

# Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen

Toelichting nota

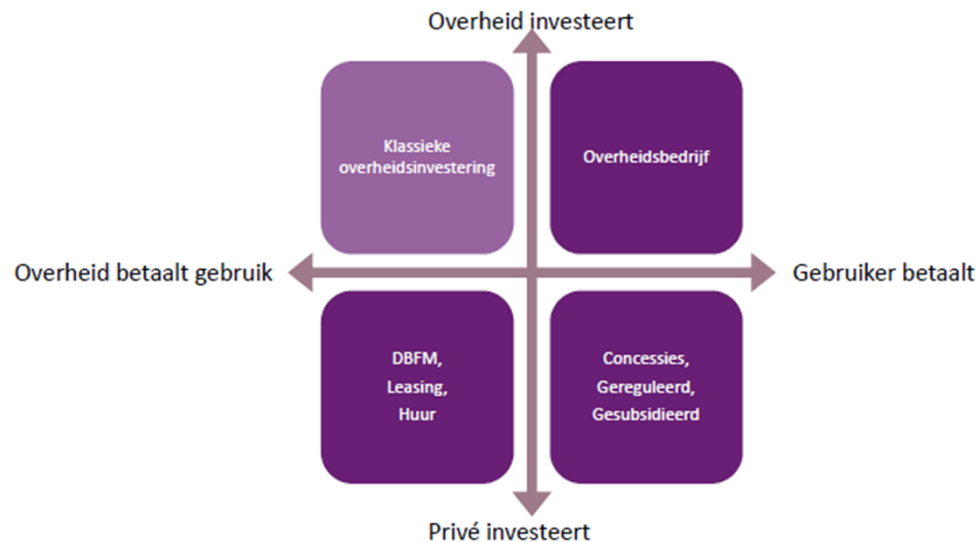
24/05/2017

# Voorafgaande bemerkingen

- Nota = hoorzittingen / literatuur
- Indeling +/- zoals voorgesteld tijdens vergadering van bureau van de commissie van 22 maart 2017
- Voorstellen – aandachtspunten
  - Voorstellen: initiatief Vlaams Parlement.
  - Aandachtspunten: eventueel mee te nemen in communicatie naar VR.
  - Enkele voorstellen beperkt afwijkend i.f.v. aanvaardbaarheid/realiseerbaarheid (bv. 3 en 4)
- Vele voorstellen en aandachtspunten zijn ook in de literatuur opgenomen maar kunnen via de parlementaire weg benadrukt worden (PPS: 100 stemmen – PPS: vuistregels voor meerwaarde)

# Afbakening werkkerrein

- Alternatieve financiering (AF) = opdracht = ruimer dan PPS en DBFM
- Opschuiven naar rechts en/of naar onder



# Afbakening werkkerrein

- Aantal zaken buiten strikte afbakening
  - Bijzondere manieren van ophalen van financiële middelen (tol, fiscale maatregelen), kan gekoppeld zijn aan klassieke overheidsopdracht (bv. Oosterweel)
  - Items gelinkt aan problematiek van infrastructuur in algemeen
    - Vraag privé en lokale overheden
    - Voorwaarden voor gedegen beleid inzake AF
    - Interesse commissie

# Best practices (structuren)

- Bestaan niet
  - Te weinig ex-post evaluaties
  - Verschillende doelstellingen in landen
  - Verscheidenheid projecten
- UK, Ontario, Australië, Nederland: voorlopers, maar ook negatieve/kritische evaluaties.
- Internationaal niveau: richtlijnen (OESO, Wereldbank, UNECE)
- ❖ **Voorstel 1:** De Vlaamse overheid investeert in een onafhankelijke evaluatie van de uitgevoerde projecten op basis van duidelijke criteria en communiceert transparant over de resultaten zodat alle overheden, en private marktspelers, de kansen tot verbetering kunnen aangrijpen.

# Beleid

- Beleidsnota's – beleidsbrieven (PPS)
  - Vooral operationele acties
- Vragen zoals: waarom/doel, voor welke projecten, onder welke financierings – fundingvorm, rol van overheid en privé, wie is bevoegd,... zijn niet duidelijk beantwoord.
- ❖ **Voorstel 2:** Er wordt een beleid uitgewerkt dat verder gaat dan de aanduiding van concrete acties, maar ook een (lange termijn) visie over het gebruik van alternatieve financiering in al zijn aspecten inhoudt.

