

Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2014-2015) – Nr. 1
ingediend op 29 oktober 2014 (2014-2015)

Verslag

van het Rekenhof

over investeringen in sportinfrastructuur



Investerings in sportinfrastructuur



Investerings in sportinfrastructuur



Inhoud

Lijst van afkortingen en begrippen	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	11
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	15
Onderbouwing en transparantie van het investeringsbeleid	15
2.1 Toewijzing en onderbouwing van de investeringsmiddelen	16
2.2 Organisatorisch kader	21
2.3 Conclusies	23
Hoofdstuk 3	25
Uitbouw en onderhoud van de eigen sportinfrastructuur	25
3.1 Organisatie van de investeringen en het onderhoud in Bloso-sportcentra	26
3.1.1 Historiek	26
3.1.2 Zakelijke rechten	26
3.1.3 Procedures voor de investeringen en het onderhoud	28
3.2 Uitvoering van de investeringswerken	32
3.2.1 Toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten en begrotings- controle	32
3.2.2 Investeringswerken met cofinanciering	34
3.3 Conclusies	36
Hoofdstuk 4	39
Investeringsubsidies	39
4.1 Semi-gereguleerde subsidies	40
4.1.1 Particuliere sportinfrastructuur	40
4.1.2 Kleinschalige lokale infrastructuur	42
4.2 Niet-gereguleerde ad-hocsubsidies	45
4.2.1 Subsidie met FFEU-middelen	45
4.2.2 Andere ad-hocsubsidies	46
4.3 Conclusies	47
Hoofdstuk 5	49
Uitvoering van projecten via alternatieve financiering	49
5.1 Selectie van projecten en realisaties	50
5.1.1 Selectieproces	50
5.1.2 Realisatiegraad	52
5.1.3 PPS-impact ten aanzien van de realisatiegraad	54

5.1.4	Uitstappers	56
5.2	Organisatie, gunning en contractering	57
5.2.1	Organisatie	57
5.2.2	Gunning	60
5.2.3	Risicoverdeling in DBFM-overeenkomsten met lokale besturen	62
5.3	Subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoeding	69
5.4	Conclusies	71
Hoofdstuk 6		73
Evaluatie van het investeringsbeleid		73
6.1	Onderhoud en uitbouw van de eigen infrastructuur	74
6.2	Investeringssubsidies	74
6.3	Alternatieve financiering in het kader van het SIP	75
6.4	Conclusies	77
Hoofdstuk 7		79
Algemene conclusies		79
Hoofdstuk 8		83
Aanbevelingen		83
Hoofdstuk 9		87
Reactie van de minister		87
Bijlage 1		90
Bloso-centra		90
Bijlage 2		91
Doelstellingen investeringsbeleid sportinfrastructuur		91
Bijlage 3		93
Bloso-centra – Onderzochte investeringsdossiers		93
Bijlage 4		95
Investeringen met cofinanciering van derden vanaf 2007		95
Bijlage 5		96
Antwoord van de Vlaamse minister van Sport		96

AGB	Autonoom gemeentebedrijf
Basisbouwprogramma	Omschrijving van het type, de aard en de omvang van de werken en diensten die in aanmerking komen voor subsidiëring
Beschikbaarheidsvergoeding	Periodieke vergoeding die de opdrachtgever (lokaal bestuur) na de beschikbaarstelling betaalt aan de private partner die de sportinfrastructuur bouwt, beschikbaar stelt en onderhoudt, tot de overdracht van de infrastructuur
Bloso	Agentschap voor de Bevordering van Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
Cultuurpactwet	Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt
DBFM(O)	Design, build, finance, maintain (operate)
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
FFEU	Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
PPS	Publiek Private Samenwerking
SIP	Vlaams Sportinfrastructuurplan: realisatie van sportinfrastructuur via alternatieve financiering
Sportfacilitator	Samenwerkingsverband tussen het kabinet Sport, het departement CJSM, PMV, Bloso en het kenniscentrum PPS, opgericht door de Vlaamse overheid om de lokale besturen te begeleiden bij de realisatie van infrastructuur in het kader van het Sportinfrastructuurplan
SPV	Special Purpose Vehicle
TAP	Topsportactieplan
TGI	Team Gesubsidieerde Infrastructuur
VVSG	Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht de investeringen in sportinfrastructuur door de Vlaamse Gemeenschap. Vlaanderen realiseert op drie manieren sportinfrastructuur: met investeringen in eigen infrastructuur (Blososportcentra), met investeringssubsidies voor particulieren en lokale besturen, en met alternatieve financiering van projecten van lokale besturen (Sportinfrastructuurplan – SIP). De begroting 2014 bevat daarvoor 14,34 miljoen euro vastleggingskredieten. Het Rekenhof onderzocht de onderbouwing van het investeringsbeleid, de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering ervan en de mate waarin de resultaten geëvalueerd worden.

Onderbouwing en transparantie van het investeringsbeleid

Het investeringsbeleid formuleert o.a. ambities voor de eigen sportinfrastructuur, algemene sportaccommodaties en topsportinfrastructuur. De verschillende concrete doelstellingen en maatregelen vertonen echter geen duidelijke samenhang of overkoepelende visie. Voor de eigen infrastructuur en de sportaccommodaties met alternatieve financiering zijn de beleidsdoelstellingen geconcretiseerd in meerjarenplannen gekoppeld aan budgetten, maar de overige investeringen steunen op tijdelijke subsidiereglementen of geschieden ad hoc. De minister ontwikkelde in 2013 een visie op topsportinfrastructuur, echter zonder meerjarenplan.

Het investeringsplan van Blosos voor de eigen infrastructuur is gebaseerd op relevante criteria en het beschikbaar budget. De visie van de minister op topsportinfrastructuur en de subsidies voor algemene sportaccommodaties zijn onderbouwd met behoeftestudies, met uitzondering echter van de ad-hocsubsidies. De onderbouwing van het Sportinfrastructuurplan is echter gebrekkig: de onderliggende behoeftestudie was slecht getimed en de meerwaarde van PPS is onvoldoende aangetoond.

De taakverdeling tussen de betrokken administraties is doorgaans transparant, maar de toewijzing van het beheer van de investeringssubsidies aan twee entiteiten (Blosos en departement CJSM) steunt niet op een organisatorische visie. Het departement is onvoldoende uitgerust voor de bouwtechnische opvolging van de gesubsidieerde investeringswerken.

Het Vlaams Parlement krijgt voldoende informatie over de beschikbare investeringsmiddelen, maar de informatie over besteding en resultaten is onvolledig. De jaarverslagen van de betrokken administraties rapporteren niet over alle subsidies en geven geen inzicht in de realisatie en kostprijs van grote investeringsprojecten.

Uitbouw en onderhoud van de eigen sportinfrastructuur

Blosos is eigenaar van zes Blososportcentra. Voor vijf van de zeven overige centra zijn de zakelijke rechten duidelijk geregeld en voldoende ruim om investeringen mogelijk te maken. In twee centra zijn grote investeringen door Blosos precair.

Het investeringsproces verloopt efficiënt en deskundig personeel staat in voor de opvolging van de investeringswerken. Een formele delegatieregeling ontbreekt echter, zodat de administrateur-generaal elke stap in het proces moet goedkeuren. Bovendien legt Blosos samenwerkingsafspraken met derden niet altijd vooraf formeel vast. De investeringsdossiers zijn vaak onvolledig gedocumenteerd en de archivering ervan is gebrekkig. Blosos toetst de resultaten van de investeringsprojecten niet systematisch aan de verwachtingen bij de investeringsbeslissing.

Bloso leeft de overheidsopdrachtenregelgeving correct na voor de investeringen die het met een procedure met bekendmaking gunt. Vaak echter gebruikte het ten onrechte de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, doordat het geen rekening hield met de waarde van de totale opdracht. In minstens één dossier splitste het opdrachten om onder de drempelwaarden voor bekendmaking te blijven. Ook gunde Bloso soms aanvullende werken aan de aannemer van de hoofdopdracht zonder geldige motivering.

De Bloso-centra zijn vrij autonoom bij de uitvoering van het onderhoud. Het hoofdbestuur vaardigde algemene richtlijnen uit en houdt toezicht op de besteding van de onderhoudsbudgetten. Het heeft een instrument voor planning en opvolging van het reguliere onderhoud uitgewerkt, maar heeft weinig zicht op de correcte toepassing ervan door de centra.

Investeringsubsidies

In vorige legislaturen kenden de ministers geregeld ad-hocsubsidies toe, zonder garanties op een gelijke behandeling van potentiële kandidaten of projecten. In de afgelopen regeerperiode steunden de subsidies meestal op vooraf bepaalde criteria of een reglement met objectieve, eenvoudige toekenningsvoorwaarden. Toch kende de minister in 2013 nog enkele ad-hocsubsidies toe voor bovenlokale infrastructuur.

Geen enkele subsidie voor sportinfrastructuur is decretaal geregeld. Ook voor de subsidiëring van kleinschalige lokale infrastructuur blijft een organieke decretale regeling uit, hoewel de cultuurpactwet dat voorschrijft voor structurele subsidies.

De projectselectie en -betaling verlopen correct. De administratie oefent voldoende controle uit op de naleving van de subsidievoorwaarden en de verantwoording. In een aantal gevallen wordt de controle op de subsidievoorwaarden of de verantwoording bemoeilijkt doordat de subsidie-reglementen geen bewijsstukken vragen of een subsidiebesluit ontbreekt.

Projecten met alternatieve financiering

De decreetgever wilde met alternatieve financiering een inhaalbeweging in sportinfrastructuur realiseren. De Vlaamse Regering heeft alle ontvankelijke projectaanvragen van lokale besturen geselecteerd. De decretale selectiecriteria *optimale geografische spreiding* en *voldoen aan een reële lokale behoefte* speelden de facto dus geen rol. Zij ambieerde bijgevolg geen correctie op de bestaande geografische verdeling en investeerde ook in gemeenten die de behoeftenorm al hadden bereikt.

Veel lokale besturen stapten na hun selectie nog uit, zodat het aantal SIP-projecten sterk onder de raming bleef, vooral bij de eenvoudige, goedkopere infrastructuur. Van een groot deel van de teruggetrokken projecten is de uitvoering toch gepland of gerealiseerd, buiten het SIP om. Ook buiten het PPS-instrument worden dus projecten gerealiseerd.

Voor de begeleiding en opvolging van het SIP richtte de Vlaamse Regering een publiekrechtelijk samenwerkingsverband op (Sportfacilitator). Dit verband koos de private partners met respect voor de regelgeving op de overheidsopdrachten, maar het aantal bidders was beperkt en vaak bleef in de eindfase slechts één mogelijke kandidaat over. De subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoeding door het departement CJSJ verloopt correct.

De DBFM-overeenkomsten leggen het bouwrisico bij de opdrachtnemer, maar sommige overeenkomsten zijn onvoldoende precies over de risicoverdeling tijdens de exploitatiefase. Door hun lange looptijd, bieden de overeenkomsten weinig mogelijkheden in te spelen op wijzigende sportbehoeften in de toekomst. Bovendien is de begeleiding van de lokale besturen na de beschikbaarstelling onzeker.

Evaluatie van het investeringsbeleid

Bloso evalueert de uitvoering van zijn investeringsplan en het onderhoud van de Bloso-centra niet expliciet. De resultaten van investeringssubsidies worden evenmin geëvalueerd door administratie of minister. Het SIP werd al tweemaal geëvalueerd. Het beleid speelde in op de resultaten van de eerste evaluatie door subsidies voor kleinschalige sportinfrastructuur in te voeren, maar liet een aantal desiderata van de lokale besturen onbeantwoord. De tweede evaluatie betrof alleen de kunstgrasvelden. Op basis van die evaluatie besloot de minister het SIP voor kunstgrasvelden voort te zetten, binnen het nog beschikbare budget en met enkele wijzigingen.

Reactie van de minister

In zijn antwoord stelde de minister dat verschillende beleidsaanbevelingen in het auditverslag al een gevolg kregen in het nieuwe regeerakkoord van de Vlaamse Regering en gaf hij toelichting bij de aangekondigde initiatieven. Wat het SIP betreft, betwistte hij de onduidelijke risicoverdeling in de DBFM(O)-overeenkomsten m.b.t. de exploitatiefase en de beperkte flexibiliteit van de overeenkomsten in functie van veranderende sportbehoeften.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof voerde een audit uit naar de investeringen in sportinfrastructuur door de Vlaamse Gemeenschap, meer bepaald sportinfrastructuur die wordt gerealiseerd op de volgende drie manieren:

- door investeringen in eigen infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap,
- door de toekenning van investeringssubsidies aan particuliere initiatiefnemers of lokale besturen,
- door alternatieve financiering van sportinfrastructuurprojecten van lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De financiering van voetbalstadions is niet opgenomen in de audit omdat nog geen enkele begunstigde een beroep deed op de beschikbare middelen¹.

De eigen infrastructuur bestaat uit dertien sportcentra (zie bijlage 1), waarvan er zes eigendom zijn van de Vlaamse Gemeenschap. Twee zijn gedeeltelijk in eigendom in combinatie met erfpacht of concessie. Voor de overige vijf is er een huur- of erfpachtovereenkomst gesloten. Het agentschap voor de Bevordering van Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (Blosa) is bevoegd voor renovatie, nieuwbouw en onderhoud van de sportcentra.

Wat de investeringssubsidies betreft, staat Blosa in voor de subsidiëring van kleinschalige lokale infrastructuur en beheert het de projecten die worden gefinancierd met middelen vastgelegd op het Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven (FFEU). Het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) beheert alle andere investeringssubsidies, bestemd voor bv. bovenlokale infrastructuur van private initiatiefnemers. Om de uitvoering van de werken te controleren, doet het departement soms een beroep op het team gesubsidieerde infrastructuur (TGI) van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Die dienst is geen voorwerp van de audit. Wel heeft het Rekenhof nagegaan of het departement, als beheerder van de financiële middelen, tijdig en voldoende informatie krijgt om zijn toezichtsfunctie uit te oefenen.

Van de kredieten voor de alternatieve financiering van sportinfrastructuur is het beheer in handen van het departement CJSM. Een uitzondering vormen de middelen voor de participatie in projectvennootschappen: daarvoor beschikt de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) over een fonds van 10 miljoen euro. De projectvennootschap is de rechtspersoon naar Belgisch recht waaraan de opdracht is toegekend voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud (en eventueel de uitbating) van de sportinfrastructuur, afgekort als DBFM(O). De Vlaamse Gemeenschap coördineert, beheert en faciliteert de infrastructuurprojecten die worden uitgevoerd via alternatieve financiering. Ze subsidieert ook een deel van de beschikbaarheidsvergoeding die het lokaal bestuur betaalt² aan de projectvennootschap.

¹ De subsidieregeling is in mei 2013 door de Raad van State vernietigd. De Vlaamse Regering besliste op 19 juli 2013 de subsidiëring van voetbalstadions te heroriënteren naar investeringen met een duidelijke maatschappelijke return en lanceerde eind 2013, na de aanvaarding van de steunmaatregel door de Europese Commissie, een nieuwe projectoproep. In april 2014 besliste de Vlaamse Regering over de subsidietoekenning.

