VLAAMS PARLEMENT

stuk **113** (2009) – Nr. 1
ingediend op 5 augustus 2009 (2009)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden

verzendcode: WEL

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet 13
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 19
Advies van de Raad van State 25
Ontwerp van decreet 33
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse 39

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden (VIPA-decreet), gewijzigd bij de decreten van 20 december 1996, 16 maart 1999, 17 maart 2006, 2 juni 2006 en 23 juni 2006, wordt in het voorliggend ontwerp van decreet aangepast.

In het VIPA-decreet wordt aan het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) de mogelijkheid gegeven tot toekenning van investeringssubsidies en -waarborgen in de sectoren van de persoonsgebonden aangelegenheden. Het investeringsbeleid is één van de zwaartepunten in het goed beheer van vraag en aanbod, om een kwalitatief hoogstaande zorg te kunnen blijven garanderen. De Vlaamse overheid speelt een belangrijke rol in het sturen en plannen van de investeringsinspanningen. Zij schept de voorwaarden voor nieuwe initiatieven en toetst deze aan het beleid binnen het VIPA-decreet.

In deze hoedanigheid werd de Vlaamse overheid geconfronteerd met een aantal aanvragen, waarvan de subsidiëring moeilijk of niet verzoenbaar leek met bepaalde voorwaarden en formuleringen van het huidige VIPA-decreet.

Onderhavige decreetswijziging beoogt op de eerst plaats het faciliteren van de subsidiëring van projecten in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden die onder de vorm van een publiek-private samenwerking (pps) worden opgezet en uitgevoerd en waarbij de voorziening niet noodzakelijk als bouwheer van het project optreedt.

Het begrip publiek-private samenwerking en meer specifiek 'pps-projecten' wordt in het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking (PPS-decreet) omschreven als "projecten die door een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partij, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen". Een geslaagd pps-project impliceert per definitie een meerwaarde voor alle betrokken partijen, die zowel van financiële, maatschappelijke of operationele aard kan zijn.

In het Vlaamse regeerakkoord van 2004 werd vooropgesteld dat bij de uitvoering van de publieke taken de Vlaamse Regering via publiek-private samenwerking de private sector als volwaardige partner wenst te betrekken en dat om pps-projecten in Vlaanderen een verdere impuls te geven het noodzakelijk is om het juridische kader verder te optimaliseren.

De "coördinatie, sturing en regie van publiek-publieke en publiek-private samenwerking inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden" behoort eveneens tot de kerntaken van het VIPA.

Naar aanleiding van het eindrapport gepubliceerd in mei 2005, waarin door de Expertencommissie PPS opgenomen wordt als één van de mogelijke financieringsalternatieven, wil het VIPA in overleg met het Kenniscentrum PPS de suggestie van deze commissie, i.c. DBF(M), operationaliseren.

DBF(M) ('design, build, finance (and maintain)') is een geïntegreerde contractvorm, waarbij diverse onderdelen van de realisatie en desgevallend exploitatie van een project aan één partij worden opgedragen. Met name staat deze partij in voor het ontwerpen ('design'), het bouwen ('build'), het financieren ('finance') en desgevallend het onderhouden ('maintain'). Bij een DBFO wordt hieraan nog de component 'exploiteren' ('operate') toegevoegd, doch de subsidiëring van deze samenwerkingsvorm wordt niet beoogd. De bestaande erkenningsvoorwaarden blijven immers behouden. Het is geenszins de bedoeling om de eigenlijke zorgactiviteit te 'privatiseren'.

De component 'financiering' betreft geen gewone 'voorfinanciering' van de bouwkosten, waarbij de bouwsom na de beëindiging van de bouwwerkzaamheden wordt terug-

betaald. De opdrachtgever betaalt een periodieke 'beschikbaarheidsvergoeding' voor een 'beoogde, gebruiksklare en onderhouden' terbeschikkingstelling van het goed gedurende een bepaalde periode. De looptijd van een dergelijk contract is doorgaans gekoppeld aan de afschrijvingsduur van het gebouw (dikwijls dertig jaar).

Vastgesteld moet worden dat het VIPA-decreet opgesteld is in een geest, waarbij de voorziening zelf als bouwheer optreedt en in die hoedanigheid van 'initiatiefnemer' ook de uitvoering van de werken plant en financiert, daar waar bij een DBFM-overeenkomst een contractspartij als bouwheer optreedt en de voorziening slechts 'onrechtstreeks', middels de betaling van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding, de werken financiert.

Om deze historische geladenheid ongedaan te maken, wordt enerzijds het begrip 'initiatiefnemer' vervangen door het begrip 'aanvrager' en worden de verwijzingen naar het begrip 'initiatiefnemer' in het kader van investering en planning geschrapt. De premisse dat enkel de voorziening een aanvraag tot het bekomen van een investeringssubsidie of een investeringswaarborg kan indienen en dat deze ook enkel aan de voorziening kan uitbetaald worden, blijft, teneinde misbruik te beperken, behouden.

Anderzijds wordt het bijkomend knelpunt in dit verband ongedaan gemaakt, met name het artikel 12, §1, derde lid, van het VIPA-decreet, op basis waarvan steeds uitgegaan werd dat de voorziening naast rechten op de infrastructuur ook minstens over bepaalde rechten op de grond beschikte, hetgeen bij een DBFM-overeenkomst niet noodzakelijk het geval is. Deze vereiste in artikel 12 van het VIPA-decreet wordt dan ook geschrapt. Het uitgangspunt met deze wijziging wordt dat een voorziening die een subsidie wenst te bekomen in het kader van de VIPA-regeling, slechts moet kunnen aantonen dat zij gedurende een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur, met een minimale periode van twintig jaar voor onroerende goederen, het genotsrecht zal hebben op de infrastructuur die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag tot subsidie.

Hierdoor wordt niet alleen de subsidiëring van DBFM-overeenkomsten gefaciliteerd, maar ook diverse andere samenwerkings- en financieringsmodellen, waarvan geval per geval een toetsing aan het VIPA-decreet en de uitvoeringsbesluiten zal moeten plaatsvinden. Hiermee wordt meteen ook voldaan aan bepaalde vragen vanuit de sector zelf.

De Vlaamse Regering krijgt de bevoegdheid om bijkomende voorwaarden op te leggen, inzonderheid wat betreft het inbouwen van een verbod op ongeoorloofde verwantschap tussen de aanvrager en de eigenaar van de gronden of diegene die zakelijke rechten heeft op de gronden waarop het project wordt voorzien.

De uitzonderingsmogelijkheid die door de decreetswijziging van 16 maart 1999 voorzien wordt voor een leasingformule, waarbij een financier instaat voor de investeringen, wordt ingevolge deze verruiming van artikel 12 overbodig. Daar waar het begrip financier beperkt wordt tot banken, spaarbanken, openbare kredietinstellingen en leasingmaatschappijen is het daarenboven wenselijk om de mogelijkheden van pps uit te breiden tot andere contractspartijen Om te vermijden dat voor elke specifieke financieringsoperatie een afzonderlijke rechtsgrond gecreëerd wordt, worden de begrippen 'leasing' en 'financier' geschrapt.

Het weze opgemerkt dat de decreetswijziging enkel de facilitering van de subsidiëring van dergelijke contracten binnen het VIPA-decreet beoogt, zonder de aanwending van een bepaald samenwerkings- of financieringsmodel verplicht te willen stellen. Alle samenwerkings- en financieringsmodellen die vóór de wijziging van het decreet voor subsidiëring in aanmerking kwamen, blijven dit ook na de inwerkingtreding van de decreetswijziging.

Ook de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de aard van de subsidies, de voorwaarden, het bedrag, de wijze van aanvraag, toekenning en uitbetaling te bepalen, alsmede beperkingen op te leggen, blijft ongewijzigd.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de vereiste van het uitvoeren van verbouwingswerkzaamheden in het geval van een aankoop, vervat in artikel 10, tweede lid, van het VIPA-decreet te schrappen, waardoor ook op dit vlak de subsidiemogelijkheden verruimd worden. De Vlaamse Regering is bevoegd hier de voorwaarden te bepalen.

Er wordt dus geen volledige herwerking van het VIPA-decreet nagestreefd, maar enkel een uitbreiding van de subsidiëringsmogelijkheden, waarbij aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid gelaten wordt om voorwaarden en/of beperkingen te stellen.

De overige in het VIPA-decreet opgenomen voorwaarden, zoals de verplichting dat het project moet voldoen aan de vastgelegde bouwfysische, technische en kwalitatieve normen en binnen de programmatie moet passen, blijven onverkort gehandhaafd.

Ook artikel 7ter van het decreet van 23 februari 1994, zoals ingevoegd bij het decreet van 2 juni 2006, wordt aangepast. Artikel 7ter had tot doel te voorzien in een waarborgregeling voor investeringen in rusthuizen voor vzw's, openbare gebouwen en handelsvennootschappen met rechtspersoonlijkheid. De voorwaarde om aanspraak te maken op deze regeling was dat de initiatiefnemers geen subsidies van VIPA ontvangen. Het was de verwachting dat met deze waarborg de initiatiefnemers in staat waren om goedkoper geld te lenen bij de bank.

In de praktijk bleek deze formule van artikel 7ter – verder uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit – niet aan te slaan voor commerciële rusthuizen. Dit wegens het gebruik van het begrip 'initiatiefnemer', wat leidde tot een vereiste van eenheid van exploitatie en patrimonium. De initiatiefnemer die de investeringswaarborg kon aanvragen was de rechtspersoon die effectief de zorg- en dienstverlening organiseert (de exploitant) én hij moest bovendien over bepaalde zakelijke rechten beschikken. Er was dus een bepaalde eenheid nodig van exploitatie en patrimonium, die bij commerciële rusthuizen niet gebruikelijk is.

Vandaar dat nu een aanpassing wordt voorgesteld van artikel 7ter van het decreet van 23 februari 1994, waarbij gebruik wordt gemaakt van het begrip 'investeerder'.

Tevens werd een nieuw artikel 8, opgeheven door het decreet van 2 juni 2006, ingeschreven in het decreet van 23 februari 1994. De bedoeling van dit artikel is om het in de sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen mogelijk te maken dat voorzieningen die een investering zoals bepaald in hun technisch en financieel plan volledig prefinancieren, zonder voor het project te beschikken over een principieel akkoord of een subsidiebelofte, ook later in aanmerking kunnen komen voor investeringssubsidies en de investeringswaarborg. Daarbij worden een aantal voorwaarden opgelegd. De prefinanciering geeft geen garantie dat in een bepaald begrotingsjaar een principieel akkoord of een subsidiebelofte zal worden verkregen. De prefinanciering kan ook niet als een prioriteitscriterium worden ingeroepen, dit houdt in dat een dossier – met het oog op het verlenen van een principieel akkoord of een subsidiebelofte – geen voorrang zal krijgen omdat het tot stand kwam via prefinanciering.

Tot slot worden enkele kleinere, eerder technische correcties aan het decreet van 23 februari 1994 voorgesteld.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1. Artikel 1 bepaalt dat het decreet een aangelegenheid regelt die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, in casu een persoonsgebonden aangelegenheid.

Art. 2. Dit artikel brengt wijzigingen aan in artikel 2 van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, gewijzigd bij de decreten van 20 december 1996, 16 maart 1999 en 2 juni 2006. Hierin wordt het begrippenkader ingevoerd.

De doorgevoerde wijzigingen zijn bedoeld om de inschrijving van de in het VIPA-decreet gehanteerde begrippen verenigbaar te maken met het kader en de gedachtegang van de publiek-private samenwerking en op die manier spraakverwarring en interpretatieproblemen te vermijden.

In punt 1° wordt het begrip 'initiatiefnemer' omschreven. Het begrip 'initiatiefnemer' wekt de indruk dat de voorziening instaat voor de volledige sturing van het project, terwijl deze taak in het kader van een pps kan worden overgedragen aan een contractspartij. Met het begrip 'initiatiefnemer' wordt in feite enkel degene bedoeld die de aanvraag tot het bekomen van een investeringssubsidie of -waarborg indient en die dus ook de begunstigde is. Om de benaming van het begrip beter te laten aansluiten op de omschrijving, wordt het begrip 'initiatiefnemer' vervangen door het begrip 'aanvrager'. Dit begrip 'aanvrager' is bovendien uitdrukkelijk terug te vinden in de omschrijving van het begrip 'initiatiefnemer' in de memorie van toelichting van het VIPA-decreet.

