



Vlaams
Parlement

ingediend op **1785** (2018-2019) – Nr. 5
20 februari 2019 (2018-2019)

Amendement

op het voorstel van decreet

van Rik Daems, Matthias Diependaele, Peter Van Rompuy,
Jan Bertels en Björn Rzoska

houdende een kader
voor grote projecten en programma's

Documenten in het dossier:

- 1785** (2018-2019) –
- Nr. 1: Voorstel van decreet
 - Nr. 2: Advies van het Rekenhof
 - Nr. 3: Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
 - Nr. 4: Advies van de Raad van State

verzendcode: ALT

AMENDEMENT Nr. 1

voorgesteld door Rik Daems, Matthias Diependaele, Peter Van Rompuy, Jan Bertels en Björn Rzoska

De tekst van het voorstel van decreet en van de bijlage vervangen door wat volgt:

"Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° DBFM-contract: een overeenkomst die wordt gesloten tussen een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke partij die, al dan niet deels, het ontwerp (design), de bouw (build), de financiering (finance) en het onderhoud (maintain) van publieke infrastructuur of overheidsvastgoed tot voorwerp heeft en waarbij de privaatrechtelijke partij wordt vergoed door de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen;*
- 2° DBFM-project: een project waarbij gebruik wordt gemaakt of dat het gebruik beoogt van een of meer DBFM-contracten;*
- 3° Vlaamse Gemeenschap: de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest, vermeld in artikel 2 en 3 van de Grondwet;*
- 4° Vlaamse rechtspersonen: alle andere rechtspersonen dan de Vlaamse Gemeenschap, die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid. De Vlaamse deelstaatoverheid wordt daarbij omschreven als het geheel van Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code 13.12 van verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie;*
- 5° groot project: een geheel van niet-routinematige en in de tijd beperkte activiteiten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of de Vlaamse rechtspersonen de volledige of gedeeltelijke verantwoordelijkheid dragen, en die substantiële financiële consequenties en grote uitvoeringsrisico's inhouden. Een groot project heeft een investeringswaarde van ten minste 100 miljoen euro als het om werken gaat, en 20 miljoen euro als het om leveringen of diensten gaat, telkens exclusief btw;*
- 6° groot programma: een geheel van niet-routinematige en in de tijd beperkte activiteiten die werden opgenomen in een programma waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of de Vlaamse rechtspersonen de volledige of gedeeltelijke verantwoordelijkheid dragen, en die substantiële financiële consequenties en grote uitvoeringsrisico's inhouden. Een groot programma heeft een investeringswaarde van ten minste 200 miljoen euro, exclusief btw.*

Hoofdstuk 2. Kader voor grote projecten en grote programma's

Art. 3. De Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen gebruiken voor het beheer van hun grote projecten en grote programma's technieken van risico-beheer, en van proces- en projectmanagement. De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels bepalen.

Vóór de definitieve uitvoeringsvorm van een groot project of groot programma wordt vastgesteld, gaat een partij als vermeld in het eerste lid die het project of het programma initieert, na welke alternatieven er zich aandienen en welke de meest passende uitvoeringsvorm is. Die partij gaat ook na welke financiële impact het project of het programma op korte en lange termijn op de begroting zal hebben, en maakt een inschatting van de budgettaire haalbaarheid van het project of het programma. Het resultaat van dat onderzoek wordt in een verslag opgenomen. Voor de toetsing en de redactie van het verslag kan die partij een beroep doen op

de ondersteuningsentiteit, vermeld in artikel 7. De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels bepalen.

De partij, vermeld in het eerste lid, bezorgt het verslag van de toetsing binnen zestig dagen aan de ondersteuningsentiteit.

Art. 4. De Vlaamse Regering kan, met behoud van de toepassing van artikel 3, nieuwe grote projecten of grote programma's alleen initiëren en realiseren via DBFM-projecten als vooraf aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- 1° de uitvoering van het grote project of grote programma heeft niet tot gevolg dat de toekomstige vrije beleidsruimte van het beleidsdomein of de beleidsdomeinen in kwestie langdurig op substantiële wijze wordt ingeperkt. Van een dergelijke inperking is sprake als voor het project of het programma ten minste vijf opeenvolgende jaren meer dan 60 procent van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein of de beleidsdomeinen in kwestie zou worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen;
- 2° de uitvoering van het grote project of grote programma heeft niet tot gevolg dat de toekomstige vrije beleidsruimte van de geconsolideerde Vlaamse begroting langdurig op substantiële wijze wordt ingeperkt. Van een dergelijke inperking is sprake als voor het project of het programma ten minste vijf opeenvolgende jaren meer dan 10 procent van de vereffeningskredieten van de Vlaamse begroting zou worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen.

