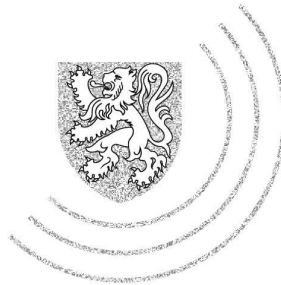


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

16 oktober 2007

ADVIES

– van het Rekenhof –

**over de informatievoorziening door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement
over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering**

VERSLAG

**namens de Subcommissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel
aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Hilde Eeckhout.

Vaste leden:

de heren Thieu Boutsen, Herman De Reuse;
de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heer Bart Caron, mevrouw Michèle Hostekint;
mevrouw Hilde Eeckhout, de heer Jaak Gabriels.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;
de heer Jan Peumans.

Zie:

40-A (2006-2007)

– Nr. 1: Advies van het Rekenhof

DAMES EN HEREN,

De Subcommissie voor Financiën en Begroting organiseerde op donderdag 21 juni 2007 een gedachtewisseling met het Rekenhof over het advies van het Rekenhof over de informatievoorziening door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering (*Parl. St. Vl. Parl. 2006-07, nr. 40-A/1*).

1. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer

De heer *Jan Debucquoy*, raadsheer bij het Rekenhof, licht toe dat zoals op 15 maart 2007 gevraagd door de Subcommissie voor Financiën en Begroting, het Rekenhof een conceptueel model heeft opgemaakt voor informatievoorziening over PPS (publiek-private samenwerking) en alternatieve financiering. Bedoeling is voorstellen te formuleren over de manier waarop de regering het parlement beter en correcter kan inlichten.

De eerste moeilijkheid was de begripsomschrijving. Om te beginnen heeft het Rekenhof een opsomming gemaakt van de definities uit de verschillende documenten en decreten. De eerste definitie komt van het Kenniscentrum PPS. Het definieert PPS-projecten als projecten die door publieke en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd en die gericht zijn op meerwaarde, op basis van een heldere taak- en risicoanalyse.

De tweede definitie komt uit de documenten van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), die spreken over alternatieve financieringsvormen die niet leiden tot de verhoging van de overheidsschuld.

De definitie uit het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (het schulddecreet) heeft het dan weer over bijzondere financiële transacties.

Het Rekenhof pleit voor uniforme informatievoorziening door gebruik te maken van één, heel ruime definitie die alle initiatieven vat die niet leiden tot de onmiddellijke toename van de geconsolideerde schuld en waarvan de realisatiekosten niet onmiddellijk in de begroting komen, maar dikwijls gespreid worden over de levensduur van die projecten.

Het Rekenhof wil niet dat de rapporteringlast verzwaaard wordt en keek daarom in welke mate men al kan rapporteren over PPS en alternatieve financiering in de bestaande verantwoordingsdocumenten zoals beleidsnota's, beleidsbrieven, interpellaties, begroting, algemene rekening.

Zo zijn er al twee beleidsnota's ingediend over PPS. Ondertussen heeft het Vlaams Parlement ook een decreet goedgekeurd over grote infrastructuurprojecten, waarin een rapporteringverplichting wordt opgelegd aan de Vlaamse Regering. De bijlage bevat een duidelijk format, dat ook de vooruitgangsrapportering over de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) inspireerde.

Er zijn ook enkele vroegere resoluties, zoals deze uit 1999, die de Vlaamse Regering verplichtte om te rapporteren over alle bijzondere financiële transacties. De spreker wijst er wel op dat daar in de praktijk niet veel van terechtgekomen is. Verder was er de resolutie van mevrouw Hilde Eeckhout en de heren Koen Van den Heuvel, Ludo Sannen, Jan Peumans, Sven Gatz en Bart Caron betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen (*Parl. St. Vl. Parl. 2006-07, nr. 1143/1*) op basis waarvan het Rekenhof de voorliggende voorstellen heeft gedaan (*Parl. St. Vl. Parl. 2006-07, nr. 40-A/1*). Het gaat om de klassieke criteria van relevantie, betrouwbaarheid en transparantie.

