



ADVIES UITGEBRACHT  
DOOR DE ECONOMISCHE EN SOCIALE RAAD  
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST  
TIJDENS DE ZITTING VAN ZIJN  
RAAD VAN BESTUUR VAN 2 MEI 2011

betreffende

**het voorontwerp van ordonnantie betreffende de publiek-private samenwerking  
in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

---

# **VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE BETREFFENDE DE PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST**

**Advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Raad van Bestuur. 2 mei 2011**

---

## **Aanhangigmaking**

Op 1 april heeft de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de Minister-Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Ontwikkelingssamenwerking en Gewestelijke Statistiek een adviesaanvraag ontvangen inzake het voorontwerp van ordonnantie betreffende de publiek-private samenwerking in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Na onderzoek door zijn Commissies Economie-Werkgelegenheid-Fiscaliteit-Financiën en CATRO/Mobiliteit tijdens hun zittingen van 12 en 27 april 2011 formuleert de Economische en Sociale Raad het volgend advies.

## **Advies**

### **Algemene beschouwingen**

**De Raad** neemt akte van de huidige context, waarin met name de maatschappelijke behoeften aan collectieve voorzieningen (zoals ziekenhuizen, scholen, wegen, parkings, tehuizen, sportcentra, stadsmeubilair, afvalverbrandingsfabrieken, waterzuiveringsstations, enz.) steeds groter worden, terwijl het financieel vermogen van de publieke instanties steeds beperkter wordt.

**De Raad** dringt erop aan dat de toevlucht tot PPS-projecten slechts een bijkomende mogelijkheid vormt om middelen aan te trekken teneinde de toekomstige uitdagingen van ons Gewest aan te gaan. Hij is er zich van bewust dat de algemene regel in termen van overheidsinvesteringen de klassieke gunningswijzen blijven die worden geregeld door de wet op de overheidsopdrachten.

**De Raad** verheugt zich erover dat dit voorontwerp van ordonnantie zich op al ten uitvoer gelegde praktijken baseert en een eerste stap naar een ondersteuning zet. Het gebrek aan een dergelijke omkadering vormt momenteel een belemmering voor alle publieke en private operatoren. Aldus keurt hij de verduidelijking van de procedures goed en de invoering van een technische en juridische ondersteuning van de betrokken publieke partners. De door de Regering voorgestelde reglementaire tekst kan waarschijnlijk een vereenvoudiging betekenen en zorgen voor coherentie in verhouding tot de huidige situatie op het terrein.

Hij noteert dat het voorontwerp van ordonnantie ernaar streeft om een voorziening in te stellen die zich bij de bestaande voorzieningen voegt. Hij neemt er akte van dat het begrip PPS een begrip is dat al bestaande contractuele modaliteiten bekleedt (overheidsopdrachten, promotiecontracten voor werken, concessiecontracten voor openbare werken, concessies voor openbare diensten en institutionele samenwerking) en waarvan de toepassing nog steeds van kracht is.

**De Raad** dringt erop aan dat al deze regelgevingen strikt zouden worden nageleefd en vraagt dat de memorie van toelichting van de ordonnantie ernaar zou verwijzen.

**De Raad** neemt er akte van dat de toevlucht tot publiek-private samenwerking (PPS) enkel kan worden overwogen op voorwaarde dat de beide partijen zich erin terugvinden en allebei een meerwaarde verkrijgen, en dat het Gewest een positieve impact geniet op financieel, economisch, sociaal en/of milieukundig vlak. Aldus dringt hij erop aan dat men geen toevlucht zou nemen tot een PPS met een debudgettering als enig doel.

**De Raad** gaat ermee akkoord dat de Regering waarborgen wil verkrijgen op het vlak van de openbare dienststopdrachten die elke partij op zich neemt en dit met inachtneming van de drie « beginselen van de openbare dienst ». In dit opzicht pleit hij voor de tenuitvoerlegging van een publieke of gemengde voorziening die de naleving van de verbintenissen van elke partij, alsook het resultaat waarborgt.

Omdat hij bekommerd is om de bescherming van het openbaar bezit, verheugt hij zich er anderzijds over dat het Parlement zijn rol van democratische controleur bij alle eigendomsoverdrachten naar de privésector kan vertolken.

