

BULLETIN DE DOCUMENTATION

PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING IN VLAANDEREN**Een late start, hoge verwachtingen**

Luc Coosemans

Adviseur-generaal van Financiën

Georges Stienlet

Inspecteur-generaal van Financiën

Abstract

Over the last 25 years Public Private Partnerships (PPP's) have become popular and are now spreading all over the world. Initially they were instruments of privatisation and arrangements that attempted to evade expenditure controls and hide budget deficits.

But in addition to private execution and financing of public investment PPP's have other important characteristics. There is an emphasis of service provision as well as investment by the private sector and significant risk is transferred from the government to the private sector. When properly designed and transparently reported PPP's can enhance the efficiency of the provision of services supplied by the public sector.

This paper provides some analysis of the recent introduction of PPP projects by the Flemish authorities. A case study illustrates the set up of important investment programs in schoolbuilding, taken in to account the specificities of the Flemish educational organisation.

Keywords : Public private partnership, Infrastructures, Investment policy.

JELcode : H 49, H 54

1. Inleiding

Onder bestuurskundigen en politici wordt reeds lang een debat gevoerd over de kerntaken van de overheid.

Het gewicht van de publieke sector in de economische samenleving wordt door statistici permanent gemeten en internationaal vergeleken. Economen interpreteren en verklaren de trends. Beleidsmakers zoeken in de cijfers steun voor de verantwoording van hun beleid of voor de verantwoording van een nieuwe beleidskeuze. Macro-economisten proberen reeds decennia lang te bepalen in welke mate het gewicht van de overheidssector in een economie de algemene groei van deze economie kan bevorderen, vertragen of verhinderen.

De wijze waarop de publieke consumptie en publieke investeringen door de verschillende overheden van een land worden gefinancierd blijft in het macro-budgettair debat een centraal thema. Hierbij is het niet meteen vanzelfsprekend dat politici enerzijds en economen anderzijds eenzelfde afweging maken wanneer de beleidsvraag moet beantwoord worden: hoe de publieke uitgaven moeten gefinancierd worden. De financiering via hetzij fiscale of parafiscale heffingen, hetzij via een beroep op de kapitaalmarkten of een combinatie van beiden hebben totaal andere economische gevolgen. Deze keuze wordt in het democratisch beslissingsproces ook anders gepercipieerd door de verschillende actoren.

De vraag naar publieke goederen botst ook dikwijls met de economische draagkracht van een economie. Naarmate de internationale economische verstrengeling is gegroeid, is ook de vrees voor de gevolgen van financiële instabiliteit gestegen. Wereldwijd is er een groeiende bewaking van de “fiscal policies” van de landen opgezet en worden de aanbevelingen van internationale instellingen als IMF, OESO, EU.... steeds gericht en dwingender.

Door de institutionele Europese samenwerking, die tot de instelling van de Euro en de Europese muntunie heeft geleid, werden de lidstaten gedwongen de soevereiniteit over hun wisselkoersbeleid en hun monetair beleid op te geven. Ook de vrijheid inzake budgettair beleid zijn zij in het kader van het stabiliteits- en groeipact grotendeels kwijtgeraakt.

Het respect voor de regels van het SGP en voor de jaarlijkse analyses, die door de Europese Commissie worden gemaakt, zet de overheden onder druk om de begrotingsevolutie te beheersen en de nog niet gehaalde doelstellingen na te streven.

Begrotingsruimte voor nieuwe publieke uitgaven wordt niet meer gevonden in een absolute verhoging en een relatieve verhoging van hun aandeel in BBP maar wordt gezocht door een heroriëntering van de uitgaven. Nieuwe noden kunnen enkel worden beantwoord wanneer andere bestedingen worden bevroren of teruggeschoefd.

Meer aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de overheidsuitgaven. Niet enkel de doelmatigheid van de bestedingen is een punt van regelmatige doorlichting maar ook de economisch budgettaire efficiëntie krijgt nu meer aandacht.

Hoge financieringsnoden en begrensde middelen leiden tot inventiviteit. De publiek private samenwerking (PPS) is er één produkt van. De mobilisatie van private middelen en expertise om een taak, die men als een overheidstaak aanziet, te transfereren naar de private sector of samen met de private sector uit te voeren is een wijdverbreide trend geworden.

In Vlaanderen is de publiek private samenwerking, eerder laat, nu ook op het beleidsplan gekomen en schijnt voor veel projecten plots een snelle realisatieweg te worden.

Om de recente evolutie van het PPS-gebruik in Vlaanderen te kaderen wordt in een eerste deel van deze omschrijving gestart met een blik op de genese van het publiek private partnerschap, die bij toetsing van de Vlaamse plannen dienstig kan zijn. Vervolgens worden de noden en voorwaarden voor de publiek private samenwerkingsprojecten in Vlaanderen, de institutionele structurering en regelgeving en de bijzonderste resultaatgebieden behandeld. Een specifieke casus m.b.t. de scholenbouw illustreert de werkwijze, die thans vooropgezet wordt en eertlang operationeel wordt in een sector met erg grote noden en met een sterk gedeconcentreerde organisatiestructuur. Deze bijdrage wordt besloten met een aantal overwegingen en aanbevelingen.

2. Public Private Partnerships

2.1. Van privatiseringen naar public private partnerships

Public private partnerships (PPPs) werden in het Verenigd Koninkrijk opgestart in het begin van de jaren tachtig (Efraim Sadka, 2006), zij waren één van de elementen waarmee de regering van Eerste Minister Margaret Thatcher in die periode het proces van privatisering van de na-oorlogse Britse economie probeerde te realiseren.

PPS (publiek private samenwerking) kan echter niet alleen geassimileerd worden met het overdragen van overheidsondernemingen aan de privé sector. PPS is ruimer, het gaat ook om het overdragen van activiteiten van de overheid aan de private sector.

Vele ondernemingen in het bezit van de overheid of onder de financiële

controle van de overheid produceerden immers goederen of diensten die wellicht voordien onder initiatief van de private sector werden geïnitieerd en ook door hen werden voortgebracht. Deze konden geprivatiseerd worden. In deze activiteiten, waarin de openbare sector als monopolist goederen en diensten produceerde en aanbod aan de markt van firma's en particulieren, ging de privatisering het verst, wanneer het duidelijk was dat mededinging mogelijk en gewenst was.

In het Verenigd Koninkrijk ontstond een intense privatisering van handel-sondernemingen, van lokale vervoerennootschappen en van kleine en middelgrote ondernemingen allerhande. Grote ondernemingen daarentegen bedrijvig in strategische sectoren en diensten, nutssectoren als water, gas, elektriciteit, en dergelijke werden globaal veel minder of trager geprivatiseerd. Monopolistische voordelen en strategisch politieke belangen remden dit proces af. De telecomsector vormde in de jaren '90 hierop een uitzondering. Deze sector werd door de technologische vooruitgang gestuurd. Het innovatieve karakter in deze bedrijvigheid maakt dat de thuismarkt plots vergroot werd tot de wereldmarkt en dat de natuurlijke monopolies of quasi monopolies doorbroken waren.

De privatisering van eens publieke ondernemingen beëindigt de tussenkomst van de overheid.

Dit is evenwel niet het geval wanneer overheidstaken en overheidsactiviteiten toevertrouwd worden aan PPS-constructies. De activiteiten die via een PPS-formule worden uitgevoerd hebben het karakter van een publiek goed of van een merit-goed. In de public economics is de autoweg een klassiek voorbeeld van een publiek goed dat niet zo maar privatiseerbaar is. Aan sociale en economische basisinfrastructuur zitten immers heel wat verdoken kosten verbonden en deze leiden naar een onderwaardering van deze activiteiten voor de private sector en dus naar een desinteresse voor privatisering. Daarom worden zij niet eens en voor altijd geprivatiseerd. Overheden blijven op een of andere wijze betrokken bij dit soort activiteiten en een optie is dan ook het opzetten van een PPS. Dit laat de overheid trouwens toe om inspraak en sturing te houden in wat bij uitstek publieke goederen zijn.

Nochtans kan men niet elke overdracht van openbare dienstverlening naar de private sector als een PPS beschouwen of betitelen. Het organiseren van rij-opleidingen, het organiseren van rij-examens of de autokeuring kan aan de private sector worden toevertrouwd. De overdracht van dit soort activiteiten wordt niet als PPS beschouwd. De benoeming tot PPS project is gewoonlijk voorbehouden voor "die activiteiten" die een belangrijke initiële investering vergen voor het realiseren van een bepaalde infrastructuur (een autoweg, een brug, een haven, een ziekenhuis...) maar ook diensten leveren vanuit of verbonden met deze infrastructuur.

Nog steeds zijn PPS-projecten niet altijd te beschouwen als echte partnerships

waarin winsten en lasten en risico's en kansen op een efficiënte manier gedeeld worden tussen de overheid en de private partner. Dikwijls worden zij aangewend als methoden om het afsluiten van traditionele overeenkomsten en het toewijzen van overheidsopdrachten te omzeilen en ze daarenboven buiten de eigenlijke overheidsbegroting te houden.

Deze aantijgingen waren wellicht ten dele juist in de eerste periode waarin met PPS contracten werd gewerkt en de vorm van samenwerking en de bijdrage van de privé-sector veeleer beperkt bleef tot het financieringsaspect zoals in een PFI (public finance initiative). De PFI initiatieven van het einde van de tachtiger en het begin negentiger jaren waren van dit type in het Verenigd Koninkrijk. De bijdrage van de private sector verschafte de overheidssector een kanaal om infrastructuur te financieren door impliciete of verborgen begrotingstekorten en schulden. Daarenboven verliepen deze overeenkomsten in de ontstaansfase van PPP dikwijls buiten het toezicht van de controleorganen op deze overheidsinstellingen.

Na de privatiseringsfazen en na de embryonale fase van PPP, namelijk de PFI, is men in het Verenigd Koninkrijk in een rijpingsfase van het concept getreden waarin men echte partnerships beoogt die toelaten de schaarse publieke middelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken, zoveel mogelijk collectieve behoeften te voldoen en de managementrisico's met de privé-sector te delen.