² De beschikbaarheidsvergoeding is verschuldigd vanaf het ogenblik dat de opdrachtgever vaststelt dat de infrastructuur beschikbaar is voor gebruik tot het moment van overdracht van de infrastructuur aan het lokaal bestuur.

Na de vaststelling van de beschikbaarheid van de infrastructuur is het lokaal bestuur verantwoordelijk voor het contractbeheer en het toezicht op de naleving van de verplichtingen door de projectvennootschap. De werking van de lokale besturen is geen voorwerp van de audit.

Zoals blijkt uit tabel 1, voorziet de begroting 2014 in 14,34 miljoen euro aan vastleggingskredieten (VAK), waarvan 7,88 miljoen euro zich situeren bij Bloso en 6,46 miljoen euro bij het departement CJSM. De vereffeningskredieten (VEK) bedragen 13,75 miljoen euro, waarvan 8,99 miljoen euro bij Bloso en 4,76 miljoen euro bij het departement. PMV nam een participatie van 2 miljoen euro in de projectvennootschap voor de cluster van eenvoudige sporthallen³.

Tabel 1 – Begrotingskredieten voor sportinfrastructuur (in euro)

	Begrotingsartikel	Omschrijving	VAK	VEK
Bloso	7112	Aankopen gronden en gebouwen, realisatie of renovatie van gebouwen en openluchtportaccommodaties	4.782.000	4.919.000
	7112	Investeringsbijdragen in eigen infrastructuur met FFEU-middelen		1.000.000
	9110	Aflossing lening Wielerbaan Eddy Merckx		160.000
	6321	Investeringsbijdragen kleinschalige lokale sportinfrastructuur	3.097.000	2.800.000
	1211	Allerhande uitgaven i.v.m. uitvoering overeenkomst sportfacilitator		110.000
	71.12	Investeringsbijdragen topsportcentra Gent en Waregem	<i>Nog niet opgenomen</i>	<i>Nog niet opgenomen</i>
	61.51	KU Leuven	<i>in begroting</i>	<i>in begroting</i>
	63.21	Antwerpen		
Departement CJSM	HBo/1HF-G-2-E/WT	Het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid ⁴	4.667.000	2.971.000
	HBo/1HF-G-2-F/WT	Het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid d.m.v. alternatieve financiering	1.792.000	1.792.000
Totaal			14.338.000	13.752.000

Voor de audit was de volgende regelgeving van belang:

- het decreet van 7 mei 2004 tot omvorming van de Vlaamse openbare instelling Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Bloso,
- het decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering en het uitvoeringsbesluit van 18 juli 2008,
- het reglement van 4 juli 2008 voor de subsidiëring van sportinfrastructuur aan de particuliere sector,

³ Nadien maakte PMV geen gebruik meer van die mogelijkheid.

⁴ Sinds 2011 wordt het onbelaste saldo aan vastleggingskredieten op dit begrotingsartikel overgedragen op basis van een jaarlijkse begrotingsruiter. Ondertussen zijn daardoor 17 miljoen extra vastleggingskredieten beschikbaar buiten de begroting. In 2014 zouden die worden besteed aan subsidies voor renovatie van voetbalstadions en voor ondersteuning van pilootprojecten voor bovenlokale sportinfrastructuur, waarvoor eind 2013 een oproep is gelanceerd.

- het reglement 2011-2012 voor de subsidiëring van investeringen in of renovatie van kleinschalige sportinfrastructuur van lokale overheden en het subsidiereglement 2013 voor renovatie van kleinschalige sportinfrastructuur.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging bij zijn onderzoek uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het investeringsbeleid onderbouwd en transparant?
2. Verlopen de investeringen in de eigen sportinfrastructuur rechtmatig en doelmatig?
3. Verloopt de toekenning van investeringssubsidies rechtmatig en doelmatig ?
4. Verloopt de uitvoering van de projecten via alternatieve financiering rechtmatig en doelmatig?
5. Worden de resultaten van het investeringsbeleid geëvalueerd?

Het rapport is opgebouwd volgens deze onderzoeksvragen.

Een analyse van beleids- en beheersdocumenten en de regelgeving gaf inzicht in de doelstellingen en organisatie van het sportinfrastructuurbeleid en de toewijzing van de investeringsmiddelen. Interviews met ambtenaren van het departement CJSB en Bloso, en onderzoek van administratieve documenten gaven inzicht in de procedures, de organisatie van het onderhoud van eigen sportinfrastructuur, de afspraken met het TGI en de evaluatie van de gerealiseerde infrastructuur. Het verloop van de investeringen en de subsidiëring werd nagegaan aan de hand van dossieronderzoek. Met een beknopte elektronische bevraging bij de lokale besturen die uit het project alternatieve financiering zijn gestapt, werd gepeild naar de redenen van uitstappen en de mate waarin de besturen de teruggetrokken infrastructuurprojecten alsnog realiseerden.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 23 april 2013 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Sport, de secretaris-generaal van het departement CJSB, de administrateur-generaal van Bloso en de algemeen manager van PMV. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 29 april 2014 mee aan de secretaris-generaal van het departement, de administrateur-generaal van Bloso en de algemeen manager van PMV. Zij antwoordden respectievelijk op 2 juni, 28 mei en 27 mei 2014. De relevante opmerkingen en aanvullingen van de administraties werden verwerkt in het ontwerpverslag dat op 15 juli 2014 aan de Vlaamse minister van Sport werd bezorgd. De minister antwoordde op 15 september 2014. Zijn antwoord is opgenomen als bijlage 5 en wordt kort besproken in hoofdstuk 9.

Onderbouwing en transparantie van het investeringsbeleid

Hoofdstuk

2

2.1 Toewijzing en onderbouwing van de investeringsmiddelen

De beleidsnota's van de afgelopen twee regeerperioden stellen het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid als strategische doelstelling voorop. Voor de vorige regeerperiode is dat verder uitgewerkt in operationele doelstellingen, die ambities formuleren voor de eigen sportinfrastructuur, sportaccommodaties in het algemeen, topsportinfrastructuur en voetbalstadions (zie bijlage 2). In het kader van deze audit werden enkel de drie doelstellingen betreffende investeringen in aanmerking genomen⁵. De beleidsdocumenten formuleren de doelstellingen vrij ruim zonder kengetallen. Ze vergen dan ook verdere concretisering om de uitvoering van het investeringsbeleid te sturen.

Eigen infrastructuur

De kwaliteit van de Bloso-infrastructuur vrijwaren en verhogen door de renovatie en uitbouw van de Bloso-sportcentra is al sinds de regeerperiode 2004-2009 een doelstelling. Ze is ge-operationaliseerd in de beheersovereenkomst met Bloso en in het meerjareninvesteringsplan 2007-2014 van Bloso. Het meerjareninvesteringsplan lijst per centrum de investeringsprojecten op met vermelding van het geraamde bedrag. Het bevat echter geen timing. De uitvoering wordt o.m. afgestemd op de beschikbare middelen, de werking van de centra (hinder of sluiting vermijden) en de vordering van andere werken. De jaarlijkse planning is opgenomen in het investeringsprogramma voor de aanwending van de investeringskredieten, dat wordt opgesteld bij de opmaak van de begroting.

De keuze van de investeringen in het meerjareninvesteringsplan steunt op de toestand van de Bloso-sportcentra, de kerntaken en de bevordering van maximale exploitatie van de centra en wijzigende tendensen op het vlak van sport. Ook de mogelijkheid tot samenwerking met externe partners heeft een invloed gehad op de keuze. Om een haalbaar investeringsplan op te stellen, werd een inschatting gemaakt van de te verwachten jaarlijkse investeringsdotatie.

Sportinfrastructuur in het algemeen

De doelstelling voor sportaccommodaties in het algemeen omvat bovenlokale en lokale infrastructuur. De operationalisering van de doelstelling in het Vlaams Sportinfrastructuurplan (SIP) en via subsidies voor kleinschalige lokale sportinfrastructuur blijft beperkt tot lokale infrastructuur. Pas eind 2013 nam de minister ook een initiatief voor bovenlokale infrastructuur⁶.

De toenmalige minister van Sport stelde in het SIP voor om de belangrijkste sportinfrastructuurnoden te lenigen via alternatieve financiering⁷. Dat plan bevatte concrete ramingen van te realiseren infrastructuur, met bijbehorende timing en financiering. Het beoogde via publiek-private samenwerking (PPS) een inhaalbeweging inzake sportinfrastructuur te realiseren ten belope van 225 miljoen euro, om op die manier ongeveer 35% van de achterstand weg te wer-

⁵ Naast investeringen in uitbouw en instandhouding van sportinfrastructuur omvatten die doelstellingen ook het streven naar optimaal gebruik van bestaande sportinfrastructuur en overleg met andere beleidsdomeinen over inplanting van sportinfrastructuur.

⁶ Projectoproep voor de subsidiëring van bovenlokale sportinfrastructuur, november 2013.

⁷ Conceptueel goedgekeurd medio 2006.

ken tegen 2010⁸. Er werd geopteerd voor vier infrastructuurtypes: kunstgrasvelden, eenvoudige sporthallen, overdekte zwembaden en multifunctionele sportcentra. De lokale besturen zouden de opdrachtgevers zijn en daarvoor beschikbaarheidsvergoedingen betalen aan één private partner, de opdrachtnemer. De Vlaamse Gemeenschap zou de vergoedingen tot het beloop van 30% subsidiëren. De jaarlijkse subsidiebudgetten werden geraamd en er werd daarbovenop in 5,6 miljoen euro voorzien voor participatie in de projectorganisatie.

Op 13 juli 2007 besliste de Vlaamse Regering tot de verdere implementatie van het SIP. De beslissing bevestigde de keuze voor de vier voorgestelde types sportinfrastructuur en bepaalde de streefcijfers en de geraamde kostprijs per type. Ook zou verder een beroep worden gedaan op PPS. Sportfacilitator, een samenwerkingsverband tussen het kabinet Sport, het departement CJSM, PMV, Bloso⁹ en het kenniscentrum PPS, zou de diverse projecten faciliteren¹⁰. Het jaarlijkse subsidiebudget voor de beschikbaarheidsvergoedingen werd bepaald op 7,5 miljoen euro op kruissnelheid en de werkingskost van Sportfacilitator op 140.000 euro, eveneens op kruissnelheid¹¹. Een selectie- en adviescommissie zou de projecten selecteren. Een reeks selectiecriteria stonden al vast.

De plannen en maatregelen in het kader van het SIP steunen op informatie van Bloso¹² en op behoefteonderzoek. De onderbouwing vertoont desondanks enkele gebreken. De minister van Sport beschikte bij de voorstelling van zijn concept aan de Vlaamse Regering over beargumenteerde, maar weinig specifieke informatie inzake de lokale noden op het vlak van sportinfrastructuur¹³. Nochtans bevatte het concept al een uitgesproken voorkeur voor bepaalde infrastructuurtypes, die in 2007 werden bevestigd. Eén van de taken van Sportfacilitator was een behoeftestudie op te starten (door het departement CJSM en het kabinet Sport samen). De samenlezing van de krachtlijnen van de beslissing van 13 juli 2007 doet echter besluiten dat de typering van de infrastructuurprojecten, het investeringsvolume per type infrastructuur, het te spenderen budget, de wijze van gunning en totstandkoming van de werken, de selectiecriteria en de projectorganisatie door de Vlaamse Regering al waren vastgelegd op het ogenblik dat de behoeftestudie werd opgedragen. Er werd bovendien al een eerste selectie projecten verwacht tegen maart 2008 en een tweede reeks een jaar later. In diverse fasen van het beslissingsproces werden derhalve al fundamentele keuzes gemaakt, terwijl nog een behoeftepeiling in het vooruitzicht werd gesteld. De impact van een dergelijke behoeftepeiling op de beleidsvoering is dan ook relatief. Behoeften die buiten de door de Vlaamse Regering vooropgestelde typering vielen, konden immers niet worden gehonoreerd.

⁸ Volgens berekeningen van Bloso bestond er immers een tekort aan sportinfrastructuur in een grootteorde van 620 miljoen euro.

⁹ Addendum aan de beheersovereenkomst. Bloso gaf er de voorkeur aan geen rechtstreeks lid te zijn van Sportfacilitator, maar als externe partner te fungeren.

¹⁰ Het samenwerkingsverband wordt toegelicht in punt 5.2.

¹¹ In de eerste jaren van het SIP zou Sportfacilitator meer werkingskosten vergen, o.m. voor advieswinning.

¹² Bloso houdt een gedetailleerde databank bij van beschikbare sportinfrastructuur. Met de gegevens kan de evolutie en spreiding van de sportaccommodaties in Vlaanderen worden opgevolgd en wordt jaarlijks een overzicht gemaakt van de regionale behoeften voor belangrijke sportvoorzieningen (sporthallen en overdekte zwembaden; sinds 2008 ook voetbalvelden en openlucht sportvelden).

¹³ Bloso maakte in 2006 een overzicht van de belangrijkste noden inzake sporthallen en overdekte zwembaden op basis van toen geldende behoeftenormen. Andere informatie was bijvoorbeeld: achteruitgaand aantal zwembaden (Vlarem II); nood aan overdekte en meer polyvalente sportlokalen en -hallen in termen van oppervlakte volgens bevolkingsaantallen; slechte toestand openlucht sportvelden en achterstand inzake kunstgrasvelden; ...

Pas toen de SIP-regeling werd vastgelegd in het decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering, was de Vlaamse Regering voldoende geïnformeerd over de behoeften en de effectieve interesse die bij de lokale overheden bestond:

1. Na de beslissing van 13 juli 2007 richtte zij een oproep aan de lokale besturen om subsidieaanvragen in te dienen voor 1 van de 4 infrastructuurtypes¹⁴. Die vraag gold als een peiling naar de bestaande interesse. Eind 2007 werden 171 aanvragen tot subsidiëring ontvangen. Na goedkeuring van het decreet zou de oproep worden hernieuwd.
2. Op vraag van de minister van Sport bezorgde het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Cultuur, Jeugd en Sport in februari 2008 de resultaten van een onderzoek van de KU Leuven naar de behoefte aan sportaccommodaties die werden beoogd met het SIP¹⁵. De KU Leuven toetste de bestaande sportinfrastructuur aan de door haar berekende, objectieve behoefte-normen, rekening houdend met tal van variabelen (zie ook 5.1).

Zodra het SIP conceptueel was bepaald, werd geopteerd voor alternatieve financiering via PPS. De financiering moest immers van meet af aan ESR-neutraal zijn. Gelet op de budgettaire limieten van de Vlaamse begroting, achtte de minister de inhaalbeweging zonder PPS niet mogelijk. De financieringstechnieken en de transfer van het bouw- en beschikbaarheidsrisico naar de private partner moesten ertoe leiden dat de alternatieve financieringsconstructie buiten de consolidatiekring van de overheid kon worden gesitueerd. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen gaf een gunstig advies over de ESR-neutraliteit van de voorgestelde constructie.

