DEPARTEMENT
CULTUUR, JEUGD & MEDIA

# ONDERZOEKSOPDRACHT FINANCIERINGSINSTRUMENTEN VOOR CULTUUR- EN JEUGDINFRASTRUCTUUR MET BOVENLOKAAL BELANG

21.10.2022

Universiteit Antwerpen


Onderzoek ingediend door:

Universiteit AntwerpenBE 0257 216 482

Prof. Dirk De Corte

Ine Heynen

Prof. dr. Annick Schramme

Nathalie Verboven

annick.schramme@uantwerpen.be

Prinsstraat 13, S.C.453, 2000 Antwerpen


Onderzoek in opdracht van

Departement Cultuur, Jeugd en Media

Arenbergstraat 9, 1000 Brussel

INHOUD


1 Managementsamenvatting ..... 6
2 Inleiding ..... 8
2.1 Situering van de opdracht 8
2.2 Het onderzoek 8
2.2.1 Doelstelling 8
2.2.2 Methodologie 9
3 Context: voorafgaande beschouwingen ..... 10
3.1 Cultuur- en jeugdsector 10
3.2 Privémiddelen en subsidies als elkaar versterkende hefbomen 11
4 Samenvatting desk research ..... 14
4.1 Langetermijnvisie en duurzaamheid 14
4.2 Naast investeringen ook nood aan werkingsmiddelen 15
4.3 Nood aan een systematische inventarisering van het mogelijke tekort en/of onderbenutting van culturele en jeugdinfra 15
4.4 Duurzaamheid en energie-efficiëntie 16
4.5 Digitale infrastructuur 16
4.6 Beschikbare middelen 17
4.7 Bottom-up experimenten (cooperatieven en commons) 18
4.8 Sectorale prioriteiten en de selectieprocedure 18
4.9 Mogelijkheden tot private financiering 19
5 Evaluatiecriteria, scorekaarten en weging ..... 20
5.1 Evaluatiecriteria 20
5.2 Scorekaarten en weging 22
6 Evaluatie bestaande financieringsmechanismen ..... 26
6.1 Investeringssubsidies DCJM 26
6.1.1 Sectorbevraging 27
6.1.2 Evaluatiecriteria 30
6.1.3 Scorekaart en matrix 36
6.2 Energielening Cultuur- en Jeugdinfrastructuur 37
6.2.1 Evaluatiecriteria 37
6.2.2 Scorekaart en matrix 41

6.3 Gratis energiescans jeugd 42
6.3.1 Evaluatiecriteria 43
6.3.2 Scorekaart en matrix 46
7 Buitenlandse financieringsmechanismen ..... 48
7.1 Arts Council England 49
7.2 Creative co-location Toronto 50
7.3 Market-led Proposal Policy Western Australia 52
8 Mogelijke nieuwe financieringsmechanismen..... 53
8.1 PPS 53
8.1.1 Wat is een PPS? 53
8.1.2 PPS binnen de cultuur- en jeugdsector 55
8.1.3 Evaluatiecriteria 56
8.1.4 Scorekaart en matrix 62
8.2 Social Impact Bonds (SIB) 63
8.2.1 Wat is een Social Impact Bond? 63
8.2.2 Social Impact Bond binnen cultuur- en jeugdsector? 67
8.2.3 Evaluatiecriteria 69
8.2.4 Scorekaart en matrix 73
8.3 De Gemeenschappelijke vastgoedvereniging (GVV) 74
8.3.1 Wat is een GVV? 74
8.3.2 De GVV voor de cultuursector 77
8.3.3 De GVBF als mogelijk alternatief voor GVV 80
8.3.4 Evaluatiecriteria 80
8.3.5 Scorekaart en matrix 83
8.4 Concessie 84
8.4.1 Wat is een concessie? 84
8.4.2 Concessie binnen cultuur- en jeugdinfrastructuur 85
8.4.3 Evaluatiecriteria 86
8.4.4 Scorekaart en matrix 90
8.5 OEPC's in combinatie met een Energielening 91
8.6 Leningsvormen bij jeugd- en cultuurinfrastructuur 93
8.7 Overzicht performance en importance scores 96

9 Conclusies en aanbevelingen ..... 100
9.1 M.b.t. bestaande financieringsmechanismen 101
9.1.1 Investeringssubsidies DCJM 101
9.1.2 Energielening en energiescans 101
9.2 Mogelijke nieuwe financieringsmechanismen 102
9.2.1 Social Impact Bonds 103
9.2.2 GVV en PPS 104
9.2.3 Concessie 105
9.2.4 Mogelijke mix van verschillende mechanismen 105
9.3 Algemeen besluit **Error! Bookmark not defined.**
10 Bijlage: Uitgewerkt (hypothetisch) voorbeeld van een PPS-structuur voor een Museum .. 108
11 Bronnen ..... 114
12 Bijlage ..... 116
12.1 Klankbord- en Expertengroep 116
12.2 interviews met organisaties uit de cultuur- en jeugdsector 117

## LIJST VAN FIGUREN

**Figuur 1: Importance-performance matrix** ..... 24
**Figuur 2: Matrix investeringssubsidies DCJM** ..... 36
**Figuur 3: Matrix Energielening** ..... 41
**Figuur 4: Matrix energiescans** ..... 46
**Figuur 5: Overzicht matrix bestaande mechanismen** ..... 47
**Figuur 6: Modellen publieke versus private financiering** ..... 48
**Figuur 7: Werking van een PPS – contractueel model** ..... 54
**Figuur 8: Werking van een PPS – participatief model** ..... 55
**Figuur 9: Matrix PPS** ..... 63
**Figuur 10: Werking van een Social Impact Bond** ..... 65
**Figuur 11: Mogelijke werking van een Social Impact Bond met infrastructuurwerken** ..... 68
**Figuur 12: Matrix Social Impact Bond** ..... 74
**Figuur 13: Werking Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)** ..... 76
**Figuur 14: Werking Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV) voor culturele infrastructuur** ..... 78
**Figuur 15: Matrix Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)** ..... 83
**Figuur 16: Matrix concessie** ..... 90
**Figuur 18: Voorbeelden OEPC's** ..... 93
**Figuur 19: Voorbeeld werking infrastructuurleningen** ..... 95
**Figuur 21: DBFM Structuur voor Museum** ..... 113

## LIJST VAN TABELLEN

**Tabel 1: Weging evaluatiecriteria** ..... 23
**Tabel 2: Weging evaluatiecriteria: toepasbaarheid binnen de beoogde context** ..... 24
**Tabel 3: Scorekaart investeringssubsidies DCJM** ..... 36
**Tabel 4: Scorekaart Energielening** ..... 41
**Tabel 5: Scorekaart energiescans** ..... 46
**Tabel 6: Scorekaart PPS** ..... 62
**Tabel 7: Scorekaart Social Impact Bond** ..... 73
**Tabel 8: Scorekaart Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)** ..... 83
**Tabel 9: Scorekaart concessie** ..... 90

# 1 MANAGEMENTSAMENVATTING

De Vlaamse Overheid investeert tot op heden in cultuur- en jeugdinfrastructuur door middel van het verstrekken van investeringssubsidies. Deze subsidies kunnen aangewend worden voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van culturele en jeugdinfrastructuur met bovenlokaal belang. Tot voor kort werden deze subsidies beheerd door het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) binnen het Departement Cultuur, Jeugd en Media (DCJM). Echter is dit fonds sinds 1 januari 2020 volledig ingekanteld in het DCJM.

Met voorliggend rapport beantwoordt Universiteit Antwerpen aan de vraag van DCJM om, naast een evaluatie van de bestaande financieringsmechanismen, zicht te krijgen op andere mogelijke financieringsmechanismen die de Vlaamse Overheid zou kunnen aanbieden aan verschillende actoren die initiatieven inzake de realisatie van cultuur- en jeugdinfrastructuur wensen op te starten.

In aanvang wijzen we op het feit dat de cultuur- en jeugdsector een heel gediversifieerd veld omvat, wat het formuleren van algemeen geldende conclusies bemoeilijkt. Zoals we ook in ons onderzoek aangeven, komt dit bovenop het ontbreken van een heldere definitie van het begrip 'bovenlokaal'. Desalniettemin kunnen we toch een aantal uitspraken doen die niet altijd voor de beide sectoren samen, maar wel voor elke sector apart (of delen van de sectoren apart) kunnen gelden.

In het eerste deel van het onderzoek worden de bestaande financieringsmechanismen geanalyseerd. Naast de investeringssubsidies voor grote culturele en jeugdinfrastructuur en sectorale prioriteiten, worden ook de **Energielening en de gratis energiescan** voor jeugd in de analyse opgenomen. De mechanismen worden besproken aan de hand van evaluatiecriteria zodat ze in een latere fase kunnen worden vergeleken met aanvullende voorstellen. De evaluatiecriteria worden gekoppeld aan een scorekaart waarbij, op een tweeassenstelsel, het belang van de criteria ('importance') wordt afgezet tegen de score ('performance') die op dat criterium wordt gehaald. Dit wordt zowel vanuit standpunt van de Vlaamse Overheid als vanuit het standpunt van de cultuur- en jeugdsector bekeken, met gebeurlijk een verschil in weging tussen die laatste twee.

Het vertrekpunt voor de analyse van de bestaande mechanismen is een **desk research** van relevantie studies en beleidsdocumenten. Zo wordt er verder gebouwd op de recente studie van IDEA Consult (2020) betreffende de analyse van het Besluit van de Vlaamse Regering rond de investeringssubsidies. Ook organiseren we een **sectorbevraging** om de werking van de investeringssubsidies te evalueren.

Wat de bestaande financieringsvormen betreft wordt er geconcludeerd dat de investeringssubsidies een goed medium zijn en blijven om te focussen op bepaalde noden in de sector. Aangezien ze worden aangewend door zeer verschillende organisaties en voor zeer uiteenlopende werken en bedragen, is het echter wel aangewezen om deze subsidievorm op te splitsen op basis van de aangevraagde bedragen. Een uitbreiding van de Energielening voor meer dan alleen het plaatsen van een fotovoltaïsche installatie zou het mechanisme aantrekkelijker kunnen maken. Wanneer de middelen binnen deze lening ook gebruikt kunnen worden voor bijvoorbeeld isolatiewerken, vervanging van buitenschrijnwerk, plaatsing van een warmtepomp, etc. is er een alternatief voor organisaties die niet in aanmerking komen voor investeringssubsidies rond energiezuinigheid.

In het tweede deel van het onderzoek bespreken we enkele voorstellen die kunnen dienen als mogelijke instrumenten voor aanvullende financiering. Samen met experten met uiteenlopende financiële ervaring worden **vier concrete mechanismen** uitgewerkt. De eerste financieringsvorm die we bespreken is **de PPS**. Dit mechanisme wordt reeds vaak toegepast binnen **scholenbouw en voor sportinfrastructuur**. Er zijn al enkele toepassingen binnen de cultuur- en jeugdsector gerealiseerd of in uitvoering, maar we willen het potentieel van dit soort financiering benadrukken. Dankzij meer ondersteuning door de overheid kan het mechanisme vooral interessant zijn voor projecten waarbij een culturele of jeugdfunctie gecombineerd kan worden met andere functies zoals wonen, openbare infrastructuur of een commerciële toepassing.

De tweede financieringsvorm die we voorstellen is die van de **Social Impact Bonds** (SIB). Hier zien we dat dit mechanisme in eerste instantie interessant kan zijn voor projecten binnen de jeugd- en socioculturele sector. Een SIB functioneert het best bij een duidelijke maatschappelijk doelstelling. Het realiseren hiervan dient te resulteren in een besparing voor de overheid. Dit maakt dat de impact meetbaar moet zijn en omgezet moet kunnen worden in een financiële waarde. Infrastructuurwerken zullen daarom binnen de SIB slechts in mindere mate een middel zijn om de maatschappelijke impact te realiseren, tenzij die maatschappelijke impact eenduidig en ondubbelzinnig aan de infrastructuur kan worden gekoppeld. Het opzetten van een SIB is een intensief parcours, maar kan in concrete gevallen tot mooie resultaten leiden.

De **Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)** is nog onbekend binnen de cultuur- en jeugdsector. Een basis voor uitwerking van dit mechanisme vinden we reeds binnen de zorgsector. De GVV is in dit rijtje een eerder complexe financieringsstructuur. Het opstarten vraagt een grondige voorbereiding, maar eens de structuur staat kunnen hier meerdere projecten worden ondergebracht. De GVV is dan ook vooral interessant voor projecten met een zekere omvang of voor het bundelen van meerdere projecten.

Tot slot bespreken we ook nog de **concessie** als een mogelijk mechanisme. Hoewel de concessie als dusdanig geen vorm van rechtstreekse financiering is, biedt deze contractfiguur mogelijkheden om kleine organisaties met een beperkt budget en geringe eisen naar infrastructuur op een goedkope manier in bestaande gebouwen te huisvesten. Dit zonder zware investeringen te vergen, noch van de overheid of het concessiegevend bedrijf, noch van de jeugd- of cultuurorganisaties. Ook kan het interessant zijn voor de overheid om concessies door bedrijven aan te moedigen aan de hand van incentives. We gaan tevens kort in op OEPC's als mogelijke contractfiguur en voegen nog een uitgewerkt voorbeeld toe van een DBFM structuur.

We sluiten het rapport af met een aantal concrete beleidsaanbevelingen. Zo zal het bijvoorbeeld cruciaal zijn om verder aan **kennisopbouw en -ontsluiting** te werken. Om nieuwe financieringsvormen te integreren zal er zowel voor de overheid als voor de sector begeleiding nodig zijn. Echter kan een soort kenniscentrum rond financiering ook helpen om bestaande mechanismen meer onder de aandacht te brengen. Net zoals de Energielening zijn er nog tal van andere leningsvormen die nog te weinig bekendheid hebben binnen de sector.

# 2 INLEIDING

## 2.1 SITUERING VAN DE OPDRACHT

Tot op heden wordt vanuit de Vlaamse Overheid geïnvesteerd in cultuur- en jeugdinfrastructuur via het verstrekken van investeringssubsidies voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van culturele en jeugdinfrastructuur met bovenlokaal belang en via het verstrekken van leningen voor fotovoltaïsche installaties aan cultuur- en jeugdorganisaties. Beide instrumenten vallen onder de taakstelling van het "Fonds Culturele Infrastructuur" (FoCI), opgericht in 1998 en sinds 2021 ondergebracht binnen het Departement Cultuur, Jeugd en Media (DCJM).

De investeringssubsidies worden verleend voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van grote culturele infrastructuur met bovenlokaal belang of voor sectorale prioriteiten. De grond voor het verlenen van dergelijke subsidies vinden we terug in het Besluit van de Vlaamse Regering (BVR) betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang (Vlaamse Regering, 2012). Dit reglement is nog geldig tot eind 2021 en het DCJM bereidt dan ook een nieuw BVR voor.

In het kader daarvan wenst het DCJM zicht te krijgen op de sterktes en zwaktes van de bestaande financieringsvormen en het potentieel van mogelijke andere financieringsmechanismen die de Vlaamse Overheid zou kunnen aanbieden aan verschillende actoren die initiatieven inzake de realisatie van cultuur- en jeugdinfrastructuur wensen op te starten. Het huidige reglement past immers maar één manier toe om in cultuur- en jeugdinfrastructuur te investeren: via het toekennen van een éénmalige investeringssubsidie op basis van een oproep.

Voor elk instrument, zowel de bestaande als de mogelijke andere, wil de Vlaamse Overheid ook de toepasbaarheid en het draagvlak in de cultuur- en jeugdsector beoordelen.

## 2.2 HET ONDERZOEK

### 2.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek omvat verschillende luiken. Allereerst wordt er een overzicht en evaluatie gevraagd van de bestaande financieringsinstrumenten inzake cultuur- en jeugdinfrastructuur binnen de Vlaamse Overheid. Dit om een goede inschatting te kunnen maken van de voorstellen die verder in het onderzoek worden gepresenteerd.

Ten tweede geeft het onderzoek een overzicht van mogelijke andere relevante aanvullende financieringsinstrumenten die bijvoorbeeld worden toegepast in andere sectoren of in een internationale context. Dit onderdeel bouwt onder meer verder op de studie die in het kader van het Sportinfrastructuurplan (KPMG, 2016) werd uitgevoerd en waarnaar in de opdracht van dit onderzoek verwezen wordt. Bij dit overzicht

van voorstellen zal in de analyse telkens een inschatting worden gemaakt van de toepasbaarheid door de Vlaamse Overheid binnen de cultuur- en jeugdsector.

Als laatste zullen er op basis van deze analyses conclusies en realistische beleidsaanbevelingen geformuleerd worden. Dit zowel voor de toekomst van de bestaande financieringsinstrumenten als voor de nieuwe voorstellen.

### 2.2.2 Methodologie

De analyse van de bestaande financieringsmechanismen wordt gebaseerd op een uitgebreide desk research. De analyse van het BVR door IDEA Consult (2020) en de studie van KPMG i.o.v. Sport Vlaanderen (2016) spelen hierin een grote rol, maar ook andere relevante documenten worden betrokken. Dit overzicht wordt besproken in Hoofdstuk 4.

Voor het uitwerken van nieuwe voorstellen halen we veel informatie rechtstreeks uit de Klankbordgroep die werd samengesteld uit experten van verschillende financieringsmechanismen (samenstelling zie Bijlage 12.1). Deze experten werden, soms in groep, soms via individuele brainstorms, geconsulteerd om nieuwe structuren te ontwikkelen en op hun bruikbaarheid te toetsen. Deze Klankbordgroep had mee de hand in de redactie van de teksten m.b.t. die nieuwe structuren. Naast deze experten consulteerden we ook verschillende organisaties in de sector (details zie Bijlage 12.2). We spraken deze groep van organisaties verschillende keren en gaven hen de kans om enerzijds te reageren op de efficiëntie van de bestaande mechanismen, anderszijds feedback te geven op nieuwe financieringsstructuren.

Tijdens het onderzoek werd ook regelmatig teruggekoppeld naar de Stuurgroep. Na de startvergadering begin maart volgden er updates in juni, oktober en eind november.

Aangezien er in dit onderzoek gevraagd werd om een overzicht te geven van mogelijke nieuwe financieringsmechanismen streefden we ernaar om de voorgestelde mechanismen breed te onderzoeken. We wonnen voor elk mechanisme zoveel mogelijk informatie in en bekeken hoe deze mechanismen ingepast kunnen worden in de cultuur- en jeugdsector. Hierbij wijzen we erop dat wanneer men één van deze mechanismen daadwerkelijk in het beleid zou willen toepassen verder onderzoek naar dit specifieke mechanisme nodig zal zijn.

De bestaande en nieuwe mechanismen werden geanalyseerd op basis van evaluatiecriteria. Aan elk criterium werd ook een weging toegekend. De verschillende financieringsvormen kregen voor elk criterium een score. Uiteindelijk werden scores en wegingen samengevat in een ‘importance-performance matrix’. De totstandkoming van de evaluatiecriteria en deze matrix wordt besproken in Hoofdstuk 5.

# 3 CONTEXT: VOORAFGAANDE BESCHOUWINGEN

In dit hoofdstuk willen we eerst enkele voorafgaande beschouwingen formuleren over de context van dit onderzoek, zoals het beleidskader, de eigenheid van de cultuur- en jeugdsector en het spanningsveld tussen de publieke en private belangen bij het financieren van infrastructuurprojecten met een groot maatschappelijk belang. Daarna schetsen we de huidige issues waar de overheid tegenaan loopt in het geval van financiering van infrastructuurdossiers, aan de hand van desk research en analyse van de bestaande financieringsmechanismen.

In de inleiding hebben we reeds aangehaald dat het Fonds voor Culturele Infrastructuur werd ingekanteld bij het DCJM. Omwille van een boekhoudkundige en administratieve vereenvoudiging is sinds 1 januari 2021 het FoCI opgeheven en zijn de taken van het Fonds overgeheveld naar de Vlaamse Gemeenschap. De middelen van het vroegere FoCI staan op aparte begrotingsartikelen binnen de begroting van Cultuur, Jeugd en Media die specifiek bedoeld zijn voor het investeren in infrastructuur. Volgens het DCJM zijn deze middelen voor infrastructuur terug te vinden onder één inhoudelijk structuurelement waarbinnen er de nodige flexibiliteit is om middelen naargelang de opportuniteiten in te zetten voor investeringssubsidies of voor eigen infrastructuur.

## 3.1 CULTUUR- EN JEUGDSECTOR

Jeugd en cultuur zijn sectoren met elk hun eigenheid, wat zich ook uit in de manier waarop ze met hun infrastructuur omgaan. Deze vaststelling staat algemeen geldende conclusies voor beide sectoren in de weg. Bovendien tonen beide sectoren een grote diversiteit. In de jeugdsector gaat het van het Chiro-lokaal achter de hoek tot grote domeinen zoals De Hoge Rielen in Kasterlee. In de cultuursector zijn er naast de kleine wijkbibliotheek in het dorp, de gemeenschaps- en cultuurcentra in kleinere en grotere steden en gemeenten, met daarbij nog de grote musea en andere kunstinstellingen vaak met internationale uitstraling en ambitie, een ambitie die zich ook vaak in hun infrastructuur laat zien.

Het belang van sommige organisaties overstijgt duidelijk het lokale belang, andere organisaties (we denken hierbij aan de jeugdbewegingen) focussen nagenoeg uitsluitend op hun onmiddellijke omgeving en zijn dus eerder van lokaal belang. Deze organisaties kunnen, ondanks het op het eerste gezicht ontbreken van een bovenlokale component, op dit moment toch een beroep doen op steunmechanismen die de Vlaamse Overheid aanreikt. Zo kunnen deze organisaties een beroep doen op de investeringssubsidies rond sectorale prioriteiten en op de energiescan die de Vlaamse Overheid aanbiedt. Over de term ‘bovenlokaal’ bestaat echter nog steeds een zekere verwarring. Ook de SARC (2021) geeft in een recent advies de nood aan om het begrippenkader in het bovenlokaal cultuurdecreet te verduidelijken.

De diversiteit in zowel de cultuur- als de jeugdsector uit zich ook in de grote verscheidenheid aan juridische contexten en bijhorende structuren waarbinnen de infrastructuur wordt geëxploiteerd. De infrastructuur kan immers privé- of publieke eigendom zijn. Binnen die privé-eigendom kunnen een natuurlijk persoon of meerdere natuurlijke personen, een vennootschap (NV, BV, maar ook een Coöperatieve), een kerkgemeenschap, een stichting (een gewone stichting of een stichting van openbaar nut), een vzw, een maatschap of een andere

entiteit eigenaar zijn. De eigendomstitel kan, rechtstreeks of onrechtstreeks, ook bij een publiekrechtelijk lichaam zitten. Rechtstreeks via gemeente, provincie of Vlaamse Gemeenschap, onrechtstreeks via bijvoorbeeld een AGB of een andere verzelfstandigde ondernemingsvorm. Deze diversiteit heeft zijn gevolgen voor elk financieringsmechanisme dat met de aankoop of verbouwing van jeugd- of cultuurinfrastructuur samenhangt. De mate waarin de eigenaar en de gebruiker van infrastructuur openstaat voor andere vormen van financiering dan een klassieke subsidie heeft veel te maken met het feit of de entiteit in kwestie ook in zijn courant financieel management een hogere graad van "sofisticatie" laat zien. Voor kleinere structuren, die dan nog eens vaak op vrijwilligers draaien, worden financieringsstructuren vlug als "ingewikkeld" en "complex" gezien, terwijl bijvoorbeeld de grotere steden en gemeenten vrij goed vertrouwd zijn met op het eerste gezicht "vernieuwende" financieringsstructuren die daar ondertussen soms al gemeengoed zijn geworden. Gemeenten gebruiken bijvoorbeeld al frequent vormen van privé-publieke samenwerking, zijn vertrouwd met concessies, erfpachten en varianten erop, zoals vruchtgebruiken en opstalrechten, waardoor zij ook meer openstaan voor nieuwere denkpistes.

## 3.2 PRIVÉMIDDELEN EN SUBSIDIES ALS ELKAAR VERSTERKENDE HEFBOMEN

Zowel in de jeugd- als in de cultuursector is het gebruikelijk dat de werking draait op middelen die zowel door publieke als door private partijen worden bij elkaar gebracht. In zijn meest klassieke vorm bestaan die private middelen uit zogenaamde eigen inkomsten, die in de jeugdsector door lidgelden, giften, allerlei "sponsorende" activiteiten, e.d. worden gegenereerd. In de cultuursector gebeurt dit door ticketgelden, sponsoring, filantropie, inkomsten uit horecaexploitatie, e.d. Dit zegt veel over het feit dat de jeugd- en cultuursector een belangrijke rol spelen in het sociale, maar ook in het economisch leven en daardoor voor een belangrijke maatschappelijke, maar ook economische impact zorgen.

De mate waarin private middelen een belangrijke en steeds dominantere rol spelen in de financieringsmix van beide sectoren zorgt voor een interessant debat. Het creëert een evident spanningsveld tussen publiek en privaat belang. Waar publieke middelen, zoals subsidie, zonder meer publiek belangen moeten dienen, staan private middelen in essentie voor private belangen. Wanneer die laatste te veel het publieke terrein bezetten of gaan bepalen, of althans het deel van het publieke terrein dat de publieke sector tot haar exclusieve bevoegdheid rekent, ontstaat er frictie.

In het kader van ons onderzoek kunnen we niet blind zijn voor dit spanningsveld. We hebben kunnen vaststellen dat zowel bij de jeugd-, maar zeker ook in de cultuursector, een al te grote invloed, toenemend belang en afhankelijkheid van private middelen vaak als bedreigend voor de eigenheid wordt gezien. Sommige menen dat het toelaten van een toenemende rol voor de private sector kadert binnen een neoliberaal denkkader dat commercialisering/outsourcing van publieke taken en diensten voorstaat, een evolutie waartegen een deel van de culturele sector principieel gekant is en zich dan ook heftig tegen verzet. In met name de zorgsector worden de grenzen van publieke en private samenwerking steeds meer afgetast en zijn al verdienmodellen opgebouwd die mee door subsidiegelden worden gefinancierd. Naast de infrastructuur en de eraan gekoppelde financieringsstructuren zijn in de zorg ook grote delen van de dienstverlening al in handen van privépartijen.

Frictie ontstaat vooral wanneer deze dienstverlening het puur logistieke, zoals onderhoud van gebouwen, overstijgt en zich op het meer inhoudelijke terrein, zeg maar de *core business,* gaat begeven.

Bij de PPS-structuren voor onderwijs- en de sportinfrastructuur slaagt men er bijvoorbeeld goed in om deze problematiek te ontmijnen en het logistieke, puur facilitaire, duidelijk van het inhoudelijke te onderscheiden. Wanneer we nadenken over het implementeren van dergelijke financieringsstructuren voor jeugd- en cultuurinfrastructuur is het vooral zaak om die scheiding heel goed voor ogen te houden en niet op te schuiven naar modellen waar de financieringsstructuur te zeer de inhoudelijke exploitatie en de financiële consequenties ervan mee gaat sturen. Wie zien dat op lokaal niveau die scheiding vaak al duidelijk aanwezig is en dat er met de culturele organisatie afspraken worden gemaakt over infrastructuur in, bijvoorbeeld, een concessieovereenkomst die louter betrekking heeft op het gebruik van de infrastructuur, gekoppeld aan een beheersovereenkomst die enkel betrekking heeft op middelen voor de inhoudelijke werking.

Anderzijds is een essentieel deel van dit onderzoek net hoe een overheid, door een gezond samenspel van publieke en de private middelen, subsidies als hefboom voor aanvullende financiering kan gebruiken en tegelijk de impact van haar interventies kan verhogen. Interventies die voor een deel regelgevend zijn, maar ook budgettair financieel door middel van leningen, subsidies of mengvormen van die twee. Een intelligentie mix van privaat en publiek geld doet op die manier opportuniteiten ontstaan die ook een algemeen, publiek belang dienen. Bovendien is er het gegeven dat investeerders meer en meer geïnteresseerd zijn in maatschappelijke impact en wat daarmee samenhangt. Soms ook om financiële redenen (met het hierboven beschreven spanningsveld tot gevolg), maar ook om redenen van maatschappelijke betrokkenheid. Doelstellingen van bedrijven, grote en kleine, lokale en internationale, worden van langsom meer maatschappelijk en minder louter financieel georiënteerd. Regelgevingen rond *Corporate Social Responsibility* (CSR) zullen meer en meer worden aangescherpt en ook in internationale contexten een toenemend gewicht krijgen. De *Environmental and Social Goals* (ESG) zullen worden verankerd in wetgevingen en gaan gelden als succesindicatoren, ook op financiële markten. Bedrijven die hoge CSR- en ESG-doelen nastreven en ook halen, blijken al een tijdje bovengemiddelde beursprestaties te halen. Dit kan een opportuniteit zijn voor de jeugd- en cultuursector op voorwaarde dat er een transparant financieringskader en manieren van verantwoording (cf. Code Cultural Governance, 2020) wordt gecreëerd.

Daarnaast is er het gegeven dat ook in onze regio veel kapitaal op dit moment “slapend” is en op zoek is naar financieel, maar ook maatschappelijk verantwoord, rendement. 11 miljoen Belgen zitten op 300 miljard euro spaargeld[1] of 65% van het Belgische BNP, spaargeld dat nu nauwelijks en vaak zelfs helemaal geen rente voortbrengt.

[1] De Tijd, 20/11/’21

Vanuit deze contexten is het verantwoord, los van de “inhoudelijke gevoeligheid” die zeker moeten worden meegenomen en gemitigeerd, ernstig te onderzoeken in welke mate publieke en private gelden elkaar kunnen vinden en voor wederzijdse hefbomen kunnen zorgen om de impact van investeringen door een overheid in jeugd- en culturele infrastructuur te verhogen. Dat is dan ook wat we in dit onderzoek hebben geprobeerd te doen.

# 4 SAMENVATTING DESK RESEARCH

In de eerste fase van het onderzoek analyseren we relevante studies en documenten. In 2021 loopt het Besluit van de Vlaamse Regering inzake investeringssubsidies voor bovenlokale cultuur- en jeugdinfrastructuur ten einde. Ter voorbereiding van een nieuw besluit is er door het DCJM opdracht gegeven aan IDEA Consult om het huidige reglement te evalueren. Dit onderzoek bouwt eigenlijk voort op de IDEA Consult studie.

De IDEA studie houdt enerzijds een evaluatie in van het bestaande reglement. Hiervoor hebben ze onder meer een brede bevraging van de doelgroep georganiseerd waaruit o.a. duidelijk de bouwnoden in de verschillende sectoren naar voren komen. Van de organisaties bevraagd door IDEA Consult (2020) heeft 85% al een concreet project (uitbreiding, renovatie of nieuwbouw) in de steigers. 65% van hen heeft al investeringssubsidies aangevraagd en aan 47% is die subsidie ook toegekend. De ramingsbedragen voor deze projecten lopen sterk uiteen (tussen 10 000 en 60 miljoen euro) met een mediaan op 500 000 euro.

Anderzijds worden er in deze studie toekomstgerichte aanbevelingen met betrekking tot het schrijven van een nieuw reglement opgesteld. Deze zijn ondertussen opgenomen in het nieuwe voorontwerp Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het verlenen van sectorale investeringssubsidies aan cultuur- en jeugdinfrastructuur met bovenlokaal belang (december 2021). Het ontwerpbesluit legt de sectorale prioriteiten vast voor de periode 2022 – 2026 alsook de voorwaarden, de procedure voor aanvraag, beoordeling en uitbetaling van de subsidies.

Andere relevante documenten voor deze deskresearch komen van het Rekenhof, de SARC of het DCJM. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste terugkerende bevindingen die verband houden met cultuur- en jeugdinfrastructuur en de huidige investeringssubsidies.

## 4.1 LANGETERMIJNVISIE EN DUURZAAMHEID

Een van de eerste zaken die uit de desk research naar voren komt is het ontbreken van een beleidskader dat bepaalt welke infrastructuur de Vlaamse overheid binnen de lijn van 'Grote Cultuur- en jeugdinfrastructuur' wil ondersteunen en een langetermijnvisie. Het betreft politieke keuzes op basis van sectorale prioriteiten die elkaar opvolgen, wel met 'voorwaarden', maar zonder duidelijke criteria noch prioriteiten.

In verschillende andere studies en adviezen komt dit gebrek aan een langetermijnvisie voor cultuur- en jeugdinfrastructuur ook naar voren. In 2013 schrijft het Rekenhof in hun verslag dat er geen meerjarenplan is voor beleidsdoelstellingen. Ook wijzen zij erop dat er te weinig informatie is om tot een onderbouwd beleid te komen. "*De toewijzing van investeringsmiddelen verloopt niet planmatig. Er is onvoldoende inzicht in de aanwezige infrastructuur en behoeften om gefundeerde beleidsdoelstellingen te formuleren*". Ook is er volgens het Rekenhof onvoldoende aandacht voor de haalbaarheid en de vooropgestelde resultaten van het project en voor de kosten voor de instandhouding van de gerealiseerde infrastructuur.

Het gebrek aan een infrastructuurplan op lange termijn komt ook terug in een advies van de SARC (2014).

De langetermijnvisie ontbreekt niet enkel op het vlak van beleid, maar ook binnen de projecten. Om de totale eigenaarskost, inclusief de onderhoudskost om het patrimonium in stand te houden, realistisch in kaart te brengen, dient er door diverse betrokken partijen een masterplan te worden opgesteld. De overheid dient volgens de SARC initiatieven van collectief beheer van infrastructuur door nieuwe beheersmaatschappijen of coöperaties te stimuleren. Vrije ruimte kan ingevuld worden door commerciële partners in een publiek-private samenwerking. Collectief beheer brengt kostenbesparingen met zich mee onder meer door groepsaankoop van bepaalde goederen en diensten en gedeelde expertise (SARC, 2014).

Het gebrek aan een meerjarenplan wordt ook in de regeerbijdrage (2019-2024) sterk benadrukt. Volgens het DCJM is een degelijke langetermijnvisie op cultuur- en jeugdinfrastructuur cruciaal om gericht en efficiënt te kunnen investeren in cultuur- en jeugdinfrastructuur en actief op zoek te gaan naar strategieën op het vlak van verduurzaming, circulariteit, inclusie en kwaliteit van de leefomgeving. Op vlak van kennisopbouw ontbreekt een overzicht en een overkoepelend beleid met doordachte prioriteiten (DCJM, 2019).

## 4.2 NAAST INVESTERINGEN OOK NOOD AAN WERKINGSMIDDELEN

Om een infrastructuurplan op lange termijn te kunnen ontwikkelen is het cruciaal om een goed zicht te hebben op de noden van de sector. Organisaties moeten om verschillende reden investeren in hun infrastructuur. Naast inhoudelijke noden om hun werking aan te passen of te laten groeien, dienen ze ervoor te zorgen dat hun infrastructuur blijft voldoen aan de diverse normen. Vooral grotere organisaties die specifieke infrastructuren beheren hebben moeite om kosten verbonden met het gebouwenbeheer te dragen (DCJM, 2015).

Verschillende bovenlokale cultuurinfrastructuren voldoen niet aan de algemene standaarden. Niet alle organisaties die infrastructuur beheren, werken volgens een degelijke planning. Andere beschikken niet over de middelen om een dergelijk plan uit te voeren. Wanneer via bijkomende middelen wordt geïnvesteerd in infrastructuren, kan de goede instandhouding soms niet worden verzekerd omdat ook daarvoor de middelen ontbreken.

## 4.3 NOOD AAN EEN SYSTEMATISCHE INVENTARISERING VAN HET MOGELIJKE TEKORT EN/OF ONDERBENUTTING VAN CULTURELE EN JEUGDINFRA

Ook de infrastructuurnoden van gebouwen in eigendom of langdurig beheer van de Vlaamse overheid dienen op regelmatige basis systematisch te worden geïnventariseerd. (DCJM, 2015).

Een grootschalig onderzoek is essentieel om te weten te komen waar in het kunstenlandschap welke infrastructuur noodzakelijk is. Om opportuniteiten te scheppen voor toekomstige samenwerkingsverbanden, moeten andere infrastructuren (zoals bijvoorbeeld infrastructuren in private handen en kiosken) ook in deze oplijsting worden opgenomen. De specifieke en diverse noden van de exploitanten zijn op zeer uiteenlopende manieren ingevuld. Dit resulteert in een sterk uiteenlopende techniciteit en scenografische invulling, afhankelijk van de locatie en de omstandigheden. Ook in functie van flexibiliteit is het evenzeer belangrijk om over

voldoende fysische oppervlakte te beschikken. Er moet minstens 25% vrije ruimte aanwezig zijn om hieraan te voldoen. Deze vrije ruimte biedt bovendien opportuniteiten naar financiering van het bouwproject vanuit een PPS-constructie (SARC, 2014). Structurele wijzigingen op het vlak van inhoudelijke werking is een derde aandachtspunt. Organisaties leven en ontwikkelen, infrastructuur dient mee te kunnen groeien met de inhoudelijke wendingen.

## 4.4 DUURZAAMHEID EN ENERGIE-EFFICIËNTIE

Om op een duurzame manier te investeren in infrastructuur dienen deze investeringen verder te reiken dan enkel het oprichten of renoveren van een gebouw. De SARC (2014) zegt daarover het volgende: "*Als we de totale kost van een gebouw momenteel durven bekijken over een levensduur van 30 jaar dan zien we dat onderhoud en beheer 75% uitmaken van die totale kost. De investeringskost bedraagt slechts 25% van de totale kost over de levensduur. Aandacht hiervoor is van uiterst belang. Hoe efficiënter, slimmer, duurzamer en bedachtzamer de investering gebeurt, hoe lager de exploitatiekost zal zijn. Investeren in duurzame technologie en energie-efficiënte infrastructuur, drukt de kosten van onderhoud en beheer. De impact van een duurzame aanpak van gebouwtechnieken is dus van groter belang dan men op het eerste zicht zou vermoeden. We kunnen onze infrastructuren door de juiste investeringen financieel vriendelijker maken. Gebouwen met een lager energiepeil, hebben een lagere energiefactuur.*"

De voornaamste nood bij verbouwingsplannen is dus energie-efficiëntie. Daarna herstel- of verfraaiingswerken van vaak oude infrastructuur in bedenkelijke staat (IDEA Consult, 2020).

Culturele infrastructuren zijn vaak landmarks omwille van hun exemplarische architecturale waarde. Het zou dan ook een evidentie moeten zijn dat nieuwe infrastructuren ook op vlak van duurzaamheid exemplarisch zijn. Een aanvaardbaar energiepeil moet minstens voor alle nieuwe gebouwen de norm zijn. Ook initiatieven op vlak van collectief beheer van infrastructuur moeten volgens de SARC door de Vlaamse Overheid aangemoedigd worden. Door de actieradius van een aantal onderdelen van het beheer te vergroten, kunnen er veel kosten bespaard worden. Zo kan er gesproken worden van een coherent, consistent, professioneel en dus duurzaam beheer. Dit zijn belangrijke parameters in de realisatie van duurzaamheid die door de overheid gestimuleerd kunnen worden (SARC, 2014).

## 4.5 DIGITALE INFRASTRUCTUUR

Noden dienen in de context van infrastructuur breed te worden benaderd. Ook digitale infrastructuur wordt als één van de noden/behoeften aangehaald. Bijvoorbeeld binnen de cultureel-erfgoedsector zijn er sterke noden op vlak van digitale langetermijnbewaring, beheer van digitale collecties en technische ondersteuning (DCJM, 2015). De technische complexiteit van realisatieapparatuur zal alleen maar groter worden. De infrastructuur, en vooral de technologie, is maar zo goed als zijn operatoren. (SARC, 2014).

De coronacrisis heeft de nood aan digitalisering nog versterkt. Dit is ook een beleidsprioriteit van de huidige minister van Cultuur, die ook verantwoordelijk is voor digitale transformatie.

## 4.6 BESCHIKBARE MIDDELEN

De realisatie van een lange termijnstrategie inzake cultuur- en jeugdinfrastructuur vergt ook voldoende middelen. Ook dat is een terugkomend probleem waar meermaals op gewezen wordt. Beschikbare middelen zijn bepalend voor subsidiebeslissingen en daar wordt onvoldoende rekening mee gehouden stelt het Rekenhof (2013). Het Vlaams Parlement ontvangt voldoende informatie over de beschikbare middelen voor het infrastructuurbeleid, maar weinig over besteding, toekomstige verplichtingen en resultaten van de investeringen. Door de spreiding van subsidiebedragen over verschillende jaren, geeft het begrotingskrediet niet altijd het totale bedrag van de verplichtingen weer.

Ook voor organisaties in de cultuur-en jeugdsector is het beschikbare budget een belangrijk probleem. Infrastructuur is vaak het eerste waarop bespaard wordt wanneer er keuzes moeten worden gemaakt. Wanneer lonen en vaste kosten stijgen, terwijl subsidies stagneren of verminderen, heeft dat een weerslag op de investeringen in infrastructuren. Pas wanneer infrastructurele problemen echt gaan wegen op de werking en op de kerntaken van een organisatie, wordt aan de alarmbel getrokken. Organisaties zouden volgens het DCJM echter in staat moeten zijn om met hun courante middelen hun infrastructuur te onderhouden. Daarnaast is er heel wat achterstand in te lopen. De investeringssubsidies volstaan echter niet als oplossing voor dit probleem. De vraag is groter dan de beschikbare middelen, en ook voor noodzakelijke investeringen en een kwalitatief beheer op lange termijn van de infrastructuren in eigendom van de Vlaamse Overheid, zijn zowel budget als personeel ontoereikend. Wanneer de Vlaamse Overheid op vlak van bovenlokale cultuurinfrastructuur een regierol wil opnemen, dient ze daar een realistisch budget tegenover te stellen (DCJM, 2015).

De beschikbare middelen binnen de Vlaamse overheid fluctueren. Het bedrag van de dotatie aan het FoCI was niet constant in de tijd en de totale beschikbare middelen bestonden ook niet steeds uit dezelfde vaste combinatie. Zo werd in het verleden bijvoorbeeld al een beroep gedaan op uitzonderlijk beschikbare middelen, zoals bijvoorbeeld het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU), en werden investeringen voor het 'energiezuiniger maken van cultuur- en jeugdinfrastructuur' uit het Klimaatfonds gehaald. Het aantal subsidieaanvragen groeit echter elk jaar. Tegelijkertijd wordt de vraag vanuit de organisaties voor eigen infrastructuren steeds meer prangend. De beschikbare middelen kunnen deze groeiende vraag niet bijbenen (DCJM, 2019).

In één van de studies in het kader van de Vlaamse brede heroverweging (2021) zien we dat een verhoging van de middelen met 15% de financiële ruimte zou vergroten, maar dit is nog steeds onvoldoende om de belangrijke investeringsnoden in te vullen. Er is volgens de studie van IDEA Consult nood aan bijsturing van het subsidiesysteem. Volgens deze studie lijkt een beperking van het toepassingsgebied de meest aangewezen piste. Een strengere afbakening van het toepassingsgebied biedt de mogelijkheid om de subsidies meer strategisch en gericht in te zetten. Echter zullen hierdoor heel wat werkingen uit de boot vallen voor wie de investeringssubsidies noodzakelijk zijn om infrastructuurprojecten te realiseren en wordt de last dus verschoven naar lokale besturen en de organisaties zelf (Deloitte & IDEA Consult, 2021).