Ook de definitie van dit begrip wordt aangepast. Daar waar in de memorie van toelichting bij het VIPA-decreet sprake is van een 'erkenning', wordt deze vereiste nu expliciet in het decreet zelf opgenomen onder de omschrijving dat de voorziening moet "erkend zijn of voldoen aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren". Indien er dus in een bepaalde sector een erkenningsregeling bestaat, dan moet de aanvrager erkend zijn wil hij een investeringssubsidie of investeringswaarborg kunnen krijgen of moet hij in aanmerking komen voor erkenning en de nodige stappen gezet hebben in het kader van de erkenningsregeling (in sommige gevallen immers zal men pas de effectieve erkenning krijgen wanneer het gebouw gebruiksklaar is). Indien er in een bepaalde sector geen erkenningsregeling bestaat, dan moet de aanvrager voldoen aan de bestaande wettelijke voorwaarden om de betreffende zorg- en dienstverlening te mogen organiseren.

Om de link te leggen met het begrip 'aanvrager' wordt aan de definitie toegevoegd dat deze voorziening de aanvraag tot het verkrijgen van een investeringssubsidie of investeringswaarborg indient.

Volgens de Raad van State zou de voorwaarde dat de exploitatie niet mag worden uitbesteed dienen te worden geëxpliciteerd in het decreet van 23 februari 1994 (zie de algemene opmerking van de Raad van State). Deze voorwaarde is echter al vervat in de definitie van het begrip aanvrager. In de definitie wordt immers gesproken van "rechtspersoon die erkend is of voldoet aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren". Daaronder wordt dus ook verstaan dat er geen sprake kan zijn van uitbesteding van de exploitatie. De aanvrager (voorziening) doet de exploitatie.

In punt 2° wordt het begrip 'investering' omschreven. De vermelding van de woorden "uitrusting, apparatuur" in de opsomming "bouw, uitbreidings- en verbouwingswerkzaamheden, aankoop, (…)" is niet logisch. Het betreft de aankoop van uitrusting of apparatuur. Artikel 2, 2°, wordt dan ook in die zin aangepast. Naast 'uitrusting' en 'apparatuur' wordt volledigheidshalve het woord 'infrastructuur' toegevoegd.

In punt 5° wordt het begrip 'investeringssubsidie' omschreven. Op basis van deze omschrijving van het begrip 'investeringssubsidie' als zijnde "de subsidie als bijdrage in de kostprijs of de financiering van de investering door een initiatiefnemer" zou de indruk gewekt kunnen worden dat enkel 'rechtstreekse' investeringen van de aanvrager als bouwheer voor subsidiëring in aanmerking komen, zeker waar in de memorie van toelichting van het VIPA-decreet expliciet melding gemaakt wordt van het woord 'bouwheer'. Om ook de subsidiëring van 'onrechtstreekse' investeringen van infrastructuurwerken door de aanvrager, bijvoorbeeld onder de vorm van de betaling van een beschikbaarheidsvergoeding in het kader van een DBFM, mogelijk te maken, worden tussen de woorden "subsidie als" en "bijdrage in de kostprijs" de woorden "rechtstreekse of onrechtstreekse" ingevoegd. Het woord 'initiatiefnemer' wordt vervangen door het woord 'aanvrager' (zie de commentaar bij artikel 2 over punt 1°).

In punt 7° wordt het begrip 'masterplan' omschreven. In deze omschrijving wordt het begrip 'initiatiefnemer' gekoppeld aan de planning van de infrastructuur. Dit staat haaks op de idee van een DBFM-overeenkomst, waar de planning van de werken in grote mate gebeurt door de contractspartij. Vermits het toevoegen van het woord 'initiatiefnemer' geen enkele meerwaarde biedt aan de definitie van het begrip 'masterplan', worden de woorden "door de initiatiefnemer" geschrapt.

Verder wordt het woord 'infrastructuur' vervangen door het woord 'project(en)', nu dit woord meer aansluiting vindt bij de memorie van toelichting bij het VIPA-decreet inzake het begrip 'masterplan'.

In punt 10° wordt het begrip 'project' omschreven. In deze omschrijving wordt het woord 'infrastructuur' vervangen door het woord 'investering' om reden dat gelet op de definitie van investering in artikel 2, 2°, van het VIPA-decreet niet alleen infrastructuur, maar ook uitrusting en apparatuur voor het bekomen van een investeringssubsidie of investeringswaarborg in aanmerking komen.

Het woord 'subsidiebelofte' wordt vervangen door het woord 'investeringssubsidie'. Immers is het woord 'subsidiebelofte' een begrip, eigen aan de regeling, bedoeld in artikel 6 van het VIPA-decreet ('klassieke' regeling), terwijl het begrip 'project' nochtans ook gedefinieerd wordt in de uitvoeringsbesluiten bij de regeling van artikel 7bis van het VIPA-decreet ('alternatieve' regeling). In artikel 1, 25°, van het besluit van 1 september 2006 van de Vlaamse Regering tot regeling van de alternatieve investeringssubsidies verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden wordt het begrip 'project' gedefinieerd als "het deel van de geplande infrastructuur, zoals omschreven in het masterplan, waarvoor een gebruikstoelage wordt gevraagd door de initiatiefnemer". Het woord 'investeringssubsidie' betreft daarentegen een term die zowel in de klassieke als de alternatieve subsidieregeling terug te vinden is.

Het woord 'subsidiebeslissing' wordt vervangen door het woord 'investeringswaarborg' om reden dat het begrip 'project' niet alleen betrekking heeft op het bekomen van een investeringssubsidie, maar ook van een investeringswaarborg. Verwezen kan worden naar het besluit van 1 september 2006 van de Vlaamse Regering tot regeling van de alternatieve investeringswaarborg verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, waarin het begrip 'project' expliciet gedefinieerd wordt als zijnde "het deel van de geplande infrastructuur, zoals omschreven in het masterplan, waarvoor een investeringswaarborg wordt gevraagd door de initiatiefnemer".

Punt 16° en punt 17° omschrijven de begrippen 'leasing' en 'financier'. Ingevolge de verduidelijking die middels voorliggende decreetswijziging wordt aangebracht aan artikel 12, §1, derde lid, van het genoemde decreet, is het niet langer noodzakelijk om een aparte rechtsgrond voor leasing te voorzien. Bovendien komt de opgenomen definitie van 'leasing' geenszins overeen met wat in het gemene recht onder 'leasing' begrepen wordt. Daar waar het begrip financier beperkt wordt tot banken, spaarbanken, openbare kredietinstellingen en leasingmaatschappijen is het ook wenselijk om de mogelijkheden van pps uit te breiden tot andere contractspartijen. Om te vermijden dat voor elke specifieke financieringsoperatie een afzonderlijke rechtsgrond gecreëerd wordt, worden de begrippen 'leasing' en 'financier' geschrapt.

Art. 3. In artikel 3 van het decreet wordt het woord 'initiatiefnemers' vervangen door het woord 'aanvragers' (zie de commentaar bij artikel 2 over punt 1°).

Art. 4. In artikel 6, §2, van het decreet wordt het woord 'initiatiefnemer' vervangen door het woord 'aanvrager' (zie de commentaar bij artikel 2 over punt 1°).

Artikel 6, §3, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden bepaalt onder welke voorwaarden en hoe het Fonds bijdraagt in de kosten van leasing voor de nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing van voorzieningen

voor bejaarden en van voorzieningen in de preventieve en ambulante gezondheidszorg en ook van voorzieningen in de kinderopvangsector en voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap. Ingevolge de verduidelijking aangebracht in artikel 12, §1, derde lid, en het schrappen van de begrippen 'leasing' en 'financier' in artikel 2, 16° en 17°, van het genoemde decreet, is het aangewezen om ook artikel 6, §3, te schrappen. Op basis van artikel 6, §1, en artikel 7bis, §1, van het genoemde decreet, dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om de voorwaarden van de toekenning te bepalen, blijft het voor de Vlaamse Regering mogelijk om indien zij dit noodzakelijk acht, een specifieke regeling voor 'leasing' te voorzien.

Art. 5. Artikel 7 van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden kan worden opgeheven. De bedoeling van dit artikel 7 was immers om de subsidiëring van investeringen aan het rusthuis van het Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers mogelijk te maken. Ingevolge de formulering van het vroegere artikel 5, §1, van de decreten inzake voorzieningen voor bejaarden, gecoördineerd op 18 december 1991 was dit oorspronkelijk niet mogelijk. Echter, ondertussen is er de bepaling van artikel 63 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (met verwijzing naar artikel 50 van het Woonzorgdecreet). Dit artikel 63, in combinatie met artikel 50, zal het mogelijk maken dat "een openbare instelling van categorie B als vermeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut" in aanmerking komt voor investeringssubsidies. Het Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers is een dergelijke openbare instelling (zie de wet van 16 maart 1954 en zie *Parl. St.* Vl. Parl., 1998-99, nr. 1261/1, p. 6).

Art. 6. In artikel 7 bis, §1, eerste en derde lid, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, zoals ingevoegd bij het decreet van 17 maart 2006, wordt gesteld dat de alternatieve vormen van investeringssubsidies en de investeringswaarborg verstrekt worden aan initiatiefnemers die een investering doen conform het goedgekeurde masterplan. Deze formulering zou de indruk kunnen wekken dat enkel 'rechtstreekse' financiering door de voorziening voor subsidiëring en waarborgverlening in aanmerking komt. Om ook de subsidiëring en waarborgverlening van 'onrechtstreekse' investeringen door de aanvrager, bijvoorbeeld in de vorm van de betaling van een beschikbaarheidsvergoeding in het kader van een DBFM, mogelijk te maken, worden tussen de woorden "die een" en "investering doen" de woorden "rechtstreekse of onrechtstreekse" ingevoegd.

Het woord 'initiatiefnemers' wordt vervangen door het woord 'aanvragers' (zie de commentaar bij artikel 2 over punt 1°).

Art. 7. Artikel 7ter van het decreet van 23 februari 1994, zoals ingevoegd bij het decreet van 2 juni 2006, wordt aangepast. In de voorbereidende werken bij het decreet van 2 juni 2006 houdende wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, wat de investeringswaarborg voor rusthuizen betreft, werd de bedoeling van dit artikel 7ter als volgt verwoord:

"Dit voorstel heeft tot doel te voorzien in een waarborgregeling voor investeringen in rusthuizen voor vzw's, openbare besturen en handelsvennootschappen met rechtspersoonlijkheid. De voorwaarde om aanspraak te maken op de regeling, is dat de initiatiefnemers geen subsidies van VIPA ontvangen. Met deze waarborg zullen initiatiefnemers in staat zijn goedkoper geld te lenen bij de bank." (*Parl. St.* Vl. Parl., 2005-06, nr. 742/1: toelichting bij het voorstel van decreet).

In de praktijk bleek deze formule – verder uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit – niet aan te slaan voor commerciële rusthuizen. Dit wegens het gebruik van het begrip 'initiatiefnemer', wat leidde tot een vereiste van eenheid van exploitatie en patrimonium. De initiatief-

nemer die de investeringswaarborg kon aanvragen was de rechtspersoon die effectief de zorg- en dienstverlening organiseert (de exploitant) én hij moest bovendien over bepaalde zakelijke rechten beschikken. Er was dus een bepaalde eenheid nodig van exploitatie en patrimonium, die bij commerciële rusthuizen niet gebruikelijk is.

Om het systeem ook voor commerciële rusthuizen (in plaats van 'rusthuizen' spreekt het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 thans van 'woonzorgcentra') werkbaar te maken wordt in de nieuwe tekst van artikel 7ter gebruik gemaakt van het begrip 'investeerder'. De investeerder (d.i. diegene die de investering doet) komt in aanmerking voor de investeringswaarborg. Een investering wordt in het aangepaste artikel 2, 2°, van het VIPA-decreet gedefinieerd als: "kosten voor bouw-, uitbreidings- en verbouwingswerken, aankoop van infrastructuur, uitrusting of apparatuur, met uitzondering van de aankoop van grond". De investeerder moet beschikken over de rechtspersoonlijkheid (een natuurlijke persoon komt dus niet in aanmerking). Zowel 'rechtstreekse' als 'onrechtstreekse' investeringen komen in aanmerking. Rechtstreekse investeringen zijn de investeringen waarbij de investeerder optreedt als bouwheer, onrechtstreekse investeringen kunnen bijvoorbeeld het periodiek betalen van een beschikbaarheidsvergoeding in het kader van een DBFM zijn. De vereiste van exploitatie in hoofde van de investeerder wordt dus verlaten, van belang blijft de investering die men doet aan het woonzorgcentrum.

Een woonzorgcentrum mag pas worden uitgebaat nadat de Vlaamse Regering het heeft erkend (zie artikel 53 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009). Enkel voor een woonzorgcentrum dat wordt uitgebaat door een natuurlijke persoon en dat bestemd is om maximaal drie gebruikers van 65 jaar of ouder te huisvesten, is er geen verplichte erkenningsregeling, maar een facultatieve. In de tekst van artikel 7ter wordt bepaald dat het moet gaan om een erkend woonzorgcentrum. Men moet dus minstens in aanmerking komen voor erkenning en de nodige stappen gezet hebben in het kader van de erkenningsregeling (in sommige gevallen immers zal men pas de effectieve erkenning krijgen wanneer het gebouw gebruiksklaar is), en uiteindelijk de erkenning verkrijgen.