Hoewel de ESR-neutraliteit de doorslaggevende beweegreden was voor de alternatieve financiering, werd PPS ook een ruimere maatschappelijke, operationele en financiële meerwaarde toegedicht. De belangrijkste argumenten waren kwalitatief van aard: een versnelde realisatie van de sportinfrastructuur, een betere transparantie en beheersing van de kosten, een gegarandeerde beschikbaarheid over de volledige contractduur, efficiëntie door clustering en schaalgrootte, een verdeling van de risico's tussen private sector (bouw- en beschikbaarheidsrisico) en overheid (vraagrisico), een koppeling van de vergoeding aan de beschikbaarheid, dit alles met vrijwaring van de beslissingsautonomie van de lokale besturen. Die meerwaarden werden echter niet gekwantificeerd.

In de conceptfase van een project als het SIP is het noodzakelijk dat een nauwkeurig becijferde *public private comparator* wordt opgesteld, d.w.z. een toets die de verwachte financiële meerwaarden van PPS afweegt tegenover die van een klassieke projectrealisatie, waaruit moet blijken dat PPS aantoonbaar het betere alternatief is. Voor het SIP bleef dat beperkt tot een summiere kostprijsvergelijking die, naast de verschillen tussen beide stelsels inzake prijsvorming, ook vaag verwees naar niet-gekwantificeerde aspecten (risico's, onderhoud van de installaties, enz.). De summiere ramingen werden niet onderbouwd of toegelicht, waardoor hun betrouwbaarheid moeilijk kan worden gecontroleerd. De slotsom luidde dat een kunst-

¹⁴ De lokale besturen werden uitgenodigd op basis van het decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid. Alleen besturen die over een door de minister aanvaard sportbeleidsplan beschikten, konden instappen in het SIP. Hoofdstuk 4 van dat plan moest gewijd zijn aan een globaal meerjarenplan voor de lokale sportinfrastructuur.

¹⁵ *Behoeften aan sportinfrastructuur in Vlaanderen: een ruimtelijke analyse*, 181 blz., februari 2008, KU Leuven ten behoeve van het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.

grasveld, zwembad of sporthal opgericht via het SIP en PPS, voor de gemeenten voordeliger zou uitvallen dan op de klassieke wijze omdat het SIP de lokale besturen toegang verleent tot een subsidiëring van 30%. Een dergelijk voordeel werd niet verrekend in de kostprijs van een klassieke aanbesteding, waardoor die wel voordeliger zou uitvallen. Een dergelijke benadering, waarbij in de ene optiek subsidies worden meegerekend en in de andere niet, heeft maar een relatieve waarde, aangezien ze selectief en eenzijdig in het voordeel van de gewenste PPS-financieringstechniek stuurt¹⁶. Een objectieve vergelijkingsbasis ex ante, waarbij de alternatieven cijfermatig tegen elkaar werden afgewogen, abstractie makend van een tussenkomst van de Vlaamse overheid, was niet beschikbaar.

Tijdens de afgelopen legislatuur voerde de minister van Sport het SIP verder uit. Omdat bleek dat veel minder projecten zouden worden gerealiseerd dan geraamd (zie 5.1.2), vooral bij de eenvoudige sporthallen, stelde hij een heroriëntering van het SIP in het vooruitzicht¹⁷. In 2010 onderzocht het departement CJSB de visie van de lokale besturen op het SIP en peilde daarbij ook naar de lokale sportinfrastructuurbehoeften. Daaruit bleek een blijvende interesse voor de realisatie van infrastructuur via alternatieve financiering, maar ook een behoefte aan subsidies voor renovatie en voor kleinschalige sportinfrastructuur. Een nieuwe oproep voor het indienen van subsidieaanvragen voor kunstgrasvelden vloeide voort uit een tussentijdse evaluatie eind 2012.

Daarnaast vaardigde de minister op 28 juli 2011 een reglement uit voor investeringssubsidies voor kleinschalige lokale sportinfrastructuur, namelijk sportvloeren en Finse pistes. Het subsidiereglement was een proefproject voor twee jaar en wordt in gewijzigde vorm voortgezet sinds 2013.

Beide instrumenten betreffen alleen lokale sportinfrastructuur. Een plan of visie voor bovenlokale sportinfrastructuur ontbreekt. Eind 2013 lanceerde de minister een projectoproep voor de selectie van pilootprojecten voor bovenlokale sportinfrastructuur, die financieel en via procesbegeleiding zullen worden ondersteund. Daarbij wordt de samenwerking tussen besturen en andere Vlaamse actoren beoogd. De selectiecriteria en subsidievoorwaarden zijn eenvormig, maar het betreft voorlopig een eenmalige oproep.

Ook het actieplan *Sport voor Allen 2012-2014*, opgemaakt door het overlegplatform Sport voor Allen¹⁸ dat op vraag van de minister de beleidsprioriteiten uitwerkte in concrete actiepunten, bevat acties voor sportinfrastructuur. De acties zijn echter zelden gekoppeld aan budgetten. Tot nu toe werd slechts één ervan omgezet in een concreet initiatief¹⁹.

In augustus 2013 kende de minister ook enkele ad-hocsubsidies toe voor bovenlokale infrastructuur. Daarnaast worden subsidiebeslissingen uit de vorige legislatuur uitgevoerd: ad-hocinvesteringssubsidies en subsidies in het kader van het eenmalige reglement van 4 juli 2008 voor subsidiëring van sportinfrastructuur aan de particuliere sector. Deze betreffen meestal bovenlokale sportinfrastructuur.

¹⁶ A priori was vastgelegd dat participeren in het SIP zou leiden tot subsidiëring.

¹⁷ Beleidsbrief Sport 2010-2011.

¹⁸ Overlegplatform tussen Bloso, kabinet en actoren betrokken bij de brede sportbeoefening met uitzondering van topsport en competitiesport op hoog niveau.

¹⁹ Pilootprojecten bovenlokale sportinfrastructuur.

Topsport

Het beleid met betrekking tot topsportinfrastructuur verliep tot nu toe ad hoc. Het hiervoor vermelde reglement voor subsidiëring van sportinfrastructuur aan de particuliere sector van 2008 liet ook subsidiëring van topsportinfrastructuur toe. Naast die eenmalige maatregel werden alleen ad-hocsubsidies toegekend, met reguliere begrotingsmiddelen of door toewijzing van de FFEU-middelen aan sportinfrastructuurprojecten. Die investeringssubsidies kaderen niet in een globale planning of vooraf bepaalde prioriteiten en hebben niet alleen betrekking op topsportinfrastructuur. Tijdens de afgelopen regeerperiode worden nog verschillende van dergelijke subsidies betaald die in de vorige legislatuur werden toegekend.

De minister van Sport stelde op 19 juli 2013 zijn plannen voor topsportinfrastructuur voor aan de Vlaamse Regering. Hij koos voor de uitbouw van drie volwaardige topsportcentra met geografische spreiding, die elk voor een aantal sporttakken de topsportwerking centraliseren (training, begeleiding, omkadering, verblijf, studiemogelijkheden)²⁰:

- Antwerpen (zwemmen, judo, tennis en hockey),
- Gent (atletiek, wielrennen, gymnastiek en G-sport),
- Leuven (atletiek en volleybal).

Voor de paardensport werd Waregem als locatie voor het topsportcentrum aangeduid vanwege de aanwezigheid van het Bloso-ruitercentrum. Voor de zeilsport worden de noden gedeeltelijk ingevuld door het Bloso-centrum te Nieuwpoort.

Er is nu een kader voorhanden dat richting kan geven aan de investeringen in topsportinfrastructuur, maar geen planning op langere termijn. Binnen de voorgestelde visie heeft de Vlaamse Regering de toekenning van middelen aan de stad Antwerpen, de KU Leuven en Bloso goedgekeurd voor een totaalbedrag van 8,4 miljoen euro om investeringen in topsportinfrastructuur te realiseren in 2014 of 2015. Een verdere meerjarenplanning voor de uitbouw van topsportinfrastructuur met een raming van de nodige middelen is er niet. Van een echt topsportinfrastructuurplan is dus nog geen sprake.

De visie voor ondersteuning van topsportinfrastructuur is behoorlijk onderbouwd door voorstellen in het Topsport Actieplan (TAP), een behoeftestudie over topsportinfrastructuur en onderzoek naar het topsportklimaat.

Het eerste Topsport Actieplan (TAP I), opgesteld in 2004, bevatte geen actiepunten in verband met infrastructuur. Het TAP II uit 2009 bevatte een actiepunt *uitbouw van de Vlaamse trainingsinfrastructuur voor topsport*, waarin een behoeftebevraging naar topsportinfrastructuur werd vooropgesteld die moest leiden tot een topsportinfrastructuurplan. In aansluiting op het TAP II voerde Bloso in 2012 een behoeftestudie uit bij 33 (top)sportfederaties, wat resulteerde in een rapport per sportdiscipline met een gedetailleerde beschrijving van de huidige en gewenste situatie. De meeste sportfederaties zijn voor een centralisatie van de topsportinfrastructuur per sporttak. Centralisatie voor alle sporttakken wordt niet afgewezen, maar kan op minder bijval rekenen. De aangeduide locaties voor de ideale topsportinfrastructuur betreffen zowel bestaande als nog te realiseren infrastructuur. Het rapport werd als input gebruikt voor

²⁰ De keuze van de sporttakken is gebaseerd op de tien focussporten in de sporttakkenlijst vastgelegd door de Vlaamse Regering voor de Olympiade 2013-2016.

het TAP III, opgemaakt in 2013, dat stelt dat prioriteit moet worden gegeven aan trainingsinfrastructuur voor topsporters. Het rapport opteert voor drie topsportcentra en somt zes parameters op waaraan de inrichting van topsportinfrastructuur moet worden getoetst. De eerste realisaties moeten in 2014 zichtbaar zijn.

De voorstellen geformuleerd in de TAP's steunen op de expertise en competentie van de leden van de Stuurgroep Topsport²¹, alsook op de resultaten van vierjaarlijkse onderzoeken van de VUB naar het topsportklimaat in Vlaanderen. Einde 2003 rondde de VUB het eerste onderzoek af over de omstandigheden waarin topsporters en hun trainers met topsport bezig zijn. Na die nulmeting, volgden gelijkaardige metingen in 2007 en in 2011, die het mogelijk maakten evoluties vast te stellen en te evalueren. De evaluatie zal om de vier jaar worden herhaald. Bij de eerste twee metingen was gemiddeld de helft van de atleten en de coaches voldoende tevreden over de kwaliteit en de beschikbaarheid van de training- en wedstrijdaccommodaties. Bij de laatste meting in 2011 kent de evaluatie van trainingsfaciliteiten een negatieve evolutie. Slechts 43% van de topsportcoördinatoren geeft aan dat er voor zijn sporttak een hoogwaardig topsporttrainingscentrum in Vlaanderen aanwezig is. Het onderzoeksverslag haalt ook drie kritische succesfactoren aan voor training- en wedstrijdfaciliteiten als pijler van het topsportbeleid²².

2.2 Organisatorisch kader

Investerings in eigen infrastructuur en investeringssubsidies voor sportinfrastructuur

De uitbouw en het onderhoud van eigen sportinfrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap is de taak van Bloso. Het agentschap kreeg die taak toegewezen in zijn oprichtingsdecreet²³ en ontvangt daarvoor jaarlijks een investeringsdotatie. Ook de beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap stelt dat Bloso de kwaliteit van de Bloso-infrastructuur moet vrijwaren en verhogen door de renovatie en uitbouw van de Bloso-centra (strategische doelstelling 15).

Daarnaast is Bloso volgens het desbetreffende subsidiereglement belast met de controle op en de betaling van de subsidies voor kleinschalige sportinfrastructuur van lokale overheden. De middelen daarvoor zijn toegevoegd aan de investeringsdotatie en opgenomen in een specifiek uitgavenkrediet in de Bloso-begroting. Ook het beheer van de investeringsprojecten gesubsidieerd met middelen van het FFEU, is toegewezen aan Bloso. Het FFEU-protocol van 2004 belast de leidend ambtenaar van Bloso met de taken ter uitvoering, opvolging en controle van de programma's aangerekend op het FFEU, inclusief inbetalingstelling²⁴. BLOSO

²¹ De Stuurgroep Topsport is samengesteld uit de verschillende beleidsactoren Topsport op Vlaams niveau (kabinet Sport, departement CJSB, Bloso, Vlaamse Sportfederatie, BOIC, universiteiten en externe experts) en brengt advies uit over het beleid en strategische keuzes inzake topsport.

²² Nationaal gecoördineerde planning, specifieke subsidies voor renovatie of bouw (top)sportinfrastructuur, netwerk van kwalitatief hoogstaande nationale en regionale (top)sportcentra waar topsporters op elk moment van de dag in geschikte omstandigheden kunnen trainen.

²³ Artikel 5, 2°: Het uitbouwen en ter beschikking stellen van de Bloso-centra aan sportfederaties, sportclubs, sportdiensten, topsporters en individuele sportbeoefenaars, onder meer voor de organisatie van trainingen, stages en wedstrijden op alle niveaus.

²⁴ Artikel 1 van het protocol betreffende taken en opdrachten m.b.t. FFEU-middelen, gesloten tussen de minister van Sport, de minister van Financiën en Begroting en de leidend ambtenaren van Bloso en het FFEU.

beheert ook de topsportsubsidies toegekend in 2013²⁵, wat aansluit bij de unieke loketfunctie van BLOSO voor Topsport. Hoewel Bloso over de kennis beschikt om investeringsprojecten op te volgen, voorziet zijn oprichtingsdecreet niet in de mogelijkheid dat het investerings-subsidies toekent, waardoor elk jaar een aparte decretale basis moet worden opgenomen in het begrotingsdecreet.

Het departement CJSJ staat in voor de controle op en de betaling van alle andere investerings-subsidies. De toewijzing van die taak gebeurt in het betrokken subsidiereglement of subsidiebesluit. Voor de controle van de uitvoering van de gesubsidieerde werken deed het departement een beroep op het TGI van het Agentschap Binnenlands Bestuur omdat het daarvoor zelf over onvoldoende mankracht en knowhow beschikt. Voor het toezicht op de aanwending van de subsidies voor topsportinfrastructuur betaald ten laste van kredieten van het departement CJSJ, en voor de bovenlokale infrastructuur in het kader van de projectoproep eind 2013, wordt de sporttechnische expertise van Bloso ingezet. De subsidiebesluiten belasten Bloso met de controle op de bouwtechnische aspecten en de vorderingsstaten. De ad-hocsubsidies voor bovenlokale sportinfrastructuur, die in augustus 2013 zijn toegekend, voorzien dan weer alleen in toezicht door het departement.