De voorwaarde in het eerste lid, 1°, is niet van toepassing als de beschikbaarheidsvergoedingen worden aangerekend op een speciaal daartoe bestemd vereffeningskrediet.

De Vlaamse Regering kan ook andere overeenkomsten gesloten tussen een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke partij en waarbij de privaatrechtelijke partij wordt vergoed door de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen onder het toepassingsgebied van dit artikel brengen.

Hoofdstuk 3. Informatieverstrekking

Art. 5. §1. De Vlaamse Regering stelt ieder jaar vóór 30 mei een lijst op van grote projecten of grote programma's waarover informatie zal worden verstrekt overeenkomstig paragraaf 2, 1° tot en met 4°. Die lijst bevat ten minste alle grote projecten en grote programma's die gebruikmaken van alternatieve financiering en zich niet meer in de verkennings- of onderzoeksfase bevinden. Op verzoek van het Vlaams Parlement worden grote projecten of grote programma's aan die lijst toegevoegd.

In het jaar van de verkiezing van het Vlaams Parlement kan de Vlaamse Regering de lijst na 30 mei nog aanpassen.

De Vlaamse Regering publiceert jaarlijks uiterlijk op 28 oktober een basisrapport dat informatie bevat over alle projecten en programma's uit de lijst.

Een exemplaar van dat rapport wordt aan het Vlaams Parlement bezorgd.

§2. Het basisrapport bevat ten minste:

- 1° een kort overzicht van de nagestreefde doelstellingen van elk project of programma en een korte stand van zaken;
- 2° informatie over het beheer van de risico's, de financiële kerngegevens, inbegrepen de impact op het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, waaronder in voorkomend geval de bedragen van het uitgetrokken budget die al werden uitgegeven, en een indicatie van de evolutie, in voorkomend geval een commentaar van de ondersteuningsentiteit, vermeld in artikel 7;

- 3° een tijdslijn met opgave van het stadium waarin het project of het programma zich bevindt en waarop de laatste zelfevaluatie werd uitgevoerd overeenkomstig artikel 8;
- 4° een indicatie van het resultaat van die evaluatie;
- 5° een algemene inleiding en een inhoudsopgave;
- 6° een indicatief overzicht van toekomstige grote projecten of grote programma's die zich in de onderzoeksfase bevinden. Over die projecten en programma's wordt, naast het voorwerp van het project of het programma, een kernachtige indicatie gegeven van de investeringswaarde middels een onder- en bovengrens.

§3. De rapportering over een groot project of een groot programma neemt een einde zodra het project of het programma wordt stopgezet of volledig is gerealiseerd. Over dat project of dat programma wordt in dat geval een laatste keer gerapporteerd in het basisrapport. Het rapport licht ook toe waarom in de toekomst niet meer over dat project of dat programma zal worden gerapporteerd.

Art. 6. §1. Ter aanvulling op het basisrapport, vermeld in artikel 5, kan het Vlaams Parlement grote projecten of grote programma's aanwijzen waarover de Vlaamse Regering periodiek meer gedetailleerde informatie of voortgangsrapporten verstrekt.

De Vlaamse Regering kan alleen van de informatievoorziening afzien als ze op een gemotiveerde wijze aantoont dat het project of het programma zich nog in de verkennings- of onderzoeksfase bevindt.

De informatie of de voortgangsrapporten die de Vlaamse Regering verstrekt, voldoen op indicatieve wijze aan de aanwijzingen voor de informatievoorziening, die als bijlage bij dit decreet zijn opgenomen. De informatieverstrekking bevat in ieder geval ook een gedetailleerde risico-inschatting of een voortgangscontrole van de risico's.

§2. De specifieke informatievoorziening, vermeld in paragraaf 1, neemt een einde zodra het grote project of grote programma wordt stopgezet of volledig is gerealiseerd. Over dat project of dat programma wordt in dat geval een laatste keer gerapporteerd. Het rapport licht ook toe waarom in de toekomst niet meer over dat project of dat programma zal worden gerapporteerd.

§3. De Vlaamse Regering maakt de voortgangsrapporten openbaar. Ze kan bepaalde informatie die ze gemotiveerd als vertrouwelijk bestempelt, onttrekken aan de openbaarheid overeenkomstig en naar analogie met hetgeen is bepaald in de artikelen II.33 tot en met II.39 van het Bestuursdecreet van 19 december 2018.