Voor de overheden blijft de private financiering de uitgelezen methode om meer infrastructuurinvesteringen te realiseren. Zonder dat de overheidsbegroting stijgt en de schuld groeit worden nieuwe middelen verzameld en ingezet voor de realisatie van een publiek goed. Tegelijkertijd echter wordt verwacht dat het beter management van de private sector en zijn capaciteit tot innovatie tot een verhoogde efficiëntie in het aanbod van het publiek goed leidt. Dit moet leiden tot een samengaan van een betere kwaliteit met een lagere kostprijs. Het actief zoeken naar meerwaarden, de zogenaamde "value for money" wordt de hoeksteen van de public private partnerships (Andrew Coulson, 2005).

Voor de private sector bieden PPS-projecten nieuwe kansen in een sector die traditioneel voor haar niet open stond.

2.2. Determinanten van public private partnerships

Het aanbieden van publieke goederen via partnership steunt op twee motieven. Private ondernemingen willen geld verdienen door publieke goederen te bouwen en publieke diensten te verstrekken, terwijl overheden bezorgd om de toestand van de publieke financiën, voornamelijk begaan zijn met het besparen en verminderen van uitgaven via private participaties.

Naast deze puur financiële en voor de overheid zelfs extreem korte termijn redenen

om aan PPPs te gaan doen is er uiteraard de belangrijke factor van de werkelijke of vermeende inefficiëntie van de overheid.

De inefficiënties in de openbare instellingen of in publieke ondernemingen worden dikwijls toegeschreven aan de effecten van discretionaire tussenkomsten van regeringen en aan de negatieve invloeden van de organisatorische structuren van de staat, die als bureaucratisch worden omschreven. PPPs worden derhalve als noodzakelijk aanzien om de efficiëntie van publieke organisaties te verhogen en door hen bloot te stellen aan de marktkrachten, om aldus opnieuw meer competitiviteitsreflexen en houdingen te verkrijgen. De overheid is immers het prototype van een monopolist. De confrontatie van haar eigen efficiëntie met deze van alternatieve aanbieders, die via een PPP-formule kon bereikt worden, kan enkel stimuleren.

De inefficiënties van openbare diensten en overheden waren in het begin van de jaren tachtig een belangrijke aanleiding in het Verenigd Koninkrijk en in andere Angelsaksische landen om met een beleid van nieuw overheidsmanagement (New Public Management) te starten. Het introduceren van de werkingsprincipes van private ondernemingen in de overheidsadministraties was het belangrijkste doel van deze politiek. Met dit NPM-concept werd gepoogd de institutionele structuren te verbeteren, de staat te moderniseren en het management van openbare bedrijven te verbeteren.

Het is gebleken dat het introduceren van nieuwe managementstechnieken één van de sleutelementen was dat de PPP-politiek populair maakte. PPP werd voor overheden een alternatief voor of een aanvulling bij de financiering en het managen van complexe infrastructuurprojecten.

Als specifiek verklarende variabelen voor het gebruik van PPPs werden in het empirisch onderzoek van het IMF (Mona Hammami et al., 2006) een aantal onderzoekshypothesen geformuleerd :

- Een te lage financiële capaciteit beperkt de mogelijkheden van regeringen. PPPs laten de overheid toe minder betaalbare maar toch waardevolle projecten te overwegen en aldus de “infrastructuur gap” te overwinnen via een financiële hefboom die de private sector aanreikt. Het tekort aan middelen verhoogt immers de impliciete kostprijs van deze middelen.

Dit leidt tot de hypothese dat landen met begrotingstekorten en hoge schuldenlasten eerder geneigd zullen zijn PPP overeenkomsten af te sluiten dan landen met een makkelijker financiële situatie en met betere toegang tot de klassieke kapitaalmarkten.

- Indien de politieke werkelijkheid meebrengt dat meer investeringen nodig zijn om tegemoet te komen aan de wensen van alle bevolkingsgroepen bieden PPPs een oplossing voor het tekort aan middelen. Deze PPPs zullen makkelijker tot stand komen in echte markteconomieën met stabiele en verantwoordelijke regeringen.
- Om de private investeerders te overtuigen is de winstgevendheid van het PPP-project cruciaal. Infrastructuurprojecten hebben meestal hoge initiële kosten en vragen tijd om inkomsten te genereren. De overheidstussenkomst is dus nodig om die tijds kloof te overbruggen.
- Het tijdsaspect verhoogt daarenboven het commercieel risico. PPP's worden dan ook makkelijker afgesloten in landen met geloofwaardige, voorspelbare en stabiele makro-economische condities.
- Naast de makro-economische stabiliteit is de kwaliteit van de instellingen en de rechtszekerheid van de staat een essentieel element voor de inschatting van de risico's van de privé investeerders.

Bovenstaande stellingen bleken significante verklaringsgronden voor het gebruik van PPP constructies. (Mona Hammami et al., 2006 p. 15).

De vraag naar diensten, die via PPP zouden aangeboden worden, en de grootte van de markt, waarop zij worden aangeboden, bepalen in belangrijke mate of de private sector in een PPP-project instapt. Infrastructurele diensten, die door een hoog aantal consumenten worden gevraagd en die bereid zijn hiervoor marktprijzen te betalen, garanderen voor de privé partner winstgevendheid en een snellere recuperatie van eerste kosten. Het inkomensniveau en de koopkracht van de potentiële klanten geven aan of de capaciteit aanwezig is om diensten aan te bieden tegen marktprijzen.

De private partner wil ten alle prijzen zijn risico's beperken. Het nemen van risico's vraagt een prijs, die zogenaamde risicopremie.

De risico's moeten daarenboven voor alle partijen goed afgewogen worden. Noch de overheden noch de private partners ieder op zich hebben de middelen om essentiële infrastructuur te bouwen en er alle risico's van te dragen.

Wil men dat het partnership voor alle partijen voordelig zou zijn dan is een evenwichtige toewijzing van rechten en plichten tussen de private en de publieke partners noodzakelijk.

Krijgt de overheidspartner te veel rechten en draagt hij te weinig risico's dan schrikt hij de private partner af en dreigt de belastingbetaler hiervoor op te draaien. Indien de privé partner teveel risico's moet dragen zullen nog weinige privé partners geneigd zijn om in het project te participeren en dreigen de gebruikers al te hoge prijzen te moeten betalen.

In een aantal OESO-landen zijn goed uitgebouwde PPP-programma's ontstaan. Het Verenigd Koninkrijk heeft met de PFI-projecten, die reeds in 1992 van start gingen wellicht het meest ervaring opgedaan. Een niet aanzienlijk deel (14%) van de overheidsinvesteringen wordt op deze wijze georganiseerd en dit in zeer belangrijke sectoren met een hoge nood aan nieuwe infrastructuur (H.M. Treasury, 2003). Andere Angelsaksische landen: Australië, Ierland en de USA, gebruiken PPS reeds geruime tijd. In de continentale EU-landen, meer bepaald Finland, Duitsland, Griekenland, Italië en Nederland worden thans reeds PPP-projecten gerealiseerd. Hun aandeel in de totale openbare investeringen blijft beperkt en hun groei situeert zich dikwijls bij de subnationale overheden.

In landen met een minder gunstige budgettaire situatie maar met hoge infrastructuurele noden, zoals in de nieuwe EU-landen, wint het opzetten van PPP-projecten aan populariteit.

Het gebruik van de PPP-technieken werd ook in het kader van het Europees Growth Initiative/2003 gepromoot voor de realisatie van de grote transeuropese wegen-netwerken. De studies van IMF en wereldbank tonen aan dat PPP ook in ontwikkelingslanden opgang maakt.

2.3. Karakteristieken van de public private partnerships

De typische PPP neemt thans de vorm aan van een design-build-finance-operate schema (DBFO). In een dergelijk schema specificeert de overheid welke diensten men van de private sector verwacht; de private partner ontwerpt en bouwt een specifiek infrastructureel goed voor dat doel, financiert de constructie, zorgt voor zijn werking en verstrekt tenslotte de gevraagde dienst. D.B.F.O. wijkt aldus fundamenteel af van het klassieke schema, waarin de overheid enkel door de private sector een openbare investering laat bouwen maar zelf voor het ontwerp, de financiering en het gebruik verantwoordelijk blijft.

Build en operate combinaties zijn prevalerende elementen van de PPP-projecten.

De combinatie van beide activiteiten staat dikwijls garant voor een betere dienstverlening. Wanneer een privé-partner enkel belast wordt met het bouwen van een autoweg dan is de keuze van de materialen, beton versus asfalt bijvoorbeeld, voor deze bouwer niet belangrijk. Hij zal de keuze van de opdrachtgever uitvoeren.

Wanneer een andere privé ondernemer los daarvan belast wordt de tolheffing op deze autoweg uit te baten dan zal hij enkel oog hebben voor een systeem dat misbruiken uitsluit en zijn exploitatiewinst maximaliseert.

Wanneer de twee opdrachten echter gebundeld worden (build and operate) moet de privé ondernemer er voor zorgen dat zijn investering kwalitatief sterk is en zodat het aantal niet-beschikkingdagen van de infrastructuur tot een minimum wordt beperkt en dat de tolheffing zodanig georganiseerd wordt dat zij niet alleen toelaat effectief de tol te heffen tegen een zo laag mogelijke kost maar tevens zo weinig mogelijk opstoppingen veroorzaakt en tijdverlies vermijdt en zodoende een zo hoog mogelijk gebruik van de infrastructuur mogelijk gemaakt wordt.

Dit voorbeeld geeft een aanduiding van een project waarin het bundelen van activiteiten in een PPP-project verkieselijk is. Ook aan het niet bundelen van activiteiten kunnen voordelen zitten. Wanneer de overheid kwantitatieve en kwalitatieve resultaatverbintenissen aan de dienstverlening hecht is dergelijke bundeling van activiteiten efficiënter. Wanneer de publieke partner voorschrijft dat een infrastructuur (een autoweg, een luchthaven, een havenkade...) een bepaalde capaciteit per tijdseenheid moet aankunnen dan zal de privé contractant (builder + operator) zijn opdracht zo plannen en uitvoeren dat een verhoging van de fysieke capaciteiten tijdig gebeurt om de kwalitatieve outputeisen van de gesloten overeenkomst te halen en te eerbiedigen. De uitbetaling van de privé-factuur door de publieke partner is immers afhankelijk van het bereiken van de resultaatverbintenissen.