Alternatieve financiering in het kader van het SIP

Bloso, het departement CJSJ en PMV zijn langs het samenwerkingsverband Sportfacilitator²⁶ allen betrokken bij de uitvoering van het SIP. Er werd een taakverdeling uitgewerkt die de expertise van alle leden zoveel mogelijk benut. De administratieve afhandeling van de subsidieaanvragen, de controle op de verantwoording en de betaling van de subsidies zijn een taak van het departement, dat ook het permanente aanspreekpunt vormt voor de lokale besturen. Bloso heeft een uitgesproken sport- en bouwtechnische opdracht. PMV heeft een juridisch-financiële opdracht. De middelen voor de subsidiëring van de projecten gerealiseerd in het kader van het SIP zijn ingeschreven op de begroting van het departement CJSJ.

Gevolgen van de taakverdeling

De taakverdeling tussen het departement CJSJ (coördinatie, beleidsvoorbereiding en evaluatie) en de technisch-uitvoerende entiteiten Bloso en PMV is duidelijk geregeld, maar de vraag rijst waarom twee administraties binnen hetzelfde beleidsdomein investerings-subsidies voor sportinfrastructuur toekennen. Er zijn weliswaar geen overlappingen tussen de subsidieregelingen, maar de taakverdeling steunt niet op een organisatorische visie of criteria. Het departement is ook onvoldoende uitgerust om bouwtechnische aspecten van de investeringswerken op te volgen en te beoordelen.

Doordat de taken voor de subsidiëring van sportinfrastructuur zijn toegewezen aan twee overheidsorganisaties, is de informatie over de middelen en de uitvoering van het investeringsbe-

²⁵ Enkele subsidies zijn aangerekend op lottomiddelen die herverdeeld zijn naar kredieten van het departement CJSJ. BLOSO wordt wel ingeschakeld voor het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden.

²⁶ Voor meer toelichting: zie 5.2.

leid verspreid over verschillende begrotingen en jaarverslagen. De begroting verstrekt op zich voldoende informatie over de beschikbare middelen voor sportinfrastructuur:

- de algemene uitgavenbegroting onderscheidt de kredieten voor klassieke investeringssubsidies en de kredieten voor subsidies in het kader van het SIP,
- de begroting van Bloso onderscheidt de kredieten voor eigen infrastructuur en voor investeringssubsidies.

De begrotingsdocumenten verschaffen het Vlaams Parlement echter geen informatie over het jaarlijks investeringsprogramma van Bloso.

Ook de informatie aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van het investeringsbeleid is onvolledig. Bloso en het departement bezorgen hun jaarverslagen aan het Vlaams Parlement. In zijn jaarverslag geeft Bloso gedetailleerde informatie over de besteding van de investeringsdotatie, maar het beperkt zich tot de jaarlijkse vastleggingen. Dat verschaft geen inzicht in de evolutie en de totale kostprijs van grote investeringsprojecten die over verschillende jaren lopen. Over de subsidies voor kleinschalige lokale infrastructuur wordt niet gerapporteerd. De informatie over het SIP is wel voldoende. Het jaarverslag van het departement rapporteert over de uitvoering van het SIP. Meer informatie daarover is te vinden in de jaarlijkse rapportering over de PPS-projecten door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement. De uitvoering en evolutie van het plan en de budgettaire impact van de subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap worden daarin beschreven. Over de andere investeringssubsidies wordt geen informatie verstrekt. Die subsidies uit een vorige regeerperiode zijn aflopend, maar hebben toch ook impact op de realisaties inzake sportinfrastructuur.

2.3 Conclusies

- De verschillende concrete doelstellingen en maatregelen voor de realisatie van sportinfrastructuur vertonen geen duidelijke samenhang of overkoepelende visie.
- De doelstellingen voor de uitbouw van de eigen infrastructuur van Bloso en voor de realisatie van projecten via alternatieve financiering in het kader van het SIP zijn voldoende geoperationaliseerd om het beleid te sturen en de uitvoering ervan te toetsen. De uitbouw van topsportinfrastructuur en bovenlokale en lokale infrastructuur verloopt echter nog via ad-hocbeslissingen of tijdelijke reglementen, zonder meerjarenplanning.
- De beleidsdoelstellingen en instrumenten voor eigen infrastructuur, topsportcentra en kleinschalige lokale infrastructuur zijn voldoende onderbouwd door behoeftestudies. De ad-hocsubsidies zijn niet onderbouwd. De onderbouwing van het SIP vertoont gebreken: de behoeftestudie voor het SIP werd pas uitgevoerd *na* het bepalen van de basisopties en de keuze voor PPS stond van meet af aan vast, in de eerste plaats ingegeven door de vooropgestelde ESR-neutraliteit van het instrument.
- Taken, verantwoordelijkheden en budgetten zijn duidelijk toegewezen aan Bloso of het departement CJSB. De onderlinge taakverdeling voor investeringssubsidies steunt echter niet op een organisatorische visie of criteria, behalve bij topsportsubsidies. Voor de bouwtechnische controle op de subsidies die het departement beheert, schakelde het soms deskundigen in van het beleidsdomein Bestuurszaken.

- De informatie over het investeringsbeleid is verspreid over twee overheidsorganisaties. Het Vlaams Parlement ontvangt voldoende informatie over de beschikbare middelen, maar de rapportering over de besteding en de resultaten van het investeringsbeleid is onvolledig.

Uitbouw en onderhoud van de eigen sportinfrastructuur

Hoofdstuk

3

3.1 Organisatie van de investeringen en het onderhoud in Bloso-sportcentra

3.1.1 Historiek

De Bloso-sportcentra zijn opgericht in de jaren zestig en zeventig, in een periode waarin intensief werd geïnvesteerd in eigen sportinfrastructuur. Het aantal sportcentra nam van jaar tot jaar toe. In de jaren tachtig werden zelfs centra gehuurd in het buitenland²⁷.

De kentering kwam er in 1991 bij de oprichting van Bloso als Vlaamse openbare instelling, een aparte rechtspersoon met een raad van bestuur. Op dat ogenblik beschikte Bloso over 23 eigen²⁸ centra en 9 gehuurde centra. De buitenlandse centra werden afgestoten en de exploitatie van de gehuurde centra werd afgebouwd. Eind 1997 keurde de Vlaamse Regering het Strategisch Plan voor Sportend Vlaanderen goed met belangrijke implicaties voor de optimalisering van de Bloso-sportcentra. Er konden 13 centra worden behouden. De overdracht aan vooral openbare besturen bleek echter een moeizame opdracht. Pluspunt voor Bloso was wel dat de opbrengsten van de verkopen en overdrachten konden worden geherinvesteerd in de infrastructuur van de centra die werden behouden.

Mede door het groeiende belang van samenwerkingsovereenkomsten met andere openbare besturen en privéorganisaties, kon het eerste vijfjarenplan (1999-2003) voor de kwalitatieve uitbouw van de infrastructuur worden gerealiseerd, zij het met drie jaar vertraging. In 2005 stelde Bloso een tweede meerjareninvesteringsplan op voor 2007-2014.

Van de dertien Bloso-sportcentra zijn er zes in volle eigendom. De staatshervormingen en de verzelfstandiging van Bloso hebben ervoor gezorgd dat de centra in eerste instantie door de federale Staat werden overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap en in tweede instantie aan Bloso. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2007²⁹ draagt alle goederen waarvan hier sprake over aan Bloso: niet alleen de onroerende goederen, maar ook de rechten en verplichtingen. Die rechten en verplichtingen betreffen ook de zeven centra waarvan Bloso geen (volledige) eigenaar is, maar waar het wel over al dan niet verregaande rechten en verplichtingen beschikt. Het belang van die rechten is duidelijk: als Bloso belangrijke investeringen zou verrichten op terreinen zonder de garantie van een lange gebruiksduur, in overeenstemming met de verrichte investeringen, zou een precarie financiële en vermogenssituatie ontstaan.

3.1.2 Zakelijke rechten

Het Rekenhof heeft een vergelijkende analyse uitgevoerd van de aan Bloso overgedragen rechten en verplichtingen voor de centra waarvan het agentschap geen volledige eigenaar is. Het gaat om de Bloso-sportcentra van Blankenberge, Gent, Hasselt, Herentals, Liedekerke, Nieuwpoort en Waregem.

²⁷ Menaggio (Italië) en Obertauern (Oostenrijk).

²⁸ Met eigen centra wordt bedoeld dat Bloso over een zakelijk recht (eigendom, erfpacht, ...) beschikt ten aanzien van die centra, dit in tegenstelling tot de niet-eigen centra die werden gehuurd.

²⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2007 houdende toewijzing van de goederen, de rechten en verplichtingen aan het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Bloso.

De analyse toont aan dat de toen nog federale Bloso-administratie van bij de oprichting van de centra heeft ingezet op het verkrijgen van zakelijke rechten op de terreinen of gebouwen, en dat voor een zeer lange periode. De rechtsfiguur bij uitstek is de erfpachtconstructie, waarbij de verpachter gedurende de duur van de erfpacht (minimaal 27 en maximaal 99 jaar) weliswaar eigenaar blijft van de terreinen en de daarop aanwezige gebouwen, maar waarbij de erfpachter eigenaar wordt van alle nieuwe gebouwen en uitbreidingen van de bestaande. De overeenkomsten betreffen niet altijd het volledige sportcentrum, maar kunnen ook betrekking hebben op onderdelen³⁰. Bovendien kunnen de partners zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke³¹ rechtspersonen zijn en kunnen verschillende partners en dito overeenkomsten bestaan per centrum³².

De eerste overeenkomsten met de steden Blankenberge, Hasselt, Herentals, Liedekerke en Waregem worden gekenmerkt door de langste looptijden: 99 jaar. De erfpachtovereenkomst met de stad Gent betreft slechts een periode van 36 jaar. De overeenkomst met de stad Hasselt wordt dan wel betiteld als een huurovereenkomst maar draagt alle kenmerken van een erfpacht, aangezien de opgerichte gebouwen eigendom worden van Bloso en eigendom blijven gedurende de volledige duur van de overeenkomst.

De overeenkomsten met Blankenberge en Hasselt bleven tot op heden ongewijzigd. De andere werden aangepast vanwege inconsistenties³³ of omdat de situatie op het terrein veranderde³⁴.

Bij de meeste Bloso-sportcentra is er een duidelijke en transparante regeling wat de zakelijke rechten betreft. Dat is niet het geval voor Waregem en Nieuwpoort:

- Het Bloso-sportcentrum Waregem vertoonde als specificiteit dat naast een erfpachtovereenkomst met de stad Waregem, een huurcontract werd afgesloten met een natuurlijk persoon. Het contract voorzag in een stilzwijgende jaarlijkse verlenging en Bloso kreeg de mogelijkheid een loods op te richten op die terreinen. Aangezien de huur jaarlijks kon worden opgezegd, was een dergelijke investering precair. Bij navraag bleek dat Bloso inderdaad de loods heeft opgericht, maar dat het bewuste contract niet langer actief was: de Bloso-administratie had het dossier medio 1998 uit het oog verloren. Nochtans was er op dat ogenblik een voorstel van de stad Waregem om de bestaande erfpacht uit te breiden met de voorheen gehuurde gronden. De verhuurder van de gronden was immers overleden en de gronden werden, op verzoek van Bloso, aangekocht door de gemeente. Uit de briefwisseling blijkt bovendien dat de gemeente de bedoeling had een deel van de gronden in erfpacht te geven aan een privaatrechtelijke vereniging. Sinds het schrijven van de Bloso-administratie aan de instrumenterende notaris van eind maart 1998, is er niets meer veranderd in het dossier. Door de audit van het Rekenhof werd het dossier opnieuw geactiveerd.
- Ondanks de inspanningen van Bloso blijven de zakelijke rechten voor het Bloso-sportcentrum Nieuwpoort onvoldoende duidelijk geregeld. Het bestaat uit drie niet-aangrenzende delen: Wittebrug, Havengeul en Spaarbekken. Wittebrug is in volle eigendom van Bloso, de twee andere onderdelen behoren tot het patrimonium van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal nv (W&Z). Jarenlang bleek het, ondanks herhaaldelijk aan-

³⁰ In Gent, Nieuwpoort en Waregem is er een combinatie van zakelijke rechten.

³¹ Nieuwpoort en Waregem.

³² Herentals, Nieuwpoort en Waregem.

³³ Herentals.

³⁴ Liedekerke, Nieuwpoort en Waregem.

dringen van Bloso, niet mogelijk langlopende overeenkomsten te sluiten met W&Z. De jaarlijkse contracten noopten Bloso tot een voorzichtige houding bij investeringen. Medio 2013 werd dan toch een langlopende concessieovereenkomst (50 jaar) gesloten voor het Spaarbekken³⁵. Voor de Havengeul bleek W&Z tot op heden niet bereid een langlopende overeenkomst af te sluiten.

De bepalingen qua voorwerp, afbakening rechten en verplichtingen en beëindiging overeenkomst zijn in de oude en de recentere contracten gelijkaardig. Terwijl de oude contracten zeer vaag aangaven wat het voorwerp van de overeenkomst was³⁶, bevatten de recente overeenkomsten wel meer specificaties.

Over het algemeen worden de gronden door de publiekrechtelijke overheden ter beschikking gesteld voor een symbolische frank (euro), met uitzondering van het OCMW Herentals en het agentschap W&Z (Nieuwpoort). Zoals gebruikelijk bij erfpacht, vallen alle kosten qua onderhoud en beheer in de regel ten laste van Bloso. Daaronder valt ook het eigenaarsonderhoud³⁷. De erfpachtgevers hebben soms een gebruiksvoorrecht van de infrastructuur. In dat geval hebben Bloso-activiteiten altijd voorrang, maar krijgt de erfpachtgever desgewenst voorrang op derden voor het gebruik van de infrastructuur.

Financiële tegemoetkomingen in de op te richten constructies worden niet opgenomen in de contracten, maar maken het voorwerp uit van een aparte overeenkomst (zie punt 3.2.2).

3.1.3 Procedures voor de investeringen en het onderhoud

Om de uitvoering van investeringswerken te onderzoeken, selecteerde het Rekenhof acht projecten uit het meerjareninvesteringsplan 2007-2014 van Bloso. Ze hebben betrekking op acht Bloso-sportcentra. Om de volledige uitvoering te kunnen toetsen, werd gekozen voor afgewerkte investeringsprojecten. Bij de selectie werden de volgende criteria gehanteerd:

- minstens 1 project gerealiseerd in samenwerking met een derde partij,
- minstens 1 project dat niet was opgenomen in het oorspronkelijk investeringsplan,
- minstens 1 project gefinancierd met middelen uit het FFEU,
- spreiding over provincies en kostprijs (grote, dure projecten en eenvoudige projecten).

Doordat de investeringsprojecten soms verdeeld zijn in percelen, heeft het Rekenhof uiteindelijk 41 afzonderlijke investeringsdossiers onderzocht (overzicht opgenomen in de bijlage 3).

De uitvoering van het onderhoud is niet getoetst via dossieronderzoek. De opvolging van de uitvoering van onderhoudscontracten, werken in eigen regie en kleine herstellingen werd nagegaan via documenten (instructies, werkschema's, uitvoeringsrapporten, ...) en interviews.