Vervolgens licht de heer Jan Debucquoy het conceptuele model van het Rekenhof toe. Hij gaat eerst in op de inhoud. De Vlaamse Regering moet minstens gelijkwaardig informeren als over de klassieke beleidsinstrumenten. Naarmate duurtijd, financieel belang, complexiteit en risico's toenemen, is meer informatie noodzakelijk. Bij de principiële goedkeuring moet het parlement al geïnformeerd worden over aanleiding en doelstellingen, de looptijd voor realisatie, de financieringswijze, de schatting van de totale realisatiekosten, en de uitgangspunten en veronderstellingen.

Tijdens de voorbereiding moeten in voortgangsrapporten de evoluties in kaart gebracht worden. Na de realisatie komt er een eindrapportage met de werkelijke realisatiekosten ten opzichte van de raming, de bereikte resultaten en de gerealiseerde effecten. Het Rekenhof benadrukt dat in ieder geval voor al die initiatieven de budgettaire impact duidelijk moet zijn en rekening moet houden met alle kostprijselementen. Zij moet zichtbaar zijn in de meerjarenbegroting.

Het uitgangspunt van het model is dat de informatievoorziening zoveel mogelijk georganiseerd wordt in het kader van de bestaande verantwoordingsinstrumenten. Het eerste is een projecteninventaris – in de resolutie boordtabel genoemd – bij de jaarlijkse of tweejaarlijkse beleidsbrief over PPS. Voor heel grote projecten zoals de BAM moet misschien halfjaarlijks of trimestrieel worden gerapporteerd. Voor de andere projecten zou dat de rapporteringlast te zeer verzwaren.

Het tweede is de duidelijke weergave van de budgettaire weerslag – voor de volledige duurtijd, dus voor de BAM bijvoorbeeld minstens 35 jaar – in de meerjarenbegroting van alle PPS-projecten.

Wat de vastleggingsmachtigingen betreft, moeten in de jaarlijkse begrotingen de nodige bepalingen opgenomen worden.

Ten slotte is er nog het decreet over de grote infrastructuurwerken, waarin staat dat het Vlaams Parlement zelf een lijst opstelt van de werken waarover moet gerapporteerd worden conform het decreet. Volgens het Rekenhof is het niet nodig aan de bestaande vier instrumenten nog één toe te voegen.

De Vlaamse Regering is de eerste verantwoordelijke voor de kwaliteit van de gegevens. Er zijn wel al diverse decreten, zoals dat over kas- en schuldbeheer en dat over de grote infrastructuurwerken, waarin een interne auditfunctie is vastgelegd of die de mogelijkheid bieden om een beroep te doen op externe deskundigen om de kwaliteit van de informatie te valideren en te bewaken. Het is evident dat ook het Rekenhof daaraan aandacht zal besteden in zijn rapportering.

Het Rekenhof is zich bewust van een mogelijk spanningsveld tussen de vertrouwelijkheid enerzijds en het controlerecht en de transparantie anderzijds. Het Rekenhof pleit voor duidelijkheid.

Vervolgens verwijst de heer Debucquoy nog een keer naar de aanbevelingen van het Rekenhof, zonder ze evenwel te herhalen, behalve de eerste, die nog niet aan bod kwam. Informatievoorziening mag niet beperkt worden tot de looptijd van een legislatuur.

Tot slot geeft hij nog een overzicht van het model. In de beleidsbrief wordt een projecteninventaris gemaakt. In de meerjarenbegroting wordt een apart hoofdstuk gewijd aan de totale budgettaire impact. Ook in de jaarlijkse begroting en haar

verantwoording wordt er aandacht aan besteed. Ten slotte wordt door het Vlaams Parlement een lijst gemaakt van de grote infrastructuurprojecten waarvoor een bijkomende rapporteringverplichting wordt opgelegd. Daarmee komt het model volgens het Rekenhof tegemoet aan de resolutie van het Vlaams Parlement.

2. Bespreking – Vragen en opmerkingen van de leden

Een commissielid wijst erop dat het Vlaams Kenniscentrum PPS op dit ogenblik bezig is met een schema – een boordtabel – dat nog deze maand naar de verschillende ministers zal gestuurd worden met de vraag om het in de loop van september ingevuld terug te sturen naar het kabinet van de minister-president, zodat het parlement in oktober een eerste overzicht kan krijgen. Het commissielid vraagt of dat in conflict is met de visie van het Rekenhof, dat geen extra stuk wenst. Het zou immers jammer zijn het tegen te houden als er een akkoord over bestaat in de Vlaamse Regering en men er zelfs al mee bezig is.