In vele gevallen is de overheid de koper van diensten, die via een PPP worden aangeboden. Die diensten kunnen door de overheid voor eigen gebruik worden aangekocht (een gevangenis) maar kunnen ook de input zijn van een dienstverlening aan de consumenten (een school, een hospitaal, een openbare weg).

In andere gevallen zal de private partner de diensten rechtstreeks aan de gebruiker verkopen, ontvangt de opbrengsten en betaalt de overheid hier eventueel voor via een concessievergoeding een winstdeelname of een andere contractueel vastgelegde vergoedingswijze.

Een hele waaier van overeenkomsten kunnen aldus onder de algemene terminologie van PPP worden gecatalogeerd. Formules, die de combinatie zijn van een traditionele openbare investering en het privaat gebruik en het beheren van een publiek actief, zijn gemeenzaam, bvb. een operationele lease of een concessie. Zolang er echter een verantwoordelijkheid bij de private sector blijft bestaan voor het onderhoud en de verbetering van de activa worden zij als PPP beschouwd.

Design built finance transfer (DBFT) formules of een financiële lease zijn strict genomen geen PPP gezien de private sector geen diensten aanbiedt en het goed finaal aan de overheid overdraagt.

Algemene aanvaarde definities voor PPP bestaan er niet. Wellicht om historische redenen rekent men in de UK de privatiseringen en de PFI-operaties tot de PPPs.

De concrete projecten via de publiek private samenwerking richten zich vooral op DBFO schema's.

Het IMF (IMF, Fiscal Affairs department 2004 p.8) catalogeert de belangrijkste schema's als volgt:

Schema's	Modaliteiten
Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DBFO)	De private sector ontwerpt, bouwt, ontwikkelt, exploiteert en bestuurt een actief zonder verplichting tot eigendomsoverdracht aan de overheid. Dit zijn allemaal varianten op de design built finance operate-schemas (DBFO).
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	De private sector koopt of huurt een bestaand actief van de overheid, vernieuwt het, renoveert het, en of vergroot het en exploiteert het zonder verplichting tot eigendomsoverdracht aan de overheid.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-operate-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BTO)	De private sector ontwerpt en bouwt een actief en exploiteert het en draagt het bij het einde van de exploitatie-periode of op een ander bepaald moment over aan de overheid. De private partner kan het actief nadien huren of pachten van de overheid.

Bron : IMF fiscal affairs department, Public private Partnership, 2004, p. 8.

2.4. Kostenaspecten van een DBFO-schema

Institutionele aspecten zoals de kwaliteit van de overheid, het geloof van de overheid in PPPs en de zekerheid van een sluitend rechtssysteem, het vertrouwen van private partners in de overheid zijn impliciete baten voor PPP-schema's.

Economische argumenten dat de PPP schema's de kostenbeheersing ten goede komen betreffen het feit dat in een DBFO-schema de private partner eigenaar is, dat de private sector marktgeoriënteerd is en dat hij in een competitieve wereld thuis hoort, wat tot een scherpere prijszetting van de dienstverlening zou moeten leiden. Uit de afruil tussen kwaliteit van een dienst en de efficiëntie waarmee deze dienst verstrekt wordt door hetzij de overheid, hetzij door de private sector, besluit men dat de overheid zeker in staat is hoge kwaliteit te bieden maar dat de privé sector door zijn betere managementsskills en zijn innovatiecapaciteit meer in staat is om kostenreducties na te streven en de efficiëntie te verhogen.

De randvoorwaarde is wel dat in de PPP overeenkomsten sluitende contractuele bepalingen beletten dat kostenreducties gepaard gaan met kwaliteitsverlies.

Een belangrijk aspect van PPP is dat risico's, die vroeger exclusief door een overheid werden gedragen thans volledig of toch grotendeels worden overgedragen aan de private sector.

De belangrijkste risicosoorten die men bij PPP projecten identificeert zijn :

- bouwrisico's, verband houdend met conceptieprobleem, bouwkosten overschrijdingen en realisatievertragingen;
- financiële risico's : die het gevolg zijn van de volatiliteit van rentevoeten, wisselkoersen enz....;
- performantierisico's : zij zijn functie van de beschikbaarheid van een infrastructuur of van de continuïteit en de kwaliteit waarmee een dienst wordt aangeboden;
- de vraagrisico's : zij worden bepaald door de evolutie van de behoeften aan dienstverlening;
- de residuele waarde van een actief : deze is verbonden met de toekomstige marktprijs van een dergelijk actief.

Bovenstaande risico's bestaan zowel in zuivere overheidsprojecten en private projecten als in PPP-projecten. Normaal zouden zij éénzelfde kostprijsseffect moeten hebben. Maar toch moet bij het transfereren van risico's naar de private partner in een PPP schema rekening worden gehouden met veranderingen in de financiële kosten. Niet enkel de beschikbaarheid van het kapitaal en operationeel know how zijn doorslaggevende argumenten in de beslissing om een PPP-overeenkomst te sluiten ook de kapitaalkost speelt een belangrijke rol.

In de kosten-batenanalyses, die moeten uitgevoerd worden om deze afwegingen te maken, is het bepalen van de discontovoet die gebruikt wordt om de toekomstige kosten en baten te bepalen een zeer belangrijk element (Andrew Coulson, 2005, p. 7).

De private sector die o.a. in DBFO-constructies de financiering van het hele project draagt zal een discontovoet in zijn analyse gebruiken die hoger is dan deze van een overheidsobligatie, gewoonweg omdat de private sector aan een hogere rentevoet zal ontlenen dan een normaal solvabele overheid. Aangezien de belangrijke financieringskosten meestal in het begin van een project, nl. in de investeringsfase nodig zijn, moeten zij in de kostenanalyse over de volledige duur van het project verrekend worden. In dat geval zal een hogere discontovoet de rentabiliteit van een project gerealiseerd door de privé-sector negatief beïnvloeden. In een budgettaire kosten-baten analyse kan éénzelfde project dus door het hanteren van verschillende discontovoeten voor de overheid wel en voor de privé sector niet rendabel blijken.

In een zuiver economische kosten-batenanalyse die zoekt naar efficiëntieverschillen kan men van dit budgettair verschil, alhoewel het reëel is, abstractie maken tijdens de vergelijkende analyses en voor alle berekeningen steunen op de discontovoet, die voor de private sector geldt (Efraim Sadka, 2006, p. 10).

Spaarders zijn bereid hun geld aan een lagere rentevoet uit te lenen aan de overheid dan aan de privé sector. Dit heeft alles te maken met de kans dat een private ontlenaar niet kan terugbetalen. Maar dit staat los van de fundamentele risico's van het project zelf. Het initiële projectrisico wijzigt niet in functie van de uitvoerders, hetzij de private sector hetzij de overheid.

Wanneer voor de realisatie van een project de PPP constructie overwogen wordt zal de overheid de kostprijs van de overheidsinvestering en van het verstrekken van een overheidsdienst moeten vergelijken met de kostprijs van de diensten verleend door een PPP. Aangezien het overdragen van risico's van de overheid naar de privé partner de hoeksteen is van een PPP en de sleutel voor hogere efficiëntie moet de overheid de kostprijs van deze risico's bepalen zodat men weet hoeveel de private sector eventueel betaald moet worden om deze risico's te dragen.

De finale vraag in de kosten-batenanalyse blijft evenwel of een PPP tot zulke efficiëntiewinsten leidt dat zij de prijs van de risicotransfers en de hogere leningskosten zal compenseren.

3. Publiek private samenwerking in Vlaanderen (PPS)

3.1. Voorwaarden en noden voor PPS-gebruik

In het empirisch onderzoek van het IMF naar de determinanten van de publiek-private samenwerking (Efraim Sadko 2006, p. 15) kwam men tot volgende vaststellingen. Landen met grote markten en met een hoge vraag naar infrastructuur zijn geneigd om meer PPPs te hebben. Regeringen, die geconfronteerd zijn met een hoge schuldgraad, zijn eerder geneigd de PPS-optie te gebruiken voor de bouw van infrastructuur. Landen die reeds ervaring hebben met PPPs zullen gemakkelijker nog meer PPP-projecten opzetten.

Tegelijkertijd is het belangrijk voor privé-investeerders dat de betrokken landen makro-economische stabiliteit kennen. Een betrouwbare overheid en rechtssysteem zijn eveneens essentieel.

De toetsing van bovenstaande stellingen op de Vlaamse realiteit is zeker positief. Enkel m.b.t. het argument, dat men reeds ervaring had met PPP, doorstaat Vlaanderen de toets van de door het IMF empirisch vastgestelde determinanten niet.

Het is inderdaad zo dat vergeleken met andere landen en regio's Vlaanderen, (gewest en gemeenschap) erg laat is gaan plannen in een PPS-kader. In het Waalse gewest was men eerder met het gebruik van dit concept gestart en kan men de realisaties vandaag reeds toetsen. SOFICO realiseert er het strategische autowegennet en breidt gaandeweg zijn activiteiten uit in andere sectoren.

In Vlaanderen was de realisatie van de Liefkenshoektunnel nog door de nationale overheid een eerste aanzet tot het meer systematische gebruik van de PPS-formule. De weinig positieve financiële evolutie echter na overname door het Vlaams gewest van dit dossier dat finaal leidde tot een overname door de overheid van de bouw-, financiering- en concessieconstructie heeft wellicht meegebracht dat Vlaanderen niet meteen in de Europese PPS-trend is meegestapt.

Het gebruik van PPS-formules kon nochtans antwoorden geven op de beperkingen, die door de begrotingsreglementering en de wetgeving op de overheidsopdrachten voor de gunning van leveringen, werken en diensten in wezen worden opgelegd.