Er wordt nu uitdrukkelijk in de tekst van artikel 7ter bepaald dat om in aanmerking te komen voor de investeringswaarborg van artikel 7ter, er voor die investering geen investeringssubsidies of alternatieve vormen van investeringssubsidies mogen ontvangen worden van het Fonds. Artikel 7ter is niet bedoeld voor investeringen waarvoor subsidies worden aangevraagd bij het Fonds (zie de voormelde toelichting in de stukken van het Vlaams Parlement).

De hypothecaire waarborgen die voorzien waren in de oorspronkelijke tekst van artikel 7ter blijven behouden. Wil men in aanmerking komen voor de investeringswaarborg dan zal het voorgelegde dossier deze hypothecaire waarborgen moeten bevatten.

Art. 8. De bedoeling van dit artikel is om het in de sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen mogelijk te maken dat voorzieningen die een investering zoals bepaald in hun technisch en financieel plan volledig prefinancieren, zonder voor het project te beschikken over een principieel akkoord of een subsdiebelofte, ook later in aanmerking kunnen komen voor investeringssubsidies en de investeringswaarborg. Daarbij worden een aantal voorwaarden opgelegd:

1° het project moet uitgevoerd worden overeenkomstig de bouwfysische, technische en kwalitatieve normen zoals bepaald door de Vlaamse Regering; het betreft hier de regels die ook gelden voor een dossier zonder prefinanciering;
2° het project past in de programmatie;
3° het project dat opgenomen is in het technische en financiële deel van het masterplan, heeft een gunstig advies gekregen van een daarvoor bevoegde adviescommissie als vermeld in artikel 11, §2, tweede lid, van het VIPA-decreet; met deze adviescommissie wordt thans de zogenaamde coördinatiecommissie bedoeld (zie artikel 19, §4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 houdende de procedureregels

inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden en artikel 29 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 tot regeling van de alternatieve investeringssubsidies verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden);

4° de aanvragers moeten kunnen aantonen dat ze effectief beschikken over de nodige financiële middelen, vereist voor de volledige prefinanciering van het project.

De sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen omvat in dit kader de volgende voorzieningen: een lokaal dienstencentrum, een regionaal dienstencentrum, een dagverzorgingscentrum, een centrum voor kortverblijf en een woonzorgcentrum. Vanzelfsprekend moet het hier gaan om erkende voorzieningen (zie de definitie van en de toelichting bij de term 'aanvrager').

De prefinanciering geeft geen garantie dat in een bepaald begrotingsjaar een principieel akkoord of een subsidiebelofte zal worden verkregen. De prefinanciering kan ook niet als een prioriteitscriterium worden ingeroepen, dit houdt in dat een dossier – met het oog op het verlenen van een principieel akkoord of een subsidiebelofte – geen voorrang zal krijgen omdat het tot stand kwam via prefinanciering.

De eerste zin van artikel 8 begint met de woorden: "Binnen het kader van de toepassing van respectievelijk artikel 6 en artikel 7bis".

De sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen valt momenteel onder de regeling van de alternatieve financiering vervat in artikel 7bis van het VIPA-decreet (zie artikel 2 en artikel 53, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 tot regeling van de alternatieve investeringssubsidies verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden; zie ook artikel 7bis, §1, eerste lid, van het VIPA-decreet: "De Vlaamse Regering kan voor deze sectoren de toepassing van de subsidieregeling vermeld in de artikelen 5, 6 en 7 buiten werking stellen.").

Vandaar dat in artikel 8 ook de term 'principieel akkoord' voorkomt, een term die gebruikt wordt in het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2008 (zie onder andere artikel 9 van dit besluit).

De juridische mogelijkheid bestaat dat in de toekomst de sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen terug geplaatst wordt onder de regeling van artikel 6 van het VIPA-decreet. De verwijzing naar artikel 6 van het VIPA-decreet houdt hiermee rekening.

Binnen de marges van de bepalingen van artikel 8 gelden dan respectievelijk ook de bepalingen van artikel 6 of artikel 7bis. Vandaar de bewoordingen "binnen het kader van de toepassing van".

Art. 9. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 1999, wordt een aankoop enkel gesubsidieerd "als deze noodzakelijk gepaard gaat en gevolgd wordt door verbouwingswerkzaamheden".

Vanuit de taak van de Vlaamse overheid in het sturen en plannen van de investeringsinspanningen, wordt het wenselijk geacht om afstand te doen van deze voorwaarde en ook de aankoop van onroerende goederen, die niet gevolgd wordt door verbouwingswerkzaamheden, voor subsidiëring in aanmerking te laten komen. Het spreekt voor zich dat in de plaats hiervan andere voorwaarden aan het begrip 'aankoop' zullen moeten gesteld worden om mogelijke misbruiken en speculaties tegen te gaan.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaraan een aankoop moet voldoen om in aanmerking te komen voor een investeringssubsidie of -waarborg.

Het voorstel van de Raad van State om de notie 'publiek-private samenwerking' in het decreet van 23 februari 1994 op te nemen en te omschrijven wordt niet gevolgd. Het is niet de bedoeling om beperkingen in te bouwen en het is zeker niet de bedoeling van de decreetswijziging om bepaalde samenwerkings- of financieringsmodellen verplicht te stellen (zie de algemene toelichting).

Art. 10. In artikel 12, §1, derde lid, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden wordt verduidelijkt dat het volstaat dat de aanvrager, zijnde de voorziening, minstens beschikt over een genotsrecht op het voorwerp van de investering, zijnde de infrastructuur zelf, de uitrusting of apparatuur (zie definitie van investering, opgenomen in artikel 2, 2°, van het VIPA-decreet).

Er moet evenwel vermeden worden dat er subsidies worden toegekend aan rechtspersonen, die weliswaar voldoen aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren, doch waarbij de vergoeding die deze rechtspersonen betalen aan derden voor het gebruik van de infrastructuur en/of de in dit verband geleverde prestaties onredelijk hoog zijn in verhouding tot de waarde van de door deze derden geleverde prestaties. In het bijzonder wordt gedacht aan het afleiden van subsidiegelden van exploitatievennootschappen naar 'verwante' of 'verbonden' patrimoniumvennootschappen. De eigenaar van de grond en de aanvrager worden geacht een ongeoorloofde verwantschapsband te hebben indien er een betrokkenheid bestaat tussen de beide waardoor de ene direct of indirect de bevoegdheid in rechte of in feite heeft om bij de andere entiteit een invloed uit te oefenen op de aanstelling van leden van het bestuursorgaan, op de oriëntatie van het beleid of op andere besluitvorming.

De subsidiërende overheid kan verder op basis van andere elementen van oordeel zijn dat er 'verwantschap' bestaat tussen de eigenaar van de grond en de aanvrager en hieromtrent bijkomende informatie opvragen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de beperkingen en voorwaarden op dit vlak verder uit te werken.

Wat betreft de minimale termijn van twintig jaar waaraan de aanvrager aan deze voorwaarde moet voldoen, wordt gepreciseerd dat deze minimale termijn enkel geldt voor onroerende goederen. Voor roerende goederen geldt de gebruikelijke boekhoudkundige afschrijvingsduur.

Artikel 12, §1, derde lid, tweede zin, verwijst naar de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om afwijkende bepalingen te voorzien voor leasing voor de nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing van voorzieningen voor bejaarden, van voorzieningen in de preventieve en ambulante gezondheidszorg, van voorzieningen in de kinderdagopvangsector en van voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap, zoals bepaald in het vroegere artikel 6, §3, van het VIPA-decreet. Ingevolge de schrapping van artikel 6, §3, van het VIPA-decreet door artikel 9 van voorliggende decreetswijziging, wordt ook de tweede zin van artikel 12, §1, derde lid, van het VIPA-decreet geschrapt.

Art. 11. Dit artikel geeft de mogelijkheid aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen voor de subsidiëring en waarborgverlening voor proefprojecten waarbij vormen van publiek-private samenwerking bij investeringen in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden worden uitgetest. De mogelijkheid van proefprojecten geeft de kans aan de Vlaamse Regering om ervaringen op te doen met vormen van publiek-private samenwerking, met het oog op het oordeelkundig uitwerken van uitvoeringsbesluiten.

Ingaande op een opmerking en op een suggestie van de Raad van State bij artikel 10 van het voorontwerp van decreet werd dit artikel uitgewerkt en opgenomen in het decreet van 23 februari 1994.

Art. 12. Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De meeste bepalingen kunnen pas in werking treden nadat de bestaande uitvoeringsbesluiten zijn aangepast dan wel nadat de nodige uitvoeringsbesluiten zijn opgesteld.

De Vlaamse Regering wordt daarom gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van de diverse bepalingen van het decreet te bepalen, al dan niet in verschillende fasen.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaamse Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk I. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Hoofdstuk II. Wijzigingsbepalingen

Art. 2. In artikel 2 van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, gewijzigd bij de decreten van 20 december 1996, 16 maart 1999 en 2 juni 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° punt 1° wordt vervangen door wat volgt:

“1° aanvrager: rechtspersoon die erkend is of voldoet aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden en die een aanvraag tot het verkrijgen van een investeringssubsidie of investeringswaarborg indient;”

2° punt 2° wordt vervangen door wat volgt:

“2° investering: kosten voor bouw-, uitbreidings- en verbouwingswerkzaamheden, aankoop van infrastructuur, uitrusting of apparatuur, met uitzondering van de aankoop van grond”;

3° in punt 5° worden tussen de woorden “subsidie als” en de woorden “bijdrage in de kostprijs” de woorden “rechtstreekse of onrechtstreekse” ingevoegd en wordt het woord “initiatiefnemer” vervangen door het woord “aanvrager”;

4° in punt 7° worden de woorden “de door de initiatiefnemer geplande infrastructuur, afhankelijk” vervangen door de woorden “het geplande project of de geplande projecten, met vermelding”;

5° punt 10° wordt vervangen door wat volgt:

“10° project: het voorwerp van de geplande investering, zoals omschreven in het masterplan, waarvoor een investeringssubsidie of investeringswaarborg wordt gevraagd;”;

6° punt 16° en punt 17° worden opgeheven.

Art. 3. In artikel 3 van hetzelfde decreet wordt het woord “initiatiefnemers” vervangen door het woord “aanvragers”.

Art. 4. In artikel 6 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 16 maart 1999 en 2 juni 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 2 wordt het woord “initiatiefnemer” vervangen door het woord “aanvrager”;

2° paragraaf 3 wordt opgeheven.

Art. 5. Artikel 7 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 16 maart 1999 en 2 juni 2006 en […], wordt opgeheven.

Art. 6. In artikel 7bis, §1, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 17 maart 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste en derde lid worden tussen de woorden “die een” en de woorden “investering doen” de woorden “rechtstreekse of onrechtstreekse” ingevoegd;

2° in het eerste en derde lid wordt het woord “initiatiefnemers” vervangen door het woord “aanvragers”.

Art. 7. In artikel 7ter van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 2 juni 2006 en gewijzigd bij het decreet van …, worden tussen de woorden “die een” en de woorden “investering doen” de woorden “rechtstreekse of onrechtstreekse” ingevoegd en wordt het woord “initiatiefnemers” telkens vervangen door het woord “aanvragers”.

Art. 8. In artikel 10, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 1999, wordt de zin “Een aankoop komt enkel in aanmerking voor een subsidiebelofte of een subsidietoelage als deze noodzakelijk gepaard gaat en gevolgd wordt door verbouwingswerkzaamheden” vervangen door de zin: “De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan een aankoop moet voldoen om voor een investeringssubsidie of een investeringswaarborg in aanmerking te komen.”

Art. 9. In artikel 12, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 1999, wordt het derde lid vervangen door wat volgt:

“De aanvrager moet minstens over een genotsrecht beschikken op het project waarvoor de aanvraag voor een investeringsubsidie wordt gedaan, voor een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering en die, voor onroerende goederen, in elk geval minstens twintig jaar bedraagt. Als de aanvrager en de eigenaar of de houder van zakelijke rechten op de grond waarop een project wordt gepland, twee verschillende personen zijn, mag er geen ongeoorloofde verwantschap bestaan tussen beiden. De Vlaamse Regering legt de voorwaarden vast waaronder er sprake is van een ongeoorloofde verwantschap.”

