



Vlaams
Parlement

stuk **52** (2013-2014) – Nr. 2
ingediend op 14 januari 2014 (2013-2014)

Verslag

van de Vlaamse Regering

Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen

22 november 2013

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Dirk de Kort

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.

Vaste leden:

de heer Dirk de Kort, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Bart Tommelein, Dirk Van Mechelen;
mevrouw Joke Quintens, de heer Bart Van Malderen;
de heren Piet De Bruyn, Matthias Diependaele;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Johan Sauwens, Peter Van Rompuy;
de heren Joris Van Hauthem, Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroi;
de heer Patrick Janssens, mevrouw Güler Turan;
de heren Marc Hendrickx, Jan Peumans;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

52 (2013-2014) – Nr. 1: Verslag alternatieve financiering

INHOUD

1. Toelichting door de minister-president	4
2. Discussie	6
Gebruikte afkortingen	10

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak het verslag van de Vlaamse Regering over de alternatieve financiering van de Vlaamse overheidsinvesteringen van 2013 op haar vergadering van 7 januari 2014.

1. Toelichting door de minister-president

Minister-president *Kris Peeters* verduidelijkt dat het gaat over de zevende rapportering over de alternatieve financiering. Het verslag telt 276 pagina's. Het eerste deel, met de synthesefiches, eindigt met globale overzichtstabellen. Het tweede deel bevat uitgebreide technische projectfiches die aandacht besteden aan de procedure en de financiële informatie en die telkens ook de link leggen met de begroting. Het jaarrapport van het Vlaams Kenniscentrum PPS, met een stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen van het Rekenhof, is opgenomen als bijlage.

Inzake welzijn gaat het om projecten in de zorgsector. Op datum van rapportering waren er 414 projecten, waarvan 372 bevelen tot aanvang der werken.

De pps Wonen werd begin 2000 opgestart als een pilootproject. Het was de bedoeling om extra sociale woningen te realiseren. Dit project kon slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd gezien de beschikbare budgetten en de biedprijs van de inschrijvers. Acht locaties van perceel 1 en 3 werden gegund en gerealiseerd. Het gaat om 208 woningen. Perceel 2 werd stopgezet.

Met de pps Scholen streeft de Vlaamse Gemeenschap naar een inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur. Dit project is thans in volle uitvoering. Op datum van de rapportering was er 1 project in de bouwfase, waren er 54 projecten in de fase van de opmaak van het aanbestedingsdossier, 89 projecten in de vergunningsfase en 21 projecten in de ontwerpfase. In december 2013 werd de honderdste bouwvergunning verkregen. Het is de bedoeling om begin 2017 de laatste school op te leveren.

De pps Sport moet leiden tot een inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur, in het kader van het sportinfrastructuurplan. Het programma bestaat uit verschillende clusters. Er werden twee clusters van kunstgrasvelden gegund en volledig gerealiseerd. Een eerste cluster van negen eenvoudige sporthallen is volledig gerealiseerd. Een tweede cluster van drie eenvoudige sporthallen werd in de markt geplaatst via een algemene offerteaanvraag, doch de procedure werd stopgezet wegens overschrijding van de mandaatprijzen.

De pps Toerisme moet leiden tot een inhaalbeweging rond de jeugdverblijfsinfrastructuur. Aanvankelijk was het de bedoeling om te werken via een participatieve DBFM-vennootschap. Dat werd later hervormd tot maatwerk voor de individuele projecten. Die aanpak heeft ook vruchten afgeworpen.

Met het project Missing links Via-Invest I wilde men tegemoetkomen aan een aantal belangrijke investeringsnoden inzake missing links, naast de klassieke investeringen in de wegensector. Op 18 oktober 2013 selecteerde de Vlaamse Regering zes nieuwe projecten die in aanmerking komen om te worden gerealiseerd middels alternatieve financiering via Missing links Via-Invest II.

Voor de investeringsprojecten van De Lijn rond stelplaatsen en tramverlengingen besliste de Vlaamse Regering in 2007 reeds tot een belangrijk investeringsprogramma via alternatieve financiering.

Voor Bestuurszaken is er een investeringsprogramma rond de nieuwe Vlaamse Administratieve Centra in de provinciehoofdsteden waarin de Vlaamse ambtenaren zullen worden

gehuisvest. De VAC's in Leuven, Gent en Brugge moesten in deze regeerperiode nog worden gerealiseerd. Op 16 juni 2006 heeft de Vlaamse Regering een gezamenlijke opdracht gegeven aan het AFM en aan de PMV. Intussen is het VAC in Gent in de bouwfase en zijn de VAC's in Leuven en Brugge in gebruik.