De wetgeving inzake overheidsopdrachten (wet 1993 en uitvoerings-KB 1996) is vrij strikt. Zij steunt immers op de EU-richtlijn, die tot doel heeft de optimale mededinging op de Europese markt te garanderen. Deze wet beoogt niet enkel vanuit een economisch standpunt door het spel van een gezonde concurrentie de beste marktprijs voor een overheidsbestelling te bereiken, zij heeft ook tot doel de pogingen tot het beschermen van de eigen markt via beschikkingen in de aanbestedingsreglementeringen onmogelijk te maken.

Nochtans bevat deze (Belgische) wetgeving reeds een aantal pistes, die men als vormen van contractuele PPS kan beschouwen, namelijk de concessie voor openbare werken, de concessie voor een openbare dienst. Ook voor de realisatie van overheidsinvesteringen (werken en leveringen) bood het afsluiten van promotie-overeenkomsten oplossingen voor een geïntegreerde aanpak (Dhooghe 1997-p. 216) omdat zij toelaat de financiering, de uitvoering van de werken en de leningen en in voorkomend geval de studie en dienstverlening in één overeenkomst met één privé-partner vast te leggen. Het gebruik van de promotie-overeenkomst werd evenwel beperkt tot uitzonderlijke dossiers, die door hun aard en technisch karakter moeilijk via de klassieke aanbestedingsprocedure konden gerealiseerd worden. Veelal stond de erg gedetailleerde wetgeving inzake overheidsopdrachten de soepele uitvoering en het samenbrengen van financiële uitvoerings- en exploitatieverantwoordelijkheden bij een privé partner in de weg.

De verstrenging van de begrotingsreglementering zette zich door via de aanpassing van de begrotingstructuur en via de vastlegging van macro-economische resultaatverbintenissen.

De begrotingsreglementering had door de afschaffing van de dubbele begrotingsstructuren (gewone en buitengewone begroting), de afschaffing van debudgettering en de invoering van de eenheidsbegroting (lopende en kapitaaluitgaven) de globale begrotingstoestand verduidelijkt. De toelating om met leningfinanciering de kapitaaluitgaven te dekken volgens het beginsel van de “gouden regel” van de neoklassieke economische theorie werd gaandeweg verlaten.

De aandacht voor de effecten van de begroting op het macro-economisch stabilisatiebeleid en op de globale financiële stabiliteit werden de doelstellingen, die in het kader van de Europese eenheidsmarkt, de monetaire unie en de invoering van de euro hun vertaling kregen in de normeringen van het verdrag van Maastricht en van het Stabiliteits- en Groeipact. Deze normen, die voor de Belgische begroting een ware uitdaging waren en zijn, verplichtten de verschillende overheden van het land begrotingen in evenwicht of in overschot na te streven door het bereiken van globale positieve primaire saldi. Positieve saldi werden daarenboven van de gemeenschappen en gewesten vereist als bijdrage aan de federale overheid voor het dragen van de totaliteit van de federale schuld.

De staatshervorming van 1988 en de financieringswet van '89 hadden grote bevoegdheidspakketten en de hieraan verbonden investeringsprogramma's overgeheveld naar de gewesten en de gemeenschappen zonder de hiervoor aangegane schuld mee over te hevelen. In de balansternologie kan men stellen dat de activa werden overgeheveld en niet de bijhorende passiva.

Het respect voor de te bereiken begrotingsnormen, de dotatiefinanciering, die niet volledig welvaartsvast was, legden zware beperkingen op aan de ontwikkeling van de werkelijke investeringen. Het niveau van deze investeringen was reeds voorafgaand aan 1988 sterk verminderd. Daarenboven werden de Vlaamse regering in de eerste fase van haar verantwoordelijkheden vooral geconfronteerd met beleidskeuzen die vooral effecten hadden op het niveau van de lopende uitgaven (onderwijs, welzijnzorg ...).

3.2. Een investeringstekort

De bruto investeringen van de totale overheid hebben na het hoge niveau van de jaren zeventig, waarin men een peil van meer dan 4% van het BBP bereikte, tijdens de saneringsjaren van de jaren tachtig een steile vermindering gekend naar een niveau dat onder 2% daalde. In 2005 bedroegen de bruto-investeringen van de gezamenlijke Belgische overheden 1,8% van het BBP tegen 2,5% gemiddeld in de EU15. In een eerste fase van lage investeringen kon men teren op de hoge, globale kapitaalvoorraad van de overheidssector. De nood aan vervangingsinvesteringen was niet zo groot.

Sinds de staatshervorming van 1988 is het aandeel van de verschillende overheden in de totale investeringen echter totaal veranderd en oordeelt elke gemeenschap en gewest autonoom over het volume overheidsinvesteringen. Maar ook in de periode na de staatshervorming zien we dat het aandeel van de federale investeringen verder krimpt.

TABEL						
	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Federaal	15,6%	11,8%	7,2	12,0	9,0	8,0
Gewesten/gemeenschappen	42%	36,9%	45,7	47,3	43,9	45
Lokaal	41%	50%	44,2	39	44,6	45,2

Volgens de NBB (2006 p. 118) zijn de bruto-investeringen inzake burgerlijke bouwkunde (wegenbouw, waterbouwkundige werken) van 2,4% van het BBP in de jaren '70 naar 1,0% in de periode 2000-2004 gedaald. Ook inzake gebouwen was de daling markant nl. van 1,3% naar 0,3%.

Na de lange periode van lage investeringen met een merkelijke kapitaalafbouw, indien rekening gehouden wordt met desinvesteringen en afschrijvingen, mag verwacht worden dat er nood is aan een inhaalbeweging. Vervangingsinvesteringen volstaan wellicht niet.

De inspanningen die nodig zijn voor de creatie van de nodige omgevingsvoorwaarden om de Lissabon-doelstellingen te bereiken vereisen daar bovenop kwalitatief en kwantitatief aanzienlijke fysieke investeringen.

De positie van Vlaanderen als belangrijke logistieke draaischijf vereist een verhoging van de beschikbare vervoerscapaciteit (havens, weg, spoorinfrastructuur). Maar ook op andere vlakken zijn de behoeften torenhoog. Om de gevolgen van het vergrijzingsproces op te vangen zijn in de zorg en gezondheidssector belangrijke bouw-en uitrustingsinspanningen nodig.

Het overzicht (SERV, 2006) van de begrotingsuitgaven voor de periode 2000-2006 leert dat de investeringsinspanning van de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest niet is meegegroeid met de evolutie van de totale begrotingsuitgaven.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Betalingskredieten (mln. €)	850	877	869	836	1118	848	841
Beleidskredieten (mln. €)	2234	2207	2145	2050	2471	2144	2044
Investeringsinspanningen als % van totale uitgaven	11,9%	12,2%	11,7%	11,4%	13,1%	10,4%	10,1%

De begroting 2006, die was aangekondigd als een investeringsbegroting, laat zelfs de laagste investeringsbedragen zien sinds 2000, absoluut en relatief.

De vragen van parlementsleden, die de toetsing deden tussen de begrotingscijfers en het aangekondigde investeringsbeleid werden enkel beantwoord door de Vlaamse regering (Verslag bij de begroting 2006)¹ met een verwijzing naar het gebruik van PPS-formules en het overzicht van de te verwachten uitvoeringen van de PPS-dossiers inzake onderwijs, infrastructuur en welzijn.

De spreiding van de begrotingskosten, die door PPS-formules mogelijk wordt, laat toe grote projecten aan te vangen zonder het genormeerd begrotingstraject 2001-2010 van de HRF en het overlegcomité van 6 juli 2005 in gevaar te brengen.

Omdat de investeringsprogramma's, die worden voorzien, grote en complexe programma's met een lange realisatietijd zijn wordt de PPS-techniek als de meest geëigende methode naar voren geschoven..

De institutionele eigenheid en organisatie in Vlaanderen wordt door een samengaan van publiek en privaat initiatief in een aantal sectoren zoals onderwijs en welzijn gekenmerkt en maakte het opzetten van ad hoc financieringsschema's noodzakelijk. PPS-formules bleken hiervoor dankbare en haalbare oplossingen.

1) Verslag namens de Commissie Financiën van het Vlaams Parlement bij het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelen-en uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap van het begrotingsjaar 2006. p. 48.

3.3. De opbouw van PPS-structuren

Wellicht heeft het gebruik van PPS in Nederland inspirerend gewerkt voor Vlaanderen.

Reeds in de tachtiger jaren werd door de Nederlandse regeringen het gebruik van de PPS-formule bepleit om het investeringsvolume ten behoeve van onder meer stadsvernieuwing te vergroten. Het gebruik situeerde zich quasi exclusief in de realisatie van grote infrastructuurprojecten. In eerste instantie werd in Nederland met PPS-formules beoogd het tekort aan financiële middelen van de overheid aan te vullen met private middelen. Maar snel werden de voordelen van het doorbreken van starre aanbestedingsformules, het verhogen van efficiëntie van de bijkomende dienstverlening en het spreiden van risico's doorslaggevende factoren om de publiek private samenwerking meer te gebruiken.

In de septemberverklaring 2005 (p.8)² stelde de Vlaamse regering “er resoluut voor te kiezen om een investeringsregering te zijn”. Zij kadert deze keuze in de financiële doelstellingen van de meerjarenbegroting, die gericht is op een goed duurzaam en financieel verantwoord beleid. De Vlaamse regering kiest er expliciet voor om, naast belangrijke investeringen in infrastructuur, die via de traditionele begrotingsmechanismen blijven verlopen, “op een realistische maar meer doorgedreven wijze gebruik te maken van publiek private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering”.

De Vlaamse regering kondigde aan een budgettaire impuls van 2 mrd. euro te willen geven zonder de schuldafbouw in gevaar te brengen. Om dit doel te bereiken werd bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen een infrastructuurfonds, met een werkkapitaal van 150 mln. opgericht. In haar verklaring worden de accenten prioritair gelegd bij de investeringsnoden inzake scholenbouw, de uitbreiding en de kwalitatieve verbetering van de infrastructuur in de zorgsector en de ziekenhuissector, de sociale woningbouw en ook inzake cultuur en toeristische infrastructuur. Deze septemberverklaring kondigt de periode aan van het gebruik van alternatieve financieringswijzen van infrastructuur in de Vlaamse gemeenschap. Deze beleidskeuze kan nu een concrete invulling krijgen omdat in het verleden hiervoor de nodige instrumenten werden ontwikkeld. Zij zijn instrumenten die de Vlaamse gemeenschap toelaten om via aangewezen kanalen oplossingen mogelijk te maken voor haar fundamentele noden.