Het komt erop neer, wordt *namens de minister-president* meegedeeld, dat men de resolutie van het parlement en het rapport van het Rekenhof gaat doen convergeren, zodat men beide meeheeft. Hij merkt op dat het rapport uitgebreider is dan de resolutie. De bedoeling is om tegen 1 september de fiches die door het Kenniscentrum worden ingevuld op basis van de al beschikbare kennis, terug te hebben. In de loop van september wordt alles nog eens doorgenomen met elk kabinet apart, zodat men een en ander tegen het einde van de maand of begin oktober kan overmaken aan het parlement. Hij gaat aan de minister-president voorstellen om de projecteninventaris te laten gelijklopen met de bespreking van de begroting en de begrotingscontrole, zodat men ook halfjaarlijks werkt.

Een commissielid heeft een vraag bij de attestatie door een onafhankelijke interne of externe instantie, waarvan sprake is op pagina 10 van het adviesrapport. Heeft het Rekenhof suggesties? De heer *Jan Debucquoy*, antwoordt namens het Rekenhof dat de Vlaamse Regering in de eerste plaats verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de informatie. Hij verwijst vervolgens naar de interne auditfunctie in het kader van het schulddecreet. Ook in het decreet op de grote infrastructuurprojecten wordt die mogelijkheid geboden. Daarnaast zal ook het Rekenhof zelf een rol spelen. Maar niets belet dat bijvoorbeeld binnen het

Kenniscentrum iemand waakt over de kwaliteit van de informatievoorziening.

Vervolgens informeert *een commissielid* naar de stand van zaken in de uitwerking van de plannen voor alternatieve financiering van nieuwe schoolinfrastructuur. Gaf de Vlaamse Regering op dit punt al enig gevolg aan de resolutie? In de commissie Onderwijs werd een vraag gesteld over de controle door het Rekenhof, antwoordt de heer *Jan Debucquoy*. De minister stuurde een brief naar het Rekenhof, dat antwoordde dat het kon controleren op voorwaarde dat de minister ervoor zorgde dat de Design-Build-Finance-Maintain (DBFM)-constructies AGION (Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs) voldoende informeren. Daarop suggereerde de minister om in de beheersovereenkomsten tussen AGION en de DBFM-constructies op te nemen welke informatie de DBFM-constructies aan AGION moeten geven opdat het Rekenhof voldoende zicht zou hebben op de uitvoering van het scholenbouwprogramma.

Een moeilijkheid bij het schoolinfrastructuurfonds is dat het om enorm veel middelen gaat. Hoe bepaalt men de onderhoudskosten van een project dat gespreid is over tientallen jaren? Dat is minder makkelijk te begroten dan de bouw zelf. Ook aannemers weten dat niet altijd en nemen daarom een soort risicopremie door de kosten hoog in te schatten, waarop de scholen schrikken van de hoge kosten van het grote of kleine onderhoud. Als zij enorm veel moeten betalen, is dat een grote belasting van hun normale werkingsbudget. De spreker maakt de vergelijking met de Oosterweelverbinding. Hoe gaat men de onderhoudskosten van een dergelijke unieke brug ramen?

Vervolgens informeert *het commissielid* hoe het Rekenhof gaat vergelijken of de Vlaamse Regering minstens gelijkwaardig informeert als over de klassieke beleidsinstrumenten. Bestaat er een benchmark? De heer *Jan Debucquoy* wijst erop dat het Kenniscentrum PPS zelf een kosten-batenanalyse oplegt. Er moet een meerwaarde zijn voor beide partners. Het Rekenhof merkt dat de genoemde analyse niet bij elk PPS-project vooraf wordt gemaakt. De spreker erkent wel dat het soms heel moeilijk is om de kosten en de baten te vergelijken, want afhankelijk van de parameters die men kiest in de oefening – inflatie of andere – krijgt men verschillende resultaten. Dat bleek bij een oefening die het Rekenhof zelf heeft geprobeerd bij het eerste PPS-project in de sociale huisvesting. Men besloot daar dat kosten en baten met en zonder PPS gelijk waren.