³⁵ Volgens Bloso zijn alle voorgaande overeenkomsten zonder voorwerp geworden. Er bestaat wel twijfel over een huurovereenkomst met een nv. Als die huurovereenkomst rechtsgeldig blijft, voorziet de concessieovereenkomst in een vermindering van de door Bloso te betalen jaarlijkse vergoeding aan W&Z.

³⁶ Inrichting Regionaal Sportcentrum (Blankenberge).

³⁷ In twee centra neemt de erfpachtgever een deel van het eigenaarsonderhoud ten laste (Gent en Herentals). In één centrum (Nieuwpoort Spaarbekken) blijft de concessiegever belast met het "groot onderhoud".

Investerings

De uitvoeringsplanning en aanpassing van het meerjareninvesteringsplan vindt plaats in overleg met de centrumverantwoordelijken. Daarbij worden steeds de prioriteitsregels getoetst die Bloso heeft bepaald voor de fasering van de investeringsplannen. Wijzigingen in het meerjareninvesteringsplan kunnen voortvloeien uit de evolutie in de sportcontext, afhaken van partners, stedenbouwkundige problemen, verhoogde benutting van het Bloso-sportcentrum, enz. De definitieve beslissing over uit te voeren werken en het budget zijn opgenomen in het jaarlijks investeringsplan dat wordt gevoegd bij de (aangepaste) begroting. Bloso heeft een procesbeschrijving voor investeringen en kleine renovatiewerken.

Bij beslissingen over investeringswerken houdt Bloso rekening met de impact op personeelsbehoeften en werkingskosten, zonder nauwkeurige raming. Na realisatie van de infrastructuur neemt Bloso de voorziene meeruitgaven op in de begroting. Er is vooraf altijd aandacht voor een zo onderhoudsvriendelijk mogelijke uitvoering van de werken aan de gebouwen en van de omgevingsaanleg.

Uit de analyse van de dossiers blijkt dat de afdeling Infrastructuur en Logistiek van Bloso de dossiers en de doorlooptijden bij investeringen efficiënt beheert aangezien bij geen enkele van de onderzochte investeringen verwijlintresten moesten worden betaald. Over het algemeen verloopt er nauwelijks een week tussen de ontvangst van de factuur en de betaling. Het feit dat Bloso zelf alle aspecten van de investeringen zowel technisch, juridisch als financieel kan opvolgen, speelt daar een positieve rol in. Zo slaagt de administratie erin de voorlegging van de facturen op te schorten als de oorspronkelijke budgettaire vastlegging onvoldoende blijkt, zodat verwijlintresten worden vermeden³⁸.

Bovendien streeft de afdeling naar een zo groot mogelijke kostenbesparing. Zo heeft zij de leveringen van meubilair in het sporthotel in Genk opgedeeld in percelen³⁹. Het gunningsverslag toont aan dat de toewijzing in zeven aparte percelen een aanzienlijke minkost opleverde in vergelijking met de gunning van alle percelen aan één leverancier.

Ook zijn de taken binnen de afdeling duidelijk gescheiden. De persoon die de vorderingsstaat goedkeurt of die de levering aanvaardt, behoort tot de operationele cellen, terwijl de boekhoudkundige opvolging, exclusief betaling, in handen is van de administratieve cel van de afdeling Infrastructuur en Logistiek. De administratieve cel bezorgt bij elke vereffening aan de centrale boekhouding een duidelijke betalingsnota die alle essentiële elementen vermeldt met een stand van zaken van de vastlegging.

In de voorgelegde dossiers ontbraken echter geregeld belangrijke documenten. Het is niet altijd duidelijk of de betrokken documenten niet zijn opgemaakt of dat er sprake is van een gebrekkige archivering.

³⁸ Bijlage 3: Brugge, Waregem, Genk, Gent.

³⁹ Genk. Hoewel uitgeschreven als één opdracht, gaf het bestek duidelijk aan dat de loten apart zouden worden gegund. Het goedgekeurde gunningsbedrag voor de totale opdracht lag onder de drempelwaarde voor bekendmaking. (cf. koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, artikel 101).

- Zo ontbrak doorgaans een raming van de investeringskost voor de individuele percelen. Nochtans is die raming van belang om een correcte toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten en een begrotingscontrole mogelijk te maken. De raming zal immers bepalen welke gunningsprocedure mogelijk is en of het voorafgaand visum van de Inspectie van Financiën is vereist. Met het oog op een gezond financieel beheer is een voorafgaande raming bovendien noodzakelijk om de door de kandidaat-aannemers voorgestelde prijzen te kunnen inschatten en ook in het licht van de begrotingscontrole na te gaan of de opdracht niet meer dan 20% boven de raming ligt, wat het advies van de Inspectie van Financiën alsnog noodzakelijk maakt⁴⁰. In de voorgelegde dossiers is er in de regel geen kostenraming per perceel als er geen extern architectenbureau bij is betrokken. Ondanks de aanwezigheid van een extern bureau vermelden ook de gunningsverslagen voor de gecontroleerde percelen van het Sporthotel in Genk geen raming⁴¹ en werd voor de bouw van de topgymhal in Brugge slechts voor één van de gecontroleerde percelen een raming gemaakt⁴².
- De goedkeuring van de vorderingsstaten of de aanvaarding van de leveringen door de operationele cellen is weinig formeel geregeld. Bij de begeleiding van de opdracht door een extern architectenbureau bevat het dossier een proces-verbaal van goedkeuring vorderingsstaat⁴³. Als er geen architectenbureau wordt ingeschakeld, controleert de administratie de vorderingsstaten wel, maar een formeel document ontbreekt. Ook de opvolging van de uitvoeringstermijn bij de voorlegging van de vorderingsstaten is niet duidelijk, aangezien er bv. bij de weersafhankelijke werken nooit melding wordt gemaakt van verletdagen. Het is mogelijk dat dit aspect aan bod komt bij de werfvergaderingen, maar een formele doorstroming naar de goedkeuring van de vorderingsstaten is er niet⁴⁴.
- De dossiers bevatten niet altijd processen-verbaal van voorlopige en definitieve oplevering. Soms is er maar één van beide opgenomen in het dossier, soms ontbreken beide⁴⁵. Hetzelfde geldt voor het bewijs van borgstelling⁴⁶, terwijl het dossier soms wel een attest van vrijgave van de borg bevat⁴⁷.

Bloso registreert het financieel verloop van de investeringsprojecten elektronisch en neemt de individuele budgettaire vastleggingen en aanrekeningen op in de dossiers, maar de andere essentiële elementen, zoals de borgstelling, vorderingsstaten, uitvoeringstermijn, opleveringen en de betrokken data worden niet bijgehouden in een elektronisch overzichtsdokument. Voor elk perceel maakt het agentschap achteraf een beknopt overzicht van het verloop van de opdracht en een evaluatie van de uitvoering door de hoofdaannemer.

⁴⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, artikel 18, §3, 2°.

⁴¹ Genk.

⁴² Brugge.

⁴³ Brugge, Genk, Gent.

⁴⁴ Dat Bloso op één of andere manier de uitvoeringstermijn opvolgt blijkt uit de boete die werd opgelegd wegens het overschrijden van de termijn van één van de percelen van de bouw van de gymnastiekhal te Brugge. Ook in het dossier Herentals is er sprake van overschrijding van de uitvoeringstermijn maar wordt de boete uiteindelijk niet opgelegd.

⁴⁵ Brugge, Waregem, Willebroek.

⁴⁶ Brugge.

⁴⁷ Brugge.

Overigens kent Bloso geen formele delegaties voor de investeringsdossiers, behalve voor de dagelijkse werking van de centra. Dat betekent dat elke stap in een investeringsdossier door de administrateur-generaal moet worden goedgekeurd, wat in de praktijk zo goed als onmogelijk is. De facto worden er dan ook veel stappen ondernomen, zeker in de fase van de uitvoering, die de administrateur-generaal pas achteraf goedkeurt⁴⁸. Na het vertrek van de administrateur-generaal op 31 mei 2013 werd alsnog een formeel delegatiebesluit aangekondigd. Een ontwerp werd nog niet voorgelegd.

Bloso evalueert niet systematisch of de functionele en financiële resultaten die werden verwacht van het renovatie- of nieuwbouwproject, zijn bereikt. Het afdelingshoofd Infrastructuur en Logistiek volgt wel voor enkele projecten (bv. sporthal Brugge, schaatspiste Herentals) bepaalde cijfers op waaruit conclusies kunnen worden getrokken over invulling van de verwachtingen, zoals evolutie van de bezetting of het aantal sporters, aard van de beoefende sporten en financiële resultaten. De jaarverslagen van de Bloso-sportcentra bevatten cijfers over de bezetting van de sport- en overnachtingsinfrastructuur, inkomsten- en uitgavenposten en de financiële resultaten. In hoeverre de daarin vermelde evoluties het gevolg zijn van de nieuwe of gerenoveerde infrastructuur, is echter niet duidelijk. In de analyse door de centrumverantwoordelijke worden slechts sporadisch en summier verklaringen gezocht in de uitgevoerde infrastructuurwerken.

Onderhoud

Instructies voor het onderhoud van de infrastructuur zijn opgenomen in het facilityplan. Er is ook een financiële delegatieregeling voor de Bloso-sportcentra. De praktische facilitaire organisatie van het onderhoud is in handen van de plaatselijke verantwoordelijke. Onderhoud en kleine herstellingen worden in principe uitgevoerd door eigen personeel van de centra. Voor kleine renovatiewerken of technisch moeilijker werken kunnen de centra een beroep doen op de mobiele ploeg of een externe firma. De afdeling Infrastructuur en Logistiek neemt deze werken op in een database en volgt ze op. De keuze tussen zelf uitvoeren of uitbesteden van onderhouds- of kleine renovatiewerken hangt af van bepaalde criteria, o.m. beschikbaarheid van technici, kostprijs van uitbesteding en aankoop van materiaal, dringendheid, enz. Blijkens de dossiergegevens beschikt Bloso over het nodige gekwalificeerde personeel in de centra en in de mobiele ploegen om de meeste reguliere onderhoudswerkzaamheden zelf uit te voeren en op te volgen. Gelet op hun technische bekwaamheid worden de mobiele ploegen zelfs regelmatig ingeschakeld voor de voorbereiding en uitvoering van investeringsdossiers (elektriciteit, sanitair en verwarming)⁴⁹.

Elk centrum krijgt een onderhoudsbudget dat wordt bepaald in overleg tussen het hoofdbestuur en de onderhoudsverantwoordelijke van het centrum op basis van de kredieten van het voorgaande jaar en eventuele uitbreidingen in infrastructuur die meer uitgaven vergen. De opvolging van de besteding per centrum gebeurt door de afdeling Bloso-centra. Een centrum kan zijn geraamde krediet slechts te boven gaan voor zover dat goed wordt verantwoord en er budgettaire ruimte is. Ook de aard van de besteding wordt gecontroleerd.

⁴⁸ In drie gevallen werd zelfs vastgesteld dat de bijkomende werken of leveringen al waren uitgevoerd vooraleer de goedkeuring door de leidend ambtenaar werd betekend of verkregen (Brugge, Willebroek).

⁴⁹ Genk, Waregem, Willebroek.

Voor de periodiek verplichte technische controles van hoog- en laagspanningsinstallaties, hef- en hijswerktuigen, liften en brandblustoestellen werden overeenkomsten gesloten op basis van de raamcontracten van het Agentschap Facilitair Management. Voor het onderhoud van de liften in de sportcentra en de ammoniakinstallaties van de ijsbanen in de centra van Hasselt, Herentals en Liedekerke sloot Bloso zelf een contract.

Wat betreft het reguliere onderhoud, heeft het Rekenhof nagegaan in hoeverre de administratie en de centra een modelsjabloon hanteerden voor de inventarisering van de onderhouds-noden enerzijds en de opvolging van die werkzaamheden anderzijds. Bloso beschikt over een uitgebreid en eenvormig gerubriceerd elektronisch inventarisatie- en opvolgingsdocument met uit te voeren prestaties voor het reguliere onderhoud. Het betreft meestal controleactiviteiten, minder onderhoudswerkzaamheden. Er is geen centraal toezicht op de uitvoering: de inventaris dient als opvolgingsinstrument voor het centrum. Bij elke rubriek wordt de periodiciteit van het onderhoud of de controle aangegeven. Een technische beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden is echter niet beschikbaar. Het Rekenhof heeft summier de concrete uitvoering van het onderhoud nagegaan in de centra van Woumen en Hofstade. Daaruit bleek dat ondanks de eenvormige documenten de databases verschillende gegevens bevatten (bv. al dan niet vermelding van de onderhoudsverantwoordelijke) of dat de actualiteitswaarde van de inventaris en de vermelde periodiciteit van het onderhoud in vraag kan worden gesteld. Bovendien werden bepaalde prestaties die volgens de centrumverantwoordelijke wel degelijk werden uitgevoerd, niet opgenomen in de database. Uit de onderzochte databases bleek ten slotte dat de technische controles van de externe firma's niet eenduidig worden vermeld. Nochtans is de opvolging van de wettelijke of contractueel voorziene periodiciteit van die controles noodzakelijk.

3.2 Uitvoering van de investeringswerken

3.2.1 Toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten en begrotingscontrole

Het Rekenhof heeft de 41 afzonderlijke investeringsdossiers getoetst aan de regelgeving op de overheidsopdrachten, in het bijzonder aan de regels voor de bekendmaking van opdrachten en de mededinging en aan de regels inzake begrotingscontrole.

In de onderzochte dossiers hanteerde Bloso drie aanbestedingsprocedures:

- de openbare aanbesteding (4 dossiers),
- de algemene offerteaanvraag (7 dossiers),
- de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (30 dossiers).

Van de onderzochte dossiers hebben er 28 betrekking op werken en 13 op leveringen⁵⁰.

Wat de procedures met bekendmaking betreft – de openbare aanbesteding en de algemene offerteaanvraag – heeft Bloso de in de regelgeving opgelegde normen correct nageleefd. Bij de openbare aanbesteding heeft het agentschap altijd gekozen voor de laagste inschrijving. Bij de algemene offerteaanvraag heeft het de selectie- en gunningscriteria duidelijk vooraf

⁵⁰ In de dossiers *Design and Build* is er sprake van werken en diensten.

bepaald en de vereiste weging van de gunningscriteria altijd meegedeeld. De analyse van de ingediende offertes werd in een vergelijkende tabel geobjectiveerd en gemotiveerd. Geen enkele toewijzing vertoonde lacunes.