2) Algemene Beleidsverklaring van de Vlaamse regering, 26 september 2005.

De genese van een wettelijk kader voor PPS in Vlaanderen dateert reeds van 1999.

- Het PPS-concept werd in Vlaanderen op regeeringsniveau voor de eerste maal op de voorgrond geplaatst in het regeringsakkoord van 13 juli 1999³. Hierin werd PPS echter beperkt tot een wijze van alternatieve financiering voor infrastructuurwerken voornamelijk het wegwerken van de “missing links” inzake wegen- en waterlopeninfrastructuur.
- Via een resolutie van het Vlaams Parlement⁴ van 22.12.1999 werd voorgesteld een kenniscentrum op te richten voor de uitvoering van de PPS in Vlaanderen. In deze resolutie werd beklemtoond dat PPS niet beperkt bleef tot een weg van alternatieve financiering van infrastructuurwerken maar ook voor andere sectoren belangrijk was en de samenwerking tussen privé- en overheidssector met oog voor ieders verantwoordelijkheden en risico's vooropstelde.
- Het kenniscentrum PPS werd nadat het via het begrotingsdecreet van 22.12.2000 was opgericht in 2002 operationeel.
- Tenslotte heeft de Vlaamse overheid een faciliterende PPS-optie uitgewerkt waarvan het decreet van 19 juli 2003 betreffende de publiek-private samenwerking het sluitstuk vormt.

3.3.1. Het PPS-decreet

- Met het decreet van 19 juli 2003 betreffende de publiek-private samenwerking heeft de Vlaamse gemeenschap een reglementair kader willen scheppen waardoor PPS-projecten aangemoedigd of vergemakkelijkt worden binnen de Vlaamse bevoegdheidsdomeinen.
- Om dit doel te bereiken werd er niet gekozen om één of meerdere nieuwe rechtsfiguren voor PPS te ontwikkelen. Het decreet wil PPS-projecten niet in een beperkend en nieuw reglementair kader dwingen. Er is daarentegen geprobeerd om de belemmeringen in de bestaande regelgeving en rechtspraak voor PPS weg te werken.

3) Vlaanderen regeerakkoord van 13 juli 1999 « Een nieuw project voor Vlaanderen » p. 81.

4) Voorstel van resolutie van 22.12.1999 van Mevrouw Wivina Demeester-Demeyer, Parl.st. VI.Parl. 99-2000 nr. 128/1.

Het PPS-decreet beperkt zich dan ook tot volgende essentiële punten:

- het PPS-concept wordt voor het gebruik in het decreet en in de Vlaamse gemeenschap éénduidig gedefinieerd “als projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen”;
- de rol en de organisatie van het Vlaams Kenniscentrum, PPS wordt in het decreet verankerd;
- onroerende overheidsgoederen zijn de belangrijkste activa die de bijdrage van de overheid in een PPS-constructie vormen. Door aanpassingen en versoepelingen van het domeinrecht worden PPS realisaties vergemakkelijkt;
- het maakt het voor de Vlaamse en de lokale overheden gemakkelijker om in het kader van PPS deel te nemen aan instellingen, ondernemingen. Deze regeling is zeer belangrijk. Het blijkt immers dat in landen (zoals UK) met een reeds langere PPS-traditie de lokale besturen grote gebruikers zijn van PPS.

De formele institutionele organen waarover de Vlaamse regering beschikt om de PPS aan te sturen zijn : het kenniscentrum en het PPS-overheidsagentschap.

Gelet op de intentie van de Vlaamse regering om ook in Vlaanderen PPS-projecten te introduceren, werd het Vlaams Kenniscentrum PPS opgericht. Het kenniscentrum is actief sinds april 2002⁵. Haar bestaan en rol werden bevestigd en uitgediept in het PPS-decreet van 2003 (artikel 4).

Het Vlaams Kenniscentrum PPS moet dé gezaghebbende knooppuntorganisatie (center of excellence) zijn van en voor de Vlaamse overheid, die het PPS-beleid inspireert en adviseert, en die publiek-private samenwerkingsprojecten in Vlaanderen faciliteert en evalueert.

Uit deze missieverklaring blijkt dat het Vlaams Kenniscentrum PPS zeker niet de ambitie heeft om een PPS-monopolie voor Vlaanderen te installeren. Het kenniscentrum garandeert dat er vertrouwen en duidelijkheid ontstaat in het toepassen van het PPS-concept, het gevolgde proces en het gebruikte instrumentarium.

In die zin dient het Vlaams Kenniscentrum PPS begrepen te worden als een netwerkorganisatie, met een breed (virtueel) gebruikers- en expertisenetwerk.

5) opgericht bij art. 58 van het decreet van 22.12.2000 houdende algemene bepalingen tot begeleiding van de begroting.

Om als finale doelstelling maatschappelijke meerwaarde en efficiëntiewinst te realiseren, verenigt het Vlaams Kenniscentrum PPS op een actieve manier de volgende vier functies :

- veldontwikkelaar
- kennismakelaar
- procesbegeleider
- meerwaardebewaker.

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

Als kennismakelaar verzamelt en deelt het centrum PPS-kennis, -ervaring en-modellen met alle betrokken partijen. Zo organiseert het kenniscentrum bv. in samenwerking met de private sector een multidisciplinaire en geïntegreerde PPS-opleiding en stelt het analoog met buitenlandse centra leidraden en draaiboeken ter beschikking van lokale besturen bij het opzetten van PPS-projecten.

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

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

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

De Vlaamse gemeenschap, het Vlaamse gewest of Vlaamse gedecentraliseerde diensten kunnen participeren in een project dat door de Vlaamse regering, na advies van het Kenniscentrum PPS als een Vlaams project is erkend evenwel binnen de generieke machtigingen van het PPS-decreet.

Deze participaties zijn voor de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest⁶ mogelijk (art. 13 van het PPS-decreet) maar worden onderworpen aan de dubbele voorwaarde :

- deelnamen mogen niet gepaard gaan met een bevoegdheidsoverdracht;
- deelname mag geen inbreng in geld betekenen.

Van de eerste voorwaarde kan afgeweken worden mits een tussenkomst van de decreetgever, geval per geval.

De tweede voorwaarde geldt niet meer indien de participatie genomen wordt door het PPS-overheidsagentschap.

Na de reorganisatie van het Vlaams economisch overheidsinstrumentarium is de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) van bij de oprichting belast met het flankerend beleid ter ondersteuning van de Vlaamse economie met behulp van het PMV-instrumentarium. Via deze eigen investeringsmaatschappij kan de Vlaamse overheid aan actief vermogensbeheer doen. Eén van de strategische beleidsopties van de PMV is precies PPS. Via een gespecialiseerde dochtervennootschap zal de PMV de houdstermaatschappij zijn voor de participaties van het Vlaams gewest in publiek private initiatieven. Dat zal het geval zijn voor zowel contractuele PPS-projecten op basis van overeenkomsten, als voor participatieve PPS-projecten op basis van deelname aan vennootschappen op aandelen (Beleidsnota publiek private samenwerking 2004-2009, p. 9).

3.4. Kiezen voor een PPS-formule

Bij de overweging om al dan niet een investeringsproject te realiseren of een nieuwe dienst aan de bevolking aan te bieden waarvoor belangrijke investeringen nodig zijn moet meteen ook de uitvoeringswijze van het project afgewogen worden. Kiest men voor een klassieke uitvoeringsvorm of opteert men voor de PPS-formule.

Beide varianten zullen vergeleken worden in al hun aspecten. De meerwaarde die de PPS-formule biedt zal duidelijk moeten zijn. Indien het gaat om Vlaamse PPS-projecten (gewest en gemeenschap) of PPS-projecten van andere besturen, die erkend zijn, zal het PPS-kenniscentrum een analyse maken over drie soorten meerwaarden :

- de financiële meerwaarde : welk is het resultaat van de ene versus de andere oplossing in de kasstromen van de overheid;
- de maatschappelijke meerwaarde : via welke variant worden de beleidsdoel-einden van het project het best gerealiseerd;

⁶) Interne en Externe verzelfstandigde agentschappen hebben een grotere autonomie maar zijn toch onderworpen aan bijkomende voorwaarden en machtigingen van de Vlaamse regering.

- de operationele meerwaarde : zijn de praktische gevolgen van een keuze voor PPS positief en gunstiger in vergelijking met de publieke variant bvb. op het vlak van de uitvoeringstermijnen.

Eén van de gevolgen van een keuze voor een PPS-formule is de al dan niet toepasbaarheid van de wetgeving inzake overheidsopdrachten. Omgekeerd kan eveneens gesteld worden dat de keuze voor een PPS-formule onder meer maar zelfs in belangrijke mate geïnspireerd kan zijn door de zorg om de toepassing van deze wet te vermijden. De keuze tussen het realiseren van een overheidsstaak via een contractuele PPS dan wel via een Participatieve PPS is dikwijls mede geïnspireerd door de bedoeling om de als lang ervaren aanbestedingstermijnen uit de weg te gaan, maar ook om te vermijden dat het project volgens de Eurostat-regels als een overheidsproject aanzien zou worden en bijgevolg het begrotingsresultaat (vorderingssaldo) of de schuldgraad zou beïnvloeden.

In 2004 was er een belangrijk moment te noteren met betrekking tot de Europese regelgeving inzake PPS. De Europese Commissie heeft namelijk op 30 april 2004 een Groenboek over PPS uitgebracht. Hierin koppelt de Commissie het toenemende succes van PPS aan de evolutie van de rol van de overheid van rechtstreekse speler naar organisator, regelgever en controleur.