Voor de bouw van extra serviceflats werd in 1995 een systeem van alternatieve financiering opgezet via een bevak. Het aantal te realiseren serviceflats werd geplafonneerd op 2000. Intussen zijn er reeds 1936 effectief gerealiseerd en zijn er nog 63 gepland of in uitvoering.

Het doel van de NV Vlaamse Havens is het realiseren van drie nieuwe zeesluizen in Vlaanderen. De tweede sluis op de Linkerscheldeover in Antwerpen bevindt zich in de bouwfase. De sluis in Zeebrugge in het kader van het Strategisch Haveninfrastructuurproject zit in de fase van de project-MER en de sluis in de Gentse Kanaalzone zit in de planuitwerkingsfase.

Voor Callemansputte en voor het Antwerps Coördinatiecentrum verwijst de minister-president naar het verslag.

Op 26 oktober 2007 besliste de Vlaamse Regering een slimme kilometerheffing voor vrachtwagens in te voeren. Het gaat om een intergewestelijk project. Voor de operationalisering wil men een private partner aantrekken en werken met een DBFMO-formule. Na een selectieprocedure werden vijf kandidaten weerhouden. De biedingsleidraad werd door de drie gewesten goedgekeurd. De offertes zijn in voorbereiding.

Voor het kustverdedigingsplan werd er een financieringsplan opgesteld, met weergave van de diverse opties. Voor sommige deelprojecten van het plan zijn er reeds werkzaamheden gestart of uitgevoerd op de klassieke wijze.

Het project AMORAS is in exploitatie sinds 1 oktober 2011.

Voor de verhoging van de bruggen over het Albertkanaal is de projectstructurering in voorbereiding.

Ook voor de doortocht van Brugge, met vernieuwing van de Dammepoortsluis en van de Steenbruggebrug is de projectstructurering in voorbereiding.

Deze regering blijft dus tot op het einde een investeringsregering stelt de minister-president. De voorbije jaren konden er heel wat projecten worden gerealiseerd. Veel werken zijn opgestart en de vorderingen zijn duidelijk zichtbaar. Soms krijgt men te maken met hindernissen zoals procedures bij de Raad van State of onteigeningsperikelen. Sommige ambities konden niet worden gerealiseerd. Soms moest men omwille van gewijzigde omstandigheden en inzichten alsnog inzetten op een meer klassieke vorm van projectrealisatie. Dat was onder meer het geval bij het project Callemansputte. Over het algemeen gebeuren er echter belangrijke investeringen, zodat er extra zuurstof wordt gepompt in de economie. Dat leidt tot tewerkstelling en tot de realisatie van nieuwe vitale infrastructuur. De regering blijft uitkijken naar nieuwe projecten, zoals blijkt uit de nieuwe lijst van de Via-Investprojecten.

De voorbije jaren werd ook rekening gehouden met de opmerkingen van het Vlaams Parlement en van het Rekenhof om het opzetten van deze projecten te verbeteren. Het jaarrapport van het Vlaams Kenniscentrum PPS, dat als bijlage bij het verslag werd gevoegd, gaat daarop in. Het bevat een overzicht van het pps-beleid en de werking van het Kenniscentrum. Er wordt aandacht besteed aan de meerwaarde van pps die wordt bereikt via standaardisering en een professionele aanpak. Projecten worden op voorhand gescreend

op hun mogelijke meerwaarde via de ex-ante-meerwaardescan. Er is ook aandacht voor project- en contractmanagement en kennisopbouw.

De aanbevelingen van het Rekenhof hadden betrekking op de volgende punten: de financiële, operationele en maatschappelijke meerwaarde van pps; voorafgaande screening en potentieeltoetsing; standaardisering en kennisuitwisseling rond pps; risico's en toewijzing; het organiseren van mededinging en het motiveren van de procedure; transparant rapporteren en het transparant in kaart brengen van begrotingsimpact en van financiële informatie. De Vlaamse Regering heeft die aanbevelingen ter harte genomen en heeft er duidelijke antwoorden op geformuleerd.