Art. 7. De Vlaamse Regering wijst een ondersteuningsentiteit aan. Die entiteit is belast met de coördinatie van het basisrapport, vermeld in artikel 5, en voorziet het rapport zo nodig van aanvullende commentaar. Die entiteit is verder belast met het volgen van de evaluaties, vermeld in artikel 8.

De ondersteuningsentiteit bundelt jaarlijks de geleerde lessen, formuleert aanbevelingen die ze op elektronische wijze bekendmaakt, en neemt initiatieven om verder te professionaliseren.

De ondersteuningsentiteit neemt ook initiatieven om tot een kwaliteitsvolle, consistente en eenduidige rapportering te komen.

Hoofdstuk 4. Evaluatie

Art. 8. De Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen voeren over de grote projecten en grote programma's waarover wordt gerapporteerd met toepassing van artikel 5, §2, 1° tot en met 4°, periodiek per project en per programma een zelfevaluatie uit. Die zelfevaluatie wordt ten minste jaarlijks uitgevoerd zolang het grote project of de grote projecten binnen een groot programma niet werden opgeleverd. De zelfevaluatie wordt uitgevoerd door de entiteit die belast is met het dagelijks beheer van het grote project of het grote programma. De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels bepalen.

De zelfevaluatie heeft minstens betrekking op de risico's en het beheer van de risico's, de voortgang, de slaagkansen, de geleerde lessen en de optimaliseringsmogelijkheden. Het resultaat van de zelfevaluatie wordt vastgelegd in een zelfevaluatierapport. Bij de totstandkoming van dat rapport en de zelfevaluatie zijn een lid van de ondersteuningsentiteit en een lid van de Inspectie van Financiën betrokken. Als de Inspectie van Financiën niet bevoegd is, worden de eventueel aanwezige regeringscommissarissen bij dat rapport betrokken. De Inspectie van Financiën en de regeringscommissarissen kunnen de zelfevaluatie voorzien van aanvullende commentaar.

Een exemplaar van het zelfevaluatierapport wordt aan de ondersteuningsentiteit bezorgd. Ook de Vlaamse Regering ontvangt op verzoek een exemplaar.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Art. 9. Het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten wordt opgeheven.

Art. 10. De Vlaamse Regering kan het eerst vermelde bedrag in artikel 2, 5°, van "100 miljoen euro" jaarlijks actualiseren op basis van de ABEX-index. Het tweede bedrag van "20 miljoen euro" in hetzelfde punt 5° en het vermelde bedrag van "200 miljoen euro" in artikel 2, 6°, kunnen worden geactualiseerd op basis van de gezondheidsindex.

Art. 11. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2020 en treedt buiten werking op 1 januari 2030.

Bijlage bij het voorstel van decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's

A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de voorbereiding en de besluitvorming.

De informatievoorziening die wordt verstrekt kan betrekking hebben op:

- 1° een omschrijving van het probleem dat aan het voorstel van groot project of groot programma ten grondslag ligt, de doelstellingen van het grote project of grote programma, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten van en vooronderstellingen voor de realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;*
- 2° een concretisering van de doelstellingen van het grote project of grote programma in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (nulmeting). De doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat de effectmeting na realisering van het grote project of grote programma mogelijk is;*
- 3° een volledige financiële onderbouwing van het voorstel van groot project of groot programma, uitgesplitst naar investerings- of invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's, een kosten-batenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief, en een beschrijving van ijkpunten, respectievelijk tussendoelen, met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;*
- 4° de wijze van financiering van de investerings- of invoeringskosten en de budgettaire inspanning van die financiering in de (meerjaren)begroting, de gevolgen van de uitvoering van het grote project of grote programma voor de prioriteitsstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan, en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;*
- 5° een beschrijving van de alternatieven die werden onderzocht bij de voorbereiding van het grote project of grote programma, inclusief een financiële onderbouwing en risicoanalyses, en de motivering waarom die alternatieven niet werden gehonoreerd;*
- 6° de adviezen van externe deskundigen over de verschillende aspecten van het voorstel;*
- 7° een gemotiveerde verklaring over de wijze waarop bij het grote project of grote programma de wetgeving en reglementering over de overheidsopdrachten zal worden toegepast;*
- 8° een rapport van de instantie of instanties die belast zijn met de interne controle en/of van een externe deskundige over:*
 - a) de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;*
 - b) het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;*
 - c) de ontoereikendheid van de organisatie die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;*
 - d) de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering opgericht is of opgericht zal worden;*
- 9° voor zover dat relevant is, een procedure en een tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het grote project of grote programma aan de hand van de meest recente gegevens, een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het grote project of grote programma.*