**De Raad** is bijzonder aandachtig voor de transparantie en de evaluatie op lange termijn van de PPS-projecten. Hij wenst dat de informatie betreffende de omkadering en de ontwikkeling van de projecten hem wordt meegedeeld. In dit opzicht neemt hij er akte van dat aan het Parlement een jaarverslag zal worden overgemaakt en dringt hij erop aan dat dit met het voorafgaandelijk advies van de Raad gepaard zou gaan.

Bovendien wenst **de Raad** dat een bijgewerkte inventaris van de (lokale en gewestelijke) PPS wordt opgemaakt, om zo over een volledig overzicht van de Brusselse situatie ter zake te beschikken.

**De Raad** verheugt zich over de oprichting van een zelfstandig en binnen het Bestuur gevormd « kenniscentrum » dat ermee zal worden belast om de PPS-projecten, die zowel op gewestelijk als op lokaal vlak worden georganiseerd, te ondersteunen, te begeleiden en op te volgen.

**De Raad** dringt erop aan dat de Regering dit « kenniscentrum » de nodige (juridische, menselijke en financiële) middelen zou verschaffen om te functioneren.

Rekening houdend met het Vlaamse experiment neemt hij er akte van dat dit instrument de samenwerking tussen de openbare en privésector zal kunnen verbeteren. Hij vindt het echter opportuun om over een evaluatie van dit experiment te beschikken.

Op grond van de verscheidenheid van de PPS neemt **de Raad** er akte van dat het « kenniscentrum » geval per geval zal nagaan of het al dan niet relevant is om aan het PPS-project een « begeleidingscomité » toe te voegen. Zo noteert hij dat de ordonnantie een algemeen werkingskader instelt (met name op het vlak van de definities), dat zo nodig door uitvoeringsbesluiten zal kunnen worden verduidelijkt. Tot slot stelt **de Raad** vast dat het « begeleidingscomité » technisch zal zijn en zal bestaan uit afgevaardigden van de publieke (Bestuur en Kabinet) en private partners, eventueel aangevuld door deskundigen. De gebruikelijke overlegmechanismen zullen nog altijd van toepassing zijn voor de sociale partners, de bewoners en de lokale economische actoren die hun opmerkingen kenbaar zouden willen maken.

### **Standpunt van de representatieve werkgeversorganisaties**

De PPS-projecten bieden een oplossing voor de projecten die zich hiertoe lenen, met name deze die gebaseerd zijn op een globale en lange-termijnbenadering en die waarschijnlijk het daglicht niet zouden zien zonder deze oplossing inzake financiering en de dynamiek die stoelt op de ervaring van een private partner. **De representatieve werkgeversorganisaties** verheugen zich bijgevolg over deze evolutie die perspectieven biedt inzake investeringen, innovatie en economische ontwikkeling.

**De representatieve werkgeversorganisaties** zijn er bovendien over tevreden dat het omkaderingsinstrument dat wordt voorzien in de ordonnantie de onontbeerlijke flexibiliteit niet in het gedrang brengt die PPS-projecten moeten behouden om doeltreffend te zijn.

### **Standpunt van de representatieve middenstandsorganisaties**

**De representatieve middenstandsorganisaties** onderstrepen het belang van een « aangepast publicatiemiddel » om alle private partners in de mogelijkheid te stellen om samenwerkingsvoorstellen te doen. Zij vestigen eveneens de aandacht op de verplichte naleving van de procedures inzake stedenbouwkundige en milieuvergunningen in het kader van de verwezenlijking van PPS-projecten.

Zij vestigen bovendien de aandacht op het gevaar voor mogelijke budgettaire ontsporingen bij de betrokken publieke operatoren tijdens de komende jaren. Zij pleiten voor een strikt en waakzaam financieel beheer.

Tenslotte herhalen zij hun bezorgdheid - tijdens de opstelling van de bestekken uitgevoerd in het kader van PPS-projecten - om niet de minst zeggende offerten te weerhouden die vaak bron zijn van vertragingen bij de uitvoering van werken in verband met PPS-projecten.

### **Standpunt van de representatieve werknemersorganisaties**

**De representatieve werknemersorganisaties** wensen, net zoals de CESRW, te onderstrepen dat « *de PPS-projecten niet de privatisering van de gebieden van algemeen nut tot doel hebben noch tot doel moeten hebben, in het bijzonder wat betreft deze die betrekking hebben op diensten van algemeen nut<sup>1</sup>* ».