Het Europese Groenboek focust op de relatie tussen PPS en de reglementering inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, alsook op het onderscheid tussen contractuele en geïnstitutionaliseerde PPS. De Commissie wil met het Groenboek het debat aanwakkeren om PPS in de interne Europese markt te ontwikkelen, zonder de effectieve mededinging en rechtszekerheid te schaden.

Sinds de goedkeuring van de richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten kan bij het plaatsen van complexe opdrachten een nieuwe procedure worden gevolgd namelijk : de concurrentiegerichte dialoog. De aanbestedende dienst maakt een aankondiging van een opdracht bekend waarin zij haar behoeften en eisen vermeldt. De onderhandelingen (“de dialoog”) worden gevoerd met de geselecteerde gegadigden totdat de aanbestedende dienst kan aangeven welke oplossing aan zijn behoeften kan voldoen. Het gebruik van de nieuwe procedure is nog niet geëvalueerd. Zij wordt thans wel actief gebruikt in de opstartfase van een hele reeks PPS-projecten die in de loop van 2006 worden aangevat.

3.5. De Vlaamse PPS-projecten

Sinds men in 1999 aankondigde werk te maken van PPS om het financieel keurslijf te doorbreken en sinds men voornam een inhaaloperatie inzake investeringen te starten zijn de realisaties weinig spectaculair. Blijkbaar is de leercurve lang en moeilijk.

Hierna volgt een niet exhaustief overzicht van belangrijke Vlaamse projecten, die voorbereid of opgestart worden. Uit het overzicht blijkt dat de Vlaamse gemeenschap voor de realisatie van de projecten niet uniforme constructies opzet maar wel opteert voor ad hoc formules. De meeste projecten situeren zich in de sector mobiliteit en woningbouw. Meer recent werd de horizon heel ruim en wordt de PPS-techniek nu ook voorgesteld om grote wachtlijsten in de rust- en zorgsector en de scholenbouw aan te pakken. Ook voor de opwaardering van stadskernen (lokale besturen) en de sanering van brownfields wordt het PPS-stelsel als oplossing voorgesteld. In al deze projecten is de realisatie van nieuwe infrastructures zeer belangrijk. In de sector cultuur is de culturele projectfinanciering eveneens aanwezig. Enkel projecten met een grote financiële omvang met telkens een aparte PPS-constructie worden hierna overlopen.

- Het project voor de luchthaven van Deurne is het oudste project. Het beoogt de optimale bruikbaarheid van de startbaan, de luchthavenexploitatie en de ontwikkeling van aanpalende bedrijventerreinen. De realisatie zal gebeuren via de oprichting van een publiek private PPS-vennootschap.
- Voor de realisatie van het infrastructuurproject “Masterplan Antwerpen” heeft het Vlaamse gewest samen met PMV de “Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel” (BAM) opgericht. BAM is een volledig publieke “special purpose vehicle”, wettelijk een overheidsbedrijf maar volgens ESR 95 een institutionele eenheid die behoort tot de private sector. Voor de uitvoering van het project sluit BAM een contractuele PPS-formule van het DBFM-type.
- Inzake wegeaanleg beogen de PPS-projecten voornamelijk de realisatie van de zogenaamde missing links, waaronder de noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem opnieuw wordt gechopt voor een contractuele PPS-formule van het DBFO-type die met private ondernemingen wordt afgesloten door “Via-invest” een PPS-agentschap bij de PMV.
- De modernisering en de bouw van scholen in de Vlaamse gemeenschap kreeg, gelet op de specifieke eigenschap (privaat en publiek), een ad hoc regeling. Het gaat hier om contractuele PPS-projecten van bouw, financiering en groot onderhoud (BFM) type waarbij de gebruiker van het gebouw (de school) een jaarlijkse gebruiksvergoeding betaalt, die evenwel door de overheid (Intern verzelfstandigd agentschap voor Infrastructuur) gesubsidieerd wordt.
- In de rust-, verzorgings- en ziekenhuissector is de eigendomssituatie (OCMW, VZW ...) zo dat gechopt werd voor een subsidiëring van leningaflossingen die door de instellingen onder staatswaarborg kunnen aangegaan worden. Dit is strictu sensu geen PPS-project maar een vorm van alternatieve financiering.

In de sociale woningbouw werd gechopt voor het afsluiten van een zuiver contractuele PPS met een 100% private special purpose vennootschap (SOWO), een bouwonderneming en een financiële instelling die voor (BFM) instaat en hiervoor een markthuurprijs ontvangt (sociale huurprijs door de huurder verhoogd met het verschil t.o.v. marktprijs, betaald door de overheid).

4. De casus van specifieke collectieve dienstverlening – infrastructuur - gebouwen

In heel wat beleidsdomeinen die tot de bevoegdheidsfeer van de Vlaamse Gemeenschap behoren wordt een doelmatige collectieve dienstverlening geconfronteerd met de ‘flessenhals’ van een acuut tekort aan voor deze dienstverlening aangepaste infrastructuur. Kwantitatieve tekorten worden daarbij vaak nog verergerd door belangrijke kwalitatieve gebreken. Dat is in de eerste plaats het geval inzake onderwijsvoorzieningen en de welzijnsdiensten, maar kan ook doorgetrokken worden naar bepaalde beleidsvelden van cultuur zoals de sportinfrastructuur.

Telkens wordt de overheid geconfronteerd met een belangrijk acuut tekort aan beschikbare infrastructuur (meestal specifieke gebouwen) waardoor de vaak zeer belangrijke financiële inspanning die de overheid doet voor de lopende kosten van de collectieve dienstenverlening te dekken, aan doelmatigheid inboet.

Het op korte termijn opvangen van deze infrastructurele ‘flessenhals’ inzake schoolgebouwen, welzijnsvoorzieningen of sportfaciliteiten zou met de klassieke investeringsmethode te zwaar wegen op de beschikbare ruimte. Investeringsuitgaven moeten immers volgens de regels van de rijkscomptabiliteit volledig ten laste van de begrotingsjaren worden genomen waarin zij gedaan worden.

Het komt er dus in de eerste plaats op aan via alternatieve financieringstechnieken de investeringskost op een zo gelijkmatig mogelijke wijze te spreiden over de begrotingsjaren gedurende de volledige gebruiks- of beschikbaarheidsperiode van de betrokken infrastructuur. Deze alternatieve financiering wordt ingebed in een PPS-constructie door de oprichting van een aparte rechtspersoon in de vorm van een privaatrechterlijke vennootschap. Deze vennootschap realiseert de investeringen, verwerft de zakelijke rechten op de gronden die eigendom blijven van de initiatiefnemers en beheert het gebouw.

Hiervoor wordt zij over de gehele leeftijdsduur van het gebouw vergoed door een beschikbaarheidsvergoeding te betalen door de gebruikers ervan, in de regel de dienstenverlenende organisaties. Deze worden dan op hun beurt, volgens de vigerende subsidieregeling, gefinancierd door de Vlaamse overheid (lastens de jaarlijkse begroting) en / of de gebruikers van de collectieve diensten.

4.1. De DBFM-formule

De bijzondere vennootschap wordt opgezet volgens een specifieke DBFM-formule. Zij zal bijgevolg moeten instaan voor:

- het ontwerp (Design);
- de bouw (Build);
- de financiering (Finance);
- het (eigenaars en huurders) onderhoud en de herstellingen (Maintain).

Als voordelen voor dergelijke formule worden aangehaald :

- de snellere realisatie van de projecten dan wanneer de overheid zelf en / of de gesubsidieerde dienstverlenende organisaties zelf zouden moeten instaan voor de realisatie, bouw of renovatie;
- de kernactiviteit van de DBFM-vennootschap is geïntegreerde contracten uit te voeren voor specifieke diensteninfrastructuur; die van de dienstverlenende organisatie zich toe te leggen op haar specifieke taak, bijv. onderwijs verschaffen;
- de langetermijnverbintenis tussen de vennootschap en de dienstverlenende organisatie, ook voor het onderhoud zal eerder duurzame gebouwen opleveren teneinde de courante onderhouds- en herstellingskosten te minimaliseren;
- de afstemming van de diverse bij de bouw betrokken partners waardoor zij beter oog krijgen voor elkaars belangen.

Het concept dat binnen de Vlaamse Gemeenschap wordt verkozen is geen klassiek DBFM-model waarbij elke individuele dienstverlenende organisaties telkens voor de bouw van haar benodigde infrastructuur een contract gunt met een combinatie “financier-aannemer-architect-onderhoudsfirma”.

Er wordt geopteerd om door de Vlaamse overheid zelf de oproep te lanceren voor de selectie en gunning aan één vennootschap per beleidsdomein, bijvoorbeeld 1 DBFM-vennootschap voor scholenbouw, die dan op haar beurt gemachtigd wordt individuele DBFM-contracten af te sluiten met de dienstverlenende organisatie.

T.o.v. individuele contracten dient aldus een prijsmatige meerwaarde te worden gerealiseerd:

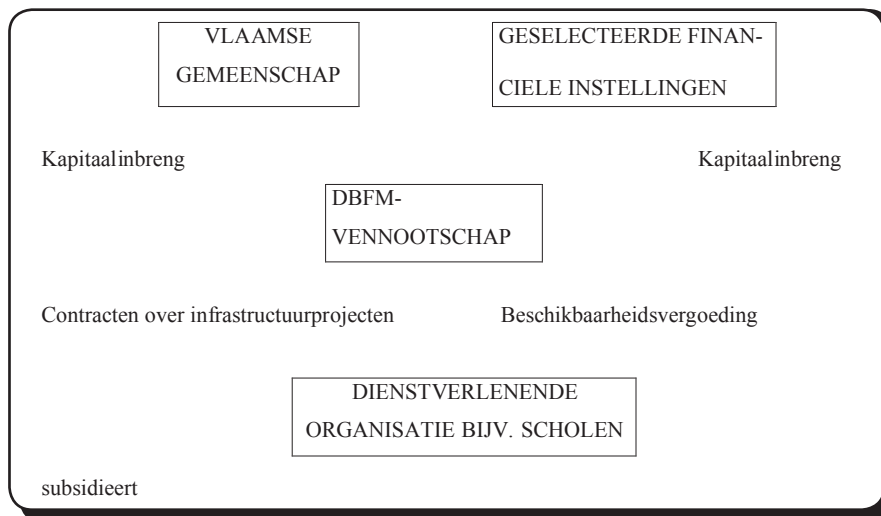
- door de samenbundeling van bepaalde aankoopprocedures;
- en de bouwcoördinatie door gespecialiseerd personeel van de ene geselecteerde vennootschap.

De individuele dienstverlenende organisaties kunnen daarbij telkens een basiscontract afsluiten waar de belangrijke voorwaarden en waarborgen standaard of generiek worden aangeboden.

De selectie door de Vlaamse overheid van de DBFM-vennootschap gebeurt door een onderhandelingsprocedure conform de wetgeving inzake overheidsopdrachten. Er zal bijgevolg eerst een oproep worden gelanceerd naar kandidaat-investeerders. Deze oproep richt zich naar financiële partners (banken en / of verzekeringsmaatschappijen) en niet naar aannemers teneinde nadien belangenvermenging te vermijden. De oproep moet de Vlaamse overheid toelaten de meest gunstige aanbieder te selecteren. De vennootschap zal nadien voor de realisatie van de bouwprojecten zelf binnen de wetgeving inzake overheidsopdrachten een zo ruim mogelijk beroep op de concurrentie moeten doen. Men wil ten allen prijze vermijden dat de opdrachten systematisch zouden worden toegewezen aan enkele grotere bouwbedrijven en zodanig het prijsmatig voordeel verloren zou gaan.

Om de vennootschap vanuit het oogpunt van het ESR 95 buiten de overheidssector te houden dient noodzakelijk een dienstverleningsaspect, bijv. onderhoud en herstel, schoonmaak, in het contract te worden opgenomen. Ook de mogelijkheid om de infrastructuur aan derden te verhuren tegen (niet-gesubsidieerde) marktvoorwaarden dient voorzien.

Schematische voorstelling van de Vlaamse DBFM-formule



4.2. Een formule met randvoorwaarden

Voorafgaand aan de oprichting en in elk geval vóór de operationalisering van de vennootschap dient de overheid een prioritair investeringsprogramma van het betrokken beleidsdomein op te maken. De opstelling van de prioriteitenlijst van investeringsprojecten zal gebeuren door een door de bevoegde minister op te richten ad hoc selectiecommissie waarin alle belanghebbenden naast de administratie vertegenwoordigd zullen zijn.

De opstelling van deze lijst moet parallel gebeuren met de oproep tot kandidaatstelling van de aandeelhouders van de vennootschap.

De gedetailleerde lijst wordt dan aan de vennootschap bezorgd. Enkel projecten die erop voorkomen kunnen via de vennootschap worden gerealiseerd.

De Vlaamse overheid dient gedurende de hele levensduur van de vennootschap een betrokken partner te blijven. Daartoe zal de Vlaamse overheid tenminste 25 % + 1 aandeel van het kapitaal mee onderschrijven, vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur, een overeenkomst sluiten met de vennootschap waarin haar plichten zijn opgenomen en de waarborg hechten aan de leningen die door de vennootschap worden uitgeschreven ter financiering van de investeringsprojecten.

Een andere essentiële randvoorwaarde betreft de relatie tussen de vennootschap en de dienstverlenende organisaties. Er dient vermeden dat het concept feitelijk degenerereert tot een "onroerende leasing met een bijkomende onderhoudsoptie" en dus de vennootschap een loutere verhuurder wordt ten aanzien van de dienstenverstrekkers.

Zo dient de vennootschap tijdens de bouwfase de eigenlijke bouwtechnische projectcoördinatie uit te voeren. De dienstverlenende organisatie moet contractueel betrokken worden in de medebeoordeling van het voor hen voorgestelde gebouw.

Om mede de esthetische kwaliteit van de te realiseren gebouwen te waarborgen dient de Vlaamse Bouwmeester met raadgevende stem in de jury van de individuele projecten te worden opgenomen.

Uiteraard dient het bouwconcept rekening te houden met de specifieke fysieke normen voor gebouwen die in gebruik zijn voor de bepaalde dienstverlening, bijv. aantal m² per leerling.

Bijzondere aandacht zal ook gevestigd worden voor energiezuinige gebouwen.

De vennootschap zal via een contractueel opgelegde toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten te voorzien in de organisatie van concurrentiële (aankoop)procedures inzake aannemers-architecten, onderhoud, schoonmaak.

Op basis van de selectieronde voor kandidaatpartners in de vennootschap dient een (maximale) eenheidsprijs voor de beschikbaarheidsvergoeding te worden bekomen, zijnde de prijs die de vennootschap zal doorrekenen aan de dienstverlenende organisaties.

De opbouw van deze beschikbaarheidsvergoeding zal moeten blijken uit een door de kandidaten voor te leggen business-plan.

Essentiële onderdelen daarvan zijn :

- de hoogte van de kapitaalparticipatie en het verwachte rendement van dit eigen vermogen (indien het effectieve rendement hoger zou blijken dan het door de inschrijver verwachte, wordt dit toegewezen aan de overheid);
- de prijszetting van de externe financiering (vreemd vermogen) met of zonder gewest waarborg;
- de door te rekenen kosten en marge van allerlei externe dienstverlening;
- de werkingskosten van de vennootschap;
- de (eventuele) risicopremie omwille van niet-betaling van de beschikbaarheidsvergoeding wegens slechte dienstuitvoering.

Opmerkelijk is dat de overheidsparticipatie in de vennootschap niet beheerd zal worden door PMV, de Vlaamse overheidsholding, maar telkens door het betrokken Agentschap van het beleidsdomein. Dit om te benadrukken dat de opvolging van de vennootschap door de Vlaamse overheid niet gebeurt vanuit de bedrijfseconomische invalshoek zoals de privé-partners maar vanuit een specifiek beleidsmatig oogpunt. De Vlaamse overheid eist ook een optie op de aandelen van de vennootschap om op die manier zicht te krijgen op de prijs wanneer in de overeen gekomen gevallen de private partner(s) dient uitgekocht.

De dividenden die de overheid uit haar participatie zou halen worden terug in hetzelfde beleidsdomein geïnvesteerd.

4.3. Subsidiëring en ESR95-neutraliteit

De investeringsprojecten die langs de vennootschap worden gerealiseerd zullen hetzelfde steunniveau (subsidiëringspercentage) ontvangen als de investeringen die via de klassieke financieringskanalen zouden gerealiseerd zijn (met de dienstverlenende organisaties als bouwheer).

Inzake scholenbouw betekent dit bijvoorbeeld 100 % voor het gemeenschapsonderwijs en in het gesubsidieerd (officieel en vrij) onderwijs 70 % voor het basisonderwijs en 60 % voor het secundair onderwijs.

Die steun wordt niet aan de vennootschap verschaft maar op basis van de beschikbaarheidsvergoeding toegekend aan de dienstverlenende organisaties. Ongeacht de toegekende subsidie blijven dus voldoende risico's bij de vennootschap liggen zodat zij buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid gesitueerd blijft.

Conform de 'PPP Guidelines' van Eurostat blijft het bouwrisico, bijv. technische mankementen die oplevering verhinderen, kosten bij laattijdige oplevering, integraal ten laste van de vennootschap. Het zogenaamde vraagriscico daarentegen kan volgens het door de Vlaamse overheid gehanteerde schema niet ten laste van de vennootschap vallen omdat dit op voorhand door de kandidaat-privépartners onmogelijk kan worden ingeschat. Daarom dient de vennootschap wel het beschikbaarheidsrisico ten laste te nemen; het betreft elementen zoals voldoende volume, naleving van de veiligheidsstandaarden of specifieke normen, nakomen onderhoudsafspraken enz.

Gedurende de gebruiksname van de gebouwen worden de eigendomsrisico's gedragen door de vennootschap. Als vergoeding verwerft zij aldus de opbrengst van deze gebouwen zijnde de beschikbaarheidsvergoeding. Daarom vertoont het contract alle kenmerken van een operationele lease.

De beschikbaarheidsvergoeding wordt overigens maar betaald na oplevering van het gebouw volgens de overeengekomen normen en eisen. Daarenboven bevat zij een deel voor dienstverlening inzake onderhoud en herstel (en desgevallend schoonmaak).

Uiteraard vallen de jaarlijkse tussenkomst van de Vlaamse overheid in de te betalen beschikbaarheidsvergoeding, als een soort huursubsidie, wel ten laste van het vorderingensaldo.

4.4. Een eerste evaluatie

Een echte evaluatie van het Vlaamse DBFM concept is in het huidige stadium schier onmogelijk.

Enkel in de sector schoolgebouwen is de procedure tot uitwerking door de Vlaamse Regering opgestart. Bedoeling is aldus een investeringsprogramma van 1 miljard € versneld te kunnen realiseren.

Omdat de marktraadpleging inzake de selectie van de privé-partners nog dient te gebeuren is het vooralsnog onduidelijk welke de interesse is van de aangezochte financiële instellingen. En vooral tegen welke prijs.

Diverse componenten kunnen deze naast de bouwkost beïnvloeden :

- de financiering (eigen vermogen, leningen, enz.);
- de werkingskosten van de vennootschap (projectmanagement);
- de verzekeringen;
- het onderhoud (en eventueel schoonmaak);
- de risicopremie verbonden aan het concept.

Een objectieve en volledige kostenvergelijking met de klassieke overheidsprocedure inzake investeringen wordt daardoor bijzonder moeilijk.

De baten betreffen in de eerste plaats de verwachte tijdswinst door de verkorting van de periode tot aan de oplevering van het gebouw. Maar deze verhoopte tijdswinst heeft uiteraard een kostprijs. De financierings- en transactiekosten van de vennootschap zullen hoger zijn dan deze van een klassieke overheidsfinanciering.

En dan dient men nog af te wachten welke risicopremie het schema zal moeten opbrengen. Gehoopt wordt dat een meer doelmatig bouwproces voldoende baten, in de eerste plaats voor de dienstverlenende organisaties zelf, zal verschaffen als tegenprestatie voor deze risicopremie.