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de uitvoering van het grote project of grote programma

De informatievoorziening wordt tijdens de uitvoering van het project als volgt georganiseerd:

- 1° de voortgangsrapporten over de uitvoering van het grote project of grote programma bieden informatie over de vergelijking van de planning en de realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking met de begroting voor het grote project of grote programma en de relevante risico's, alsook de indekking daartegen. De besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapporten;*
- 2° bij (dreigende) kostenoverschrijdingen wordt een tussentijds rapport uitgebracht dat ook voorstellen bevat om overschrijding en de eventuele budgettaire inpassing ervan te vermijden, dan wel te beperken;*
- 3° bij de voortgangsrapportage wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, een rapport gevoegd met een onderdeel over de kwaliteit en de volledigheid van de informatie in de voortgangsrapporten en over de toereikendheid van de organisatie van het grote project of grote programma. Dat rapport behandelt in het bijzonder de administratieve organisatie en de interne controle van het grote project of grote programma. Het wordt opgesteld door de instantie of de instanties die belast zijn met de interne controle en/of door een externe deskundige;*
- 4° de voortgangsrapporten over de uitvoering van het grote project of grote programma bevatten informatie over vooraf met het Vlaams Parlement afgesproken tussentijdse evaluaties van het grote project of grote programma en bijstellingen die daar eventueel uit voortvloeien;*
- 5° de financiële informatie in de voortgangsrapporten moet gerelateerd worden aan informatie in de begrotingsstukken.”.*

VERANTWOORDING

Naar aanleiding van de adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), het Rekenhof en de Raad van State dringen zich punctueel een aantal aanpassingen op aan de tekst van voorliggend voorstel van decreet, dit evenwel binnen de beleidskeuzes die werden gemaakt in het oorspronkelijke voorstel.

In artikel 2 kunnen de tekstuele voorstellen van de Raad van State worden aanvaard en werd ook de machtiging verwijderd. Deze laatste wordt ondergebracht in een nieuwe bepaling, zijnde artikel 10.

Op de suggestie van de Raad van State om het begrip Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest niet apart aan te houden werd niet ingegaan omdat voor de afbakening van de begrippen aansluiting is gezocht bij de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) zodat door een aanpassing aldaar een inconsistentie zou kunnen ontstaan.

Ook in de artikelen 3, 5 en 6 werden de redactionele suggesties van de Raad van State aanvaard zodat beperkte tekstuele wijzigingen zich opdringen. De concrete invulling zal echter in belangrijke mate afhangen van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Het betreft dus gemaakte en te maken beleidskeuzes, met dien verstande dat in het kaderdecreet alvast een minimum minimorum werd vastgelegd.

In artikel 4 werd in navolging van het advies van de Raad van State en de opmerkingen van de SERV naar aanleiding van het beperkte toepassingsgebied een machtigingsbepaling opgenomen zodat rekening kan worden gehouden met evoluties op het terrein.

Om geen inconsistentie tot stand te brengen met het Bestuursdecreet werd er in artikel 6 naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State voor geopteerd de beperkingen volledig te aligneren op dat decreet en te verwijzen naar de betrokken bepalingen uit het Bestuursdecreet. Op die manier kunnen ook discussies inzake de verenigbaarheid met artikel 32 van de Grondwet of het gelijkheidsbeginsel worden vermeden.

Artikel 10 werd in navolging van het advies van de Raad van State toegevoegd en uit de omschrijvingen gehaald in artikel 2. Meer informatie over de index is te vinden op de website van de Associatie van Belgische experts (www.abex.be). Voor diensten en leveringen, evenals voor programma's kan geactualiseerd worden op basis van de gezondheidsindex (<https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptie-prijsindex/gezondheidsindex>). Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van het Rekenhof dienaangaande.

Artikel 11 is een nieuwe bepaling die ten dele artikel 10 uit het voorstel herneemt, maar tevens de inwerkingtreding regelt. Op deze wijze is er voldoende tijd om de nieuwe wijze van rapporteren voor te bereiden. Dat het decreet in beginsel slechts tien jaar uitwerking zal hebben, hoeft geen probleem te vormen. Er kan immers verwacht worden dat de systematiek voldoende ingeburgerd zal geraken zodat regulering niet meer nodig is. In ieder geval biedt 2030 een voldoende ruim perspectief dienaangaande en is er tijd om tussentijds te evalueren zodat, mocht dat toch nodig blijken, een vernieuwd kader tot stand gebracht kan worden.