Hoofdstuk III. Slotbepalingen

Art. 10. De Vlaamse Regering bepaalt voor elk artikel, of voor de onderdelen ervan, van dit decreet, de dag waarop het in werking treedt, alsook de voorwaarden van inwerkingtreding. In het kader van die voorwaarden kan de Vlaamse Regering onder meer goedkeuring verlenen aan proefprojecten waarvoor zij de specifieke regels kan bepalen.

In afwijking van het eerste lid treedt artikel 10 van dit decreet in werking op de dag van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Veerle HEEREN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Brussel, 10 april 2009
AG-IT/09-052

Aan Mevrouw Veerle HEEREN
Vlaams minister van Welzijn,Volksgezondheid en Gezin
Koolstraat 35

1000 BRUSSEL

Betreft : Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden

Mevrouw de Minister,

Op 2 maart 2009 ontving de SERV uw vraag om advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden.

De SERV heeft over het voorgelegde voorontwerp van decreet geen consensus kunnen bereiken. Derhalve vindt u hierna de standpunten van de samenstellende organisaties.

1. Standpunt van Boerenbond en UNIZO

Boerenbond en UNIZO kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen aan het vermelde VIPA-decreet van 23 februari 1994.

2. Standpunt van VOKA

Ten gronde kan VOKA instemmen met de voorgestelde wijzigingen aan het vermelde VIPA-decreet van 23 februari 1994.

In bijkomende orde wijst VOKA op onderstaande:

In artikel 9 wordt gesteld dat: "...Als de aanvrager en de eigenaar of de houder van zakelijke rechten op de grond waarop een project wordt gepland, twee verschillende personen zijn, mag er geen ongeoorloofde verwantschap bestaan tussen beiden."

In de memorie van toelichting wordt het begrip "ongeoorloofde verwantschap" nader ingevuld: *"... De eigenaar van de grond en de aanvrager worden geacht een ongeoorloofde verwantschapsband te hebben indien er een betrokkenheid bestaat tussen de beide waardoor de ene direct of indirect de bevoegdheid in rechte of in feite heeft om bij de andere entiteit een invloed uit te oefenen op de aanstelling van leden van het bestuursorgaan, op de oriëntatie van het beleid of op andere besluitvorming."*

VOKA onderschrijft de achterliggende bekommernis die wil vermijden dat subsidiegelden op onterechte wijze worden afgeleid van exploitatie-organisaties naar patrimoniumvennootschappen. Niet zozeer de al dan niet juridische verwevenheid tussen beide, dan wel het al dan niet marktconforme karakter van de uitbetaalde vergoedingen voor gebruik van de infrastructuur en/of de in dit verband geleverde prestaties is hierbij relevant.

Vandaar vraagt VOKA dat een verwantschap tussen exploitatie- en patrimoniumorganisaties niet a priori wordt afgewezen. De controle op de voorwaarde dat de uitbetaalde vergoedingen marktconform moeten zijn, dient wel op een sluitende wijze te worden gewaarborgd.

3. Standpunt van ABVV, ACLVB en ACV

Voor de werknemersorganisaties kan een PPS-constructie binnen de VIPA-regeling slechts in de mate dat aan volgende dubbele voorwaarde wordt voldaan: De aanwending van het PPS-instrument mag (a) op termijn niet leiden tot een globale meerkost voor de overheid en (b) mag de facto geen hindernissen opwerpen voor de exploitant (bvb. lagere kredietwaardigheid). Met andere woorden: Vooraleer het PPS-instrument in de VIPA-regeling wordt ingevoerd, moet de meerwaarde ervan - zowel voor de overheid als de exploitant - ten opzichte van de huidige VIPA-procedures, onomstootbaar zijn aangeduid.

4. Standpunt van VERSO

VERSO merkt op dat, in ieder geval wat de ziekenhuis- en rusthuissector betreft, een PPS-project niet noodzakelijk tot meerwaarde van de betrokken partijen leidt, in tegenstelling tot wat in de Memorie van Toelichting wordt gesteld. Het verruimen van het VIPA-decreet om deze constructies binnen het VIPA mogelijk te maken, lijkt voor deze sectoren dan ook geen goede keuze. Bovendien wenst VERSO te vermijden dat wat vandaag als een keuzemogelijkheid naar voor wordt geschoven, in de toekomst wel eens de enige mogelijke optie zou kunnen worden.

De voordelen van PPS namelijk snelheid en expertise, kunnen makkelijker worden bereikt door de bestaande procedures te vereenvoudigen. Voor de initiatiefnemers die externe ervaring en expertise willen inbrengen kan eenvoudiger de mogelijkheid worden ingeschreven dat een private partner een gebouw realiseert naar de normen en behoeften van de opdrachtgever-exploitant, en dat deze het gebouw, eens afgewerkt, koopt aan dezelfde subsidievoorwaarden als VIPA.

door overleg

SERV

Zo doet elk waar hij goed in is: de ene bouwt, de andere exploiteert. Het grote verschil met PPS is dat, lopende de afschrijvingstermijn, bij PPS de exploitant geen eigendom of ander zakelijk recht heeft op het goed, met alle gevolgen voor zijn balans, en met alle gevolgen voor zijn kredietwaardigheid bij de banken als hij kredieten wil aangaan.

De decreetgever die deze prima facie aantrekkelijke PPS formule introduceert, moet bewust zijn van het dubbele feit dat de overheid op termijn zeker niet minder zal betalen (private partners wensen winst te maken) en dat de exploitanten gegarandeerd beroep zullen moeten doen op duurdere kredieten, wat zich op zijn beurt zal vertalen in de prijs die aan de cliënt zal worden doorgerekend.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.491/3
VAN 12 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 april 2009 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [(1)], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden. Meer bepaald wordt een aanpassing beoogd van de regels die thans een belemmering vormen voor het subsidiëren van projecten onder de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS), zoals projecten waarbij tussen een voorziening en een privé-partner een DBF(M) ("Design, Build, Finance (and Maintain)")-overeenkomst wordt gesloten en de infrastructuur ter beschikking van de voorziening wordt gesteld in ruil voor het betalen van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding.

VORMVEREISTEN

3. Op haar vergadering van 20 februari 2009 heeft de Vlaamse Regering de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, gemachtigd het advies te vragen van de Raad van State, "op voorwaarde dat het in punt 2.1 vermelde advies [van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen] geen aanleiding geeft tot wijziging van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst".

Er kan worden aangenomen dat de genoemde minister hiermee wordt gemachtigd om zelf te beoordelen of het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen al dan niet aanleiding geeft tot het aanbrengen van inhoudelijke wijzigingen

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

aan het ontwerp. Het verdient evenwel aanbeveling om zulks in de toekomst op een meer duidelijke wijze te bepalen [(2)].

Ook dient te worden opgemerkt dat, mocht de Vlaamse Regering naderhand van oordeel zou zijn dat het advies van de genoemde raad toch dient te leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt nergens een omschrijving gegeven van de investeringsprojecten die men mogelijk wil maken. Het is door het aanbrengen van een aantal wijzigingen in de bestaande tekst van het decreet van 23 februari 1994 dat PPS-projecten mogelijk zouden moeten worden gemaakt. Bij het ontworpen artikel 10, tweede lid, tweede volzin, van dat decreet wordt de Vlaamse Regering bovendien gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaraan een aankoop moet voldoen om voor een investeringssubsidie of een investeringswaarborg in aanmerking te komen (artikel 8 van het ontwerp). Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om de mogelijke projecten in een uitvoeringsbesluit nader te omschrijven. De doelstellingen van die projecten en de essentiële vereisten waaraan ze dienen te beantwoorden, omschrijft hij als volgt:

> "Door de wijziging van «initiatiefnemer» naar «aanvrager» maken we het mogelijk dat de voorziening niet langer zelf als bouwheer dient op te treden. DBFM wordt dus mogelijk.
>
> DBF(M) («Design, Build, Finance (and Maintain)») is een geïntegreerde contractvorm, waarbij diverse onderdelen van de realisatie en desgevallend exploitatie van een project aan één partij worden opgedragen. Met name staat deze partij in voor het ontwerpen («design»), het bouwen («build»), het financieren («finance») en desgevallend het onderhouden («maintain»).
>
> De decreetswijziging beoogt enkel de facilitering van de subsidiëring van dergelijke contracten binnen het VIPA-decreet, zonder de aanwending van een bepaald samenwerkings- of financieringsmodel verplicht te willen stellen. Alle samenwerkings- en financieringsmodellen die vóór de wijziging van het decreet voor subsidiëring in aanmerking kwamen, blijven dit ook na de inwerkingtreding

(2) Aangezien de Vlaamse Regering de bestemmeling van het advies is en in de mogelijkheid moet zijn erover standpunt in te nemen, is het gevolgde procédé evenwel niet zonder bezwaren.

van de decreetswijziging. Andere constructies zijn in principe dus ook mogelijk mits men tegemoet komt volgende 3 zaken:

- de voorziening is aanvrager van de investeringssubsidie (VIPA verstrekt de investeringssubsidie, de gebruikstoelage, aan de voorziening)
- de voorziening doet de exploïtatie
- de voorziening moet kunnen aantonen dat zij gedurende een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur, met een minimale periode van 20 jaar voor onroerende goederen, het genotsrecht zal hebben op de infrastructuur die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag tot subsidie

De vereiste mbt het uitvoeren van verbouwingswerkzaamheden in het geval van aankoop wordt geschrapt. De huidige regeling sluit de subsidiëring van elke aankoop van een aangepast gebouw uit. Bedoeling is inderdaad dat er voorwaarden worden uitgewerkt waaraan die aankoop dient te beantwoorden. De richting waarin deze voorwaarden zullen worden uitgewerkt zal zijn om te beletten dat de 'markt' ontwricht zou worden door bouwpromotoren die zonder concurrentie, noch het naleven van de wet op de overheidsopdrachten de sector van de nodige infrastructuur zouden voorzien".

De voorwaarden die zijn aangehaald onder het eerste en het derde streepje van de derde alinea van deze toelichting zijn vervat in het ontwerp, de voorwaarde die is aangehaald onder het tweede streepje ervan evenwel niet. Volgens de gemachtigde zou deze voorwaarde moeten blijken uit het vereiste dat de aanvraag voor de subsidiëring moet gebeuren door de voorziening (zie de definitie van het begrip "aanvrager" in het ontworpen artikel 2, 1°, van het decreet van 23 februari 1994 (artikel 2 van het ontwerp) en in artikel 3 van dat decreet (artikel 3 van het ontwerp)). Hiermee is evenwel niet uitgesloten dat de exploitatie wordt uitbesteed.

De laatstgenoemde voorwaarde zou derhalve in het decreet van 23 februari 1994 dienen te worden geëxpliciteerd. Beter nog zou zijn om, ter afbakening van de in het ontworpen artikel 10, tweede lid, (artikel 8 van het ontwerp) ervan bedoelde delegatie, de notie "publiek-private samenwerking" in het decreet van 23 februari 1994 op te nemen en te omschrijven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 10

5. Artikel 10 van het ontwerp bevat niet alleen een delegatie aan de Vlaamse Regering inzake het bepalen van de datum van inwerkingtreding van de artikelen of onderdelen van artikelen van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, maar ook een delegatie om "de voorwaarden van inwerkingtreding" te omschrijven en bepaalt dat de Vlaamse Regering in het raam van die voorwaarden onder meer haar goedkeuring kan verlenen aan proefprojecten waarvoor zij de specifieke regels kan uitvaardigen. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om een rechtsgrond te creëren voor een uitvoeringsbesluit dat de voorwaarden bevat voor de subsidiëring van proefprojecten waarbij vormen van publiek-private samenwerking bij investeringen in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden worden uitgetest. Dit dient met zoveel woorden te worden bepaald; de omschrijving "de voorwaarden van inwerkingtreding" is in het geheel niet duidelijk.

Ook dient te worden opgemerkt dat een dergelijke bepaling niet thuishoort in een bepaling inzake de inwerkingtreding.

Tenslotte zou het beter zijn de bepaling waarbij de beoogde rechtsgrond wordt gecreëerd, op te nemen in het decreet van 23 februari 1994.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN J. SMETS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk I. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Hoofdstuk II. Wijzigingsbepalingen

Art. 2. In artikel 2 van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, gewijzigd bij de decreten van 20 december 1996, 16 maart 1999 en 2 juni 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 1° wordt vervangen door wat volgt:

"1° aanvrager: rechtspersoon die erkend is of voldoet aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden en die een aanvraag tot het verkrijgen van een investeringssubsidie of investeringswaarborg indient;";

2° punt 2° wordt vervangen door wat volgt:

"2° investering: kosten voor bouw-, uitbreidings- en verbouwingswerkzaamheden, aankoop van infrastructuur, uitrusting of apparatuur, met uitzondering van de aankoop van grond";

3° in punt 5° worden tussen de woorden "subsidie als" en de woorden "bijdrage in de kostprijs" de woorden "rechtstreekse of onrechtstreekse" ingevoegd en wordt het woord "initiatiefnemer" vervangen door het woord "aanvrager";

4° in punt 7° worden de woorden "de door de initiatiefnemer geplande infrastructuur, afhankelijk" vervangen door de woorden "het geplande project of de geplande projecten, met vermelding";

5° punt 10° wordt vervangen door wat volgt:

"10° project: het voorwerp van de geplande investering, zoals omschreven in het masterplan, waarvoor een investeringssubsidie of investeringswaarborg wordt gevraagd;";

6° punt 16° en punt 17° worden opgeheven.