## 4.7 BOTTOM-UP EXPERIMENTEN (COOPERATIEVEN EN COMMONS)

Als reactie op het gebrek aan middelen ontstaan er bottom-up experimenten met nieuwe beheers- en financieringsmodellen zoals bijvoorbeeld coöperatief beheer van erfgoed of crowdfunding van infrastructuur. Er zijn echter volgens DCJM aanzienlijke investeringen nodig om nieuw ruimtegebruik of nieuwe modellen te implementeren, waarvoor nu op niveau van de Vlaamse overheid geen mogelijkheden bestaan. Hier stelt zich enerzijds de vraag of en hoe de overheid hiermee dient om te gaan en erop kan inspelen en anderzijds hoe wordt omgegaan met nieuwe soorten modellen en opkomende alternatieve financiële partners (zoals ethische banken, fondsen, matchfunding, Social Impact Bonds, microkredieten …). Zo ook voor exploitatie van gedeelde infrastructuren. Het faciliteren van gedeeld gebruik vraagt niet enkel fysieke aanpassingen aan de infrastructuur, maar ook een goed beheer van het dagelijkse gebruik. (DCJM, 2019). De pandemie heeft die nood aan samenwerking en delen van infrastructuur nog versterkt.

## 4.8 SECTORALE PRIORITEITEN EN DE SELECTIEPROCEDURE

In het huidige systeem van de investeringssubsidies zorgen de sectorale prioriteiten ervoor dat er op bepaalde noden kan gefocust worden. Het Departement stelt dat aangezien de middelen beperkt zijn, en de noden groot, het des te meer van belang is dat subsidies via duidelijke en onderbouwde prioriteiten worden toegekend. Investeringen in zogenaamd ‘grote cultuurinfrastructuren met bovenlokaal belang’ gebeuren echter vaak ‘ad nominatum’. Het Rekenhof (2013) klaagde reeds aan dat van deze nominatumsubsidies niet altijd even duidelijk is hoe ze kaderen binnen de beleidsdoelstellingen. Dit komt ook ter sprake in ons eigen focusgesprek (hoofdstuk 6.1.1). Het is voor de sector ook niet duidelijk wie in de adviescommissie zit en waarom net deze mensen hierin betrokken worden. Uit de survey van IDEA Consult blijkt dat er een gebrek is aan transparantie over de besluitvorming. (IDEA Consult, 2020)

Mogelijkheden voor groepsaankopen zouden verder onderzocht moeten worden en zijn ook een meerwaarde op vlak van kennisdeling. Momenteel zijn er binnen de sectorale prioriteiten enkel mogelijkheden voor technische aanpassingen aan de infrastructuur of aanpassingen die de infrastructuur in orde stellen met andere regelgeving (toegankelijkheid). Hiervoor zijn nog tal van andere mogelijkheden te bedenken zoals veiligheid (bv. asbest), beveiliging tegen inbraak, gezondheid,… Echter is er een gebrek aan een kader voor inhoudelijke investeringen. Binnen het huidige kader zijn er weinig ambities mogelijk.

Over de complexiteit en de administratieve last van het aanvraagdossier komt in de survey naar boven dat dit zowel bij grotere als kleinere werkingen als omslachtig en complex ervaren wordt. Er is vraag naar begeleiding bij opmaak van de dossiers. In een aantal sectoren (jeugd, kunsten) ontbreekt de capaciteit en expertise. Ook de doorlooptijd (1 april tot 1 oktober) tussen beoordeling en beslissing wordt als een probleem ervaren en blijkt de prefinanciering per factuur niet altijd haalbaar.

## 4.9 MOGELIJKHEDEN TOT PRIVATE FINANCIERING

Uit onze deskresearch blijkt ook dat de optie om private financiering te betrekken niet altijd evident is. Fondsenwerving is bijzonder arbeidsintensief en privéfinanciering is niet voor alle soorten organisaties haalbaar. Organisaties voelen de impact van de economische crisis. Sponsors trekken zich terug of vragen steeds vaker aanzienlijke wederdiensten (bijvoorbeeld naast naamsvermelding ook gratis voorstelling(en), receptie voor klanten, enzovoort). De voordelen wegen volgens de bevraagden niet altijd op tegen de geleverde inspanningen (DCJM, 2015). Deze onderzoeksopdracht wil de mogelijkheden van nieuwe financieringsvormen verder exploreren. De overheid wil namelijk bekijken welke andere financieringsmechanismen mogelijk zijn.

# 5 EVALUATIECRITERIA, SCOREKAARTEN EN WEGING

## 5.1 EVALUATIECRITERIA

Om de bestaande financieringsmechanismen en de voorgestelde alternatieven duidelijk te kunnen vergelijken, worden alle mechanismen beoordeeld aan de hand van evaluatiecriteria. Voor het vastleggen van deze criteria baseren we ons op de studie naar financieringsinstrumenten voor sportinfrastructuur door KPMG. Allereerst worden de criteria aangepast naar de context van de cultuur- en jeugdsector. Na enkele tussentijdse feedback sessies met het DCJM en de Klankbordgroep komen we tot volgende criteria en definities.

1. **Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

   **1.1. Duurzaamheid**:

   - **Systemische duurzaamheid**: levensvatbaarheid van de financieringsvorm.
   - **Operationele duurzaamheid**: economische levensvatbaarheid van de financieringsvorm van het project op lange termijn.

   **1.2. Investeringsdoeleinden:** Geschiktheid van de financieringsvorm voor de omvang van het project en de grootte en het type van de organisatie.

   **1.3. Begrotingstechnisch** Financiële impact van de financieringsvorm op de Vlaamse begroting. Is de toepassing van de financieringsvorm begrotingstechnisch mogelijk?

2. **Betrokken stakeholders:** Mate waarin de aangewezen partijen bij het project betrokken kunnen worden (Vlaamse Overheid, steden en gemeenten, Europa, banken, privé investeerders).

   Hoeveel partijen zijn er nodig om een financiering op te zetten? Zijn deze partijen eenvoudig te betrekken door de organisaties?

3. **Hefboomwerking:** Mate waarin de financieringsvorm als hefboom voor het stimuleren van aanvullende financiering door andere partijen kan dienen.

   Zet het verkrijgen van de financiering de organisaties aan om ook bij andere partijen financiering aan te vragen? Kan de financiering andere partijen overtuigen om mee te financieren? Zet het verkrijgen van financiering de organisaties aan om meer te investeren in infrastructuurwerken?

4. **Doorlooptijd:** Typische looptijd van de financieringsvorm en frequentie waarop financiële stromen plaatsvinden (pre-projectfase – realisatie – na realisatie)

5. **Risicoverdeling:** Mate waarin risico's optimaal verdeeld zijn en gedragen worden door die partij die hiervoor het beste geplaatst is.

6. **Complexiteit**

   6.1. **Juridische complexiteit:** Juridische complexiteit van het implementeren van de financieringsvorm binnen de overheid of binnen de organisaties in de sector.

   Is de toepassing van de financieringsvorm mogelijk binnen het bestaande juridische kader binnen de overheid? En binnen het meest voorkomend juridisch kader binnen de cultuur- en jeugdsector?

   6.2. **Financiële complexiteit:** Mate waarin o.m. geldstromen duidelijk zijn voor de betrokken partijen en voor derden.

   6.3. **Flexibiliteit:** Mate van vrijheid waarin de overheid op continue wijze sturende maatregelen kan nemen tijdens de financiering van het project

   6.4. **Administratieve werklast:** Administratieve werklast binnen iedere fase voor de betrokken partijen.

We lichten nog enkele criteria en verschillen met de studie rond sportinfrastructuur toe.

In de studie rond sportinfrastructuur is ook '**transparantie**' één van de criteria. Transparantie is een term die iets zegt over de manier waarop een financieringsinstrument wordt toegepast door de overheid en oordeelt over het reglement dat bij een bepaald financieringsinstrument wordt gehanteerd. Bij de financieringsinstrumenten die in dit onderzoek worden aangereikt kan hierover nog niet geoordeeld worden, daar er nog geen reglement voor bestaat en er ook geen reglement hiervoor werd uitgewerkt. Dit criterium wordt bijgevolg geschrapt.

Ook het criterium '**efficiëntie**' wordt geschrapt. Het algemene doel van dit onderzoek is zoeken naar financieringsinstrumenten die middelen van de overheid efficiënt besteden. Bijgevolg zeggen alle andere criteria gecombineerd iets over de efficiëntie van het desbetreffende mechanisme.

Zowel in de studie rond sportinfrastructuur door KPMG, als in de studie van IDEA Consult, worden de **kosten voor exploitatie van infrastructuur** als een belangrijk aandachtspunt aangehaald. Ook in de Klankbordgroep voor dit onderzoek is dit één van de eerste zaken die werd opgeworpen als een bepalende factor voor het wel of niet slagen van een infrastructuurproject. Daarom zullen we onder het criterium 'duurzaamheid' ook de operationele duurzaamheid van een financieringsmechanisme bespreken. Hierbij stellen we ons de vraag of het om een éénmalige investering gaat (steeds met betrekking tot het financieringsmechanisme uiteraard, niet de infrastructuurfinanciering zelf) of heeft het financieringsmechanisme een langdurige werking/biedt het langdurige ondersteuning?

In de cultuursector is er nood aan flexibiliteit op vlak van de veranderende noden in de sector. Ook is er in de cultuur- en jeugdinfrastructuur, zoals reeds eerder aangehaald in deel 3.1, een enorme diversiteit inzake typologie, eigendomssituatie, vormgeving, beheermodel en gebruik. De financieringsstructuur moet dus flexibel genoeg zijn om deze verschillende en veranderende noden te dekken. Of een financieringsvorm kan worden toegepast binnen verschillende types organisaties en voor verschillende soorten infrastructuurwerken wordt besproken onder het criterium 'investeringsdoeleinden'.

## 5.2 SCOREKAARTEN EN WEGING

**Scorekaarten**

De evaluatiecriteria vormen de leidraad voor de bespreking van zowel de bestaande als de nieuwe financieringsvormen. Om een vergelijking tussen de mechanismen mogelijk te maken zullen we aan elk van deze criteria scores toekennen. Echter dient in deze analyse het verschil tussen het standpunt van de Vlaamse Overheid en het standpunt van de sector te worden onderstreept. Dit verschil trekken we door in de scoring. Voor elk mechanisme zullen we bijgevolg twee scores toekennen aan elk criterium. Eén voor het standpunt van de Vlaamse Overheid en één voor het standpunt van de sector, met, waar relevant, een nuancering indien de mechanismen voor de jeugd- dan wel de cultuursector anders functioneren.

De evaluatiecriteria krijgen elke een score op een 5-punten schaal, -2, -1, 0, +1 of +2. Hierbij worden eerder negatieve ervaringen of inschattingen weergegeven door de negatieve scores en pluspunten worden vertegenwoordigd door de positieve scores. De 0-score vertegenwoordigt een neutraal standpunt of geeft aan dat een criterium voor deze partij niet erg relevant is.

Er zijn verschillende methodes om scores toe te kennen. Gezien het beperkte tijdsbestek en het brede spectrum van de verschillende financieringsmechanismen zullen we in deze analyse als onderzoekers zelf de scores toekennen. Voor de scores van de nieuwe voorstellen en voor het standpunt van de sector worden de scores door ons als onderzoekers toegekend deels op basis van de door ons gevoerde gesprekken. De scores van de bestaande mechanismen zullen we voor het standpunt van de Vlaamse Overheid laten verifiëren door de Stuurgroep.

Een vaak gebruikte methode om scores toe te kennen is de Delphi methode. Bij deze methode wordt aan een groot aantal experten in verschillende rondes gevraagd om scores toe te kennen. Na elke ronde worden de scores bekend gemaakt aan de groep en gevraagd of de deelnemers hun gegeven scores willen bijstellen. Door deze werkwijze een aantal keer te herhalen komt men uiteindelijk tot een consensus in de scoring. Om deze methode toe te passen in dit onderzoek hebben we voor zowel het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector een aparte groep experten nodig. Aangezien de voorgestelde mechanismen nog niet gekend zijn in de sector was het in het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk om voldoende experten te vinden die alle voorstellen goed genoeg kennen om een scoring te kunnen doen. We willen echter deze methode wel meegeven om bij eventueel vervolgonderzoek van één van de voorstellen te gebruiken. Nu zijn de scores van de sector gebaseerd op de input uit de focusgesprekken.

**Weging**

In de analyse zal aan elke cluster een weging worden toegekend. Deze weging wordt vanuit twee verschillende standpunten benaderd. We bespreken zowel het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de cultuur- en jeugdsector. De weging van de criteria wordt, in samenspraak met het Departement en de Klankbordgroep als volgt vastgelegd:

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | 5 | 3 |
| **BETROKKEN STAKEHOLDERS** | 4 | 3 |
| **HEFBOOMWERKING** | 3 | 4 |
| **DOORLOOPTIJD** | 2 | 5 |
| **RISICOVERDELING** | 1 | 2 |
| **COMPLEXITEIT** | 1 | 1 |

Tabel 1: Weging evaluatiecriteria

De weging wordt net zoals de scores uitgedrukt op een 5-puntenschaal waarbij score 1 weinig belang vertegenwoordigt en score 5 het meest belangrijk is. De weging zal ook vanuit twee standpunten worden bekeken. Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid hebben we aan de Stuurgroep gevraagd om hun weging aan de criteria toe te kennen. De rangschikking zoals ze hier wordt weergegeven is door de Stuurgroep geverifieerd. De weging voor het standpunt van de sector hebben wij als onderzoekers toegekend op basis van de uitgevoerde desk research en interviews met spelers uit de sector en experten.

**Importance-performance matrix**

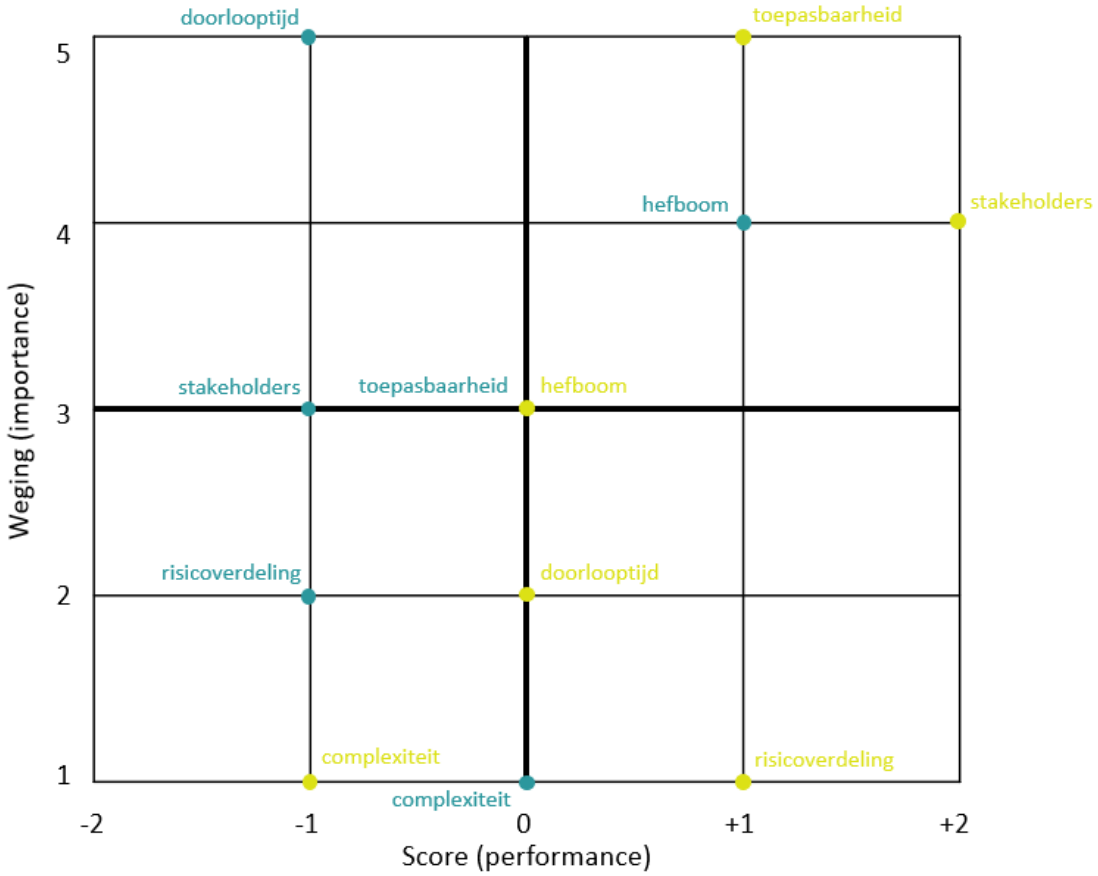
Om de scoring en weging ook op een visuele manier duidelijk weer te geven stellen we voor elk mechanisme een importance-performance matrix op. Hierbij worden scoring (performance) op de horizontale as en weging (importance) op de verticale as samengebracht. Het standpunt van de Vlaamse Overheid en dat van de sector worden in verschillende kleuren in één matrix weergegeven.

Hieronder een voorbeeld. Stel dat dit de scorekaart van een mechanisme is,

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | +1 | 0 |
| BETROKKEN **STAKEHOLDERS** | 0 | 0 |
| **HEFBOOMWERKING** | +2 | +2 |
| **DOORLOOPTIJD** | -1 | -1 |
| **RISICOVERDELING** | +1 | +2 |
| **COMPLEXITEIT** | -1 | 0 |

Tabel 2: Voorbeeld Performance Scorecard

dan ziet de matrix er voor dit mechanisme als volgt uit:




Figuur 1: Importance-performance matrix

Uit deze matrix is duidelijk af te leiden welke criteria belangrijk worden geacht en een hoge score krijgen, die bevinden zich rechtsboven. Linksonder vinden we de criteria van minder belang met een slechte score. Linksboven leiden we dan af welke belangrijke criteria niet goed scoren. Deze criteria duiden met andere woorden de werkpunten van dit mechanisme aan.

**Interpretatie**

We willen bij deze scoring en wegingsmethode graag de nuance maken dat het zeker niet de bedoeling is om de analyse van de financieringsinstrumenten te reduceren tot deze tabellen en matrixen. De scores en wegingen zijn een methode die de interpretatie van de analyse moeten bijstaan. Omdat zowel de bestaande als de nieuw voorgestelde mechanismen soms fundamenteel sterk van elkaar verschillen is het steeds belangrijk om ook de uitgeschreven analyse bij de interpretatie te betrekken.

# 6 EVALUATIE BESTAANDE FINANCIERINGSMECHANISMEN

In dit hoofdstuk maken we een analyse van de bestaande financieringsmechanismen die de Vlaamse Overheid op dit moment al aanbiedt. Als eerste bespreken we de investeringssubsidies. Tot voor kort werden deze subsidies toegekend door het Fonds voor Culturele Infrastructuur (FoCI), maar nu zijn ze in gekanteld in het DCJM. In deze analyse bespreken we ook de sectorbevraging die we georganiseerd hebben. Verder bespreken we op vraag van het Departement ook de energielening en de gratis energiescans.

We bespreken voor elk mechanisme sterktes en zwaktes aan de hand van de evaluatiecriteria die we eerst in dit hoofdstuk bespreken en voorstellen. We willen immers voor elk criterium een score, zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als vanuit het standpunt van de sector. Na de bespreking van een criterium zullen we telkens in een *cursief gedeelte* de toegekende score toelichten.

## 6.1 INVESTERINGSSUBSIDIES DCJM

De investeringssubsidie is momenteel het belangrijkste financieringsmechanisme dat het DCJM voor cultuur- en jeugdinfrastructuur aanbiedt. Deze subsidies worden volgens twee verschillende stromen toegekend. Er zijn subsidies voor grote cultuur- en jeugdinfrastructuren en voor sectorale prioriteiten.

**Grote Cultuur- en Jeugdinfrastructuren**

De investeringssubsidie voor “grote cultuur- en jeugdinfrastructuren” is bedoeld als financiële ondersteuning voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of verwerven van infrastructuur met een werking van uitzonderlijke omvang die zich richt tot de hele Vlaamse Gemeenschap (en/of ruimer). Bij de aankoop van een pand mogen de subsidies gebruikt worden voor zowel de aankoopprijs als de registratie- en de notariskosten.

Er worden in de regelgeving rond deze subsidievorm geen minimum- of maximumbedragen vastgelegd.

Een aanvraag voor een investeringssubsidie voor “grote cultuur-en jeugdinfrastructuren” moet uiterlijk op 15 mei van het lopende kalenderjaar ingediend worden. De beslissing over de toekenning gebeurt na voordracht door minister, door de Vlaamse Regering, op basis van advisering van de administratie (bouwtechnisch & inhoudelijk). Er zijn geen termijnen vastgelegd over de beslissing van toekenning.

**Sectorale prioriteiten**

Organisaties in de cultuur- en jeugdsector met eigen infrastructuur kunnen in aanmerking komen voor één of meerdere van de thematische investeringssubsidies die vastgelegd werden als “sectorale prioriteiten” door de ministers van Cultuur en Jeugd.

Voor de periode 2017 - 2021 zijn de drie sectorale prioriteiten de volgende:

- het automatiseren van theatertrekken;
- toegankelijkheid van culturele infrastructuur;

- het energiezuiniger maken van culturele infrastructuur.

Een aanvraag voor een thematische investeringssubsidie voor sectorale prioriteiten moet uiterlijk op 1 april van het lopende kalenderjaar ingediend worden. De minister neemt een beslissing, uiterlijk op 1 oktober van datzelfde jaar.

Bij beide stromen kan de subsidie maximaal 60% van de totale projectkost bedragen. Zowel voor grote infrastructuur als voor sectorale prioriteiten komen volgende kosten in aanmerking:

- Algemene kosten: ereloon voor de opstellers van het ontwerp, de kosten voor de aanbesteding en de kosten voor het toezicht. Deze kosten worden forfaitair vastgesteld op maximaal 10% van het bedrag van de raming van de bouwwerken.
- Kosten voor het uitvoeren van de bouwopdracht, van een energieaudit of van een toegankelijkheidsdoorlichting.

Naast deze subsidielijnen heeft de minister van Jeugd dit jaar een nieuwe oproep gedaan om in de periode 2021-2022 een impuls te geven aan de georganiseerde vrije tijds voor kinderen en jongeren. Dit door de beschikbare publieke binnen- en buitenruimte te versterken en verbreden. Lokale jeugdorganisaties kunnen subsidies aanvragen om hun infrastructuur te moderniseren, extra ruimte te voorzien en een antwoord te bieden op bovenlokale noden. Het is daarbij belangrijk dat meerdere organisaties gebruik kunnen maken van de infrastructuur en dat deze ook gebruikt worden voor kinderen en jongeren uit verschillende gemeenten, steden of buurten. Deze projectoproep kadert in het Relanceplan Vlaamse Veerkracht en focust specifiek op drie gebieden, investeren in goede basisinfrastructuur, in veilige en toegankelijke ontmoetingsplaatsen voor kinderen en jongeren en in jeugdvriendelijke buurten en speelgebieden. We vermelden deze subsidielijn, maar nemen ze verder niet mee in onze analyse aangezien het gaat om een nieuwe oproep.

### 6.1.1 Sectorbevraging

In de sectorbevraging door IDEA Consult kwamen de bouwnoden van de cultuur- en jeugdsector goed naar voren. Voor dit onderzoek organiseren we een aanvullende Focusgroep om in te zoomen op het financiële aspect van de investeringssubsidies van het DCJM.

Voor de selectie van de deelnemers aan dit focusgesprek baseren we ons op de toegekende subsidies volgens het jaarverslag 2019 van het FoCI. We zoeken naar een goede mix op het vlak van grootte van het subsidiebedrag, cultuur- en jeugdsector, verschillende sectorale prioriteiten en een zekere geografische spreiding. Uiteindelijk nemen er 6 organisaties deel aan de Focusgroep, Chirojeugd Limburg vzw, Stille Meeuw, Circusplaneet, Centrum voor Jeugdtoerisme, Monty en De Hoge Rielen.

Na dit focusgesprek hebben we ook nog een apart interview georganiseerd met De Vooruit (Viernulvier). De aparte situatie van De Vooruit als grote organisatie in een historische infrastructuur gaf de aanleiding om het gesprek op een andere manier te benaderen.

In wat volgt vatten we de belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken samen.

**Combinatie met andere subsidievormen**

We vroegen de Focusgroep met welke andere subsidievormen de investeringssubsidies van het DCJM binnen hun organisatie gecombineerd worden. Zowel voor de cultuur- als voor de jeugdsectoren wordt er ook gewerkt met subsidies van steden en gemeenten, een enkele organisatie haalt ook het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling aan en ook Agentschap Onroerend Erfgoed zorgt in bepaalde gevallen voor financiële steun.

Vanuit de jeugdsector, meer bepaald de jeugdverblijven, wordt er gewezen op de overlap met Toerisme Vlaanderen. Deze overlap van subsidiestromen zorgt soms voor moeilijkheden. Voor sommige projecten dienen zowel bij DCJM als bij Toerisme Vlaanderen subsidies te worden aangevraagd. Verschillende doorlooptijden kunnen deze combinatie dan bemoeilijken.

**Aanvullende financiering**

Ook werd onderzocht met welke middelen, naast subsidies, deze organisaties hun infrastructuurprojecten financieren.

In eerste instantie wordt hier verwezen naar de eigen middelen van de organisaties. Over het algemeen springen organisaties binnen de jeugdsector voorzichtig om met deze middelen waardoor ze soms over een relatief groot eigen vermogen beschikken. Ze bouwen als het ware een reserve op die initieel niet bestemd is voor financiering van infrastructuur, maar die hiervoor dus wel aangewend kan worden. Echter geldt dit enkel voor organisaties die al lang bezig zijn. Startende organisaties worden in hun zoektocht naar subsidies vaak afgeremd door de vraag hoe ze de overige 40% gaan financieren. Zowel binnen de cultuur- als de jeugdsector wordt aangegeven dat de eigen financiering van infrastructuur voor een stuk de algemene werking binnen een organisatie verstoort en dat de opbouw van overschotten, die mee afkomstig zijn uit exploitatiesubsidies, eigenlijk een niet bedoeld gebruik van die exploitatiesubsidies inhoudt. Uiteindelijk, zo luidt de argumentatie, zijn exploitatiesubsidies bedoeld voor exploitatie en niet als financiering voor een infrastructuurbehoefte.

Ook een lening bij een bank zorgt in vele gevallen voor aanvullende financiering. Verschillende deelnemers vertellen tijdens het gesprek dat het echter voor een kleine vzw zonder vast inkomen niet evident is om een lening te bekomen. Banken dekken zich zeer goed in d.m.v. een hypotheek op het pand of een verpanding van subsidies. Om toch een lening te krijgen worden er vaak borgstellingen gevraagd door stad of gemeente of zelfs door bestuursleden van de vzw. Eén van de organisaties vertelt dat een erkenning als startende onderneming of een erkenning bij de Koning Boudewijnstichting kan helpen om een lening te krijgen.

Organisaties gaan ook bij andere instellingen leningen aan. Zo bijvoorbeeld bij steden en gemeenten of via de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). Ook de winwinlening van PMV of crowdfunding worden aangehaald als aanvullende financiering.

**Wet op Overheidsopdrachten - Openbare Aanbesteding**

Verschillende organisaties geven tijdens het focusgesprek aan dat de wet op overheidsopdrachten en bijhorende openbare aanbesteding geen eenvoudige materie is voor organisaties zonder ervaring.

Het gebeurt dat organisaties daardoor een beroep doen op begeleiding door financiële instellingen die in combinatie met het aangaan van een lening advies aanbieden bij de opstelling van dossiers e.d. Er is nood aan advisering en banken nemen deze extra rol op zich. Hierbij kan echter de vraag worden gesteld of dit geen problematische evolutie is. Wanneer een bank ook de financiering voor een project op zich neemt, is het gegeven advies over de financiering uiteraard niet meer objectief (men adviseert immers zogezegd 'objectief' over zijn eigen diensten) en worden "rechter" en "partij" een.

**Aanvraagprocedure**

Verder in het focusgesprek peilen we naar ervaringen met aanvraagprocedures van investeringssubsidies bij het DCJM. In sommige gevallen dient de aanvraag van verschillende organisaties gebundeld te worden (bv. om drempel kWh te halen). Deze bundeling heeft voor de organisaties zelf niet meteen voordelen. Wanneer een andere organisatie het voortouw neemt bij het indienen is de werklast hier misschien iets kleiner, maar de organisaties dienen wel dezelfde informatie te verzamelen en in te dienen.

Over het algemeen heerst het gevoel dat er voor Grote Culturele Infrastructuur een zeer eenvoudige aanvraagprocedure gehanteerd wordt ten opzichte van de bedragen die in deze subsidiestroom worden toegekend. Terwijl de aanvragen voor sectorale prioriteiten om veel kleinere bedragen gaan, worden deze procedures eerder als complex en uitgebreid beschouwd. De administratieve last staat met andere woorden niet in verhouding tot het subsidiebedrag. Binnen de sectorale prioriteiten zijn er ook zeer grote verschillen tussen de toegekende bedragen. De vraag kan gesteld worden of er in de sectorale prioriteiten een onderscheid gemaakt moet worden tussen grote en kleine bedragen.

**Financiering**

Een element dat verschillende organisaties tijdens het focusgesprek onder de aandacht willen brengen in de manier van uitbetalen van de toegekende middelen. Vroeger werd bij de goedkeuring van de aanvraag reeds 80% van de financiering uitbetaald. Nu wordt er pas uitbetaald bij het indienen van de facturen. Voor de organisaties is dit een groot verschil in leningslast. Zij moeten volgens de huidige werkwijze zeer grote bedragen voorfinancieren. Voor kleinere organisaties is dit niet altijd evident.

**Gedeelde infrastructuur**

We polsten in de Focusgroep ook of er bij de organisaties interesse is om infrastructuur te delen met andere organisaties. Eén van de jeugdverenigingen vertelt dat ze het delen van infrastructuur reeds onderzocht hebben. Echter werd van dit idee snel afgestapt omdat het complexe implicaties in verband met o.m. btw en onroerende voorheffing met zich meebrengt.

Andere organisaties uit zowel cultuur- al jeugdsector geven aan dat de 'nestgeur' een sterke rol speelt in deze context. De grote verschillen in eigen identiteit tussen verschillende organisaties maakt het delen van infrastructuur vaak moeilijk.

De input van dit focusgesprek en interview wordt samen met de info uit de desk research gebruikt om een score te bepalen voor de verschillende criteria in de analyse van de investeringssubsidies van het DCJM.

### 6.1.2 Evaluatiecriteria

In wat volgt toetsen we het mechanisme van de investeringssubsidies aan de evaluatiecriteria die we eerder in dit onderzoek hebben vastgelegd. Voor elk criterium bespreken we eerst de bevindingen en daarna volgt een toelichting van de scores die we aan dit criterium toekennen.

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Wanneer we de duurzaamheid van het financieringsinstrument onderzoeken kijken we enerzijds naar de levensvatbaarheid van het financieel product (systemische duurzaamheid). Wat de investeringssubsidies betreft, hangt de levensduur van het systeem af van de toegekende budgetten voor het fonds. Zolang de overheid budgetten toekent aan het fonds kan het in principe blijven bestaan. Er zijn in dit geval geen andere partijen die de levensduur van dit investeringsmechanisme mee bepalen.

Anderzijds bekijken we de operationele duurzaamheid, de economische levensvatbaarheid van de financiering van een project op lange termijn. Binnen de investeringssubsidies van het DCJM kunnen middelen gebruikt worden voor zowel aankoop als bouwen, uitbreiden of verbouwen van infrastructuur. Wanneer de aankoop of bouw van een goed is afgerond, is het maatschappelijk doel van de subsidie bereikt en is ook de procedure afgerond. Bij de aanvraag voor grote cultuur- en jeugdinfrastructuur dient de aanvrager een investeringsplan (overzicht van de investeringsuitgaven) en een financieringsplan (overzicht van de inkomsten) toe te voegen aan het projectvoorstel. Op basis hiervan kan de overheid een inschatting maken van de mate waarin de organisatie in staat is om de infrastructuur te blijven beheren.

Er zijn binnen de subsidie geen garanties of incentives ingebouwd die een project op lange termijn ondersteunen. Dit geldt voor zowel voor het onderhoud als voor de exploitatie van de infrastructuur. Uiteraard is een investering in de infrastructuur een stap in de goede richting, maar na afloop van de subsidie is er geen garantie dat organisaties de werking kunnen blijven bekostigen. Deze problematiek komt zowel in de Klankbordgroep als in de Focusgroep naar voren. Wanneer een organisatie na de infrastructuurwerken niet in staat is om de infrastructuur op een goede manier te exploiteren, kan men zich vragen stellen bij het nut van de investering.

**1.2. Investeringsdoeleinden**

Het groot aantal aanvragen laat zien dat de investeringssubsidies van het DCJM geschikt zijn voor zowel kleine investeringen (zoals het plaatsen van nieuwe verwarming) als voor het financieren van grote infrastructuurprojecten in verbouwing of nieuwbouw. Ook kunnen ze door verschillende types organisaties worden toegepast. Toch bleek in de Focusgroep dat het niet voor alle organisaties evident is om een dossier samen te stellen. Voor kleine vzw's is het bijvoorbeeld veel moeilijker om de subsidies, die maximaal 60% van

het project mogen bedragen, aan te vullen met eigen middelen of andere subsidies dan dat dat voor grotere, gevestigde, organisaties met stevig eigen vermogen het geval is.

Het financieringsmechanisme is dus wel toe te passen voor de juiste types investeringen en door verschillende soorten organisaties, maar het is niet "aanpasbaar". De regels en eisen zijn hetzelfde voor grote gevestigde organisaties als voor kleine vzw's. Ook is er geen verschil in de aanvraagprocedure voor grote en kleine bedragen of werken. Deze zaken kwamen ter sprake in de Focusgroep. Verschillende organisaties geven aan dat het toch wenselijk is om de procedure aan te passen aan de grootte van de werken.

Wanneer we dit criterium bekijken vanuit een breder beleid, zien we dat inzoomen op sectorale prioriteiten ervoor zorgt dat de middelen zeer specifiek volgens noden van de sector worden besteed. In het verkennend onderzoek van het DCJM (2015) zegt men, aangezien de middelen beperkt zijn, en de noden groot, is het des te meer van belang dat subsidies via duidelijke en onderbouwde prioriteiten worden toegekend.

In hetzelfde onderzoek van het DCJM (2015) wordt aanbevolen dat, vooraleer te investeren in nieuwe infrastructuur, het opportuun is om te onderzoeken welk aanbod van infrastructuur aanwezig is in een bepaalde regio en of deze reeds optimaal worden benut. Indien gezamenlijk gebruik van infrastructuur mogelijk is, dient hierop prioritair ingezet te worden. In de huidige investeringssubsidies worden nieuwbouw en verbouwing gelijk behandeld. Financieringsmechanismen zouden organisaties kunnen aanmoedigen om op zoek te gaan naar mogelijkheden voor gemeenschappelijk gebruik en die aantrekkelijker kunnen maken. Dit zou een efficiënt en duurzaam gebruik van infrastructuur bevorderen.

### 1.3. Begrotingstechnisch

Subsidies hebben een grote impact op de begroting. De uitgaven met betrekking tot subsidies zijn integraal ten laste van de begroting en hebben een negatieve impact op het vorderingensaldo (netto te financieren saldo).

De investeringssubsidies zijn in hun huidige vorm echter wel relatief eenvoudig in te passen in de begroting. De budgetten voor de sectorale prioriteiten worden elk jaar aangepast. Ook voor grote cultuur en jeugdinfrastructuur is er elk jaar ruimte voor aanpassingen in het budget. De minister bekijkt welke projecten, voor welk budget gesubsidieerd kunnen worden.

In de studie van IDEA Consult wordt er verwezen naar het verslag van het Rekenhof (2013): 'De nominatiminschrijving in de begroting van het FoCI verleent de subsidies weliswaar een decretale basis, maar dat strookt niet met de opdracht van het FoCI, dat volgens zijn oprichtingsdecreet naast investeringssubsidies voor de prioritaire sectoren alleen subsidies kan verlenen voor grote infrastructuur van hoog cultureel belang. Bovendien gaan dergelijke subsidies ten koste van het budget voor sectorale subsidies. Het oprichtingsdecreet bepaalt dat de regering het globaal te bestemmen subsidiebedrag vastlegt voor de als prioritair aangeduide sectoren. In de praktijk gebeurt dat via inschrijving van het globale bedrag in de begroting van het FoCI. Sinds 2005 wordt dat bestemde bedrag bij de begrotingsaanpassing gedeeltelijk gebruikt voor nominatimsubsidies buiten de prioritaire sectoren. In 2008 werd van het bedrag van 1,49 miljoen euro slechts 860.000 euro effectief toegekend aan subsidies voor prioritaire sectoren. In 2011 werd het bedrag voor sectorale subsidies opgetrokken tot 2,15 miljoen euro, maar werd slechts 1,4 miljoen euro aan dergelijke subsidies besteed. Dat

had telkens tot gevolg dat de positief geadviseerde sectorale subsidiebedragen werden verminderd of gesplitst over verschillende jaren.' (Verslag Rekenhof, 2013, p. 19).

*Voor de toepasbaarheid binnen de beoogde context geven we voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van +1. Het mechanisme werkt en is relatief eenvoudig, maar er zijn nog gemiste kansen. Zowel verschillende types organisaties als verschillende types werkzaamheden worden door het mechanisme gelijk behandeld. Vanuit het standpunt van de sector geven we een score van 0. De investeringssubsidies doen voor de sector wat ze moeten doen. Ze zijn toepasbaar door verschillende types organisaties en kunnen aangewend worden voor zeer diverse werkzaamheden. Er is echter nog mogelijkheid tot verbetering. Het mechanisme houdt geen rekening met een langetermijnvisie. Het is toepasbaar door zeer diverse organisatie, maar de toepassing is voor elk type organisatie en elk type investering hetzelfde. Er zijn geen aangepaste regels of procedures voor kleine werken en bedragen. Er heerst binnen de sector ook onduidelijkheid over de regels voor toekenning van subsidies voor grote culturele en jeugdinfrastructuur.*

**2. Stakeholders**

De stakeholders betrokken bij het huidige financieringsinstrument zijn de aanvrager (de subsidiebegunstigde) en de Vlaamse Overheid. Op de schaal van het volledige project komen hier nog eventuele andere investeerders, subsidiërende overheden of kredietinstellingen bij.

Tijdens de Focusgroep blijkt dat er in sommige gevallen een aanzienlijk aantal verschillende stakeholders betrokken moeten worden om de financiering van het project te kunnen verwezenlijken. In een bepaald geval diende een vzw bij zes verschillende instellingen aan te kloppen om de financiering van het project rond te krijgen. Daarnaast heeft een organisatie ook nog interne stakeholders. In dergelijke gevallen dienen er dus zeer veel verschillende partijen betrokken te worden en wordt de organisatie zeer complex. Bij andere organisaties is het mogelijk om een project volledig te financieren en uit te voeren zonder al te veel andere partijen te betrekken. De complexiteit inzake relaties en betrekken van stakeholders is sterk afhankelijk van de specifieke situatie van een organisatie en de aard van de infrastructuurwerken.

Voor de Vlaamse Overheid kennen deze investeringssubsidies een eenvoudige structuur wat betreft stakeholders. De investeringssubsidies worden volledig behandeld door de overheid zelf. Er zijn geen externe partijen bij betrokken. Echter wanneer er bijvoorbeeld Europese subsidies als aanvullende financiering worden gebruikt, wordt de financieringsmix een stuk complexer.

*We kennen dit criterium vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid een score toe van +2. Vanuit het standpunt van de sector kan de structuur van de stakeholders een stuk complexer worden voor een volledig project. Hiervoor kennen we een score van -1 toe.*

**3. Hefboomwerking**

Bij de huidige financiering bedraagt de subsidie uit het DCJM nooit meer dan 60% van de totale kost. Wanneer organisaties subsidies toegezegd krijgen dienen ze dus minstens 40% van het project op een andere manier te financieren. In de bevraging van de Focusgroep werd duidelijk dat dit op zeer verschillende manieren gebeurt. Zo bekomen organisaties geregeld subsidies bij andere overheden. Dit zijn zowel lokale overheden als

bijvoorbeeld Europa. Er waren in de Focusgroep geen organisaties die gebruik maken van bijkomende middelen uit de private sector, maar dit zou uiteraard wel een mogelijkheid kunnen zijn om op in te zetten.

Het verkrijgen van subsidies bij het DCJM zorgt er in zekere zin voor dat ook bij andere instanties middelen worden aangevraagd (en soms ook verkregen). Toch blijft het moeilijk om voldoende andere middelen te vinden. De hefboomwerking dus maar beperkt zichtbaar.

*Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid kennen we voor dit criterium een score toe van 0, er is geen expliciete hefboomwerking. Vanuit het standpunt van de sector kennen we een score van +1 toe. De financiering door het DCJM geeft organisaties een basis om ook bij andere overheden en private partners middelen aan te vragen.*

**4. Doorlooptijd**

We onderzoeken de typische looptijd van de financieringsvorm en frequentie waarop financiële stromen plaatsvinden. Subsidies voor grote cultuur- en jeugdinfrastructuur kunnen bij het DCJM aangevraagd worden tot 15 mei van het lopende kalenderjaar. Voor sectorale prioriteiten dient die aanvraag te gebeuren voor 1 april van het lopende kalenderjaar, voor subsidiëring in het daarop volgende kalenderjaar. Uiterlijk op 1 oktober van het jaar waarin de subsidieaanvraag voor sectorale prioriteiten is ingediend, beslist de minister over de toekenning van de subsidies. In de interviews en de survey van IDEA Consult wordt aangehaald dat de doorlooptijd van de dossiers als een probleem wordt ervaren. De lange periode tussen 1 april en 1 oktober maakt de tijd voor de indiening van een tweede dossier erg kort. In de survey wordt dan ook de suggestie gegeven om meerdere indiendata op jaarbasis te voorzien. Ook wordt er in de survey aangehaald dat er voor dossiers van grote cultuur- en jeugdinfrastructuur geen vast beslissingsmoment is.

Tijdens de Focusgroep wordt er aangehaald dat de doorlooptijd van de aanvraagprocedure vooral voor kleinere werken erg lang duurt. Ook geven organisaties aan dat er vaak een aanzienlijk tijdsverschil zit tussen de aanvraag van een dossier en de uitvoering ervan. Ook de ongelijkheid tussen de doorlooptijden van het DCJM en bijvoorbeeld Toerisme Vlaanderen vormen in sommige gevallen een probleem. Jeugdverblijven kunnen bij Toerisme Vlaanderen subsidie aanvragen voor o.a. kosten in het kader van brandveiligheid, modernisering of verhoging van de kindvriendelijkheid van het verblijf. Wanneer in één project dus bijvoorbeeld werken voor zowel brandveiligheid als toegankelijkheid worden gebundeld, kan er zowel bij Toerisme Vlaanderen als bij DCJM subsidie worden aangevraagd. Echter zijn indiendata en verloop van de beslissing bij deze twee instanties niet op elkaar afgestemd. Ook wanneer maar één van de dossiers wordt goedgekeurd geeft dit extra moeilijkheden voor het verloop van het project.

*Voor de Vlaamse Overheid zijn er wat betreft de doorlooptijd geen uitgesproken positieve of negatieve elementen. We kennen hier score 0 toe. Zoals besproken zijn er vanuit de sector toch een aantal opmerkingen te zijn rond dit criterium. Vandaar geven we vanuit dit standpunt een score van -1.*

**5. Risicoverdeling**

Voor de overheid brengen investeringssubsidies doorgaans weinig risico's met zich mee. Er is enkel een financieel risico op het niet kunnen recupereren van het subsidiebedrag wanneer zou blijken dat de subsidie

dient teruggevorderd te worden. Eens het project effectief gerealiseerd is, valt dit risico weg. Het is dus belangrijk voor de overheid om toe te zien op de realisatie van het project.