Het commissielid repliceert dat het in het advies van het Rekenhof niet gaat over maatschappelijke kosten-batenanalyse maar over informatievoorziening. Men krijgt dan een probleem met de vertrouwelijkheid. De spreker verklaart bij vragen over de aanbesteding van bijvoorbeeld communicatie, alles te krijgen, maar bij dezelfde vraag over BAM, niets te krijgen. De spreker besluit dat de zin in het advies mooi is maar de uitvoering door de regering iets anders. De heer *Jan Debucquoy* erkent dat er een spanningsveld is.

Het commissielid heeft nog een vraag over het decreet over de grote infrastructuurprojecten. Het zou een uitdaging voor het Rekenhof zijn om eens na te gaan hoe de overheid omgaat met de risico-beheersing die in dat decreet wordt geregeld. De spreker merkt op dat er nog altijd geen uitvoering werd gegeven aan het decreet op dit punt. De heer *Jan Debucquoy* merkt op dat het decreet er kwam naar aanleiding van de resolutie over het Deurganckdok. Het is gebaseerd op het Nederlandse voorbeeld. Er staat in dat het Vlaams Parlement een lijst moet opstellen van de projecten waarover moet gerapporteerd worden.

Een commissielid merkt op dat er door het commissielid al geïnformeerd werd naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten en als antwoord kreeg dat er suggesties gedaan mochten worden. *Een ander commissielid* verwijst naar een antwoord van minister Kris Peeters op een schriftelijke vraag van het commissielid. Hij bleek als eerste minister – zijn voorgangers deden niets – een opdracht ter zake gegeven te hebben aan de secretaris-generaal en er is een Europese aanbesteding geweest. Het commissielid hoopt dat een en ander eindelijk operationeel wordt. De spreker waarschuwt voor een overheid die investeert zonder risicobeheersing. Op vraag van het Rekenhof is dit wel uitgewerkt voor de BAM.

Een fundamentele kwestie in verband met PPS vindt het commissielid dat het Rekenhof met zijn aanbevelingen op de opeenvolgende rapporteringen een ervaring heeft opgebouwd waaruit het Rekenhof tien dingen zou kunnen distilleren die het kan toepassen op de alternatieve financiering waar de overheid nu mee bezig is. Kan het Rekenhof niet proactief optreden ten aanzien van de PPS-constructies die de overheid thans opzet? De stapel groeit voortdurend en men raakt het overzicht kwijt. Hoe kan het Rekenhof het parlement helpen? Risicobeheersing en kostenefficiëntie zijn belangrijke aspecten.

De heer *Jan Debucquoy* antwoordt dat binnen het Rekenhof een werkgroep werd opgericht met het oog op de verwerving van expertise over PPS. Die werkgroep heeft de voorliggende nota voorbereid. In het kader van de algemene risicoanalyse wordt ook per beleidsdomein gemonitord. Een van de aandachtspunten is alles wat met alternatieve financiering te maken heeft. Als het Rekenhof grote risico's ziet, besteedt het daar aandacht aan bij zijn audits.

PPS is gegroeid omdat de regels voor de financiering van grote infrastructuurwerken heel streng zijn. Terwijl een privébedrijf dit pro rata kan afschrijven en ten laste leggen van zijn resultatenrekening, moet een overheid die een groot infrastructuurwerk financiert met vreemde of eigen middelen, de facturen onmiddellijk ten laste van de begroting nemen wanneer ze binnenkomen, of, als het met gewone financiële leasing is, op het moment dat de infrastructuur in gebruik wordt genomen. Vooral het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher vroeg om PPS toe te laten in de context van de strenge ESR 95-regels (Europees Systeem van Rekeningen). Eurostat heeft vervolgens een specifieke richtlijn opgesteld inzake PPS en ESR 95. De spreker wijst erop dat financiering met PPS soms zelfs iets duurder is, omdat een risicopremie wordt verleend. Maar door de aanwending van private middelen kan het land er anderzijds ook mee winnen.

Het budgettaire effect op lange termijn voor de belastingbetaler blijft echter hetzelfde. Alleen statistisch is er een verschil omdat de schuld niet wordt aangerekend bij de overheid maar bij de private partner, maar op termijn komt de budgettaire last toch bij de belastingbetaler terecht. Daarom is het noodzakelijk, benadrukt het Rekenhof, dat de weerslag in de meerjarenbegroting duidelijk wordt vermeld.

Namens het Kenniscentrum wordt bevestigd dat de resolutie goed werd bestudeerd, maar zij gaat over alternatieve financiering in het algemeen, terwijl het centrum in zijn definitie PPS onderscheidt. Er wordt voor gewaarschuwd niet alles over dezelfde kam te scheren. De spreker kondigt aan dat het Kenniscentrum zeker een poging tot projecteninventaris op poten zal zetten om op basis daarvan de boordtabel op te maken.

Een commissielid staat volledig achter het voorstel van het Rekenhof. Het komt in ruime mate tegemoet aan de resolutie. Twee keer per jaar een projecteninventaris én een meerjarenbegroting is

goed. Dat is beter dan de huidige situatie, waarin ze apart worden behandeld, het ene bij de minister-president, het andere bij de minister van Begroting. Het commissielid sluit zich ook aan bij de laatste opmerking over de kostenefficiëntie. De vraag naar de mate waarin de keuze voor PPS opweegt tegen de ontwijking van ESR 95, is enorm belangrijk. Men moet er zowel ex post als ex ante een duidelijk zicht op hebben dat het evenwicht bewaard blijft.

Een ander commissielid vraagt of de commissie jaarlijks een advies aan het Rekenhof kan vragen over de begrotingsmachtiging. Namens het Rekenhof wordt geantwoord dat het altijd een advies geeft over de begrotingsdocumenten.

Het commissielid merkt nog op dat het Rekenhof in zijn model geen controle opnam in de exploitatiefase. Het lijkt nochtans niet onbelangrijk omdat daar mogelijk inkomsten voor de overheid worden gegenereerd. Namens het Rekenhof wordt geantwoord dat het waakt over alle inkomsten en uitgaven.

Namens het Kenniscentrum wordt gesteld dat men van plan is om in inventaris en boordtabel alle PPS-projecten op te nemen en de alternatieve financieringsprojecten in de welzijnssector. Al de rest zit bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), meer bepaald PMV-kmo, PMV-vastgoed en PMV-milieu&energie. Als de rapportering daarover doorgaat zoals zij vandaag plaatsvindt, wordt samen met de rapportering door het Kenniscentrum over PPS alles gecoverd. Het heeft geen zin dat het Kenniscentrum de PMV-rapportering nog een keer overdoet. Dat is anders voor PMV-PPS want PMV volgt niet alle PPS-constructies op.

Het commissielid merkt op dat er een selectie zal moeten gebeuren van de projecten waarover het Rekenhof aan het Vlaams Parlement rapporteert, anders wordt het onoverzichtelijk. Het ruimste overzicht tot op heden heeft hij gevonden in het Inforapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over de alternatieve financiering: overzicht en analyse van de verschillende programma's. Stand van zaken januari 2007 (*Parl. St. Vl. Parl. 2006-07, nr. 1079/1*, en de gedachtewisseling daarover op 13 maart 2007, *Parl. St. Vl. Parl. 2006-07, nr. 1079/2*). De heer *Jan Debucquoy* is van mening dat in de projecteninventaris alles moet zitten, terwijl de bijkomende rapportering afhangt van de grootte van bedragen, looptijd en risico.

Op de vraag van *een commissielid* naar de verhouding tussen de resolutie betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen van 30 mei 2007 en het advies van het Rekenhof, wordt *namens het Rekenhof en het Kenniscentrum* geantwoord dat het de bedoeling is om in de praktijk de twee documenten samen te voegen. In de (op te stellen) informatiefiches zal rekening worden gehouden met beide documenten: de fiches die opgesteld werden op basis van de resolutie van 30 mei 2007 zullen uitgebreid worden met hetgeen in het advies van het Rekenhof wordt voorgesteld.

Er wordt *namens het Kenniscentrum PPS en het kabinet van de Vlaamse minister-president* bevestigd dat aan de Vlaamse minister-president zal worden voorgesteld om informatiefiches op te stellen van alle PPS-constructies, inclusief de alternatieve financieringsconstructies-welzijn. De rest zit immers voor het overgrote gedeelte (meer dan 90 percent) bij PMV, waarover in het jaarverslag van PMV gerapporteerd wordt.

De verslaggever,

De voorzitter,

Koen
VAN DEN HEUVEL

Hilde
EECKHOUT