Art. 3. In artikel 3 van hetzelfde decreet wordt het woord "initiatiefnemers" vervangen door het woord "aanvragers".

Art. 4. In artikel 6 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 16 maart 1999 en 2 juni 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in §2 wordt het woord "initiatiefnemer" vervangen door het woord "aanvrager";

2° paragraaf 3 wordt opgeheven.

Art. 5. Artikel 7 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 16 maart 1999, 2 juni 2006 en 13 maart 2009, wordt opgeheven.

Art. 6. In artikel 7bis, §1, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 17 maart 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste en derde lid worden tussen de woorden "die een" en de woorden "investering doen" de woorden "rechtstreekse of onrechtstreekse" ingevoegd;

2° in het eerste en derde lid wordt het woord "initiatiefnemers" vervangen door het woord "aanvragers".

Art. 7. Artikel 7ter van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 2 juni 2006 en gewijzigd bij het decreet van 13 maart 2009, wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 7ter. In het geval van een investering aan een erkend woonzorgcentrum als vermeld in artikel 37 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, kan door het Fonds een investeringswaarborg worden verleend aan investeerders die rechtspersoonlijkheid hebben, die een rechtstreekse of onrechtstreekse investering doen die past in de programmatie en waarbij voor die investering geen investeringssubsidies of alternatieve vormen van investeringssubsidies worden gevraagd aan het Fonds. De Vlaamse Regering bepaalt de extra voorwaarden. Die voorwaarden kunnen onder meer elementen bevatten van zorgstrategische, financiële, bouwfysische en technische aard. De Vlaamse Regering kan beperkingen stellen inzake de investeringswaarborg. Tot dekking van de investeringswaarborg worden er bijdragen vastgesteld op de gewaarborgde sommen, volgens de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering. Tot dekking van de investeringswaarborg kan het Fonds te allen tijde een wettelijke hypotheek nemen of een hypothecair mandaat eisen voor wat betreft de onroerende goederen die betrekking hebben op de investering, ten belope van een bedrag vastgesteld door het Fonds. De wettelijke hypotheek wordt ingeschreven op verzoek van het Fonds.".

Art. 8. Artikel 8 van hetzelfde decreet, opgeheven door het decreet van 2 juni 2006, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

"Art. 8. Binnen het kader van de toepassing van respectievelijk artikel 6 of artikel 7bis, kan het Fonds binnen de perken van de begrotingskredieten investeringssubsidies of alternatieve vormen van investeringssubsidies verstrekken, en kan het Fonds de investeringswaarborg verlenen, aan aanvragers uit de sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen die een investering volledig prefinancieren zonder voor het project te beschikken over een subsidiebelofte of een principieel akkoord. Dit onder de volgende voorwaarden:

1° het project wordt uitgevoerd overeenkomstig de bouwfysische, technische en kwalitatieve normen zoals bepaald door de Vlaamse Regering;
2° het project past in de programmatie;
3° het project dat opgenomen is in het technische en financiële deel van het masterplan, heeft een gunstig advies gekregen van een daarvoor bevoegde adviescommissie als vermeld in artikel 11, §2, tweede lid;
4° de aanvragers beschikken over de nodige financiële middelen, vereist voor de volledige prefinanciering van het project.

Voor de toepassing van het eerste lid worden de volgende voorzieningen beschouwd als behorend tot de sector van de ouderenvoorzieningen en thuiszorgvoorzieningen:

1° een lokaal dienstencentrum als vermeld in artikel 16 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009;
2° een regionaal dienstencentrum als vermeld in artikel 20 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009;
3° een dagverzorgingscentrum als vermeld in artikel 25 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009;

4° een centrum voor kortverblijf als vermeld in artikel 30 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009;
5° een woonzorgcentrum als vermeld in artikel 37 van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.”.

Art. 9. In artikel 10, tweede lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 16 maart 1999, wordt de zin “Een aankoop komt enkel in aanmerking voor een subsidiebelofte of een subsidietoelage als deze noodzakelijk gepaard gaat en gevolgd wordt door verbouwingswerkzaamheden” vervangen door de zin: “De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan een aankoop moet voldoen om voor een investeringssubsidie of een investeringswaarborg in aanmerking te komen.”.

Art. 10. In artikel 12, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 16 maart 1999, wordt het derde lid vervangen door wat volgt:

“De aanvrager moet minstens over een genotsrecht beschikken op het project waarvoor de aanvraag voor een investeringsubsidie wordt gedaan, voor een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering en die, voor onroerende goederen, in elk geval minstens twintig jaar bedraagt. Als de aanvrager en de eigenaar of de houder van de zakelijke rechten op de grond waarop een project wordt voorzien, twee verschillende personen zijn, mag er geen ongeoorloofde verwantschap bestaan tussen hen. De Vlaamse Regering legt de voorwaarden vast waaronder er sprake is van een ongeoorloofde verwantschap.”.

Art. 11. In hetzelfde decreet wordt een artikel 14bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 14bis. De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen voor de subsidiëring en waarborgverlening, binnen het kader van dit decreet, voor proefprojecten waarbij vormen van onrechtstreekse investering waarvan sprake in dit decreet, worden toegepast.”.

Hoofdstuk III. Slotbepalingen

Art. 12. De Vlaamse Regering bepaalt voor elk artikel, of voor de onderdelen ervan, van dit decreet, de dag waarop het in werking treedt.

In afwijking van het eerste lid treedt artikel 12 van dit decreet in werking op de dag van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 17 juli 2009.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN

BIJLAGE

bij de memorie van toelichting:

REGULERINGSIMPACTANALYSE

Reguleringsimpactanalyse VIPA-decreet.

1 Titel

Voorwerp van deze reguleringsimpactanalyse is het **voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden**, hierna ook het VIPA-decreet genoemd.

Als financieringsinstrument van de Vlaamse overheid verleent het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden financiële steun aan welzijns- en gezondheidsvoorzieningen die infrastructuurwerken willen uitvoeren.

2 Aanleiding en doel

2.1 Aanleiding

Vanuit de zorgsector en ermee betrokken marktpartijen rijst meer en meer de vraag naar de toepassing van publiek – private samenwerking voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van zorginfrastructuur.

Deze vormen van publiek – private samenwerking beogen een andere taak –en risicoverdeling tussen de bij de realisatie van deze infrastructuur betrokken partijen dan traditioneel wordt aangenomen, waarbij bijvoorbeeld het bouwheerschap wordt overdragen aan een private partner, waarbij de private partner tevens instaat voor het onderhoud van het gebouw (life cycle benadering en oog voor duurzaamheid), enz.

Het VIPA-decreet geeft aan het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, hierna VIPA genoemd, de mogelijkheid tot toekenning van investeringssubsidies en investeringswaarborgen in de sectoren van de persoonsgebonden aangelegenheden, waarmee in het bijzonder de zorgsectoren (o.m. kinderopvang, ziekenzorg, bejaardenzorg en gehandicaptenzorg) bedoeld worden.

Het investeringsbeleid is één van de zwaartepunten in het goede beheer van vraag en aanbod om een kwalitatief hoogstaande zorg te kunnen blijven garanderen. De Vlaamse overheid speelt een belangrijke rol in het sturen en plannen van de investeringsinspanningen die in deze sectoren worden geleverd. Zij schept de voorwaarden voor nieuwe initiatieven en toetst deze aan het beleid binnen het VIPA-decreet.

In haar eindrapport van mei 2005 inzake de financiering van het VIPA stelde een expertencommissie vast dat het VIPA al enkele jaren met onderfinanciering kampt.

Met de besluiten van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 wordt hieraan reeds gedeeltelijk tegemoet gekomen door de invoering in bepaalde sectoren (gehandicaptenzorg, verzorgingsinstellingen, voorzieningen voor ouderen, voorzieningen in de thuiszorg en voorzieningen voor de sociale integratie van personen met een handicap) van een regeling van “alternatieve investeringsubsidies” en “alternatieve investeringswaarborgen”. Hierbij wordt de investeringssubsidie in de vorm van een gebruikstoelage gespreid over een duur van in principe twintig jaar. Deze “gespreide” subsidiëring laat het VIPA toe om meer projecten op hetzelfde moment te financieren.

Echter, de huidige VIPA-reglementering laat slechts in heel beperkte mate de subsidiëring van alternatieve samenwerkings- en financieringswijzen, aangegaan door de voorziening, toe. De VIPA – reglementering heeft niet voorzien dat de vormen publiek – private samenwerking die inmiddels in andere beleidsdomeinen reeds ontwikkeld werden, nu ook in de zorgsector worden toegepast.

De markt is inmiddels geëvolueerd naar de realisatie van vastgoed volgens een ander risico-stramien dan traditioneel werd aangenomen, onder meer door de levenscyclusbenadering. De aannemer staat niet enkel in voor de bouw, maar ook voor het ontwerp, de financiering en het onderhoud, waardoor stimulansen worden geïncorporeerd om op duurzamere wijze te bouwen. Het takenpakket van de private partners is dan ook toegenomen. Het gebouw wordt geacht gedurende de looptijd van de overeenkomst conform de technische kwaliteitseisen te zijn en te blijven, wat eveneens tot de opdracht van de private partner behoort.

Deze trend, gecombineerd met de verantwoordelijkheid voor de blijvende kwaliteitsconformiteit, is onmiskenbaar ook een opportuniteit voor de zorgsector.

- probleem 1: de traditionele werkwijze met de “initiatiefnemers” houdt binnen de subsidiecontext van de Vlaamse overheid geen rekening met deze nieuwe samenwerkingsvormen, omdat het gewoonweg ontstaan is vanuit een andere invalshoek, met name de erkende zorginstelling als bouwheer. Hierdoor worden sommige initiatiefnemers afgeremd om samenwerkingsconstructies op te zetten met ‘andere betrokkenen’ mbt de realisatie van ‘persoonsgebonden voorzieningen’ met een minder traditionele taak –en risicoverdeling. Dit wordt door de sector als een lacune ervaren.

oorzaak 1: de traditionele werkwijze met de “initiatiefnemers” houdt geen rekening met deze nieuwe samenwerkingsvormen, omdat het gewoonweg ontstaan is vanuit een andere invalshoek, met name de erkende zorginstelling als bouwheer.
Belangrijkste pijnpunt bij de toepassing van alternatieve (PPS) samenwerkingsvormen, is de inhoudelijke lading van het huidige begrip “initiatiefnemer”, zoals blijkt uit een samenlezing van de bepalingen van het VIPA-decreet en de parlementaire voorbereiding. In het bijzonder wordt ervan uitgegaan dat de initiatiefnemer ook als bouwheer optreedt en ofwel eigenaar is ofwel over een zakelijk of genotsrecht beschikt op het onroerend goed waarvoor de aanvraag wordt gedaan, voor een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering en die in elk geval minstens twintig jaar bedraagt. Het is eveneens de initiatiefnemer “die de infrastructuur plant”, “die de kosten voor de bouwwerkzaamheden draagt” en “hiervoor een lening aangaat”. Ook in de uitvoeringsbesluiten wordt de procedure voor het bekomen van een subsidie georganiseerd op een wijze die de keuze voor bepaalde alternatieve financierings- en samenwerkingsmodellen bemoeilijkt, en in bepaalde gevallen zelfs totaal onmogelijk maakt.

Deze vereisten die ingegeven zijn vanuit een bepaalde filiosofie op de rolverdeling bij de realisatie van zorginfrastructuur, belemmeren nieuwe en alternatieve samenwerkingsvormen.

- probleem 2: partijen worden op deze manier afgeremd om nieuwe en innovatieve vormen van realisatie, met alle betrokken componenten, af te sluiten voor 'persoonsgebonden voorzieningen'. Dit wordt door de sector als een lacune ervaren.

  oorzaak 2: de bestaande regelgeving is niet voorzien op deze nieuwe vormen van samenwerking

In deze gevallen kan veelal evenmin teruggevallen worden op de specifieke regeling voor leasing, zoals opgenomen in artikel 2, 16° van het VIPA-decreet, o.m. omwille van de zeer strakke en ongebruikelijke definitie van het begrip leasing en financier, waarbij ervan uitgegaan wordt dat een financiële instelling instaat voor de bouw van de infrastructuur op een grond die eigendom is van de initiatiefnemer en waarbij een recht van opstal verleend wordt aan de initiatiefnemer met kosteloze eigendomsoverdracht op het einde van de overeenkomst. Deze strakke definitie komt niet meer tegemoet aan de vernieuwde vormen van samenwerking.