Kiezen voor een PPS-project kan in de Brusselse context gerechtvaardigd zijn om bepaalde infrastructuurprojecten van algemeen nut te verwezenlijken. Ook sommige knelpunten kunnen een PPS rechtvaardigen (snelle verwezenlijking, gebruik van zeer gespecialiseerde exploitatietechnieken, mogelijkheden om legitieme handelsontvangsten te realiseren, enz.).

Sommige PPS-projecten vormen bovendien echte *pluspunten* voor het gewest, voor zover zij niet ingaan tegen de prerogatieven van de openbare dienstverlening (productie van gemiddelde woningen door de GOMB, Congrespaleis-*Square*, PPS-projecten in het kader van bepaalde wijkcontracten).

**De representatieve werknemersorganisaties** zijn evenwel van oordeel dat :

- de chronische onderfinanciering van het Gewest *op zich* geen aanvaardbaar motief kan zijn : een PPS vormt geen 'wondermiddel' voor overheden die worden geconfronteerd met budgettaire verplichtingen ;
- de keuze voor een PPS moet gebaseerd zijn op een vergelijkende 'kosten/baten'-analyse van een PPS in verhouding tot een klassieke publieke investering ;

---

<sup>1</sup> Advies A.812 betreffende de publiek-private samenwerking, CESRW, 24 april 2006.

- PPS-projecten die aan private ondernemingen het onderhoud en de exploitatie van infrastructuur toevertrouwen of diensten die van essentieel belang zijn voor de bevolking (scholen, publieke ziekenhuizen, enz.) moeten worden uitgesloten ;
- de 'meest zeggende' private partners wat betreft de arbeidsomstandigheden in de prestatieverlenende ondernemingen moeten voorrang krijgen ;
- de PPS vereist een juiste verdeling van de rechten en plichten en een echte verdeling van de risico's onder de partners (het risico moet worden gedragen door hij die dit het best kan beheren; het risico gedragen door de private partner moet reëel zijn) ;
- de bekwaamheden inzake algemene en specifieke expertise van de Brusselse besturen moeten worden gevrijwaard om deze toe te laten om de gedelegeerde opdracht te controleren, zowel wat betreft de werking als inzake de doeleinden, en om desgevallend later de gedelegeerde opdrachten aan de private sector te verzekeren.

**De representatieve werknemersorganisaties** zijn over het algemeen van mening dat een *publieke* omkadering van de PPS-projecten zich opdringt.

Ook al steunen zij de oprichting van een « kenniscentrum », toch oordelen zij dat het ontwerp van ordonnantie niet alle waarborgen biedt voor een publieke controle en opvolging van de projecten ontwikkeld in het kader van een PPS.

Dit nieuw wettelijk instrument zal in het beste geval een transparantie en evaluatie mogelijk maken van de reële kostprijs - op lange termijn - voor de publieke financiën en van de winsten geboekt door de private prestatieverleners.

**De representatieve werknemersorganisaties** stellen vast dat een belangrijke bezorgdheid van het recente PDSG wordt ontweken in het ontwerp van ordonnantie : *de strijd tegen de groeiende precariteit van de arbeid*, die met name verband houdt met de - onderliggende - kwestie van de voorwaarden voor het sluiten van openbare opdrachten en van de offerteaanvragen die aan de basis liggen van een PPS (het ontwerp van ordonnantie beperkt zich ertoe om de publieke actoren te verwijzen naar de geldende wetten en praktijken...).

Wordt eveneens omzeild : *het herstel van de sociale Staat van openbare dienstverlening* waarop de ontwikkeling van PPS een hypotheek legt, welke de intentieverklaringen in de memorie van toelichting ook mogen zijn.

Over het algemeen moet men ernaar streven, **de sociale gesprekspartners te betrekken bij de controle en opvolging van de Brusselse PPS-projecten**. Het ontwerp van ordonnantie moet in deze zin worden gewijzigd om de sociale gesprekspartners toe te laten op systematische wijze te worden ingelicht over PPS-projecten, adviezen te verstrekken over de economische en sociale voorwaarden die door deze projecten in acht moeten worden genomen, en door de Regering te worden geraadpleegd voor een adviesaanvraag met betrekking tot het jaarlijks evaluatieverslag van het *Kenniscentrum*.

Tenslotte, om het gevaar voor een 'verwatering' van de publieke activa en voor een verlies van de controle op hun grondwaarde te beperken, moeten de vervreemding van onroerende goederen en de instelling van zakelijke rechten hierop verplicht beperkt in de tijd worden (maximum 30 jaar).

\*

\* \*