Namens Vlaams Belang werd door de heren Felix Strackx, Herman De Reuse, Christian Verougstraete, Thieu Boutsen en Rob Verreycken een met redenen omklede motie aangekondigd maar niet ingediend.

I. Toelichting door minister-president Yves Leterme

Minister-president *Yves Leterme* stelt dat publiek-private samenwerking (PPS) algemeen wordt beschouwd als een wondermiddel om financiële behoeftes te lenigen en soms ook tekorten van een bestuur goed te maken, wat volgens hem een verkeerde houding is. Het debat over de kerntaken van de overheid en de financiering is al lang gaande. Ook tussen economisten wordt daarover zwaar gediscussieerd, in Vlaanderen, Europa en daarbuiten. Rond dit begrip hangt nog heel wat mist. Vooral de discussie over de reden om er een beroep op te doen en over welke vorm die PPS dan precies aanneemt wordt niet steeds even zindelijk, zorgvuldig en goed onderbouwd gevoerd.

De Vlaamse Regering wil de mogelijkheden van PPS ten volle te baat nemen, zonder dat dit echter leidt tot een onverantwoorde debudgettering. Het is dus wel degelijk de bedoeling de privé-sector als volwaardige partner er bij te betrekken, maar dan wel met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de overheid en de privé-sector. Ter zake zal de minister-president een coördinerende opdracht vervullen. Uiteraard hebben de leden van de Vlaamse Regering heel wat initiatiefrecht, hoewel de minister-president de mening toegedaan is dat niet alle domeinen van activiteit van de Vlaamse overheid zich lenen tot een PPS. Vanzelfsprekend is elk contact tussen een overheid en een bedrijf een samenwerking van publiek-private origine, maar PPS gaat verder. Het is de bedoeling om door samenwerking en door meer creativiteit resultaten te behalen aan een lagere kostprijs voor de overheid. Cruciaal daarbij is de verdeling van taken, risico's en verantwoordelijkheid, waarbij men probeert een win-winsituatie te creëren. Om voldoende efficiëntiewinst te realiseren moet de overheid de privé-partner voldoende ruimte bieden tot creativiteit. Vooral dat element is van belang bij het uittekenen van dat concept, zonder dat uiteraard de eigen zorgen met betrekking tot risicospreiding, resultaatsverbintenis, zekerheid en dergelijke uit het oog mogen worden verloren. De overheid moet heel goed nadenken voor ze een PPS-constructie opzet.

PPS is uiteraard geen onbekend fenomeen. De EU stimuleert deze vorm van samenwerking. Zo werd er in april 2004 een Groenboek met betrekking tot PPS gepubliceerd. PPS wordt wat ongelijk toegepast. Het Verenigd Koninkrijk spant terzake de kroon. De ene lidstaat heeft er dus al wat meer ervaring mee dan de andere.

In Vlaanderen is de voorbije jaren een wettelijk kader gecreëerd, vooral met betrekking tot het gebruik van PPS bij openbare werken. Een eerste aanzet werd gegeven met het voorstel van resolutie van mevrouw Wivina Demeester-De Meyer c.s. betreffende de uitvoering van Publiek-Private Samenwerking en het oprichten van een Kenniscentrum, ingediend op 22 december 1999 (*Parl. St.* Vl. Parl. 1999-2000, nr. 128/1), en artikel 58 van het decreet van 22 december 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001 (*Parl. St.* Vl. Parl. 2000-2001, nr. 463/20). Sindsdien is er met de oprichting van een kenniscentrum cruciaal wetgevend werk verricht door het Vlaams Parlement. Het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking, dat in het parlement werd aangenomen op 9 juli 2003, vormt de basis (*Parl. St.* Vl. Parl. 2002-2003, nr. 1722/3). Er is het voornoemde Vlaams Kenniscentrum PPS. Ook is er een PPS-overheidsagentschap in oprichting binnen de Participatiemaatschappij Vlaanderen PMV.

Uiteraard moet het Vlaamse PPS-beleid voldoen aan de Europese regelgeving ter zake. Die is omgezet in federale wetten, maar die federale wetgeving is niet altijd even geschikt voor PPS. Daarom worden wel wat verwachtingen gesteld in de discussie naar aanleiding van het Groenboek dat is uitgewerkt door de Europese Commissie. Er is dus nog geen specifiek gemeenschapsrecht inzake PPS.

De Vlaamse minister-president zal als voorzitter van de Vlaamse Regering de grote lijnen bepalen met betrekking tot het aanwenden van PPS. Minister-president Leterme wijst verder op de rol van het Vlaams Kenniscentrum PPS en van de PMV. Ook de ministers en hun administraties spelen uiteraard een zeer belangrijke rol bij de voorbereiding en realisatie van projecten. Het Vlaams Kenniscentrum wordt ondergebracht bij de diensten van de minister-president en heeft vier grote opdrachten. Ten eerste moet het veldontwikkelaar zijn, dus nagaan welke kansen voor het ontwikkelen van PPS er zijn in de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. Ten tweede moet het kennis verzamelen. Ten derde moet het processen begeleiden, in eerste instantie ten opzichte van de Vlaamse administratie. Ten vierde moet het in de loop van de uitvoering van PPS-processen de toegevoegde waarde hiervan voor de overheid mee helpen bewaken, wat heel belangrijk is.

Door het oprichten van een dochtermaatschappij binnen de PMV kan de Vlaamse overheid participeren in individuele projecten en delen in het rendement. Het is de bedoeling dat die dochtervennootschap uitgroeit tot de houdstermaatschappij voor de PPS-initiatieven, zowel contractuele als participatieve. Bij de contractuele werkt men met overeenkomsten met de privé-sector, bij de participatieve zet men gezamenlijk een rechtspersoon op met deelname in het maatschappelijk kapitaal. Dit wordt ondergebracht binnen de dochtervennootschap van de PMV die als een soort houdstermaatschappij voor de participaties en de Vlaamse PPS-projecten zal dienen.

Er zijn enkele voorbeelden van PPS-projecten opgenomen in de beleidsnota. In totaal wordt het bedrag daarvoor geraamd op 2,68 miljard euro.

Er zijn vier beleidsthema's met betrekking tot de toekomst van PPS: inbedding en afstemming van instrumenten, faciliterende en uitbreidende ingrepen in wet- en regelgeving, versnelling van de PPS-leercurve teneinde aan te sluiten bij de voorhoede van het Europees peloton en permanente aandacht voor nieuwe opportuniteiten. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen alle betrokken partijen moet duidelijk zijn, waardoor de kans op het snel realiseren van PPS-opportuniteiten wordt gemaximaliseerd. Het Kenniscentrum zal in elk geval over de noodzakelijke kritische massa blijven beschikken en nauw met de administraties samenwerken, zonder uiteraard haar rol ten opzichte van de privé-sector uit het oog te verliezen.

De Vlaamse Regering stelt zich ook tot doel om minstens de voornaamste hinderpalen in de huidige Vlaamse wetgeving te detecteren en weg te nemen. Het Groenboek van de Europese Commissie kan daarbij inspirerend zijn. Daarnaast moet prioriteit worden gegeven aan de meest levensvatbare projecten die vandaag in voorbereiding zijn. De 'quick wins' moeten worden geselecteerd. Tot slot moeten voortdurend nieuwe opportuniteiten onderzocht worden. De afspraak is dat elk grootschalig infrastructuurproject van de Vlaamse overheid telkens wordt gescreend op de mogelijkheid voor PPS. Dit biedt de kans om de investeringsdynamiek van de Vlaamse overheid beter te toetsen aan de efficiënte inzet van middelen. De voordelen van de privé-sector en de beperkingen van de overheid worden beter op elkaar afgestemd. Minister-president Leterme wil wel waarschuwen voor een al te groot optimisme met betrekking tot het creëren van extra budgettaire ruimte. Het kan niet de bedoeling zijn om via PPS louter op zoek te gaan naar budgetten met als bedoeling de budgettaire teugels te vieren.

De komende weken en maanden zal op een meer actieve manier worden nagegaan wat de Europese Investeringsbank kan betekenen voor het investeringsbeleid van de Vlaamse overheid.

