

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



Zitting 2006-2007

14 juni 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**



Mevrouw M. Vanderpoorten
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
22 maart 2007	dec/com/fin/hov/070322.01	N10-3.291.734 B1	12 juni 2007

Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement over PPS

Mevrouw de voorzitter,

Aansluitend bij de vergadering van 15 maart 2007 van de Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft u het Rekenhof onder meer gevraagd een nota voor te bereiden met aanbevelingen over hoe de informatievoorziening van de Vlaamse Regering over projecten van publiek-private samenwerking aan het Vlaams Parlement kan worden geoptimaliseerd.

Het Rekenhof zendt u zijn advies terzake in bijgevoegd verslag. Een kopie wordt eveneens aan de voorzitter van de Subcommissie voor Financiën en Begroting bezorgd.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Griffier

Het Rekenhof:

Franki Vanstapel
Eerste voorzitter

Bijlage: Verslag

REKENHOF

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

*Advies van het Rekenhof aan
het Vlaams Parlement*

Brussel, 12 juni 2007

Inhoud

1	Inleiding.....	7
2	Omschrijving en reikwijdte PPS en alternatieve financiering	7
3	Algemeen kader voor informatievoorziening.....	9
3.1	Verantwoordingsverplichtingen.....	9
3.2	Kwaliteitsvereisten voor informatie	9
4	Parlementaire aandacht voor PPS en alternatieve financiering.....	10
5	Optimale informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering.....	11
5.1	Inhoud van de informatievoorziening	12
5.2	Organisatie van de informatievoorziening.....	13
5.2.1	Projecteninventaris.....	13
5.2.2	Totale budgettaire impact in de meerjarenbegroting	14
5.2.3	Machtiging in de jaarlijkse begroting	14
5.2.4	Informatie over grote infrastructuurprojecten	14
5.3	Kwaliteitsborging.....	15
5.4	Vertrouwelijkheid.....	15
6	Aanbevelingen	16
	BIJLAGE: Conceptueel model voor informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering	18

1 Inleiding

Aansluitend bij de vergadering van 15 maart 2007 van de subcommissie voor Financiën en Begroting, heeft het Vlaams Parlement het Rekenhof gevraagd aanbevelingen te doen over hoe de informatievoorziening van de Vlaamse Regering over projecten van publiek-private samenwerking (PPS) aan het Vlaams Parlement kan worden geoptimaliseerd¹).

In het voorliggend advies, dat werd uitgebreid tot alle vormen van alternatieve financiering, heeft het Rekenhof rekening gehouden met de bestaande informatie die de Vlaamse Regering en andere instanties recent inzake PPS aan het Vlaams Parlement hebben verstrekt, met de bestaande rapporteringsverplichtingen en -mogelijkheden en met de bekommernissen van het Vlaams Parlement, zoals die uit diverse parlementaire documenten blijken.

Het voorliggend advies is geen audit en geeft dus geen inhoudelijke beoordeling van de bestaande informatievoorziening. Het Rekenhof geeft enkel aanbevelingen voor een uitgebreide informatievoorziening in functie van de complexiteit, de looptijd en het financieel belang van PPS-projecten. Het Vlaams Parlement kan daarmee rekening houden als het terzake nadere afspraken maakt met de Vlaamse Regering.

2 Omschrijving en reikwijdte PPS en alternatieve financiering

Het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking definieert PPS-projecten als *projecten die door publieke en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen*.

Volgens het Vlaams Kenniscentrum PPS is PPS een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project opzetten om meerwaarde te realiseren, op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn. Elk contract tussen een overheid (publiek) en een bedrijf (privaat) impliceert immers een samenwerking. De samenwerking in een PPS-constructie gaat echter verder dan de gebruikelijke relatie opdrachtgever-opdrachtnemer, omdat beide partijen ruimte maken om de vooropgestelde resultaten creatiever te behalen.

Bij alternatieve financiering wordt gezocht naar een financieringsvorm die de overheidsschuld niet doet toenemen. De Vlaamse Regering eist

¹ Brief van 22 maart 2007, kenmerk dec/com/fin/hov/070322.01, van de Voorzitter van het Vlaams Parlement en de Voorzitter van de subcommissie Financiën en Begroting

vaak dat alternatieve financieringsformules ESR-neutraal moeten zijn, wat meestal aanleiding geeft tot het gebruik van PPS-constructies. PPS en alternatieve financiering hebben dus raakvlakken.

In zijn inforapport van januari 2007 geeft de SERV⁽²⁾ een overzicht van de verschillende programma's voor alternatieve financiering. De SERV gebruikt de omschrijving *alternatieve financiering* voor operaties met de volgende kenmerken:

- er is sprake van inzet van financiële middelen andere dan de gebruikelijke middelen voor de uitvoering van de bedoelde overheidsopdracht;
- er is sprake van een aanrekening van de kosten en de uitgaven die afwijkt van de gebruikelijke aanrekening van de kosten en de uitgaven verbonden aan de overheidsopdracht.

Die kenmerken kunnen afzonderlijk of samen in eenzelfde operatie voorkomen.

Het Rekenhof wijst ook op de omschrijving van het begrip *bijzondere financiële transacties* in het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Dat decreet beschrijft bijzondere financiële transacties als transacties aangegaan door de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, bepaalde publieke rechtspersonen, lagere overheden of privaatrechtelijke rechtspersonen, opgezet als voordeliger alternatief voor een lening of als verruiming van de middelen, waarvan de lasten volledig of gedeeltelijk ten laste komen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap of gewaarborgd worden door de Vlaamse Gemeenschap. Heel wat vormen van alternatieve financiering of PPS-constructies beantwoorden feitelijk aan die omschrijving⁽³⁾.

PPS-projecten kunnen zeer uiteenlopend zijn van vorm en aard. De meeste PPS-projecten die de Vlaamse overheid recent heeft geïnitieerd houden ook een vorm van alternatieve financiering in. De verschillende begrippen moeten ruim, maar soms ook omzichtig en pragmatisch worden geïnterpreteerd.

Het Rekenhof meent dat de Vlaamse Regering bij zijn informatievoorziening aan het Vlaams Parlement een uniforme werkwijze en uniforme principes moet hanteren voor alle beleidsinitiatieven of programma's. Bij de beoogde informatievoorziening zou ze niet alleen publiek-private samenwerking moeten betrekken, maar alle andere vormen van alternatieve financiering die de Vlaamse overheid of rechtspersonen die eronder ressorteren, financieren zonder de geconsolideerde schuld van de

² Stuk 1079 (2006-2007) – nr.1, van 24 januari 2007

³ Volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 7 mei 2004 komen projecten of constructies opgezet in het kader van publiek private samenwerking en waarvan de lasten volledig ten laste komen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap of gewaarborgd worden door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest daarbij evenwel niet in aanmerking.

Vlaamse overheid te doen toenemen of zonder de volledige realisatiekosten onmiddellijk op hun begrotingen aan te rekenen.

3 Algemeen kader voor informatievoorziening

3.1 Verantwoordingsverplichtingen

De regering vraagt aan het parlement de nodige kredieten en machtiging om het geplande beleid uit te voeren. De regering moet bovendien verantwoording afleggen over de uitvoering van het beleid en de aanwending van de kredieten. De informatievoorziening en verantwoordingsverplichtingen van de Vlaamse Regering ten aanzien van het Vlaams Parlement zijn vastgelegd in diverse wetten en decreten en in het reglement van het Vlaams Parlement. De regering moet traditioneel informatie geven in beleidsnota's, beleidsbrieven, naar aanleiding van parlementaire vragen en in de jaarlijkse begroting. Ze legt bovendien verantwoording af in de algemene rekening.

Het parlement kan projecten aanwijzen waarover de regering volgens het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, informatie of voortgangsrapporten moet verstrekken. Een resolutie van het Vlaams Parlement⁽⁴⁾ verplicht de regering ook te rapporteren over de resultaten van bijzondere financiële transacties.

Een specifiek kader of instrument voor informatievoorziening over PPS bestond tot nog toe niet. De bovengenoemde verantwoordingsinstrumenten staan evenwel toe ook over PPS te rapporteren. Op voorstel van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft het Vlaams Parlement op 30 mei 2007 wel een resolutie aangenomen betreffende de informatieverstrekking over en de controle op alternatieve financieringen⁽⁵⁾.

3.2 Kwaliteitsvereisten voor informatie

De informatie die de regering verstrekt, moet in principe voldoen aan een aantal algemene kwaliteitsvereisten. Kwaliteitsvolle informatie moet relevant, betrouwbaar en transparant zijn.

Om relevant te zijn moet informatie actueel zijn en tijdig beschikbaar worden gesteld, zodat ze bruikbaar is voor de doelgroep. Om bruikbaar te zijn, wordt de informatie het beste ook helder geformuleerd en specifiek voor de doelgroep geschreven.

Informatie moet uiteraard betrouwbaar zijn, wat wil zeggen dat de gegevens correct en objectief moeten worden weergegeven en dat de gege-

⁴ Stuk 1346 (1998-1999) – Nr. 3, van 31 maart 1999

⁵ Stuk 1143 (2006-2007) – Nr. 3, van 30 mei 2007

vens volledig moeten zijn. De informatie moet onderbouwd en controleerbaar zijn. Een attestatie van een onafhankelijke, interne of externe instantie kan daartoe bijdragen.

Om transparant te zijn moet de informatie duidelijk en eenduidig zijn geformuleerd en gestructureerd weergegeven. De gegevens moeten consistent worden voorgesteld, zodat een vergelijking in de tijd of met andere projecten mogelijk is.

4 Parlementaire aandacht voor PPS en alternatieve financiering

In oktober 2004 heeft de minister-president van de Vlaamse Regering een beleidsnota Publiek-Private Samenwerking ingediend⁽⁶⁾, waarin hij een aantal opportuniteiten voor nieuwe projecten heeft opgesomd. In zijn beleidsbrief 2006-2007 over PPS en andere vormen van alternatieve financiering gaf hij een beknopte stand van zaken van de investeringsprojecten⁽⁷⁾. Voor de diverse betrokken beleidsdomeinen hebben de bevoegde ministers in hun beleidsbrieven terloops melding gemaakt van PPS-projecten.

Recent heeft het Vlaams Parlement heel wat aandacht besteed aan PPS en alternatieve financieringen:

- De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting organiseerde op 16 mei 2006 een hoorzitting over PPS met vertegenwoordigers van de Participatiemaatschappij Vlaanderen⁽⁸⁾.
- In de aanloop naar de uitwerking van de plannen voor alternatieve financiering van de schoolinfrastructuur, heeft het Vlaams Parlement een met redenen omklede motie aangenomen, waarin het de Vlaamse Regering onder meer heeft gevraagd het Vlaams Parlement op regelmatige basis op de hoogte te houden van de vooruitgang in dit dossier⁽⁹⁾.
- Naar aanleiding van een hoorzitting met de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)⁽¹⁰⁾ heeft de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie op 22 maart 2005 beslist op gestructureerde wijze voortgangsrapportages te doen opmaken door de BAM en de Vlaamse Regering over de grote infrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen. Die voortgangsrapportages zijn een feitelijke toepassing van het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten.

⁶ Beleidsnota PPS 2004-2009, Stuk 107 (2004-2005) – nr. 1, van 24 oktober 2004

⁷ Beleidsbrief PPS beleidsprioriteiten 2006-2007, Stuk 990 (2006-2007) – nr. 1, van 27 oktober 2006

⁸ Stuk 954 (2006-2007) – nr.1, van 18 oktober 2006

⁹ Stuk 508 (2005-2006) – nr.2, van 26 oktober 2005

¹⁰ Stuk 268 (2004-2005) – nr.1, van 25 maart 2005

- Op 13 maart 2007 heeft de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het informatierapport van de SERV over alternatieve financiering⁽¹¹⁾ besproken.
- Naar aanleiding van een aantal concrete vragen om uitleg en een actualiteitsdebat op 18 april 2007 hebben een aantal leden van de Vlaamse Regering zich al bereid verklaard te zorgen voor een grotere transparantie en om op regelmatige basis te rapporteren over verschillende projecten op vraag van het Vlaams Parlement⁽¹²⁾. Een combinatie van een jaarlijks algemeen overzicht langs het Vlaams Kenniscentrum PPS en een inhoudelijke opvolging per programma door de vakcommissies, naar het voorbeeld van de werkwijze voor het Masterplan Antwerpen, met een bundeling van de informatie in de Commissie voor Financiën en Begroting, is door de Vlaamse minister voor Financiën als werkwijze voorgesteld⁽¹³⁾.
- Op 30 mei 2007 heeft het Vlaams Parlement op voorstel van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een resolutie betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen aangenomen⁽¹⁴⁾. De resolutie vraagt de regering op semestriële basis aan de hand van een boordtabel in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een omstandige toelichting te geven over alle projecten die in het kader van alternatieve financiering in uitvoering zijn of zullen worden uitgevoerd.

5 Optimale informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering

Rekening houdend met de bekommernissen van het Vlaams Parlement, zoals die blijken uit de recente stukken, de gebruikelijke vormen van informatieuitwisseling tussen regering en parlement en algemene kwaliteitsnormen inzake informatievoorziening, geeft het Rekenhof hierna zijn visie over een optimale informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering.

Als bijlage bij deze nota gaat een conceptueel model voor informatievoorziening over PPS en andere vormen van alternatieve financiering dat het Vlaams Parlement kan gebruiken bij het expliciteren van zijn informatiebehoeften ten aanzien van de Vlaamse Regering. Dit model houdt ook rekening met de resolutie van 30 mei 2007.

¹¹ Stuk 1079 (2006-2007) – nr.2 van 16 mei 2007

¹² Handelingen Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, 6 februari 2007 en handelingen Commissie Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, 13 februari 2007

¹³ Actualiteitsdebat van 18 april 2007, handelingen plenaire vergadering 35

¹⁴ Stuk 1143 (2006-2007) – nr.3 van 30 mei 2007 en Handelingen plenaire vergadering nr 42 van 30 mei 2007.

5.1 Inhoud van de informatievoorziening

De Vlaamse Regering moet aangeven op welke wijze ze uitvoering zal geven aan het beleid. Ze zou moeten aangeven welke aspecten van het beleid ze met PPS en alternatieve financiering wil realiseren en welke concrete beleidsdoelstellingen ze daarmee probeert te bereiken. Over het beleid dat de Vlaamse Regering met PPS of alternatieve financiering wil realiseren moet ze minstens dezelfde of gelijkwaardige informatie geven dan over het beleid dat op meer klassieke wijze wordt gefinancierd.

Gelet op de aard en complexiteit van de meeste PPS-projecten of alternatieve financieringen kunnen grotere of bijkomende risico's ontstaan. Bijkomende informatie op het vlak van risico- en kostenbeheersing is dan ook noodzakelijk, zeker bij elke belangrijke mijlpaal in een PPS-project.

Bij de initiatie of principiële goedkeuring zou de Vlaamse Regering per programma van PPS-projecten en voor elke vorm van alternatieve financiering in elk van de beleidsdomeinen concreet informatie moeten geven over de volgende aspecten:

1. het maatschappelijk probleem of de aanleiding van het programma, de concrete doelstellingen en effecten die de regering met het programma wil realiseren, alsook de wijze waarop zij de realisatie daarvan zal meten;
2. een beknopte, duidelijke omschrijving van het programma;
3. de beoogde looptijd voor de realisatie van het programma;
4. de wijze van financiering en de motivering voor PPS of alternatieve financiering;
5. de geschatte totale waarde van het programma en de weerslag van de realisatiekosten op de Vlaamse begrotingen, alsook de budgettaire weerslag van de kosten voor financiering, beheer en onderhoud;
6. de uitgangspunten en veronderstellingen voor de realisatie.

Tijdens de verdere voorbereiding of uitvoering van de programma's en minstens bij de selectie van de private partners zou de Vlaamse Regering over alle opgestarte programma's periodiek en systematisch informatie moeten geven over de volgende aspecten:

1. de fase van voorbereiding of uitvoering van het programma, met een beknopte beschrijving van de voortgang van het programma en de gevolgde procedures;
2. de bij het programma betrokken partijen en een aanduiding van hun aandeel (in de financiering en de realisatie);
3. de evolutie van de totale kostprijs (voor voorbereiding, realisatie, financiering en beheer), met aanduiding van al gemaakte kosten

en nog te verwachten kosten in vergelijking met de kostenraming en met een verwijzing naar de aanrekening in de begroting;

4. de wijze waarop de kostenevolutie wordt opgevolgd en de wijze waarop de belangrijkste risico's worden beheerst en opgevolgd.

Voor programma's waarvan de realisatie al voldoende is gevorderd, zou de Vlaamse Regering ex post ook informatie moeten geven over:

1. de werkelijke realisatiekosten in vergelijking met de raming;
2. de bereikte resultaten;
3. de gerealiseerde effecten.

De Vlaamse Regering zou ook de totale impact van alle vormen van alternatieve financiering op de toekomstige begrotingen moeten duiden. Bij het aangeven van de budgettaire impact moet rekening gehouden worden met alle kostprijs-elementen: bij een DBFM-contract gaat het om ontwerp-, realisatie-, financierings- en onderhoudskosten. Er moet ook rekening worden gehouden met de eigen voorbereidings- en beheerskosten van de overheid, die niet in het contract zijn inbegrepen.

5.2 Organisatie van de informatievoorziening

Het Rekenhof stelt voor de informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering zoveel mogelijk te organiseren in het kader van de bestaande verantwoordingsinstrumenten.

5.2.1 Projecteninventaris

In de jaarlijkse beleidsbrieven geeft de Vlaamse Regering traditioneel aan hoe ze invulling geeft aan het beleid. Het lijkt aangewezen dat de Vlaamse Regering in een bijlage bij de jaarlijkse beleidsbrief PPS een exhaustieve opsomming en toelichting geeft bij alle geplande en lopende PPS-projecten en andere vormen van alternatieve financiering. In zijn beleidsbrief PPS 2006-2007 heeft de minister-president trouwens al een aanzet tot toelichting bij een reeks lopende PPS-projecten gegeven. Met een permanente inventaris van projecten over alle beleidsdomeinen heen, toegevoegd aan de jaarlijkse beleidsbrief PPS, kan het Vlaams Parlement een volledig beeld bekomen van de evolutie van de diverse PPS-projecten. Een dergelijke projecteninventaris kan ook invulling geven aan de boordtabel die de resolutie van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen, vraagt. Zo het Vlaams Parlement dat wenst, kan de Vlaamse Regering de inventaris ook op semestriële basis als losstaand document meedelen.

Als het Vlaams Parlement de informatievoorziening over de legislatuur heen wenst te bestendigen en te verzekeren, kan het daarvoor een regelgevend of een bijkomend aanbevelend initiatief nemen.

5.2.2 Totale budgettaire impact in de meerjarenbegroting

De meerjarenbegroting die de Vlaamse Regering opmaakt en jaarlijks actualiseert, kan een afzonderlijk hoofdstuk wijden aan de budgettaire impact van geplande en lopende PPS-projecten. Daarbij kan de projecteninventaris bij de beleidsbrief als uitgangspunt dienen.

PPS en andere vormen van alternatieve financiering willen meestal de financiële gevolgen van investeringsprojecten spreiden over een lange looptijd. In de meerjarenbegroting kan de Vlaamse Regering aangeven op welke wijze zij de investeringskosten en de bijkomende kosten over de toekomstige begrotingen zal spreiden. De looptijd van PPS-projecten overstijgt vaak de periode van de meerjarenbegroting. Daarom is het essentieel bij elk project of programma de totale looptijd en de gecumuleerde begrotingslast aan te geven.

Bovendien zou de Vlaamse Regering het belang van alternatieve financiering in verhouding tot het totaal van de Vlaamse begroting en de impact ervan op de budgettaire ruimte in de toekomstige begrotingen moeten toelichten⁽¹⁵⁾.

5.2.3 Machtiging in de jaarlijkse begroting

De uitgaven die de Vlaamse overheid en de entiteiten die eronder ressorteren willen doen voor PPS en alternatieve financiering moeten zij in de jaarlijkse begroting inschrijven.

Het parlement moet de uitgaven voor PPS en alternatieve financiering in de begroting kunnen identificeren. Dat kan door die uitgaven als afzonderlijke basisallocaties of begrotingsposten in te schrijven.

Het beschikkend gedeelte van de begroting moet ook de nodige machtigingen bevatten, als de krediettabel de engagementen van de regering niet voldoende dekt. Dat is belangrijk voor verbintenissen die ook toekomstige begrotingen bezwaren. Het Rekenhof wijst in dit verband op zijn recente adviezen bij het onderzoek van de ontwerpbegrotingen⁽¹⁶⁾.

5.2.4 Informatie over grote infrastructuurprojecten

Het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten biedt een kader voor bijkomende informatievoorziening. Omdat veel PPS-programma's (publieke) infrastructuur willen financieren, kan dat decreet dienen om bijkomende, meer projectgerichte informatie aan de Vlaamse Regering te vragen.

¹⁵ Hiervoor kan bij voorbeeld een vergelijkbare methodiek als die de SERV heeft gebruikt in zijn evaluatie van de begroting 2007, worden toegepast.

¹⁶ Stuk 16 (2006-2007) – nr.1, van 14 november 2006; Stuk 20 (2006-2007) – Nr. 1, van 16 mei 2007.

Het decreet legt de regering op, het parlement jaarlijks te informeren over de algemene risicobeheersing bij grote infrastructuurprojecten. Verder biedt het decreet de mogelijkheid de regering voor concrete projecten periodieke voortgangsrapportages te vragen, waardoor het Vlaams Parlement deze projecten op gestructureerde wijze in detail kan opvolgen. De bijlagen bij het decreet van 8 november 2002 bevatten een indicatie van een mogelijke invulling van dergelijke projectrapporteringen. Per aangewezen project kan de betrokken commissie met de bevoegde ministers nadere afspraken maken over de concrete inhoud en frequentie van de voortgangsrapportages.

5.3 Kwaliteitsborging

De informatie die de regering aan het parlement verstrekt, moet transparant, tijdig, relevant en betrouwbaar zijn. De Vlaamse Regering is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de te verstrekken informatie.

Het decreet van 7 mei 2004 inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer voorziet in een interne auditfunctie die onder meer de criteria voor bijzondere financiële transacties, de interne controle en de risicobeheersing bewaakt. Een gelijkwaardige interne auditfunctie zou ook kunnen bijdragen tot de kwaliteitsborging van de informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering.

Voor projectspecifieke informatie biedt het decreet van 8 november 2002 de mogelijkheid een instantie belast met de interne controle, of een externe deskundige, bepaalde informatie uit de voortgangsrapportages te doen certificeren.

In zijn onderzoeken van de begroting en meerjarenbegroting kan het Rekenhof de nodige aandacht besteden aan de informatievoorziening over PPS.

5.4 Vertrouwelijkheid

De beoogde informatievoorziening aan het parlement begint al tijdens de voorbereidingsfase van de PPS-projecten. Bepaalde documenten kunnen op dat ogenblik vertrouwelijk zijn op grond van wettelijke, reglementaire of contractuele bepalingen. Er kan dan ook een spanningsveld ontstaan tussen de vertrouwelijkheid en het controlerecht. Bekendmaking van bijvoorbeeld gedetailleerde risicoinschattingen of kostprijsramingen kan de onderhandelingspositie van de overheid tijdens de voorbereiding van contracten of samenwerkingsverbanden verzwakken. Andere documenten kunnen tegenpartijen argumenten aanreiken om hun eisen kracht bij te zetten tijdens eventuele gerechtelijke procedures.

Zelfs als het gaat om vertrouwelijke informatie, moet het controlerecht in principe maximaal kunnen worden gevrijwaard. Zonodig kan het parlement in afspraak met de regering maatregelen treffen om een discrete

behandeling van vertrouwelijke informatie mogelijk te maken. Eventueel kan het een bespreking in besloten vergadering overwegen.

Het Rekenhof verwijst ook naar de uitoefening van het parlementair inzage- en informatierecht overeenkomstig artikel 34 van het reglement van orde van het Rekenhof. Als een individueel parlementslid inzage vraagt in commercieel gevoelige of vertrouwelijke documenten, komt het volgens het Rekenhof aan het parlement toe te beoordelen of het inzage- en informatierecht opweegt tegen het vertrouwelijke karakter van de gegevens⁽¹⁷⁾.

6 Aanbevelingen

- Gelet op de lange looptijd van de meeste PPS-projecten wordt de informatievoorziening het beste gestructureerd en georganiseerd onafhankelijk van de looptijd van een legislatuur. Het Vlaams Parlement kan een bijkomend initiatief nemen om de specifieke informatie over PPS en alternatieve financiering die het van de Vlaamse Regering verwacht, te verankeren of te waarborgen. Het bijgevoegde conceptueel model bij deze nota kan dienen als leidraad voor de nadere invulling van de informatievoorziening.
- De Vlaamse Regering moet bij zijn informatieverstrekking een uniforme werkwijze en uniforme principes hanteren voor alle beleidsinitiatieven van alternatieve financiering. Een relevante, betrouwbare en transparante projecteninventaris is daarbij een noodzakelijk uitgangspunt. Bij de informatievoorziening zou de regering alle vormen van alternatieve financiering moeten betrekken, die de Vlaamse overheid of rechtspersonen die eronder ressorteren, financieren zonder de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid te doen toenemen of zonder de volledige realisatiekosten onmiddellijk op hun begrotingen aan te rekenen.
- De informatieverstrekking over PPS en alternatieve financiering kan worden georganiseerd in het kader van de beleidsbrief PPS die de regering jaarlijks aan het parlement voorlegt. De totale budgettaire impact kan worden verwerkt in de meerjarenbegroting.
- De financiële gevolgen van PPS-projecten of andere vormen van alternatieve financiering moeten in de begroting duidelijk identificeerbaar zijn door afzonderlijke vermeldingen in de krediettabel. Bij het aangaan van verbintenissen moet de Vlaamse Regering altijd gedekt zijn door een voorafgaandelijke budgettaire machti-

¹⁷ In afwachting van een standpunt van het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof nog geen inzage gegeven in de notulen van de raad van bestuur van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, die het in het kader van zijn controleactiviteiten heeft verzameld.

ging van de decreetgever. Dat is nog belangrijker als zij verbin-
tenissen sluit die ook toekomstige begrotingen zullen bezwaren.

- Voor bijkomende, specifieke informatie over concrete PPS-
projecten of andere vormen van alternatieve financiering kunnen
de parlementaire commissies met toepassing van het decreet
van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuur-
projecten, met de bevoegde ministers ad hoc afspraken maken.
- De Vlaamse Regering is in eerste instantie zelf verantwoordelijk
voor de kwaliteit van de verstrekte informatie. Eventueel kunnen
externe deskundigen of een interne auditfunctie bijdragen in de
kwaliteitsborging van de informatie.
- De vertrouwelijke aard van bepaalde informatie, die tijdens de
voorbereidingsfase moet worden gevrijwaard in het (financieel)
belang van de overheid, mag niet zomaar leiden tot een beper-
king van het controlerecht van het parlement. Het Vlaams Parle-
ment kan met de Vlaamse Regering afspraken maken over de
omgang met vertrouwelijke informatie.

BIJLAGE: Conceptueel model voor informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering

A Inventaris van PPS-programma's en andere vormen van alternatieve financiering

Het overzicht slaat op alle beleidsinitiatieven of programma's van publiek-private samenwerking en alle andere vormen van alternatieve financiering, die de Vlaamse overheid of rechtspersonen die eronder ressorteren binnen hun bevoegdheden financieren zonder de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid te doen toenemen of zonder de volledige realisatiekosten onmiddellijk op hun begrotingen aan te rekenen.

Het betreft zowel de nieuwe initiatieven die de Vlaamse Regering in de loop van het komende begrotingsjaar wenst op te starten, als alle andere projecten die zij in het verleden heeft geïnitieerd en die in voorbereiding of in uitvoering zijn. Als bepaalde projecten al volledig gerealiseerd zijn, maar de financiële en budgettaire verbintenissen ervan nog doorlopen, dan moet minimale informatie in het overzicht opgenomen blijven gedurende de volledige looptijd van de financiering.

De programma's of projecten kunnen worden gegroepeerd per beleidsdomein en per fase waarin ze zich bevinden en toegelicht volgens een vaste structuur die jaar na jaar vergelijkbaar is.

De projecteninventaris over alle beleidsdomeinen heen kan als bijlage bij de beleidsbrief PPS van de minister-president worden gevoegd. Zo het Vlaams Parlement dat wenst, kan de Vlaamse Regering de inventaris ook op semestriële basis als losstaand document meedelen. In het overzicht komen de volgende elementen aan bod:

A.1 Algemene project- of programmainformatie

Algemene informatie per project of programma, op te nemen in elk overzicht:

- beleidsdomein van de Vlaamse overheid, waarin het project kadert;
- verantwoordelijke ministers in de Vlaamse Regering;
- benaming van het project of programma;
- beknopte omschrijving van het project of programma en van de wijze waarop het wordt aangepakt en gestructureerd;
- jaar waarin het project of programma is geïnitieerd of principieel goedgekeurd;
- looptijd van de financiering, aflossing of te betalen vergoedingen;

- fase waarin het project of programma zich bevindt (initiatiefase, voorbereidingsfase, selectiefase, realisatiefase, exploitatiefase);
- totale realisatiewaarde¹⁸) van het project of programma volgens de recentste berekeningen, met vermelding van het jaar waarop de nominale waarde of raming slaat.

Bij belangrijke evoluties moet de minimale algemene informatie van de projecten worden uitgebreid met bijkomende informatie-elementen. De bijkomende informatie moet worden opgenomen bij de mijlpalen van elk programma, dat wil zeggen bij de principiële goedkeuring van de uitgangspunten, de selectie van de partners en de realisatie of ingebruikname. Op basis van die bijkomende informatie kunnen de parlementsleden zonodig de aanwijzing als groot infrastructuurproject en de toepassing van het decreet van 8 november 2002 vragen.

A.2 Bijkomende informatie bij de principiële goedkeuring

- Aanleiding of beknopte omschrijving van het maatschappelijk probleem dat aan de initiatie van het projectvoorstel of programma ten grondslag ligt;
- opsomming van de doelstellingen van het project of programma, met verwijzing naar de relevante beleidsdoelstellingen in de betrokken beleidsnota, de beoogde effecten en de wijze waarop de realisatie van het beleid en de effecten zullen worden gemeten;
- tijdspad voor de realisatie van het project of programma;
- wijze van financiering van het project, met schematische voorstelling en beknopte toelichting van de constructie, motivering van de keuze voor PPS of alternatieve financiering en vermelding waarom eventuele andere financieringsoplossingen niet zijn aangehouden;
- samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten en veronderstellingen, die aan de basis liggen van de beoogde doelstellingen of die randvoorwaarden zijn bij de realisatie.

A.3 Bijkomende informatie bij de selectie van partners

- Wijze van financiering van het project, met schematische voorstelling en beknopte toelichting van de constructie;
- bij het project of programma betrokken diensten of agentschappen van de Vlaamse overheid en andere betrokken publieke partners, met vermelding van hun verantwoordelijkheid in de rea-

¹⁸ Netto actuele waarde van de investering die met PPS of een andere vorm van alternatieve financiering wordt gerealiseerd.

lisatie en hun aandeel in de financiering (participaties, vergoedingen, subsidiëring of prefinanciering);

- tijdspad voor de realisatie van het project of programma;
- opbouw van de recent geraamde, totale kostprijs van het programma of project voor de begroting van de Vlaamse overheid (en de entiteiten die eronder ressorteren), opgesplitst in voorbereidingskosten, realisatiekosten, financieringskosten, beheer- of exploitatiekosten en onderhoudskosten volgens de gekozen financieringsstructuur, alsook de bijkomende eigen voorbereidings- en beheerskosten van de overheid die noodzakelijk zijn maar niet in de overeengekomen prijs zijn opgenomen⁽¹⁹⁾;
- evolutie van gemaakte en nog te verwachten kosten voor het programma of project, in termen van voorbereiding, realisatie, financiering en beheer, vergeleken met de raming van die kostprijs-elementen bij de initiatie van het project⁽²⁰⁾;
- raming en evolutie van de realisatie van eventuele ontvangsten die uit het programma of project voortvloeien of waarmee het gefinancierd wordt;
- samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten en veronderstellingen die aan de basis liggen van de doelstellingen of die randvoorwaarden zijn bij de realisatie;
- samenvatting van de wijze waarop de Vlaamse overheid de kosten beheerst, hoe zij de risico's van het project verdeelt en beheerst en hoe zij de risico's opvolgt.

A.4 Bijkomende informatie bij de realisatie

Bijkomende informatie bij realisatie of stopzetting, ter evaluatie van de projecten:

- werkelijke kostprijs van de realisatie, vergeleken met de geraamde realisatiekosten en de gecumuleerde weerslag op de begrotingen van de Vlaamse overheid, rekening houdend met alle kostprijs-elementen van het project of programma;
- samenvatting van de bereikte resultaten;
- samenvatting van de gerealiseerde maatschappelijke effecten.

¹⁹ Van de vermelde kostprijsgegevens moet in elk geval duidelijk zijn op welke onderdelen het bedrag slaat en welke projectkosten niet in het bedrag zijn begrepen.

²⁰ De vermelde bedragen moeten zodanig zijn samengesteld dat een transparante vergelijking mogelijk is.

B Overzicht van PPS-programma's en andere vormen van alternatieve financiering in de meerjarenbegroting

De informatie moet de totale budgettaire impact van alle PPS-programma's en andere vormen van alternatieve financiering samen op de toekomstige begrotingen weergeven. De meerjarenbegroting kan daarom de volgende informatie bevatten:

B.1 Totale budgettaire impact

Boordtabel met een overzicht van de PPS-programma's en andere vormen van alternatieve financiering met de volgende gegevens:

- naam van het PPS-project of programma;
- betrokken publieke partners in de Vlaamse overheid;
- fase waarin het project zich bevindt;
- looptijd van de realisatie van het project;
- looptijd van de financiering, aflossing of te betalen vergoedingen;
- totale realisatiekosten⁽²¹⁾ van het project enerzijds en samentelling van de bijkomende projectkosten⁽²²⁾ anderzijds;
- weerslag van de projectkosten op elk van de jaren waarop de meerjarenbegroting betrekking heeft.

Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering het financieel belang van PPS en alternatieve financiering in de totaliteit van de Vlaamse begroting nader toelicht, bijvoorbeeld met een methodiek vergelijkbaar met die welke de SERV heeft gebruikt in zijn evaluatie van de begroting 2007⁽²³⁾. De volgende parameters zijn daarbij relevant:

- het relatieve belang van alternatieve financiering in verhouding tot de reguliere financiering van investeringsprogramma's;
- de impact van alternatieve financiering en PPS op de beleidsruimte van toekomstige Vlaamse begrotingen.

²¹ Netto actuele waarde van de investering die via PPS of een andere vorm van alternatieve financiering wordt gerealiseerd.

²² Met bijkomende projectkosten wordt bedoeld de ontwerpkosten, financieringskosten, beheer- of exploitatiekosten en onderhoudskosten volgens de gekozen financieringstructuur, evenals de bijkomende eigen voorbereidings- en beheerskosten van de overheid die noodzakelijk zijn maar niet in de overeengekomen prijs zijn opgenomen.

²³ Stuk 12 (2006-2007) – nr.1 van 24 januari 2007

B.2 Participaties

Voor PPS-constructies en andere innovatieve financieringsinstrumenten kan een overzicht van de gerealiseerde en geplande participaties en kredietverleningen in het kader van alternatieve financiering, zowel rechtstreeks als langs de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) of andere verzelfstandigde entiteiten, met vermelding van de herkomst van de middelen, een bijkomend inzicht bieden.

C Informatie in de jaarlijkse begroting en de toelichting daarbij

Afwijkingen of bijzondere toepassingen van de comptabiliteitsregels vergen een machtiging in het beschikkend gedeelte van het begrotingsdecreet. Dat geldt vooral voor verbintenissen waarvoor onvoldoende kredieten in de begroting zijn ingeschreven.

Kredieten voor vergoedingen, kredietaflossingen en participaties in het kader van PPS-projecten of andere vormen van alternatieve financiering worden het beste op afzonderlijke basisallocaties in de krediettabellen ingeschreven, zodat die sommen identificeerbaar en te onderscheiden zijn van meer traditionele overheidsuitgaven.

De toelichting bij de respectievelijke begrotingsprogramma's kan een beknopte omschrijving van de PPS-projecten geven, met verwijzing naar andere parlementaire stukken voor bijkomende informatie.

D Decreet grote infrastructuurprojecten

Een leidraad voor de inhoud van voortgangsrapportages staat in de bijlage bij het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten. De parlementaire commissies en de bevoegde ministers kunnen de concrete invulling van die informatievoorzieningen ad hoc afspreken in functie van de behoeften en de aard van de projecten. Daarbij kunnen zij ook afspraken maken over de omgang met vertrouwelijke informatie.