# Vormen/structuren van AF (structuren)

- ESR-neutraliteit
  - DBFM, marktconforme bedrijven, concessies, zuiver private investeringen
- Vlaanderen: zeer sterk gericht op (participatieve) DBFM
- Bij voorkeur (internationaal) gekende structuur
- Elke structuur heeft specifieke eigenschappen die van belang zijn bij bepalen value for money
- Tool AUV (Kenniscentrum PPS)
- ❖ **Voorstel 3:** De Vlaamse regering bepaalt voor welke projecten het gebruik van de tool AUV verplicht is (aard, kostprijs,...).
- ❖ **Voorstel 4:** Het is aan te bevelen dat de Vlaamse regering haar diensten de opdracht geeft om bij de projectanalyse ook andere structuren te onderzoeken op hun meerwaarde en daarbij gebruik te maken van het AUV.

# Vormen/structuren van AF

- ❖ **Voorstel 5:** De Vlaamse regering streeft naar een objectieve, kwaliteitsvolle en uniforme wijze van invulling van de gegevens in het Afwegingsinstrument uitvoeringsvormen (AUV).
- ❖ **Voorstel 6:** De Vlaamse Regering of zijn administratie neemt slechts beslissingen over de projectvorm na een onderbouwde en gemotiveerde afweging van de (meer)waarde van de verschillende mogelijke projectstructuren.



# Doelstellingen/value for money/meerwaarde

- Doelstellingen – value for money – meerwaarde
- Hangt samen met vorig punt inzake structuren
- Vlaanderen: ESR-neutraliteit (ex-ante advies INR/Eurostat)
- Sprekers/literatuur: niet (alleen) ESR-neutraliteit
- Ook: maatschappelijke, financiële, operationele meerwaarde
- Criteria
  - Aard infrastructuur
  - Aard van project
  - Kennis en kunde overheid en privé
  - Structuur
  - Marktwerving

# Doelstellingen/value for money/meerwaarde

- Voor- en nadelen (vooral DBFM): zie overzicht
- Bepaling value for money = zeer moeilijk (voordelen >< nadelen)
- Beslissingsboom = niet haalbaar
- Mag niet leiden tot afwezigheid voorafgaande evaluatie
  - Van kwantitatief (o.a. Nederland: PPC) naar kwalitatief (UK: Green book)
  - Tijdig, niet als (formele) bevestiging van al genomen beslissing
- ❖ **Voorstel 7:** Een project kan slechts via alternatieve financiering gerealiseerd worden mits er op basis van een evaluatie aan de hand van verschillende criteria (gelinkt aan het project, de overheid,..) en de mogelijke (meer)waarde is nagegaan of er voldoende value for money kan gerealiseerd worden. Deze evaluatie dient vooraf te gaan aan de uiteindelijke beslissing en mag geen ex-post verantwoording zijn van een vooraf gekozen alternatieve financieringsvorm. Het decretaal verankeren van deze voorwaarden kan een optie zijn.

# Budgettaire aanrekening

- Andere oplossingen voor ‘ESR-neutraliteit’: niet haalbaar op korte termijn
  - Afschrijvingen
  - Gulden regel voor afzonderen van bepaalde uitgaven
- Eurostat/EPEC: “A guide to the statistical treatment of PPP’s”
  - Enkel voor DBFM
  - Versoepeling of enkel verduidelijking?
- DBFM: nog steeds mogelijk, ook met specifiek Vlaamse kenmerken.

# Partijen: overheden en private partners

- Gemeenten en OCMW's: andere situatie
- ❖ **Voorstel 8:** De Vlaamse overheid neemt initiatieven die de infrastructuurplanning en – realisatie door lokale overheden bevorderen (bv. meer zekerheid inzake infrastructuursubsidies, infrastructuurplanning die meer afstemming toelaat). (cfr. voorstel 22)
- Kleinere projecten: onduidelijkheid over value for money (op lokaal en regionaal vlak)
- Vlaanderen: verscheidenheid in aanpak (lokaal, regionaal) => meer uniformiteit => meer vertrouwen privé
- ❖ **Voorstel 9:** Om tot een meer geïntegreerde aanpak te komen is het aangewezen om een gemeenschappelijk kader/uitgangspunten (zowel op beleidsmatig als operationeel vlak) te bepalen en dit zowel op lokaal als regionaal vlak (cfr. voorstel 2 inzake Beleid).