Voor subsidiebegunstigden is er het risico van mogelijke prijsstijgingen na toekenning van het subsidiebedrag. Wanneer het gaat over risicoverdeling zou een overheid dergelijke risico's makkelijker kunnen dragen, echter ligt dit risico bij de investeringssubsidies bij de aanvrager. Vooral gesubsidieerde vzw's, die de wetgeving rond overheidsopdrachten moeten volgen, kunnen in de problemen geraken wanneer zij een project aanvatten met een krappe budgettering die tijdens de uitvoering door omstandigheden onderworpen wordt aan prijsstijgingen. Ook kan de tussenkomst van een bijkomende subsidiënt (met name Europa) leiden tot een verhoging van de kost wegens het hanteren van strengere regelgevingen rond bijvoorbeeld duurzaamheid door Europa.

*Vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid wordt er voor de risicoverdeling een score van +1 toegekend. Er is weinig tot geen risico voor de overheid, er zou een betere verdeling gehanteerd kunnen worden ten gunste van de sector. Vandaar wordt er vanuit het standpunt van de sector een score van -1 toegekend. Er zijn risico's voor subsidiebegunstigden die niet met garantie door elke organisatie gedragen kunnen worden.*

## 6. Complexiteit

### 6.1. Juridische complexiteit

Zowel in voorgaande studies als in onze eigen bevraging van de sector blijkt dat het reglement rond de investeringssubsidies onduidelijkheden bevat. Zo zijn er bijvoorbeeld geen duidelijke criteria voor de beoordeling van dossiers voor grote cultuur- en jeugdinfrastructuren.

### 6.2. Financiële complexiteit

De werking van deze financieringsvorm is op zich redelijk eenvoudig. De aanvrager dient een dossier in, de overheid beslist of er een bedrag wordt toegekend en hoeveel deze subsidie bedraagt en de middelen worden uitgekeerd op het moment dat de aanvrager de facturen kan voorleggen. Echter wordt in de Focusgroep wel duidelijk dat organisaties toch soms nog met vragen zitten rond de werking van deze financiering. Niet alle organisaties beschikken over dezelfde informatie en ze krijgen niet allemaal evenwaardig advies. Ook de manier van toewijzen blijft volgens de gespreksgroep vaak flou. Vooral voor grote infrastructuur is het voor de organisaties niet duidelijk wie hier nu juist aanvraag voor kan doen en hoe dit beslist wordt.

De onduidelijkheid rond de regelgeving van deze subsidiestroom is eerder in de desk research van dit onderzoek ook reeds aan bod gekomen. Zo blijkt bijvoorbeeld bij de bevraging door IDEA Consult dat het ook niet duidelijk wie er in de adviescommissie zit en waarom. Ook is er een gebrek aan transparantie in de besluitvorming voor het al dan niet toekennen van middelen. Slechts 42% is tevreden en 22% is expliciet ontevreden. Er wordt gezegd dat men geen zicht heeft op de besluitvormingsprocessen. (IDEA Consult, 2020)

In de Focusgroep wordt er ook gezegd dat door onduidelijkheid over komende subsidiestromen het voor organisaties vaak erg moeilijk is om investeringen te plannen op lange termijn.

### 6.3. Flexibiliteit

In het geval van de investeringssubsidies van het DCJM kan de overheid na het toekennen van de subsidie niets meer bijsturen binnen het project. Ook de aanvrager mag geen wijzigingen doorvoeren zonder het DCJM hiervan op de hoogte te brengen. In die zin biedt de investeringssubsidie weinig vrijheid aan de overheid om op flexibele wijze bijsturende maatregelen te nemen tijdens de financiering van een project.

Verschillende organisaties vertellen tijdens de Focusgroep dat dit ook voor hen grote implicaties kan hebben aangezien aangevraagde bedragen soms al gedateerd zijn tijdens de uitvoering en de subsidie dus een kleiner aandeel heeft in de gehele project. Organisaties dienen er vanaf de start van het project rekening mee te houden dat er geen actualisering van het subsidiebedrag kan worden doorgevoerd.

### 6.4. Administratieve werklast

In de Focusgroep wordt door verschillende organisaties verteld dat de administratieve last van een klein project binnen sectorale prioriteiten vaak veel zwaarder is dan die voor een project binnen grote cultuur- en jeugdinfrastructuur. Dit voelt zeer onlogisch aangezien het binnen de grote cultuur- en jeugdinfrastructuur over veel grotere bedragen gaat. Organisaties vinden dat er een soort van vereenvoudigde procedure zou moeten zijn voor kleinere werken en bedragen. Echter wordt er ook gezegd dat de opgevraagde informatie wel nuttig is. Zo vertelt iemand dat de gevraagde info ook binnen de organisatie zelf heeft gezorgd voor een goede voorbereiding van het project.

Bij de bevraging van de sector door IDEA Consult zijn de meningen over de administratieve werklast verdeeld. In de interviews wordt dan weer gezegd dat de opgevraagde info to the point en niet te zwaar is. Hier zijn de ervaringen met KIOSK overwegend positief. In de survey wordt echter gezegd dat KIOSK een complex systeem is. De aanvraag wordt als omslachtig en complex ervaren – veel financiële en administratieve gegevens, complexe berekeningen (energiezuinigheid). Er is vraag naar begeleiding bij opmaak van de dossiers.

De administratieve werklast voor de overheid is ook niet te onderschatten. Allereerst is er de voorbereiding van de subsidieverlening: onderzoeken van de behoeften van de sector, onderzoek naar subsidievoorwaarden en subsidiemodaliteiten, opmaken van een subsidiedecreet, controle van verschillende overheidsinstanties, indien nodig vormen van een begrotingsakkoord, … Daarna dient de subsidieverlening bekend gemaakt te worden bijvoorbeeld via een publicatie in het Belgisch Staatsblad (in geval van open oproepen).

Nadat de aanvragen bij de overheid worden ingediend volgt de beoordeling en beslissing. Het controleren of de kandidaat begunstigden voldoen aan de toekenningsvoorwaarden en op basis van deze beoordeling beslissen aan wie een subsidie wordt verleend. Deze resultaten uit de beoordeling, dienen te worden vastgelegd in een subsidiebesluit.

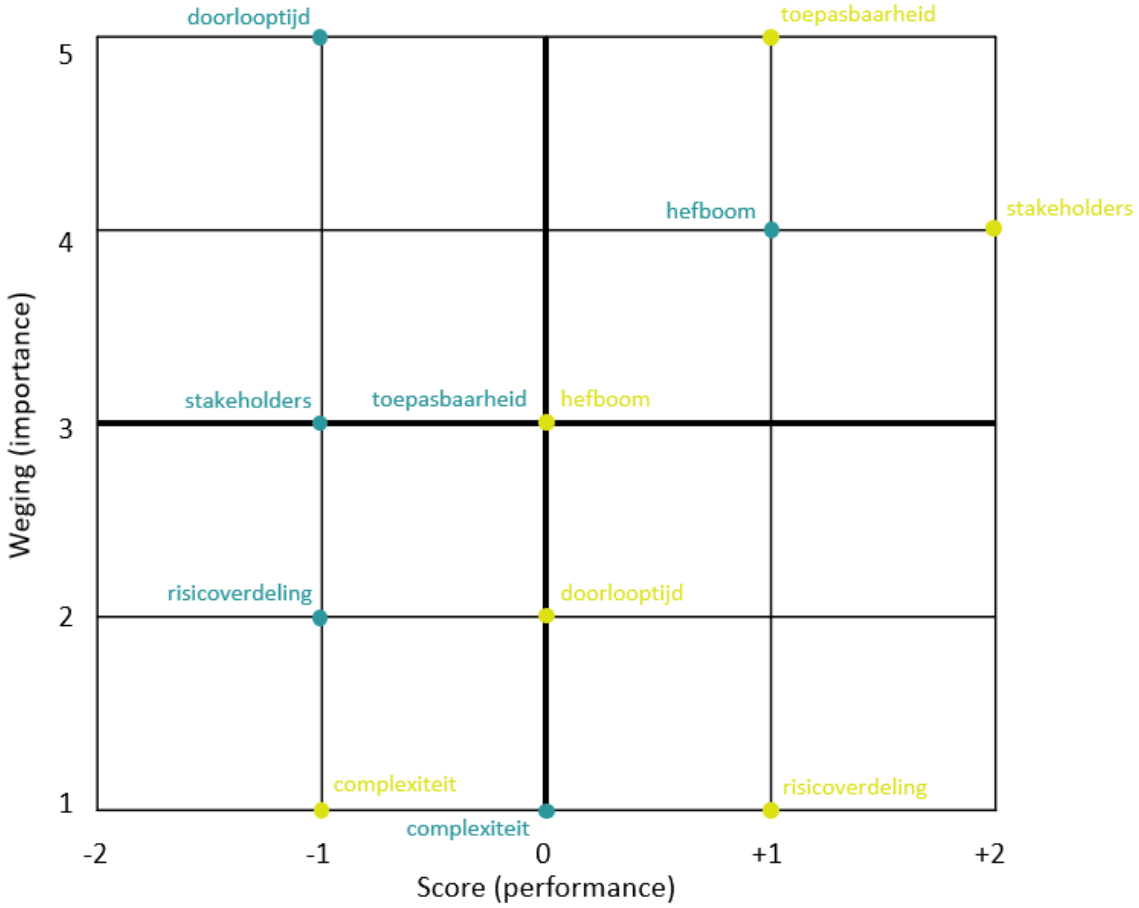
In een laatste fase rest het uitbetalen van de subsidie en de controle op het naleven van de subsidievoorwaarden. (KPMG, 2016)

*Voor complexiteit wordt vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van -1 toegekend. Vanuit het standpunt van de sector wordt een score van 0 toegekend.*

### 6.1.3 Scorekaart en matrix

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | +1 | 0 |
| **STAKEHOLDERS** | +2 | -1 |
| **HEFBOOMWERKING** | 0 | +1 |
| **DOORLOOPTIJD** | 0 | -1 |
| **RISICOVERDELING** | +1 | -1 |
| **COMPLEXITEIT** | -1 | 0 |

Tabel 3: Scorekaart investeringssubsidies DCJM




Figuur 2: Matrix investeringssubsidies DCJM

## 6.2 ENERGIELENING CULTUUR- EN JEUGDINFRASTRUCTUUR

Naast de investeringssubsidies van het DCJM, kunnen organisaties of lokale overheden die beschikken over eigen culturele- of jeugdinfrastructuur, in aanmerking komen voor een renteloze Energielening. De meer dan 800.000 m² dakoppervlakte van cultuur- en jeugdverenigingen in Vlaanderen zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het Vlaamse Klimaatactieplan.

Een vereniging kan met de Energielening maximum 135.000 euro lenen per project. Na plaatsing van de zonnepanelen wordt het bedrag rechtstreeks uitbetaald aan de leverancier. De renteloze lening kan dan terugbetaald worden in maandelijkse schijven op maximum 10 jaar. De terugverdientijd van de investering moet dan ook korter zijn dan 10 jaar.

Kosten die in aanmerking komen:

- De aankoop en plaatsing van een fotovoltaïsche installatie;
- de netaansluiting;
- eventuele graafwerken;
- extra AC/DC bekabeling
- en het BTW-tarief.

Op basis van de aanvraag en de nodige bewijsstukken geeft het DCJM haar akkoord met daarin meteen het maximale leenbedrag. Na de goedkeuring stelt het Participatiefonds Vlaanderen (PMV) het leningscontract op. Daarna kunnen de werken worden uitgevoerd. De leverancier bezorgt de factuur rechtstreeks aan het PMV die de factuur betaalt. Vanaf dan start de terugbetaling.

### 6.2.1 Evaluatiecriteria

In wat volgt bespreken we het principe van de Energielening aan de hand van de vooropgestelde evaluatiecriteria.

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Ook voor de Energielening bespreken we de duurzaamheid op twee verschillende manieren. Eerst, de systemische duurzaamheid of de levensvatbaarheid van de Energielening als financieel product. Op zich is de levensvatbaarheid van dit leningensysteem niet gelimiteerd.

Ten tweede bespreken we de operationele duurzaamheid, de economische levensvatbaarheid die de Energielening op lange termijn aan een project te bieden heeft. Doordat er binnen het mechanisme rekening wordt gehouden met de terugverdientijd van de installatie is deze levensvatbaarheid zeer groot. Organisaties kunnen als het ware de lening volledig afbetalen met de bespaarde energiekosten. Eén van de voorwaarden om een lening te kunnen krijgen is dan ook dat de terugverdientijd minder dan 10 jaar moet bedragen, zodat de

lening ook op maximum 10 jaar kan afbetaald worden. Dit geeft een zekere garantie op de mogelijkheid van de organisaties om te lening te kunnen terugbetalen en is dus zowel voor de overheid als voor de aanvrager een voordelige situatie.

### 1.2. Investeringsdoeleinden

De Energielening heeft een zeer specifieke toepassing, het ondersteunen van plaatsen van fotovoltaïsche installaties. Momenteel worden er slechts 1 à 2 leningen per jaar aangevraagd, meestal vanuit de jeugdsector. Volgens het Departement kan een reden hiervoor zijn dat cultuur- en jeugdinfrastructuur geregeld gehuisvest is in een stedelijke context of in historische gebouwen waar het niet altijd eenvoudig is om zonnepanelen te plaatsen of waar het soms gewoon niet toegelaten is. Het plaatsen van dergelijke installatie wordt vaak ook opgenomen in een groter project. Er wordt dan geen aparte lening afgesloten voor de zonnepanelen. Een medewerker van het DCJM vertelt in een interview dat men een negatieve perceptie opmerkt binnen de sector omtrent dergelijke financieringsvormen. Ondanks het feit dat de Energielening renteloos is en gedekt wordt door de terugverdientijd van de installatie, is dit concept toch geen succes. Binnen grotere projecten wordt het plaatsen van zonnepanelen vaak meegenomen in het geheel van werken. In onze Focusgroep was er maar één organisatie die aangeeft ervaring te hebben met dit mechanisme. Daar ging het evenwel om een nieuwbouw die daardoor niet in aanmerking komt voor deze lening.

### 1.3. Begrotingstechnisch

De Energieleningen worden verstrekt in samenwerking met PMV.

*Voor toepasbaarheid binnen de beoogde context wordt voor zowel voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector een score van -1 toegekend. Het mechanisme van de Energielening heeft niet veel succes in de sector en het helpt ook maar beperkt in het behalen van de investeringsdoeleinden van de overheid.*

## 2. Stakeholders

De stakeholders die betrokken zijn bij de Energielening zijn de aanvrager, het DCJM en PMV. Dit is een eenvoudige structuur, met weinig partijen. Behalve de plaatser van de installatie dient de aanvragende organisatie geen externe partijen meer te betrekken. De installateur wordt rechtstreeks door PMV betaald.

Vanuit het standpunt van de overheid is er ook enkel contact met de aanvrager en met PMV. PMV neemt het grootste deel van het verwerken van de aanvraag op zich.

*Zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de sector wordt voor het criterium stakeholders een score van +2 toegekend. Het mechanisme van de Energielening is voor beide partijen een eenvoudig mechanisme, zonder betrokkenheid van veel diverse stakeholders.*

### 3. Hefboomwerking

De Energielening heeft geen expliciete hefboomwerking, maar de mogelijkheid om renteloos te lenen kan voor meer ademruimte zorgen binnen de organisatie waardoor er ruimte overblijft om andere investeringen in infrastructuur te doen.

*Zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de sector wordt een score van -1 toegekend.*

### 4. Doorlooptijd

De Energielening kan op elke moment worden aangevraagd. Wanneer alle informatie correct is doorgegeven, is de verwerking bij het DCJM en PMV relatief eenvoudig. PMV stelt na het goedkeuren van de aanvraag het leningscontract op en daarna kunnen de werken worden uitgevoerd.

Voor de looptijd van de lening wordt er rekening gehouden met de terugverdientijd van de investering en bedraagt maximum 10 jaar. De terugverdientijd van de investering moet dan ook korter zijn dan 10 jaar.

*Zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de sector wordt voor het criterium doorlooptijd een score van +2 toegekend.*

### 5. Risicoverdeling

De grootste risico's van dit financieringsmechanisme liggen bij de kredietverstrekker, PMV. Echter worden de organisaties die een Energielening aanvragen voor de goedkeuring door zowel het DCJM als het PMV financieel gescreend. Ook het principe van de afstemming van de terugbetaling op de terugverdientijd van de investering geeft een zekere garantie dat de organisatie de lening zal kunnen terugbetalen.

Voor de aanvrager rest dan enkel een technische *performance* risico met betrekking tot de zonnepanelen. De terugbetaling houdt rekening met de energiebesparing die de zonnepanelen opleveren. Deze besparing dient uiteraard wel gerealiseerd te worden.

*Zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de sector wordt een score van +2 toegekend. Zowel voor de overheid als voor de begunstigden houdt het mechanisme van de Energielening weinig risico's in.*

### 6. Complexiteit

#### 6.1. Juridische complexiteit

Het mechanisme van de Energielening is juridisch niet erg complex. Het gaat om een standaard lening systeem.

#### 6.2. Financiële complexiteit

De structuur van de geldstromen die plaatsvinden binnen dit mechanisme is eenvoudig. Ook voor de aanvrager is het zeer duidelijk dat PMV de volledige investering rechtstreeks aan de installateur betaalt. De aanvragende organisatie betaalt daarna het bedrag terug in maandelijkse schijven, verdeeld over maximum 10 jaar.

### 6.3. Flexibiliteit

De overheid kan tijdens de uitvoering van de projecten geen sturende maatregelen meer nemen, maar de vraag kan gesteld worden of dit voor dit soort mechanismen nodig is.

### 6.4. Administratieve werklast

Een organisatie kan een Energielening op eender welk moment aanvragen via de online module KIOSK. De aanvrager dient een account aan te maken, enkele gegevens in te vullen en volgende documenten in te dienen:

- een uittreksel uit de kadastergegevens van de locatie waar de zonnepanelen moeten komen;
- drie offertes of een bewijsstuk waarin het gebruik van het raamcontract van het Vlaamse Energiebedrijf (VEB) wordt aangetoond;
- een haalbaarheidsstudie van de voorgenomen plaatsing;
- het laatste goedgekeurde financieel jaarverslag van de organisatie;
- een berekeningsdocument van de installateur met de bepaling van de terugverdientijd van de installatie. Hiervoor kan ook gebruik gemaakt worden van de zonnekaart. Bij raamcontracten bij het VEB en Fluvius is een haalbaarheidsstudie inbegrepen.

De aanvrager dient ook de gegevens van het elektriciteitsverbruik in te vullen in de energiemonitoringstool EnergieID.

De aanvraag wordt daarna eerst behandeld door het Departement. Bij dit eerste nazicht wordt vooral gekeken of de organisatie bekend is bij het Departement. Ook wordt er een eerste nazicht gedaan van de financiële toestand van de organisatie. Indien een aanvraag door het Departement wordt goedgekeurd gebeurt de verdere afhandeling door PMV. Zij doen zowel de finale goedkeuring van de aanvraag, als het opstellen van het leningscontract.

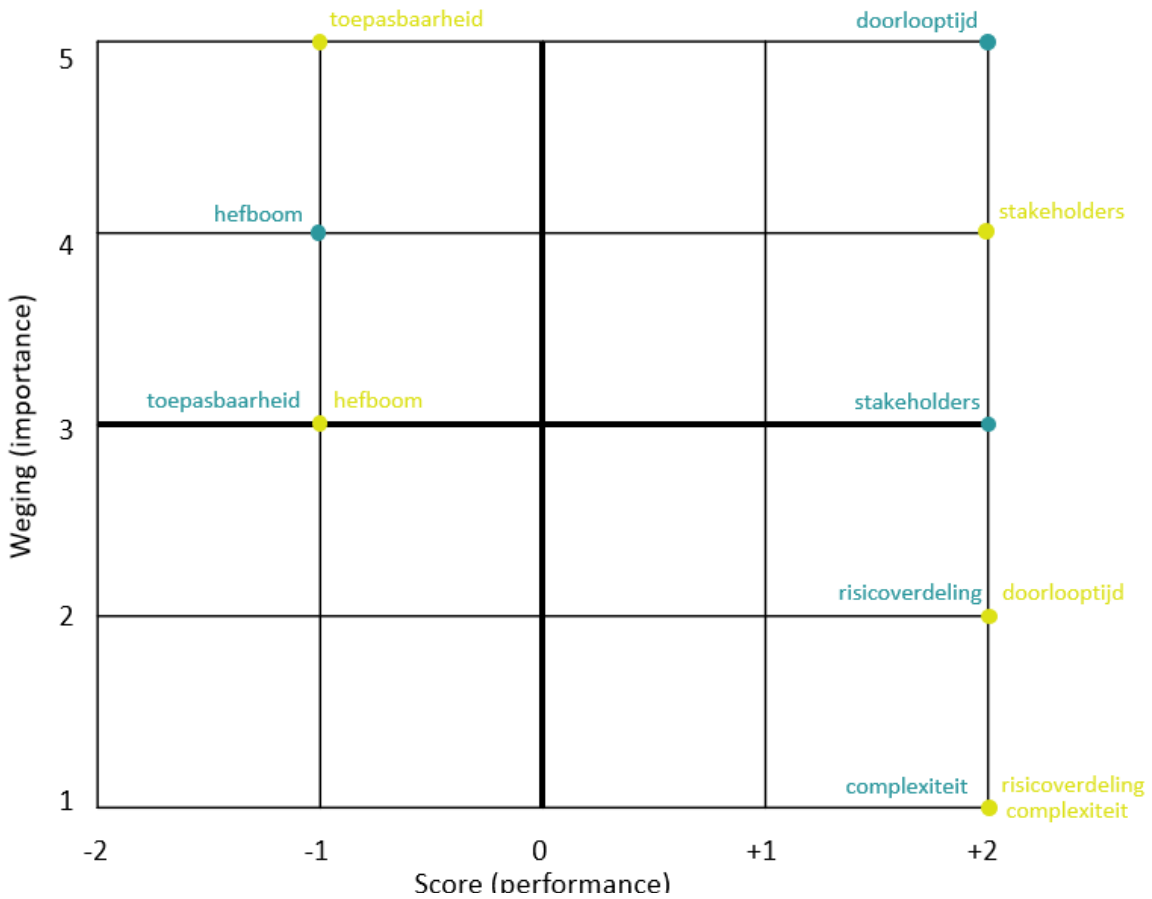
*Over het algemeen is de Energielening voor cultuur- en jeugdinfrastructuur geen complex financieringsmechanisme. Zowel juridisch als financieel zijn er bij dit mechanisme geen ingewikkelde structuren toegepast. Ook de administratieve werklast is zowel voor de overheid als voor de organisaties vrij beperkt. Zowel vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid als dat van de sector wordt een score van +2 toegekend.*

### 6.2.2 Scorekaart en matrix

De scores voor de verschillende criteria zijn zoals besproken de volgende:

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | -1 | -1 |
| **STAKEHOLDERS** | +2 | +2 |
| **HEFBOOMWERKING** | -1 | -1 |
| **DOORLOOPTIJD** | +2 | +2 |
| **RISICOVERDELING** | +2 | +2 |
| **COMPLEXITEIT** | +2 | +2 |

Tabel 4: Scorekaart Energielening




Figuur 3: Matrix Energielening

We willen nog even de aandacht vestigen op de verschillen met de investeringssubsidies. Het doel van de Energielening is verschillend met dat van de investeringssubsidies. De scorekaarten voor deze mechanismen zijn op dezelfde manier opgesteld, maar bij interpretatie ervan is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de scorekaarten niet echt met elkaar kunnen vergeleken worden.

## 6.3 GRATIS ENERGIESCANS JEUGD

Als laatste bestaand mechanisme bespreken we de gratis energiescans voor jeugdverenigingen. Dit mechanisme verschilt uiteraard sterk van de investeringssubsidies, maar op vraag van het DCJM onderwerpen we dit toch aan een analyse aan de hand van de vooropgestelde criteria. De gratis energiescan is geen financieringsmechanisme, maar een dienst of tool die de overheid aanbiedt.

Het project rond de gratis energiescans is een samenwerking tussen Pulse, het FoCi en het Vlaams Energiebedrijf (VEB), gefinancierd door minister van Jeugd Benjamin Dalle, die hiervoor 80.000 euro ter beschikking stelde. Een belangrijke reden om dit project in het leven te roepen was, volgens het Departement, dat de kwaliteit van de aanvraag dossiers voor investeringssubsidies in de jeugdsector vaak erg laag was. Door het grote verloop van verantwoordelijken in jeugdverenigingen en een gebrek aan kennis rond nodige investeringen voor infrastructuur bleek het in deze verenigingen erg moeilijk om een degelijk infrastructuurproject op poten te zetten en daarbij een kwalitatief dossier op te stellen. Met een energiescan wordt onderzocht welke ingrepen prioritair zijn, hoeveel ze gaan kosten en binnen welke termijn ze zichzelf zullen terugverdienen.

Tegenover het gratis aanbieden van deze scan staat een engagement. Alle maatregelen goedkoper dan 10.000 euro en met een terugverdientijd van minder dan 3 jaar moeten door de aanvrager worden uitgevoerd. Hiervoor kunnen organisaties een beroep doen op de investeringssubsidies van het DCJM.

Voorwaarden voor het verkrijgen van een gratis energiescan zijn:

- Voldoen aan de definitie “Jeugdwerkinfrastructuur”:
    - Jeugdwerk: sociaal-cultureel werk op basis van niet-commerciële doelen voor of door de jeugd van drie tot en met dertig jaar, in de vrije tijd, onder educatieve begeleiding en ter bevordering van de algemene en integrale ontwikkeling van de jeugd die daaraan deelneemt op vrijwillige basis. De aanvrager wordt erkend als Jeugdwerk via aansluiting bij een nationale koepel of wordt erkend door de lokale overheid.
    - Jeugdwerkinfrastructuur: de gebouwen en installaties die door jeugdwerk worden gebruikt voor de inrichting van hun activiteiten.
- de aanvrager heeft een rechtspersoonlijkheid volgens het publiek of privaat recht, zonder commercieel oogmerk.
- de infrastructuur ligt in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

- De aanvrager heeft een beschikkingsmacht over de infrastructuur als eigenaar. Als de aanvrager geen eigenaar is van de infrastructuur, maar huurder, erfpachter of gebruiker, bewijst hij een beschikkingsmacht voor minstens tien jaar vanaf de datum van de aanvraag voor een energieprestatiediagnose of vanaf de datum dat de aanvrager kan beschikken over de infrastructuur.
- Een opvolging gedurende tien jaar van het energieverbruik via het invullen van de CO2-calculator (EnergieID), die via het DCJM ter beschikking wordt gesteld.
- jaarlijks energieverbruik van de infrastructuur: minimaal 25.000 kWh per jaar

### 6.3.1 Evaluatiecriteria

Hieronder bespreken we het mechanisme van de gratis energiescans aan de hand van de vooropgestelde evaluatiecriteria. Aangezien het principe van deze scans fundamenteel verschilt van de andere besproken financieringsmechanismen zullen niet alle criteria even uitvoerig besproken worden, omdat de Energiescan uiteindelijk geen financieringsmechanisme is.

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Aangezien de energiescans informatie verstrekken aan organisaties in de jeugdsector om in de toekomst een beter infrastructuurplan aan te wenden en subsidiedossiers van betere kwaliteit te kunnen opstellen, hebben de scans in zekere zin een werking op langere termijn. Ze kunnen organisaties ondersteunen om een infrastructuurplan op te stellen.

**1.2. Investeringsdoeleinden**

De gratis energiescans zijn bedoeld voor jeugdverenigingen. Voor het departement is het belangrijkste doel van de energiescans het aanleveren van de technische knowhow aan jeugdverenigingen, waarmee zij naar lokale besturen of andere investeerders kunnen stappen.

Dit proefproject rond de gratis energiescans is intussen afgerond. Het departement vertelt dat ongeveer 1/3 van de uitgevoerde scans eigenlijk niet echt nuttig was. Voor gebouwen die te weinig gebruikt worden, konden er in de energiescan geen waardevolle maatregelen aangeraden worden. Het Departement werkt aan een voorstel waarin voor dit soort projecten andere begeleiding voorzien zal worden.

Voor verenigingen uit de jeugdsector is deze energiescan een eerste stap naar een gefundeerd infrastructuurplan.

**1.3. Begrotingstechnisch**

Tijdens het proefproject werd er een bepaald bedrag toegewezen voor de energiescans. Dit bedrag kwam volledig ten laste van de begroting.

*Voor toepasbaarheid binnen de beoogde context wordt vanuit het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van -1 toegewezen aangezien gebleken is dat de scans niet altijd nuttig waren. Voor de sector wordt er een score*

*0 toegekend. De scan kan een eerste stap zijn naar een concreet infrastructuurplan binnen de orga nisatie en naar een goed onderbouwd subsidiedossier, maar het is slecht een eerste kleine stap.*

**2. Stakeholders**

Net als bij de Energielening werkt het DCJM voor dit project met partners. In dit geval is dat Pulse en het Vlaams Energiebedrijf (VEB). **Pulse** fungeert hier als contactpersoon voor externe partijen. Zij doen de intake en een eerste check van de aanvragers en verzorgen ook de communicatie rond het project. Het DCJM doet de finale goedkeuring van de aanvragen. Daarna worden de goedgekeurde aanvragen doorgestuurd naar het **Vlaams Energiebedrijf (VEB)**, een extern verzelfstandigd agentschap, dat de energiescans uitvoert. De voorwaarden komen tot stand in overleg tussen het DCJM en Pulse.

In de eerste fase moeten organisaties dus weinig partijen betrekken in hun project. Zij hebben enkel contact met Pulse voor de aanvraag en met het VEB voor de uitvoering van de energiescan. De engagementsverklaring legt hen echter op dat bepaalde maatregelen moeten uitgevoerd worden. Indien een organisatie voor deze uitvoering ook nog financiering dient te zoeken, moet ze meerdere stakeholders gaan betrekken.

*Voor het criterium stakeholders werd voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van +2 toegekend en voor het standpunt van de sector een score van +1.*

**3. Hefboomwerking**

Gratis scans met engagement dat alle maatregelen goedkoper dan 10.000 euro en met een terugverdientijd van minder dan 3 jaar worden uitgevoerd. Hiervoor kunnen organisaties een beroep doen op de subsidies van het DCJM.

Het Departement vertelt ons dat van de 24 organisaties die vorig jaar in het proefproject een energiescan hebben aangevraagd, er intussen 3 een aanvraag voor investeringssubsidies bij het DCJM hebben ingediend. Wellicht zullen andere organisaties de werken ook uitvoeren, maar niet noodzakelijk met investeringssubsidies van het DCJM.

In theorie is het laten uitvoeren van een energiescan geen garantie op het verkrijgen van investeringssubsidies bij het uitvoeren van het verklaarde engagement. Echter maakt een organisatie die een energiescan deed volgens het Departement meer kans op subsidie omdat het ingediende dossier veel beter is. Een organisatie heeft na de scan veel meer informatie en maakt betere keuzes wanneer ze later een dossier voor investeringssubsidies indienen.

*Zowel voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector wordt voor hefboomwerking een score van +1 toegekend. De gratis scans zijn een eerste stap om kleine, prioritaire werken uit te voeren. Beter inzicht in de noden kan ertoe leiden dat organisaties meer aandacht besteden aan infrastructuur en voor de werken die hieruit volgen middelen aanvragen bij het DCJM of elders financiering bekomen.*

**4. Doorlooptijd**

De doorlooptijd van dit mechanisme is beperkt.

*Voor doorlooptijd wordt zowel voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector wordt een score van 0 toegekend.*

**5. Risicoverdeling**

In het systeem van de gratis energiescans loopt geen enkele partij grote risico's. Het budget en dus het aantal scans dat kan uitgevoerd worden, wordt op voorhand door de overheid bepaald. Eén energiescan kost 2.500 euro. Elke organisatie die een energiescan mag laten uitvoeren loopt het risico dat wanneer ze zich niet aan de engagementsverklaring houdt, de scan wordt teruggevorderd. Wanneer de organisatie de maatregelen die worden voorgesteld door de energiescan niet kan uitvoeren, dient de organisatie de kostprijs van de energiescan terug te betalen. Andere risico's zijn er voor de organisaties niet.

Ook voor de overheid zijn er eigenlijk geen echte risico's.

*Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid wordt een score van +2 toegekend. Voor de sector geven we +1 voor risicoverdeling. Grote risico's zijn er niet, enkel een mogelijke terugvordering van de scan wanneer de organisatie de nodige investeringen niet kan financieren.*

**6. Complexiteit**

**6.1. Juridische complexiteit**

De aanvrager ondertekent bij aanvraag een intentieverklaring om alle werken goedkoper dan 10.000 euro en met een terugverdientijd van minder dan 3 jaar uit te voeren. Wanneer blijkt dat er niet voldaan wordt aan dit engagement wordt de energiescan t.w.v. 2.500 euro teruggevorderd.

**6.2. Financiële complexiteit**

De structuur van dit mechanisme is zeer eenvoudig. De overheid maakt een bepaald budget vrij dat gespendeerd wordt aan een aantal energiescans.

**6.3. Flexibiliteit**

Tijdens de uitvoering van het project kan de overheid niet meer bijsturen, echter kan voor dit financieringsmechanisme worden gesteld dat dit criterium niet van toepassing is.

**6.4. Administratieve werklast**

Geïnteresseerden dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen. Wie kans wil maken op een gratis energiescan dient contactgegevens en motivatie door te sturen en wordt dan verder op de hoogte gebracht van de aanvraagprocedure. Voor de fase van de gratis scan lijkt de administratieve last voor de gebruiker licht te zijn. Het engagement in fase 2 vraagt echter een grotere administratieve inspanning indien er daar gezocht moet worden naar financiering om de investering te kunnen doen.

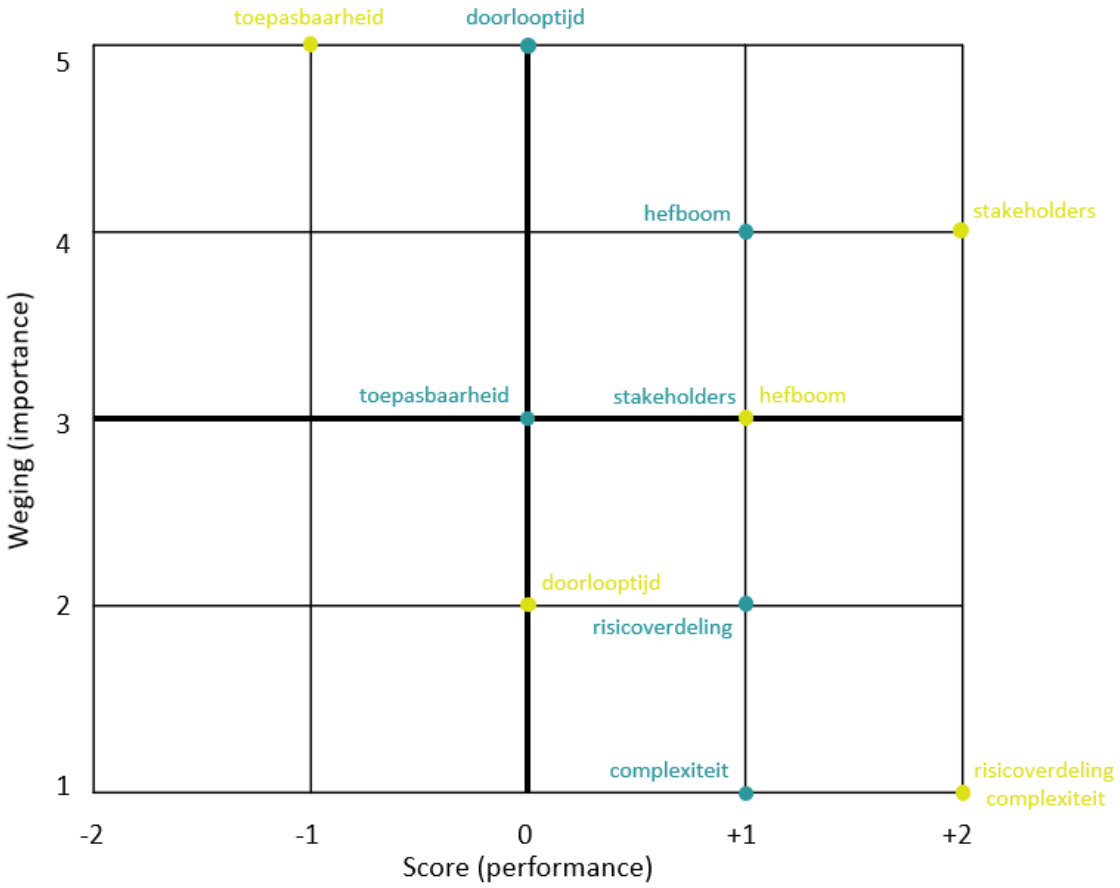
*Voor complexiteit wordt voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van +2 toegekend. Voor het standpunt van de sector kennen we een score van +1 toe.*

### 6.3.2 Scorekaart en matrix

De scores voor de verschillende criteria zijn zoals besproken de volgende:

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | -1 | 0 |
| **STAKEHOLDERS** | +2 | +1 |
| **HEFBOOMWERKING** | +1 | +1 |
| **DOORLOOPTIJD** | 0 | 0 |
| **RISICOVERDELING** | +2 | +1 |
| **COMPLEXITEIT** | +2 | +1 |

Tabel 5: Scorekaart energiescans




Figuur 4: Matrix energiescans

Samenvattend overzicht

Net zoals bij de Energielening is het belangrijk om in het geval van de gratis energiescans aandacht te vestigen op de verschillen met de investeringssubsidies. Het doel van de energiescans is zeer verschillend van dat van de investeringssubsidies. De scorekaarten voor deze mechanismen zijn op dezelfde manier opgesteld, maar bij interpretatie ervan is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de scorekaarten niet echt met elkaar kunnen vergeleken worden.

Met betrekking tot de bestaande financieringsmechanismen kunnen we dus vaststellen dat aan een aantal mechanismen hoog score op de importance-schaal (3, 4 of 5), maar laag scoren op de performance-schaal (0, -1 of -2). Op die manier komen we tot de volgende prioritisering:

De Energielening én de energiescan hebben nood aan een **uitbreiding van het toepasbaarheidsgebied.** Met "Uitbreiding" bedoelen we **"activa andere dan zonnepanelen, dus ook isolatiewerken en andere energiebesparende maatregelen"** (zie p. 39, 40 en 100)**.** Beide mechanismen stellen, althans vanuit het standpunt van de Overheid, teleur. De sector ziet vooral heil in een **snellere doorlooptijd** van met name de Energiescan en de Investeringssubsidie.

Zowel Overheid en Sector zien het potentieel van de Energielening als een financieringshefboom onvoldoende uitkomen. We zullen later zien hoe de Energielening is nieuwe mechnanismen kan worden geïntegreerd waardoor de hefboomfunctie meer tot zijn recht komt.

| (Bestaand) Instrument | Criterium | Score (performance) | Weging (importance) | Volgens |
|---|---|---|---|---|
| Energielening | Toepasbaarheid | -1 | 5 | Overheid |
| Energiescan | Toepasbaarheid | -1 | 5 | Overheid |
| Investeringssubsidie | Doorlooptijd | -1 | 5 | Sector |
| Energiescan | Doorlooptijd | 0 | 5 | Sector |
| Energielening | Hefboom | -1 | 4 | Overheid |
| Energielening | Hefboom | -1 | 4 | Sector |
| Energielening | Toepasbaarheid | -1 | 3 | Sector |
| Investeringssubsidie | Stakeholders | -1 | 3 | Sector |
| Energiescan | Toepasbaarheid | 0 | 3 | Sector |
| Investeringssubsidie | Hefboom | 0 | 3 | Overheid |
| Investeringssubsidie | Toepasbaarheid | 0 | 3 | Sector |

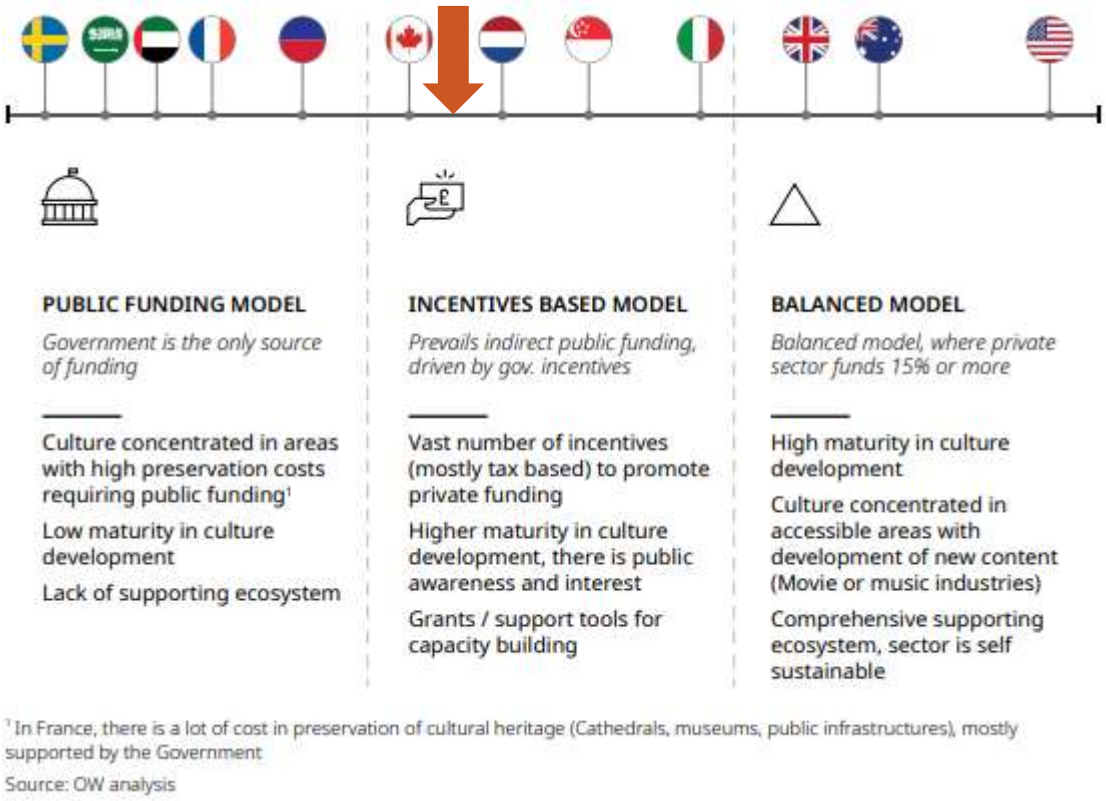
Figuur 5: Overzicht matrix bestaande mechanismen

# 7 BUITENLANDSE FINANCIERINGSMECHANISMEN

Ter inspiratie voor het voorstellen van nieuwe mechanismen bekijken we kort enkele *best practices* rond infrastructuurfinanciering uit het buitenland.

In een studie van Oliver Wyman (2020) wordt financiering van cultuur in verschillende landen onderzocht aan de hand van het aandeel private en publieke financiering. Zij onderscheiden drie modellen waarbij de verhouding tussen overheidsfinanciering en niet-overheidbijdragen verschillen. De optimale aanpak voor een land is afhankelijk van de ontwikkeling van zijn culturele sector, zijn economische structuur en wat het wil bereiken door culturele activiteiten aan te moedigen.