Voor de onderzochte dossiers bedroeg het drempelbedrag voor de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking 67.000 euro⁵¹. Investeringsprojecten in Bloso-sportcentra zijn dikwijls opgedeeld in percelen, waarbij de verschillende percelen het drempelbedrag niet bereiken. Opdeling van een opdracht in percelen is toegelaten, maar mag er niet toe leiden dat de opdracht kunstmatig wordt gesplitst om zo onder de reglementaire drempel voor bekendmaking te blijven. Om de waarde van de opdracht vast te stellen, moeten de ramingsregels correct worden toegepast. Dat veronderstelt dat rekening wordt gehouden met de totale kostprijs van de opdracht, met de globale behoeften aan soortgelijke werken die de aanbestedende overheid overweegt en met de gehele looptijd ervan. Zodra de geraamde waarde van de globale opdracht de drempelwaarde voor bekendmaking overschrijdt, is de uitbesteding van elk perceel onderworpen aan de toepasselijke bekendmakingsvoorschriften en procedure, ook als geen enkel perceel op zich de drempel overschrijdt⁵². Voor drie onderzochte investeringsprojecten werden verschillende percelen ten onrechte gegund via onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking⁵³.

De Bloso-administratie ging er naar eigen zeggen van uit dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking altijd kon worden toegepast als het gunningsbedrag van het perceel lager lag dan het drempelbedrag. Uit de analyse van de individuele dossiers blijkt echter dat het verbod op splitsing niet altijd werd gerespecteerd. Voor de bouw van de gymnastiekhal in Brugge werden buiten de studieopdracht niet minder dan 47 percelen via afzonderlijke procedures gegund. Het hoge aantal werd volgens de administratie ingegeven door het ad hoc bepalen en aflijnen van de percelen gedurende de looptijd van het project. De gelijksoortigheid van verschillende van die percelen is opvallend, te meer daar telkens voor zover de onderhandelingsprocedure werd toegepast dezelfde firma's werden aangeschreven⁵⁴. Zo was er voor buitenschrijnwerk oorspronkelijk sprake van 2 percelen, elk met een raming net beneden het drempelbedrag. Alle offertes liggen echter ruim boven het geraamde bedrag en voor beide dossiers werd gelijktijdig een afwijking gevraagd aan de Inspectie van Financiën, niettegenstaande het samengetelde bedrag bijna dubbel zo hoog ligt als het drempelbedrag. Beide percelen worden bovendien gekenmerkt door aanzienlijke meerwerken, die tweemaal een verhoging van de vastlegging vereisten. Een maand na de oorspronkelijke gunningen werden nogmaals bijkomende werken buitenschrijnwerkerij toegewezen aan dezelfde firma, ditmaal als apart perceel en zonder andere offertes. Een expliciete motivering, zoals vereist in de regelgeving dat de betrokken werken alleen aan dezelfde aannemer konden worden gegund, is niet voorhanden. Blijkens het e-mailverkeer met het architectenbureau was tijdsdruk de motivatie voor de gevolgde handelswijze. Die tijdsdruk lag vermoedelijk ook aan de basis van de

⁵¹ Vroegere regelgeving: koninklijk besluit van 8 januari 1996.

⁵² DE VUYST, L., *De organisatie van de oproep tot mededinging*, in D'HOOGHE, D., (ed.), *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2009, randnrs. 924-926.

Als het totaal geraamd bedrag van de opdracht echter lager is dan 550.000 euro, mogen percelen waarvan het goed te keuren bedrag niet hoger is dan 13.500 euro wel worden gegund via onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, op voorwaarde dat de verschillende kleine percelen samen geen 20% van het totale bedrag bereiken.

⁵³ Bouw Gymnastiekhal Brugge (fase 1), renovatie manege Waregem, bouw loods uitleendienst Hofstade.

⁵⁴ Voor het onderzoek werden 10 van de 47 percelen geselecteerd. Van die 10 werden er 3 gegund via openbare aanbesteding en 7 via onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Cf. bijlage 3.

laattijdige goedkeuring van bijkomende werken bij het eerste perceel door de administrateur-generaal: op het ogenblik van de goedkeuring waren de werken al uitgevoerd.

Ook uit andere dossiers blijkt dat herhaaldelijk bijkomende werken worden gegund aan dezelfde aannemer zonder expliciete motivering. De motivering in de dossiers toont niet aan dat de werken technisch of economisch niet van de hoofdopdracht kunnen worden gescheiden of dat ze strikt noodzakelijk zijn voor de vervolmaking. Bij één van de percelen van de topgymhal te Brugge is een motivering bijgevoegd in het dossier, maar dan wel een ongeldige: een snelle vereffening van de factuur. Bij een ander perceel van hetzelfde project houdt de motivering evenmin steek: Bloso vroeg aan het begeleidende architectenbureau te verklaren dat *de werken bij voorkeur en zelfs enkel en alleen bij deze firma konden worden besteld*, terwijl er geen sprake was van een mogelijke uniciteit van de projectuitvoerder. Opnieuw lijkt de gewenste snelle uitvoering van de aanvullende werken een normale, administratief correcte gang van zaken te hebben bemoeilijkt. De werken waren immers al uitgevoerd vóór de *officiële* gunning.

Ondanks de dwingende bepaling in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak⁵⁵ legt Bloso voor opdrachten die de drempelbedragen overschrijden, geen ontwerp-dossier met gemotiveerd voorstel van gunningswijze voor aan de inspecteur van Financiën. De dossiers worden pas tijdens de gunningsfase voorgelegd. De drempelbedragen voor het advies van de Inspectie van Financiën werden gerespecteerd.

3.2.2 Investerings met cofinanciering

In zijn meerjareninvesteringsplan 2007-2014 hield Bloso rekening met een inbreng door derden ten bedrage van 14,9 miljoen euro. Het Rekenhof heeft aan de administratie een overzicht gevraagd van de investeringen met cofinanciering vanaf 2007.

Het overzicht bevat werken in vier Bloso-sportcentra: Brugge, Gent, Herentals en Waregem, waarbij de werken in Brugge worden opgesplitst in drie fasen (zie bijlage 4). Blijkens het overzicht moet het begrip derden ruim worden geïnterpreteerd: alle rechtspersonen met uitzondering van de Vlaamse Gemeenschap en zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen. Steden vormen de belangrijkste bron van cofinanciering. Ook de bijdragen van het FFEU worden beschouwd als een inbreng door derden. Het totaal van de bijdragen door derden beloopt 6.085.378 euro. Het is nagenoeg onmogelijk dat de in 2005 geraamde totale inbreng van 14,9 miljoen euro tegen eind 2014 kan worden gerealiseerd. De precaire financiële situatie van vele Vlaamse gemeenten zal dat niet vergemakkelijken.

De cofinanciering wordt niet altijd geformaliseerd met een overeenkomst. Nochtans biedt een contract transparantie en legt het de rechten en plichten van de participanten vast. Aangezien sommige derden, zoals verder zal blijken, verkiezen bepaalde facturen zelf ten laste te nemen, is het van belang vast te stellen wie de uiteindelijke begunstigde (eigenaar) van die investerin-

⁵⁵ Art. 18, §2.

gen wordt. Het Rekenhof stelde vast dat de procedures en modaliteiten voor cofinanciering niet uniform verlopen:

- Zo werd bij de bouw van de topgymhal en sporthal in Brugge (fases 1, 2 en 3) vóór de start van de werken geen overeenkomst gesloten met de stad en de provincie⁵⁶.
- Voor de investeringen in het Bloso-sportcentrum in Brugge was wel een overeenkomst voorhanden met een nv over de aanleg van een parking die door beide partijen kan worden gebruikt. De overeenkomst vermeldt duidelijk wat de aard is van de inbreng van de nv en bij wie de zakelijke rechten liggen van de uitgevoerde werken, zelfs als die aan de nv worden gefactureerd en door haar worden betaald. De grond en de uitgevoerde werken zijn en blijven eigendom van Bloso. De nv krijgt alleen een afgelijnd gebruiksrecht.
- Een ander voorbeeld is de aanleg van het BMX-parcours in Gent. De door Bloso voorgedragen cofinancieringslijst vermeldt alleen de stad Gent. De samenwerkingsovereenkomst die werd gesloten bij de start van de werken, vermeldt echter een derde partner, de vzw Wielerbond Vlaanderen, die een financiële bijdrage levert van 25.000 euro. Hoewel Bloso in alle documenten wordt aangeduid als de unieke bouwheer en van rechtswege moet worden beschouwd als eigenaar van de BMX-piste gelet op de erfpachtconstructie sloot niet Bloso, maar de wielerbond een overeenkomst met een architectenbureau voor een studieopdracht. De 25.000 euro van de wielerbond is in eerste instantie bestemd voor de rechtstreekse betaling van het architectenbureau. Het resterende bedrag is bestemd voor de eigenlijke werken, aanbesteed door Bloso. Een dergelijke constructie waarbij de bouwheer het contract met het architectenbureau laat sluiten door een financieringspartner zonder de noodzakelijke bouwtechnische kennis, is precair. Uit de ter beschikking gestelde stukken bleek dat Bloso de hand had in de opmaak van het contract met het architectenbureau en dat de constructie alleen dienstig was om aanvullende middelen voor de wielerbond te verwerven via een subsidie van de Nationale Loterij. Daarbij rijst de vraag in hoeverre die subsidieaanvraag, toekenning en uitbetaling rechtmatig zijn, aangezien Bloso de eigenlijke begunstigde was en is⁵⁷. Een dergelijke subsidieconstructie bevordert geenszins de financiële transparantie.

Uiteindelijk werd van de 25.000 euro cofinancieringsinbreng slechts 1.677,58 euro opgenomen in de Bloso-boekhouding als kapitaalsubsidie. Gelet op de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst en de erfpachtconstructie, is Bloso de onbetwiste en unieke eigenaar van de gerealiseerde BMX-piste. De ontstentenis van een geldelijke transactie tussen de wielerbond en Bloso voor het volledige bedrag, onttrekt niet het karakter van kapitaalsubsidie aan de gelden die de wielerbond rechtstreeks heeft betaald aan het architectenbureau. Om de vermogenssituatie van Bloso correct voor te stellen, is het noodzakelijk het volledige investeringsbedrag als kapitaalsubsidie te boeken en de activa daarmee te verhogen.

⁵⁶ Uit de voorgelegde stukken bleek bovendien dat de Bloso-administratie afschriften van subsidietoekenningen door de stad heeft moeten opvragen naar aanleiding van de audit. Voor de fases 2 en 3 werden zelfs geen toekenningsbesluiten voorgelegd, maar alleen een verbintenis tot budgettaire inschrijving, wat bezwaarlijk kan worden beschouwd als een bevestiging van het subjectieve recht in hoofde van Bloso. Het afdelingshoofd verklaarde dat dit in het najaar van 2013 zou volgen bij de beëindiging van de fases 2 en 3. Dat vindt echter beter vóór de start van de werken plaats.

⁵⁷ Uit de afrekening die de Wielerbond aan Bloso bezorgde, blijkt bovendien dat de subsidie niet alleen werd aangewend voor de betaling van de architectenhonoraria maar tevens voor niet-investeringskosten zoals de organisatiekosten van een promodag. Die aanwending strookt niet met de bepalingen van de cofinancieringsovereenkomst die stipuleerden dat het resterende bedrag, na vereffening van de architectenhonoraria, moest worden besteed aan de door Bloso aanbesteedde werken.

- Voor de overkapping van de ijsbaan in Herentals werd een duidelijke samenwerkings- en gebruiksovereenkomst gesloten. Hoewel de wederzijdse rechten en plichten al aan bod kwamen in de erfpachtovereenkomst – de stad is samen met het OCMW verpachter – werd nogmaals uitdrukkelijk gesteld dat Bloso van *de door de partijen in de loop van de overeenkomst gerealiseerde werken ... onmiddellijk eigenaar [werd] zonder dat zij daartoe enige vergoeding verschuldigd is aan de andere partner*. Een dergelijke bepaling laat geen ruimte voor verschillende interpretaties.
- De cofinanciering van de werken rond het sporthotel in Waregem werd geregeld bij briefwisseling en mist de ondubbelzinnige bepaling uit de samenwerkingsovereenkomst in Herentals. Nochtans gaat het ook in Waregem om een erfpachtconstructie waarbij de stad verpachter is.

Bloso evalueert niet expliciet elke samenwerking met derden, maar de ervaringen worden wel meegenomen ter voorbereiding van nieuwe samenwerkingen en samenwerkingscontracten.

3.3 Conclusies

- De zakelijke rechten voor de Bloso-sportcentra zijn over het algemeen duidelijk geregeld en voldoende ruim om noodzakelijke investeringen mogelijk te maken zonder risico op financieel verlies voor Bloso. In de twee centra waarvoor het zakelijk recht niet of slechts beperkt is geregeld, zijn grote investeringen door Bloso precair.
- Dankzij de aanwezigheid van voldoende deskundig personeel bij Bloso en een goede organisatie van het investeringsproces verloopt de gunning kostenefficiënt en wordt de uitvoering van de werken nauwgezet opgevolgd. De operationele en budgettaire controletaken zijn duidelijk gescheiden. Uit de onderzochte investeringen blijkt dat de procesuitvoering kan worden verbeterd op het vlak van:
 - de raming van de investeringskost,
 - de delegatieregeling,
 - de goedkeuring van werken of leveringen en de vaststelling van de uitvoeringstermijn,
 - het dossieropvolgingsysteem dat naast financiële informatie ook andere essentiële elementen over het dossierverloop moet opnemen,
 - de archivering van de dossiers.
- Bloso evalueert niet systematisch de functionele resultaten van belangrijke investeringsprojecten, noch de impact ervan op personeel- en werkingskosten. Daardoor is het niet duidelijk of de resultaten zijn bereikt die werden vooropgesteld bij de investeringsbeslissing.
- Als Bloso een opdracht gunt door middel van een procedure met bekendmaking, past het de regelgeving correct toe. Het agentschap gunt echter veel opdrachten ten onrechte met een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking omdat het de ramingsregels voor een opdracht niet correct toepast. In minstens één dossier heeft het bovendien een opdracht gesplitst om onder het drempelbedrag voor de procedures met bekendmaking te blijven. Herhaaldelijk heeft Bloso aanvullende werken gegund aan de aannemer van de hoofdopdracht zonder expliciete motivering.

- Het hoofdbestuur van Bloso houdt toezicht op de vastgestelde onderhoudsbudgetten voor de sportcentra. De centra zijn vrij onafhankelijk bij de organisatie en invulling van het onderhoud. Bloso heeft instructies opgesteld en een systeem uitgewerkt voor de planning en opvolging van het reguliere onderhoud, maar de toepassing ervan is soms gebrekkig, waardoor Bloso onvoldoende zicht heeft op de effectieve uitvoering van het reguliere onderhoud. De opvolging van technische controles door externe firma's wordt bovendien niet op eenduidige wijze geregistreerd.
- Als Bloso voor een investeringsproject samenwerkt met een derde partij, worden de rechten en plichten van de participanten niet altijd vooraf formeel vastgelegd. Dat kan leiden tot betwistingen over de omvang en modaliteiten van de financiële inbreng en over de eigendom van de investeringen. De formalisering van de afspraken is niet uniform geregeld. De modaliteiten van de cofinanciering verschillen en houden soms het risico in dat de inbreng van derden niet wordt opgenomen in de boekhouding van Bloso.

Investeringsubsidies

Hoofdstuk

4

Behalve voor de subsidieregeling toegekend in het kader van het SIP (zie hoofdstuk 5), bestaat er geen organieke decretale regeling voor subsidies voor sportinfrastructuur. De meeste investeringssubsidies vinden hun rechtsgrond uitsluitend in een artikel van de algemene uitgavenbegroting. Voor de toekenning van subsidies op FFEU-middelen verleent het oprichtingsdecreet van het FFEU de decretale machtiging.

Voor sommige subsidies bestaat er een administratief reglement, hieronder vermeld als semi-gereguleerde subsidies. Andere subsidies worden aan de begunstigde toegekend onder de voorwaarden die in het betrokken subsidiebesluit zijn bepaald, hieronder vermeld als niet-gereguleerde subsidies.

De subsidies toegekend in de afgelopen regeerperiode steunen meestal op een reglement. Toch kende de minister in 2013 nog enkele niet-gereguleerde subsidies toe voor bovenlokale infrastructuur. De topsportsubsidies die eind 2013 werden toegekend en de proefprojecten voor bovenlokale infrastructuur waarover in april 2014 is beslist, zijn wel semi-gereguleerd of kaderen binnen vooropgestelde criteria. Voor deze audit is het verloop onderzocht van de investeringssubsidies die ten laatste in 2013 waren afgehandeld.

4.1 Semi-gereguleerde subsidies

4.1.1 Particuliere sportinfrastructuur

Reglementering

Op basis van het reglement van 4 juli 2008 betreffende de subsidies aan particuliere sportinfrastructuur werden dertien projecten gesubsidieerd, voor een totaal bedrag van 2.238.000 euro. Daarvan zijn er tien volledig afgehandeld. Met uitzondering van twee projecten⁵⁸ zijn ze gerealiseerd en betaald in de afgelopen regeerperiode. Ze worden beheerd door het departement CJSB.

Met het subsidiereglement van 2008 wilde de toenmalige minister van Sport extra middelen ter beschikking stellen voor de financiële ondersteuning van sportinfrastructuur van Vlaams of internationaal belang, waarmee ook topsportinfrastructuurprojecten konden worden gefinancierd. Het ging om een eenmalig initiatief, dat zijn decretale basis vindt in het begrotingsdecreet⁵⁹. Als initiatiefnemers komen in aanmerking: topsportscholen, topsportclubs, een universitair topsportcentrum of initiatieven die een bijzondere regionale functie vervullen. De beoordelingscriteria die het reglement vastlegt, zijn echter vaag. De goedgekeurde projecten sluiten niet altijd aan bij de doelstelling en de procedure biedt onvoldoende garantie op een gelijke behandeling van mogelijke gegadigden.

Het is onduidelijk of de subsidiemogelijkheid voldoende werd gecommuniceerd aan potentiële kandidaten. De periode om een aanvraagdossier in te dienen, was kort (ca. twee maanden) en viel samen met de vakantiemaanden. Aanvankelijk bepaalde het reglement dat de subsi-

⁵⁸ De projecten topsporthal Maaseik en atletiekpiste van Hulshout waren al eerder afgehandeld.

⁵⁹ Artikel 12 van het decreet van 21 december 2007 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, aangepast met het decreet van 12 november 2008 houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008.

dies zouden worden toegekend volgens het principe *wie eerst komt, eerst maalt*, tot uitputting van het beschikbare budget. De Vlaamse Sportraad, die advies verleende over het reglement, had de indruk dat het reglement werd gemaakt op maat van dossiers die al waren voorgelegd en stelde dat die dossiers met dit principe ook voorrang zouden krijgen. Uit een interne nota aan de minister van Sport blijkt trouwens dat verschillende gesubsidieerde projecten al officieus waren goedgekeurd en opgenomen in het budget vóór de vaststelling van het reglement⁶⁰. Het definitieve reglement bepaalde dat de verschillende dossiers in één beoordelingsmoment tegen elkaar werden afgewogen door een adviescommissie van deskundigen. De minister volgde het voorstel van de adviescommissie en legde – na het vereiste advies van de inspecteur van Financiën en de minister van Begroting – het subsidiebesluit met motivering voor aan de Vlaamse Regering⁶¹. Dat subsidiebesluit stelde de subsidie- en verantwoordingsmodaliteiten duidelijk vast. De gunstig beoordeelde aanvragen ontvingen elk een subsidiebelofte.

Administratieve afhandeling

Het advies van de selectiecommissie is beknopt en bespreekt niet alle criteria voor elk project. Het criterium *behoefte aan de gevraagde infrastructuur* wordt altijd expliciet behandeld, maar concept en visie komen niet altijd aan bod. Bovendien hadden twee gunstig geadviseerde projecten geen betrekking op sportinfrastructuur, maar veeleer op een erfgoedproject of een toeristisch geïnspireerd project⁶². Twee andere projecten waren al in uitvoering⁶³, waardoor de betalingsvoorwaarde dat het bestek en het gunningsvoorstel vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan het TGI, niet kon worden vervuld. Bovendien is de berekening van de geadviseerde en toegekende bedragen niet duidelijk. Voor gelijkaardige infrastructuur werden soms verschillende subsidiebedragen toegekend zonder motivering⁶⁴.

De behandeling van de subsidiedossiers door het departement CJSB verloopt correct. Voor het toezicht moet ze echter een beroep doen op het TGI van het agentschap Binnenlands Bestuur.

Uit de tien afgehandelde projecten heeft het Rekenhof drie dossiers geselecteerd⁶⁵. In die dossiers waren alle aanvragen correct. Het gebruik van een modelformulier bevordert de uniformiteit en volledigheid van de aanvragen. In twee van de drie aanvragen echter werd de subsidievoorwaarde *integrale toegankelijkheid van de infrastructuur* niet aangetoond⁶⁶. Het aanvraagformulier bevat een rubriek waarin de financiële repercussie van het investeringsproject op de werking van de organisatie moet worden uiteengezet. Het advies besteedt daar geen aandacht aan, noch aan de garantie op het in goede staat houden van de infrastructuur na realisatie. Het financieringsplan van één aanvraag gaf een duidelijke raming van de jaarlijkse

⁶⁰ Finse piste en kunstgrasveld KU Leuven, klimhal West-Vlaamse bergsportvereniging, wielerpiste Defraeye-Sercu.

⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 houdende de toekenning van subsidies voor 2008 in uitvoering van het reglement voor subsidiëring van sportinfrastructuur aan de particuliere sector.

⁶² Wielerpiste Defraeye-Sercu en een loods in het Sportmuseum.

⁶³ Topsportthal Maaseik en piste atletiekclub Hulshout.

⁶⁴ Kunstgrasvelden KTA Brugge en KU Leuven krijgen 287.000 euro, terwijl Hockeyclub Temse voor zijn kunstgrasveld 191.500 euro ontvangt. De subsidie voor het kunstgrasveld van de Mechelse Tennis- en Hockeyclub bedraagt maar 143.000 euro.

⁶⁵ Wielerpiste Defraeye-Sercu, kunstgrasveld vzw Koninklijke Mechelse Hockey- en tennisclub, avonturenhal vzw Jongeren Animatieproducties.

⁶⁶ Wielerpiste Defraeye-Sercu, Koninklijke Mechelse Hockey- en Tennisclub.

onderhoudskosten, maar voorzag elk jaar in een werkingstekort⁶⁷. Een ander dossier toonde niet aan dat de organisatie voldoende terugbetalingscapaciteit heeft voor de geplande lening, noch werden de verwachte hogere inkomsten onderbouwd⁶⁸. In de drie onderzochte dossiers lag de toegekende subsidie een stuk lager dan de geraamde en reële kostprijs. In de aanvraag is het niet volledig duidelijk met welke andere middelen het saldo wordt gefinancierd. In één dossier werd gerekend op sponsoring door derden, maar die was op het moment van de subsidieaanvraag nog niet toegezegd.

In alle dossiers zijn de vereiste verantwoordingsstukken ingediend, conform het reglement en de subsidiebelofte. De reglementering en de subsidiebelofte leggen geen timing op voor de indiening van de verantwoordingsstukken. De indieningsdatum van de verantwoording is dikwijls niet duidelijk. Het reglement verplichtte de toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten, hoewel geen enkel van de onderzochte dossiers daar strikt genomen aan was onderworpen⁶⁹. Bestek, gunningsprocedure en vorderingsstaten zijn vooraf goedgekeurd door het TGI.

Ook al hebben de afzonderlijke subsidies betrekking op vrij bescheiden infrastructuur, toch is een globale evaluatie van de resultaten raadzaam omdat zij nuttige informatie kan opleveren over de impact van de subsidies, zoals verbetering en uitbreiding van (top)sportinfrastructuur, gevolgen voor topsportactiviteiten of de impact op onderhoudskosten voor de eigenaar. Een dergelijke globale evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden.

4.1.2 Kleinschalige lokale infrastructuur

Reglementering

Op 28 juli 2011 vaardigde de minister van Sport bij wijze van proefproject een reglement uit voor de subsidiëring van investeringen in of renovatie van kleinschalige sportinfrastructuur van lokale overheden. Op basis daarvan konden gemeenten en hun verzelfstandigde agent-schappen subsidies aanvragen voor sportvloeren of Finse pistes. Het reglement was beperkt tot de periode 2011-2012. In 2013 is een aangepast reglement uitgevaardigd dat de subsidiemogelijkheden beperkt tot de renovatie of aanleg van sportvloeren. De Vlaamse Sportraad had immers geoordeeld dat het budget beter volledig gaat naar sportvloeren omdat die duurder zijn dan Finse pistes en omdat pistes meer een opdracht zijn voor de gemeenten in het kader van het beleid *Sport voor Allen*. Het vorige reglement vertoonde enkele tekortkomingen die in 2013 zijn rechtgezet. Zo moet de lokale overheid aantonen dat het zakelijk of genotsrecht op de infrastructuur geldt voor minstens tien jaar. Ook kunnen nu intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een aanvraag indienen en zijn de mogelijkheden voor gemeenten in het gebied Brussel-Hoofdstad expliciet vermeld. Andere aanpassingen zijn de differentiatie van het subsidiebedrag volgens de omvang van de sportvloer en het wegvallen van het beoordelingscriterium *spreiding van aanvragen of infrastructuur* dat in de voorgaande beoordelingsronden niet nuttig bleek. Het criterium voor de toetsing van de behoefte is aangepast.

⁶⁷ Wielerpiste Defraey-Sercu.

⁶⁸ Kunstgrasveld Mechelse Hockey- en tennisclub.

⁶⁹ Volgens het koninklijk besluit van 8 januari 1996, artikel 11, waren opdrachten van private rechtspersonen maar onderworpen aan de wetgeving op de overheidsopdrachten als de werken voor meer dan 50% gesubsidieerd zijn en de opdracht minstens 135.000 euro bedraagt.

Als motivering voor het reglement 2011-2012 werd verwezen naar een bevraging bij lokale besturen in 2010 waaruit een uitgesproken vraag bleek naar de aanleg van kleinschalige, lichte sportinfrastructuur en naar de renovatie van bestaande infrastructuur. Het reglement sloot ook aan op de doelstelling van een planmatige uitbouw van sportinfrastructuur uit de beleidsnota's. Het proefproject bevatte een eenvoudige procedure en een snelle realisatieperiode. Het reglement vindt zijn decretale basis in het begrotingsdecreet. De minister uitte de intentie om de subsidiëring na 2012 voort te zetten in een nieuw, decretaal kader, in overeenstemming met een globale aanpak voor de aanleg en renovatie van sportinfrastructuur⁷⁰. Ook het actieplan *Sport voor Allen* beveelt de uitwerking van een decretaal kader aan voor ondersteuningsinitiatieven omtrent sportinfrastructuur, waarin de subsidie voor kleinschalige, wijkgerichte sportinfrastructuur of recreatieve sportvoorzieningen zou kunnen passen. Toch is ook het nieuwe reglement een tijdelijk initiatief. Bovendien vindt het zijn decretale grondslag alleen in het begrotingsdecreet, terwijl de cultuurpactwet een organieke decretale regeling voorschrijft⁷¹.

Administratieve afhandeling

Bloso zorgt voor de administratieve afhandeling van de aanvragen en de betalingen. De subsidies toegekend in 2011, zijn echter aangerekend op kredieten van het departement CJSM omdat de kredieten niet tijdig konden worden overgeheveld naar de begroting van Bloso. Sinds 2012 worden de subsidies aangerekend op de kredieten van Bloso. Voor deze subsidies wordt jaarlijks in een bedrag voorzien van ongeveer 3 miljoen euro⁷².

De subsidiemogelijkheid werd tijdig gecommuniceerd op de website van het departement CJSM en Bloso, en werd per brief van de minister aan elke gemeente meegedeeld. Zo gewenst gaf Bloso advies bij het technisch ontwerp van de werken. De aanvraagprocedure is eenvoudig en duidelijk beschreven in het subsidiereglement. De beslissingsprocedure is transparant en uniform, met een modelformulier voor aanvragen, vooraf vastgelegde criteria, duidelijke termijnen voor beslissing, uitvoering, verantwoording en betaling. De Bloso-administratie zorgde voor een correcte afhandeling van de dossiers. Voor sommige belangrijke elementen vroeg ze geen bewijsstukken omdat het reglement dat niet oplegt. Bloso herinnerde de begunstigden ook aan de indieningstermijn voor de verantwoording enkele maanden voor het verstrijken ervan.

In 2011 werden 81 ontvankelijke aanvraagdossiers ingediend, waarvan er 50 een subsidiebelofte kregen. In 2012 waren er 111 ontvankelijke dossiers, wat resulteerde in 56 subsidiebeloftes⁷³. Van de 50 dossiers afgehandeld in mei 2013, heeft het Rekenhof er 10 onderzocht: 4 Finse pistes en 6 sportvloeren.

De onderzochte aanvragen waren tijdig ingediend en correct ingevuld volgens het modelformulier. Eén aanvraag is aanvaard zonder de vereiste notulen van schepencollege en burgemeester die het engagement voor de sportinfrastructuur en de reservering van de nodige mid-

⁷⁰ Mededeling aan de Vlaamse Regering – VR 2011 2207 MED 0397bis.

⁷¹ Sportbeleid is een materie die valt onder de toepassing van de cultuurpactwet. Artikel 10 van de wet stelt dat subsidies aan organisaties maar mogen worden vastgesteld krachtens een decreet. Subsidies die niet decretaal zijn geregeld, moeten het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam.

⁷² 2,75 miljoen euro in 2011, 3 miljoen in 2012, 3,05 miljoen euro in 2013 en 3,1 miljoen in 2014.