II. Bespreking

De heer *Christian Verougstraete* stelt zich in hoge mate te kunnen verzoenen met deze beleidsnota over een materie die nog in de kinderschoenen staat. Er zijn nog maar weinig projecten gerealiseerd. Daarom is het belangrijk dat er aangekondigd wordt dat er in 2005 een evaluatie komt.

Het Vlaams Kenniscentrum PPS zal steeds meer worden bevraagd. Zal het voldoende zijn gewapend en over voldoende middelen beschikken om aan die vraag te beantwoorden?

De heer *Steven Vanackere* stelt dat deze beleidsnota bijzonder klaar is, goed geschreven, verhelderend en voluntaristisch. Het is een van de beste beleidsnota's die hij heeft doorgenomen.

Het commissielid heeft evenwel reserves bij één zin van de beleidsnota: op bladzijde 11 van de beleidsnota wordt de aandacht gevestigd op het feit dat PPS een transversaal gegeven is waar verschillende partners bij betrokken zijn. Zo wordt het voorbeeld gegeven dat inzake infrastructuur de Vlaamse minister van Openbare Werken en ook de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening aan het project deelnemen "om de nodige vergunningen te garanderen". Niettegenstaande zijn begrip voor het achterliggende idee, is volgens het commissielid een waarschuwing hier toch op zijn plaats. PPS roept soms het idee op dat in zo'n samenwerking de overheid zijn soevereiniteit om te vergunnen inbrengt als een deel van het kapitaal. Maar het kan toch niet de bedoeling zijn dat men vergunningen garandeert?

In de pararegionale sector zijn zeer veel mogelijkheden om PPS-constructies uit te werken. In de praktijk worden ze geïnitieerd door een management of een raad van bestuur. Het Vlaams Kenniscentrum PPS zou daarom eens een informatieronde onder de belangrijkste pararegionale instellingen moeten organiseren om ervoor te zorgen dat de goede intenties in deze beleidsnota ook daar doordringen.

De heer *Gilbert Bossuyt* wijst op het belang van een aparte beleidsnota PPS. PPS is een nieuwe formule die in de toekomst wellicht erg belangrijk zal worden, niet in het minst voor grote projecten.

De heer Bossuyt is het evenwel niet eens met de interpretatie van PPS door de heer Vanackere. PPS heeft onder meer het voordeel dat men op een gecoördineerde wijze de zaken vlugger kan aanpakken. Men moet er voor zorgen dat andere, lokale overheden dit instrument goed onder de knie krijgen. Zolang de democratische controle wordt verzekerd, moet men toelaten dat de overheid op zo'n dynamische manier te werk gaat.

Er zijn steeds meer uitdagingen waarvoor nieuwe instrumenten nodig zijn. De spreker hoopt dat dit systeem verder op een goede manier zal kunnen worden uitgewerkt. Het basisidee is en blijft dat er democratische controle moet zijn, en dat men op een efficiënte manier moet kunnen samenwerken, ook met de privé-sector, aan initiatieven in het algemeen belang.

III. Repliek van minister-president Yves Leterme

Met betrekking tot de opmerkingen van de heer Verougstraete, zou volgens minister-president *Leterme* de werking van het Vlaams Kenniscentrum PPS en de mogelijkheden om de diensten ervan te verzekeren nog verbeterd kunnen worden, zonder daarbij een oordeel uit te spreken over het werk dat daar wordt geleverd, en zeker niet over de mensen die er werken. Wel moet er in de komende maanden worden nagegaan hoe het centrum zijn rol kan spelen. Met het oog op de dienstverlening van het centrum, het verlenen van adviezen, is er voorzien in voldoende kredieten voor consultancy om de nodige kennis te verzamelen.

Wat betreft de vraag van de heer Vanackere, stelt minister-president Leterme dat er voldoende procedures zijn om te garanderen dat een overheid niet zomaar onbesuisd een vergunning zou geven. Het is veeleer zo dat de procedures voor het afleveren van vergunningen zo ingewikkeld zijn dat het moeilijk wordt om dingen te realiseren waar nochtans een maatschappelijk draagvlak voor bestaat.

Als de tekst als zodanig kan worden geïnterpreteerd dat de overheid, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van de minister van Ruimtelijke Ordening, er wordt bij betrokken om ervoor te zorgen dat de vergunningen wat sneller worden afgeleverd, omwille van het PPS, is de minister-president de mening toegedaan dat dit tekstgedeelte moet worden aangepast om misverstanden en -interpretaties tegen te gaan. De minister-president heeft trouwens eerder de indruk dat het voor de overheid integendeel bijzonder moeilijk is om een vergunning af te leveren als er maar een zweem is van betrokkenheid. Er

zijn voldoende garanties, klachtenprocedures en administratieve beroepsmogelijkheden die garanderen dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt bij het afleveren van een vergunning.

De minister-president kan zich vinden in de zijns inziens goede suggestie van de heer Vanackere over een informatieronde over PPS bij de beheersinstanties van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) en de pararegionale instellingen. Men mag niet te veel beklemtonen dat PPS het meest in de gewestbevoegdheden kan worden toegepast. Dat is waarschijnlijk wel zo, maar het mag niet uit het oog doen verliezen dat er ook mogelijkheden zijn in de gemeenschapsbevoegdheden, meer bepaald in de welzijnssector, indien het gaat om grootschalige projecten. De minister-president denkt daarbij dan niet zozeer aan de verbouwing van een school of de aanbouw van een vleugel bij een rusthuis, maar wel aan nieuwe grote projecten, ook van residentiële voorzieningen.

Aansluitend op de stelling van de heer Bossuyt, bevestigt minister-president Leterme het belang van een aparte beleidsbrief inzake PPS. De commissieleden die ter zake ervaring hebben op lokaal of Vlaams niveau zouden geregeld een evaluatie moeten maken van het verloop. De minister-president is daarbij graag bereid zich aan hun kritiek te onderwerpen en te leren van hun adviezen en suggesties.

De vrees, die zeker in het begin leefde, dat er door middel van PPS aan debudgettering zou worden gedaan en kerntaken van de overheid via PPS zouden onttrokken worden aan de democratische controle door allerlei mistige boekhoudkundige constructies, moet sterk gerelativeerd worden. Er kan in de projecten een goede democratische controle worden georganiseerd, en die pleinvrees mag en kan men dus achter zich laten. De minister-president herhaalt dat PPS evenwel geen wondermiddel is. Er zal daarmee niet op grote schaal de middelen van de overheid voor investeringen verruimd worden. Wel kan het een toegevoegde waarde bieden. Er zijn wel degelijk win-winsituaties mogelijk, en daar zijn al voorbeelden van in lokale projecten, maar PPS zal niet de grote nood aan investeringen in gewestmateries zoals huisvesting, wegenbouw, infrastructuur, waterwegen, enzovoort snel even oplossen.

De heer *Steven Vanackere* erkent dat de reglementering voldoende zekerheid biedt en dat er voldoende tijd moet over gaan vooraleer een project tot stand kan komen. Het vinden van een oplossing om het vlotter te laten verlopen mag geen privilege zijn van PPS-projecten. Als er planlast is, en het moeilijk is om een vergunning te krijgen, dan is er geen enkele goede reden om het ene project sneller te behandelen dan het andere.

De heer Vanackere is verder verheugd dat door de minister-president de aandacht er op wordt gevestigd dat niet alleen pararegionale maar ook paracommunautaire initiatieven in aanmerking komen.

IV. Met redenen omklede moties

Tot besluit van de bespreking van de beleidsnota werd een met redenen omklede motie aangekondigd en ingediend door de heren de heren Steven Vanackere, Erik Matthijs, Sven Gatz, Gilbert Bossuyt en Jan Peumans (*Parl. St.* Vl. Parl. 2004-2005, nr. 107/2). Namens Vlaams Belang werd door de heren Felix Strackx, Herman De Reuse en Mathieu Boutsen een met redenen omklede motie aangekondigd maar niet ingediend.

De verslaggever, *De voorzitter,*

Felix STRACKX Sven GATZ