De uitdagingen voor de toekomst blijven groot. Voor grootschalige toekomstige investeringsprojecten moet er geval per geval naar de beste realisatiewijze worden gezocht. Men moet blijven inzetten op maximale transparantie. Men moet blijven inzetten op een programmatorische aanpak, zoals in de ons omringende landen. Zo wordt op lange termijn ook de betaalbaarheid gewaarborgd.

De private partners doen wat er van hen verwacht wordt. Ze zetten in op een snelle en efficiënte realisatie van de infrastructuurwerken en op het optimaliseren van de levenscyclus. Sommige van die voordelen kunnen echter ook worden bereikt met kortlopende geïntegreerde contracten.

De voorbije jaren zijn er heel wat nieuwe projecten opgezet en er zitten er nog heel wat in de pipeline. In de toekomst moet men dit zorgvuldig monitoren. Men moet blijven investeren in expertise zodat men dit de komende dertig jaar in goede banen kan leiden.

2. Discussie

De heer *Eric Van Rompuy* maakt uit de boordtabel op dat het globale investeringsbedrag 9,9 miljard euro bedraagt. Daarvan zou er 7,2 miljard euro geclosed zijn en 2,7 miljard euro niet-geclosed. Wat is de juridische betekenis van die termen? Wat is het exacte moment van imputering? Volgens de oppositie is er 10 miljard euro pps-schuld, die niet terug te vinden is in de meerjarenraming tot op het moment dat het wordt geïmputeerd. De beschikbaarheidsvergoedingen evolueren blijkbaar van 215 naar 672 miljoen euro, maar in de meerjarenraming liggen die bedragen vaak lager. Welke technische implicaties heeft deze boordtabel voor de toekomst?

Minister-president *Kris Peeters* antwoordt dat closing betekent dat het contract gesloten is. Dan pas wordt het ook opgenomen in de meerjarenraming.

De heer *Lode Vereeck* beklemtoont dat zijn fractie de techniek van de alternatieve financiering en van de pps ondersteunt voor het realiseren van investeringen in infrastructuur. Er moet natuurlijk ook een inhoudelijke meerwaarde zijn. Bovendien is er ook altijd het gevaar van herkwalificatie van bepaalde constructies, zoals nu het geval is bij de pps Scholen.

Zijn fractie kan akkoord gaan met het spreiden van de investeringsuitgaven over de economische levensduur ervan, waardoor de beschikbaarheidsvergoedingen over twintig tot dertig jaar lopen. Met die beschikbaarheidsvergoedingen voor de pps-schuld wordt echter zelden rekening gehouden als men het heeft over de budgettaire toestand van Vlaanderen. Dan kijkt men alleen naar de directe schuld en die is inderdaad beperkt. Bovendien is er de oplopende gewaarborgde schuld. In de begroting 2013 ging het om 215 miljoen euro, tegen 2016 zou dat bedrag oplopen tot 474 miljoen euro en op kruissnelheid zou het gaan om 672 miljoen euro. In dat bedrag zijn echter niet alle projecten van alternatieve financiering en pps vervat. Een goed voorbeeld daarvan is de beslissing van 18 oktober 2013

om via Via-Invest een aantal infrastructuurprojecten te realiseren. De rapportering wordt weliswaar jaar na jaar beter, maar ze blijft nog altijd versnipperd en beperkt in de tijd. Daarom vraagt de spreker aandacht voor de budgettaire inpasbaarheid in het meerjarenperspectief.

De heer Vereeck heeft nog een viertal opmerkingen. Ten eerste stelt hij vast dat de scope van dit rapport duidelijk omljnd is. Het is duidelijk dat niet alle projecten van alternatieve financiering en van pps erin zitten. Het Masterplan Antwerpen en een aantal operaties van PMV en van de LRM ontbreken. De informatie blijft dus versnipperd over verschillende documenten. Het rapport bevat ook niet de budgettaire impact van alle reeds genomen beslissingen. Er werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de beslissing van 18 oktober 2013 rond Via-Invest. Ook daardoor is het beeld onvolledig.

Het instrument bij uitstek om een meerjarig perspectief te realiseren is de meerjarenraming. Het is echter onduidelijk wat er in de meerjarenraming zit en wat niet. Minister Muyters stelde dat de operationeel besliste projecten hierin werden opgenomen. Om welke projecten gaat het concreet? De impact van de beslissing van 18 oktober 2013 is daar vermoedelijk nog niet in opgenomen. Ook de 1,4 miljard euro die nodig is voor de realisatie van de projecten van het Masterplan 2020, is niet opgenomen in de meerjarenraming, zoals het Rekenhof heeft opgemerkt. De meerjarenraming biedt dus evenmin de nodige duidelijkheid.