# Partijen: overheden en private partners

- Voldoende marktinteresse = succesfactor  
=> zeer grote projecten niet aangewezen (max. 1 à 1,5 mia euro)
- Dialoog tussen overheid en privé
  - Algemeen overleg
  - Tijdens projectvoorbereiding en na contractsluiting
- ❖ **Voorstel 10:** Er wordt (verder) geïnvesteerd in overleg tussen de overheden enerzijds en de private marktpartijen anderzijds. Dit overleg kan zowel globaal zijn (alle marktspelers samen), als specifiek (financieel, bouwtechnisch, contractmanagement,...) of gericht op specifieke lopende projecten. Ook een evaluatie van uitgevoerde projecten (zie voorstel 1) kan best voorwerp uitmaken van dit overleg.

# Financiering/funding

- Financiering = wijze waarop geld om bouwkost te voldoen verkregen wordt en is brug tussen heden en moment van betaling (funding)
  - Funding = effectieve betalingen van bouwkost of financiering
  - Funding = financiering indien bouwkost onmiddellijk betaald wordt met eigen, beschikbare middelen.
  - Gevaar: affordability-gevoel (iets kunnen financieren  $\neq$  iets kunnen betalen)
- ❖ **Voorstel 11:** Het Vlaams Parlement bepaalt een bovengrens voor de betalingsengagements (funding) die kunnen aangegaan worden in het kader van alternatieve financiering en die leiden tot een impact op toekomstige begrotingen.

# Financiering

- Gunstige situatie maar kan plots veranderen => andere opties nu meenemen/faciliteren
- Financiering door overheid: goedkoper maar steeds voldoende risico bij privé laten (Ontario 70% overheid, 30 % privé leidt tot voldoende risico)
- EU-fondsen: geen invloed ESR
- EIB = privé (bv. Oosterweel)
- Mogelijke ESR-neutrale structuren (zie presentatie EIB)
- ❖ **Voorstel 12:** De Vlaamse overheid onderzoekt verder de mogelijkheden om via specifieke structuren ESR-neutrale investeringen mogelijk te maken. De ESR-neutraliteit mag echter niet de eerste of enige motivatie zijn, maar er moet ook steeds nagegaan worden of er value for money mogelijk is (zie hoger).

# Financiering

- Financieringsbronnen: zeer divers
  - ❖ **Voorstel 13:** Er wordt onderzocht of via value capture kan voorzien worden in de financiering van publieke infrastructuurprojecten.
  - ❖ **Voorstel 14:** Er wordt onderzocht of (kleine) projecten via crowdfunding, crowdlending en/of community shares kunnen worden gefinancierd.
  - ❖ **Voorstel 15:** De oprichting van rollende financieringsfondsen voor infrastructuurprojecten wordt onderzocht.
  - ❖ **Voorstel 16:** Er wordt onderzocht of aangepaste instrumenten van collectieve beleggingen (cfr. vastgoed) kunnen ontwikkeld worden.
- Pooling van (kleine) projecten kan zoektocht naar financiering vereenvoudigen
  - ❖ **Voorstel 17:** De Vlaamse Regering onderzoekt de optie om in de financiering van een aantal projecten, zowel lokale als regionale, via één vehikel te voorzien.



# Funding

- Betaling (onmiddellijk of na financiering)
  - Gebruikerstol: minder gebruikt
  - Algemene inkomsten
  - Andere bronnen: value capture, TIF, toegewezen ontvangsten, businesslike gebruik, crowdfunding (kleine, lokale projecten)
- ❖ **Voorstel 18:** Er wordt onderzocht in hoeverre andere inkomstenbronnen kunnen uitgewerkt worden voor de funding van projecten. Dit kan zowel projectspecifiek zijn (bv. value capture, TIF, businesslike gebruik) of globaal (bv. verkopen overbodige infrastructuur).

# Fiscale maatregelen

- Belastingvermindering, belastingkrediet, tax shelter
- Bevorderen financiering overheid en/of privé - gericht op kleinere projecten en/of startende vennootschappen
- Regeling cfr. gereguleerde vastgoedvennootschappen kan lokale financiering aantrekken
- Rekening houdende met werkelijke kost (veelal minderinkomsten belastingen) = wellicht te duur, maar kan snel veranderen.
- ❖ **Voorstel 19:** Het Vlaams Parlement machtigt de Vlaamse Regering om fiscale instrumenten te ontwikkelen of het Vlaams Parlement scheidt een decretaal kader voor zo'n instrumenten.

# Infrastructuurbeleid

- Vraag naar stroom van projecten via AF
- Vraag naar infrastructuurbeleid (ruimer dan AF)
- OESO: lange termijn strategische visie op infrastructuur
  - Flexibel
  - Over bestuursniveaus heen
- UK: visie op 30 jaar over alle sectoren heen
- ❖ **Voorstel 20:** De Vlaamse overheid bepaalt een strategische visie inzake infrastructuur (dus niet beperkt tot infrastructuur via alternatieve financiering – sectoroverschrijdend / bestuursniveau overschrijdend).

# Infrastructuurplannen

- Zeker voor projecten met alternatieve financiering
- Best: alle (grote) infrastructuurprojecten
- Looptijd: meer dan huidige 3 jaar (NL: MIRT tot 2030) (UK: tot 2021)
- Ruimere informatie dan huidige plannen + openbaar
- Plannen consolideren op Vlaams niveau
  - Samenwerking over organisatie- en sectorgrenzen
  - Ruimer kader voor optimalisering/prioriteiten
- Plannen moeten waar gemaakt worden: o.a. realistische timing en ramingsmethodiek noodzakelijk
- Koppeling plan(nen) met fonds(en) (NL: MIRT gekoppeld aan 2 fondsen)

# Infrastructuurplan(nen)

- ❖ **Voorstel 21:** Vertrekkende van de strategische visie op infrastructuur wordt een geconsolideerd infrastructuurplan (enkele plannen) op Vlaams niveau opgemaakt waarvan de looptijd langer is dan de huidige maximale looptijd (3 jaar). De minimale inhoud van deze plannen wordt daarbij uniform bepaald en het/de plan(nen) worden openbaar gemaakt
- ❖ **Voorstel 22:** Infrastructuurplannen komen tot stand via coördinatie over sectoren heen binnen de Vlaamse overheid en worden gecoördineerd met de lokale overheden (waar plannen op langere termijn al gebruikt worden).
- ❖ **Voorstel 23:** Er wordt door de Vlaamse overheid een (zo uniform mogelijke) ramingsmethodiek ontwikkeld die gebruikt wordt bij de opmaak van infrastructuurplannen.
- ❖ **Voorstel 24:** Het infrastructuurplan / de infrastructuurplannen worden gekoppeld aan één of meerdere begrotingsfondsen.

# Competenties: infrastructuuragentschap(pen)

- Kennis / vaardigheden: zeer uitgebreid bij klassieke overheidsopdrachten en nog meer bij PPS.
- PPS: ook mentaliteitswijziging (geen details, wel ambities/doelen)
- Uitbouw gelinkt aan antwoord op beleidsvragen en rol inzake lokale overheden
- Uitbouw zeer moeilijk binnen één organisatie => beroep op consultants = duur + afhankelijkheid
- Minimaal: toezicht op consultants
- Beter: structurele capaciteitsuitbouw
- Nu is kennis nog zeer verspreid bij Vlaamse overheid
- Gecentraliseerde organisatie: enkel kennis (UK: IPA) of ook realisatie (Infrastructure Ontario)

# Competenties: infrastructuuragentschap(pen)

- Sluit aan bij ruimere infrastructuurplannen
- Duidelijke aansturing vereist – binnen overheid
- ❖ **Voorstel 25:** Om de realisatie van infrastructuur te verbeteren worden verdere reorganisaties binnen de Vlaamse overheid bestudeerd met het oog op (een) sterk(e) infrastructuuragentschap(pen). Daarbij kan gekozen worden voor een of meer kenniscentra of kan aan deze organisatie(s) ook de realisatie van infrastructuur toegewezen worden. Er wordt duidelijk bepaald hoe deze organisatie(s) zullen aangestuurd worden.
- ❖ **Voorstel 26:** : Er wordt nagegaan hoe een versterkte (adviserende) rol kan worden opgenomen door de Vlaamse overheid ten aanzien van lokale overheden.

# Competenties: Kenniscentrum PPS (KC PPS)

- Specifieke kennis inzake PPS nog sterk verspreid
- KC PPS: verspreidt info maar onzeker of ook alle info bij hen terecht komt – kan rol soms niet voluit spelen
- Rol en invulling afhankelijk van beleidskeuzes inzake PPS
- KC PPS: rol tav lokale overheden op heden moeilijk in te vullen
- Hoe beter PPS- ondersteuning uitgebouwd is, hoe meer PPS en hoe meer op tijd en binnen budget => pleidooi voor sterk KC PPS
- ❖ **Voorstel 27:** Vertrekkende van het uit te werken PPS-beleid wordt bepaald hoe het Kenniscentrum PPS zijn rol invult.
- ❖ **Voorstel 28 :** Het Kenniscentrum PPS krijgt de mogelijkheden om een actievere rol te spelen naar de gemeenten toe.
- ❖ **Voorstel 29:** Op basis van de rollen die het Kenniscentrum PPS moet invullen wordt de vereiste personeelsbezetting bepaald.



# Transparantie

- Belanghebbenden
  - Vraag naar projectendatabank: projecten in voorbereiding en in uitvoering
  - Niet beperkt tot AF
  - Ook lokale projecten
  - KC PPS: PPS-databank in opbouw
- ❖ **Voorstel 30:** De Vlaamse overheid richt een projectendatabank waarin alle grote regionale en lokale infrastructuurprojecten opgenomen zijn en die ruim toegankelijk is. Eventueel kan voor toekomstige projecten bepaalde informatie slechts beperkt toegankelijk gemaakt worden.

# Transparantie naar Vlaams Parlement

- Transparantie betreffende de projecten
  - BAM-voortgangsrapportage / ad hoc rapportering over specifieke projecten
  - Jaarlijks verslag VR over AF: enkel op basis resolutie => decretaal verankeren
  - Decreet 8/11/2002: controle op grote infrastructuurprojecten
    - Andere invalshoek: risicomangement en interne controle
    - Niet opgemaakt
- ❖ **Voorstel 31:** Het Vlaams Parlement stemt een decreet waarin de rapporteringsverplichtingen inzake alternatieve financiering opgenomen zijn.
- ❖ **Voorstel 32:** Het Vlaams Parlement maakt de nodige afspraken met de Vlaamse Regering over de rapportering in het kader van het decreet van 8 november 2002.  
Eventueel kunnen de twee regelingen op elkaar afgestemd worden en opgenomen worden in één nieuw decreet voor (grote) investeringsprojecten.
- ❖ **Voorstel 33:** Binnen het nieuwe decreet zouden ook een aantal verplichtingen kunnen opgelegd worden inzake de transparantie naar de belanghebbenden toe (cfr. voorgaand punt 'Transparantie inzake projecten').

# Transparantie naar Vlaams Parlement

- Problematiek openbaarheid communicatie tussen VO en INR/Eurostat
- ❖ **Voorstel 34:** De transparantie inzake de communicatie tussen de Vlaamse overheid en het INR en Eurostat wordt ook geregeld in het nieuwe decreet.
- Verslag van VR over AF: kwaliteit onvoldoende / niet alle projecten / kostprijsgegevens onvolledig
- ❖ **Voorstel 35:** Binnen het nieuwe decreet wordt omschreven over welke projecten gerapporteerd moet worden (bv. indien overwogen wordt om een project via alternatieve financiering uit te voeren, en zelfs als nog geen enkele beslissing in die zin is genomen, wordt het project opgenomen in het Verslag).
- ❖ **Voorstel 36:** Binnen het nieuwe decreet wordt bepaald dat de ganse projectkost (dus ook deze buiten het kader van de overeenkomst van alternatieve financiering) dient gerapporteerd te worden.

# Transparantie naar Vlaams Parlement

- Budgettaire transparantie
  - Werkgroep leesbaarheid begroting
  - Impact op toekomstige begrotingen is onduidelijk (affordability)
  - Infrastructuurfondsen: kan meer duidelijkheid scheppen
  - SERV en Rekenhof: richtlijnen
- ❖ **Voorstel 37:** Er wordt duidelijk bepaald welke budgettaire gegevens op welke wijze aan het Vlaams Parlement moeten overgemaakt worden.

# Conclusie

- Opvolging voorstellen, aandachtspunten, aanbevelingen door Vlaams Parlement

**Voorstel 38:** Er wordt (eventueel via een decreet) bepaald op welke wijze de Vlaamse Regering moet rapporteren over de realisatie van de aanbevelingen, voorstellen en aandachtspunten van het Vlaams Parlement inzake alternatieve financiering.