In haar aanbevelingen adviseerde de expertencommissie (cf. supra) om constructies van publiek-private samenwerking, kortweg PPS, waarmee bedoeld wordt *"projecten die door een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partij, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen",* te overwegen als mogelijk financieringsalternatief.

Ook vanuit de sectoren zelf, en meer in het bijzonder uit de vragen waarmee het VIPA geconfronteerd wordt, blijkt de nood om de subsidiëring van infrastructuurwerken in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden mogelijk te maken voor projecten die onder de vorm van een PPS worden opgezet en verwezenlijkt.

Vastgesteld moet worden dat PPS heden ten dage in verschillende sectoren (bijvoorbeeld scholenbouw, sportcentra, cultuurcentra, mobiliteitsbeleid, sociale woningbouw) wordt doorgezet, gelet op de meerwaarden en schaalvoordelen die erdoor gecreëerd kunnen worden, zowel ten aanzien van de overheid als de private partner. De niet - subsidieerbaarheid van dergelijke PPS-projecten op basis van de huidige reglementering remt deze PPS-tendens in de zorgsector af.

De regeling inzake de bouw van zorginfrastructuren valt niet onder het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn.

2.2 Doelstelling

VIPA wil ook de subsidiëring van PPS-constructies als financieringsinstrument voor infrastructuurwerken mogelijk maken, zonder dat dit de budgettaire ruimte impacteert.

PPS biedt als potentieel voordeel dat een aantal taken zoals het ontwerpen, bouwen, onderhouden en financieren van infrastructuur, kunnen "uitbesteed" worden aan één en dezelfde partner. Dit laat de voorziening toe om haar kennis en kunde te concentreren op haar kernactiviteiten, met alle gevolgen van dien op o.m. risicobeheersing, responsabilisering van de private partner, betere en duidelijke taakverdeling,….

Gezien het huidige VIPA-decreet, binnen de subsidie-context, voorziet dat de voorziening zelf optreedt als bouwheer en in die hoedanigheid van initiatiefnemer ook de uitvoering van de werken plant en financiert, is een alternatieve PPS –constructie, zoals een DBFM, uitgesloten. Immers veronderstelt PPS (bvb. in het geval van een Design-Build-Maintain-Finance) dat een derde contractspartij optreedt als bouwheer en dat de voorziening de werken "onrechtstreeks" financiert, middels de betaling van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding. Deze alternatieve samenwerkingsvormen, met andere taak –en risicoverdelingen, moeten eveneens binnen de subsidie -context van het VIPA mogelijk gemaakt worden. Er wordt beoogt **de subsidiëring van projecten in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden** die **onder de vorm van een PPS** worden opgezet en uitgevoerd en waarbij de voorziening niet noodzakelijk als bouwheer (nu: 'initiatiefnemer') van het project optreedt, **eveneens te faciliteren**.

In hoofdstuk IX. Behoorlijk regelgeven, besturen en handhaven met een professionele en stabiele administratie stelt het **Vlaams Regeerakkoord 2004-2009**: "Bij de uitvoering van onze publieke taken willen we via publiek-private samenwerking de private sector als volwaardige partner betrekken, zodat een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en privé tot stand komt, zonder dat dit mag leiden tot onverantwoorde debudgettering. Om PPS-projecten in Vlaanderen een verdere impuls te geven is het noodzakelijk om het juridische kader verder te optimaliseren, gebruikmakend van wat er nu is en eventueel bij te sturen na evaluatie." (p.61)

Ook in de **beleidsnota 2004-2009** van minister Vervotte staat dat de overheid zich inzet om op een meer verantwoorde wijze om te gaan met haar per definitie schaarse investeringsmiddelen, wat voor haar een engagement is naar de burger.
"Naast het aftasten van de alternatieven voor het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod, zoekt de Vlaamse overheid momenteel ook zelf naar oplossingen in haar rol als financier. Het rapport van de expertencommissie die tijdens de vorige legislatuur werd belast met een onderzoek naar mogelijke alternatieve financieringsvormen, legt reeds een aantal mogelijke pistes voor. Tegen de achtergrond van de groeiende noden en de beperkte budgetten is de overheid op zoek naar partners. Enerzijds zal ik mogelijkheden van samenwerking met andere beleidssectoren […] aftoetsen. Anderzijds zullen ook andere financieringsmogelijkheden zoals BEVAK en PPS nader onderzocht worden op hun merites voor de infrastructuursubsidies voor nieuw in te dienen dossiers." (p. 85)

Ten slotte dient vermeld dat minister Vanackere ook in de **beleidsbrief 2008-2009** & de **bijhorende regelgevingsagenda** het belang aangeeft van alternatieve financiering.
"In navolging hiervan neem ik mij voor om in het najaar van 2008 een voorontwerp van decreet in te dienen dat het mogelijk maakt om binnen de VIPA-context PPS-projecten op te zetten en uit te voeren. Een belangrijk element hierbij is de verruiming van de definitie van initiatiefnemer, waardoor de zorginstelling niet noodzakelijk zelf als bouwheer hoeft op te treden." (p.148)

3 Opties

Optie 1: nuloptie.

Er worden geen maatregelen genomen. Dit impliceert dat er geen overheidstussenkomst met betrekking tot de bestaande regelgeving vereist is en dat de voorwaarden voor subsidiëring en het verlenen van een waarborg, zoals deze op dit moment in de VIPA-wetgeving zijn bepaald, ongewijzigd blijven.

Optie 2: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren DBFM

Een tweede mogelijkheid bestaat erin de VIPA-wetgeving aan te passen op een wijze dat naast de huidige samenwerkings- en financieringsmodellen ook doch slechts voor DBF(M)-overeenkomsten een subsidie bekomen kan worden. Andere PPS-constructies blijven buiten de scope van de subsidiëring.

Met DBF(M) of “Design, Build, Finance (and Maintain)” wordt bedoeld de geïntegreerde overeenkomst waarbij bepaalde onderdelen van de realisatie en eventueel van de exploitatie van een project aan één partij worden opgedragen. Deze partij staat meer bepaald in voor het ontwerpen (“design”), het bouwen (“build”), het financieren (“finance”) en desgevallend het onderhouden (“maintain”).

De component “financiering” betreft geen gewone “voorfinanciering” van de bouwkosten, waarbij de bouwsom na de beëindiging van de bouwwerkzaamheden wordt terugbetaald. De opdrachtgever betaalt een periodieke beschikbaarheidsvergoeding voor een “beoogde, gebruiksklare en onderhouden” terbeschikkingstelling van het goed gedurende een bepaalde periode. De looptijd van een dergelijk contract is doorgaans gekoppeld aan de afschrijvingsduur van het gebouw (dikwijls dertig jaar).

De aanpassing gebeurt dan in het licht van één enkele PPS – constructie, met name DBFM.

Optie 3: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren PPS exclusief ”O”

Een derde optie bestaat erin de voorwaarden voor subsidieverlening aan te passen op een wijze dat niet alleen DBF(M)-overeenkomsten gesubsidieerd kunnen worden, maar PPS-constructies in het algemeen, steeds evenwel zonder dat de exploitatie of de eigenlijke zorgverlening wordt overgedragen aan een derde partij.

Met deze aanpassing wordt ruimer gedacht dan DBFM en wordt ingespeeld op de variatie aan behoeften en noden die binnen de zorgsector bestaan.

DBFO of “Design, Build, Finance and Operate” overeenkomsten komen in deze optie niet voor subsidiëring in aanmerking.

4 Effecten

4.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Deze regelgeving raakt een aantal doelgroepen en betrokken partijen.

De **doelgroep** bestaat enerzijds uit *rechtspersonen die erkend zijn om of voldoen aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden* (of anders gezegd de voorzieningen),

en anderzijds uit *private partijen* aan wie het ontwerpen, bouwen, financieren en/of het onderhouden van zorginfrastructuur wordt opgedragen (zoals studiebureaus, aannemers, financiële instellingen en onderhoudsfirma's).

Binnen deze doelgroep zullen een aantal, op basis van eigen overwegingen en noden, beslissen te kiezen voor de traditionele werkwijzen. Een aantal andere zullen gebruik maken van de opportuniteiten die worden geboden met de PPS-constructies.

Het *VIPA* en het *Vlaams Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* zijn in hun hoedanigheid van "subsidieverlener" de belangrijkste rechtstreeks **betrokken partijen**.

Het *Vlaams Kenniscentrum PPS* vervult vanuit zijn doelstelling als "knooppunt- en netwerkorganisatie van en voor de Vlaamse overheid, die het PPS-beleid adviseert en inspireert" een ondersteunende rol.

4.2 Optie 1: nuloptie

Directe effecten voor de doelgroepen

De eerste optie heeft tot onmiddellijk gevolg dat PPS-constructies, die niet verzoenbaar zijn met de huidige VIPA-voorwaarden, niet in aanmerking komen voor subsidiëring of het verlenen van een waarborg.

Voor de rechtspersonen die zorg- en dienstverlening organiseren, impliceert deze optie dat, behoudens in het geval dat aan de voorwaarden van "leasing" voldaan is, zij zelf moeten (blijven) optreden als bouwheer en als degene die de werken plant én financiert. Verder dat zij ofwel eigenaar zijn ofwel over een zakelijk of genotsrecht moeten beschikken op het onroerend goed waarvoor de aanvraag wordt gedaan, voor een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur van de investering en die in elk geval minstens twintig jaar bedraagt. Deze voorwaarden leiden ertoe dat voorzieningen *de facto* niet zullen kiezen voor een samenwerkings- of financieringsvorm, die niet voor subsidiëring in aanmerking komt, hetgeen op zijn beurt dan weer leidt tot een gemiste kans voor de voorzieningen om hun taken, verantwoordelijkheden en risico's te beperken tot hun kernactiviteit, met name de zorgverlening, indien zij dit wenst. Eveneens verliest de voorziening in vele gevallen een potentieel financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde, die een geïntegreerde contractsvorm kan bieden, indien zij dit wenst. Zo bijvoorbeeld zal in het geval van een DFBM bij het ontwerp en de uitvoering automatisch rekening kunnen gehouden worden met de voor- en nadelen op het vlak van onderhoud, vermits dit door één en dezelfde partij gebeurt.

Private partijen anderzijds kunnen in principe niet optreden als bouwheer ter realisatie van een project in de zorgsector en zullen evenmin een aantrekkelijker "totaalpakket" van dienstverlening voor een lange duur kunnen aanbieden. De private sector zal dus

hoogstens voor een “deelaspect” (bijvoorbeeld bouwen) – en dus op een minder intense manier - betrokken kunnen worden bij de investeringen die in de sector van persoonsgebonden aangelegenheden worden gedaan.

Indirecte effecten

De betrokken partij, VIPA, zal haar onderfinanciering niet kunnen verhelpen door het instellen van alternatieve financieringsinstrumenten, die in geval van PPS constructies wel mogelijk zouden zijn. Immers wordt bij een PPS constructie de private partner vergoed door de betaling van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding, gespreid over de volledige duur van de overeenkomst tussen publieke en private partner.

Het aanvaarden van de subsidieerbaarheid van dergelijke overeenkomst zou ertoe leiden dat ook VIPA haar financiering kan spreiden, eveneens over de volledige duur van de overeenkomst.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een gespreide “subsidiëring” reeds voorzien is voor bepaalde sectoren en dit op grond van het Besluit van 1 september 2006 van de Vlaamse Regering tot regeling van de alternatieve investeringssubsidies verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, doch ook in dit wettelijk kader is geen ruimte voorzien voor de subsidiëring van PPS constructies.