Er is ook een probleem met het tijdsperspectief. Het verslag van de alternatieve financiering loopt tot 2017 en de meerjarenraming loopt tot 2019. Na 2019 hebben we geen duidelijk zicht. De meeste projecten hebben echter een looptijd van twintig tot dertig jaar.

De fractie van de heer Vereeck is vooral bezorgd over het feit dat het parlement geen duidelijk overzicht heeft van de budgettaire gevolgen van de alternatieve financiering. Dat is een gevolg van de versnipperde rapportering die bovendien beperkt is in de tijd. Kan men voor de alternatieve financiering een overzichtstabel opmaken die duidelijkheid brengt over de geraamde beschikbaarheidsvergoedingen voor de volledige looptijd van elk project? Hij beseft wel dat het vaak slechts over een indicatieve raming gaat, maar dat is beter dan helemaal niets. Kan men ook zorgen voor een overzicht waaruit blijkt welke genomen beslissingen zijn opgenomen in de meerjarenraming en welke niet?

De overzichtstabel vermeldt een investeringsvolume van 9,96 miljard euro. In het rapport van vorig jaar was er sprake van 11,39 miljard euro. Kan de minister die daling toelichten? Het is onduidelijk of Eurostat de pps Scholen al dan niet zal herkwalificeren. Kan de minister hierover een stand van zaken geven, met de verwachte timing? Is er een alternatief scenario voor de financiering van de inhaaloperatie voor de schoolinfrastructuur, voor het geval het advies van Eurostat negatief zou zijn?

De heer *Björn Rzoska* zegt dat zijn fractie zich vooral vragen blijft stellen over de toekomstige budgettaire impact. Het genoemde bedrag voor de beschikbaarheidsvergoedingen, namelijk 672 miljoen euro op kruissnelheid, is nog niet het volledige plaatje. Er zou dus een raming moeten gebeuren van de beschikbaarheidsvergoedingen voor de projecten waarvoor de tabel nog geen duidelijkheid kan bieden. Sommige projecten, onder meer het Masterplan Antwerpen, de sluis in Gent, de kustbescherming en Via-Invest, zijn zelfs nog niet in deze tabel opgenomen.

De fractie van de spreker stelt zich ook vragen bij de instrumenten voor alternatieve financiering. De financiering van de projecten binnen het beleidsdomein Mobiliteit blijkt niet altijd op de goedkoopste manier te gebeuren. Sommige projecten zijn tot vijftien percent

duurder dan de klassieke financiering. Die factuur wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties van beleidsmakers en belastingbetalers.

Bij het project Callemansputte heeft men blijkbaar afgezien van de pps-constructie. Welke argumenten hebben er een rol gespeeld bij die beslissing?

Mevrouw *Gweny De Vroe* stelt dat haar fractie een voorstander is van alternatieve financieringstechnieken, op voorwaarde dat er voldoende transparantie is. Haar fractie betreurt dat de budgettaire impact van de beschikbaarheidsvergoedingen sterk geminimaliseerd wordt in de begroting. De stijgende beschikbaarheidsvergoedingen beïnvloeden namelijk de toekomstige beleidsruimte, zoals ook blijkt uit de boordtabel. Ook in de meerjarenraming, die enkele weken geleden werd voorgesteld door minister Muyters, werd onvoldoende rekening gehouden met de toekomstige verplichtingen in het kader van de alternatieve financiering, hoewel het Rekenhof daar meermaals om gevraagd heeft. Waarom is dat niet gebeurd? De noodzakelijke cijfers zijn nochtans beschikbaar. Voor de scholenbouw verwacht het verslag bijvoorbeeld een stijging van de beschikbaarheidsvergoedingen met bijna 100 miljoen euro op kruissnelheid in vergelijking met 2014. Voor haar fractie volstaat het niet dat alleen de geclosede dossiers worden opgenomen.

Tijdens de begrotingsbesprekingen werd aan het Rekenhof gevraagd om te evalueren of alle verplichtingen correct werden opgenomen in de meerjarenraming. De beschikbaarheidsvergoedingen inzake alternatieve financiering spelen hierbij een cruciale rol. Hoe zit het nu met die evaluatie?