5. Besluiten

Het valt op dat men in Vlaanderen vrij laat (1999) gestart is met denkoefeningen over het gebruik van PPP. Op dat ogenblik kon men reeds uit ervaringen in het buitenland de intrinsieke positieve bijdrage van PPP in het voeren van een overheidspolitiek inschatten. Intussen duurt het reeds een behoorlijke tijd vooraleer men in de concrete praktijk tot effectieve toepassingen komt. Op grond van het aantal projecten en hun omvang lijkt de Vlaamse Gemeenschap meteen de bloeiperiode van het PPS te zijn ingestapt. Er is haast geen bevoegdheidsdomein waarin het gebruik van PPS niet plots de oplossing wordt voor heel wat te bereiken beleidsdoelen.

Of in deze landen, die reeds lang (U.K.) of eerder recent (NL.) PPS formules gebruiken, alle ervaringen onverdeeld positief zijn kan op grond van de beschikbare commentaren betwijfeld worden. De succesverhalen mogen op hun eigen merites tot voorbeeldfunctie dienen. Het globale beeld van de totaliteit van de projecten verdient echter evenveel aandacht.

Van bij het begin van het gebruik van de PPP in het Verenigd Koninkrijk, waar het trouwens de roepnaam Public finance initiative (PFI) meekreeg, staat de zoektocht naar de helaas schaarse financiële middelen voor de realisatie van een veelvoud van projecten centraal. In tijden van budgettaire restrictie is dit een nobel doel. Nochtans is de feitelijke debudgettering slechts een schijnvoordeel op korte termijn voor de begroting. Het zal niet ontkend worden dat ook de Vlaamse begroting voor de realisatie van zijn in 2005 aangekondigde investeringsinitiatieven van dit voordeel gretig gebruik wenst te maken. De middelenbeperkingen tengevolge van de financieringswetten enerzijds en de eisen die via de akkoorden met de federale overheid uit het Stabiliteits- en groeipact voortvloeien anderzijds leggen budgettaire grenzen op. Maar binnen deze grenzen speelt de budgettaire autonomie tenvolle en kan men keuzes maken, keuzes tussen lopende uitgaven of investeringen.

Wanneer men geconfronteerd wordt met vervangingsinvesteringen maar vooral met uitbreidingsinvesteringen wordt de verlokking van PPS formules bijzonder groot. Het is de weg die de Vlaamse regering ingeslagen is.

Het zal er voor de Vlaamse overheid op aankomen mate en overzicht te houden van de PPS-projecten.

De roep naar een duidelijk overzicht is thans bij het opstarten van de eerste projecten reeds bijzonder duidelijk. De SERV noteerde boutweg in zijn verslag bij de begrotingen 2000-2006 dat zij er niet in slagen een overzicht te schetsen van de aankomende PPS-golf. Wanneer eerlang de lokale overheden meer en meer deze formule zullen toepassen mag men minstens verwachten dat alle projecten in een PPS-databank terecht komen die uitzicht zal bieden op de lopende initiatieven en budgettaire verplichtingen, die op de toekomstige jaren worden gelegd.

Maat houden in het gebruik van PPS lijkt ook vanuit budgettair standpunt te overwegen. De aantrekkelijkheid van PPS-formules zal niet automatisch aanleiding geven tot een verhogen van de investeringsvolumes. Buitenlandse voorbeelden wijzen hierop. Mocht ook in Vlaanderen het gebruik van PPS-formules tot een relatieve of zelfs absolute daling van de nog in de begrotingen voorziene investeringen leiden dan impliceert dit dat de lopende uitgaven zouden kunnen stijgen dankzij debudgetteringsoperaties. PPS wordt dan het vehikel voor een niet wenselijk koekoeksjong-effect (crowding out).

Wanneer een privé partner een kortere realisatietijd en een hogere kwaliteit van een project garandeert dan krijgt de overheid inderdaad "value for money". Immers eens er een overeenkomst is met een privé-partner draagt hij geheel of ten dele alle risico's en dus ook alle kosten voor tijdsoverschrijdingen.

Tevens is hij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het project aangezien hij er de exploitatieverantwoordelijkheid voor neemt tijdens de hele levenscyclus van het project.

De eis tot kortere realisatietijden is een perfect verdedigbare doelstelling. De consumenten, ook deze van publieke goederen en diensten hebben er recht op om snel over een dienst te beschikken (welvaartsverhoging). Tegelijkertijd wordt de kwaliteit van de dienst gegarandeerd. Dat beide aspecten kostprijsverhogend kunnen zijn is aanvaardbaar indien de welvaartseffecten voor de gebruiker gegarandeerd zijn. Door de klassieke overheidsinvestering en overheidsexploitatie zijn zij niet gegarandeerd. Deze niet garantie leidt tot welvaartsverlies.

De PPS-formule heeft het voordeel dat zij tot economische duidelijkheid leidt. Het aanbieden van een dienst heeft een duidelijke overeengekomen prijs. Bij gebrek aan een aangepast analytisch boekhoudsysteem kent de overheid nooit de exacte kostprijs en heeft zij geen elementen om het rendement van een investering of een dienst, in te schatten die zichzelf via de klassieke weg aanbiedt.

Dat in de kostprijs, die door private partners of uitvoerders aangerekend wordt, een vergoeding zit voor een snelle uitvoering voor kwaliteit en voor de hogere efficiëntie, die een privé uitvoerder heeft, staat buiten kijf. De verschillende risico's die een uitvoerder neemt hebben ook een kost. Het lijkt logisch dat deze vergoed wordt. Immers in een verstrekking van een overheidsdienst, die met overheidsobligaties wordt gefinancierd, zal voor de financieringskost een relatief lagere rentevoet aangerekend worden. Maar de overheid dekt heel wat risico's niet en verschuift ze naar de consument (risicoverhogend).

Van PPS mag voor de consumenten een betere dienstverlening verwacht worden aan een duidelijke kostprijs (gebruikerskost, schaduwtoel, beschikbaarheidsvergoeding...).

Het bepalen van de "beste prijs", die rekening houdt met alle elementen van het project (winstdelingen...) is de hoeksteen van het contract zowel voor een contractuele PPS-formule als in het kader van een participatieve PPS.

Het economisch adagium dat de beste prijs ontstaat op een volledig competitieve markt zal ook in het kader van PPS-formules moeten nagestreefd worden.

Om een project echt innovatief te noemen op het vlak van managementtechnieken, productiemethodes en dienstverleningsconcepten is het bestaan van voldoende competitie van voldoende aanbieders noodzakelijk.

De selectieprocedures, die het contracteren van financiers, promotoren en uitvoerders beheren, zijn in het kader van de PPS-formules minder duidelijk en rechtlijnig dan de selectiemethoden van de klassieke aanbestedingsformules.

De nadelen van de te strakke, te langdurige en organisatorisch moeilijk te managen overheidsbestellingen worden door PPS-formules vermeden.

De PPS-techniek mag er echter niet toe leiden dat er op arbitraire wijze toewijzingen worden beslist en prijzen worden bepaald, die de toets van een gezonde en open mededinging niet kunnen doorstaan.

Het zal van de instanties een hoge graad van alertheid vragen om hier ten allen tijde de onderhandelingen, die thans via een competitieve dialoog kunnen starten, vanuit een public service reflex te voeren.

Het verloren gaan van de toezichtmogelijkheid vooral wanneer men via "special purpose vehicles" opdrachten uitvoert zal wenning vragen. De leercurve, die in de realisatie van de eerste Vlaamse projecten zit, zal wellicht stofbieden om indien nodig toezichtsprocedures op te zetten, die de voordelen van de PPS-formules niet ongedaan maken en de transparantie van een behoorlijk openbaar bestuur blijven garanderen.

Tekst afgesloten op 15 juli 2006.

BIBLIOGRAFIE

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, 2004
Groenboek : over publiek private samenwerking en het gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, 30.04.2004.

COULSON ANDREW

Value for Money in PFI proposals :
A commentary on the 2004 Treasury guidelines for public sector comparators,
School of Public Policy, University of Birmingham, 2005

D'HOOGHE D. en VANDENDRIESSCHE F., eds. 2003

Publiek Private Samenwerking, die Keure
Brugge.

D'HOOGHE (ed), 2004

Publiek Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen van het Instituut van de Overheid, Die Keure, Brugge, 2004.

D'HOOGHE D., 1997

De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten, die Keure,
Brugge.

HAMMAMI MONA, RUHASHYANKIKO JEAN-FRANCOIS AND YEHOUE ETIENNE B., 2006

Determinants of public private partnerships i.o. Infrastructure
IMF Working Paper 06/99.

H.M. TREASURY, 2003

PFI : Meeting the investment challenge

LETERME YVES, ()

BELEIDSNOTA 2004-2009.

Publiek private samenwerking in Vlaanderen

NATIONALE BANK VAN BELGIE, 2006

Deel 1 Economische en financiële ontwikkeling,
Verslag 2005

PPS KENNISCENTRUM

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

SADKA EFRAIM, 2006

Public Private Partnerships :

A public Economics Perspective, IMF workingPaper, 06/77

SOCIAAL ECONOMISCHE RAAD van Vlaanderen, 2006

Infodossier Vlaamse begroting 2000-2006,

TER-MINASSIAN TERESA, 2004

Public Private Partnerships, IMF, Fiscal affairs department

VLAAMS PARLEMENT, 2006

Verslag namens de commissie bij het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting en de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006. Vlaams Parlement stuk 19 (2005-2006) nr.5 van 13 juni 2006.

VLAAMS PARLEMENT

Decreet van 18 juli 2003 betreffende de Publiek Private Samenwerking

- tekst aangenomen door de plenaire vergadering
stuk 1722 (2002-2003) nr. 3
- ontwerp van decreet betreffende publiek private samenwerking
stuk 1722 (2002-2003) nr. 1

VLAAMSE PARTICIPATIEMAATSCHAPPIJ - PPS

www.pmvlaanderen.be

VLAAMSE REGERING 2004

Algemene beleidsverklaring 2005 van de Vlaamse regering