De nuloptie ontzegt bepaalde lokale besturen, die optreden als initiatiefnemer, om in PPS - samenwerkingsverband zorginfrastructuren te realiseren.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving		Omschrijving	
Voorzieningen	Hebben risico's zelf in de hand Traditionele, gekende werkwijze met gekende taakverdeling Wellicht goedkoper dan DBFM maar met zwaarder takenpakket voor voorziening.		- Geen PPS constructies mogelijk. - Voorzieningen moeten als bouwheer blijven optreden om voor subsidiëring in aanmerking te komen. - Gemiste kansen inzake het realiseren van een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde, indien gewenst door voorziening - Gemiste kansen om hun taken, aansprakelijkheden en risico's te beperken tot de eigenlijke zorgverlening, indien gewenst door voorziening -	
Private partijen			- Geen PPS constructies mogelijk. - Private partijen kunnen niet als bouwheer optreden met het oog op VIPA subsidiëring - Gemiste kansen inzake het realiseren van een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde. - Gemiste kansen om een totale samenwerking op lange termijn te bekomen.	
VIPA	- Geen nood aan wijziging regelgeving - Kans op misbruik is minimaal.		- Mogelijkheid tot alternatieve subsidiëring is minder evident (bij gebrek aan een koppeling tussen het tijdstip van betaling van de subsidie en het tijdstip waarop de voorziening tot betaling moet overgaan). - Kan niet inspelen op pertinente vraag van de sector - Minder projecten kunnen op hetzelfde moment gesubsidieerd worden. -	
Totaal	Meer kosten dan baten…			

Voor de gebruikers van de voorzieningen zijn er geen bijkomende lasten of baten. De kwaliteitseisen voor de zorginfrastructuur en de zorgverlening blijven onverminderd gelden.

4.3 Optie 2: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren DBFM

Directe effecten voor de doelgroepen

Deze optie beoogt de facilitering van de subsidiëring van enkel DBF(M)-constructies.

Voor de rechtspersonen die zorg– en dienstverlening organiseren, impliceert dit dat zij, zonder het recht op subsidiëring te verliezen, niet langer als bouwheer moeten optreden en het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van hun infrastructuur aan één en dezelfde contractspartij kunnen toevertrouwen. Het betreft hier een keuze en geenszins een verplichting. Vanuit de markt worden er signalen opgevangen dat dit bijvoorbeeld betrekking kan hebben op ouderen- en verzorgingsvoorzieningen.

Een private partij kan als bouwheer optreden en "onrechtstreeks" de werken laten financieren, middels de betaling door de voorziening van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding voor een beoogde, gebruiksklare en onderhouden terbeschikkingstelling van het goed gedurende een bepaalde periode. De looptijd van een dergelijk contract is doorgaans gekoppeld aan de afschrijvingsduur van het

gebouw (dikwijls dertig jaar). De private sector kan aldus als volwaardige partner betrokken worden bij de uitvoering van bepaalde taken in de zorgsector, met uitzondering evenwel van de eigenlijke zorgactiviteit.

Indirecte effecten

PPS als financieringsalternatief wordt meer evident. VIPA heeft, met de mogelijkheid tot het opzetten van DBFM-constructies, een alternatief financieringsinstrument in handen, in die zin dat de betaling van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding van de voorziening, VIPA toelaat om ook haar subsidiëring over de volledige duur van de DBFM-overeenkomst te spreiden. De sturing door VIPA, door middel van de controle in het kader van de subsidiëring, blijft ook bij de nieuwe samenwerkingsmodellen cruciaal.

Deze gespreide betaling heeft dan weer tot gevolg dat meer projecten op hetzelfde moment gesubsidieerd kunnen worden.

Gelet op het feit dat ervan uitgegaan kan worden dat de voorzieningen op dit moment reeds kiezen voor een samenwerkings- of financieringsmodel dat voldoet aan de voorwaarden voor subsidiëring, kan ervan uitgegaan worden dat het totale subsidiebudget niet zal toenemen.

De voorgestelde wijzigingen hebben geen impact op het organieke statuut van de lokale besturen. Deze stelt bepaalde lokale besturen, die optreden als initiatiefnemer, in staat om in PPS - samenwerkingsverband zorginfrastructuren te realiseren.

De wijzigingen hebben geen impact op de federale overheid, noch op de Brusselse instellingen.

De regeling inzake de bouw van zorginfrastructuren valt niet onder het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn.

De voorgenomen beslissing(en) raken niet kennelijk het belang van het kind of de kansarme rechtstreeks.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving		Omschrijving	
Voorzieningen	- DBFM-overeenkomsten komen voor subsidiëring in aanmerking. - Mogelijkheid tot betrekken private sector bij investeringen. - Mogelijkheid tot het afsluiten van overeenkomsten waarbij een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde gecreëerd wordt en waarbij de taken, aansprakelijkheden en risico's van de voorziening beperkt worden tot de eigenlijke zorgverlening.		- Meerkost ingevolge uitbesteding groter takenpakket aan de private partner? - 'aanleren' nieuwe regelgeving / samenwerking / financiering - Reorganisatie kerntaken	
Private partijen	- Mogelijkheid tot betrokkenheid bij investeringen in zorgsector – mogelijkheid tot optreden als bouwheer bij investeringen in zorgsector - Mogelijkheid tot het afsluiten van overeenkomsten, waarbij een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde gerealiseerd wordt en waarbij de private partner zeker is van een "totale" samenwerking met de voorziening op lange termijn.			
VIPA	- Mogelijkheid tot alternatieve financiering wordt meer evident. - Aantal projecten dat op hetzelfde moment gesubsidieerd kan worden, stijgt, zonder dat het totale subsidiebudget moet toenemen. -		- Nood aan wijziging regelgeving - Kans op misbruik stijgt, voornamelijk indien voorziening en contractspartij "verwante rechtspersonen" zijn. - Aanleren nieuwe samenwerkingsvormen en opvolging -	
Totaal	Meer baten dan kosten…			

Voor de gebruikers van de voorzieningen zijn er geen bijkomende lasten of baten. De kwaliteitseisen voor de zorginfrastructuur en de zorgverlening blijven onverminderd gelden.

4.4 Optie 3: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren PPS exclusief DBFO

Directe effecten voor de doelgroepen

Optie 3 beoogt de facilitering van de subsidiëring van PPS-constructies in het algemeen, zonder dat het in het bijzonder moet gaan om een DBF(M)-constructies, op voorwaarde dat de eigenlijke zorgverlening niet aan de private PPS-partner wordt overgedragen.

De effecten voor de voorzieningen en de private partijen zijn identiek als in optie 2, met dien verstande dat zij kunnen putten uit een ruimer menu van samenwerkings- en financieringsmodellen die voor subsidiëring in aanmerking komen.

Indirecte effecten

De indirecte effecten voor het VIPA zijn dezelfde als in optie 2.

De voorgestelde wijzigingen hebben geen impact op het organieke statuut van de lokale besturen. Deze stelt bepaalde lokale besturen, die optreden als initiatiefnemer, in staat om in PPS - samenwerkingsverband zorginfrastructuren te realiseren, uiteraard telkens binnen de randvoorwaarden bepaald binnen de organieke wetgeving voor de lokale besturen.

De wijzigingen hebben geen impact op de federale overheid, noch op de Brusselse instellingen.

De regeling inzake de bouw van zorginfrastructuren valt niet onder het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn.

De voorgenomen beslissing(en) raken niet kennelijk het belang van het kind of de kansarme rechtstreeks.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving		Omschrijving	
Voorzieningen	- PPS-overeenkomsten komen voor subsidiëring in aanmerking op voorwaarde dat de voorziening blijft instaan voor de eigenlijke zorgverlening. - Mogelijkheid tot betrekken private sector bij investeringen. - Mogelijkheid tot het afsluiten van overeenkomsten waarbij een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde gecreëerd wordt en waarbij de taken, aansprakelijkheden en risico's van de voorziening beperkt worden tot de eigenlijke zorgverlening.		- Meerkost ingevolge uitbesteding groter takenpakket aan de private partner? - 'aanleren' nieuwe regelgeving / samenwerking / financiering - Reorganisatie kerntaken -	
Private partijen	- Mogelijkheid tot betrokkenheid bij investeringen in zorgsector – mogelijkheid tot optreden als bouwheer bij investeringen in zorgsector - Mogelijkheid tot het afsluiten van overeenkomsten, waarbij een financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde gerealiseerd wordt en waarbij de private partner zeker is van een "totale" samenwerking met de voorziening op lange termijn.			
VIPA	- Mogelijkheid tot alternatieve financiering wordt meer evident. - Aantal projecten dat op hetzelfde moment gesubsidieerd kan worden, stijgt, zonder dat het totale subsidiebudget moet toenemen.		- Nood aan wijziging regelgeving. - Kans op misbruik stijgt, voornamelijk indien voorziening en contractspartij "verwante rechtspersonen" zijn. - aanleren nieuwe PPS-constructies?	
Totaal	Meer baten dan kosten…			

Voor de gebruikers van de voorzieningen zijn er geen bijkomende lasten of baten. De kwaliteitseisen voor de zorginfrastructuur en de zorgverlening blijven onverminderd gelden.

4.5 Keuze en motivering van de optie

Optie 1 lijkt uitgesloten gezien de vooropgestelde doelstelling niet wordt bereikt. PPS constructies zijn niet verzoenbaar met VIPA-subsidies zolang de voorwaarden niet in voorgestelde zin worden gewijzigd.

Bovendien stellen we vast dat we – op basis van de vergelijkingstabel met alle effecten - tot de conclusie komen dat er bij optie 1 meer kosten, voornamelijk vertaald in een verlies van realisatie van meerwaarden, dan baten zijn. Dit kan in geen geval de aangewezen keuze zijn.

Bij een keuze tussen optie 2 en 3, lijkt de balans in ieder geval over te slaan in het voordeel van optie 3. Het is onredelijk en moeilijk te motiveren waarom enkel DBFM-overeenkomsten voor subsidiëring in aanmerking zouden kunnen komen en geen andere PPS-formules, evenwel zonder dat hierbij de exploitatie zelf wordt overgedragen.

Een DBFO-formule ("design, build, finance and operate") waarbij een private partner ook als exploitant optreedt, wordt niet beoogd.

Dit doet ons besluiten dat **optie 3 de aangewezen keuze** is en dat er bijgevolg geopteerd zal worden voor het faciliteren van het verlenen van VIPA subsidies en VIPA waarborgen in het kader van PPS-projecten, waaronder DBFM constructies, zonder dat de exploitatie zelf uitbesteed wordt.

5 Uitwerking, uitvoering en monitoring

5.1 Juridisch-technische uitwerking

Volgende twee mogelijkheden op het vlak van juridisch-technische uitwerking doen zich voor:

- De subsidiëring wordt mogelijk gemaakt binnen de bestaande VIPA-regelgeving, zonder dat een volledig nieuwe en afzonderlijke regelgeving wordt uitgevaardigd, die enkel van toepassing is op PPS-constructies.
- De subsidiëring wordt mogelijk gemaakt binnen een volledig nieuwe regelgeving, die losstaat van de bestaande VIPA-regelgeving en die enkel van toepassing is op PPS-constructies, waarmee eerder andere samenwerkings- of financieringsmodellen bedoeld worden. In deze optie zijn er twee parallelle reglementeringen, waarbij de bestaande VIPA-regelgeving van toepassing is op niet-PPS-constructies en de nieuwe reglementering op PPS-constructies.

Om volgende redenen, die gelden zowel ten aanzien van het VIPA als de voorzieningen, is het aangewezen om één enkel kader te voorzien, waarbij de subsidiëring van zowel niet-PPS-projecten (bijvoorbeeld een gewone opdracht van werken) als PPS-projecten gefaciliteerd wordt:

- Het is niet altijd evident om te oordelen wanneer een samenwerkings- of financieringsmodel onder de ene dan wel de andere regelgeving valt.
- Bij de explicitering van bepaalde samenwerkings- of financieringsmodellen bestaat de kans dat andere samenwerkings- of financieringsmodellen ingevolge een toepassing van de wettelijke voorwaarden niet gesubsidieerd worden, terwijl dit geenszins de bedoeling is. Het is dus beter om algemene

voorwaarden te stellen, waarvan de decreetgever van oordeel is dat ze moeten vervuld zijn om voor subsidiëring in aanmerking te komen. De uitzonderingsmogelijkheid die door de decreetswijziging van 16 maart 1999 voorzien wordt voor een leasingformule, waarbij een financier instaat voor de investeringen, wordt hierdoor overbodig. Daar waar het begrip financier beperkt wordt tot banken, spaarbanken, openbare kredietinstellingen en leasingmaatschappijen is het daarenboven, vanuit het perspectief van de gelijke mededinging, wenselijk om de mogelijkheden van PPS uit te breiden tot andere contractspartijen. Om te vermijden dat voor elke specifieke financieringsoperatie een afzonderlijke rechtsgrond gecreëerd wordt, worden de begrippen “leasing” en “financier” geschrapt.

- Met het oog op de praktische hanteerbaarheid van de regelgeving is het aangewezen om alle subsidiëringsmogelijkheden in één decreet te verwerken in plaats van in twee.

Er wordt bijgevolg één decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden opgesteld. Deze zal de nodige wijzigingen doorvoeren in het oorspronkelijke decreet.