Mevrouw *Griet Smaers* preciseert dat haar fractie de alternatieve financiering een waardevol instrument vindt voor bepaalde projecten. Dit moet geval per geval kritisch en voorzichtig worden bekeken. Er moet steeds een meerwaardetoets worden uitgevoerd. Bij de uitvoering van die projecten moeten er telkens pps-waardigheidsonderzoeken worden gevoerd. Dat is ook gebeurd bij de tweede enveloppe van Via-Invest. Hoe staat de minister-president nu tegenover het instrument van de pps? Moeten de vroegere maatstaven behouden blijven, bijvoorbeeld voor scholenbouw? Sommige projecten hebben wat langer op zich laten wachten omdat er een pps-constructie werd gehanteerd. Sommige projecten zouden ook iets duurder uitgevallen zijn. Er zijn natuurlijk ook andere afwegingen mogelijk.

Minister-president *Kris Peeters* beseft dat de heer Rzoska het instrument van de pps in twijfel trekt. Hij antwoordt daarop dat men voor elk geval afzonderlijk moet inschatten wanneer men pps gebruikt en wanneer niet. De meerwaardescan is een belangrijk instrument om die afweging te maken. Als men binnen de reguliere begroting onvoldoende snel tegemoet kan komen aan bepaalde belangrijke maatschappelijke noden, dan kan men denken aan pps. Het gevolg is dat de budgettaire marge in de komende twintig of dertig jaar wordt bezwaard.

De scope van het rapport is inderdaad duidelijk. Daarover werden er in het verleden duidelijke afspraken gemaakt. Het Masterplan Antwerpen zit er niet in omdat er daarvoor een afzonderlijke voortgangsrapportage is. Hij zal nagaan of het realiseerbaar is om alles samen te brengen in een tabel.

Dit is een rapport over de alternatieve financiering. Er werden echter heel wat vragen gesteld over de begroting en over de meerjarenraming. Dat debat werd al gevoerd met de ter zake bevoegde minister. De geclosede projecten moeten zeker in de meerjarenraming staan. Beslissingen die niet geclosed zijn, zoals die van 18 oktober 2013, worden niet meegenomen.

De daling van het investeringsvolume met meer dan een miljard euro heeft te maken met het feit dat het VIPA teruggeschroefd is van 5,7 naar 3,8 miljard euro.

Inzake de pps Scholen werd er op 23 december nogmaals een brief overgemaakt aan Eurostat. Hij hoopt dat er vrij snel een gunstige beslissing kan worden genomen.

De heer Rzoska zegt dat pps niet altijd de goedkoopste oplossing is. De meerwaarde-scan is op dat vlak echter een goed instrument. Voor het project Callemansputte is men afgestapt van het idee om met pps te werken en om een exploitant te zoeken voor vijftien jaar, omwille van gewijzigde omstandigheden en inzichten. Misschien kan minister Crevits hierover nog meer duidelijkheid bieden.

Op de vraag van mevrouw De Vroe over de relatie tussen dit rapport en de meerjarenraming heeft hij eigenlijk al geantwoord. De regering voorziet de beschikbaarheidsvergoedingen die zijn ingeschat. Soms moeten er bij de opmaak van de begroting of bij de begrotingscontrole bijkomende beslissingen worden genomen. Ook de volgende regeringen zullen dat doen. De evaluatie van het Rekenhof is nog niet klaar.

Op de vraag van mevrouw Smaers antwoordt de minister-president ten slotte dat de vorige regering wild enthousiast was over dit nieuwe instrument dat ook in andere landen werd gebruikt. Nu er wat meer ervaring is met pps, bekijkt men dit instrument meer genuanceerd. Hij hoopt dan ook dat de volgende regeringen gebruik zullen maken van de know-how van het Vlaams Kenniscentrum PPS.

Erik VAN ROMPUY,
voorzitter

Dirk DE KORT,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AFM	Agentschap voor Facilitair Management
AMORAS	Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib
bevak	beleggingsvennootschap met vast kapitaal
DBFM	Design Build Finance Maintain
DBFMO	Design Build Finance Maintain Operate
Eurostat	statistical office of the European Union
LRM	Limburgse Reconversie­maatschappij
MER	milieueffectrapport
PMV	Participatie­Maatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
VAC	Vlaams administratief centrum
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden