

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



Zitting 2008-2009

30 maart 2009

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid

VERSLAG

**namens de Subcommissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel**

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;
mevrouw Hilde Eeckhout, de heer Jaak Gabriels;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Ludo Sannen.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;
de heer Jan Peumans.

Zie:

37-A (2008-2009)

– Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Toelichting door het Rekenhof	4
1. Inleiding – pps bij de Vlaamse overheid	4
2. Onderzoeksdomein	4
3. Financiële crisis.....	4
4. Basis	4
5. Voorbereiding	5
6. Machtiging en controle	5
7. Conclusie	6
II. Repliek van de Vlaamse Regering	6
III. Bespreking	8
Bijlage: Powerpointpresentatie	17

DAMES EN HEREN,

De Subcommissie voor Financiën en Begroting besprak op donderdag 19 maart 2009 het verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid (*Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 37-A/1).

I. TOELICHTING DOOR HET REKENHOF

Namens het Rekenhof werd toelichting verstrekt door de heer Robert Devos, eerste-auditeur-revisor. Bij de toelichting werd gebruik gemaakt van een powerpointpresentatie (zie bijlage).

1. Inleiding – publiek-private samenwerking (pps) bij de Vlaamse overheid

De heer *Robert Devos*, eerste-auditeur-revisor, stelt namens het Rekenhof dat bij aanvang van de regeerperiode de Vlaamse Regering ervoor heeft geopteerd in verschillende beleidsdomeinen de investeringsdoelstellingen te realiseren via pps-projecten. Het Europees Stabiliteitspact legt budgettaire beperkingen op, met name dat er geen klassieke overheidsleningen of begrotingstekorten mogelijk zijn. Daarom is gekozen voor financieringstechnieken die het vorderingsaldo niet beïnvloeden of dus ESR-neutraal zijn (ESR: Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen).

2. Onderzoeksdomein

In 2008 heeft het Rekenhof de initiatie en voorbereidingsfase van elf pps-projecten onderzocht. De meeste bevonden zich op dat ogenblik en bevinden zich nog steeds in de voorbereidingsfase. Er is nagegaan of de Vlaamse overheid de meerwaarde van pps-projecten zorgvuldig onderbouwt, voorbereidt en de risico's beheerst. Er is tevens onderzocht of het informatie- en controlerecht van het parlement gerespecteerd wordt. De spreker stipt aan dat de focus niet lag op de elf projecten zelf, maar dat de resultaten van dat onderzoek als toetsingspunt moesten dienen als onderbouw voor uitspraak over horizontaal gelinkte aspecten die gelden voor de initiatie- en voorbereidingsfase van de meeste pps-projecten.

3. Financiële crisis

Het Rekenhof beëindigde het onderzoek in augustus 2008. De financiële crisis vanaf september 2008

heeft ook gevolgen voor de lopende en geplande pps-projecten en alternatieve financieringsprojecten. Het vastleggen van de financieringen tegen de oorspronkelijke bedongen voorwaarden blijkt voor bepaalde projecten bijzonder moeilijk. De conclusies en aanbevelingen van de audit van het Rekenhof blijven echter relevant, omdat het onderzoek zich toespitste op opstart en voorbereiding en getoetst werd aan internationale auditnormen. Het rapport is wel aangevuld met een nawoord. Op p. 90 van het verslag wordt onder meer dieper ingegaan op een aantal gevolgen van de financiële crisis voor de respectieve projecten, geeft de heer Devos mee.

4. Basis

Pps-projecten worden volgens het Pps-decreet (decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking), door de overheid opgezet om maatschappelijke, operationele of financiële meerwaarde te realiseren. Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering de vooropgestelde doelstellingen beter, sneller en doelmatiger te bereiken. De meerwaarde moet blijken uit een vergelijking tussen een klassiek uitvoeringsscenario met reguliere subsidiëring of overheidsopdracht en een pps-scenario. Het Rekenhof wijst erop dat de initiatiefnemende overheidsdiensten quasi nooit zelf een meerwaardetoets of 'public private comparator' hebben uitgevoerd ter onderbouwing van de principebeslissing van de Vlaamse Regering. Men veronderstelt dat dit verband houdt met de eis van de Vlaamse Regering om de projecten ESR-neutraal uit te werken, waardoor alleen pps of alternatieve financiering overblijft om de beleidsdoelstelling uit te voeren. Volgens het Rekenhof dreigt op die manier te weinig aandacht te gaan naar andere mogelijke vormen van meerwaarde zoals de efficiëntiewinst.

Voor de grote verschillen in structuur tussen de verschillende pps-projecten kon het Rekenhof geen objectieve redenen vinden, zoals op p. 40-41 van het rapport terug te vinden is. De Vlaamse overheid kiest vaak voor participatieve pps via een aparte publieke holdingvennootschap. De financiële participatie van de overheid zou faciliterend of drempelverlagend werken of een bijkomend rendement opleveren. Er wordt echter niet duidelijk aangetoond dat dezelfde doelstelling niet met meer eenvoudige contractuele formules kan worden bereikt, stelt de spreker. De conceptkeuze werd in vele gevallen aangereikt door consultants. De motivering voor de keuze lijkt wel aannemelijk, maar lijkt het Rekenhof vaak te sum-

mier, met enkel de voordelen van het concept die worden benadrukt zonder een vergelijking te maken met een volwaardig alternatief.

5. Voorbereiding

Het vooraf verkennen van de markt en het beoordelen van de bekwaamheid van de kandidaat-private partners kunnen de slaagkansen van een project verhogen. Ook het pps-potentieel van de projecten speelt een rol. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de individuele projecten niet altijd geselecteerd of gerangschikt worden op basis van hun pps-potentieel. Waar de markt onvoldoende vooraf werd verkend, zijn de latere procedures voor de selectie van een private partner meestal mislukt. De selectievoorwaarden voor een voorafgaande beoordeling van kandidaten zijn wel afgestemd op de aard en omvang van de pps-projecten, maar werden niet altijd even streng gehanteerd. Over het algemeen hebben de aankondiging en bestekken de reikwijdte van de projecten duidelijk afgebakend, maar in de loop van de gunningsprocedure zijn voor sommige projecten de eisen of voorwaarden nog gewijzigd. Dat veroorzaakte vertraging en had invloed op de kostprijs.

Pps-projecten zijn complex en gaan gepaard met een specifieke verdeling van de projectrisico's tussen de publieke en de private partner gedurende de hele looptijd van de samenwerking. Voor het merendeel van de projecten zijn de risico's slechts minimaal geanalyseerd, waardoor de betrokken overheidsdiensten niet optimaal kunnen onderhandelen over de uiteindelijke contractvoorwaarden. Het niet helder specificeren van risico's kan er uiteindelijk toe leiden dat de partijen verantwoordelijkheid proberen af te wentelen of dat ongebruikelijke prijzen worden geboden.

Er was volgens de heer Devos weinig sprake van een optimale risicoverdeling met het oog op een doelmatige beheersing van de risico's. De risico's werden zo goed als uitsluitend toegewezen vanuit het oogpunt van de ESR-neutraliteit. Er is bij de overheid evenmin sprake van een beheerstrategie voor de eigen risico's. Er werden bovendien alleen fragmentarische beheersmaatregelen uitgewerkt.

Voor de onderzochte pps-projecten die al verder gevorderd zijn, is altijd voldaan aan de regel van de mededinging. Niets wijst erop dat de kandidaten

ongelijk werden behandeld of dat de regels inzake de overheidsopdrachten niet werden gerespecteerd.

De ramingen die door de overheid zijn opgesteld bij aanvang van pps-projecten zijn niet zelden geïnspireerd op klassieke projecten en maken geen exacte inschatting van alle kostprijscomponenten. Het Rekenhof wijst erop dat onrealistische verwachtingen voor de onderdelen financiering en onderhoud, kunnen leiden tot zeer hoge beschikbaarheidsvergoedingen. Een vergelijking tussen de offerteprijzen van de private partner en de raming van alle projectkosten als de overheid het project zelf zou financieren en uitvoeren via traditionele overheidsopdracht, bijvoorbeeld met een public sector comparator, is nagenoeg onbestaand, stipt de spreker aan. Het gebrek aan een vergelijkingsfactor maakt het moeilijk de offerteprijzen van de private kandidaat-partners te beoordelen op realiteitswaarde. Een public sector comparator kan een objectieve maatstaf zijn voor vergelijking van pps-projecten en publieke uitvoering, meent het Rekenhof.

Uitwisseling van leerervaringen en kennisoverdracht inzake gerealiseerde pps-projecten verloopt volgens de spreker ad hoc, informeel en ondermaats gestructureerd. Standaarden voor procesverloop, outputspecificatie en risicoverdeling, contract en contractdocumentatie zijn nog in volle ontwikkeling binnen de Vlaamse overheid. Een doorgedreven standaardisatie zou de transparantie ten goede komen en leiden tot minder complexiteit en lagere transactiekosten en -tijd. Het Rekenhof hecht in het rapport veel aandacht aan de standaardisatie en wijst erop dat in andere landen, onder meer het Verenigd Koninkrijk, een standaardovereenkomst bestaat waarvan verplicht gebruik moet worden gemaakt. Van sommige contractbepalingen mag in dat geval enkel worden afgeweken mits voorafgaande goedkeuring.

6. Machtiging en controle

Elk onderzocht project, zowel het initiatief als de eraan verbonden participaties en waarborgen, heeft een decretale rechtsgrond. Hoewel het Pps-decreet van 18 juli 2003 bijzondere verrichtingen toelaat, heeft de Vlaamse Regering er slechts bij één project gebruik van gemaakt. De overige pps-projecten steunen op projectspecifieke decreten, machtigingen die zijn opgenomen in de oprichtingsdecreten van diverse overheidsdiensten of het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen.

Pps-overeenkomsten zijn langdurige verbintenissen die gedurende vele jaren betaalverplichtingen genereren. De al aangegane meerjarenverbintenissen van de Vlaamse Regering zijn gemachtigd in de begrotingsdecreten. Heel wat pps-verbintenissen worden echter door verzelfstandigde agentschappen aangegaan en worden niet door begrotingsdecreten gemachtigd. De agentschappen hebben zodoende geen zekerheid over de financiering op lange termijn, merkt de heer Devos op.

De budgettaire informatie die over pps-projecten wordt verstrekt, is onvoldoende doorzichtig en overzichtelijk. Ze moet vooral toelaten in te schatten in welke mate de betaalverrichtingen, die een legislatuuroverschrijdende looptijd hebben en ook het perspectief van de meerjarenbegroting passeren, de toekomstige beleidsruimte al hypothekeren. Over participaties wordt onvoldoende gerapporteerd en toelichting verstrekt.

De Vlaamse Regering bracht al driemaal verslag uit aan het Vlaams Parlement over de lopende pps-projecten en andere programma's van alternatieve financiering (*Parl. St.* VI. Parl. 2007-08, nr. 52; *Parl. St.* VI. Parl. 2007-08, nr. 52-A; en *Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 52). De informatie uit de twee eerste verslagen van de Vlaamse Regering was niet echt volledig en wees de projectspecifieke knelpunten niet aan, vindt het Rekenhof. Zo bevatten ze geen informatie over pps-projecten die werden stopgezet of geheroriënteerd. De informatie was ook niet afgestemd op de begrotingsdocumenten omdat er geen overzichtelijke meerjarentabel beschikbaar is gesteld met alle toekomstige jaarlijkse lasten van alle verbintenissen.

Over de beleidseffecten van de pps-projecten heeft de Vlaamse Regering nog geen verslag uitgebracht, omdat de meeste projecten zich nog altijd in de voorbereidingsfase bevinden. Er is ook niet kenbaar gemaakt hoe de Vlaamse Regering denkt die effecten te evalueren en hoe ze erover zal rapporteren. Noch de verslagen over alternatieve financiering, noch de begrotingsdocumenten geven enige indicatie in dat verband, oppert de heer Devos. Hij merkt volledigheidshalve ook op dat het derde verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering (*Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 52) in het kader van de audit niet grondig is onderzocht, gezien het tijds-kader. In het nawoord (p. 90 van het verslag van het Rekenhof) staat wel te lezen dat het meest recente, derde verslag van de Vlaamse Regering op een meer

gestroomlijnde manier informatie aanreikt over de diverse pps-projecten.

7. Conclusie

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat bij opstart en verdere voorbereiding van pps-projecten meer aandacht gaat naar budgettaire impact dan naar operationele en maatschappelijke meerwaarde. Er is telkens mededinging georganiseerd, maar kostprijs en risico's zijn onvoldoende ingeschat. De efficiëntie en transparantie van de projecten lijden nog altijd onder het gebrek aan standaardisatie. Er zijn op dat vlak wel al initiatieven genomen door het Vlaams Kenniscentrum PPS. Ondanks de semestriële verslagen van de Vlaamse Regering kan ook de informatieverstrekking aan het parlement beter en vollediger, zeker voor wat de budgettaire impact betreft. Zowel de onderbouwing, de voorbereiding als de informatieverstrekking zijn volgens het Rekenhof nog voor verbetering vatbaar als de Vlaamse Regering echt meerwaarde wil realiseren via pps.

Op 4 februari 2009 antwoordde minister-president Kris Peeters namens de Vlaamse Regering aan het Rekenhof dat Vlaanderen later dan andere landen met pps is gestart, maar dat precies daardoor het voortdurende proces van standaardisatie kan voortbouwen op ervaringen uit het buitenland. Het Pps-decreet blijft waardevol volgens de minister-president, ook al bieden andere decreten een aantal faciliteiten. De aanbevelingen van het Rekenhof liggen volgens de Vlaamse Regering in de lijn van initiatieven die al zijn genomen of gepland.

De besluiten en aanbevelingen van het Rekenhof kunnen de leden er in extenso op naslaan op p. 84 tot en met 87 van het verslag van het Rekenhof, besluit de heer Devos.

II. REPLIEK VAN DE VLAAMSE REGERING

De heer *Kris Peeters*, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, dankt de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor het omstandige verslag over de publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid. Hij stelt dat met kritische beden-

kingen rekening moet worden gehouden. Dat laat toe te groeien op alle vlakken. Het zal volgens hem ook ontegensprekelijk ertoe bijdragen om de efficiëntie en effectiviteit van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen verder te verhogen.

De Vlaamse Regering zal dan ook ernstig rekening houden met de geformuleerde aanbevelingen. De minister-president kijkt ook uit naar bijkomende elementen die de parlementsleden aanreiken. Hij gaat er immers van uit dat iedereen in dit verband dezelfde doelstelling koestert.

Minister-president Peeters stelt dat pps wereldwijd een belangrijk middel is geworden om grote, maatschappelijk onontbeerlijke overheidsprojecten te realiseren. Dat is in Vlaanderen niet anders, al is het later ingestapt. Zowel op het lokale niveau, waarbij de minister-president verwijst naar de belangrijke investeringshefboom die het decreet op de stadsvernieuwingsprojecten heeft betekend voor pps, als op het Vlaamse niveau is pps nauwelijks nog weg te denken.

De Vlaamse Regering heeft de afgelopen jaren het instrument van pps en alternatieve financiering vooral gehanteerd om oplossingen te vinden voor ontbrekende schakels in de wegeninfrastructuur, de sportinfrastructuur, de bouw van scholen, welzijnsvoorzieningen enzovoort. Meer nog, met pps probeert de Vlaamse Regering nieuwe cruciale publieke infrastructuur en projecten te realiseren bovenop infrastructuur en projecten die reeds via de reguliere investeringskredieten worden gerealiseerd. Hij benadrukt dat de Vlaamse Regering eraan houdt een investeringsregering te zijn. Voor de minister-president ligt er evenzeer een maatschappelijke meerwaarde besloten in de snelheid waarmee projecten gerealiseerd worden.

Pps was en blijft een enorme uitdaging, stelt minister-president Peeters. De Vlaamse Regering heeft daarmee de lat zeer hoog gelegd. Voor Vlaanderen was pps, zeker op een dergelijke schaal, een relatief nieuw gegeven. Dat is in de omringende landen wel anders, maar dat biedt een grote leeropportunity, stelt de minister-president. Dat er aanvankelijk minder aandacht was voor risico's en dat er niet heel veel ervaring was bij de optimale allocatie van de risico's of met het maken van ramingen voor pps-projecten die uitgaan van een levenscyclusbenadering wordt niet ontkend. Er is leergeld betaald, geeft minister-president Peeters toe. Dat het Rekenhof een aantal

kinderziekten vaststelt bij de voorbereidende werkzaamheden van de eerste projecten vindt hij weinig verwonderlijk.

Voor hem is vooral belangrijk dat de afgelopen jaren zeer hard is gewerkt aan de projecten en dat er is bijgeleerd. De audit, die zoals het Rekenhof erkent, grotendeels in het begin van 2008 werd uitgevoerd, legt via een momentopname dit leerproces voor de Vlaamse pps-projecten bloot. De audit wijst terecht op belangrijke uitdagingen.

De Vlaamse Regering blijft echter ambitieus. Er is de afgelopen jaren zwaar geïnvesteerd in diverse aspecten die het Rekenhof identificeerde als aandachtspunten en succesfactoren voor pps. De basis is volgens de minister-president daarmee gelegd voor de toekomst.

Hij is het ermee eens dat men volop de kaart moet trekken van standaardisering, niet enkel op het niveau van de programma's, maar ook op een meer generiek niveau en op het niveau van de projecten-aanpak.

Het Kenniscentrum PPS lijkt hem het platform bij uitstek dat recent onder meer een generiek voorbeeldcontract ontwikkelde voor pps-gebiedsontwikkelingsprojecten en de afgelopen jaren een standaardtraject en procesverloop ontwikkelde voor pps-projecten. Daarmee volgt hij wat ook het Rekenhof erkent. De verdere inspanningen moeten leiden tot verdere kostenbesparingen en tot een inkorting van de voorbereidingstijd die nodig is om dergelijke projecten op te zetten. Pps zal daarmee aantrekkelijker worden als zekere investering en de efficiëntie en effectiviteit zal worden verhoogd.

Voorts nam de Vlaamse overheid via het Kenniscentrum PPS de afgelopen jaren tal van initiatieven inzake kennisbundeling en kennisverspreiding. Er zijn diverse publicaties uitgebracht die de goede praktijken bundelen en de kennis uitdragen. De minister-president noemt in dat verband onder meer 'Gebiedsontwikkeling met behulp van PPS', 'Markt-raadpleging door openbare besturen', 'PPS en Outputspecificaties' en 'Het DBFM-handboek'.

Vlaanderen heeft intussen een voortrekkersrol opgenomen inzake kennisuitwisseling. Zo was het Kenniscentrum PPS een van de stichtende leden van het Europees Expertisecentrum voor Publiek-Private samenwerking (EPEC), een Europees centrum voor

wederzijdse kennisuitwisseling en verspreiding van ‘best practices’ onder de diverse kenniscentra van Europese lidstaten en regio’s, opgericht in 2008. Het Kenniscentrum richtte in mei 2008 bovendien het ambtelijk pps-platform op, een netwerk- en kennis-platform voor Vlaams overheidspersoneel dat bij pps is betrokken.

Ook bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) die al diverse projecten heeft getrokken of ondersteund, werd belangrijke expertise verworven en werden aanzienlijke inspanningen geleverd om de opgestarte constructies in goede banen te leiden, meent de minister-president. Tussen het Kenniscentrum PPS en de PMV is inmiddels ook een samenwerkingprotocol afgesloten.

De Vlaamse Regering heeft niet stilgezeten, stelt de minister-president en hij citeert uit het nawoord van het Rekenhof: “De initiatieven kunnen de verdere professionalisering binnen de overheid en de slaagkansen van de projecten ten goede komen.”

Het is volgens minister-president Peeters ook niet de bedoeling in de toekomst stil te zitten omdat de uitdagingen zeer groot blijven. Hij meent dat met de bijkomende kennis naar aanleiding van aanpassingen de overheid alvast goed gewapend is.

Feit is volgens minister-president Peeters dat pps-projecten nooit onmiddellijk zullen kunnen worden opgezet en afgerond. Pps-projecten blijven complexe constructies die tijd vragen. Dat hoeft niet te verwonderen, zegt hij, want het gaat om investeringsprojecten van honderden miljoenen euro’s en contracten van tientallen jaren. Het moet ook meteen goed gebeuren.

Dat er vertragingen en kostprijsverhogingen kunnen worden vastgesteld, veroorzaakt door wijzigingen in de projectscope, is volgens de minister-president niet inherent aan pps-projecten. Dat gebeurt net zo goed bij reguliere projectfinanciering van gelijk welk project van dergelijke omvang. Wijzigingen in de projectscope zijn trouwens heel vaak onvermijdelijk, oppert de minister-president nog, aangezien ze niet zelden voortvloeien uit milieueffectenrapportering, vergunningsvoorschriften, onvoorziene gebeurtenissen enzovoort. Eenmaal het contract afgesloten is, gaat pps wel sneller, daarvan is de minister-president overtuigd. De kosten worden ook transparanter, want bij pps krijgt men een prijs met kosten en risico’s bekeken over de levenscyclus van een project. Bij

reguliere projecten is dat volgens hem vaak minder duidelijk.

Minister-president Peeters verwijst naar het verslag van het Rekenhof dat ook aantoonde dat de projecten zijn opgezet met inachtneming van de mededinging en met naleving van de wetgeving overheidsopdrachten. Het Rekenhof wijst er terecht op dat nog geen gebruik kan worden gemaakt van de nieuwe procedure van concurrentiedialoog, zo stelt hij. Daarvoor is het wachten op een uitvoeringsbesluit van de federale overheid. Ook wijst de minister-president erop dat dit niet het enige knelpunt in regelgeving is waarvoor de Vlaamse Regering niet bevoegd is. De Vlaamse Regering heeft de afgelopen jaren wel zelf waar mogelijk diverse regelgevende initiatieven voorbereid en ontwikkeld om pps mogelijk te maken en te faciliteren. Hij verwijst in dat verband ook naar de omstandige reactie van de Vlaamse Regering op het auditrapport, dat als bijlage bij het verslag van het Rekenhof is gevoegd (p. 108 en volgende in het verslag van het Rekenhof).

Ten slotte benadrukt de minister-president nogmaals dat de rapportering over de alternatieve financieringsprojecten afgestemd is op de resolutie van het Vlaams Parlement van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstreking over en de controle op de alternatieve financieringen (*Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1143*). Ondanks de opmerkingen ter zake, onderstreept minister-president Peeters dat men nooit licht over de rapportering is gegaan. Keer op keer is maximale transparantie nagestreefd en alle vragen en opmerkingen werden ter harte genomen. Het derde rapport van de Vlaamse Regering (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 52*) telde meer dan 150 pagina’s, haalt hij aan. De rapporteringen zijn voor de minister-president ook geen eindpunt en worden regelmatig bijgestuurd. Dat heeft ook het Rekenhof kunnen vaststellen, oppert hij, met een verwijzing naar het nawoord van het Rekenhof.

III. BESPREKING

De heer *Jef Tavernier* vindt bepaalde opmerkingen van het Rekenhof niet verrassend, en herinnert eraan dat ook leden van de commissie al dezelfde zaken hadden aangestipt. Hij acht vooral de risicoanalyse zeer belangrijk. De voorbereidende fase waarin een project omschreven wordt, waarin staat wie welke risico’s zal dragen en wat dat moet kosten, bepaalt grotendeels het projectverloop. Als de projectscope

verandert in de loop van een project, dan wordt die voorbereiding volgens het lid nog belangrijker, zeker in het kader van pps. Hij kondigt een interpellatie aan.

Een element dat enigszins aan zijn aandacht ontsnapt was, is dat in een begrotingsdecreet wel zaken worden vastgelegd met betrekking tot financiering, maar dat agentschappen daaraan deels ontsnappen en dat de financiering zodoende niet 100 percent gewaarborgd is.

Het gaat vaak over alternatieve financiering in plaats van echte pps-constructies, bevestigt ook de heer Tavernier.

Aan de vaststelling dat Vlaanderen laat is ingestapt in het pps-verhaal, koppelt de minister-president volgens het lid de verkeerde conclusie. Dat biedt de kans om uit de fouten van anderen te leren en toch heeft Vlaanderen dezelfde fouten gemaakt, stelt hij. Dat is problematisch, oppert de heer Tavernier.

Dat het als instrument ook lokaal wordt gebruikt, jaagt de heer Tavernier angst aan. Als de Vlaamse overheid er al niet in slaagt om pps op een goede manier te gebruiken, dan vraagt hij zich af in hoeverre lokale besturen, met nog minder knowhow, dat wel kunnen. Hij meent dat het nuttig zou zijn voor hen in een soort van handleiding te voorzien vanuit de overheid om te voorkomen dat zij dezelfde fouten maken.

De heer Tavernier heeft de indruk dat het rapport vooral een procesevaluatie inhoudt. Hij wil graag ook een resultaatevaluatie, op grond van de basisprincipes die stellen dat pps sneller, goedkoper en efficiënter zou zijn. Hij gelooft er alvast niet in dat de resultaten daaraan voldoen. Als voorbeeld haalt hij de sociale woningbouw aan, waarvan de uiteindelijke aanbestedingsprijs vele malen hoger lag dan vooropgesteld. Er moet vooraf beter worden nagedacht over mogelijke risico's en scenario's, besluit de heer Tavernier.

De heer *Jan Peumans* vindt het positief dat het Rekenhof de Vlaamse Regering geregeld een spiegel voorhoudt. De rapportering die is opgezet naar aanleiding van de resolutie lijkt het lid nog steeds een goed begin. Het is een goed instrument om een stand van zaken te volgen in het verloop van een aantal pps-projecten. Hij heeft begrepen dat er nergens een meer gedetailleerde rapportering is.

Bij analyse van alle besprekingen komt de heer Peumans tot de conclusie dat wat het Rekenhof zegt, bevestigt wat het parlement al eerder heeft gezegd. Hij betreurt dat de regering niet heeft geluisterd naar het parlement. Bijvoorbeeld inzake risicomanagement is volgens de heer Peumans sinds 2005 herhaaldelijk gevraagd om dat toe te passen, vooraleer dat ook is gebeurd voor de eigen infrastructuurprojecten. Hij verwijst daarbij naar het Deurganckdokrapport, de verwijlintresten, de shadedossiers enzovoort, terwijl pas recent de omzendbrief inzake risicomanagement is rondgestuurd aan alle diensten.

Het Rekenhof stelt in zijn verslag vast dat bij de opstart en voorbereiding van pps-projecten meer aandacht gaat naar de budgettaire impact dan naar de operationele en maatschappelijke meerwaarde. Dat is een zeer essentiële opmerking. De spreker verwacht in de rapportage van de Vlaamse Regering naast onderbouwing van, opmaak van en informatie over de projecten, ook de evaluatie ervan. Hij meent dat het een afvallingskoers is geworden en refereert daarbij aan de LEM-LOM-constructie (Lokale Exploitatiemaatschappij – Lokale Ontwikkelingsmaatschappij) die men voor de Luchthaven Deurne van de grond wil krijgen. De heer Peumans wil vooral weten wat er geleerd is en wat met die kennis gebeurt.

Naast kinderziekten zoals de minister-president ze noemt, ziet het lid ook wel ouderdomsziekten. Zo heeft het Rekenhof over de Liefkenshoektunnel in het verleden al heel uitgebreid geoordeeld. Met die opmerkingen is geen rekening gehouden, stelt hij. Trekt men de neus op voor wat het Rekenhof vertelt? Hij geeft ook het voorbeeld van het Kenniscentrum PPS dat men op zeker ogenblik wilde afschaffen, maar dat dan nadat het nieuw leven werd ingeblazen, adviezen heeft verstrekt over bepaalde pps-projecten waarmee de respectieve ministers vaak helemaal geen rekening hebben gehouden. Elke minister vond volgens de heer Peumans dat hij of zij een eigen pps-project moest hebben. Iedereen moest mee in die hype, oppert hij. Het ergert het lid dat het Kenniscentrum PPS altijd een tweeslachtig statuut heeft gekend op die manier. Dat motiveert niet, stelt het lid. Hij wil weten in hoeverre het Kenniscentrum een invloed heeft gehad op projecten.

Het verheugt hem dat het Rekenhof ook het project Land van Ooit onder de loep heeft genomen. Daarbij is 25 miljoen euro over de balk gegooid, stelt de heer Peumans, omdat er geen degelijke voorbereiding is gebeurd. Hij vraagt zich af hoe het Pliniusproject zal

worden geëvalueerd. Dat is afgevoerd, wordt geoperd, maar de heer Peumans vraagt zich af of de overheid zich bijvoorbeeld ook burgerlijke partij zal stellen.

De heer Peumans wijst erop dat het parlement een Pps-decreet heeft aangenomen. In het rapport van het Rekenhof, dat volgens het lid veel te diplomatisch formuleert wat het bedoelt, leest hij over de vier doelstellingen uit de beleidsnota van de Vlaamse Regering en dan rijst voor hem de vraag wat daarvan overblijft. Het lid vraagt zich dan ook af of het Pps-decreet zelf niet grondig geëvalueerd moet worden en daaraan gekoppeld ook meteen een vraag naar de aanpassing ervan aan de intussen opgebouwde ervaring.

De heer Peumans is vooral gelukkig met het rapport van het Rekenhof omdat het bevestigt wat een aantal parlementsleden naar voren hebben gebracht. Hij hoopt dat de juiste conclusies worden getrokken en dat er een evaluatie wordt gemaakt.

De heer *Rudi Daems* vindt dat het Rekenhof vooral duidelijke taal heeft gesproken. De minister-president maakt zich er te gemakkelijk vanaf, stelt hij, zeker ten aanzien van de opmerkingen dat voor vele pps-projecten geen meerwaardetoets is gebeurd, dat er grote verschillen in structuur zijn en dat dit afglijdt naar een ad-hoc-aanpak. Er wordt in het verslag van het Rekenhof aangekaart dat er over de langetermijnfinanciering geen zekerheid is en dat de risico-inschatting te wensen overlaat. Dat is voor het lid te gortig. Ook hij meent dat vele pps-projecten niet beantwoorden aan de vooropgestelde doelen. Wat hem vooral bezighoudt is de vraag in hoeverre de zogenaamde investeringsregering een hypotheek legt op de toekomstige beleidsruimte van de volgende Vlaamse Regering.

Hij respecteert wel de idee dat inzake pps het kind niet met het badwater moet worden weggegooid. Vooralsnog is de procedure volgens hem te complex, te duur, te ondoordacht. Er wordt bovendien onzorgvuldig mee omgesprongen. Het lid stelt dan ook voor om in eerste instantie af te remmen, te standaardiseren en de meer eenvoudige projecten af te werken vooraleer men de grote kleppers aanpakt.

De heer Daems wil graag een verklaring voor het feit dat slechts heel beperkt gebruik wordt gemaakt van het Pps-decreet. Daarnaast stelt ook hij zich vragen bij de beperkte toepassing van een meerwaardetoets.

Ten slotte wil de heer Daems ook een zicht op de langetermijnfinanciering van de projecten toegevoegd zien aan de voortgangsrapportering.

De heer *Ludo Sannen* is niet blij met het rapport, maar wel met het werk van het Rekenhof. Het is een van de meest negatieve rapporten van het Rekenhof van deze legislatuur, stelt hij, en het geeft aan dat nog heel wat vragen gesteld kunnen worden bij de financieringsstructuur zoals ze is opgezet voor bepaalde projecten. Het is vernietigend voor een deel van de projecten die van start zijn gegaan maar niet zozeer voor pps zelf, oppert het lid.

Ook de heer Sannen wijst op het tekort aan maatschappelijke meerwaarde in verhouding tot de budgettaire. Het doel mag niet de middelen heiligen. Als investeren en bepaalde projecten realiseren het doel was, dan mag er geen dynamiek ontstaan om de techniek zonder meer te blijven hanteren om louter budgettaire redenen zonder maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Men kan moeilijk stellen dat de maatschappelijke meerwaarde van snelheid gerealiseerd is. Pps moet dienen om een belangrijke maatschappelijke meerwaarde te realiseren die de overheid niet alleen kan bereiken, besluit de heer Sannen. Hij maakt de bedenking bij wat de heer Daems zei dat de overheid eigenlijk pps beter niet toepast voor eenvoudige constructies, maar juist wel voor projecten die te complex zijn en waarvoor de overheid niet over voldoende knowhow en engineering beschikt. De meerwaarde zit hem dan precies in de betrokkenheid van de privésector, stelt het lid. Alhoewel het positief is indien dit gerealiseerd kan worden, was de realisatie van bijvoorbeeld jeugdverblijven of sportinfrastructuur in feite niet de eerste intentie van pps geweest. De maatschappelijke meerwaarde daarvan is wel groot, maar hij meent dat het bij pps naast snelheid vooral de structuur ten aanzien van een pps-project moet zijn die de maatschappelijke meerwaarde genereert, niet de uiteindelijke projecten.

Het lid zou een volgende Vlaamse Regering willen aanbevelen niet op dezelfde manier door te gaan, maar meer op een klassieke manier bouwprojecten te realiseren en investeringen te doen. Het grote aantal pps-projecten ondergraaft de transparantie, vindt hij. De heer Sannen vindt de overzichtstabel die het Rekenhof bijleverde, een schitterend instrument.

Het lid acht het raadzaam de aanbevelingen van het Rekenhof ernstig te nemen: zorgvuldige selectie, meer

expertise-opbouw voor projecten worden opgestart, duidelijke formulering van financiële, operationele en maatschappelijke meerwaarde. Het lid sluit zich aan bij de vragen over gebruik en aanpassingen van het Pps-decreet, zodat ad-hocregelingen kunnen worden vermeden. Waarom was het Pps-decreet niet echt bruikbaar?

De heer *Koen Van den Heuvel* sluit zich aan bij diverse opmerkingen van de andere leden en vooral bij het punt waar in de loop der jaren verscheidene leden al opmerkingen hebben gemaakt over het overwicht van de budgettaire aspecten en de ESR-neutraliteit, die de meerwaardevergelijking en het pps-potentieel wat in de verdrukking brachten. Het lijkt hem vooral belangrijk welke conclusies daaruit zijn getrokken. Hij meent dat de minister-president duidelijk heeft gesteld dat pps een ‘work in progress’ is waarmee in de volgende jaren beter moet worden omgesprongen, zodat op basis van de ervaringen en het rapport van het Rekenhof, men het beter kan doen.

De heer Van den Heuvel merkt nog op dat men zich er in de volgende legislatuur vooral voor moet houden dat er niet te veel en te kleine projecten met pps-constructies worden ingevuld. Daarbij verwijst hij naar het project inzake jeugdherbergen en bepaalde tramlijnen die men niet succesvol kon afsluiten. In Nederland geldt de richtlijn dat projecten van minder dan 25 miljoen euro niet voor dergelijke formules in aanmerking komen, oppert het lid nog.

Vervolgens onderstreept hij dat er te hoge verwachtingen gecreëerd zijn in de voorbije jaren. Het lijkt hem goed dat er voor de volgende jaren op een meer realistische manier projecten worden opgezet en met meer kennis van zaken.

Het lid vindt ook dat zowel de privésector als de overheid leergeld hebben betaald en dat men goed moet nagaan in de toekomst of de privésector er klaar voor is. Het Kenniscentrum PPS moet daarin een rol hebben, meent de heer Van den Heuvel. Een goede screening en meerwaardevergelijking zijn onontbeerlijk, stelt hij, om voor belangrijke projecten de public private comparator te garanderen.

Ten slotte maakt het lid nog de bedenking dat de financieel-economische crisis nog volop woedt en zijn effect voor de toekomst heeft, ook voor wat betreft de pps-formules en zeker voor de langetermijnfinanciering. De financiële sector staat er met veel grotere

argwaan tegenover en bouwt grotere marges in. Het lijkt hem vooral belangrijk dat de regering met enige deemoed tegenover het rapport staat en de juiste conclusies trekt om een nieuwe start te nemen.

De heer *Christian Verougstrate* ziet in het rapport van het Rekenhof ook een waardevol document, en stelt dat zijn partij altijd kritisch-positief is geweest tegenover pps-projecten. Er blijven ook volgens hem nog steeds vragen bestaan bij het al dan niet hanteren van een pps-formule.

Wat het lid zich blijft afvragen, is wat de impact is van de pps-constructies op de begroting voor de toekomst. Dat kan niet altijd worden afgeleid uit de begrotingsdocumenten, stelt hij.

Mevrouw *Hilde Eeckhout* erkent dat de meeste opmerkingen inderdaad al eerder zijn gemaakt en dat het niet de bedoeling kan zijn het kind met het badwater weg te gooien. Dat er te weinig uitleg is gegeven bij het waarom van de keuze voor pps-projecten, blijkt volgens het lid alvast een van de grootste knelpunten. Zij is het er ook mee eens dat een meer grondige overweging vooraf nodig is.

Minister-president *Kris Peeters* maakt duidelijk dat hij zeker niet deemoedig wilde overkomen. Hij vindt dat met kritische vragen rekening moet worden gehouden, van wie ze ook afkomstig zijn. Dat is ook gebeurd, stelt hij. Er is hard gewerkt aan een snellere respons op vragen, vervolgt de minister-president. De opmerkingen zijn in de derde rapportering van de Vlaamse Regering verwerkt. Qua evaluatie van de projecten, ziet de minister-president er absoluut geen graten in om dat mee op te nemen in de rapportering. Het proces moet voortdurend worden verbeterd, stelt hij.

De minister-president blijft in het concept geloven. Hij gaat er ook van uit dat de volgende Vlaamse Regering heel wat minder budgettaire ruimte zal hebben dan deze waarmee de huidige Vlaamse Regering afsluit. De fundamentele vraag daarbij luidt dan of het om een budget in evenwicht gaat. Dan moet nog met de economische crisis rekening worden gehouden, stelt de minister-president. Daaruit volgt automatisch dat elke investering nog veel meer in vraag zal worden gesteld. Als iets niet kan binnen de beschikbare budgettaire ruimte, moet men zich afvragen of pps een goede oplossing biedt. De minister-president blijft erbij dat het voor een ver-

snelde aanpak van investeringen die niet binnen het budgettaire reguliere kader passen, een goede optie blijft. Dat biedt op zichzelf al een maatschappelijke meerwaarde, meent hij.

Dat er lessen moeten worden getrokken uit het verleden, kan de minister-president volgen, maar de Liefkenshoektunnel blijkt uiteindelijk rendabel, stelt hij. Wie dit destijds naar de Vlaamse overheid hebben doorgeschoven, wensen allicht dat ze dat niet hadden gedaan, oppert de minister-president.

De heer *Jan Peumans* repliceert meteen dat de miljarden die de overheid in eerste instantie heeft uitgetrokken voor het project, niet verrekend zijn in de rendabiliteitscijfers. Hij verwijst daarvoor naar het rapport van het Rekenhof van die periode. Bovendien heeft de overheid ook nog een aantal toegangswegen moeten aanleggen naar die tunnel, en ook die zijn niet door de privésector betaald, besluit het lid.

Minister-president *Kris Peeters* gaat ook in op de verwijzing naar de Luchthaven Deurne, waarvoor een inbreng van 16 miljoen euro werd verwacht van een privéfinancier. Die heeft afgehaakt, stelt minister-president Peeters. De Vlaamse Regering stond voor de keuze om het dossier terug naar af te sturen of de lijn door te trekken en op een andere manier te doen wat voor Luchthaven Oostende en de andere regionale luchthavens is gebeurd. De minister-president maakt een punt van het feit dat onverwachte elementen de zaken kunnen veranderen.

Vervolgens wijst de minister-president erop dat er ten behoeve van de lokale besturen een geïllustreerde brochure is ontwikkeld met als titel 'Gebiedsontwikkeling met behulp van pps'. Daarin wordt onder meer ingegaan op het omspringen met risico's. De lokale besturen worden dus wel degelijk geïnformeerd, stelt minister-president Peeters, en bovendien zijn de projecten minder complex. Hij kan wel de redenering volgen dat een bepaald minimumvolume kan gelden om een project via pps uit te voeren.

Er zijn diverse redenen waarom het Pps-decreet niet vaak als basis dient, stelt de minister-president. In eerste instantie zijn vele faciliteiten in andere wetgeving overgenomen, zoals in het Provinciedecreet, dat met een algemene bepaling zakelijke rechten mogelijk maakt op openbaar domein. Sommige faciliteiten zijn ook specifiek voorzien voor uitzonderlijke situaties, waarbij voor sommige diensten wel en voor andere geen gebruik kan worden gemaakt van de faciliteiten

van het Pps-decreet. Het voorziet ook in een formele adviesverstrekking door het Kenniscentrum PPS, wat ook systematisch in de pps-projecten is gebeurd, stelt de minister-president. Het omvat een duidelijke afbakening van de begrippen publieke en private partner. Dat is zeer nuttig gebleken bij de diverse subsidierondes voor stadsprojecten, onderstreept hij. Voor een aantal programma's en inhaalbewegingen wordt een aparte decretale basis gecreëerd, maar die wijkt niet af van wat het Pps-decreet als generiek kader voor pps voorstaat.

De minister-president heeft begrepen dat iedereen de vernieuwde dynamiek die aan het Kenniscentrum PPS is gegeven, ook toejuicht. Er is bovendien een samenwerkingsprotocol afgesloten met de PMV. Minister-president Peeters benadrukt nog dat een advies van het Kenniscentrum PPS zelden niet is gevolgd in de laatste periode. De indruk dat men die naast zich neerlegt, klopt dus niet.

Dat de meerwaardetoets niet altijd is uitgevoerd en dat een aantal projecten zoals de jeugdherbergen, niet geschikt bleken voor de pps-formule, wijt de minister-president aan een pril enthousiasme en geloof in het feit dat alles met een pps-insteek sneller zou gaan. Hij blijft ervan overtuigd dat pps, en zeker in de Europese context, een goed instrument is om versneld projecten tot stand te brengen. De redenering van de heer Sannen impliceert volgens hem dat een regering schulden moet kunnen maken door te lenen en meer op de klassieke manier te werken. De schulden van nu zijn echter de belastingen van morgen, oppert de minister-president.

De late instap van Vlaanderen heeft ook in de perceptie van de minister-president ervoor gezorgd dat men maximaal kon leren uit de fouten van anderen. Toch nuanceert hij dat elk land nog altijd eigen hindernissen en reglementeringen kent. Hij is volkomen bereid om in de volgende rapportering van de Vlaamse Regering een deel te voorzien voor evaluatie van de projecten.

Over de langetermijnaspecten moet de meerjarenbegroting duidelijkheid bieden, stelt minister-president Peeters. Daarover kan dan verder gediscussieerd worden.

Ten slotte herhaalt hij dat de aanbevelingen en kritische opmerkingen van het Rekenhof en het parlement ernstig worden genomen en dat er alles aan wordt gedaan om ze om te zetten in daden en acties.

Dat er leergeld is betaald en dat dit in de mate van het mogelijke moet worden beperkt, beaamt de minister-president. Er is echter volgens hem met de grootste zorg te werk gegaan. Hij gaat er in elk geval van uit dat ook het grootste project, het BAM-project (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel), tot een goed einde kan worden gebracht.

De heer *Jef Tavernier* legt uit dat voor de Luchthaven Deurne ooit is bepaald dat er een duidelijke constructie moest worden opgezet, waarbij wie het echt wilde zou participeren en alle kosten en investeringen zou dragen. Die zouden uit activiteit terugbetaald worden. Dat omvatte ook de randinvesteringen zoals de al dan niet ondertunneling van de Krijgsbaan. Het lijkt het lid bizar dat degenen die de activiteit wel willen uitvoeren, zich uiteindelijk terugtrekken omdat de investering te groot blijkt. Er wordt als vanzelfsprekend van uitgegaan dat de overheid maar een deel van de investering moet dragen. Zo is de ondertunneling afgestoten. Met een LOM-constructie voor investeringen zonder de bewuste baan, moet dan een exploitant gevonden worden. Er gebeurt dus gewoon een verschuiving van de investering en de kosten.

Minister-president *Kris Peeters* repliceert dat het probleem zich net zo goed stelt bij nieuw gebouwde voetbalstadions en dergelijke, waarnaar toegangswegen aangelegd moeten worden. Het gaat dan om infrastructuur van algemeen belang. De overheid gaat daarop in omdat het gaat om economische en maatschappelijke activiteit die ze voldoende belangrijk acht.

De heer *Jef Tavernier* onderstreept nogmaals dat een meerwaardetoets en risicoanalyse vooraf onontbeerlijk zijn.

Het lid vraagt nog naar de decretale financieringsonderbouw voor agentschappen die pps-constructies opzetten. Hij gaat ervan uit dat de elementen van de meerjarenbegroting al zijn verrekend, maar hij wil weten welke decretale garantie er is.

Ten slotte wil hij nog weten hoe het zit met de openbaarheid van de adviezen van het Kenniscentrum PPS over lopende en toekomstige projecten.

De heer *Ludo Sannen* is het ermee eens dat de budgettaire ruimte de volgende jaren beperkter zal zijn en dat projecten zoals het Deurganckdok waarbij er rechtstreeks uit de eigen begroting wordt betaald niet

voor herhaling vatbaar zijn. Dat beperkt de investeringsmogelijkheden, stelt het lid. Hij meent ook dat Vlaanderen moet blijven investeren, maar maakt zich zorgen over de betaalverplichtingen op heel lange termijn. Nu al is duidelijk dat er een herfinanciering nodig zal zijn, stelt de heer Sannen. De lange leningen die men vooropstelde, zijn niet mogelijk. Boekhoudkundig zijn de betaalverplichtingen iets anders dan de afbetaling van leningen op de lange termijn, stelt hij. De last op de begroting blijft volgens hem echter gelijk, en dat maakt het moeilijk aanvaardbaar dat lenen dan zo moeilijk ligt, terwijl de via alternatieve financieringsconstructies gecreëerde betaalverplichtingen eigenlijk identiek dezelfde zijn.

Doel van pps-projecten was ESR-neutraal te zijn, maar er is volgens de heer Sannen te weinig nagegaan of het ook wel om de financieel meest interessante formule ging en of de directe publieke financiering niet goedkoper zou zijn. Hij oppert dat met het specifieke afsprakenkader waarin Vlaanderen zich beweegt, de pps-constructies geen alibi kunnen zijn om de financiële afspraken met de federale overheid niet te herzien. Hij pleit ervoor die open te breken, maar herhaalt dat pps-formules ook volgens hem wel kunnen in bepaalde omstandigheden. Men moet zich wel altijd afvragen of de ESR-neutraliteit op zich een voldoende voorwaarde is om een pps-project op te zetten, besluit de heer Sannen.

De heer *Jan Peumans* sluit zich aan bij de opmerkingen over de nood aan een vergelijking tussen pps-formule en de klassieke opties. Het lid heeft veel waardering voor wat voormalig Vlaams minister van Welzijn Steven Vanackere heeft gedaan, al was dat geen pps. Bij de zin van een pps-constructie voor bepaalde projecten, heeft de heer Peumans alvast vragen. Hij denkt daarbij aan de factuur die nadien zal worden voorgelegd en verwijst in dat verband naar de dertig jaar betaling van beschikbaarheidsvergoedingen en alle daaraan gekoppelde risico's in het BAM-verhaal. De overheid moet daarin borg staan. Voor de heer Peumans rijst in die zin de vraag wat dan voor de gemeenschap het meest voordelig is.

De heer Peumans zou graag zien dat de heer Steve Stevaert, gouverneur van Limburg maar ook de minister die initieel met de pps is van start gegaan, eens naleest wat een hemel op aarde is beloofd toen de nv BAM werd opgestart. Hij stelt dat de termen sneller, beter en doelmatiger bijna vanzelfsprekend waren, maar zet daar het resultaat tegenover.

Vervolgens onderstreept het lid nogmaals dat de Liefkenshoek-tunnel een zeer duur project is geweest voor de gemeenschap, waarvan de privésector heeft geprofiteerd. Uiteindelijk heeft die via gerechtelijke weg ook nog de fout bij de overheid gelegd. Als alles wordt verrekend, ook de 5 miljard euro voor toegangswegen, is het bovendien geen rendabel project, besluit de heer Peumans.

Tot slot vraagt het lid om een plan van aanpak in het licht van het rapport van het Rekenhof. Hoe zal de Vlaamse Regering ermee omgaan en het in zijn handelen integreren?

De heer *Ludo Sannen* merkt nog op dat alle partijen die ooit geloofden dat pps een snellere oplossing kon brengen, boter op het hoofd hebben. Hij ziet het verslag van het Rekenhof als een middel om voortschrijdend inzicht te brengen.

De heer *Koen Van den Heuvel* vindt dat het onderscheid tussen pps en alternatieve financiering duidelijk moet zijn. Voor de VIPA-dossiers (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) is de Vlaamse Regering er wel in geslaagd de vooropgestelde 1 miljard euro rond te krijgen en principiële akkoorden af te sluiten. De inhaaloperatie is daar wel geslaagd, stelt hij.

De meerwaardevergelijking moet voor het lid in de toekomst zonder fout worden toegepast en er mogen geen dwaze verwachtingen gecreëerd worden.

Het lijkt hem vooral cruciaal dat in de volgende jaren de post-financiële crisiscontext zijn invloed zal hebben en dat er dus een krapere budgettaire ruimte zal zijn. Het zal zaak zijn daar op een goede manier mee om te gaan en dan acht de heer Van den Heuvel het belangrijk dat alle opties worden verkend en niet bij voorbaat uitgesloten.

Ten slotte geeft het lid nog mee dat de regering altijd positief heeft meegewerkt in het kader van de rapportering. Er is nog ruimte voor verbetering, beaamt de heer Van den Heuvel, maar er is wel al een meerjarenbegroting waarin alles is opgenomen, ten behoeve van een totale transparantie.

De heer *Ludo Sannen* heeft een technische vraag in het kader van de waarborg voor de herfinanciering voor bijvoorbeeld het Brabo-project. Hoe zal de beschikbaarheidsvergoeding zich daarin verhouden?

Kan dat een budgettaire wijziging betekenen op het ogenblik van de herfinanciering? Het lid stelt dat men immers de toestand van de kapitaalmarkt niet bij voorbaat kan inschatten.

Minister-president *Kris Peeters* verwijst de vraag van de heer Sannen naar bevoegd minister Kathleen Van Brempt.

Hij maakt de redenering dat met pps elk aspect mee in overweging moet worden genomen: de hele levenscyclus, het onderhoud enzovoort. Er is maximaal binnen de reguliere begroting geïnvesteerd en daarbovenop heeft men meer gedaan. De vraag die volgens de minister-president moest worden gesteld, luidde onder meer of er 211 extra gebouwen voor schoolinfrastructuur zouden worden gebouwd of dat men daarmee moest wachten tot het geld voorhanden was. Pps bood precies de maatschappelijke meerwaarde dat dit sneller zou kunnen gebeuren, meent de minister-president. Dat doorstaat voor hem dus de meerwaardetoets.

De heer *Ludo Sannen* oppert dat dat een belangrijke meerwaarde is als de closing lukt, maar stelt in vraag of het al dan niet sneller gaat. Maatschappelijk interessant vindt hij het omwille van de kwaliteit en vernieuwing die in de schoolgebouwen wordt ingebracht en die via reguliere financiering moeilijker af te dwingen is.

De heer *Jef Tavernier* stelt vooral vast dat de eerste scholen niet zijn geopend in 2008 maar hopelijk wel in gebruik kunnen worden genomen in 2010. De vooropgestelde versnelling dank zij pps de voorbije vier jaar is volgens het lid dus nihil. Hij hoopt op een versnelling de volgende jaren. Dan kan er sprake zijn van een meerwaarde. Toch meent het lid dat ook moet worden nagegaan of diezelfde meerwaarden ook niet aanwezig zijn als men voor een andere financieringsmethode opteert. Hij is ervan overtuigd dat de kwaliteitsvoorwaarden en vernieuwingen net zo goed via AGIO (Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs) kunnen worden opgelegd. Scholen worden volgens de heer Tavernier ook verplicht alles integraal te doen, financiering en onderhoud. Is het wel een meerwaarde dat ze verplicht worden dat laatste uit te besteden, vraagt het lid zich af. Volgens hem zijn daarover ook op het terrein twijfels gerezen.

Minister-president *Kris Peeters* antwoordt dat er wel een garantie op een goed onderhoud is, wat de

heer *Jef Tavernier* dan weer eerst onderzocht wil zien vooraleer van een meerwaarde te spreken. Volgens het lid moet onderzocht worden of anderen bij het gebruik van het gebouw betrokken kunnen worden. Dat kan als meerwaarde gelden, meent hij.

De heer *Jan Peumans* vindt de DBFM (Design, Build, Finance, Maintain) scholenbouw op zichzelf een goede zaak. Hij betreurt vooral dat de betrokken lokale besturen zo vaak met een kluitje in het riet zijn gestuurd doordat het allemaal niet rond raakte. Dat maakt voor hem de voorafgaande aftoetsing van mogelijke problemen en risico's noodzakelijk. Hij stelt dat er een zekere lethargie optreedt na verloop van tijd als er telkens weer onvoorziene problemen rijzen. Hij verwijst ook naar de opmerking dat het misschien niet betaalbaar zal zijn voor de inrichtende machten van de scholen.

Afsluitend sluit hij aan bij de positieve noot bij de aanpak van voormalig minister Vanackere inzake de ziekenhuizen, de bejaardentehuizen en de voorzieningen voor personen met een handicap.

De heer *Ludo Sannen* verduidelijkt dat er wel degelijk een verschil is als het gaat om de reguliere financiering via AGION. Het is geen bouwheer en gaat niet over de bundeling van het geheel. De gehanteerde bundeling zorgt er precies voor dat er massaal kan worden gebouwd. Vanuit die grootschaligheid kunnen de kwalitatieve normen en de vernieuwing gerealiseerd worden, stelt het lid.

Minister-president *Kris Peeters* verheugt zich over het feit dat er quasi eensgezindheid heerst over de keuze voor pps in het geval van de scholenbouw. Hij maakt de leden nogmaals opmerkzaam op de voordelen: een E70-peil, passiefscholen, onderhoud inbegrepen, versnelde uitvoering, maar stelt tegelijk dat de financiële crisis de snelle afronding heeft doorkruist.

De minister-president geeft toe dat de decretale garantie voor de agentschappen moet worden bekeken en ingevuld. Ten slotte garandeert minister-president Peeters nog dat de elf aanbevelingen uit het verslag van het Rekenhof integraal zullen worden uitgevoerd.

Mevrouw *Hilde Eeckhout* vraagt van het Rekenhof nog bevestiging dat de adviezen van het Kenniscentrum PPS volledig worden gevolgd. Minister-president *Kris Peeters* stelt dat er maximale inspanningen worden geleverd in dat verband. De heer *Jef Tavernier* merkt op dat het belangrijk is dat het parlement in kennis zou gesteld worden van de adviezen van het Kenniscentrum PPS.

De verslaggever,

Koen
VAN DEN HEUVEL

De voorzitter,

Hilde
EECKHOUT

BIJLAGE:

Presentatie Rekenhof

Rekenhof

Publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid

Uiteenzetting in de
Subcommissie voor Financiën en Begroting
19 maart 2009



PPS bij de Vlaamse overheid

- Investeringsdoelstellingen
- Europees Stabiliteitspact:
ESR-neutrale financiering



Onderzoeksdomein

11 PPS-projecten

- Onderbouwing
- Voorbereiding en risicobeheersing
- Parlementaire machtiging en controle



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

3

Financiële crisis

- Vastlegging financiering tegen oorspronkelijke voorwaarden?
- Rekenhof: onderzoek van opstart en voorbereiding
→ blijft relevant



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

4

Onderbouwing (1)

- PPS-decreet:
 - maatschappelijke, operationele of financiële *meerwaarde*
 - beter, sneller, doelmatiger
- Zelden meerwaardetoets (public private comparator) wegens ESR-neutraal



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

5

Onderbouwing (2)

- Grote verschillen in structuur
 - vaak participatieve PPS
 - consultants
- Marktverkenning, preselectie en PPS-gehalte beïnvloeden succes



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

6

Vorbereiding (1)

- Reikwijdte duidelijk afgebakend, maar soms nog gewijzigd
- Risicoanalyse: minimaal
- Risicoverdeling:
vooral ESR-neutraal
geen beheerstrategie eigen risico's



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

7

Vorbereiding (2)

- Mededinging gerespecteerd
- Ramingen:
 - geen correcte inschatting kostprijs
 - financiering/onderhoud?
 - geen public sector comparator
- Kennisoverdracht: ad hoc
- Nog gebrek aan standaardisatie



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

8

Onderzoeksdomein

11 PPS-projecten

- Onderbouwing
- Voorbereiding
- *Parlementaire machtiging en controle*



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

9

Machtiging en controle (1)

- Alle projecten: decretale rechtsgrond
- 1 project: PPS-decreet 18/7/2003
andere: projectspecifieke decreten, oprichtingsdecreten
- Verbintenissen Vlaamse Regering: begrotingsdecreten
<-> verbintenissen agentschappen



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

10

Machtiging en controle (2)

- Budgettaire informatie: onvoldoende
bv. toekomstige beleidsruimte,
participaties?
- Verslaggeving Vlaamse Regering:
 - niet volledig
 - niet afgestemd op begrotingsdoc.
 - beleidseffecten?



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

11

Besluit

- Onderbouwing: vooral budgettaire overwegingen
- Voorbereiding: wel mededinging, maar inschatting kostprijs en risico's onvoldoende, geen standaardisatie
- Informatie: kan beter en vollediger



PPS bij de Vlaamse overheid, Rekenhof, maart 2009

12

Reactie minister-president

- Vlaanderen later gestart
→ standaardisatie voortbouwen op buitenlandse ervaringen
- PPS-decreet waardevol
- Vlaamse overheid al initiatieven genomen of gepland