In onderstaand schema worden de modellen weergegeven met links op de as landen waar de financiering volledig afhankelijk is van de overheid en rechts landen waar er meer balans is tussen publieke en private financiering. De oranje pijl geeft aan waar Vlaanderen zich volgens ons op deze schaal bevindt. Het middelste segment bevat landen waar de overheid een aantal maatregelen uitzet om private financiering aantrekkelijk te maken, maar waar de financiering toch nog grotendeels afhankelijke is van publieke middelen. In Vlaanderen (eigenlijk in heel België) is er zo in de cultuursector bijvoorbeeld het mechanisme van de Tax Shelter.




Figuur 6: Modellen publieke versus private financiering

In wat volgt bespreken we drie interessante voorbeelden uit het buitenland die met infrastructuurfinanciering te maken hebben.

## 7.1 ARTS COUNCIL ENGLAND

Arts Council England is de nationale ontwikkelingsorganisatie voor creativiteit en cultuur die middelen van de overheid via het Department for Culture, Media and Sport (DCMS) en de Nationale Loterij investeert. We stellen dit mechanisme voor omdat het overeenkomsten heeft met de werking van de investeringssubsidies, maar er zijn interessante verschillen.

Arts Council England ontwikkelt een visie om op nationaal niveau creativiteit de kans te geven om te floreren en om iedereen toegang te geven tot een opmerkelijk aanbod van hoogwaardige culturele ervaringen. Om die visie te realiseren investeert de organisatie publieke middelen van de overheid en de Nationale Loterij in verschillende domeinen. Ze investeren zowel in projecten als in infrastructuur:

- £ 407 miljoen per jaar in 828 kunstorganisaties, musea en bibliotheken in de nationale portefeuille. Dit omvat £ 336 miljoen aan subsidie en £ 71 miljoen aan financiering door de Nationale Loterij.
- £ 97,3 miljoen aan financiering van de Nationale Loterij per jaar in Arts Council National Lottery Project Grants, een open-access financieringsprogramma.
- £ 72,2 miljoen per jaar in de Arts Council Development Funds die zich richten op diversiteit, veerkracht, innovatie in bedrijfsmodellen, leiderschapsontwikkeling en het creëren van meer trajecten voor een breder scala aan mensen om deel uit te maken van de kunst- en cultuursector (Arts Council England, 2021).

Voor hun investeringen in culturele infrastructuur is er het Cultural Investment Fund (CIF) dat uiteenvalt in drie investeringsfondsen met elk een eigen specifiek doel. Zo is er het Cultural Development Fund (CDF) dat plaatsen buiten Londen ondersteunt om te investeren in creatieve, culturele en ergfoedinitiatieven die zijn ontworpen om plaatsen aantrekkelijker te maken om te wonen, te werken en te bezoeken. Dit fonds bouwt voort op het succes van de eerste ronde van het Cultureel Ontwikkelingsfonds dat in 2018 werd gelanceerd, wat heeft geresulteerd in vijf succesvolle en innovatieve projecten op plaatsen in Engeland. Met een budget van £ 18,5 miljoen in 2021/22, erkent het fonds de transformerende kracht die cultuur kan hebben op economische en sociale groei en productiviteit. In die zin heeft dit financieringsmechanisme een interessante gelijkenis met de Social Impact Bond die we in hoofdstuk 8.2 zullen behandelen. Projecten binnen dit fonds kunnen uitgewerkt worden met bijvoorbeeld een lokale overheid als partner (Arts Council England, 2021).

Het tweede investeringsfonds is het Museum Estate and Development Fund (MEND). Dit fonds staat ter beschikking van niet-nationale geaccrediteerde musea en heeft een budget van £ 18,8 miljoen voor 2021/22. Subsidies uit dit fonds helpen musea om werkzaamheden uit te voeren aan vitale infrastructuur- en onderhoudskwesties, op basis van aanbevelingen van de Mendoza Review van musea in Engeland in opdracht van DCMS. Naast het ondersteunen van die reparaties, wil het fonds musea ook helpen om milieuvriendelijker

te worden. Wanneer een dak wordt gerepareerd, zal er ook bespaard worden op verwarmingskosten. Ook wordt er bij de werkzaamheden aandacht geschonken aan de toegankelijkheid van de musea.

Het laatste fonds is het Libraries Improvement Fund (LIF). Bibliotheken vormen het hart van een gemeenschappen en bieden een veilige ruimte voor bewoners terwijl ze diensten aanbieden zoals leesgroepen en programma's om weer aan het werk te gaan. Het fonds heeft een budget van £ 5 miljoen voor 2021/22 en zal bibliotheken helpen deze diensten te leveren en hun lokale gemeenschappen te bereiken. Een subsidie kan worden gebruikt om een bibliotheek op te knappen om deze geschikter te maken voor het organiseren van culturele evenementen zoals toneelstukken en schrijfworkshops, of gezondheids- en welzijnslessen. Of het kan de verbetering van bibliotheekgebouwen ondersteunen door de verschoonplaatsen voor baby's uit te breiden of meubels of apparatuur aan te schaffen. Door meer computers aan te schaffen, kunnen lokale mensen solliciteren en hun digitale geletterdheid verbeteren. LIF-financiering kan ook worden gebruikt om bibliotheken toegankelijker of ecologisch duurzamer te maken (Arts Council England, 2021).

De investeringssubsidies van het DCJM in Vlaanderen worden gestuurd door sectorale prioriteiten. Organisaties van verschillende types en grootte en werken voor uiteenlopende bedragen worden echter in dezelfde subsidiestroom behandeld. In de fondsenstructuur uit dit voorbeeld worden de financiële middelen al vanaf het begin verdeeld over verschillende doelstellingen.

## 7.2 CREATIVE CO-LOCATION TORONTO

Dit voorbeeld betreft het geven van een incentive door de overheid wanneer bedrijven hun infrastructuur voordelig ter beschikking stellen van creatieve ondernemingen. Ondanks dat dit niet echt een financieringsmechanisme betreft, willen we dit toch graag voorstellen omdat het relatief eenvoudig in te passen is. Hiermee willen we ook aanmoedigen te kijken naar de infrastructuur die reeds bestaat. Cultuur- en jeugdorganisaties kunnen op die manier gehuisvest worden in infrastructuur die er al is. Zware investeringen kunnen vermeden worden en leegstand kan dalen.

De *Creative Co-Location Facilities Property Tax Subclass* (de "Subklasse") is in 2018 opgericht door de gemeenteraad van Toronto en de provincie Ontario om de betaalbaarheid en duurzaamheid van culturele en creatieve ruimtes in Toronto te ondersteunen. De Subklasse biedt verlaging van onroerende voorheffing aan panden die creatieve ondernemingen huisvesten, en stimuleert het aanbieden van huur beneden de marktprijs en het behoud van betaalbare ruimtes voor de kunst- en cultuursector (Urban Toronto, 2018).

In januari 2017 verzocht de gemeenteraad van Toronto de regering van Ontario om samen te onderzoeken op welke manieren not-for-profit kunst- en cultuurorganisaties ondersteund kunnen worden. Hierbij werd er speciale aandacht gegeven aan hulpmiddelen binnen vastgoed en het levendig houden van de sector. In oktober gaf de gemeenteraad opdracht om beleidsdoelstellingen en een reeks criteria voor het creëren van een nieuwe subklasse onroerendgoedbelasting voor kunst- en culturele voorzieningen in Toronto uit te werken. In december werden gedetailleerde geschiktheidscriteria voor opname van eigendommen in de *Creative Co-location* belastingklasse vastgesteld. Ook werd er een proces ontwikkeld om de opname van dergelijke eigendommen in

deze belastingklasse goed te keuren en een proces om bezwaren rond de geschiktheidscriteria te behandelen (Economic Development and Culture, 2019).

In februari 2018 keurde de gemeenteraad de *Creative Co-Location Facilities Property Tax Subclass* goed. Er werd ook meteen de opdracht gegeven voor een analyserapport van de eerste 12 maanden van deze nieuwe regelgeving. In mei 2018 werden de geschiktheidscriteria nog een keer herzien op basis van nieuwe informatie verstrekt door stakeholders en advies van de *Municipal Property Assessment Corporation (MPAC).* In juli 2018 heeft de gemeenteraad zes eigendommen goedgekeurd voor opname in de Subklasse (Economic Development and Culture, 2019).

Om in aanmerking te komen voor deze maatregel, moeten de ruimtes verhuurd worden aan een huurprijs onder de gemiddelde marktprijs. De huur die aangerekend wordt, varieert van 30,1% tot 96% onder het gemiddelde (Economic Development and Culture, 2019).

*Canadian Framework for Cultural Statistics* definieert creatieve ondernemingen als entiteiten die culturele goederen produceren of culturele diensten verlenen. In de zes panden die in 2018 in aanmerking komen, zijn gemiddeld 69% van huurders creatieve onderneming. Er zit veel verscheidenheid binnen deze creatieve huurders. 65% komt uit visuele en toegepaste kunst, 23% live performance, 5% geluidsopname, 3% audiovisuele en interactieve media, 2% erfgoed , 2% geschreven en gepubliceerde werken. In totaal werd er in 2018 22.147 vierkante meter ruimte aan creatieve ondernemingen verhuurd (Economic Development and Culture, 2019).

Volgens het eerste analyserapport, opgemaakt in februari 2019, zal het gemeentelijk deel van de vermindering van onroerende voorheffing naar schatting C$ 208.500 bedragen. Dit voor 2018 en 2019 samen, wanneer in 2019 aan dezelfde gebouwen vermindering wordt toegekend. Begin 2019 verwachte men dat er nog 2 gebouwen extra aan de Subklasse zouden worden toegevoegd, goed voor een belastingvermindering van C$ 7.500. In totaal bedraagt de belastingvermindering in 2018 C$ 378.995 (Economic Development and Culture, 2019).

In dit eerste analyserapport beveelt de gemeenteraad aan om toestemming te geven voor het creëren van een tweede categorie van in aanmerking komende eigendommen binnen de subklasse die op lidmaatschap gebaseerde co-working-faciliteiten voor creatieve ondernemingen zullen omvatten, beheerd door een non-profitorganisatie. Er worden geen wijzigingen voorgesteld aan de bestaande criteria voor huurwoningen.

Op lidmaatschap gebaseerde co-working-faciliteiten fungeren als incubators voor start-ups en opkomende creatieve ondernemingen. Volgens dit bedrijfsmodel kopen creatieve ondernemingen een lidmaatschap dat hen toegang geeft tot gedeelde werkruimte, apparatuur, technologie en professionele ontwikkelingsdiensten zoals training, workshops en toegang tot een netwerk van peers. Deze diensten worden tegen gereduceerde tarieven aangeboden en zouden anders een kostenbarrière vormen voor veel opkomende creatieve bedrijven en professionals. Aangezien gedeelde werkplekken steeds gebruikelijker worden, zal het beperken van de toegang tot deze subklasse tot non-profit operators ervoor zorgen dat er geen onbedoelde impact is op de inkomsten van de stad uit op lidmaatschap gebaseerde werkplekken (Economic Development and Culture, 2019).

## 7.3 MARKET-LED PROPOSAL POLICY WESTERN AUSTRALIA

Tot slot bespreken we een voorbeeld uit Australië waarbij de private sector niet enkel betrokken wordt om infrastructuur te financieren, maar waar zij ook initiatief kunnen nemen. Dit mechanisme heeft betrekking op infrastructuur in het algemeen, maar het zou ook specifieker toegepast kunnen worden voor infrastructuur in bepaalde sectoren.

In een Market-led Proposal (MLP) kan de private sector voorstellen doen aan de overheid om infrastructuur te bouwen of te financieren, goederen of diensten aan te bieden of een eigendom van de overheid te kopen (Government of Western Australia, 2020).

MPL's zijn aanvankelijk door de regeren van Barnett ingevoerd in januari 2016 onder de naam 'Unsolicited Bid Guideline'. De focus lag toen op de aankoop of huur van zogenaamde 'kroongrond' (gronden die nog geen eigendomstitel hebben en dus nog in het bezit zijn van de monarchie). In 2019 werd het beleid uitgebreid door de regering van McGowan en gaat het dus niet enkel meer om deze kroongronden. De focus van dit beleid ligt op voorstellen die directe onderhandelingen rechtvaardigen. Dergelijke voorstellen vallen over het algemeen buiten de normale planning en aanbestedingsprocedures van de overheid en zullen kansen bieden om waarde en innovatie te leveren aan de overheid en de West-Australische gemeenschap.

Voorstellen worden beoordeeld door een Stuurgroep bestaande uit de hoofden van verschillende ministeries. De West-Australische overheid duidt dat de projecten een duidelijke bijdragen dienen te leveren aan de maatschappij. Een project dient tegemoet te komen aan de prioriteiten van de overheid.

Er zijn stemmen die de transparantie en de rechtvaardiging van het beleid in vraag stellen (Hastie, 2021). De overheid is echter van plan om continu verbeteringen op basis van feedback uit de sector aan te brengen. Zo zijn er sinds de aanvang al een aantal zaken veranderd, bv. het verstrekken van duidelijkere richtlijnen over rechtvaardiging van exclusieve onderhandelingen, communiceren van eerder advies over voorstellen die niet voldoen aan de prioriteiten van het beleid of de deelstaatregering (Government of Western Australia, 2020).

Tijdens het eerste jaar sinds de uitbreiding van het beleid zijn er 27 voorstellen ingediend waarvan ongeveer de helft is doorgegaan naar de volgende fase (Government of Western Australia, 2020).

Dit beleid geeft private ondernemers de kans om zelf initiatief te nemen om met een overheid samen te werken aan projecten die ten goede komen van de maatschappij.

## 7.4 Conclusie

Van de drie aangehaalde voorbeelden uit het buitenland, is het MLP uit Australië een mogelijke inspiratiebron voor een PPS-structuur, zoals we die verder uitwerken. Creative Co-location (het Canadese voorbeeld) vinden we bij ons terug in de voorbeelden met Concessie-overeenkomsten die volgens een vergelijkbare logica werken. Arts Council England werkt volgens een "dedicated funds" model, eigenlijk redelijk vergelijkbaar met de "vroegere" FoCi middelen. Het idee van de dedicated funds kan bruikbaar zijn wanneer de Overheid zou

beslissen om een aantal nieuwe structuren zoals we die verder uiteenzetten via speciale “geoormerkte” fondsen te financieren.

# 8 MOGELIJKE NIEUWE FINANCIERINGSMECHANISMEN

In dit hoofdstuk presenteren we een aantal aanvullende, “nieuwe”, financieringsmechanismen. De aanhaling bij “nieuwe” duidt op het feit dat de mechanismen als dusdanig niet nieuw zijn omdat ze ook in andere beleidsdomeinen worden gebruikt waar de Vlaamse Overheid een bevoegdheid over heeft. Het “nieuwe” zit hem in het feit dat de mechanismen nog weinig of niet zijn toegepast op de jeugd- en cultuursector. In dit deel worden deze bestaande financieringsvormen en de bijhorende contractfiguren dus “vertaald” naar de context die hier voorligt en worden ze getoetst op hun bruikbaarheid bij het financieren van jeugd- en cultuurinfrastructuur.

De financieringsmechanismen worden telkens eerst uitgelegd, vervolgens op hun bruikbaarheid getoetst en tot slot geëvalueerd aan de hand van de evaluatiecriteria en scorekaart die we eerder ook voor de analyse van de bestaande mechanismen hebben gebruikt.

## 8.1 PPS

Als eerste zoomen we in op financiering via Publiek-Private Samenwerkingen (PPS). Dit mechanisme kent in Vlaanderen reeds succesvolle toepassingen, denk maar aan scholenbouw en sportinfrastructuur. Ook in de cultuur- en jeugdsector wordt het mechanisme reeds in beperkte mate toegepast. We bekijken in dit onderzoek of er potentieel is voor de Vlaamse Overheid om de toepassing van PSS verder aan te moedigen binnen de cultuur- en jeugdsector.

### 8.1.1 Wat is een PPS?

Volgens de definitie in het Decreet van 2003 zijn Publiek-Private Samenwerkingen (PPS) projecten die door publieke en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd en een meerwaarde voor die partijen tot stand brengen. Voor het uitwerken van dit voorstel halen we inspiratie bij de PPS structuren die gebruikt worden in het onderwijs en in de sportsector.

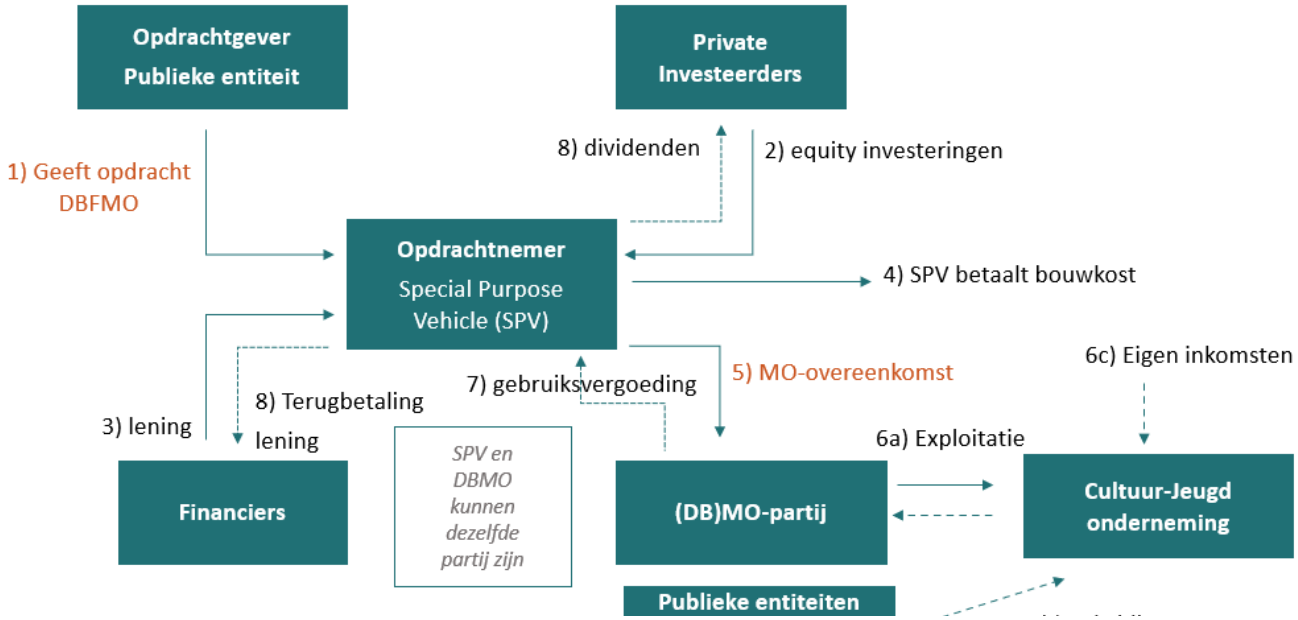
In een PPS brengen publieke en private entiteiten financiële middelen in. Ze maken heldere afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, kosten, opbrengsten en risico’s. Naargelang het type PPS-overeenkomst, worden bepaalde taken en verantwoordelijkheden naar de private entiteit, meestal de projectvennootschap (Special Purpose Vehicle of SPV) verschoven. Deze taken en verantwoordelijkheden kunnen het ontwerpen (D - *design*), het bouwen (B - *build*), het financieren (F - *finance*), het onderhouden (M - *maintain*) en/of het exploiteren (O - *operate*) van de infrastructuur betreffen. De betrokken partijen nemen de taken op zich die ze (zelf) het best kunnen uitvoeren en de risico’s die ze (zelf) het beste kunnen beheersen. Het

voorwerp van een PPS constructie betreft bijgevolg een dienst (het beschikbaar stellen van infrastructuur), en geen product (de infrastructuur zelf).

Een wettelijke basis voor PPS vinden we in het “decreet betreffende publiek-private samenwerking” van 18 juli 2003. Een PPS is op zich per definitie geen financieringsvorm, maar via PPS kunnen wel projecten gerealiseerd worden die (zware) investeringen vereisen. De private partner zal private financiering aantrekken om de projecten te realiseren. De beschikbaarheid- of gebruiksvergoeding zal vervolgens toelaten dat de leningen kunnen worden afbetaald, diensten vergoed en winst wordt gemaakt.

Binnen PPS-structuren maken we onderscheid tussen twee modellen. Het contractuele en het participatieve model. In het contractuele model besteedt de overheid een investeringsproject en bijhorende dienstverlening uit aan de markt. De afspraken tussen de overheid en de private ondernemer worden contractueel vastgelegd. Zo worden in een DBFMO contract de bepalingen m.b.t. tot het ontwerpen, bouwen, financieren, onderhouden en exploiteren van de infrastructuur/het project, die onder de verantwoordelijkheden van de private partij vallen, vastgelegd. De overheid betaalt de gecontracteerde private partij, dan niet ter vergoeding van het eindproduct (de infrastructuur), maar wel voor de geleverde dienst (beschikbaarheid of gebruik).

Hieronder wordt de werking van een contractuele PPS schematisch weergegeven. Initieel begint het project bij de publieke entiteit als opdrachtgever (1). De SPV wordt, als opdrachtnemer, gekapitaliseerd door equity investeringen door een private investeerder (2) en bekomt zo kredieten bij financiers (3). In de volgende fase staat de SPV in voor de bouwkost van het project. Na de bouw van de infrastructuur kan onderhoud en exploitatie uitbesteed worden aan externe partijen (5). Via een gebruiksvergoeding zorgt de gebruiker van het



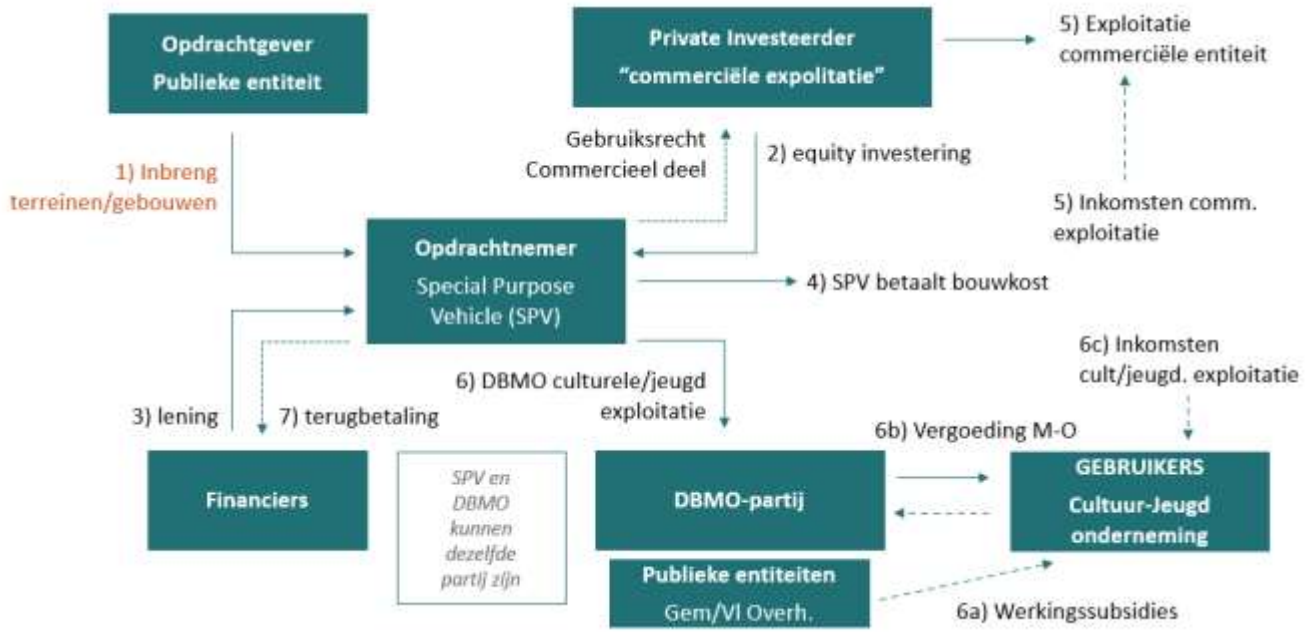

Figuur 7: Werking van een PPS – contractueel model

gebouw vervolgens voor inkomsten voor de SPV (7). Een laatste financiële stroom in de PPS is dan de terugbetaling van de lening aan de financier en de uitkering van dividenden aan de private investeerder (8).

De overheid kan in dit systeem extra ondersteunen via de gebruiker. Door de gebruiker van werkingssubsidies te voorzien waardoor de investering verspreid wordt over verschillende jaren.

Bij het participatieve model, weergegeven in onderstaand schema, wordt er in deze structuur een commerciële partner betrokken. De overheid brengt als opdrachtgever een gebouw of terrein in (1) en investeert op die manier mee in de SPV. Het terrein of gebouw is geschikt voor gemengde exploitatie en kan zowel een commerciële als een cultuur- of jeugdfunctie huisvesten. De private investeerder heeft gebruiksrecht van het commerciële gedeelte en de exploitatie daarvan zorgt voor inkomsten voor deze investeerder (5). Deze inkomsten worden verder gebruikt om de culturele of jeugdinfrastructuur in het project (deels) te bekostigen. Op die manier is de investeringskost voor de overheid uiteindelijk lager.

Deze participatieve vorm van PPS kan verouderde gebouwen of sites opnieuw valoriseren met zowel een privaat als een publiek doel.




Figuur 8: Werking van een PPS – participatief model

### 8.1.2 PPS binnen de cultuur- en jeugdsector

In de Vlaamse PPS databank vinden we 11 PPS-projecten gerelateerd aan de cultuursector en 2 aan de jeugdsector. Culturele functies die we in deze projecten terugvinden zijn gevarieerd. Het gaat van verschillende bibliotheken, concertzalen, verenigingszalen, culturele centra, tot (uitbreiding van) een kunst- en muziekacademie en een museum. Deze functies worden gecombineerd met een breed assortiment aan andere

publieke of private functies. Hierin komt wonen het meest voor, gevolgd door openbare infrastructuur zoals een (ondergrondse) parking en commerciële functies zoals winkels of horecazaken. Maar ook worden er binnen deze projecten combinaties ontwikkeld met een kinderopvang, een administratief centrum met OCMW en politie, kantoorruimtes en sportinfrastructuur. Binnen de jeugdsector gaat het in één project over een jeugdverblijf voor groepen. Deze functie is meteen ook de commerciële functie.

De projecten die we in de databank terugvinden worden geklasseerd onder verschillende types. Zo zijn er projecten die enkel gaan over gebiedsontwikkeling. Een deel van de projecten zijn opgezet onder een DB-structuur, maar ook de DBFM- en DBFMO-structuur komen voor in deze lijst. Ook wat betreft de budgetten zijn deze projecten zeer uiteenlopend. Er zijn projecten met een budget kleiner dan 5 miljoen euro, maar ook projecten met een budget groter dan 50 miljoen euro.

In bijna al deze projecten wordt de publieke partner vertegenwoordigd door een stad, gemeente of een AGB. Bij één van de projecten is de Vlaamse Overheid, meer bepaald Toerisme Vlaanderen, de publieke partner. Private partners zijn meestal ontwerpers, projectontwikkelaars en aannemers (uitvoering en/of onderhoud) en in een enkel geval de uitbater van het project (PPS databank, 2021).

In Vlaanderen worden PPS constructies al voor zeer uiteenlopende werken gebruik. Voor infrastructuurwerken is het PMV-dochter Via-Invest die deze constructies ondersteunt. Binnen de scholenbouw is er School Invest nv dat de publieke partner bij het Scholen van Morgen project vertegenwoordigt. Volgens de studie naar sportinfrastructuur door KPMG (2016) is er voor PMV een formele rol weggelegd bij PPS structuren. Uit navraag bij PMV blijkt dat er voorlopig weinig ondernomen werd om PPS structuren ook binnen de cultuursector als financieringsmechanisme aantrekkelijk te maken.

De ervaring bij met name de scholenbouw en ook de sportinfrastructuur (voor sporthallen en zwembaden zijn PPS structuren ondertussen courante financieringsvormen) is dat de structuren “naar behoren lopen” ook al omdat er bij gemeenten ondertussen vaak veel knowhow m.b.t. PPS-structuren aanwezig is. Een belangrijk kenmerk van PPS’en is natuurlijk het gegeven dat uitgaven worden uitgespreid in de tijd. Wanneer bij een traditionele financiering de bouwkost *upfront* wordt gefinancierd en onmiddellijk in de begroting wordt opgenomen, wordt dit bij PPS (te samen met de onderhoudsvergoedingen) gespreid over de gebruiksjaren in rekening gebracht. Dat creëert dus een verplichting over de jaren heen, een be- en verzwaring van toekomstige begrotingen, een zogenaamde “contingent liability”. Om toekomstige begrotingen niet al te zeer te belasten is net daarom een decreet gemaakt om een plafond (“cap”) te zetten op de hoeveelheid aan engagementen die een overheid onder het regime van PPS mag en kan aangaan (Decreet houdende een kader voor grote projecten en programma’s, 22 maart 2019).

### 8.1.3 Evaluatiecriteria

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Als we kijken naar de levensvatbaarheid van de PPS als financieel product, kunnen we stellen dat PPS structuren over het algemeen duurzame mechanismen zijn. Er worden voor elk project samenwerkingsovereenkomsten met plichten en verantwoordelijkheden opgesteld. Dit geeft zekerheid voor het lopende project. Doorgaans wordt de looptijd van een PPS-overeenkomst bepaald door de economische levensduur van de bijhorende infrastructuur (zie criterium 'doorlooptijd').

De operationele duurzaamheid (economische levensvatbaarheid van de financiering van het project op lange termijn) is afhankelijk van het soort PPS dat wordt toegepast. De intentie waarmee de PPS wordt opgezet bepaalt tot aan welke fase de samenwerking loopt. Bij DB(F) projecten stoppen de samenwerkingen na het bouwen van de infrastructuur. Onderhoud en exploitatie van de infrastructuur worden dan buiten de PPS geregeld. Bij DBFM projecten reikt de samenwerking tot en met het onderhoud van het gebouw en wanneer het om een DBFMO project gaat hoort ook de exploitatie van de infrastructuur nog bij de PPS.

Binnen de cultuur- en jeugdsector is de exploitatie een belangrijk aspect wanneer het gaat om infrastructuur. Exploitatie van infrastructuur is namelijk voor vele organisaties geen doel van hun werking op zich. Ook brengt exploitatie voor organisaties extra kosten met zich mee. Een PPS structuur waarin ook onderhoud en exploitatie van infrastructuur betrokken wordt, kan een kans zijn om organisaties langer te ondersteunen. Dit geeft de zekerheid dat de investering in de infrastructuur ook na de bouwwerken benut kan worden.

### 1.2. Investeringsdoeleinden

Het opzetten van een PPS structuur heeft een grote voorbereidings- en opvolgingskost. Dit maakt dat een PPS structuur pas interessant is voor projecten vanaf een zekere omvang. Bij kleinere projecten weegt de kost voor deze voorbereiding en opvolging niet op tegen de kostenbesparing die met de structuur bereikt kan worden. Zoals besproken zijn de PPS projecten binnen de cultuur- en jeugdsector die we terugvinden in de databank ook allemaal projecten met een aanzienlijk budget.

Echter geeft een PPS ook ruimte om een project op verschillende manieren aan te pakken. Er is een grote mate van flexibiliteit om details uit te werken en vast te leggen in contracten. Hierdoor kan er binnen een PPS echt worden ingespeeld op wensen en noden van de aanbestedende overheid en dus ook op de investeringsdoelen die deze overheid vooropstelt om na te streven.

Verder hangt het van de complexiteit van het project, de taken, verantwoordelijkheden en risicoverdeling af of een PPS structuur geschikt is voor het behalen van bepaalde investeringsdoeleinden.

### 1.3. Begrotingstechnisch

In een rapport over de kritische succes- en faalfactoren voor PPS-projecten (2008) stellen Sander Van Garsse en Koen Verhoest dat de langdurige contracten met de private sector de toekomstige flexibiliteit en responsiviteit van de overheid beperkt. En dit zowel op beleidsmatig vlak (de te bereiken maatschappelijke doelstellingen liggen voor een lange periode vast) als op budgettair vlak (de begroting wordt voor een lange periode bezwaard met de betalingen voor de dienstverlening). Overheden dienen er daarom over te waken dat PPS steeds wordt gekozen vanuit een lange-termijn beleidsvisie. Dat maakt het mogelijk de uitvoering van dit beleid via PPS te verantwoorden naar de burgers toe, gedurende de ganse looptijd van het contract. PPS is een aanvaardbare

financieringsvorm voor investeringen met lang termijn impact: met andere woorden uitstekend geschikt voor infrastructuur met een lange gebruiksduur en een hoge maatschappelijke, lang termijn, relevantie.

Dat gezegd zijnde is vast te stellen dat PPS constructies nog zeer vaak (en als voornaamste en dikwijls enige reden) worden gekozen omdat ze onder bepaalde voorwaarden toelaten de uitgaven te spreiden over de gebruiksduur en te kunnen vermijden dat de investeringen in de activa leiden tot schuldopbouw aan overheidszijde. Dit komt doordat het aangaan en vervolgens afbetalen van een schuld een andere comptabilisering veroorzaakt dan het betalen van een gebruiksvergoeding, hoewel het vanuit cashflowperspectief eigenlijk hetzelfde is. Het contractuele model kan bijvoorbeeld ESR–neutraal worden gehouden als het bouw en beschikbaarheids- of vraagrisico wordt overgedragen aan de private partner (zie ook verder). Indien een publieke partner participeert zal gekeken moeten worden naar het exacte aandeel in de financiering.[2]

*Voor toepasbaarheid binnen de beoogde context geven we voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van +2. Het PPS mechanisme is voor de overheid zeer gekend en al vaak toegepast binnen vergelijkbare contexten (bv. voor sportinfrastructuur). Voor het standpunt van de sector geven we een score van +1. Organisaties binnen de cultuur- en jeugdsector zouden PPS zeker kunnen toepassen, maar er dient begeleiding en advies voorzien te worden voor hen.*

**2. Betrokken stakeholders**

De betrokken stakeholders zijn binnen de PPS structuur afhankelijk van het type contract (DB(F)(M)(O)). De samenwerking tussen de verschillende stakeholders kan op diverse manieren verlopen. In een contractueel model heeft de publieke entiteit bijvoorbeeld enkel een contractuele relatie met het SPV. Bij het participatief model wordt de publieke entiteit dan weer nauw betrokken binnen die SPV. Wanneer het om een uitgebreide DBFMO overeenkomst gaat dient reeds bij de start van het project bekend te zijn met welke stakeholders er gaat samengewerkt worden tot aan het einde van het project zodat de scope van het project van meetaf duidelijk is. Zaken die bij andere financieringsvormen gaandeweg nog kunnen uitgedokterd worden, dienen bij een contractuele PPS constructie reeds op voorhand in voldoende mate uitgedacht te worden. Bij te grote onzekerheden zal de private partner immers niet in staat zijn om een (goede) bieding te doen of riskeert het project tijdens de uitvoering vast te lopen wegens materiële wijzigingen. In dat laatste geval zal er opnieuw aanbesteed moeten worden.

De complexiteit van de te betrekken stakeholders is zeker iets waarmee rekening dient gehouden te worden wanneer een PPS constructie overwogen wordt. Deze structuur is immers ook zeer bepalend voor welke spelers in de sector de mogelijkheid hebben om dit soort projecten op te zetten. Deze manier van financiering is zeker niet voor alle organisaties binnen de cultuur- en jeugdsector toegankelijk. Naast de toegankelijkheid voor organisaties in de sector kan er voor dit soort mechanisme ook een terughoudendheid aanwezig zijn binnen de sector. Dit merken we meteen wanneer we deze financieringsvorm bespreken in een interview. Over het

[2] Zie https://inr-icn.fgov.be/sites/default/files/advies_esr-neutraliteit_van_de_toetreding_in_consortium_01_02_2021.pdf

algemeen is er vooral in de cultuursector een drempel om samen te werken met commerciële partners. Er dient dus rekening mee gehouden te worden dat niet elke culturele instelling ervoor zal openstaan om infrastructuur te delen met eender welke commerciële functie.

Afhankelijk van de vorm van de PPS moet er een aanzienlijk aantal stakeholders betrokken worden in het proces. Het is belangrijk om de juiste partijen te betrekken. Voor het standpunt van de overheid geven we een score 0. *De overheid heeft ervaring met PPS en kan op die manier de juiste stakeholders aantrekken. Voor de sector ligt dat moeilijker. Vroeger heeft er een kenniscentrum PPS bestaan, maar dit is ingekanteld bij het Departement Financiën en Begroting, als de Dienst Grote Projecten en Programma's. We geven voor het standpunt van de sector een score van -1 aangezien zij weinig tot geen ervaring hebben met dit mechanisme. Er is een kwalitatieve adviesinstantie nodig om organisaties uit de sector te begeleiden.*

**3. Hefboomwerking**

PPS is een mechanisme dat private investeerders en privaat kapitaal betrekt bij de ontwikkeling van infrastructuur (publieke middelen volstaan vandaag vaak niet om de investeringen te doen). In die zin heeft het mechanisme een grote hefboomwerking. Wanneer er bovendien commerciële exploitatie mogelijk is van bepaalde onderdelen zal de hefboomwerking nog vergroten omdat gebruikers een deel van de infrastructuur en diensten kunnen bekostigen.

*Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid kennen we voor hefboomwerking een score van +1 toe. Het mechanisme betrekt kapitaal uit de private sector. Ook kan de overheid met dit mechanismen investeringen spreiden in de tijd. Voor het standpunt van de sector geven we een score +2.*

**4. Doorlooptijd**

Zoals reeds aangehaald kost het ontwikkelen een PPS constructie veel tijd in voorbereiding. Terwijl er bij andere financieringsvormen meer nadruk wordt gelegd op de uitvoering van de bouw van de infrastructuur, start een PPS al voor het ontwerp van het gebouw. Maar evident moet dan wel in kaart worden gebracht wat men exact wil (via functionele eisen dus eisen waarbij de private partner nog een grote keuzevrijheid heeft om zelf te bepalen hoe aan die doelstellingen kan worden voldaan).

Ook dient er rekening gehouden te worden met de functies die in een project betrokken worden. Wanneer er bijvoorbeeld een woonfunctie betrokken wordt op een site met een culturele bestemming (gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen), dient er voorafgaand een bestemmingswijziging van de ruimtelijke plannen te gebeuren.

Een PPS is doorgaans een overeenkomst op lange termijn. De looptijd van de overeenkomst wordt bepaald op basis van de economische levensduur van de bijbehorende infrastructuur. Vaak varieert de levensduur tussen 15 en 30 jaar, soms tussen 10 en 15 jaar.

*Wat betreft doorlooptijd geven we voor beide standpunten een score van -1. Het opzetten van een PPS structuur vraagt van alle partijen een aanzienlijke voorbereiding.*

**5. Risicoverdeling**

Zoals eerder aangehaald is er binnen een PPS ruimte om over zaken te onderhandelen tijdens de gunningsprocedure die een contractsluiting voorafgaat. Belangrijk daarbij is de risico's evenwichtig te verdelen. Het is aangewezen om slechts risico's te plaatsen bij private partijen die ze kunnen dragen. Aannemers of DBMO-partijen rekenen hiervoor vaak wel een risicopremie aan.

Een goede risicoverdeling kan het overschrijden van de budgetten ook deels onder controle houden. Private partners zullen immers met de juiste prikkels gestimuleerd worden om de risico's zo goed mogelijk te beheersen en de negatieve gevolgen te beperken. Private partners zullen daarbij ook op zoek gaan naar slimme oplossingen of zullen manieren zoeken om hun risico's af te dekken (bijvoorbeeld via verzekeringen).

Risico's die te verdelen zijn, zijn onder meer:

- Bouwrisico: het bouwrisico omvat de risico's die verband houden met een te late oplevering van de infrastructuur na de bouwfase, het niet respecteren van de vereisten inzake (bouw)standaarden, (bouw)technische gebreken aan de infrastructuur, meeruitgaven omwille van onvoorziene risico's zoals prijsstijgingen van bouwmaterialen, … Het bouwrisico ligt steeds bij de private partij in geval van DB(F)(M)(O) contracten.
- Beschikbaarheidsrisico: het beschikbaarheidsrisico omvat de risico's die zich kunnen voordoen gedurende de operationele periode (na de bouwfase), en die ertoe kunnen leiden dat de vooropgestelde outputspecificaties niet behaald worden (bv. inzake kwaliteitsstandaarden, openingstijden van de infrastructuur voor het publiek, …). M.a.w., indien deze risico's zich voordoen, kan de overheid niet beschikken over de gevraagde service. Het beschikbaarheidsrisico ligt steeds bij de private partij in geval de private partij instaat voor de taken/activiteiten aangaande "onderhoud" ("M") en/of "exploitatie" ("O").
- Vraagrisico: met het vraagrisico wordt het risico bedoeld dat voortvloeit uit de variabiliteit van de vraag bij de eindgebruikers naar de geleverde diensten. De vraag naar de geleverde diensten kan hoger of lager uitvallen dan verwacht op het moment van de contractsluiting (bv. als gevolg van wijzigende concurrerende infrastructuur, sociaaleconomische evoluties, veranderende markttrends, veranderende voorkeuren of gedragskenmerken bij eindgebruikers, …). Echter gaat het vraagrisico vooral voor culturele projecten gering zijn. Deze projecten vertrekken namelijk meestal vanuit een specifieke vraag. Het kan wel voorkomen bij randfacetten met commerciële exploitatie of indien de exploitatie in de markt wordt gezet.

*Voor het standpunt van de overheid kennen we een score van +1 toe. Risicoverdeling is binnen PPS een onderdeel van de onderhandelingen. Men dient hier dus aandacht te hebben voor hoe deze verdeling gebeurt. Voordeel binnen een PPS is dat ook risico's met betrekking tot onderhoud en exploitatie van de infrastructuur bij geschikte partijen kunnen worden gelegd. Voor het standpunt van de sector geven we een score van +2 aangezien het mechanisme reeds op een goede manier in vergelijkbare sectoren wordt toegepast.*

## 6. Complexiteit

### 6.1. Juridische complexiteit

Zoals eerder aangehaald is het onderhandelen en opstellen van de overeenkomsten een zeer belangrijke stap binnen het opzetten van een PPS. Dit vraagt een doorgedreven voorbereiding en juridische kennis. In die zin is een PPS juridisch complexer dan een subsidiemechanisme. Echter kan deze complexiteit eenvoudig opgevangen worden wanneer er met de juiste partijen gewerkt wordt.

Wanneer er gewerkt worden met PPS-constructies die ook onderhoud en exploitatie meenemen is het echter ook zo dat verschillende partijen voor langere tijd juridisch aan elkaar verbonden zijn.

De mate waarin een PPS juridisch complex is, is afhankelijk van met welke PPS-vorm en met welke partijen er gewerkt wordt. Ook de omvang van het project en de locatie zal een belangrijke impact hebben (locatie bijvoorbeeld een complexe stedelijke omgeving, aanwezigheid van protestbewegingen tegen het project).

### 6.2. Financiële complexiteit

De mate waarin een PPS financieel complex is, is afhankelijk van met welke PPS-vorm en met welke partijen er gewerkt wordt en de nood aan private financiering.

Ook de verdeling van de risico's zal een impact hebben. Hoe risicovoller het project hoe duurder de financiering zal worden, tenzij de overheid waarborgen zal verlenen. In dat laatste geval wijzigt evenwel het risicoprofiel van de overheid zeer substantieel en zal het project in principe ook niet meer ESR-neutraal kunnen worden gestructureerd.

### 6.3. Flexibiliteit

De mate van flexibiliteit is afhankelijk van de soort PPS overeenkomst. Over het algemeen is de flexibiliteit in het participatieve model iets groter dan in het contractuele model. De overheid is namelijk meer betrokken in dit model en kan dan ook een meer sturende rol opnemen.

Uiteraard kan voor beide modellen de mate van mogelijke sturing door de overheid verder worden vastgelegd in de overeenkomst(en). Het is gangbaar te anticiperen op bepaalde contractwijzigingen via duidelijke en transparante wijzigingsclausules. Dit heeft echter ook zijn grenzen. Zo is het niet mogelijk om het voorwerp van de PPS te wijzigen zonder nieuwe aanbesteding.

### 6.4. Administratieve werklast

Het werd in deze analyse al een aantal keer aangehaald dat een PPS-project veel voorbereiding vraagt. Zo is het onder meer van belang goed af te stemmen met de toekomstige gebruikers of doelgroepen zodat duidelijk de verwachtingen en behoeften in kaart kunnen worden gebracht. Voorts zal natuurlijk ook duidelijk zicht moeten worden gekregen op de budgettaire mogelijkheden en de eventuele mogelijkheden tot optimalisatie van het project.

Vooral in de pre-projectfase dient de aanbestedende overheid zich dus over tal van zaken te buigen. Het begint bij het bepalen van de doelstellingen, omschrijving en analyse van de risico's, bepalen van de specificaties van de uitkomst van het project, opmaak van een financieel plan met inschatting van kosten en opbrengsten, de aanbesteding en onderhandeling, opstellen van overeenkomsten,…

Ook tijdens de projectfase vraagt een PPS nog veel opvolging in de vorm van contractmonitoring. Op het einde van de contractperiode zal de overheid vaak ook dienen te verifiëren of de infrastructuur aan de overdrachtseisen voldoet en de infrastructuur terug in bezit dienen te nemen.

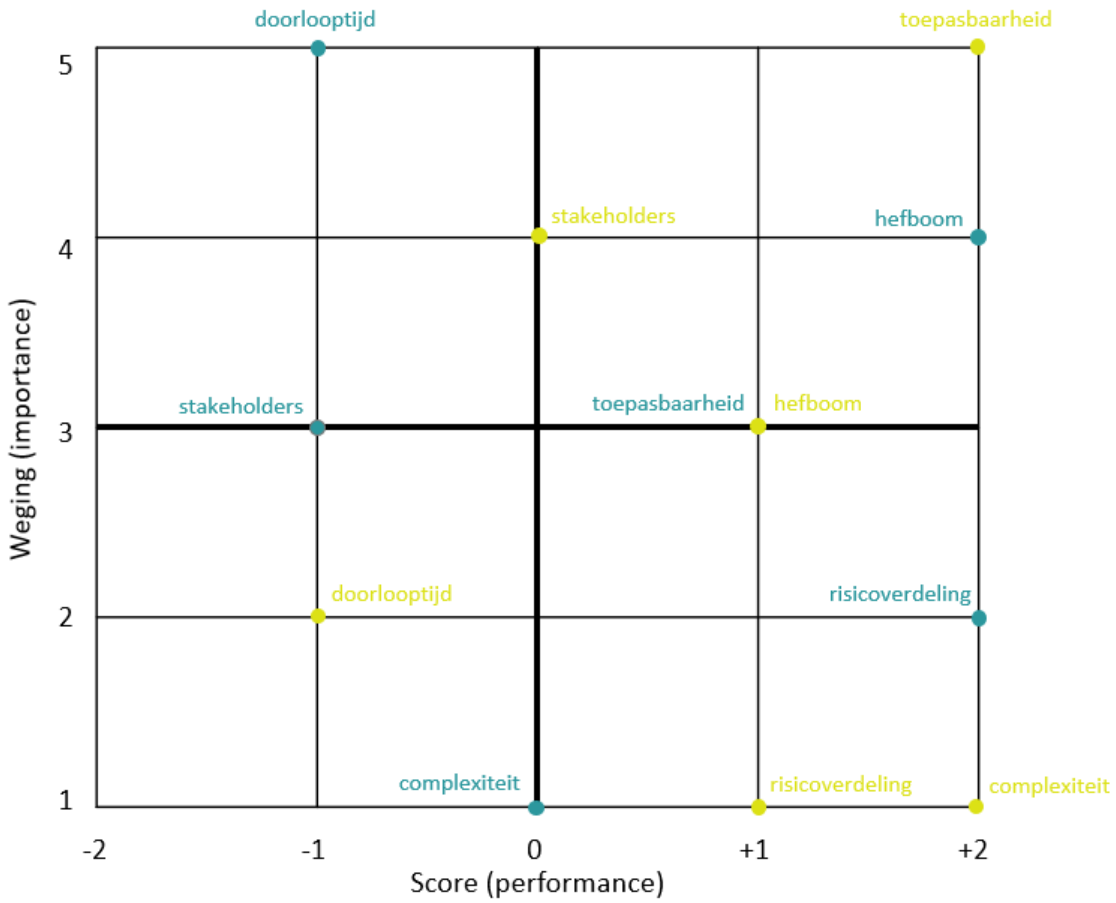
In het verleden heeft de overheid het Vlaams Kenniscentrum PPS opgericht als knooppunt en netwerkorganisatie die het PPS beleid adviseert. Het kenniscentrum bestaat nu niet meer. Hoewel er met name bij gemeenten een aanzienlijke kennis van PPS-structuren aanwezig is, betekent dit uiteraard wel dat andere actoren in de jeugd- en cultuursector met een minder directe relatie met lokale overheden van deze kennis verstoken blijven en zich in dat geval op de privé-markt moeten begeven om deze kennis in te kopen. Men zou kunnen argumenteren dat dit tot een “onnodig wegvloeien” van overheidsmiddelen naar de privé-markt leidt.

*Voor het criterium complexiteit kennen we voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score van +2 toe. Het mechanisme van de PPS is eerder complex, maar de overheid heeft veel ervaring met deze structuur. Voor het standpunt van de sector ligt dit moeilijker, hier kennen we een score 0 toe. Zoals reeds eerder aangehaald zal de sector begeleiding nodig hebben om een mechanisme verder te integreren.*

### 8.1.4 Scorekaart en matrix

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | +2 | +1 |
| **BETROKKEN STAKEHOLDERS** | 0 | -1 |
| **HEFBOOMWERKING** | +1 | +2 |
| **DOORLOOPTIJD** | -1 | -1 |
| **RISICOVERDELING** | +1 | +2 |
| **COMPLEXITEIT** | +2 | 0 |

Tabel 6: Scorekaart PPS




Figuur 9: Matrix PPS

## 8.2 SOCIAL IMPACT BONDS (SIB)

Het tweede mechanisme dat we bespreken is dat van de Social Impact Bonds. Het mechanisme van de Social Impact Bond wint aan bekendheid, maar is in de cultuur- en jeugdsector in Vlaanderen nog onvoldoende gekend en geïntegreerd. Omdat dit mechanisme toch zijn effectiviteit al bewezen heeft in vergelijkbare domeinen onderzoeken we of er ook een mogelijkheid is om een SIB aan te wenden voor projecten met een infrastructuurnood binnen de cultuur- en jeugdsector.

### 8.2.1 Wat is een Social Impact Bond?

Een Social Impact Bond (SIB) is een financieel instrument waarbij investeerders een interventie pre-financieren om een maatschappelijk resultaat te verbeteren dat van financieel belang is voor een overheid. De overheid betaalt de investering terug op voorwaarde dat de vooropgestelde doelen behaald worden. Wanneer het maatschappelijk doel behaald wordt, bespaart de overheid met andere woorden op een maatschappelijke kost.

Met de financiële middelen van die besparing kunnen de investeerders terugbetaald worden. Het saldo voor de maatschappelijke kost en de investering is voor de overheid dan uiteindelijk lager.

Social Impact Bonds zijn ontstaan in 2010 als een soort van Social Outcome Contracting dat focust op meetbare sociale impact in plaats van op output. Een private investeerder doet de prefinanciering en neemt het financiële risico van falen op zich. De eerste SIB werd ontwikkeld in de UK om recidive bij gevangenen uit de gevangenis van Peterborough tegen te gaan.

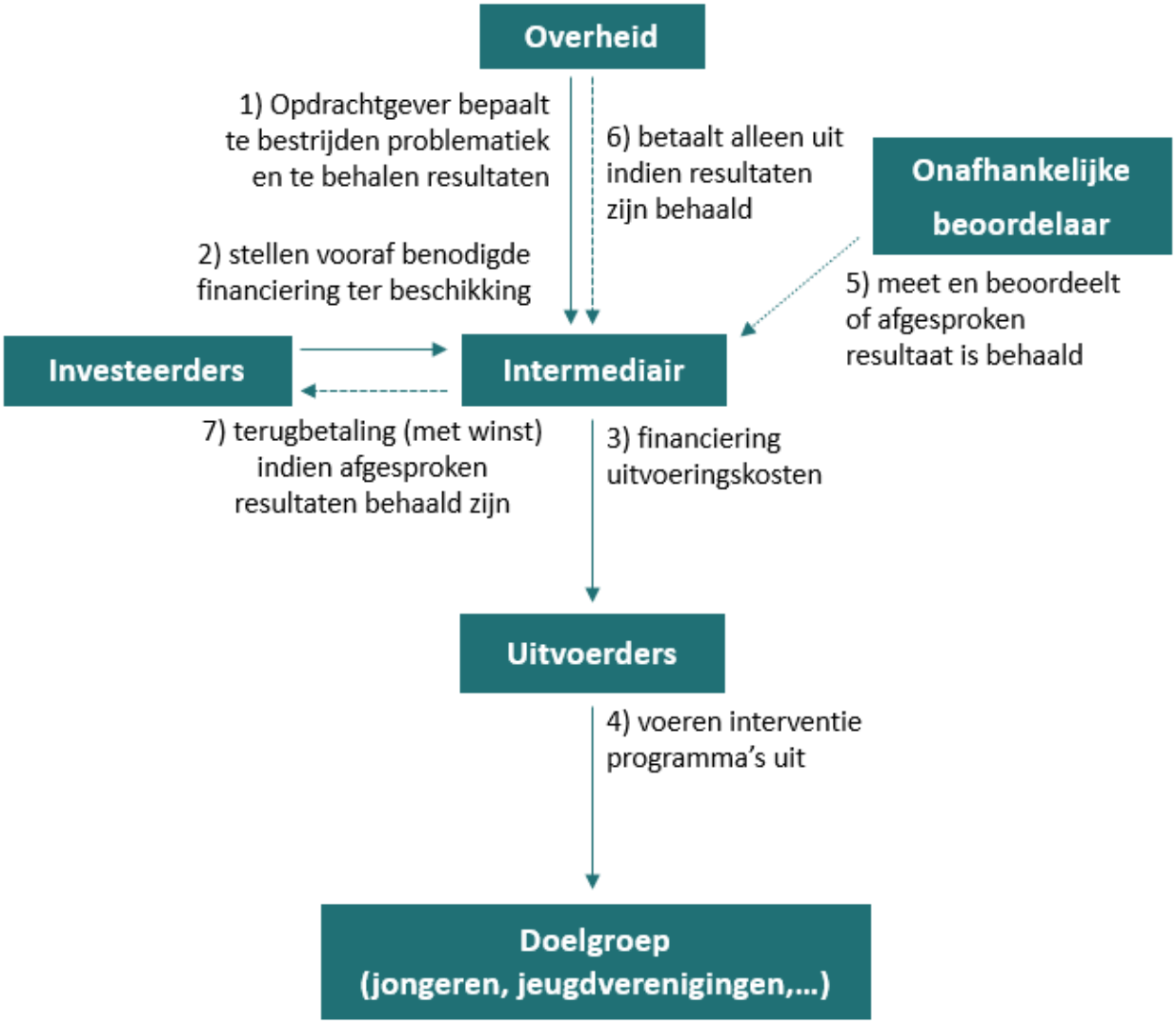
Een SIB kan om verschillende reden interessant zijn voor een overheid. Ten eerste moet de overheid alleen maar investeren wanneer de maatschappelijke impact daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De overheid heeft dus een gegarandeerd effect van haar investering. Het financiële risico van het falen van de maatschappelijke doelstelling ligt bij de private investeerder. Een tweede element dat interessant kan zijn voor een overheid is dat er dankzij de kapitaalinjectie van een SIB (de kapitaalinvestering gebeurt immers initieel niet met overheidsmiddelen) marge gecreëerd wordt om alternatieve methodieken uit te proberen zonder financieel risico te lopen met belastinggeld van de burger. Verder zijn SIB's complementair aan andere financieringsmechanismen. Als de mogelijke outcome en toe te passen methodiek om succesvol een interventie uit te voeren gekend zijn, dan lijkt het risico op falen laag en is een resultaatsfinanciering aangewezen, die is dan goedkoper en minder complex. SIB's worden bij voorkeur aangewend als de mogelijke outcome en te hanteren methodiek ongekend of minstens onzeker zijn. Deze onzekerheden houden een hoger risico op succes in en via een SIB wordt dit risico bij de investeerder gelegd. (Dewae, 2021).

Voor een investeerder kan een SIB een kans bieden om maatschappelijk verantwoord te investeren. Er wordt geïnvesteerd in impact en niet louter in een organisatie. Een stuk van de winstmarge van de investering kan uitgedrukt worden in sociale impact. Verder kunnen SIB's door een investeerder gezien worden als een soort *grant* die, bij succes, door de overheid met rendement wordt terugbetaald en waarvan de middelen dus opnieuw geïnvesteerd kunnen worden. Ook het beleid binnen een bedrijf kan een argument zijn om te investeren in een Social Impact Bond. Hierbij kan gedacht worden aan doelstellingen zoals de Sustainable Development Goals (SDG) van de VN, Corporate Social Responsibility (CSR) en de Environmental Social & Governance (ESG) criteria (Dewae, 2021).

Voor sociale ondernemers bieden SIB's vooral voordelen op het vlak van kapitaal en netwerk. In dit mechanisme wordt het kapitaal upfront voorzien en worden de toekomstig te halen effecten dus contant gemaakt, met meteen ook een groter risico inhoudt. De "bevoorschotting" gebeurt immers op het moment dat de effecten zich nog moeten materialiseren. Naast kapitaal kan de samenwerking met een private investeerder ook leiden tot non-financial support voor de sociale ondernemer. De investeerder kan business support voorzien, materiaal en een netwerk. Dit alternatieve financieringsmechanisme kan als katalysator worden gebruikt om samenwerking tussen investeringsmarkt en de sociale dienstverleningssector aan te wakkeren (Dewae, 2021).

Momenteel zijn er wereldwijd 225 Social Impact Bonds gekend (20,9% voltooid, 79,1% in uitvoering). Via deze SIB's is er 534 miljoen dollar aan kapitaal ingezameld. Gemiddeld duurt een SIB 4,2 jaar (cijfers uit databank Government Outcomes Lab, Oxford University, november 2021).

In onderstaand schema wordt de werking van een SIB weergegeven.




Figuur 10: Werking van een Social Impact Bond

Het doel van een SIB is om sociale problemen aan te pakken en daarmee de positie van een doelgroep te verbeteren. De overheid kaart, als opdrachtgever, een maatschappelijk probleem aan dat ze wil aanpakken (1). Naast het aandragen van het probleem, bepaalt de overheid de sociale en financiële uitkomsten (de te behalen resultaten) (Don, 2018).

Bij het opzetten van een SIB dient men oog te hebben voor een aantal taken zoals algemene projectleiding, ondersteuning van de overheid in het proces, doorstroming van financiering van investeerder naar uitvoerders, uitwerken van een gepaste evaluatiemethodologie, aanleveren van deelnemers… Wie welke rol op zich neemt

is voorwerp van de onderhandelingen bij het opzetten van de SIB. Er zijn veel verschillende variaties mogelijk afhankelijk van het project en de betrokken partijen. Eén van de mogelijkheden is dat er een intermediair betrokken wordt die als externe organisatie de betrokken partijen bij elkaar brengt. Echter kan een SIB ook werken zonder intermediair.

De investeerder zorgt voor de prefinanciering van het project (2). Investeerder kunnen bijvoorbeeld financiële instellingen of bedrijven zijn. Vervolgens kan de uitvoerder, na een bekwaamheidsonderzoek, over het kapitaal kan beschikken (3). Vervolgens kan de uitvoerder, de sociaal ondernemer, het interventieprogramma uitvoeren (4). Deze uitvoerder kan een non-profit organisaties of een private partij zijn.

Een onafhankelijke beoordelaar staat in voor het meten van de resultaten. Deze beoordelaar beslist of de vooropgestelde resultaten behaald zijn (5). Wanneer dit het geval is betaalt de overheid via de intermediair (6) de gemaakte investering plus rendement terug aan de investeerder (7).

Vaak is het moeilijk om investeerders te vinden voor sociale projecten. Een sociale investering heeft meestal geen *hard assets* en dus geen *resell value*. De kapitaaldekking is 100%, wanneer het project faalt, is de investering weg. Bij een SIB is er de mogelijkheid om een aantal kapitaalgaranties in te bouwen. Echter dient erover gewaakt te worden dat de SIB dan geen lening wordt.

Investeren in een SIB is risico gebonden en een hoge kapitaal risico investering gaat meestal gepaard met een hoge rente. Er heerst een soort terughoudendheid in de maatschappij en bij investeerders om hogere rentes te vragen bij sociale investeringen. Omdat het om een maatschappelijk doel gaat, lijken hoge rentes *not done.* Toch is de impact die door zulke investeringen gerealiseerd kan worden zo groot dat het zelfs mensenlevens kan veranderen. Deze impact kan hogere rentes verantwoorden.

De impact die gerealiseerd wordt heeft vaak effect op meerdere gebieden of beleidsdomeinen. Dit kan ertoe leiden dat een SIB een complexe begrotingsvraag wordt. Eén project kan effecten genereren op gebied van welzijn en werkgelegenheid (Vlaamse bevoegdheden), zowel als op gebied van justitie, gezondheidszorg en financiën (inkomstenbelastingen) (Federale bevoegdheden). Dit maakt de bepaling van de maatschappelijke besparing en de daaraan gekoppelde return on investment voor de investeerder een complex gegeven, al helemaal in een land als België met zijn ingewikkelde staatsstructuur en daaraan gekoppelde financieringsmechanismen.

Bij het opzetten van een SIB is het cruciaal dat er gestart wordt vanuit het maatschappelijk probleem. Eerst moet duidelijk zijn welk probleem men wil oplossen en pas dan kan gekeken worden of een SIB hierbij kan helpen. Ook tijdens het proces dient erover gewaakt te worden dat het maatschappelijk doel de focus blijft. Verschillende partijen in een SIB kunnen immers verschillende doelen nastreven. De overheid wil impact creëren en zo een probleem oplossen, de investeerder wil zijn geld recupereren met interest. Toch is het belangrijk dat het maatschappelijk doel centraal staat. Wanneer de SIB slaagt in zijn opzet, realiseert ook elke partij zijn eigen doelen (Dewae, 2021).

Al bij de opstart van de SIB is het belangrijk om ook na te denken over wat er na afloop van het project zal gebeuren. Het project kan gewoon aflopen, maar het kan ook worden verdergezet door de overheid of door de

sociaal ondernemer. Om een goed zicht te krijgen op de noden en mogelijkheden na de SIB is het aangewezen om zowel de stem van de hulpbehoevenden als de stem van experten te betrekken vanaf de start van het project.

### 8.2.2 Social Impact Bond binnen cultuur- en jeugdsector?

Wanneer we bespreken of SIB's toepasbaar zijn binnen de cultuur- en jeugdsector is het belangrijk om meteen te duiden dat het toepassen van een SIB een andere manier van denken vereist dan andere financieringsinstrumenten die we in deze context bespreken. Wanneer SIB's aan investeringen in infrastructuur gelinkt worden, is het zoals bij elke SIB belangrijk om te denken vanuit een maatschappelijk probleem. Infrastructuur is in dit verhaal slechts een middel om het maatschappelijk probleem aan te pakken.

Er zijn echter tal van voorbeelden te bedenken waarin deze elementen op een goede manier kunnen samenkomen. Zo zijn er bijvoorbeeld binnen zowel de cultuur- als de jeugdsector organisaties die ook een educatieve component in hun werking betrekken. Met een SIB kan de overheid initiatief nemen om bijvoorbeeld extra in te zetten op participatie van jongeren die opgroeien in armoede binnen cultuureducatieve organisaties. Een organisatie die dit soort activiteiten opzet heeft nood aan infrastructuur. De infrastructuurwerken zijn dan deel van de SIB.

Bij het opzetten van de SIB legt de initiatief nemende overheid (jeugd), in overleg met de doelgroep (de cultuureducatieve organisatie) het doel vast. Zo kan het bijvoorbeeld de bedoeling van de SIB zijn om 200 jongeren in armoede te betrekken in de werking van deze organisatie. De infrastructuur waar deze organisatie reeds over beschikt is te krap voor dit aantal extra deelnemers. In een eerste fase van de SIB zal de infrastructuur uitgebreid worden. Daarna zal de organisatie eventueel met hulp van een sociale dienstverlener actief op zoek gaan naar jongeren uit de doelgroep van de SIB. De organisatie zal werken aan het kenbaar maken van hun activiteiten in deze context, er zullen extra activiteiten georganiseerd worden, er dienen meer begeleiders in dienst van de organisatie te werken, … De investeerder die de SIB ondersteunt zal dus enerzijds de uitbreiding van de infrastructuur financieren en anderzijds middelen voorzien om de sociale impact te kunnen realiseren.

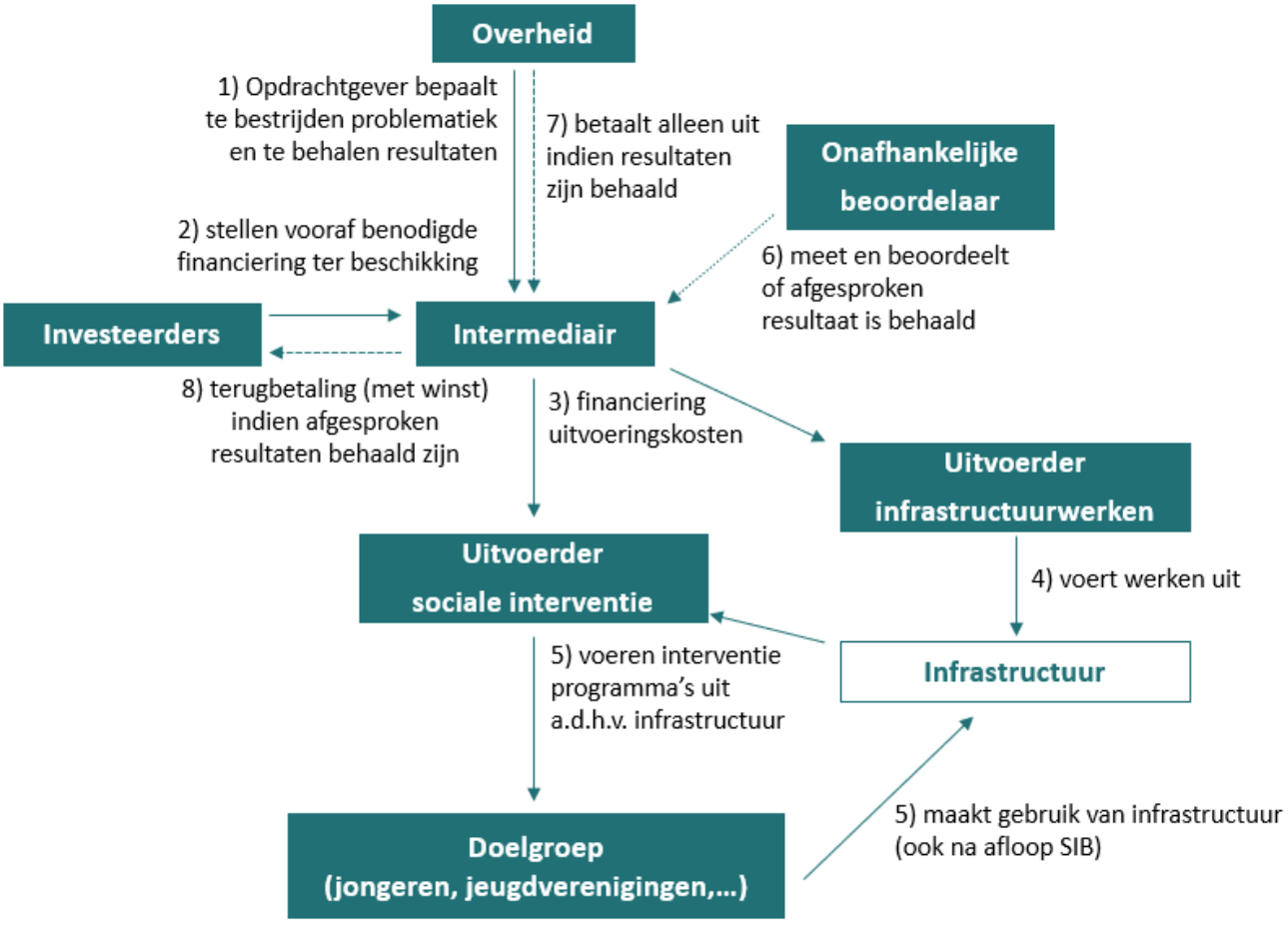
Bij het opstarten van de SIB dient er een studie te gebeuren naar de mogelijke impact. Voor dit voorbeeld veronderstellen we een cultuureducatieve organisatie die kinderen en jongeren op een creatieve manier laat kennismaken met muziek, theater, beweging en wetenschap. Deze organisatie biedt een zeer divers gamma aan activiteiten. Van dans- en yogalessen, voorstellingen rond emoties, wetenschapsshows en -workshops tot beatboxlessen. En dit zowel voor kleuters als middelbare scholieren. Een project als dit heeft dus impact op verschillende vlakken. Jongeren die opgroeien in armoede komen via dit project in contact met creativiteit, beweging, wetenschap, muziek, …

Op korte termijn hebben deze activiteiten bijgevolg impact op jeugd, cultuur, sport en onderwijs. Maar de effecten van dit project kunnen ook merkbaar zijn in andere beleidsdomeinen, al dan niet op lange termijn, zoals welzijn, gezondheidszorg, werkloosheid en justitie. Door participatie in deze organisatie zal de uitstroom van deze jongeren in het onderwijs verbeteren, ze kunnen getriggerd worden om meer aan cultuur of sport te doen,

hun interesse voor wetenschap wordt aangewakkerd, de kans op een goede integratie in de arbeidsmarkt verhoogt en daarmee verhoogt ook hun levensstandaard en algemene gezondheid.

Wanneer de SIB erin slaagt om effectief 200 jongeren in armoede te laten participeren zal de overheid de investeerder terugbetalen. Dit gebeurt via twee stromen. De initiële investering kan worden terugbetaald door de overheidsinstantie die het initiatief neemt voor de SIB, in dit geval jeugd. De *return on investment* wordt betaald door alle instanties waarom de maatschappelijke impact effect heeft en waar deze SIB dus een besparing genereert. Bij de opstart van de SIB dient er een inschatting gemaakt te worden van deze besparing. Hiermee kan een verdeelsleutel worden opgesteld die later het aandeel dat elke overheid terugbetaalt zal bepalen.

Volgend schema geeft weer hoe infrastructuurwerken in een SIB ingepast zouden kunnen worden:




Figuur 11: Mogelijke werking van een Social Impact Bond met infrastructuurwerken

Hier zien we dat naast een sociale dienstverlener voor de uitvoering van de sociale interventie ook een uitvoerder voor de infrastructuurwerken betrokken wordt. Bij het aanstellen van deze uitvoerder dient rekening gehouden te worden met de wet op openbare aanbestedingen. De verkregen financiering wordt dan verdeeld naar de verschillende uitvoerders in het project.

Uiteraard heeft het betrekken van infrastructuur bijkomende gevolgen. Zo komt de uitvoeringstermijn van de uit te voeren werken bij in de looptijd van de SIB. Ook zullen er mogelijk bijkomende (bouw)risico's aan het project verbonden zijn.

Op deze manier zou de bouw van infrastructuur in een SIB kunnen worden opgenomen. Een andere optie is om de bouw van de infrastructuur over te laten aan de privémarkt en het huren van het gebouw op te nemen in de SIB. Zo betaalt de SIB voor de diensten die het gebouw te bieden heeft om de maatschappelijke impact te realiseren.

### 8.2.3 Evaluatiecriteria

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Zoals aangegeven is infrastructuur in een SIB een middel om maatschappelijke impact te creëren binnen een bepaald project. Het project omvat dus meer dan enkel het bouwen of verbouwen van infrastructuur. Daardoor kunnen we stellen dat een SIB een grote operationele duurzaamheid kent. Het gebruik van de infrastructuur zit namelijk meteen in het project geïntegreerd. Er is sprake van een relatief langdurige ondersteuning tot de vooropgestelde impact gerealiseerd wordt en die na de SIB al dan niet kan worden voortgezet. Er is dus toch enige vorm van zekerheid binnen het project dat de infrastructuur waarin geïnvesteerd wordt, daadwerkelijk goed gaat kunnen gebruikt worden.

**1.2. Investeringsdoeleinden**

SIB's zijn zeker niet flexibel inzetbaar door verschillende soorten organisaties en verschillende soorten projecten. We zien in dit onderzoek dat het aan te raden is om een SIB op te starten met een duidelijk maatschappelijke impact voor ogen. Ook het betrekken van infrastructuurwerken binnen het maatschappelijk doel zal enkel in zeer concrete gevallen zinvol en goed te onderbouwen zijn.

**1.3. Begrotingstechnisch**

Onder de vorm van een SIB kan één project impact hebben en besparingen genereren binnen verschillende beleidsdomeinen en dus binnen verschillende begrotingen. Hierdoor kan een SIB begrotingstechnisch een complex instrument worden.

In het SIO-decreet wordt het volgende opnemen aangaande de terugbetaling van de financiering. Het is inherent aan een SIO-project dat de kasstroom nog niet vaststaat, maar afhankelijk is van een evaluatieprocedure door een derde. Dat is niet het geval bij meer klassieke subsidievormen of overheidsopdrachten. In het Rekendecreet wordt artikel 56bis toegevoegd. Dit artikel definieert de terugbetaling van de investering begrotingstechnisch als een bijzondere vorm van projectsubsidie.

"Art. 56bis. De geplande terugbetaling van een voorfinanciering, inclusief rentevergoeding, verricht door een impactinvesteerder in het kader van een SIO-project als vermeld in het decreet van […] houdende de invoering van sociale-impactobligaties, is een bijzondere vorm van projectsubsidie."

*Het mechanisme van de Social Impact Bond is over het algemeen zowel voor de overheid als voor de sector moeilijker toe te passen. Voor het standpunt van de overheid kennen we een score van -1 toe. Een SIB vertrekt best vanuit een duidelijk maatschappelijk probleem dat de overheid dient te onderzoeken. Binnen de sector ligt de toepassing binnen cultuur iets moeilijker dan binnen de jeugdsector. Echter is toepasbaarheid met socioculturele organisaties als doelgroep ook zeker mogelijk. Voor het standpunt van de sector geven we een score van +1. Toepassing binnen de sector is niet evident, maar er zijn zeker mogelijkheden.*

**2. Betrokken stakeholders**

Zoals eerder besproken vraagt een SIB participatie van een relatief groot aantal partijen. Stakeholders die rechtstreeks betrokken zijn in het project zijn burgers (doelgroep), overheid, uitvoerders (sociale dienstverleners), een intermediair en een onafhankelijke beoordelaar. Het kan gebeuren dat een deel van de taken van een intermediair (zoals controle van de uitvoerders) wordt afgestaan aan een evaluatieadviseur.

Naast deze partijen zijn er ook nog mogelijk additionele belanghebbenden binnen een SIB, zoals ondergeschikte investeerders, garantiegevers, subsidieverleners, leveranciers van technische en juridische bijstand en onderzoekers (Don, 2018).

Wanneer we al deze stakeholders bekijken, heeft 'de sector' zoals we die in dit onderzoek betrekken, maar een kleine rol in dit mechanisme, namelijk die van de doelgroep. Naast het aangeven van de noden en het geven van input en advies bij de conceptuele opzet van de SIB, kunnen betrokken organisaties weinig initiatief nemen binnen dit mechanisme. Dit is wellicht een reden waarom er op 11 jaar tijd wereldwijd maar 225 SIB's zijn opgezet.

*Zowel voor het standpunt van de overheid als voor dat van de sector geven we het criterium betrokken stakeholders een score van -1. De overheid wordt in een SIB betrokken in een systeem waar relatief veel verschillende partijen in betrokken moeten worden. Elke stakeholder heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Die moeten goed op elkaar afgestemd worden. De rol van de sector is in dit mechanisme eerder beperkt. Zij hebben binnen dit mechanisme weinig ruimte om zelf initiatief te nemen. Organisaties uit de sector zijn hier de doelgroep, de mensen die de impact van de SIB ervaren.*

**3. Hefboomwerking**

Het mechanisme van de SIB heeft een zeer duidelijke hefboomwerking. Het mechanisme steunt vanaf het begin op private middelen. De private investeerder is ook degene die de risico's op zich neemt. Pas wanneer het vooropgestelde resultaat bereikt wordt en er dus een besparing voor de overheid gerealiseerd is, betaalt de overheid de investering terug. De private investeerder kan zijn terugverdiende middelen vervolgens opnieuw investeren in een sociaal project. Het mechanisme van de SIB creëert met andere woorden een positieve vicieuze cirkel die, wanneer de projecten succesvol zijn, zowel de investeerder, de overheid als de sector ten goede komt.

*Voor het standpunt van de sector kennen we score +2 toe voor hefboomwerking. De organisaties uit de sector ervaren de impact van dit mechanisme zonder dat ze zelf moeten investeren. Een SIB kan voor deze organisaties een wezenlijke verandering teweegbrengen. De werking van de organisatie kan op lange termijn de vruchten van*

*de SIB blijven plukken. Voor de overheid geven we een score van +1. De SIB heeft een duidelijke hefboomwerking aangezien ze privaat kapitaal activeert. Echter dient de overheid het geïnvesteerde kapitaal wel terug te betalen (met bespaarde middelen) als de SIB zijn doelstelling haalt.*

**4. Doorlooptijd**

Een SIB vereist zeer grondige voorbereiding, partners/investeerders zoeken en aanstellen via een correcte aanbestedingsprocedure, doelen afspreken met alle partijen (ook met de overheid), onderzoeken hoe deze doelen meetbaar gemaakt kunnen worden,…

De opvatting van een project en de duur ervan zal hier enigszins anders zijn dan bij gewone infrastructuurprojecten waar het over de duur van de uitvoering van de infrastructuurwerken gaat. In het geval van de SIB gaat het over de duur van het bereiken van het maatschappelijke doel.

*Voor doorlooptijd kennen we een score van -1 toe voor het standpunt van de Vlaamse Overheid en -2 voor het standpunt van de sector. Een SIB heeft gemiddeld een looptijd van meer van 4 jaar. Voor de overheid zit in deze looptijd ook een intensief voorbereidingstraject.*

**5. Risicoverdeling**

Het grootste financiële risico ligt in een SIB bij de private investeerder. Echter kan een tussenkomst van de overheid of het inbouwen van kapitaalsgaranties het makkelijker maken om investeerders in het project te laten instappen. Deze zaken zijn onderwerp van de onderhandelingen bij de aanvang van een SIB.

Zo kan er ook onderhandeld worden over de aansprakelijkheid van de sociale dienstverlener indien de SIB mislukt. Zowel de overheid als de investeerder kunnen hierover met de sociale dienstverlener onderhandelen. Toch dient hiermee opgepast te worden. Er zijn voorbeelden van SIB's die mislukt zijn omdat de investeerder te veel druk uitoefende op de sociale dienstverlener om de resultaten te behalen. Het kan een verantwoordelijkheid zijn van de overheid om de kwaliteit van de gebruikte methodieken te waarborgen. In de onderhandeling dient erover gewaakt te worden dat de risico's en verantwoordelijkheden evenwichtig verdeeld worden tussen zowel de overheid, de investeerder als de sociale dienstverlener.

Wanneer er infrastructuurwerken worden opgenomen in de SIB dient er ook rekening te worden gehouden met de bijhorende bouwrisico's voor uitvoerder en investeerder.

*Zowel voor het standpunt van de overheid als voor dat van de sector kennen we een score van +2 toe wat betreft risicoverdeling. Het grootste financiële risico wordt binnen dit mechanisme gedragen door de private investeerder.*

**6. Complexiteit**

**6.1. Juridische complexiteit**

Net zoals in andere financieringsvormen is er binnen de SIB ruimte om over bepaalde zaken te onderhandelen en dit vast te leggen in contracten. Zo bijvoorbeeld over de te behalen doelstellingen en de risico's van de verschillende partij. Echter dient hierbij opgepast te worden voor extreme 'juridisering'. Zo geeft Start

Foundation (2019) in hun terugblik op vijf jaar SIB aan dat de onderliggende juridische documentatie bij een SIB in omvang toeneemt. Dit om onduidelijkheid rond kosten- en risico verdeling tussen de partijen zo veel mogelijk weg te nemen. Een SIB is bedoeld om samen te ondernemen en een stukje risico nemen hoort daarbij.

Verder vindt de SIB een wettelijk kader in het decreet sociale-impactobligaties (SIO). Bij het vormgeven van een SIB dient bovendien ook rekening gehouden te worden met de wetgeving rond openbare aanbesteding en de regelgeving rond staatssteun.

### 6.2. Financiële complexiteit

De financiële structuur van een SIB is relatief eenvoudig. De financiële stroom die vanuit de overheid komt, is de laatste stap in de gehele procedure. Ook voor de stroom van deze terugbetaling zijn er verschillende stromen mogelijk. De keuze hoe dit gebeurt kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van al dan niet btw-plichtig zijn van de dienstverlener. Indien deze dienstverlener niet btw-plichtig is kan de overheid de investering aan de dienstverlener terugbetalen zonder btw en kan deze dienstverlener vervolgens de lening aan de investeerder aflossen.

Bij het vormgeven van een SIB dienen dus alle financiële aspecten in detail te worden bekeken. Zeker wanneer binnen de cultuur- en jeugdsector organisaties worden betrokken die niet btw-plichtig zijn is dit een aandachtspunt.

### 6.3. Flexibiliteit

De gewenste doelen in een SIB worden vooraf besproken en vastgelegd in overleg tussen de uitvoerder, de investeerder en de overheid. De overheid kan vooraf eisen stellen. Afhankelijk van de soort aanbesteding kan er tijdens de uitvoering door de overheid nog bijgestuurd worden. Voor een SIB is het wenselijk dat er nog een zekere ruimte voor bijsturing is (Dewae, 2021).

### 6.4. Administratieve werklast

Zoals reeds enkele keren aangehaald vraagt een SIB een grondige voorbereiding. Ook van de overheid vraagt een SIB een intensieve inspanning. Volgens de evaluatie van Start Foundation (2019) is de overheid in de praktijk vaak eerder de formele opdrachtgever en minder een gelijkwaardige samenwerkingspartner. Echter is een SIB veel waardevoller wanneer er daadwerkelijk partnerschappen en duurzame samenwerkingen met de overheid tot stand kunnen komen.

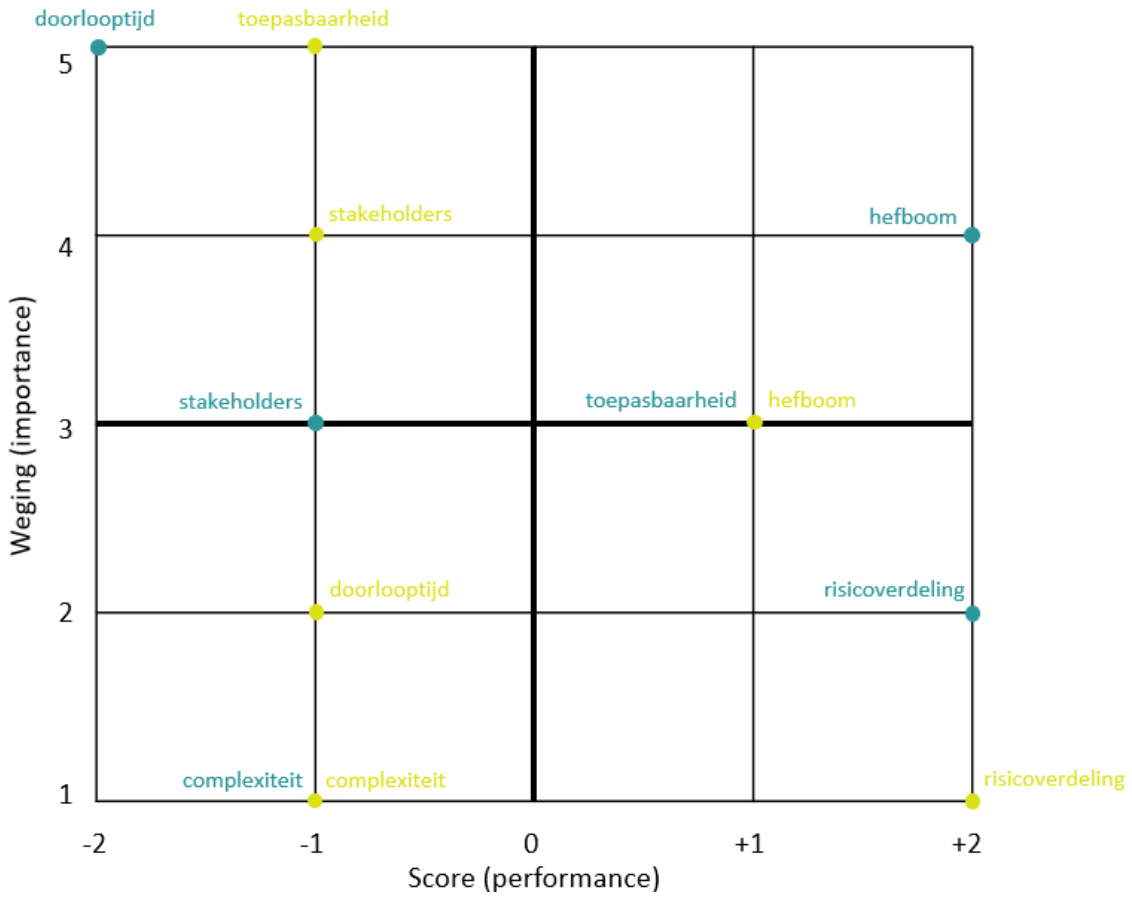
Ook binnen de overheid dient er voldoende personeel te worden ingezet om een SIB op een goede manier te kunnen ontwikkelen. Er zijn verschillende taken die aan de overheid kunnen toegeschreven worden. Definiëren van het maatschappelijk probleem, het bestaande ecosysteem mappen, partijen samen brengen (aanbesteding), budget voorzien tot terugbetaling, waken over de kwaliteit van de dienstverlening, succesratio's bepalen, kostprijs bepalen, maatschappelijke besparing ramen (bepalend voor de ROI),… Of de overheid daadwerkelijk al deze taken op zich neemt of bepaalde taken uitbesteedt aan andere partijen maakt deel uit van de onderhandelingen bij de opstart van de SIB.

*Wat betreft complexiteit kennen we voor beide standpunten een score van -1 toe. De SIB is geen eenvoudig mechanisme. Het vraagt een goede voorbereiding en best worden er partijen betrokken die ervaring hebben met onderhandelingen binnen een SIB. De maatschappelijke impact die gecreëerd worden moet meetbaar zijn en moet kunnen omgezet worden in een financiële waarde (meetbare besparing). Zowel overheid als sector zullen begeleiding nodig hebben bij het opzetten van een SIB. Echter zijn er in Vlaanderen wel instanties die hier ervaring mee hebben en die deze begeleiding kunnen voorzien.*

### 8.2.4 Scorekaart en matrix

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | -1 | +1 |
| **BETROKKEN STAKEHOLDERS** | -1 | -1 |
| **HEFBOOMWERKING** | +1 | +2 |
| **DOORLOOPTIJD** | -1 | -2 |
| **RISICOVERDELING** | +2 | +2 |
| **COMPLEXITEIT** | -1 | -1 |

Tabel 7: Scorekaart Social Impact Bond




Figuur 12: Matrix Social Impact Bond

## 8.3 DE GEMEENSCHAPPELIJKE VASTGOEDVERENIGING (GVV)

Naast de SIB kan ook de GVV, zoals die reeds in de Welzijnssector wordt gebruikt, dienstig zijn als financieringsvorm. Het is een wat complexere structuur die zich in eerste instantie richt op een groter en diverser volume aan onroerende goederen, wat overigens ook een wettelijke voorwaarde is.

### 8.3.1 Wat is een GVV?

De GVV (Gemeenschappelijk Vastgoedvereniging) is de opvolger van de BEVAK (Beleggingsfonds met Vast Kapitaal), waar het de belangrijkste kenmerken van heeft overgehouden. GVV's vinden hun wettelijk kader in de wet van 12 mei 2014 (de 'GVV-Wet'), eigenlijk een toepassing van het Europese wettelijk kader uit 2011 rond de *Real Estate Investment Trusts*. Voor de invoering van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen in 2019 had de GVV meestal de commanditaire vennootschap op aandelen als rechtspersoon, maar sindsdien is de naamloze vennootschap (NV) de meer courante vennootschapsvorm.

De GVV is een vennootschap die aandelen uitgeeft en op die manier kapitaal verwerft. Deze aandelen noteren op de beurs. Bijgevolg is de GVV onderworpen aan controles en regelgevingen van en door de FSMA (Financial Services and Markets Authority, de autoriteit voor Financiële Diensten en Markten), het orgaan dat sinds 2011 toezicht houdt op de Belgische financiële sector, de opvolger van de Commissie voor Bank-, Financie- en Assurantiewezen. Los van controles rond de financiën van de GVV's ziet de FSMA ook toe op de samenstelling van de raad van bestuur, met name op het feit of er op bestuursniveau voldoende financiële competentie aanwezig is. Die competentie is immers een voorwaarde voor het verkrijgen van het statuut van GVV. Dit zorgt mee voor een scherp toezicht op het functioneren van dit financieel mechanisme en betekent een bijkomende garantie op een goede werking.

Met het kapitaal dat de GVV verwerft wordt onroerend goed aangekocht dat wordt verhuurd (of op een andere manier wordt ter beschikking gesteld) aan kredietwaardige gebruikers die daarvoor (onder de vorm gewone huur, erfpacht of leasing) een vergoeding betalen. Deze vergoeding zorgt voor een inkomstenstroom die de GVV toelaat aan de investeerders een dividend te betalen. Het voornaamste risico voor de GVV is de insolvabiliteit van de gebruikers (huurders, leasingnemers of erfpachthouders) en de waardevermindering van het onderliggende onroerend goed.

De GVV's investeren, omwille van de risicospreiding, in verschillende projecten. Het is immers een bepaling uit de GVV-Wet dat de portefeuille van de GVV voldoende divers moet zijn. Zo mag één gebouw nooit meer dan 20% van de totale portefeuille vertegenwoordigen. Om de financiële gezondheid van de GVV te garanderen, moeten de GVV's daarnaast aan een aantal andere criteria voldoen. Zo mogen de schulden nooit meer zijn dan 65% van het totaal van de activa. Wanneer de schuldgraad tussen de 50% en 65% uitkomt, vraagt de FSMA bijkomende uitleg, waardoor de meeste GVV's een schuldgraad hebben die lager ligt dan 50%. Meestal zijn de GVV's dus laag schuld gefinancierd, hebben ze daardoor een hoge kredietwaardigheid, en bestaan schulden uit een palet van commercial paper, "gewone" bancaire kredieten en achtergestelde leningen. Een andere wettelijke bepaling is dat minstens 80% van het resultaat onder de vorm van dividenden aan de aandeelhouders moet worden uitgekeerd, wat voor de beleggers dus een aantrekkelijke inkomstenstroom vertegenwoordigt. Bijkomend 'controlekenmerk' is dat het vastgoed van een GVV maar liefst vier keer per jaar moet worden gewaardeerd, wat voor de aandeelhouders-beleggers een extra zekerheid geeft.

Aandeelhouders van de GVV kunnen zowel privépersonen zijn als bedrijven of zogenaamde "institutionele beleggers". Beleggers ontvangen een dividend waarop een roerende voorheffing moet worden betaald van 30% of 15%. Het gunsttarief van 15% is van toepassing op GVV's waarvan de portefeuille voor minstens 60% bestaat uit zorgvastgoed, al zijn er plannen om dit criteria te verstrengen naar 80%.

Verder worden de gebouwen bij een GVV niet afgeschreven op de klassieke manier (bijvoorbeeld 30 jaar), maar worden de gebouwen elk jaar gewaardeerd. Dat kan dus leiden tot een afwaardering (een 'afschrijving'), maar ook een herwaardering. In dat laatste geval boekt de GVV een herwaarderingsmeerwaarde aan de passiefkant van de balans, waardoor de solvabiliteit gunstig wordt beïnvloed. Afwaarderingen hebben uiteraard sneller plaats bij 'gevoeliger' onroerende goederen die meer aan economische cycli onderhevig zijn (winkelpanden en kantoorruimtes, bijvoorbeeld). Bij zorgvastgoed speelt dit bijvoorbeeld veel minder omdat daar de economische

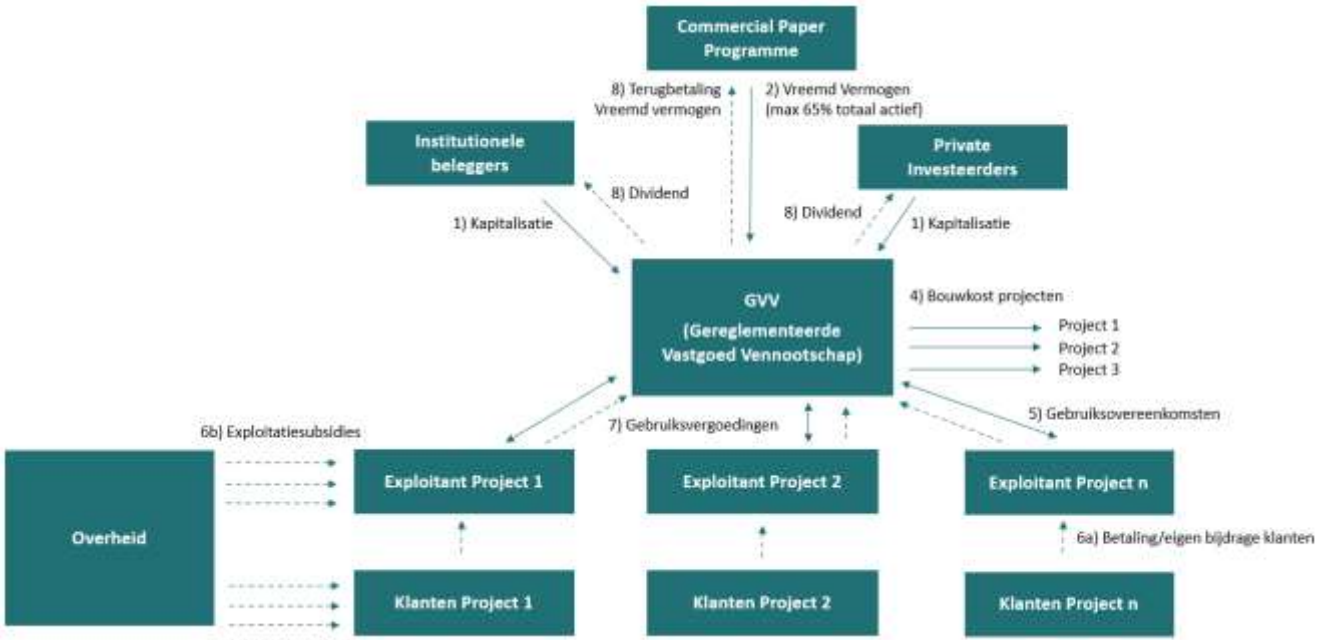
omgevingsfactoren maar heel beperkt spelen. Ook voor bibliotheken, cultuurcentra of anderen cultuur- of jeugdinfrastructuur speelt dit veel minder.

Het ontbreken van de klassieke afschrijfmethodiek heeft een evident positief effect op het boekhoudkundig resultaat. Bovendien geniet de GVV, als het aan de vereiste vormvoorwaarden voldoet, van een belastingvrijstelling voor de vennootschapsbelasting wat uiteraard de rendabiliteit van de GVV's gunstig beïnvloedt en hen mede tot interessante beleggingsvehikels maakt.

Op de Brusselse beurs noteren op dit moment 18 GVV's die vaak actief zijn in een specifiek vastgoedsegment. Sommige richten zich bijvoorbeeld uitsluitend op winkelvastgoed, andere alleen op logistiek vastgoed, nog andere op residentieel vastgoed of (zoals Inclusio) op sociaal vastgoed (sociale huurwoningen). Er zijn ook GVV's met een gemengd karakter. Die zijn actief in meerdere segmenten. De waarde van de aandelen zelf kan uiteraard fluctueren. Dit hangt enerzijds af van de waarde van alle gebouwen in portefeuille en het risicoprofiel van de onderliggende exploitanten, maar anderzijds zijn er op de beurs ook structurele periodes van overwaardering en onderwaardering.

GVV's zoals bijvoorbeeld Aedifica en Care Property Invest beleggen uitslutend in zorgvastgoed. Daarbij is de gebruiker van het onroerend goed dus een entiteit die deels (rechtstreeks of onrechtstreeks) via private en deels via publieke middelen wordt gefinancierd. De rechtstreekse financiering bestaat van deze entiteiten bestaat uit de bijdragen die door de bewoners worden betaald, de onrechtstreekse financiering uit de tussenkomsten die de bewoners als "rugfinanciering" voor hun bijdragen ontvangen van de overheid (al dan niet via ziekenfondsen), of rechtstreekse subsidies die de entiteiten van de overheid ontvangen.

Schematisch komt het hierop neer:




Figuur 13: Werking Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)

In een eerste fase wordt de GVV gekapitaliseerd en krijgen de investeerders, in ruil voor hun kapitaalinbreng, aandelen. Al naar gelang de financieringsnood worden de middelen aangevuld met korte- of langetermijnkredieten, vaak via commercial paper programma's (STN – Short Term Notes – of MTN – Medium Term Notes). Vervolgens verwerft de GVV het onroerend goed (of goederen) en sluit met de exploitant van het onroerend goed een gebruiksovereenkomst af. Dit kan in theorie een gewoon huurcontract zijn, al zijn onroerende leasing- of erfpachtovereenkomsten courantere contractfiguren. Zeker nu de minimumtermijn van erfpachtovereenkomsten recent werd verlaagd van 27 naar 15 jaar zal deze contractvorm nog aan belang winnen. De gebruiksovereenkomsten worden vaak gecombineerd met een opstalrecht waarbij de eigenaar van de grond (meestal, maar niet altijd, de toekomstige exploitant van het onroerend goed) een opstalrecht verleent aan de GVV voor een bepaalde periode. Bij het aflopen ('uitdoven') van het opstalrecht wordt de eigenaar van de grond dan eigenaar van het met de middelen van de GVV verbouwde onroerend goed. Er kan dan desgevallend een nieuwe overeenkomst worden afgesloten waarbij het onroerend goed, door middel van een nieuwe opstal- of erfpachtconstructie, binnen de GVV blijft en verder wordt ver-/gehuurd.

De exploitant haalt op zijn beurt zijn inkomsten uit de vergoedingen die hij van de gebruikers, klanten, e.d. ontvangt. Vaak ontvangt de exploitant ook een of andere vorm van exploitatiesubsidie van een publiek orgaan, of komt dat publiek orgaan tussen in de betaling door de gebruikers, klanten, e.d. (de zogenaamde 'rugfinanciering'). Op die manier is de exploitant in staat zijn verplichtingen aan de GVV te voldoen die dan op zijn beurt de schulden kan aflossen en de aandeelhouders van de GVV een dividend kan garanderen.

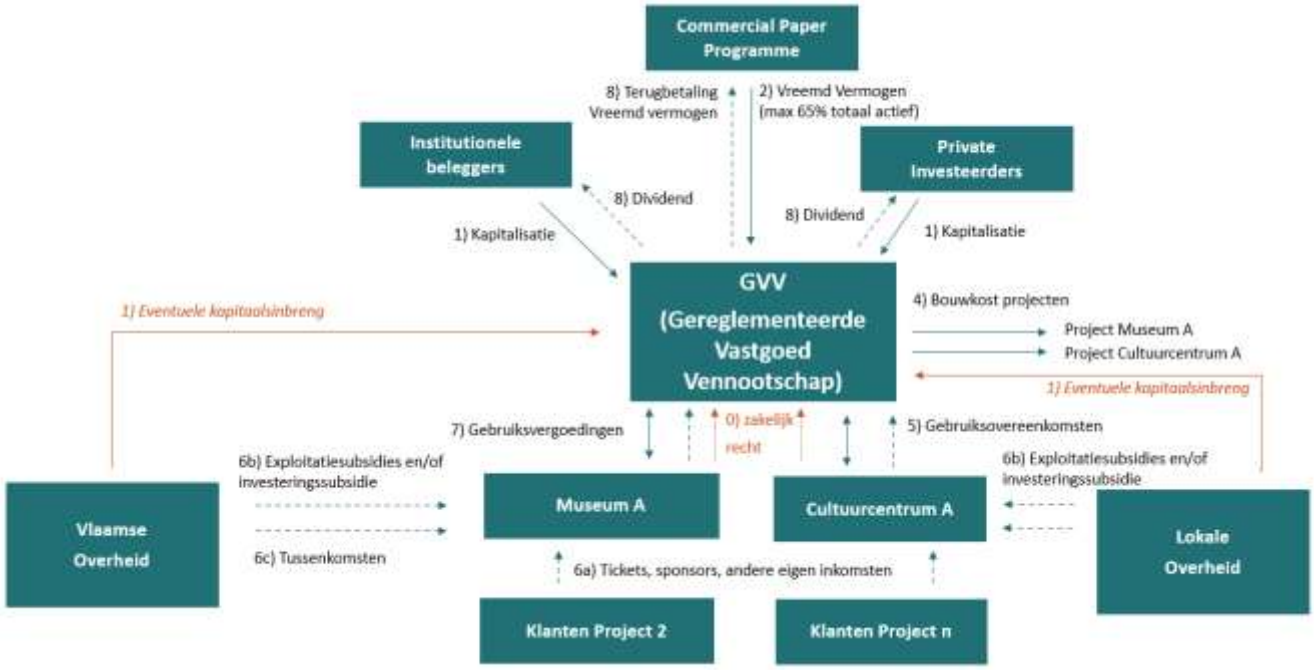
### 8.3.2 De GVV voor de cultuursector

Bij sociale woningverhuur, maar zeker ook bij zorgvastgoed, wordt de GVV dus gebruikt voor vastgoed binnen beleidsdomeinen waar de Vlaamse Overheid een belangrijke beleidsverantwoordelijkheid draagt. In beide domeinen is er ook sprake van een aanzienlijke financiële inbreng van die overheid in de bestaande financieringsmix van de operationele actoren in het veld. Het is dat onderliggende gegeven dat ons ertoe heeft gebracht een structuur uit te werken, gebaseerd op de GVV, dienstig voor vastgoed dat voor culturele doeleinden wordt gebruikt. De keuze voor culturele infrastructuur eerder dan jeugdinfrastructuur heeft te maken met het feit dat de bedragen in die culturele infrastructuur vaak substantiëler zijn in vergelijking met de jeugdinfrastructuur. Al kan het uiteraard voor de combinatie van verschillende grotere jeugdinfrastructuurprojecten een interessante financieringsvorm zijn.

In de meeste gevallen gaat het bij GVV's over nieuw te bouwen vastgoed, maar ook verbouwingen van bestaand vastgoed kunnen door middel van een GVV worden gefinancierd. De GVV wordt in zo'n gevallen vaak geen eigenaar van het onroerend goed (om – bij de verkoop van het onroerend goed - registratierechten te vermijden) maar verkrijgt een langdurig zakelijk recht op het onroerend goed (via, bijvoorbeeld, een erfpacht van 99 jaar), zodat het als houder van dit zakelijk recht de verbouwingen kan uitvoeren voor een onroerend goed waarvan het de juridische eigendomstitel niet heeft. Voor het verkrijgen van dit zakelijk recht kan een vooraf (of jaarlijks, gespreid) een bepaalde som worden betaald (de zogenaamde 'canon') maar sinds de recente aanpassing van het erfpachtrecht is dat niet meer verplicht.

Uitgangspunt bij het voorbeeld dat we hieronder behandelen is een onroerend goed (bijvoorbeeld een cultuurcentrum of een museum) dat in aanvang eigendom is van een publieke overheid of een entiteit die door een publieke overheid wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld een AGB, een publieke stichting of een vzw, of gewoon een gemeente of de Vlaamse Overheid). Het onroerend goed wordt 'geëxploiteerd' als culturele instelling en ontvangt voor die exploitatie een of andere vorm van subsidie ('werkingssubsidie') van een lokale of de Vlaamse Overheid. Daarnaast genereert de entiteit ook de klassieke 'eigen inkomsten' zoals die in de cultuursector gebruikelijk zijn: opbrengsten uit tickets, sponsoring, e.d.

Schematisch zou dit hierop kunnen neerkomen:




Figuur 14: Werking Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV) voor culturele infrastructuur

In voorliggende casus plant de entiteit een verbouwing aan het onroerend goed dat het in exploitatie heeft. "Normaal" zou het daarvoor een investeringssubsidie aanvragen bij de lokale of Vlaamse Overheid. In de hier behandelde structuur kan dat nog altijd, maar kan ook een deel (en misschien zelfs het grootste deel) van de investeringskost door de GVV worden gefinancierd. Bovendien kan ook de publieke overheid (rechtstreeks of onrechtstreeks) mee participeren in het kapitaal van de GVV, al dan niet met stemrecht en vertegenwoordiging in bestuursorganen.

Schematisch verloopt de transactie identiek als hierboven. Als we ervan uitgaan dat we te maken hebben met een bestaand onroerend goed, eigendom van een publieke entiteit, verleent deze entiteit in eerste instantie een zakelijk recht (onder de vorm van een erfpacht) aan de GVV. Vervolgens wordt de GVV gefinancierd zoals hierboven beschreven eventueel met, naast de inbreng van de investeerders, een gebeurlijke kapitaalsinbreng van de overheid of overheden (de Vlaamse Overheid en, bijvoorbeeld, de gemeente waarin de culturele

infrastructuur gelegen is). Met de opgehaalde middelen financiert de GVV de verbouwkosten en geeft vervolgens het onroerend goed onder de vorm van een onroerende leasing, een erfpacht of een ander zakelijk recht (vruchtgebruik) terug in gebruik aan de 'exploitant'. Deze exploitant betaalt aan de GVV een gebruiksvergoeding die de GVV in staat stelt om de schulden af te lossen en de investeerders in de GVV van een dividend te voorzien.

Bij afloop van de initiële erfpacht dat de GVV van de publieke entiteit heeft ontvangen bij het begin van de transactie wordt (of correcter: blijft) de publieke entiteit eigenaar van de vernieuwde infrastructuur.

De exploitant haalt zijn inkomsten uit de 'courante' activiteiten en de 'exploitatiesubsidies', aangevuld met gespreide subsidies, 'exploitatiesubsidies' of 'investeringssubsidies' al naargelang dit voor de betreffende overheid voordelig is. Een investeringssubsidie kan voor de Vlaamse Overheid te prefereren zijn, een verhoogde exploitatiesubsidie is vermoedelijk gunstiger voor een lokale overheid wegens een beter effect op de autofinancieringsmarge in de gemeentebegroting.

De uiteindelijke 'winst' van de Vlaamse Overheid (en ook de lokale) bestaat erin dat bij aanvang van de verbouwing of de nieuwbouw niet de volledige uitgaven hiervoor door de overheid moeten worden gedragen. De financiering verloopt verspreid over de tijd. Men kan er eveneens (zoals we bij de GVV in het zorgvastgoed zien) vanuit gaan dat voor beleggers het rendement (door de zekerheid van betaling van de onderliggende exploitanten) een kapitaalinstroom garandeert op niveau van de GVV zodat de GVV een ruimere financieringsbuffer opbouwt. Op die manier ontstaat er binnen de GVV een autofinancieringsmechanisme dat de subsidiebehoefte van de exploitanten verlaagt of ten minste aanzienlijk vertraagt.

Deze GVV-structuur kan worden gebruikt voor infrastructuur die eigendom is van de Vlaamse Overheid of lokale overheden, waarbij alles in één GVV kan worden gestopt (lijkt interessant omwille van risicospreiding of althans de perceptie daarvan in hoofde van de GVV-investeerder) of er kunnen meerdere GVV's worden opgericht van, bijvoorbeeld, enerzijds onroerend goed eigendom van de Vlaamse Overheid of, anderzijds, onroerend eigendom van lokale overheden. Alternatief is het oprichten van verschillende GVV's voor verschillende "soorten" cultureel vastgoed: musea bijvoorbeeld enerzijds, cultuurcentra bijvoorbeeld anderzijds. Uiteraard rekening houdend met het feit dat de financiering van deze actoren vaak anders verloopt (Vlaamse Overheid, dan wel via de gemeentelijke financiën). Desgevallend kunnen deze overheden ook in het kapitaal participeren en op die manier, via de nodige stemrechten als gevolg daarvan, zeggenschap en (mede)controle over de GVV verkrijgen.

Bij zorgvastgoed kan de GVV-belegger, bij het uitkeren van het dividend, genieten van een verlaagd tarief van de roerende voorheffing. Dit bedraagt 15% i.p.v. de gebruikelijke 30%. Deze vrijstelling is geregeld in de wet van 18 december 2016. Het zou wenselijk zijn dat deze regel wordt doorgetrokken voor investeringen in culturele en jeugdinfrastrucuur. In feite is dit wat is gebeurd voor sociale woningen, waar in 2017, de mogelijkheid voor een Sociale Gereglementeerde Vastgoedvennootschappen werd gecreëerd met dezelfde fiscale behandeling als de GVV, ook al noteren deze SGVV's niet op de beurs.

### 8.3.3 De GVBF als mogelijk alternatief voor GVV

Zoals hierboven beschreven dient de GVV aan een aantal vrij strenge voorwaarden te voldoen. Dit vindt in hoofdzaak zijn oorsprong in het feit dat de GVV een beroep doet op het zogenaamde 'publieke spaarwezen', waardoor de controles door de FSMA vergelijkbaar zijn met die welke banken moeten ondergaan. Bovendien is er het gegeven dat van bij de opstart de GVV voldoende diversiteit in zijn portefeuille moet garanderen, waardoor eigenlijk van in het begin een voldoende aantal projecten in de portefeuille van de GVV moeten zitten.

De GVBF, of het Gespecialiseerd Vastgoedbeleggingsfonds, biedt een mogelijk alternatief. Dit fonds heeft heel wat overeenkomsten met de GVV al is er, in tegenstelling tot de GVV, niét de verplichting 80% van de winst moet verplicht uit te keren. Wel gelden dezelfde principes m.b.t. afschrijvingen als bij de GVV alsook de vrijstelling van vennootschapsbelasting. Een belangrijk verschil evenwel dat de GVBF niét beursgenoteerd is en dus een 'gesloten fonds' is waar (anders dan bij de GVV) enkel zogenaamde 'gekwalificeerde beleggers' in mogen beleggen. Dat zijn kredietinstellingen, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, e.d., dus, anders géén particulieren. In de praktijk vormt dit nochtans geen beletsel voor particulieren om toch, zij het onrechtstreeks, in de GVBF te participeren. Particulieren kopen dan aandelen van een holdingmaatschappij die op haar beurt als eigenlijke participant in de GVBF optreedt. De holding is dan ontvanger van de dividenden uit de GVV en keert dan op zijn beurt dividenden uit aan de particuliere aandeelhouder.

Omdat er geen beursnotering is, vallen GVBF's niét onder het toezicht van de FSMA en is het regelgevend kader lichter. Verder verlopen de geldstromen identiek als bij de GVV's in de hierboven vermelde schema's.

Het zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om in een eerste fase een fonds als GVBF op te starten of nadien, bij voldoende volume en voldoende diversiteit, het fonds om te zetten naar GVV als zou blijken dat er een grotere kapitaalbehoefte ontstaat die dan mede door private aandeelhouders kan worden ingevuld.

### 8.3.4 Evaluatiecriteria

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Eens opgezet "staat" de structuur er en kan ze voor meerdere projecten worden gebruikt. Voorwaarde is wel dat het over "substantiële" projecten gaat die kunnen worden "gepooled". De controles door de FSMA zorgen mee voor een garantie m.b.t. de duurzaamheid en een continuïteit van de structuur.

**1.2. Investeringsdoeleinden**

Komt zeker tegemoet aan de investeringslogica en beantwoordt aan de nood om bijkomende investeringen te doen. Echter is het mechanisme van de GVV eerder geschikt voor projecten met een zekere omvang. Het is daarom niet voor alle organisaties uit cultuur- en jeugdsector mogelijk om in dergelijke structuur mee te gaan. Anderzijds zorgt een groter aantal kleinere projecten voor een betere mix en verlagen van het risico.

### 1.3. Begrotingstechnisch

Afhankelijk van de "rol" die wordt gespeeld. Een participatie in het aandelenkapitaal van de GVV is mogelijk. Verder kan, indien opportuun, een investeringssubsidie als exploitatiesubsidie worden 'gererout'. In de begroting wordt enkel de cash out gecontabiliseerd die sowieso lager zal zijn dan de kapitaalsinvestering bij een 'gewone subsidie'.

*Wat betreft toepasbaarheid binnen de beoogde context geven we zowel voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector een score van +1. Het mechanisme geeft de overheid de kans om infrastructuurwerken op grotere schaal aan te pakken en de sector plukt hiervan de vruchten. De overheid kan op verschillende manieren participeren in dit mechanisme.*

## 2. Stakeholders

Met de FSMA en de kapitaalverstrekkers zijn er bijkomende stakeholders. Die zorgen anderzijds voor een bijkomende controle (zeker via de FSMA) en securering. Het feit dat de financiële toestand van de GVV elk kwartaal moet worden geëvalueerd zorgt aan de ene kant voor een extra "last", maar is dan weer een extra zekerheid naar goed functionren. Verder zorgen de verschillende kapitaalverstrekkers natuurlijk voor de toename van het aantal stakeholders, al kan ook hier die complexiteit worden gemitigeerd. (Bijvoorbeeld door het werken van *voting* en *non voting shares*, waarbij niet elke aandeelhouder mee de beslissingsmechanismen drijft)

*Net zoals in de SIB dienen er in de GVV een relatief groot aantal stakeholder betrokken te worden. De vennootschap die wordt opgezet heeft verschillende aandeelhouders. Er moet met meer partijen rekening gehouden worden bij onderhandelingen e.d. Ook de betrokkenheid van de FSMA zorgt voor een extra moeilijkheid. Voor beide standpunten kennen we een score van -1 toe wat betreft betrokken stakeholders.*

## 3. Hefboomwerking

De inbreng van externe (privé-)middelen zorgt voor een aanzienlijke hefboom en vermindert op termijn de financieringslast voor de overheid. Wanneer de GVV echt begint te werken ontstaat er een soort autofinancieringsmechanisme, enerzijds door de aangroei van het eigen vermogen door de niet uitgekeerde winst aan de aandeelhouders (weliswaar geplafonneerd op 20% van de winst), anderzijds zal het aantrekkelijke fiscale regime en de verplichting om 80% van de winst als dividend uit te keren ook extra investeerders aantrekken. De hefboom wordt dus vergroot aangezien het eigen vermogen en ook de liquiditeiten kunnen blijven aangroeien.

*Vanuit beide standpunten geven we de hefboomwerking van de GVV een score van +2. De GVV is een mechanisme dat privaat kapitaal betrekt vanaf de opstart. Vanaf dat de GVV op de beurs zit is het een accelerator die als maar meer kapitaal genereert.*

**4. Doorlooptijd**

Het opzetten van de GVV neemt tijd in beslag. Er is het verzamelen van startkapitaal en de procedure van goedkeuring van het GVV statuut door de FSMA. Maar eens dit is gebeurd, zou dit de doorlooptijd van de dossiers niet extra mogen vertragen.

*Wat betreft doorlooptijd krijgen beide standpunten een score van -1. Het opzetten van een GVV vraagt een aanzienlijke voorbereiding. Voor de sector dient elke organisatie die betrokken wordt goed begeleid te worden. Daar waar de overheid meerdere projecten binnen één structuur kan betrekken dienen binnen de sector alle betrokken projecten apart begeleid te worden.*

**5. Risicoverdeling**

De risicoverdeling binnen een GVV is eerder evenwichtig. De aandeelhouders in de GVV nemen een investeringsrisico en worden er ook voor vergoed. Belangrijk is hen goed te briefen over het echte exploitatierisico van de cultuurhuizen en duidelijk inzicht te geven in financieringsmix ervan.

Binnen een GVV kunnen er net zoals bij de PSS onderhoudscontracten betrokken worden. Op die manier kunnen ook exploitatierisico's verdeeld worden naar partijen die daarvoor het meest geschikt zijn.

*Voor de risicoverdeling binnen de GVV kennen we beide standpunten een score van +1 toe. De GVV biedt mogelijkheden om risico's te spreiden naar partijen die ze kunnen dragen. Echter is er voorzichtigheid geboden bij de verdeling van deze risico's. Partijen die risico's opnemen verwachten hiervoor vaak een vergoeding. De overheid dient extra te waken over deze verdeling bij het opstellen van de contracten.*

**6. Complexiteit**

**6.1. Juridische complexiteit**

De creatie van de GVV is redelijk complex, maar eens 'lopend' niet meer. Belangrijk element is wel dat, om te kunnen genieten van de verlaagde roerende voorheffing op de dividenden, er een aanpassing komt aan de federale wetgeving zodat, net als voor zorgvastgoed, 15% i.p.v. 30% kan gelden.

**6.2. Financiële complexiteit**

Onderliggende contracten moeten goed afgestemd zijn, financiële flows gegarandeerd. Geringe complexiteit.

**6.3. Flexibiliteit**

Men kan moeilijk "uit" de structuur stappen, wat een handicap is. Anderzijds is het GVV-vehikel flexibel genoeg om verschillende projecten te hosten.

**6.4. Administratieve werklast**

Enkel op niveau van de GVV, niet op niveau van de eindgebruikers.

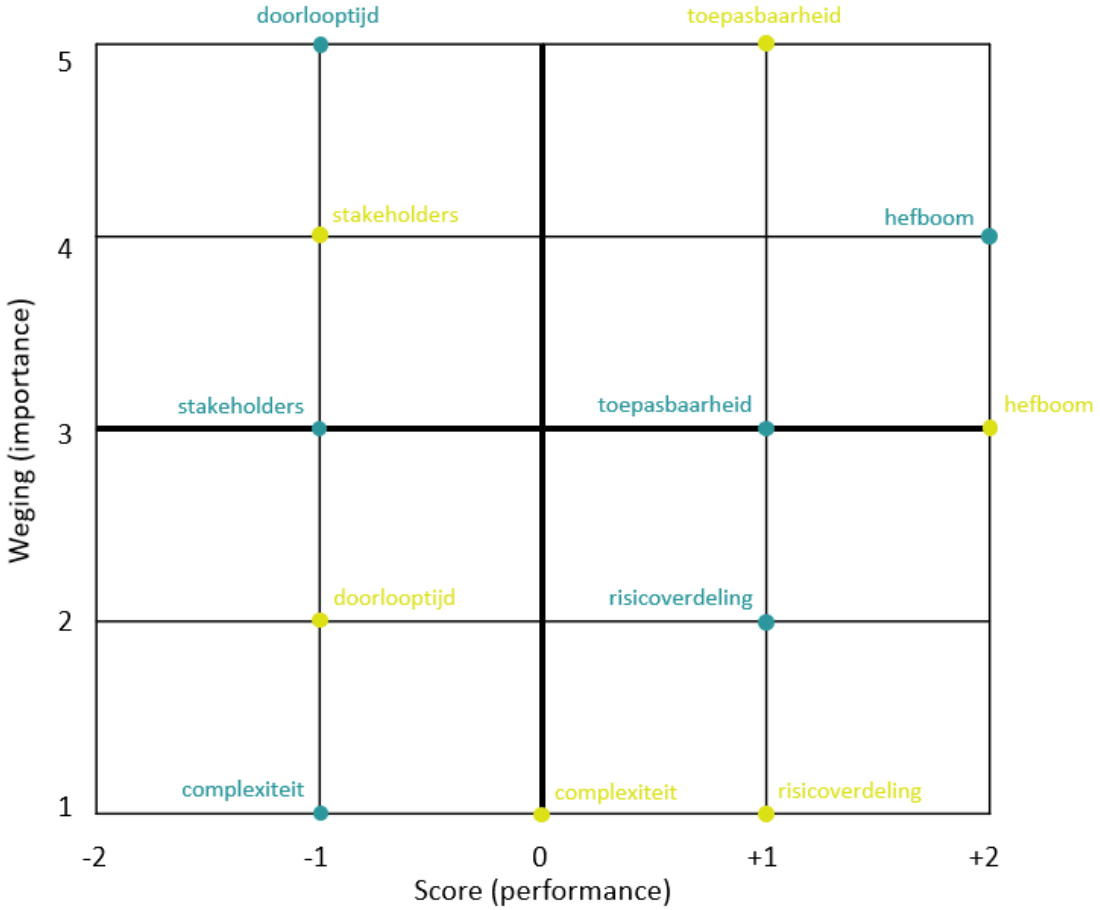
*De GVV is over het algemeen een eerder complex mechanisme. Zowel voor de overheid als voor de sector is dit mechanisme in de context van de cultuur- en jeugdsector nieuw. Om die reden geven we voor het standpunt van*

*de Vlaamse Overheid een score 0. Voor het standpunt van de sector geven we een score van -1. Organisaties uit de sector zullen begeleiding nodig hebben om zich te kunnen mengen in een GVV structuur.*

### 8.3.5 Scorekaart en matrix

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | +1 | +1 |
| **STAKEHOLDERS** | -1 | -1 |
| **HEFBOOMWERKING** | +2 | +2 |
| **DOORLOOPTIJD** | -1 | -1 |
| **RISICOVERDELING** | +1 | +1 |
| **COMPLEXITEIT** | 0 | -1 |

Tabel 8: Scorekaart Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)




Figuur 15: Matrix Gemeenschappelijke Vastgoedvereniging (GVV)

## 8.4 CONCESSIE

Een ander mechanisme is de concessie. Ondanks het feit dat het geen echt financieringsmechanisme is, willen we het toch aanhalen omdat het voor de overheid een kans kan bieden om kleinere organisaties op een relatief langere termijn te ondersteunen. We zullen in wat volgt vooral inzoomen op het in concessie geven van bestaande infrastructuur. Op die manier heeft het mechanisme het bijkomend voordeel dat het leegstaande overheids- of bedrijfsinfrastructuur een nieuwe bestemming kan geven en dat het weinig investeringen vergt.

### 8.4.1 Wat is een concessie?

Binnen het overeenkomstenrecht worden concessieovereenkomsten omschreven als 'bijzondere overeenkomsten'. In hun commerciële vorm (de zogenaamde 'verkoopconcessies'), waarbij de concessiegever een private partij is, worden ze beschreven in het Wetboek van Economisch Recht (WER). De concessieovereenkomsten die ons in het kader van dit onderzoek voornamelijk aangaan, zijn de zogenaamde 'concessies voor diensten' en de 'domeinconcessies'. Bij beide concessies kan zowel een private partij of een overheid de concessie verlenende partij zijn.

Een concessie van openbare dienst is een administratief contract waarbij de overheid een particulier (natuurlijk persoon of rechtspersoon) of een publiekrechtelijk orgaan er tijdelijk mee belast, op haar gezag en mits naleving van de door haar bepaalde voorwaarden, een openbare dienst op eigen kosten en risico te exploiteren, tegen een vergoeding die normaliter op de gebruikers wordt verhaald. Bij een concessies voor werken gaat het om een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, waarbij één of meer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties werken laten uitvoeren door één of meer ondernemers. De overeenkomst heeft dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken. Alleen bestaat de tegenprestatie uitsluitend in het recht het werk dat het voorwerp van de overeenkomst vormt te exploiteren, of uit dit recht en een betaling.

De domeinconcessie daarentegen heeft betrekking op de toelating om privatief gebruik te maken van openbare domeingoederen, los van elke exploitatie van een openbare dienst. De domeinconcessie betreft derhalve een overeenkomst waarbij het bestuur toelating geeft aan één persoon om exclusief en voor een welbepaald doel gebruik te maken van het openbaar domein.

Concessieovereenkomsten van (openbare) diensten of werken worden hoofdzakelijk en in principe geregeld door de Wet betreffende de concessieovereenkomsten van 17 juni 2016. Voor domeinconcessies is er geen specifieke regelgeving , maar moet wel rekening worden gehouden met algemene principes (zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel).

Wanneer de overheid optreedt als concessiegever kan zij bepaalde voorwaarden stellen. De gunning van een dienstenconcessie houdt in dat het operationeel risico dat inherent gepaard gaat met de exploitatie wordt overgedragen aan de concessiehouder. De toewijzing van een domeinconcessie houdt in dat gebruiksrechten worden toegekend op overheidsgoederen.

### 8.4.2 Concessie binnen cultuur- en jeugdinfrastructuur

Concessies zijn op verschillende manieren in te passen binnen de cultuur- en jeugdsector. Deze vorm kan voor de overheid een kans zijn om private exploitatie van infrastructuur op te zetten of om het patrimonium in gebruik te geven aan private partijen (bijvoorbeeld om een nieuwe invulling te geven).

In de vastgoedwijzer 2020 met gegevens uit de Terra Patrimonium- en energiedatabank Vlaanderen zien we dat op 31 december 2020 141 gebouwen van de Vlaamse Overheid leegstaan. De meeste van deze gebouwen zijn woningen (64) en openbare infrastructuur (36). Ten opzichte van 2019 stijgt het aantal gebouwen in leegstand van 134 naar 141. Dit geldt ook voor gronden. In 2020 werden er 389 percelen in beheer van het DCJM toegevoegd aan de vastgoedportefeuille. (Vlaamse Overheid, 2021).

Uiteraard is de mate waarin deze infrastructuur in concessie kan gegeven worden afhankelijk van het type gebouw en onder welk beheer deze gebouwen vallen. Gebouwen onder openbare infrastructuur zijn voornamelijk regieposten, loodsen, aswegersgebouwen en zoutopslagplaatsen. En van de 64 leegstaande woningen zijn er bijvoorbeeld 26 woningen in beheer van De Vlaamse Waterweg. Ook de staat van de infrastructuur zal bepalen of de infrastructuur voor andere functies kan gebruikt worden. Maar het is bijvoorbeeld perfect denkbaar dat kleinere organisaties of verenigen van delen van deze infrastructuur gebruik zouden kunnen maken.

Binnen de Stad Antwerpen worden concessies bijvoorbeeld gebruikt om organisaties binnen de cultuur- en jeugdsector te huisvesten. Het reglement dat hiervoor binnen de jeugdsector gebruikt wordt is opgesteld in samenspraak met de stedelijke jeugdraad, de jeugddienst en de afdeling vastgoedbeheer van AG Vespa. De concessies voor cultuur en jeugd hebben een afzonderlijk reglement. Hierin wordt vermeld welke verenigingen in aanmerking komen voor een concessie en aan welke voorwaarden deze moet voldoen. Zo dienen jeugdorganisaties het beleid van de stad uit te voeren en mogen zij uitsluitend geleid en ondersteund worden door vrijwilligers. Voor een cultuurconcessie geldt dat de vereniging een specifieke en belangrijke bijdrage dient te leveren aan het culturele leven in Antwerpen.

Ook de vergoedingen liggen vast in dit reglement. Aangezien de concessiehouder een bijdrage levert aan het stedelijk beleid wordt de vergoeding herleid tot een basisvergoeding. De vergoeding wordt bepaald door de oppervlakte van het gebouw (of het terrein of de grond). Voor gebouwen voor jeugdverenigingen of organisaties bedraagt deze vergoeding 0,20 euro/m² bruikbare oppervlakte per jaar. Dit met een minimum van 100 euro en een maximum van 300 euro. Voor cultuurconcessies bedraagt deze vergoeding voor gebouwen 3 euro per m² per jaar. Ook hier wordt een minimum van 100 euro gehanteerd. Voor cultuurconcessies wordt geen maximum vastgelegd.

De toekenning van de concessie vindt plaats voor een periode van 9 jaar. Indien de concessiehouder zelf eigenaar is van het gebouw opgericht op een terrein in concessie, kan de concessie voor een langere periode worden afgesloten. De concessie kan verlengd worden of vroegtijdig worden stopgezet onder bepaalde omstandigheden. Al deze zaken zijn voorwerp van onderhandeling bij opmaak van de concessieovereenkomst. Anders dan bij bijvoorbeeld erfpachten op opstallen zijn er bij concessies geen minimum of maximumtermijnen.

Bij deze concessies zijn alle lasten, kosten zoals belastingen, taksen en energieverbruik ten laste van de concessiehouder. De concessiehouder staat ook in voor alle onderhouds- en herstellingswerken. Echter dient voorafgaand alle veranderingswerken schriftelijk toestemming gevraagd te worden aan de stad. Ook de aansprakelijkheid voor schade en ongevallen ligt bij de concessiehouder die hiervoor dan ook verzekerd dient te zijn.

Naast de mogelijkheid om als overheid eigen infrastructuur in concessie te geven, zou de overheid ook concessies door andere partijen kunnen aanmoedigen. Zo zou de Vlaamse Overheid een incentive kunnen voorzien voor bedrijven die hun leegstaande infrastructuur aan een voordelige prijs in concessie geven aan organisaties uit de cultuur- of jeugdsector. Naar inspiratie van het project in Toronto dat we in ons benchmark onderzoeken hebben besproken, zou de overheid bijvoorbeeld een vermindering van de onroerende voorheffing kunnen voorzien voor deze bedrijven. Onroerende voorheffing is een Vlaamse belasting. Op die manier komt er meer infrastructuur vrij zonder dat organisaties hier zelf in moeten investeren en kan leegstaande bedrijfsinfrastructuur toch renderen.

### 8.4.3 Evaluatiecriteria

In wat volgt zullen we het mechanisme van de concessie verder analyseren aan de hand van de vooropgestelde evaluatiecriteria.

**1. Toepasbaarheid binnen de beoogde context**

**1.1. Duurzaamheid**

Een concessie is duurzaam in die zin dat er altijd contracten worden afgesloten voor meerdere jaren. Bij afloop zijn er soms zelfs mogelijkheden om dezelfde overeenkomst nog te verlengen. Een concessie kan dus een manier zijn voor de overheid om projecten op langere termijn te ondersteunen.

Ook kunnen concessies ervoor zorgen dat leegstaande gebouwen geherwaardeerd worden en in gebruik blijven. Dit neemt ook zorgen weg voor de eigenaar van de infrastructuur, de overheid of een bedrijf, die er zelf (tijdelijk) niet moet instaan voor onderhoud en kosten en die tegelijk vermijdt dat de infrastructuur verkommert.

**1.2. Investeringsdoeleinden**

De investeringsdoelen waar met een concessie op ingezet kan worden zijn beperkt. De concessie voor diensten kan organisaties helpen om over een betaalbare infrastructuur te beschikken. Wanneer het gaat om een concessie waar ook het oprichten van de infrastructuur in betrokken is, geeft dit organisaties ook mogelijkheden om zelf infrastructuur te bouwen die voor hen geschikt is.

**1.3. Begrotingstechnisch**

De concessievergoeding die de overheid vraagt heeft een positief effect op het vorderingensaldo. Wanneer het gaat om een concessie waarbij infrastructuur wordt gebouwd, dient er in de onderhandeling ook besproken te worden wat er gebeurt met de infrastructuur wanneer de concessie afgelopen is. In de regel, en voor zover de

overheid eigenaar (gebleven) is en ook blijft, geldt het 'Recht van Natrekking' dat bepaalt dat de eigenaar van de grond ook eigenaar van de 'opstallen' is.

Wanneer de overheid incentives (bv. een korting op onroerende voorheffing) zou instellen om bedrijven aan te moedigen hun infrastructuur in concessie te geven heeft dit uiteraard ook gevolgen voor de begroting. Echter dient er bij deze overweging ook een inschatting gemaakt te worden van mogelijke besparingen. Wanneer een organisatie via een concessie een infrastructuur aan een voordelige prijs kan betrekken, gaat deze organisatie misschien minder nood hebben aan subsidie.

*Voor toepasbaarheid binnen de beoogde context kennen we voor het standpunt van de overheid een score toe van +1. De concessie is een mechanisme dat de overheid de kans kan geven om kleinere organisaties over meerdere jaren op een eenvoudige manier te ondersteunen. Voor het standpunt van de sector geven we ook de score +1. Het mechanisme is zeker niet voor alle organisaties binnen de sector geschikt, maar voor organisaties met weinig budget en geringe eisen wat betreft infrastructuur is het laagdrempelig en kan het de nodige ondersteuning bieden.*

**2. Betrokken stakeholders**

Het aantal betrokken stakeholders blijft beperkt bij een concessie. Bij een concessie voor diensten is er de concessiegever die, als eigenaar van het onroerend goed, de concessie toestaat en in ruil daarvoor aan de concessienemer het recht geeft om een vergoeding te innen.

Wanneer het gaat om een concessie van werken zijn er uiteraard nog meer stakeholders betrokken. Denk maar aan ontwerpers en aannemers.

*Zowel voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als voor dat van de sector kennen we voor dit criterium een score +2 toe. In de vorm van het in concessie geven van bestaande infrastructuur dienen er geen andere stakeholder betrokken te worden dan de concessiegever en de concessiehouder.*

**3. Hefboomwerking**

Een concessie kan kleinere organisaties meer financiële ruimte geven. Door een goedkope huisvesting kunnen zij meer middelen in hun werking investeren. Voor onderhouds- en infrastructuurwerken dienen deze organisaties eventueel wel nog bijkomende middelen te zoeken. Het hebben van een concessie zou het verkrijgen van bijkomende financiering wel kunnen vergemakkelijken.

Bij concessies van diensten en werken zullen er investeringen gebeuren om de werken op te richten en/of de infrastructuur te realiseren. De overheid zal daarbij niet of slechts beperkt tussenkomen.

*Het feit dat een organisatie een infrastructuur ter beschikking heeft, kan helpen op extra geld te genereren. Het kan een soort garantie zijn bij het zoeken naar andere middelen. Echter is de concessie op zich niet echt een financieringsmechanisme en is de heftboomwerking niet expliciet. We geven daarom voor beide standpunten een nulscore.*

## 4. Doorlooptijd

De looptijd van de concessie wordt vastgelegd in de overeenkomst. Deze looptijd kan verschillen van project tot project. Voor de concessiehouder start de looptijd bij het aanvatten van de concessie. Daarvoor is er voor deze partij enkel de eventuele kandidaatstelling die moet gebeuren. Voor de concessiegever is er voor het aanvatten van de concessie meer voorbereidend werk. Dit wordt nog verder besproken onder het criterium over administratieve werklast. De doorlooptijd voor de concessiegever is dus langer dan die voor de concessiehouder.

Bij een concessie voor werken gaat het vaak om een periode tussen 20 en 30 jaar, afhankelijk van de periode waarin de concessiehouder de investering kan terugverdienen.

*Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid als concessiegever kennen we een score toe van +1. Voor het standpunt van de sector geven we een score van +2. Voor de concessiehouder kan het proces van de aanstelling van de concessie zeer vlot gaan zodat een organisatie snel over de infrastructuur kan beschikken.*

## 5. Risicoverdeling

Zoals besproken worden de operationele risico's die gepaard gaan met de exploitatie van de infrastructuur overgedragen aan de concessiehouder. Deze is bijgevolg verantwoordelijk voor alle aan onderhoud gerelateerde, beheersmatige en commerciële risico's. De infrastructuur dient op het einde van een domeinconcessie in eenzelfde staat teruggegeven te worden dan waarin deze ontvangen is. Een nadeel aan dit mechanisme is dat deze organisaties gebonden zijn om noodzakelijke investeringen te doen aan infrastructuur die niet van hen is.

Een concessie houdt ook risico's in voor de concessiegever. De gebruikelijke risico's bij dergelijke toepassingen zijn ook hier aanwezig. Zo is er het risico dat de infrastructuur slecht beheerd wordt of dat de concessiehouder de vergoeding niet betaalt.

*Voor het standpunt van de Vlaamse Overheid geven we een score van +1. De risico's zijn beperkt voor de concessiegever en tegelijk worden de kosten van de infrastructuur door een andere partij gedragen en wordt de infrastructuur ook op kosten van de concessiehouden onderhouden. Voor het standpunt van de sector als concessiehouder geven we een score van -1.*

## 6. Complexiteit

### 6.1. Juridische complexiteit

Een wettelijke basis voor de concessies van diensten en werken vinden we zoals gezegd in de wet van 17 juni 2016 betreffend concessieovereenkomsten. Voor concessies van diensten is deze wet echter enkel van toepassing op concessies vanaf een drempelbedrag van 5.350.000 euro. Domeinconcessies zijn zoals reeds vermeld niet (apart) wettelijk geregeld.

De juridische complexiteit hangt af van de aard van de concessie. Wanneer het enkel gaat over het ter beschikking stellen van eigen infrastructuur aan cultuur- en jeugdverenigingen is dde complexiteit gering en zal

de overeenkomst voor de meeste concessies hetzelfde zijn. De concessieovereenkomst beschrijft o.a. de overdracht van rechten en plichten, de voorwaarden, de vergoeding en de looptijd.

### 6.2. Financiële complexiteit

De financiële complexiteit hangt af van de aard van de concessie. Wanneer een organisatie infrastructuur van de overheid betrekt in ruil voor een concessievergoeding zijn de financiële stromen eenvoudig. De concessiehouder betaalt de vergoeding aan de concessiegever. Ook is de concessiehouder verantwoordelijk voor alle kosten die samenhangen met de exploitatie van de infrastructuur.

### 6.3. Flexibiliteit

De overheid kan in het mechanisme van de concessie voorwaarden hanteren bij het afsluiten van de overeenkomst. Op dat moment is er mogelijkheid om te onderhandelen. Na het ondertekenen van de contracten is er voor de overheid weinig gelegenheid om nog bij te sturen. Echter kan de overheid wel te allen tijde controleren of de concessiehouder zich aan deze voorwaarden houdt en of de infrastructuur correct onderhouden wordt. Een eventuele verlenging gaat dan ook gepaard met een evaluatie. Deze voorwaarden en controlemomenten geven de overheid wel de mogelijkheid om toezicht te houden op de staat van de infrastructuur en de activiteiten die er georganiseerd worden.

### 6.4. Administratieve werklast

Bij het opstellen van een concessiereglement dient allereerst onderzoek te gebeuren naar de juiste concessievoorwaarden. De concessieovereenkomsten dienen afgestemd te worden op de betreffende infrastructuur en organisatie. De concessiegever dient bij het afsluiten van de concessie te onderzoeken of de potentiële concessiehouder aan de nodige voorwaarde voldoet. Ook dient de concessiegever tijdens de duur van de concessie te controleren of de organisatie of vereniging de infrastructuur op gepaste wijze onderhoudt, dan wel de gevraagde diensten aanbiedt. In voorkomend zal ook het verzoek tot verlenging moeten worden beoordeeld.

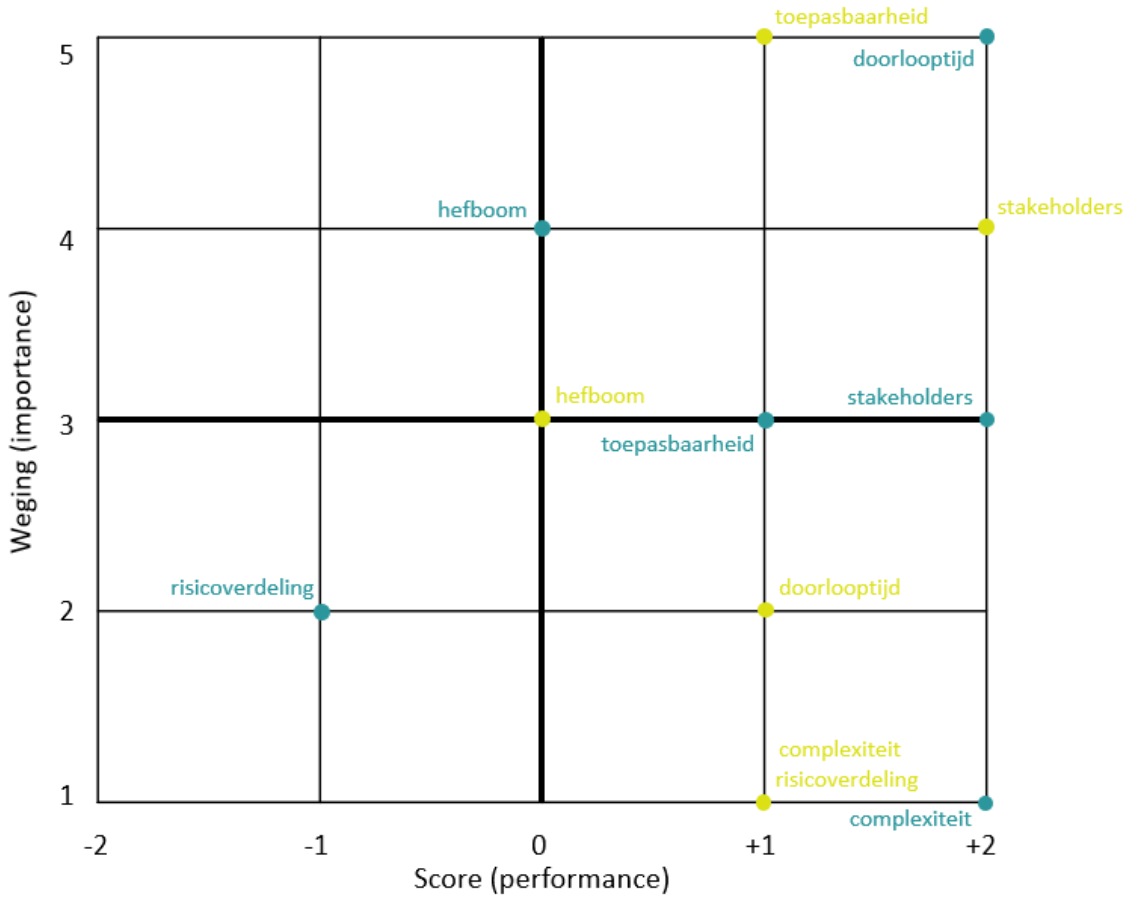
Voor de concessiehouder zit de administratieve werklast in de aanvraag van de concessie en het afsluiten van nodige nutscontracten en eventuele aanvraag van verlenging van de concessie.

*Voor het criterium complexiteit geven we voor het standpunt van de Vlaamse Overheid een score +1. De algemene complexiteit van deze vorm van concessie (van bestaande infrastructuur) is gering. Er is voor de overheid als concessiegever werk aan de voorbereiding en opvolging ervan, maar de concessie is een zeer gekende contractvorm. Voor de sector als concessiehouder is het mechanisme nog eenvoudiger. Daarom geven we voor dit standpunt een score +2.*

### 8.4.4 Scorekaart en matrix

| | VLAAMSE OVERHEID | SECTOR |
|---|---|---|
| **TOEPASBAARHEID BINNEN DE BEOOGDE CONTEXT** | +1 | +1 |
| **STAKEHOLDERS** | +2 | +2 |
| **HEFBOOMWERKING** | 0 | 0 |
| **DOORLOOPTIJD** | +1 | +2 |
| **RISICOVERDELING** | +1 | -1 |
| **COMPLEXITEIT** | +1 | +2 |

Tabel 9: Scorekaart concessie




Figuur 16: Matrix concessie

## 8.5 OEPC'S IN COMBINATIE MET EEN ENERGIELENING

Een OEPC (Onderhouds- en Energieprestatiecontract) is eigenlijk een bijzondere invulling van de *Maintenance component* in een DFBM-structuur. Bij een "gewone" DFBM engageert een partij zich het onderhoud van een gebouw op zich te nemen zonder als dusdanig een besparingscomponent te benoemen of zich ertoe te engageren. Onder een OEPC verbindt een contracterende partij ("OEPC-Co") zich tegenover een onderneming (stel "vzw Museum") besparingen te realiseren met betrekking tot onderhoud en energieverbruik van gebouwen[3]. Deze besparingen worden vooraf contractueel vastgelegd en gemeten tegenover het huidige verbruik (m.b.t. energie) dan wel de onderhoudskost van het gebouw. Op die manier garandeert OEPC-Co bijvoorbeeld dat, over een contractueel bepaalde termijn, het energieverbruik met x % zal dalen bij een EPC-contract, de onderhoudskost met y%. Belangrijk is dat de energiebesparing wordt uitgedrukt in kWh of een andere eenheid en niet in euro's. Zeker in tijdens van hoge energieprijzen is het belangrijk dat de EPC's op zich geen vaste energieprijs garanderen maar een vast, of althans controleerbaar, energieverbruik.

Een OEPC kan al dan niet een financieringscomponent bevatten. In het eerste geval doet de OEPC-Co zelf de investering in de activa die voor de besparing moeten zorgen en wordt de terugbetaling van de investering mee verrekend in het contract. Klassieker is de structuur waarbij de onderneming ("vzw Museum") zelf voor de financiering zorgt.

Op die manier is de structuur perfect combineerbaar met een Energielening. Bij een klassieke Energielening verstrekt de Overheid een lening aan een organisatie ("vzw Museum") met de bedoeling te investeren in materiële vaste activa waarmee een energiebesparing kan worden gerealiseerd. Uitgangspunt is dat de lening wordt terugbetaald door middel van de besparing die vzw Museum realiseert. Wanneer, zoals lange tijd het geval is geweest, energieprijzen min of meer stabiel blijven, leidt een besparing in verbruik tot een goed voorspelbare besparing in euro's. Met een simpel voorbeeld: bij een energieprijs van 20 eurocent per kWh staat een jaarverbruik van 100.000 kWh voor een totale jaarlijkse energiekost van 20.000 euro. Als het verbruik daalt met 20% naar 80.000 kWh betekent dit, bij een stabiele energieprijs van 20 eurocent per kWh, een energiekost van, 16.000 euro of ook in energiekost een daling van 20%. In deze redenering ontstaat er een vrijval van 4.000 euro die wordt gebruikt om de lening af te betalen. Uitgangspunt is dan dat die vrijval van 4.000 euro zich jaarlijks min of meer identiek blijft voordoen: de prijs van de energie en energiebesparing blijven in die hypothese constant (het voorbeeld 1) hieronder.

[3] Overigens kunnen Onderhoud en Energie ook los van elkaar staan. In dat geval spreken we van een OPC (Onderhoudsprestatiecontract) dan wel een EPC (Energieprestatiecontract).

Wanneer energieprijzen evenwel gaan stijgen doen zich, met betrekking tot de terugbetalingslogica, eigenlijk twee wijzigingen voor. Het positieve effect is dat, bij stijging van energieprijzen, de besparingswinst, steeds groter wordt. Nadeel is dat het voordeel vermoedelijk teniet wordt gedaan door de hogere eenheidsprijs. Bij een besparing van 20% op het energieverbruik wordt die besparing, in vergelijking met de beginsituatie, voor een deel tenietgedaan als de energieprijs met dezelfde 20% stijgt. De besparing bedraagt in het voorbeeld 2 hieronder nog 800 euro of 4% tegenover de oude prijs[4]. Deze berekening is niet alleen theoretisch maar ook praktisch als die situatie zich voordoet. Het punt is dat de berekeningen op basis waarvan de Energieleningen zijn gebaseerd altijd zijn uitgegaan van een min of meer stabiele energie-eenheidsprijs. Die nieuwe volatiliteit leidt tot nieuwe situaties die hier aan de hand van een aantal voorbeelden en assumpties zijn beschreven en berekend.

Bij een stijging van de energiekosten met 100% (een verdubbeling van de kost dus), "volstaat" een energiebesparing van 50%[5] om het effect van de stijging van de energieprijs te volledig te neutraliseren. Immers: 0,40[6] euro kWh x 50.000[7] kWh = 20.000 euro. Een verdere energiebesparing (daling verbruik lager dan 50.000 kWh) betekent, ondanks de verdubbeling van de eenheidsprijs, opnieuw een eurobesparing en vrijval om leningslasten af te lossen.

Bij volatiele energieprijzen is het dus van belangrijk flexibiliteit in te bouwen m.b.t. de terugbetalingstermijn van de lening. Is de euro-besparing (daling verbruik maal stijging energieprijs) lager dan initieel berekend, zal de termijn gebeurlijk moeten worden verlengd omdat een lager dan oorspronkelijk voorzien bedrag beschikbaar is om de aflossing te kunnen doen.

Onderhoudsprestatiecontracten zijn ook aan volatiliteit onderhevig, maar in mindere mate omdat de kost van het onderhoud in de regel enkel de inflatie zal volgen, een inflatie die uiteraard voor een deel wordt bepaald door de volatiliteit van de energieprijzen.

---

[4] De nieuwe prijs bedraagt in dat voorbeeld: 0,24 euro p/kWh x 80.000 kWh = 19.200 EUR of 4% minder dan 20.000 euro. De nieuwe prijs is gelijk aan Oude Prijs x ((1 – stijgingspercentage van de energiekost)$^2$)

[5] De energiebesparing moet minstens gelijk zijn aan (Stijgingspercentage van de energiekost)/(1+stijgingspercentage van de energiekost).

[6] 0,20 euro x 2 = 0,40 euro

[7] 100.000 kWh/2 = 50.000 kWh

Voorbeelden:

| VOORBEELD 1 GELIJKE ENERGIEPRIJS DALEND VERBRUIK | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Oud | + (S)/-(D) | Nieuw |
| prijs kWh/€ | € | 0,20 | 0,00% | € 0,20 |
| verbruik in kWh | | 100.000 | -20,00% | 80.000 |
| totaal in | € | 20.000 | | € 16.000 |
| **Verschil oude prijs v nieuwe prijs (%)** | | | | **20,00%** |

| VOORBEELD 2 STIJGENDE ENERGIEPRIJS GELIJKE DALING VERBRUIK | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Oud | + (S)/-(D) | Nieuw |
| prijs kWh/€ | € | 0,20 | 20,00% | € 0,24 |
| verbruik in kWh | | 100.000 | -20,00% | 80.000 |
| totaal in | € | 20.000 | | € 19.200 |
| **Verschil oude prijs v nieuwe prijs (%)** | | | | **4,00%** |
| | | | | **of NP = (OP*(1 -S$^2$))** |

| VOORBEELD 3 STIJGENDE ENERGIEPRIJS LAGERE DALING VERBRUIK | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Oud | + (S)/-(D) | Nieuw |
| prijs kWh/€ | € | 0,20 | 100,00% | € 0,40 |
| verbruik in kWh | | 100.000 | -50,00% | 50.000 |
| totaal in | € | 20.000 | | € 20.000 |
| **Verschil oude prijs v nieuwe prijs (%)** | | | | **0,00%** |
| | | | | **D = (S/(1+S))** |

Figuur 17: Voorbeelden OEPC's

## 8.6 LENINGSVORMEN BIJ JEUGD- EN CULTUURINFRASTRUCTUUR

Waar in het grootste deel van ons rapport wordt ingegaan op financieringsstructuren die of via subsidies of via een of andere (private) kapitaalsinput lopen, bestaat er daarnaast een breed spectrum aan leningsvormen. Opvallend hier is dat de creativiteit in de sector vooral te vinden is bij kleinere initiatieven (zeker in het jeugdwerk), vaak uit noodzaak omdat men zowel in het palet van klassieke financieringen als bij de klassieke financiers die dergelijke financieringen aanbieden zijn gading niet vindt.

Uit de gesprekken met de Focusgroepen blijkt dat de kredietrelatie van cultuur- en jeugdbedrijven met de klassieke financiële dienstverleners, zeg maar banken, al bij al weinig intens is. Voor de kredietbehoefte op korte termijn doen middelgrote en grote organisaties wel eens een beroep op *straight loans* of klassieke kaskredieten. Maar wanneer het over kredietverlening op langere termijn gaat en het onderliggende actief dus een onroerend goed is, laat de banksector hier mogelijk nog meer risico-aversie zien dan ze bij ondernemingen in de reguliere economie al doet. Kredietverlening op langetermijn via banken is in de cultuur- en jeugdsector eerder uitzonderlijk en, als ze er dan al is, gebeurt ze vaak onder garantie van (bij kleinere structuren) borgstellingen door private personen of (bij door – meestal lokale – overheid ondersteunde initiatieven) onder garantie van die lokale overheid. Echte *asset-based financing*, met enkel het onroerend goed als onderpand, is, vaak omwille van de specificiteit van het onroerend goed in kwestie, eerder uitzondering dan regel.

Vandaar dat organisaties in de jeugd- en cultuursector, als het over financieringen op langere termijn gaat, vaak in hun eigen behoefte voorzien. Niet verrassend komt daarbij crowdfunding aan bod, in alle mogelijke varianten. Soms via het "reguliere" circuit en de bekende, publieke, crowdfundingplatformen zoals Socrowd, vaker via

zelfontwikkelde varianten die of heel gesofisticeerd, of, in zijn meest primaire vorm, via *friends, fools* and *families* lopen.

Daarbij duiken de klassieke vier modellen van crowdfunding op.

- *(1) Donation-based* waarbij *funders* geld schenken zonder daarvoor iets terug te krijgen.
- (2) *Reward-based* waarbij schenkers, in return, een niet-financiële beloning krijgen. Heel populair bij sportclubs, waarbij een financiële inbreng meerjarig lidmaatschap garandeert. Bij jeugd en cultuur kent dit zijn pedant door (ook) het geven van gratis lidmaatschap (jeugd) of toegang bij activiteiten (cultuur).
- (3) *Lending-based* waarbij financiers geld lenen tegen een lagere (of helemaal geen) rente.
- (4) *Equity-based:* waarbij investeerders "uit de eigen kring" investeren in een gebouw dat, vaak via een lage huur (of zelfs gratis), aan de organisatie ter beschikking wordt gesteld.

Opvallend is dat er gemengde, *hybride* vormen opduiken. Een aankoop of (meestal) een verbouwing wordt dan deels, bijvoorbeeld één derde, via *reward-based funding* gefinancierd, één derde via een onderhandse lening (*lending based)* met lage of helemaal geen interest, en één derde via een niet terug te betalen geldinbreng, een *equity financiering.*

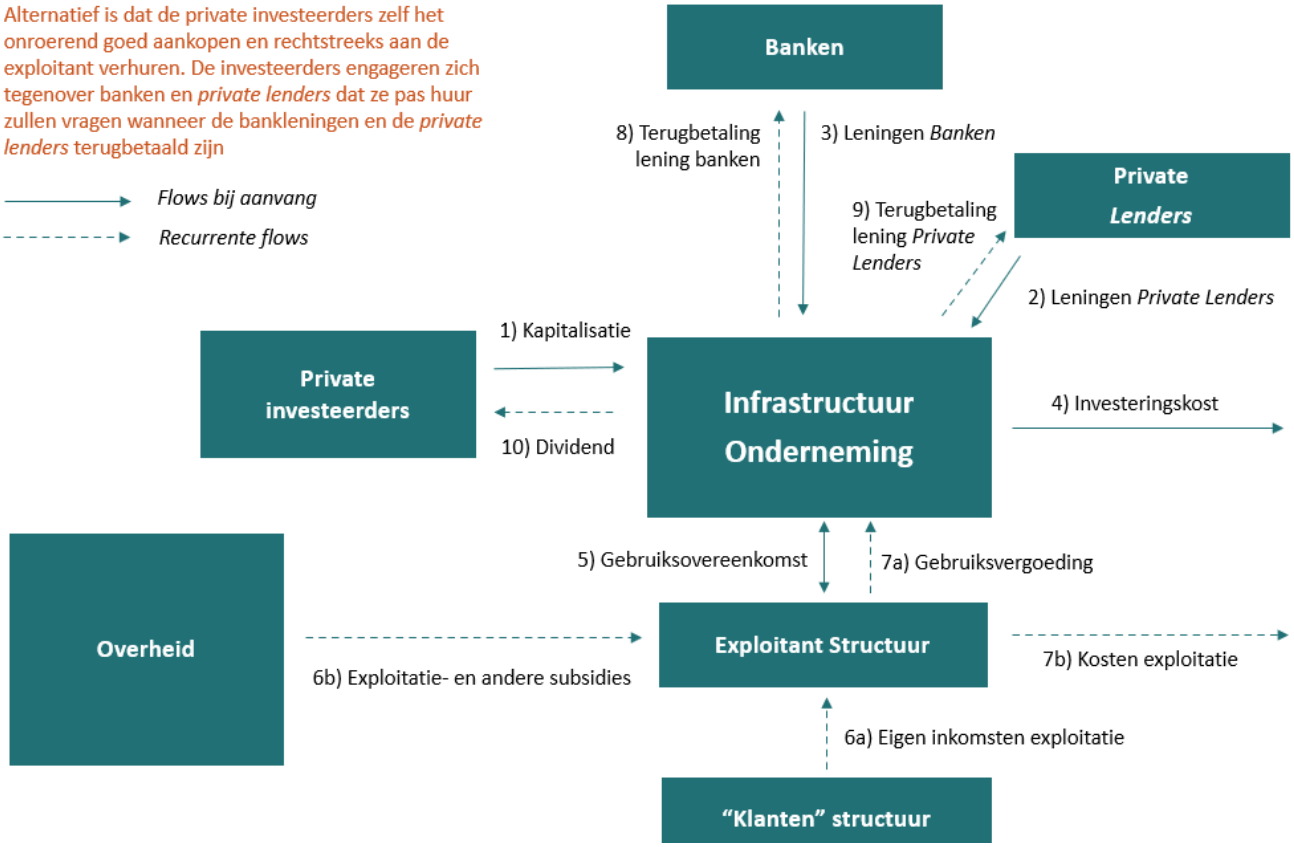
In een dergelijke, hybride structuur, zijn er, wat betreft het deel equity financiering, twee mogelijke contractfiguren. Ofwel participeren de equity investeerders in een *aparte* structuur waarin het onroerend goed zit dat vervolgens aan de exploitatieonderneming wordt verhuurd. Ofwel kopen (of verbouwen) de equity investeerders *zélf* het onroerend goed dat dan rechtstreeks ter beschikking wordt gesteld aan de exploitatieonderneming (via huur, ter beschikking stelling, vruchtgebruik of een gelijkaardige contractfiguur). Een alternatief (vaak bij verbouwingen) bestaat erin dat de investeerders het onroerend niet verwerven maar een langdurig (eventueel verlengbaar) zakelijk recht verkrijgen op het onroerend goed wat hen in staat stelt investeringen in dat onroerend goed te financieren. Een erfpacht is dan een evidente contractvorm.

Soms krijgen, bij *lending based crowdfunding*, de leningen van de private financiers het statuut van *achtergestelde lening* waarbij de financiers zich akkoord verklaren hun deel pas terugbetaald te zien als eerst anderen zijn betaald. Dit kan zeker helpen om banken (dat kunnen dan o.m. die "anderen" zijn) warm te maken om toch een deel van de financiering op zich te nemen omdat de banken dan de zekerheid krijgen dat zij in eerste instantie terugbetaald worden en voor de overige leningverstrekkers aan de beurt zijn. Op die manier ontstaan zogenaamde *batch financieringen* of *tranche financieringen*. Daarbij wordt eerst de *tranche* aan de bank betaald en pas dan aan de "eigen financiers". De dividend- of andere betalingen aan de equityinvesteerders zijn dan "dubbel achtergesteld". Ze zijn achtergesteld én aan de bankaflossingen én aan de aflossingen van de eigen financiers, waardoor de equityinvesteerders, logischerwijs, het grootste risico dragen. Ze vormen, in dit voorbeeld, de facto "een derde tranche".

De "getrancheerde financiering" kan op verschillende manieren gebeuren. Een eerste variant is dat eerst de *volledige* lening van de bank wordt afgelost en, eens dat volledig is gebeurd, de lening van de private financiers. Pas als *alle* leningen zijn afgelost, wordt er dan een vergoeding aan de equity investeerders betaald, een huur

of dividend, al naar gelang van de contractfiguur. Bij een tweede variant is er jaarlijks een afgesproken *vast* bedrag (zoals bij een "normale" financiering) voor bankaflossingen bestemd en pas dan (als er nog vrije cashflow is) een deel voor de private financiers en pas dan een dividend- of huurvergoeding (opnieuw al naar gelang van de contractfiguur). Een derde variant kan een mengvorm van de twee zijn, waarbij, voorbeeld, op de helft van de lening de eerste variant van toepassing is en op de helft van de lening variant twee.

Een summier uitgewerkt voorbeeld van zo'n getrancheerde financiering, met gemengde equity en lending participatie, gecombineerd met een bankkrediet, volgt hieronder. Om private investeerders de mogelijkheid te geven een kapitaalsparticipatie te kunnen nemen wordt de infrastructuur dus "gesplitst" van de exploitatie van de cultuur-/jeugdonderneming en betaalt de "exploitatieonderneming" een gebruiksvergoeding aan de "Infrastructuuronderneming". Deze Infrastructuuronderneming zal dan op haar beurt met de gelden die uit deze gebruiksvergoeding worden ontvangen en de cashflow die daarmee wordt gegenereerd in eerste instantie de bank terugbetalen, vervolgens de "eigen financiers" en tot slot een huurvergoeding aan de investeerders. Zoals hierboven al gezegd zijn er alternatieven: de investeerders kunnen zélf het onroerend goed verwerven en ter beschikking stellen of zakelijke rechten op het onroerend goed verkrijgen die hen instaat stellen de investeringen te financieren en het onroerend goed verder te verhuren of ter beschikking te stellen aan de exploitatieonderneming.




Figuur 18: Voorbeeld werking infrastructuurleningen

Een variante op deze structuur is de zogenaamde *cashflow financiering* waarbij de terugbetalingen en ook de terugbetalings*termijn* helemaal afhankelijk is van de cashflow die wordt gerealiseerd. De cashflow wordt dan meestal klassiek gedefinieerd als "resultaat van het boekjaar plus afschrijvingen" of de "EBITDA" (*earnings before interest taxes, depreciation and amortization).* In zo'n structuur engageert de onderneming zich om elk jaar een deel (bijvoorbeeld 75%) van de EBITDA, zeg maar bruto cashflow, aan te wenden voor de aflossingen van de leningen en wordt de aflossing van de lening, in tegenstelling tot het voorbeeld van hierboven, dus volledig afhankelijk van de gegenereerde bruto cashflow. M.a.w. de betalingen gebeuren pas als er ook cashflow aanwezig is. Op die manier staat de betalingstermijn dus niet op voorhand vast: hoe hoger de cashflow, hoe sneller de lening kan worden afgelost. Logisch dat banken niet geneigd zullen zijn om in deze structuur te stappen, maar ze kan wel worden gebruikt "bovenop" een klassieke bankfinanciering. Daarbij wordt dus, jaarlijks, eerst de bankfinanciering afgelost volgens het klassiek patroon van een annuïtaire lening en wordt er vervolgens gekeken welke cashflow er, na die aflossing, nog beschikbaar is. Daarvan wordt dan bijvoorbeeld 75% aan de private leners terugbetaald, met na aflossing van de private lening eventueel ruimte voor een huur- of dividendbetaling aan de equity investeerders.

Op zich is de rol van de overheid in de hierboven beschreven leningsmechanismen beperkt. Al sluit niets natuurlijk uit dat die overheid optreedt als financier in een van de structuren. Belangrijk lijkt wel de noodzaak om ook hier, net zoals bij de andere door ons voorgestelde mechanismen, de kennis m.b.t. deze financieringsmogelijkheden naar de cultuur- en jeugdsector toe te ontsluiten. Daar zou een mogelijke rol voor de overheid kunnen liggen.

## 8.7 OVERZICHT PERFORMANCE EN IMPORTANCE SCORES

Voor zowel de bestaande financieringsinstrumenten als de door ons voorgestelde nieuwe financieringsstructuren werd, in overleg met de opdrachtgever, een matrix opgesteld. Deze matrix hield rekening met het belang (**importance**) van het financieringsinstrument voor zowel de sectoren als de Vlaamse Overheid alsook de mate waarin men op het financieringsinstrument presteerde (**performance**). OEP's (8.5) en andere leningsvormen (8.6) worden echter niet opgenomen in de matrix omdat deze niet meegenomen zijn in de bevraging. Zij zijn nadien toegevoegd op vraag van de opdrachtgever. M.b.t. het belang van de instrumenten werd een score gegeven van 1 tot 5, waarbij 1 als niet belangrijk, 5 als zeer belangrijk geldt. M.b.t. de performance gaan de scores van -2 tot +2, waarbij de negatieve scores de ontevredenheid, de positieve scores de tevredenheid laten zien.

In bovenstaand overzicht hernemen we, per financieringsinstrument en zowel voor de bestaande als de nieuw voorgestelde instrumenten de respectieve scores maar focussen we op de criteria die op "Belang" een score van

3, 4 en 5 kregen en dus duidelijk als belangrijk worden gezien door de Overheid en sectoren. Aan de kant van de prestaties bekijken we de scores waaruit ontevredenheid blijkt omdat ze met -2, -1 en 0 werden getaxeerd.

Op die manier ontstaat een “prioriteitenlijst” per financieringsinstrument.

Een belangrijke bedenking is wel dat we hier spreken van een *hypothetische* situatie: de mechanismen zijn er (nog) niet en onbekend maakt onbemind. Een “importance” score is gebaseerd op een “verwachting” van een belang die nog wel te duiden is, een “performance” score is louter hypothetisch omdat het mechanisme nog niet in werking is en daar het onbekende een nog grotere rol speelt.

| (Bestaand) Instrument | Criterium | Score (performance) | Weging (importance) | Volgens |
|---|---|---|---|---|
| Energielening | Toepasbaarheid | -1 | 5 | Overheid |
| Energiescan | Toepasbaarheid | -1 | 5 | Overheid |
| Investeringssubsidie | Doorlooptijd | -1 | 5 | Sector |
| Energiescan | Doorlooptijd | 0 | 5 | Sector |
| Energielening | Hefboom | -1 | 4 | Overheid |
| Energielening | Hefboom | -1 | 4 | Sector |
| Energielening | Toepasbaarheid | -1 | 3 | Sector |
| Investeringssubsidie | Stakeholders | -1 | 3 | Sector |
| Energiescan | Toepasbaarheid | 0 | 3 | Sector |
| Investeringssubsidie | Hefboom | 0 | 3 | Overheid |
| Investeringssubsidie | Toepasbaarheid | 0 | 3 | Sector |
| | | | | |
| Geen vermeldingen voor | Risicoverdeling | | | |
| | Complexiteit | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| **(Nieuw) Instrument** | **Criterium** | **Score (performance)** | **Weging (importance)** | **Volgens** |
| SIB | Doorlooptijd | -2 | 5 | Sector |
| GVV | Doorlooptijd | -1 | 5 | Sector |
| PPS | Doorlooptijd | -1 | 5 | Sector |
| SIB | Toepasbaarheid | -1 | 5 | Overheid |
| GVV | Stakeholders | -1 | 4 | Overheid |
| SIB | Stakeholders | -1 | 4 | Overheid |
| Concessie | Hefboom | 0 | 4 | Sector |
| PPS | Stakeholders | 0 | 4 | Overheid |
| GVV | Stakeholders | -1 | 3 | Sector |
| PPS | Stakeholders | -1 | 3 | Sector |
| SIB | Stakeholders | -1 | 3 | Sector |
| Concessie | Hefboom | 0 | 3 | Overheid |
| | | | | |
| Geen vermeldingen voor | Risicoverdeling | | | |
| | Complexiteit | | | |

Figuur 17: Overzicht matrix bestaand en nieuw instrument

Uit de tabel blijkt (opnieuw) dat, m.b.t. de Energielening het criterium “Toepasbaarheid” een heikel punt is en dat tevens wordt aangegeven dat de Energielening, in zijn huidige vorm, te weinig de rol van hefboom speelt. Dit is opnieuw een aanduiding dat het toepassingsgebied van de Energielening moet worden uitgebreid.

Uit de matrix blijkt ook dat de Investeringssubsidies, met uitzondering van het criterium “doorlooptijd”, al bij al goed scoren, al vervullen ze niet hun rol als hefboom voor bijkomende financiering. Ook hier lijkt een **informatiecampagne** nodig om de sectoren bewust te maken van het feit dat investeringssubsidies ook een deel van de financieringsmix kunnen zijn, aangevuld met andere financieringsvormen zoals crowdfunding en verschillende leningsstructuren al dan niet in combinatie met traditionele leningen. In dat verband verwijzen we naar hoofdstuk 8.5.

# 9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Jeugd en cultuur zijn sectoren met elk hun eigenheid, wat zich ook uit in de manier waarop ze met hun infrastructuur omgaan. Deze vaststelling staat algemeen geldende conclusies voor beide sectoren in de weg. Bovendien tonen beide sectoren een grote diversiteit. In de jeugdsector gaat het van het Chiro-lokaal achter de hoek tot grote domeinen zoals De Hoge Rielen in Kasterlee. In de cultuursector zijn er naast de kleine wijkbibliotheek in het dorp, de gemeenschaps- en cultuurcentra in kleinere en grotere steden en gemeenten, met daar bovenop de grote musea en andere kunstinstellingen vaak met internationale uitstraling en ambitie, een ambitie die zich vaak in hun infrastructuur laat zien.

Deze **diversiteit** zorgt er mee voor dat investeringen in infrastructuur kunnen variëren van enkele duizenden euro's voor de herstelling van een dak van het Chiro-lokaal tot de volledige nieuwbouw voor een museum. Voor de eerste investeringen vinden de organisaties dikwijls hun weg in zelf opgezette financieringsmechanismen. Dit kan een crowdfunding zijn via de gekende, gereglementeerde platformen. Maar ook eigen varianten daarop zoals obligatieleningen al dan niet gecombineerd met bijkomende voordelen. In dergelijke gevallen zijn interventies van de overheid in bedrag beperkt, al kunnen die in absolute cijfers relatief kleine bedragen binnen de beperkte middelen van bijvoorbeeld een jeugdbeweging toch substantieel zijn. Gecombineerd met eigen financieringsmechanismen kijkt men dus toch vaak naar de overheid als (co-) financier voor de kleinere zowel als grotere investeringen.

De diversiteit in zowel de cultuur- als de jeugdsector uit zich ook in de **grote verscheidenheid aan juridische contexten en bijhorende structuren waarbinnen de infrastructuur** wordt geëxploiteerd. De infrastructuur kan immers privé- of publieke eigendom zijn. Binnen die privéeigendom kunnen een natuurlijke persoon of meerdere natuurlijke personen, een vennootschap (NV, BV, maar ook een Coöperatieve), een kerkgemeenschap, een stichting (gewone stichting of een stichting van openbaar nut), een vzw of andere entiteit eigenaar zijn. De eigendomstitel kan, rechtstreeks of onrechtstreeks, ook bij een publiekrechtelijk lichaam zitten. Rechtstreeks via gemeente, provincie of Vlaamse Gemeenschap, onrechtstreeks via bijvoorbeeld een AGB of een andere verzelfstandigde ondernemingsvorm. Deze diversiteit heeft zijn gevolgen voor elk financieringsmechanisme dat met de aankoop of verbouwing van jeugd- of cultuurinfrastructuur samenhangt. De mate waarin de eigenaar en de gebruiker van infrastructuur openstaat voor andere vormen van financiering dan een klassieke subsidie heeft veel te maken met het feit of de entiteit in kwestie ook in zijn courant financieel management een hogere graad van "sofisticatie" laat zien. Voor kleinere structuren, die dan nog eens vaak op vrijwilligers draaien, worden financieringsstructuren vlug als "ingewikkeld" en "complex" gezien, terwijl bijvoorbeeld zeker de grotere steden en gemeenten vrij goed vertrouwd zijn met op het eerste gezicht "vernieuwende" financieringsstructuren die daar ondertussen gemeengoed zijn geworden. Gemeenten gebruiken bijvoorbeeld al frequent vormen van publiek private samenwerking en hebben hier in sommige gevallen een aparte structuur voor opgezet (bv. AG Vespa), zijn vertrouwd met concessies, erfpachten en varianten erop, waardoor zij ook meer openstaan voor nieuwere denkpistes. Meer kennisuitwisseling tussen het Vlaamse en het lokale bestuursniveau zou daarom nuttig zijn.

## 9.1 M.B.T. BESTAANDE FINANCIERINGSMECHANISMEN

### 9.1.1 Investeringssubsidies DCJM

Met betrekking tot de bestaande investeringssubsidies geven **de sectorale prioriteiten** de mogelijkheid om in te zoomen op belangrijke noden. Eén van die noden is het voldoen aan de steeds strengere regels (ook vanuit Europa) inzake energiezuinigheid van gebouwen. Dit lijkt ons een zeer belangrijke inzet van de investeringssubsidies. Werkzaamheden voor het energiezuinig maken van een gebouw kunnen een uiteenlopende omvang hebben. De investeringssubsidies zijn een goede ondersteuning voor de uitvoering van deze werken.

Echter lijkt het niet logisch dat projecten die zeer uiteenlopende bedragen betreffen in eenzelfde lijn worden behandeld. Een “one size fits all” benadering lijkt niet aangewezen. Momenteel lopen aanvraagprocedures en afhandeling van dossiers voor zowel grote als kleine investeringen nagenoeg identiek verlopen. Tijdens de gesprekken met organisaties uit de sector werd dit niet altijd als even logisch ervaren. De vraag werd gesteld of het budget niet best van bij het begin opgesplitst kan worden. Er wordt dus gepleit voor **een betere verhouding tussen de zwaarte van de aanvraagprocedure en de grootte van de werken** en aangevraagde bedragen. Een snellere procedure voor zeer kleine werken is wenselijk. Bij een splitsing van het toe te kennen budget op basis van aan te vragen bedragen kan ook de procedure aangepast worden. Zo komt er een verschil in het behandelen van een aanvraag voor bijvoorbeeld het plaatsen van nieuwe verwarming in een Chiro-lokaal en het uitvoeren van verschillende energiebesparende maatregelen in een groot cultuurcentrum.

In het verlengde daarvan bleek uit onze bevraging dat het “poolen” van kleinere aanvragen binnen één grotere aanvraag (bv. nodig om de drempelwaarde kWh te halen bij een aanvragen voor energiebesparende maatregelen) niet tot een vereenvoudiging leidt voor de aanvrager. Er zou dus kunnen worden geopteerd om hiervoor een mechanisme uit te werken dat dergelijk “poolen” beloont en de administratieve afhandeling vergemakkelijkt.

**Aanbeveling:** Investeringssubsidies behouden als mechanisme om beleid te focussen op belangrijke noden. Maak echter van meetaf aan een duidelijker onderscheid tussen aanvragen voor grote en kleine bedragen en vereenvoudig de procedure voor de aanvragen voor kleinere bedragen. Met andere woorden, maak een opsplitsing van de subsidiestroom en procedures op basis van de grootte van de werken/bedragen. Werk een “kort en sneller circuit” uit voor kleinere bedragen zodat ook de uitbetalingen vlugger kunnen gebeuren.

### 9.1.2 Energielening en energiescans

De Energielening lijkt als mechanisme niet erg aantrekkelijk in de sector. De gebruikte infrastructuur leent zich dan niet altijd om zonnepanelen te plaatsen. Daarnaast wordt het plaatsen van een fotovoltaïsche installatie in de praktijk vaak gecombineerd met andere grote werkzaamheden. Er wordt dan geen aparte Energielening aangevraagd voor enkel de installatie van de zonnepanelen. De recente energiecrisis zal allicht leiden tot een grotere aandacht van de sector voor de Energielening.

Uit ons onderzoek bleek alvast dat een uitbreiding van de bestemming van de middelen een mogelijke manier zou kunnen zijn om de Energielening aantrekkelijker te maken. In dat geval zouden organisaties, net zoals bij particuliere woningen, kunnen lenen niet alleen voor het plaatsen van een fotovoltaïsche installatie, maar ook voor andere energiebesparende werkzaamheden zoals isoleren van de gebouwschil, vervangen van buitenschrijnwerk of vervangen van technische installaties. De aangekondigde steunmaatregelen van de VO voor private woningen zouden bij uitbreiding kunnen gelden voor jeugd- en cultuurinfra.

**Aanbeveling**: Uit de focusgesprekken blijft de uitdrukkelijke vraag om de Energielening ook voor andere investeringen dan enkel fotovoltaïsche installaties te laten gelden. Realiseer daarom een uitbreiding van de bestemming van de middelen van de Energielening, niet enkel voor fotovoltaïsche installaties, maar ook voor andere energetische werkzaamheden en milieuvriendelijke investeringen, zoals isolatie, waterrecuperatie, groendaken, ontharding, e.d. Zeker gezien de recente energiecrisis zal de vraag hiernaar stijgen.

**Aanbeveling**: We moedigen een opvolging van het bestaande proefproject van de VO aan zodat de scan en de bijhorende middelen ook meer efficiënt kunnen ingezet worden. Een sterkere communicatie en begeleiding over de Energielening en scan zouden ook kunnen leiden tot meer effectiviteit van het bestaande instrumentarium. De financiële geletterdheid is immers vaak (binnen kleinere culturele organisaties) onvoldoende aanwezig.

**Aanbeveling**: herbekijk het mechanisme van de Energielening

M.b.t. de Energielening geldt de opmerking (uitgebreid beargumenteerd onder 8.5) dat door de stijgende energieprijzen de besparingsassumpties waarop het mechanisme is gebaseerd, moeten worden herbekeken. De terugbetaling van de lening gebeurt immers door het realiseren van een besparing die resulteert uit een investering. Die besparing wordt gemonetariseerd door het dalend verbruik te vermenigvuldigen met de eenheidsprijs. Wanneer het dalend verbruik evenwel gepaard gaat met een stijgende eenheidsprijs slinkt de besparing en neemt het voordeel in euro's af of verdwijnt helemaal.

## 9.2 MOGELIJKE NIEUWE FINANCIERINGSMECHANISMEN

Bij het zoeken naar financieringsstructuren andere dan subsidies zijn we in ons onderzoek uitdrukkelijk op zoek gegaan naar voorbeelden of structuren waarin **overheidssubsidies als hefboom** dienen bij het aantrekken van privégelden. Op die manier kan ook de impact van de subsidies vergroot worden. Simpel gezegd: meer te kunnen realiseren met hetzelfde (subsidie)geld. Daarin speelt ook de betrokkenheid van de privésector een belangrijke rol.

Uit ons onderzoek bleek dat zowel bij de jeugd- als de cultuursector er soms een grote terughoudendheid bestaat wanneer het over het “mobiliseren” van dat privégeld gaat. Dit vindt vaak zijn oorsprong in een dominante logica waarbij men terughoudend is ten aanzien van een mogelijke “privatisering” van basistaken die traditioneel gezien worden als taken van, voor en door de overheid. Dat hoeft in onze ogen echter geen beletsel te zijn om toch over dergelijke pistes te blijven nadenken en die verder uit te werken. De eerste reacties op bijvoorbeeld het uitbreiden van de tax shelter naar de podiumkunsten waren in de cultuursector aanvankelijk ook eerder negatief, terwijl we nu zien dat vele organisaties er ondertussen wel gebruik van maken.

Belastingsvoordelen voor private investeerders zijn ook een belangrijke wortel en hefboom voor meer publieke en private samenwerking. Buitenlandse voorbeelden bieden hiervoor inspiratie m.b.t. het “revitaliseren” van onderbenutte openbare of privégebouwen. Wanneer het onroerend goed ter beschikking wordt gesteld van jeugd- of cultuurverenigingen kunnen hier belastingvoordelen aan privépartijen worden toegekend, waardoor er voor de twee sectoren een potentieel voordeel ontstaat. Deze voordelen kunnen bovendien binnen de bevoegdheden van het Vlaams Gewest worden gerealiseerd.

In ons onderzoek suggereren we in totaal **vier “nieuwe” financieringspistes**: de Social Impact Bond (SIB), twee voorbeelden van Publiek Private Samenwerking (PPS), de al dan niet beursgenoteerde gereglementeerde vastgoedvennootschap (GVV) en tot slot concessies (wat eigenlijk niet echt een financieringsmechanisme is maar wel een duidelijke contractuele relatie waarbij ieders verantwoordelijkheden worden bepaald via een concessie overeenkomst, vaak gekoppeld aan een brede beheersovereenkomst voor de besteding van de werkingssubsidies). De PPS en de GVV richten zich eerder op grotere initiatieven of het poolen van verschillende projecten in een grotere structuur, een SIB kan in principe ook voor kleinere initiatieven. Hierna leggen we uit waarom.

### 9.2.1 Social Impact Bonds

Na een grondige analyse van het mechanisme van de SIB (zie hierboven) kunnen we stellen dat dit mechanisme in eerste instantie **interessant kan zijn voor de jeugd- en socioculturele sector**. Projecten waarvoor een SIB wordt aangewend hebben best een duidelijk maatschappelijk doel als basis. De sociale impact die gecreëerd wordt moet meetbaar zijn en uit gedrukt kunnen worden in een financiële waarde (besparing).

We hebben in dit onderzoek een culturele toepassing van dit mechanisme uitgebreid onderzocht. Dit zou dan een piste zijn waarbij er niet zo zeer gestreefd wordt naar een financiële besparing voor de overheid, maar eerder naar een **maatschappelijke meerwaarde**. Echter loopt deze piste al snel vast aangezien de **meetbaarheid** van deze meeropbrengsten nog veel moeilijker te realiseren is. Methodologisch is hier al wel exploratief onderzoek naar gedaan maar er is geen standaard methodologie, ook al omdat iedere situatie en de potentiële meerwaarde verschillend kunnen zijn. Voor ieder project zouden de verwachte maatschappelijke effecten best met de verschillende stakeholders vooraf bepaald worden.

Na onze gesprekken met Ian Dewae (expert SIB’s binnen het Research Centre for Sustainable Organizations van HoGent) willen we benadrukken dat het opzetten van financiering via dit mechanisme een intensieve voorbereiding vraagt van zowel de overheid als andere stakeholders. Organisaties uit de jeugd- en

(socio)culturele sector kunnen de doelgroep van deze verbetering zijn, maar kunnen zelf weinig initiatief nemen in dit mechanisme. Een SIB vertrekt best vanuit de overheid als initiatiefnemer om een bepaalde problematiek aan te pakken en te verbeteren. Het zal cruciaal zijn om een **goede begeleiding te voorzien** in dit proces, zowel voor de organisatie als voor de overheid en de andere betrokken stakeholders.

Een SIB is geen mechanisme dat ontwikkeld is specifiek om infrastructuur te financieren. Wanneer de te (ver)bouwen infrastructuur een onmisbaar element is om de maatschappelijk impact van de SIB te realiseren lijkt het echter wel mogelijk om de financiering van deze infrastructuur in dit mechanisme te betrekken. Dit zal echter slechts een onderdeel zijn van het hele proces. De looptijd en de financiering van de SIB gaan dus verder dan de infrastructuurwerken;

**Aanbeveling:** Wanneer zowel het doel van de SIB en de betrokken partijen op een goede manier doordacht worden en uitgewerkt zijn, kan dit mechanisme mooie opportuniteiten opleveren voor de jeugd- en/of (socio)cultuursector omdat die sectoren vaak focussen op een maatschappelijke meerwaarde, zoals de cultuurcentra. Helaas zijn er op dit moment nog geen goede praktijkvoorbeelden gerealiseerd. Een proefproject opzetten zou dan ook heel leerrijk kunnen zijn. Er zou al wel inspiratie kunnen gezocht worden in andere sociale sectoren waar SIB's al wel meer ingeburgerd zijn. Voor de voor- en nadelen verwijzen we graag naar onze analyse in dit rapport.

### 9.2.2 GVV en PPS

De GVV en de PPS zijn in zekere zin vergelijkbare mechanismen. Beide financieringsvormen zijn gericht op projecten met een zekere omvang en zijn zowel voor jeugd- als cultuurinfrastructuur aan te wenden.

De Vlaamse Overheid heeft reeds uitgebreid ervaring met PPS projecten binnen scholenbouw en sportinfrastructuur. Dit maakt de transitie naar gebruik binnen jeugd en cultuur een stuk eenvoudiger. In de PPS databank zijn reeds een aantal projecten in deze sectoren te vinden, maar door middel van ondersteuning door de overheid zou dit mechanisme nog aan populariteit kunnen winnen. Denk maar aan projecten waarbij een mix van verschillende functies een troef kan zijn of waarbij een bestaande culturele of jeugdinfrastructuur opgewaardeerd kan worden door er bijvoorbeeld wonen, horeca of commerciële functies bij te betrekken. Voor dergelijke projecten kan PPS een goede oplossing zijn, voor zover men bereid is verder te denken dan de klassieke uitbesteding van het horecaluik bij een culturele exploitatie. Op stedelijk niveau ziet men al vaak de combinatie van verschillende culturele- en soms ook sportfuncties binnen een exploitatie. We zouden ook kunnen denken aan combinaties van cultuurinfrastructuur met kantoor- en/of onderwijsinfrastructuur, met dan een mix van een privaat (kantoor) en publiek (onderwijs) belang.

Echter is het belangrijk dat de juiste partners worden aangetrokken. Een apart kenniscentrum PPS bestaat momenteel niet meer, maar wanneer de overheid PPS als mechanisme wil promoten is een goede adviesinstantie die spelers uit de jeugd- en cultuursector kan begeleiden noodzakelijk.

Ook willen we in de context van PPS nog wijzen op de mogelijke terughoudendheid die er vanuit de sector, vooral vanuit de cultuursector, aanwezig kan zijn om samen te werken met private partners. Echter is het belangrijk om te benadrukken dat een financieel partnerschap in geen enkele zin de eigenheid van exploitatie

van de infrastructuur aantast. De PPS moet duidelijk worden neergezet als financieringsmechanisme (zoals dat ook bij de scholenbouw is gebeurd en nog steeds gebeurt) zonder consequenties voor de inhoudelijke invulling van de exploitatie. Bij DFBM en OEPC constructies wordt daarbij ook een deel van het risico door de private partner gedragen, inzonderheid bij de performance-contracten in de EPC variant.

Dit geldt zeker ook voor de GVV. Het mechanisme van de GVV wordt gebaseerd op dat uit de zorgsector en noodzaakt een groter volume. Dit zorgt ervoor dat het in zekere zin ook complexer wordt. Anderzijds biedt deze structuur uitzicht op het vergroten van de inbreng van de overheid en dus als hefboom voor het mobiliseren van privégelden.

**Aanbeveling**: Net zoals bij de PPS, geldt ook voor de GVV dat het voorzien van een goede begeleiding voor deze financieringsvorm, naast verder onderzoek naar de haalbaarheid, noodzakelijk zal zijn, zowel voor de overheid als voor de sector.

**Aanbeveling**: uitwerking proefproject GVV in cultuursector (zie ook p. 78)

PPS en GVV zijn mechanismen die met projecten van zekere omvang of bundeling van projecten private middelen zouden kunnen genereren. GVV is echter minder bekend in de jeugd- en cultuursector. De uitwerking van een proefproject zou daarom erg interessant kunnen zijn om te zien of dergelijk mechanisme in de cultuursector ook een meerwaarde kan opleveren.

### 9.2.3 Concessie

De Concessie stellen we voor als mogelijkheid om culturele organisaties met weinig specifieke infrastructuurbehoeften op een relatief goedkope manier te kunnen huisvesten. Concessies kunnen leegstaande gebouwen van de Vlaamse Overheid opnieuw een bestemming geven. De infrastructuur wordt dan op kosten van de organisatie onderhouden. De echte kleine organisaties maken lokaal eerder gebruik van huursubsidies (via een reglement) terwijl de grotere, zoals het kindertheater “hetpaleis” in Antwerpen, via een concessie werken. In geval van een huursubsidie blijft de eigenaar uiteraard verantwoordelijk.

**Aanbeveling**: de concessie kan als mechanisme ook toegepast worden door bedrijven. De overheid kan door middel van incentives bedrijven aanmoedigen om hun leegstaande infrastructuur ter beschikking te stellen van een cultuur- of jeugdorganisatie. Een goedkope concessie kan dan door de overheid beloond worden met bijvoorbeeld een vermindering van de onroerende voorheffing.

### 9.2.4 MOGELIJKE MIX VAN VERSCHILLENDE MECHANISMEN

Daar waar de investeringssubsidies op dit moment het enige middel zijn om de cultuur- en jeugdsector op vlak van infrastructuur te ondersteunen lijkt het aangewezen om te zoeken naar **een bredere mix** van ondersteuning.

Samen met de investeringssubsidies kunnen de voorgestelde mechanismen en bepaalde vormen van leningen een goed mix vormen om zoveel mogelijk verschillende organisaties en projecten op een gepaste manier te ondersteunen. Met betrekking tot de verschillende leningsvormen zien we dat er binnen de cultuur- en jeugdsector **creatieve financieringsvormen** (crowdfunding, maar ook varianten daarop waarbij equity en leningsstructuren worden gecombineerd) zijn ontstaan die misschien nog te weinig bekend zijn en toegepast worden in de jeugd- en cultuursector. **Een betere bekendheid** met deze creatieve financieringsvormen zou een "easy win" kunnen zijn, omdat dergelijke leningsvormen vaak door organisaties zélf kunnen worden opgezet en ze bovendien een belangrijk deel van hun financieringsmix kunnen uitmaken. Daardoor kunnen ze mee voor financiële hefbomen zorgen en wordt het aantrekken van extra kapitaal, zowel in equity-inbreng als in schuld-inbreng, vergemakkelijkt.

Binnen de investeringssubsidies zien we een opsplitsing waarbij een aparte lijn kleinere projecten en bedragen snel van dienst kunnen zijn. Verder kunnen de investeringssubsidies, net zoals nu, inzetten op **specifieke doelen** zoals het energiezuiniger maken van infrastructuur. Met een meer uitgebreide Energielening kunnen projecten die niet in aanmerking komen voor deze investeringssubsidies naar de Energielening worden doorverwezen.

De concessie biedt mogelijkheden om organisaties met een beperkt budget en geringe eisen naar infrastructuur op een relatief goedkope manier te huisvesten in bestaande gebouwen. Dit zonder zware investeringen vanwege de overheid of het concessie gevend bedrijf, noch voor de jeugd- of cultuurorganisaties.

Tenslotte is er de SIB voor specifieke projecten rond maatschappelijke impact binnen de jeugd- en socioculturele sector. En de PPS of GVV voor projecten van grotere omvang waarbij voor de financiering nauw kan worden samengewerkt met private partijen. De ervaringen met scholenbouw en de zorgsector zouden kunnen worden gebruikt om met name de DBFM-structuur (zoals in het uitgewerkte voorbeeld) voor nieuwbouw en grote verbouwingen te promoten. In deze structuren speelt het **hefboomeffect** ten volle omdat een deel van de investeringen dan ook door extern kapitaal worden gefinancierd.

Tijdens de focusgesprekken kwamen de nieuwe structuren kort aan bod en werd er gepolst naar een mogelijke *appetite* ervoor. Opvallend is wel dat de sector schrik heeft van langere doorlooptijden (wat een belangrijk wegingscriterium is). Al speelt hier allicht de "angst voor het onbekende".

| |
|---|
| **Aanbeveling:** Er is dus een duidelijke taak, naast uiteraard verdere verdieping en onderzoek, naar informatie en voorlichting om ook psychologische drempels weg te nemen. |

Bij de nieuwe financieringsinstrumenten valt het tevens op dat er een grotere betrokkenheid van stakeholders noodzakelijk is, althans in vergelijking met de bestaande financieringstools. De sector zou meer gebruik kunnen maken van een doorgedreven **actief stakeholdersmanagement**.

| |
|---|
| **Aanbeveling**: Er is duidelijk nood aan een grotere **bewustwording** over de rol die stakeholders kunnen spelen in de financieringsmix en een actief stakeholdersmanagement. |

////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////

## 9.3 ALGEMEEN BESLUIT

De overheid zou de bestaande financieringsmechanismen voor jeugd- en culturele infrastructuur (investeringssubsidies en Energielening) meer kunnen afstemmen op de bestaande noden. De diversiteit binnen de beide sectoren is immers groot en zo ook hun behoeften. Zelfs bij het bestaande instrumentarium lopen de organisaties die er gebruik van maken, nog te vaak op procedurele en bureaucratische drempels waardoor ze onvoldoende benut wordt. Het vereenvoudigen van de procedures zou dus tot een meer efficiënt en effectief gebruik van het bestaand instrumentarium leiden. De vraag naar de Energielening zal gezien de recente energiecrisis zeker toenemen. Het lijkt ons dan ook het aangewezen moment om **de uitbreiding ervan te realiseren,** zoals hiervoor gesuggereerd. Het lijkt ons dat in bepaalde situaties subsidies en leningen kunnen worden gecombineerd, zoals we ook elders al aangeven. Een belangrijke opmerking m.b.t. de Energielening (en de EPC's) is uiteraard het feit dat door de recente stijging van de energieprijzen de financiële assumpties van de Energielening grondig moeten worden herbekeken. Met betrekking tot de terugbetaalperiode van de Energielening is immers uitgegaan van het feit dat de energieprijs min of meer constant zou blijven en dat die constante eenheidsprijs, vermenigvuldigd met de feitelijke energiebesparing, voor "vrije" cash zou zorgen waarmee de lening wordt terugbetaald. Zoals we in 8.5 beschrijven is deze assumptie op dit moment fundamenteel gewijzigd en zal de termijn van de Energieleningen moeten worden herbekeken.

De overheid en de cultuursector zijn al wel meer vertrouwd met PPS constructies (van DBMF tot DBFMO). Er zijn hier ook al onderzoeken over verschenen zoals ons eerder onderzoek naar voor- en nadelen van PPS inzake erfgoed depots uit 2012. De ervaring en kennis die hierover is opgebouwd in de jeugd- en cultuursector worden echter zowel door de overheid als de sector te weinig gedeeld. Negatieve ervaringen gaan dan vaak een eigen leven leiden en voeden het wantrouwen tussen de publieke en private partijen. Een (virtueel) kennisplatform waarbij goede en minder goede ervaringen en expertise worden gedeeld zou alle partijen ten goede komen.

Er zijn naast de bestaande instrumenten ook een aantal nieuwe financieringsmechanismen die in de jeugd- en cultuursector nog te weinig gekend zijn en ons inziens wel interessante vormen van PPS kunnen zijn. Wij stellen hierbij de toepassing van Social Impact Bonds voor of het opzetten van GVV-constructies, die verder uitgewerkt zijn in het rapport. Deze zouden kunnen geïntegreerd worden in het beleid, maar hiervoor is eerst een meer **gedetailleerde vervolgstudie** nodig. In de jeugd- en cultuursector heeft men hier immers nog geen ervaring mee. Het opzetten van een proefproject zou een interessant leertraject kunnen opleveren waarna gekeken kan worden in hoeverre deze instrumenten ook daadwerkelijk in het beleid kunnen geïntegreerd worden.

**Aanbeveling:** Ook voor het uitwerken van nieuwe financieringsvormen, zoals Social Impact Bonds en GVV zal er nood zijn aan **een kennisplatform** om de overheid en de sector te begeleiden bij het opzetten van deze financieringsvormen. De kennis opgedaan uit de proefprojecten kan dan ook ergens geborgen worden en gedeeld worden met de hele sector. Gezien de zorgsector, de scholenbouw en sportsector al wel vertrouwd zijn met dergelijk financieringsvormen, zou zo'n kennisplatform ook best transversaal aangepakt worden. Een kennisknooppunt waarbij ook ervaringen uit andere sectoren worden meegenomen. PMV lijkt ons ook alvast

een waardevolle partner gezien hun ervaring en expertise op dit terrein. Dit platform hoeft dus geen nieuw kenniscentrum te zijn, maar een kennisknooppunt dat gecoördineerd wordt door een reeds bestaande organisatie (denk bvb. aan steunpunten of andere intermediaire organisaties). Dit platform zou naast kennisdeling ook het denken over "financieringsmixen" kunnen stimuleren. Nu wordt er nog te vaak naar één financieringsvorm gekeken, nl. de investeringssubsidies en/of de Energielening. Binnen de jeugd- en cultuursector ontbreekt ook vaak de financiële geletterdheid om dergelijke - vaak complexe- dossiers aan te pakken. Naast kennisdeling zou **extra opleiding** over de aanpak van culturele infrastructuur en stakeholdersmanagement (al dan niet op lokaal niveau) heel nuttig zijn.

# 10 BIJLAGE: UITGEWERKT (HYPOTHETISCH) VOORBEELD VAN EEN PPS-STRUCTUUR VOOR EEN MUSEUM

Hieronder wordt een voorbeeld uitgewerkt waarbij een, in opdracht van de Vlaamse Overheid, nieuw[8] te bouwen museum wordt gefinancierd en geëxploiteerd volgens een PPS-structuur. Daarbij worden de verschillende stappen in de structuur besproken en kort ingezoomd op de voor- en nadelen ervan.

[8] De structuur werkt evenzeer voor de verbouwing van een bestaand museum

Uitgangspunt is de exploitatie van een museum, eigendom van de Vlaamse Overheid, dat opgericht wordt (of is) onder de vorm van een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) met als rechtspersoon een "klassieke" vereniging zonder winstoogmerk (vzw). Deze "vzw Exploitatie Museum" fungeert als exploitant van het museum.

In ons voorbeeld wordt geopteerd voor een zogenaamde DBFM-structuur. Bij aanvang wordt door de Vlaamse Overheid een "klassiek" bestek uitgeschreven waarin de ontwerp- en bouwvoorschriften worden bepaald waaraan intekenaars moeten voldoen (het Design- en Build-gedeelte), aangevuld met onderhoudsbepalingen die tijdens de exploitatie van het museum door de partij(en) verantwoordelijk voor dat onderhoud moeten worden gegarandeerd. Deze bepalingen (het Maintenance-gedeelte) betreffen zowel het bouwtechnisch als het energietechnisch onderhoud en verbruik van het gebouw in kwestie, alsook het specifiek museum-technisch onderhoud. De eigenlijke exploitatie van het museum (het Operate-gedeelte) blijft, in tegenstelling tot bij een DBFMO volledig buiten de structuur en dus bij de vzw Exploitatie Museum.

Intekenaars op de opdracht wordt dus gevraagd om zowel het ontwerp- als het bouwgedeelte (*Design and Build*) op zich te nemen, voor de financiering (*Finance*) te zorgen en verantwoordelijkheid te dragen voor het onderhoud in de meest brede zin van het woord (*Maintenance*). Op die manier zullen intekenaars dus consortia zijn die bestaan uit verschillende partijen met respectievelijk bouwtechnische, financiële en onderhoudstechnische competenties. Meestal nemen ook de aannemers een deel van het investeringsrisico voor zich en participeren financiële partners onder de vorm van klassieke leningen en initiële[9] kapitaalparticipaties. In tegenstelling tot bij een klassieke bouw verenigen al deze partijen zich dus niet in *tijdelijke* maatschap structuur, onder de vorm van een *tijdelijke vereniging* die na voltooiing van het project wordt ontbonden, maar in een *permanente* structuur die meestal de vorm aanneemt van een klassieke naamloze vennootschap. De consortiumvennootschap benoemen we verder als "NV Gebouw Museum".

Bij de aanvang van de transactie is de Vlaamse Overheid eigenaar van een grond waarop een museum zal worden gebouwd[10]. Op deze grond wordt door de Vlaamse Overheid een Recht van Opstal van (bijvoorbeeld) 15[11] jaar[12] gegeven aan de NV Gebouw Museum. Dit Recht van Opstal, dat gegeven wordt "om niet" (wat betekent dat er niet wordt voor betaald), geeft de NV Gebouw Museum het recht om op de grond, die dus eigendom blijft van de Vlaamse Overheid, een gebouw op te richten. De Vlaamse Overheid doet als deel van het

[9] "Initiële" omdat de kapitaalparticipaties door de oorspronkelijke investeerders (meestal banken of verzekeringsmaatschappijen) kunnen worden doorverkocht aan hun klanten

[10] In het geval van een verbouwing wordt het gebouw (zonder de grond!) in zijn huidige staat verkocht aan de NV Gebouw Museum. Op die manier is de prijs die dan voor het te verbouwen museum wordt betaald een deel van de (ver)bouwkost. Alternatief is dat de Overheid een langdurig erfpacht verleent voor grond en gebouwen.

[11] Bij sportinfrastructuur zien we vaak kortere contracten (12 jaar), bij schoolinfrastructuur zijn ze langer, tot 30 jaar

[12] Het Recht van Opstal kan ook een verlengingsclausule bevatten met opties tot verlenging. Deze opties tot verlenging kunnen mee de afschrijfperiode bepalen waarover het gebouw boekhoudkundig door de NV Gebouw Museum wordt afgeschreven.

Recht van Opstal afstand van haar zogenaamd Recht van Natrekking, dat bepaalt dat de eigenaar van een grond het recht heeft om alles wat op zijn grond staat (de “opstallen”) als zijn eigendom te beschouwen. Door afstand te doen van dat recht kan de NV Gebouw Museum niet alleen vrijelijk over de opstallen beschikken, maar beschikt de NV ook over de volle juridische titel van het gebouw en is zij “in feite zowel als in rechte” eigenaar van een gebouw op de grond van de Vlaamse Overheid.

Tijdens de bouwperiode financiert de NV Gebouw Museum de bouwkost net als bij een gewone bouw. Op het einde van de bouwperiode wordt het gebouw door de aannemers opgeleverd aan de eigenaar, de NV Gebouw Museum. Vervolgens sluit de NV Gebouw Museum een gebruiksovereenkomst van (bijvoorbeeld) 15 jaar met de entiteit die de exploitatie van het museum zal verzorgen, de vzw Exploitatie Museum. Onder deze gebruiksovereenkomst betaalt de vzw Exploitatie Museum een gebruikersvergoeding die uit twee delen bestaat. Een eerste deel betreft het deel financiering van het museum waarbij, over de looptijd van de gebruiksovereenkomst, de kapitaalsinvestering (of een gedeelte daarvan) door de investeerders wordt gerecupereerd. Dit bedrag is in principe een vast bedrag. Daarnaast is er een tweede deel dat het deel *Maintenance* vertegenwoordigt. Dit bedrag is een variabel bedrag, deels afhankelijk van de inflatie, en gebaseerd op vooraf te bepalen parameters m.b.t. energieverbruik, onderhoud, kleine herstellingen, e.d. In essentie verschillen deze kosten niet van de kosten die het museum, als exploitant, ook zou hebben indien het museum eigenaar en exploitant van het museum zou zijn.

De vzw Exploitatie Museum verwerft zijn middelen deels via subsidies van de Vlaamse Overheid, deels door middel van eigen inkomsten (publieksinkomsten uit tickets en andere inkomsten zoals sponsoring, bedrijfsactiviteiten, e.d.). Uiteraard heeft de vzw Exploitatie deze middelen ook nodig om de “inhoudelijke exploitatie” te doen en zullen er dus, door de Vlaamse Overheid en bovenop de gebruikelijke subsidiëring die het museum los van de DBFM-structuur ontvangt, (bijkomende) subsidiemiddelen aan de vzw Exploitatie Museum moeten worden verstrekt.

Na de oplevering van het gebouw (op het moment dat de eigenlijke exploitatie van het museum begint) zullen de Investeerders, zeker wanneer dit financiële instellingen zijn, de investering “openstellen” voor hun cliënteel. Het cliënteel kan dan participeren in de NV Gebouw Museum onder de vorm van deelbewijzen (waarbij men mede-eigenaar wordt van de NV Gebouw Museum en dus aandelen van de NV Gebouw Museum koopt) of winstdeelbewijzen (daarbij wordt men “deelgenoot” van de winst, zonder rechtstreekse participatie in het kapitaal).

Na 15 jaar loopt in principe én het Recht van Opstal van de Vlaamse Overheid aan de NV Gebouw Museum én het gebruikscontract tussen de NV Gebouw Museum en de vzw Exploitatie Museum af. Initieel is er in de respectieve contracten voor gezorgd dat de opstaltermijn “iets” langer loopt dan de termijn van het

gebruikscontract (bijvoorbeeld 3 maanden) en het gebruikscontract dus afloopt (net) voor het Recht van Opstal verstrijkt. Op dat moment komen partijen overeen om de exploitatie al dan niet te verlengen, wat dan weer een impact heeft op het al dan niet verlengen van het Recht van Opstal.

Wanneer partijen overeenkomen om de exploitatie te verlengen, worden er nieuwe voorwaarden afgesproken. Op dat moment wordt, naast de gebruiksovereenkomst, ook het Recht van Opstal verlengd met een periode opnieuw iets langer dan de periode van de nieuwe gebruiksovereenkomst.

Wanneer partijen overeenkomen om de exploitatie niet te verlengen, zal er meestal door de vzw Exploitatie Museum een schadevergoeding voor die niet-verlenging verschuldigd zijn. Deze schadevergoeding is hoofdzakelijk afhankelijk van de mate waarin de NV Gebouw Museum de initiële kapitaalinvestering in het gebouw al heeft gerecupereerd. Wanneer de exploitatie niet wordt verlengd, wordt ook het Recht van Opstal niet verlengd, waardoor dat Recht van Opstal na 15 jaar is "uitgedoofd". Op dat moment zal de Vlaamse Overheid haar Recht van Natrekking laten gelden en wordt de Vlaamse Overheid automatisch eigenaar van de "opstallen" op haar grond en kan de Overheid vrijelijke over eigendoms- en gebruiksrechten van het gebouw beschikken. Op dat moment kan de Vlaamse Overheid een nieuwe gebruiksovereenkomst afsluiten met de vzw Exploitatie Museum volgens dan te bepalen voorwaarden en herneemt de exploitatie zoals voordien.

Een DBFM-structuur kan ook worden gecombineerd met een Energielening. De Energielening wordt dan één van de leningen om het project te financieren met de Overheid in de rol van leningverstrekker (zoals in onderstaand voorbeeld de Banken). In dat geval wordt de lening dus aan de NV Gebouw Museum verstrekt. Bijzonderheid is uiteraard dat bij een nieuwbouw er geen referentiepunt is dat wordt gebruikt om de besparing in vergelijking met de huidige toestand te kwantificeren. In die zin wijken Energieleningen in een DBFM toch af van de "gewone" Energieleningen omdat er daar wel een referentiepunt is. Het verschil tussen de "oude" situatie en de "nieuwe" situatie zorgt dan voor de vrijval in cashflow om de lening af te lossen. Dat is bij een DBFM voor een nieuwbouw niet het geval. Voor een DBFM in een verbouwing is het referentiepunt er dan weer wel en vallen we terug op het klassieke model van de Energielening.

**Voordelen van de DBFM-structuur:**

- De contractfiguur is binnen de Vlaamse Overheid een bekende en vaak gebruikte contractfiguur, inzonderheid voor scholengebouwen.
- De investeringskost verschijnt niet als dusdanig in de Vlaamse begroting. Op die manier wordt de kapitaalskost begrotingstechnisch gespreid over verschillende jaren.
- Bij de DBFM-structuur is er, althans begrotingstechnisch, ook geen sprake van een *lenings*last waardoor er ook geen impact is op de schuldratio van de Overheid. De uitgaande kasstroom is immers jaarlijkse

subsidie die door de exploiterende vzw wordt aangewend om de gebruikersvergoeding aan de eigenaar van het museum te betalen.

- De DBFM-structuur activeert een deel “slapend” kapitaal bij ook particuliere beleggers, terwijl de contractconstructie er toch voor zorgt dat de Overheid controle houdt.
- Het inschakelen van DBFM-structuren creëert een verbondenheid met de gemeenschap. Burgers kunnen rechtstreeks, financieel, participeren in infrastructuur met maatschappelijk belang.
- Door het onderhoudsgedeelte uit te besteden kan men de marktconcurrentie laten spelen. Door de precieze omschrijving van de eisen behoudt de Overheid zicht en controle op die eisen.
- De eigenlijke “inhoudelijke” exploitatie van het museum blijft (in tegenstelling tot bij een DBFMO-structuur (de O staat voor “operate”) volledig in de handen van de exploiterende entiteit.

**Nadelen van de DBFM-structuur:**

- Het feit dat de DBFM-structuur binnen de Vlaamse Overheid reeds voor scholengebouw wordt gebruikt kan mogelijks een vorm van “interne concurrentie” doen ontstaan.
- De financieringskost ligt hoger dan wanneer de Overheid rechtstreeks de financiële markten op zou gaan. Dat is de “prijs” die wordt betaald voor het feit dat hiermee een kapitaalsgoed wordt gefinancierd dat niet als kapitaalsuitgave in de overheidsboekhouding verschijnt
- De kunstensector is (nog) niet gewend aan dergelijke contractfiguren waardoor, zeker bij het begin, een “sectorsensibilisering” noodzakelijk is.

**Schema:**

Figuur 19: DBFM Structuur voor Museum

# 11 BRONNEN

*Building cultural infrastructure across England.* (2021). Arts Council England. https://www.artscouncil.org.uk/blog/building-cultural-infrastructure-across-england

Deloitte en IDEA Consult. (2021). *Vlaamse brede heroverweging*, onderzoek door in opdracht van DCJM.

DCJM. (2015). Verkennend onderzoek naar de kenmerken, noden en uitdagingen met betrekking tot bovenlokale cultuur- en jeugdinfrastructuur.

DCJM. (2019). Regeerbijdrage, Beleidsaanbevelingen aan de regeringsonderhandelaars.

Dewae, I. (2021). *Webinar: Kunnen Social Impact Bonds bijdragen om onze impactgedreven samenleving te rentabiliseren?* HOGENT Research Centre for Sustainable Organizations. https://www.youtube.com/watch?v=8qURd3EkGiY

Don, M. (2018). Social Impact Bonds - Een onderzoek naar de toepasbaarheid van het Social Impact Bond-concept in de Vlaamse cultuursector.

Hastie, H. (2021). *'Red flags' hang over WA's controversial private sector pitches*. WAtoday. https://www.watoday.com.au/politics/western-australia/red-flags-hang-over-wa-s-controversial-private-sector-pitches-20210718-p58art.html

*How we invest public money*. (2021). Arts Council England. https://www.artscouncil.org.uk/about-us/how-we-invest-public-money

IDEA Consult. (2020). Investeringssubsidies voor bovenlokale cultuur- en jeugdinfrastructuur: toekomstgerichte evaluatie van het Besluit van de Vlaamse Regering (2017–2021). https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41004

KPMG. (2016). *Opmaak van een globaal sportinfrastructuurplan: onderzoek financieringsinstrumenten inzake sportinfrastructuur.* https://kics.sport.vlaanderen/Sportinfrastructuur/Gedeelde%20%20documenten/Algemeen%20Sportinfrastructuur/161021_Onderzoek_financieringsvormen_KPMG.pdf

Oliver Wyman. (2020). *Funding for culture*. https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2020/may/Funding-for-culture-Sector.pdf

*New Property Tax Class to Bring Relief to Arts and Culture Hubs.* (2018). Urban Toronto. https://urbantoronto.ca/news/2018/05/new-property-tax-class-bring-relief-arts-and-culture-hubs

Economic Development and Culture. (2019, februari). *Impact of the 2018 Creative Co-Location Facilities Property Tax Subclass and 2019 Implementation*. https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2019/ex/bgrd/backgroundfile-129974.pdf

Government of Western Australia. (2020, januari). *Market-led Proposals Policy.* https://www.wa.gov.au/system/files/2020-03/Market-led-Proposals-Policy-January-2020.pdf

Vlaamse Overheid. (2019, 22 maart). *Decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's*. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2019032211&table_name=wet

Vlaamse Regering. (2012). Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang. https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2019-09/BVR_invsub_culturele%20infrastructuur%20met%20bovenlokaal%20belang_2017-2021.pdf

Vlaamse Regering (2019). Beleidsnota Cultuur 2019-2024.

Vlaamse Regering (2019). Beleidsnota Jeugd 2019-2024.

Vlaamse Regering (2020). Strategische Visienota Kunsten 2020.

SARC. (2012). Adviezen over cultuur- en jeugdinfrastructuurbeleid.

SARC. (2014). Bouwen aan culturele ruimtes, Technische prioriteiten voor culturele infrastructuur.

SARC. (2021). *Advies na de evaluatie over de uitrol van het Bovenlokaal Cultuurdecreet.* https://www.vlaanderen.be/sarc/sites/sarc/files/2021-12/20211213_advies_evaluatie_bovenlokaal_cultuurdecreet.pdf

Start Foundation. (2019, april). Vijf jaar Social Impact Bonds: de balans opgemaakt.

# 12 BIJLAGE

## 12.1 KLANKBORD- EN EXPERTENGROEP

Tijdens het eerste overleg met de Stuurgroep wordt er overlegd over de samenstelling van de Klankbordgroep die betrokken wordt voor gedetailleerde kennis rond verschillende financiële mechanismen. De experten die uiteindelijk deelnemen aan het onderzoek zijn Dirk Van den Broeck, Prof. Dr. Steven Van Garsse, Jan Rombouts en Ian Dewae.

- Dirk Van den Broeck heeft een diploma in de Rechten en Economie en is tot 2010 een vennoot van Petercam geweest. Hij is voormalig lid van verschillende raden van bestuur van vastgoedbedrijven en is betrokken geweest bij de lancering van verschillende REIT's (Real Estate Investment Trusts). Momenteel is hij actief als onafhankelijk adviseur en bestuurder van vastgoedvennootschappen.
- Prof. dr. Steven Van Garsse is gespecialiseerd in PPS, concessies, overheidsopdrachten, openbaar domein en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Hij heeft lesopdrachten aan de UAntwerpen en UHasselt.
- Jan Rombouts heeft een achtergrond in architectuurwetenschappen is al geruime tijd kabinetsadviseur cultuur bij de Stad Antwerpen. Hij is ervaringsdeskundige op het gebied van financiering van infrastructuur voor Cultuur (hij was betrokken bij de bouw van het MAS, RSL,...).
- Ian Dewae vervoegt onze Klankbordgroep later in het proces. Hij wordt betrokken om zijn expertise rond Social Impact Bonds (SIB). Momenteel is Ian verbonden aan het Research Centre for Sustainable Organizations van HoGent. Daar zet hij zijn ervaring rond het ontwerpen, structureren en implementeren van SIB's in voor onderzoek en adviesverstrekking.

Om een beter zicht te krijgen op de rol van de lokale overheden binnen cultuur- en jeugdinfrastructuur wordt deze groep van experten aangevuld door Bart Foubert, financieel directeur van Stad Sint-Niklaas.

De Klankbordgroep wordt tijdens het verloop van het onderzoek op verschillende manieren geconsulteerd:

- 14 april 2021: eerst overleg met Dirk Van den Broeck, Steven Van Garsse en Jan Rombouts over onderzoeksopzet en bestaande financieringsmechanismen, online;
- 6 juni 2021: eerste gesprek met Ian Dewae over onderzoeksopzet en Social Impact Bonds, online;
- 10 augustus 2021: eerste gesprek met Bart Foubert (samen met Dirk Van den Broeck) over rol van de lokale overheden, stadhuis Sint-Niklaas;
- 22 september 2021: brainstorm met Dirk Van den Broeck, o.a. over GVV, Universiteit Antwerpen;
- 24 september 2021: brainstorm met Jan Rombouts, o.a. over jeugd- en cultuurconcessies bij Stad Antwerpen, Universiteit Antwerpen;

- 24 september 2021: brainstorm met Steven Van Garsse, o.a. over PPS, Universiteit Antwerpen;
- 4 oktober 2021: tweede gesprek met Bart Foubert over PPS-structuren, de toepasbaarheid voor gemeenten en de impact op lokale begrotingen, stadhuis Sint-Niklaas
- 29 november 2021: gesprek met Ian Dewae over uitwerking van Social Impact Bonds voor cultuur- en jeugdsector, online.

Daarnaast was er om meer inzicht te krijgen in de werking van de Energielening voor cultuur- en jeugdinfrastructuur op 18 juni 2021 een gesprek met Jasper Standaert, dossierbeheerder bij het DCJM.

## 12.2 INTERVIEWS MET ORGANISATIES UIT DE CULTUUR- EN JEUGDSECTOR

De werking van de bestaande financieringsinstrumenten en de toepasbaarheid van de nieuwe voorstellen wordt, voor zover mogelijk, bij enkele spelers uit de sector getoetst. Voor de evaluatie van de bestaande investeringssubsidies organiseren we een Focusgroep. We streven ernaar om een diverse groep deelnemers te verzamelen. De groep bestaat uit:

- Ilse Janssens, directeur Chirojeugd Limburg vzw
- Dirk Heirman van Stille Meeuw Brasschaat
- Matthias Vermael van Circusplaneet Gent
- Denis Van Laeken van Monty Antwerpen
- Karel De Decker van het Centrum voor Jeugdtoerisme
- Bert Mellebeek van De Hoge Rielen

Met deze groep betrekken we deelnemers van zowel de cultuur- als de jeugdsector. De meeste organisaties hebben ervaring hebben met sectorale prioriteiten en enkele onder hen ook met de procedure grote cultuur- en jeugdinfrastructuur. De groep biedt ervaringen met werken en bedragen van verschillende omvang.

Ter aanvulling op het focusgesprek organiseren we een interview met Matthias Delpaire en Marion De Graeve van kunstencentrum Vooruit. We spreken met hen afzonderlijk af om te kunnen ingaan in de specifieke situatie van de Vooruit. Zij hebben ervaring met grote, omvangrijke infrastructuurwerken binnen een gebouw met historische waarde.

Contactmomenten met deze mensen waren op:

- 18 mei 2021: Focusgroep over bestaande investeringssubsidies;
- 1 juni 2021: interview met De Vooruit over bestaande investeringssubsidies;
- 15 november 2021: tweede interview met De Vooruit over nieuwe financieringsvoorstellen;

- 15 november 2021: tweede gesprek met Karel De Decker en Frederik Vercammen van Centrum voor Jeugdtoerisme en Bert Mellebeek van De Hoge Rielen over nieuwe financieringsvoorstellen.

In deze laatste gesprekken peilen we naar een eerste reactie op onze voorstellen. Echter dienen we bij deze gesprekken een belangrijke kanttekening te maken. Verschillende van de voorgestelde financieringsvormen zijn voor deze organisaties nog onbekend. Het is bijgevolg voor hen zeer moeilijk om de toepassing ervan op een correcte manier te beoordelen.