Concreet gaat het hierbij om:

a) het vervangen van het historisch geladen begrip “initiatiefnemer” door het begrip “aanvrager”;
b) het decretaal verankeren van de vereisten in hoofde van de aanvrager;
c) het toevoegen van de mogelijkheid om naast een rechtstreekse financiering ook een onrechtstreekse financiering door de voorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding, te subsidiëren;
d) het schrappen van de definities “leasing” en “financier”;
e) de mogelijkheid voorzien om ook de aankoop van infrastructuur, zonder verbouwingswerkzaamheden, te subsidiëren, waarbij aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid gegeven wordt om voorwaarden vast te leggen;
f) het opnemen van het principe dat een voorziening die een subsidie wenst te bekomen in het kader van de VIPA-regeling, slechts moet kunnen aantonen dat zij gedurende een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur, met een minimale periode van 20 jaar voor onroerende goederen, het genotsrecht zal hebben op de infrastructuur die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag tot subsidie en dus niet noodzakelijk over het eigendomsrecht of een zakelijk recht moet beschikken, noch op de grond, noch op de op te richten infrastructuur;
g) het inbouwen van het verbod op ongeoorloofde verwantschap tussen de aanvrager van de subsidie en de eigenaar van de gronden of degene die zakelijke rechten heeft op de gronden waarop het project wordt voorzien, met de bedoeling om misbruiken te vermijden, waarbij de gebruikstoelage wordt verleend aan aanvragers die deze “doorsluizen” aan verwante rechtspersonen zonder dat er bvb. afdoende controle door het VIPA kan zijn op de berekening van de beschikbaarheidsvergoeding of waarbij er geen gelijke mededinging op de markt voor de keuze van de DBFM – partner kan gegarandeerd worden. Aan de Vlaamse Regering wordt de bevoegdheid gegeven om bijkomende voorwaarden te bepalen;
h) het voorzien in de mogelijkheden voor de Vlaamse Regering om met pilootprojecten te werken.

Hiermee wordt niet alleen de subsidiëring van DBFM-overeenkomsten gefaciliteerd, maar ook diverse andere samenwerkings- en financieringsmodellen, waarvan geval per geval een toetsing aan het VIPA-decreet en de uitvoeringsbesluiten zal moeten plaatsvinden.
De premisse dat enkel de voorziening een aanvraag tot het bekomen van een investeringssubsidie of een investeringswaarborg kan indienen en dat deze ook enkel

aan de voorziening kan uitbetaald worden, blijft, teneinde misbruik te beperken, behouden.

5.2 Uitvoering en administratieve lasten

VIPA blijft optreden als subsidieverlenende overheid en blijft dus verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelgeving.

De administratieve lasten zullen als gevolg van deze decreetswijziging niet wijzigen.

Bij de aanpassing van de aanvraagprocedure en de voor te leggen stukken en documenten, te verwerken in de uitvoeringsbesluiten, kunnen bepaalde administratieve lasten wijzigen, in die zin dat de aanvrager die voor de alternatieve realisatiewijze kiest, bepaalde bijkomende gegevens zal moeten aanleveren. Dit is te bekijken bij de aanpassing van de uitvoeringsbesluiten.

De voorgestelde wijzigingen zullen slechts in werking treden op een datum te bepalen door de Vlaamse regering, zijnde wanneer tevens de uitvoeringsbesluiten zijn aangepast.

De uitvoeringsbesluiten die moeten worden aangepast, zijn in de eerste plaats potentieel:

- Besluit van 8 juni 1999 van de Vlaamse regering houdende de procedureregels inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden (klassieke financiering);
- Besluit van de Vlaamse regering van 1 september 2006 tot regeling van de alternatieve investeringssubsidie verstrekt door het VIPA (alternatieve financiering, gebruikstoelage).

Verder zal een uitvoeringsbesluit moeten worden genomen voor de pilootprojecten.

5.3 Handhaving

De bestaande handhavingsmechanismen worden behouden.

De sancties met betrekking tot het niet volgen van de voorwaarden komen neer op:

- het niet in aanmerking komen voor het verkrijgen van een financiële tussenkomst vanwege het VIPA
- het terugvorderen door het VIPA van ten onrechte toegekende subsidies

Deze bepalingen staan opgenomen in de uitvoeringsbesluiten bij het VIPA – decreet, en zullen bij de aanpassing ervan moeten bekeken worden.

5.4 Evaluatie

Het VIPA publiceert jaarlijks een rapport over de werking van het VIPA, een overzicht van de aanvragen, projecten, enz. In het kader van deze jaarlijkse rapportering zal de impact en de toepassing van de voorgestelde wijzigingen worden opgevolgd.

De werking met piloot –of proefprojecten laat ook toe de regelgeving en de uitvoering ervan permanent op te volgen en te evalueren. In functie van deze projecten kunnen bijkomende wijzigingen of aanvullingen worden voorgesteld.

6 Consultatie

Over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 is een informatieronde georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, OCMW's, verzorgings- en ouderenvoorzieningen, alsmede financiële instellingen.

Deze groepen zullen verder worden geconsulteerd bij de aanpassingen en de opmaak van de uitvoeringsbesluiten, en het uitwerken van de uitvoeringsbepalingen voor het opzetten van pilootprojecten.

7 Overige informatie voor de Inspectie van Financiën

Weerslag op de Vlaamse begroting

De voorgestelde wijzigingen beogen slechts de *facilitering* van de subsidiëring van bepaalde contracten binnen het VIPA-decreet, zonder de aanwending van een bepaald samenwerkings- of financieringsmodel verplicht te willen stellen.
Alle samenwerkings- en financieringsmodellen die vóór de wijziging van het decreet voor subsidiëring in aanmerking kwamen, blijven dit ook na de inwerkingtreding van de decreetswijziging.

Het VIPA haalt zijn middelen voor subsidiëring hoofdzakelijk uit de dotatie die door de Vlaamse regering ter beschikking wordt gesteld voor de uitvoering van de opdracht die het krachtens het decreet van 2 juni 2006 tot omvorming van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, en tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden vervult. Deze dotatie wordt aangevuld met waarborg bijdragen en een rentedotatie vanwege het Centrale Financieringsorgaan.

De beoogde wijzigingen hebben geen impact op de wijze waarop de dotatie ter beschikking wordt gesteld aan het VIPA.

8 Samenvatting

Voorwerp van deze reguleringsimpactanalyse is het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden, hierna ook het VIPA-decreet genoemd.

In haar eindrapport van mei 2005 inzake de financiering van het VIPA stelde een expertencommissie vast dat het VIPA al enkele jaren met onderfinanciering kampt. Met de besluiten van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 wordt hieraan reeds gedeeltelijk tegemoet gekomen door de invoering in bepaalde sectoren van een regeling van "alternatieve investeringssubsidies" en "alternatieve investeringswaarborgen", waarbij de investeringssubsidie in de vorm van een gebruikstoelage gespreid wordt over een duur van in principe twintig jaar. Echter, de huidige VIPA-reglementering laat slechts in heel beperkte mate de subsidiëring van alternatieve samenwerkings- en financieringswijzen, aangegaan door de voorziening, toe.

De voorgestelde wijzigingen aan het decreet voegen aan de bestaande regelgeving de mogelijkheid toe om infrastructuren, binnen de context van het VIPA en zoals reeds omstandig geregeld in de VIPA – reglementering, op een andere wijze te financieren (dit vanuit het oogpunt van de voorziening). Deze wijziging heeft geen impact op andere regelgeving, doch creëert binnen de bestaande reglementering een alternatieve realisatiewijze.

VIPA wenst met name de subsidiëring van PPS-constructies als financieringsinstrument voor infrastructuurwerken mogelijk te maken. Deze wijziging beoogt dan ook het faciliteren van de subsidiëring van projecten in de sector van de persoonsgebonden aangelegenheden die onder de vorm van een PPS worden opgezet en uitgevoerd en waarbij de voorziening niet noodzakelijk als bouwheer (nu: 'initiatiefnemer') van het project optreedt.

Drie opties werden overwogen:

1. Optie 1: nuloptie;
2. Optie 2: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren DBFM;
3. Optie 3: Aanpassing VIPA-decreet – faciliteren PPS exclusief DBFO;

De **doelgroep** bestaat enerzijds uit rechtspersonen die erkend zijn om of voldoen aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren in het kader van de persoonsgebonden aangelegenheden, en anderzijds uit private partijen aan wie het ontwerpen, bouwen, financieren en/of het onderhouden van zorginfrastructuur wordt opgedragen.

Betrokken partijen zijn het VIPA en het Vlaams Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, in hun hoedanigheid van "subsidieverlener".

Optie 1
Er worden geen maatregelen genomen.

Optie 2
Naast de huidige samenwerkings- en financieringsmodellen wordt subsidiëring ook voor DBF(M)-overeenkomsten mogelijk gemaakt.

Optie 3
PPS-constructies in het algemeen (dus niet louter DBF(M)-overeenkomsten, kunnen worden gesubsidieerd, steeds evenwel zonder dat de exploitatie of de eigenlijke zorgverlening wordt overgedragen aan een derde partij.

Optie 1 incorporeert meer kosten dan baten.

Bij een keuze tussen optie 2 en 3, lijkt de balans in ieder geval over te slaan in het voordeel van optie 3 gezien het onredelijk en moeilijk te motiveren is waarom enkel DBFM-overeenkomsten voor subsidiëring in aanmerking zouden kunnen komen en geen andere PPS-formules, zonder dat hierbij de exploitatie zelf wordt overgedragen.

Dit leidde tot het besluit dat **optie 3 de aangewezen keuze is** en dat er bijgevolg geopteerd zal worden voor het faciliteren van het verlenen van VIPA subsidies en

VIPA waarborgen in het kader van PPS-projecten, waaronder DBFM constructies, zonder dat de exploitatie zelf uitbesteed wordt.

Op juridisch-technisch vlak wordt hierbij gekozen voor één regelgevend kader, waarbij de subsidiëring van zowel niet-PPS-projecten als PPS-projecten gefaciliteerd wordt. Dit bevordert de duidelijkheid, laat geen ruimte voor zogenaamde “grensgevallen” en bevordert de praktische hanteerbaarheid van de regelgeving. Bovendien wordt op die manier vermeden dat – bij de explicitering van bepaalde samenwerkings- of financieringsmodellen, andere samenwerkings- of financieringsmodellen ingevolge een toepassing van de wettelijke voorwaarden niet gesubsidieerd worden, terwijl dit geenszins de bedoeling is.

Concreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- Het vervangen van het historisch geladen begrip “initiatiefnemer” door het begrip “aanvrager”;
- Het decretaal verankeren van de vereisten in hoofde van de aanvrager;
- Het toevoegen van de mogelijkheid om naast een rechtstreekse financiering ook een onrechtstreekse financiering door de voorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding, te subsidiëren;
- Het schrappen van de definities “leasing” en “financierd”;
- De mogelijkheid voorzien om ook de aankoop van infrastructuur, zonder verbouwingswerkzaamheden, te subsidiëren, waarbij aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid gegeven wordt om voorwaarden vast te leggen;
- Het opnemen van het principe dat een voorziening die een subsidie wenst te bekomen in het kader van de VIP-regeling, slechts moet kunnen aantonen dat zij gedurende een periode die minstens gelijk is aan de boekhoudkundige afschrijvingsduur, met een minimale periode van 20 jaar voor onroerende goederen, het genotsrecht zal hebben op de infrastructuur die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag tot subsidie en dus niet noodzakelijk over het eigendomsrecht of een zakelijk recht moet beschikken, noch op de grond, noch op de op te richten infrastructuur;
- Het inbouwen van het verbod op verwantschap tussen de aanvrager van de subsidie en de eigenaar van de gronden of degene die zakelijke rechten heeft op de gronden waarop het project wordt voorzien, met de bedoeling om misbruiken te vermijden, waarbij de gebruikstoelage wordt verleend aan aanvragers die deze “doorsluizen” aan verwante rechtspersonen zonder dat er bvb. afdoende controle door het VIPA kan zijn op de berekening van de beschikbaarheidsvergoeding of waarbij er geen gelijke mededinging op de markt voor de keuze van de DBFM-partner kan gegarandeerd worden. Aan de Vlaamse Regering wordt de bevoegdheid gegeven om bijkomende voorwaarden te bepalen;
- Het voorzien in de mogelijkheden voor de Vlaamse Regering om met pilootprojecten te werken.

9 Contactinformatie

Ivan De Boom
Afdelingshoofd
Afdeling Ondersteuning Werking
Afdelingshoofd a.i.
Afdeling VIPA
Tel. 02 553 32 50 - Fax 02 553 34 80
ivan.deboom@wvg.vlaanderen.be

Departement Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin
Vlaams Infrastructuurfonds voor
Persoonsgebonden Aangelegenheden
Koning Albert II-laan 35 bus 34
1030 BRUSSEL
www.vipa.be