⁷³ In januari 2014 bleek dat 14 projecten niet zullen worden uitgevoerd of niet voldoen aan de subsidievoorwaarden.

delen bevestigen⁷⁴. In hetzelfde dossier bleek dat de infrastructuur niet kon worden afgewerkt binnen de reglementair vooropgestelde termijn (één jaar na de subsidiebelofte). Uitstel van de aanvraag tot de volgende subsidieronde in 2012 had dat probleem kunnen vermijden. Twee aanvragen zijn aanvaard met een loutere verklaring over het gebruiksrecht van de subsidie-aanvrager, zonder bewijs⁷⁵. In een ander geval bleek dat het gebruiksrecht niet is verzekerd voor minstens tien jaar⁷⁶. Hoewel het reglement dat niet expliciet eist, is het wel noodzakelijk als garantie dat de gesubsidieerde infrastructuur niet binnen de tien jaar na de subsidie wordt vervreemd. Twee gemeenten⁷⁷ kregen een subsidie voor een sportvloer in 2011 en in 2012, hoewel het reglement bepaalt dat een lokale overheid slechts één aanvraag per type sportinfrastructuur mag indienen. Bloso meent dat die beperking slechts geldt per aanvraagronde. Het reglement is op dat punt niet duidelijk.

Bloso controleert de aanvragen aan de hand van een modelformulier waarin alle reglementaire voorwaarden worden getoetst. Elk beoordelingscriterium krijgt een factorscore volgens belangrijkheid, die wordt vermenigvuldigd met een elementaire score volgens de mate waarin het criterium is vervuld. Een commissie met deskundigen adviseert over de selectie en rangschikking op basis van de criteria. De adviescommissie stelt op basis van de door Bloso berekende totaalscores een rangschikking op voor alle aanvragen. Rekening houdend met het budget kon maar een deel van de aanvragen worden gehonoreerd. Voor de Finse pistes hebben in 2011 zeven van veertien aanvragen met eenzelfde totaalscore geen subsidie ontvangen. In 2012 waren dat er zes van achttien. De rangschikking binnen eenzelfde totaalscore gebeurde op basis van het objectieve criterium *inwonersaantal van de gemeente*. De minister volgde het advies van de commissie. De gunstig gerangschikte aanvragen ontvingen elk een subsidiebelofte die uitdrukkelijk verwees naar de subsidie- en verantwoordingsmodaliteiten in het reglement.

Voor de onderzochte subsidiedossiers werden de verantwoordingsstukken tijdig ingediend, conform het reglement en de subsidiebelofte. Eén gemeente diende de verantwoordingsstukken laattijdig in⁷⁸. Een andere gemeente vorderde de subsidiebetaling voordat de infrastructuur volledig was afgewerkt⁷⁹. Er zijn voldoende kosten bewezen, maar het is niet duidelijk of Bloso de verdere afwerking nog opvolgt.

De werken worden uitgevoerd in opdracht van lokale besturen, gemeentebedrijven of intercommunales. Zij moeten de regelgeving op de overheidsopdrachten naleven, wat het reglement ook oplegt, maar er wordt alleen een verklaring op eer van de begunstigde gevraagd. Een vermindering van de verantwoordingslast is voor deze beperkte subsidiebedragen aanvaardbaar, maar de verantwoording zou toch minimaal een duidelijke omschrijving van de gevolgde procedure en motivering van de keuze van de aannemer moeten omvatten.

De dossiers bevatten duidelijke sporen van controle van de subsidieverantwoording. Bloso hanteert een modelformulier waarin alle in te dienen verantwoordingsstukken worden ge-

⁷⁴ Finse Piste Torhout.

⁷⁵ Sportvloeren KTA Brugge en Hove.

⁷⁶ Sportvloer Sint-Truiden.

⁷⁷ Brugge voor sportvloeren KTA en Sint-Lodewijkcollege, Putte voor 2 sportvloeren.

⁷⁸ Sportvloer Hove: vier maanden na de oplevering terwijl dat binnen de drie maanden moet gebeuren.

⁷⁹ Finse piste Torhout.

toetst en de subsidieberekening wordt vermeld. In vier dossiers zijn de in aanmerking te nemen kosten verminderd conform het reglement, in twee dossiers zijn bijkomende vragen gesteld voor goedkeuring van de betaling. Er is een expliciete goedkeuring van de verantwoording en de subsidie wordt betaald binnen de reglementair opgelegde termijn van 50 dagen na ontvangst van de betalingsaanvraag. De goedkeuring van de betalingen gebeurt door de leidend ambtenaar conform de geldende delegatieregeling.

Er vond geen evaluatie plaats van de globale resultaten van de subsidiëring, bv. op vlak van spreiding of sportactiviteiten. Het Rekenhof stelde vast dat de subsidiëring maar tot een beperkte correctie in de geografische spreiding van Finse pistes leidde. Bij de selectie van de aanvragen voor Finse pistes kreeg het criterium *goede geografische spreiding volgens regionale behoefte* het hoogste gewicht. Alle ontvankelijke aanvragen uit regio's met de grootste behoefte (maximum 1 Finse piste in de regio) werden geselecteerd. Toch betreft het slechts 18 van de 39 geselecteerde dossiers. De meeste aanvragen kwamen immers uit regio's met een minder dringende behoefte.

4.2 Niet-gereguleerde ad-hocsubsidies

4.2.1 Subsidie met FFEU-middelen

Met de middelen die op het FFEU zijn ingeschreven voor sportinfrastructuur, werden in de periode 2005-2013 15 projecten gefinancierd, waarvan 5 in Bloso-centra. De 10 gesubsidieerde projecten van lokale besturen of vzw's zijn intussen afgewerkt. Daarvan zijn 3 projecten gerealiseerd in de afgelopen regeerperiode⁸⁰. Het Rekenhof heeft 1 daarvan onderzocht, namelijk de subsidiëring van regionale sportinfrastructuur Brussel-Noord van de Scholengroep Brussel ten belope van 1.487.361 euro⁸¹.

De subsidietoekenning kwam niet tot stand via een transparant beslissingsproces. De besteding van de FFEU-kredieten werd eerder arbitrair vastgelegd in twee protocols van 2004 (aangepast in 2006). Bloso beschikt niet over een motivering voor de keuze die de minister van Sport heeft gemaakt.

De verantwoordingsstukken voor de onderzochte subsidie zijn goedgekeurd door de administrateur-generaal van Bloso, die ook de betalingsopdracht gaf. Het FFEU-protocol belast immers de leidend ambtenaar van Bloso met het operationeel beheer van de programma's aangerekend op het FFEU, inclusief de inbetalingstelling. Bloso beschikt echter niet over een subsidiebeslissing of enige schriftelijke toekenning waarin de bestemming van de subsidie, de voorwaarden en de verantwoordingsmodaliteiten zijn opgenomen. Dat is niet alleen een wettelijke verplichting, het is ook noodzakelijk om controle op de naleving van de subsidievoorwaarden door Bloso mogelijk te maken.

Bloso beschikt evenmin over een aanvraagdossier van de subsidietrekker, waarin het investeringsproject wordt omschreven. Op vraag van de minister van Sport stelde Bloso in overleg met de betrokken partijen o.a. een bouwprogramma op voor een sporthal die beantwoordt

⁸⁰ Regionale sportinfrastructuur Brussel-Noord van de Scholengroep Brussel, Topsportthal Antwerpen Autonoom gemeentebedrijf Sport Antwerpen, Sporthal stad Mechelen.

⁸¹ Afgewerkt eind 2009, betaald in 2011.

aan de noden van de betrokken school en van de Vlaamse Brusselaars. De geraamde kostprijs ervan vormde de basis voor de subsidiebepaling. Bij de keuze van het ontwerp door de gesubsidieerde waarschuwde Bloso al dat de standpunten die de ontwerper innam, zouden leiden tot een sterke stijging van de kostprijs. Uiteindelijk steeg de kostprijs effectief met meer dan de helft van het geraamde bedrag. Het toegekende subsidiebedrag werd niet verhoogd, maar de meerkost werd gedeeltelijk gedekt met een bijkomende subsidie toegekend door de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Bij gebrek aan een document dat de verantwoordingsverplichtingen vastlegt, is het niet duidelijk welke stukken de gesubsidieerde moest indienen en wanneer. Voor de sporthal diende de begunstigde alle verantwoordingsstukken pas in na oplevering van de werken. De verantwoording omvatte stukken over de gunningsprocedure en vorderingsstaten. Ze verantwoordde een bedrag dat overeenstemt met de subsidie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Voor de laatste twee percelen van het project werden echter geen facturen of vorderingsstaten ingediend.

De begunstigde is een scholengroep van het gemeenschapsonderwijs en moet dus de regelgeving op de overheidsopdrachten naleven. Gelet op het totaalbedrag van het bouwproject diende de gunning te gebeuren via een offerteaanvraag of aanbesteding. Verschillende percelen zijn echter gegund met de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Toch bevestigde Bloso in de nota aan de inspecteur van Financiën dat de regelgeving op de overheidsopdrachten werd toegepast⁸².

4.2.2 Andere ad-hocsubsidies

Naast de subsidies die worden toegekend met FFEU-middelen, bestaan er ook andere ad-hocsubsidies om sportinfrastructuur te realiseren. Ze vinden hun rechtsgrond uitsluitend in een artikel van het begrotingsdecreet. Het artikel machtigt *subsidies voor sportinfrastructuur van de particuliere sector*.

Van de twee investeringssubsidies waarvan de betaling werd gepland in de afgelopen regeerperiode, onderzocht het Rekenhof het subsidiedossier voor de oprichting van een sporthotel aan de VUB. De subsidie steunde niet op een transparant beslissingsproces. Op het ogenblik van de subsidiebeslissing was er geen subsidieaanvraag en geen dossier dat het project omschrijft, motiveert en de financiering onderbouwt. Er vond ook geen afweging plaats van dit investeringsproject ten aanzien van andere mogelijke projecten. De subsidiemogelijkheid is trouwens niet gecommuniceerd aan andere potentiële kandidaten. Het departement CJSM werd ook niet bij de voorbereiding van de subsidiebeslissing betrokken, zodat het geen kennis van het terrein, criteria of behoeften kon aanbrengen ter onderbouwing van de beslissing.

De subsidie werd toegekend op eenvoudig verzoek van de begunstigde, zonder duidelijke criteria en garanties voor gelijke behandeling van mogelijke andere kandidaten. De minister van Sport omschreef het project enigszins in zijn nota aan de Vlaamse Regering en motiveerde de subsidie door te verwijzen naar de nood aan sportinfrastructuur in het algemeen. De nota aan de Vlaamse Regering bevat een summier financieringsplan, maar de berekening van het

⁸² Bloso formuleerde wel bezwaren bij de gunningsprocedure die werd gevolgd voor de keuze van de ontwerper. Het agentschap deelde zijn opmerkingen ook mee aan het kabinet van de minister, dat echter niet reageerde.

subsidiebedrag is onvoldoende verduidelijkt. Voor meer dan de helft van de inbreng werd gerekend op een private partner die op dat moment nog moest worden gezocht. Er is vooraf via een enuntiatieve aankondiging wel gepolst naar interesse op de markt voor de bouw en exploitatie van een dergelijk sporthotel.

De subsidie van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg 909.000 euro. De regels inzake administratieve en begrotingscontrole zijn gevolgd, behalve dat het subsidiebedrag gesplitst werd vastgelegd over twee jaar. Aangezien de subsidies meer bedragen dan 150.000 euro, legde de minister de beslissing voor aan de Vlaamse Regering conform de delegatieregeling.

De modaliteiten voor de subsidietoekenning zijn duidelijk vastgelegd in de subsidiebesluiten. In 2012 werd ook een overeenkomst gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VUB, die de modaliteiten inzake terbeschikkingstelling van kamers in het sporthotel en de bijbehorende sportaccommodatie aan de Vlaamse Gemeenschap vastlegt.

Om een exploitatievergunning te krijgen van de gemeente, moesten de plannen enigszins worden aangepast. Begin 2012 vroeg de VUB een herbevestiging van de toegekende subsidies voor het gewijzigde project. Het dossier dat daarvoor werd ingediend, bevat wel een duidelijke omschrijving van het project en van de financiering.

Het sporthotel is gerealiseerd volgens een PPS-formule, waarbij de private partner instaat voor de exploitatie van de kamers. De VUB stelt de grond ter beschikking via een erfpachtovereenkomst voor 99 jaar, waarin ook de terbeschikkingstelling van een aantal kamers aan gereduceerde prijzen wordt opgelegd. De subsidie is bestemd voor de ruwbouw, afwerking en inrichting van het hotel. Hoewel in een PPS-constructie de private partner de oprichtingskosten betaalt en verrekent in de exploitatie-inkomsten (huurprijzen), betaalt de VUB een financiële bijdrage in het gebouw die overeenstemt met het totaal van de verschillende subsidies. Dat de exploitant een aantal kamers aan verminderde prijs ter beschikking moet stellen, rechtvaardigt de bijdrage.

De werken gingen van start in september 2012. Het sporthotel is geopend in oktober 2013. In tegenstelling tot de subsidievoorwaarden heeft het TGI de gunningsprocedure niet voorafgaand aan de gunning gecontroleerd. Het TGI was immers niet op de hoogte van de subsidietoekenning en de VUB had nooit documenten voorgelegd. Het departement CJSM betaalde de subsidie pas uit nadat het TGI de naleving van de regelgeving op de overheidsopdrachten en de goedkeuring van de vorderingsstaten bevestigde.

4.3 Conclusies

- In vorige legislaturen werden geregeld ad-hocsubsidies toegekend zonder transparante procedure die een gelijke behandeling van potentiële kandidaten of projecten garandeert. De subsidies ingevoerd tijdens de afgelopen regeerperiode steunen meestal op vooraf bepaalde criteria of op een reglement dat de toekenningsvoorwaarden objectief en eenvormig bepaalt. Toch kende de minister in 2013 nog enkele ad-hocsubsidies toe voor bovenlokale infrastructuur.

- Geen enkele subsidie voor sportinfrastructuur is decretaal geregeld. Ook voor de subsidiëring van kleinschalige lokale infrastructuur, die een structureel karakter krijgt, blijft een organieke decretale regeling conform het cultuurpact, uit.
- De administratie oefent voldoende controle uit op de naleving van de subsidievoorwaarden en de verantwoording. In een aantal gevallen wordt de controle bemoeilijkt omdat de voorwaarden en de in te dienen verantwoordingsdocumenten niet duidelijk zijn bepaald. Uitzonderlijk wordt een subsidie volledig vereffend voordat de infrastructuur volledig is afgewerkt.

Uitvoering van projecten via alternatieve financiering

Hoofdstuk

5

5.1 Selectie van projecten en realisaties

5.1.1 Selectieproces

Zoals vermeld in hoofdstuk 2, heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen de inhaalbeweging op het vlak van lokale sportinfrastructuur te realiseren via alternatieve financiering. Opdrachtgevers van de projecten zijn lokale besturen. Er werd geopteerd voor vier infrastructuurtypes: eenvoudige kunstgrasvelden, sporthallen, zwembaden en multifunctionele centra. Het decreet van 23 mei 2008 legde voor de projecten de volgende selectiecriteria vast:

- voldoen aan een reële lokale behoefte,
- niet-exclusief gebruik voor topsport,
- voldoende toegankelijkheid,
- realiseerbaarheid vóór een bepaalde datum,
- optimale geografische spreiding.

De decretaal in het leven geroepen selectiecommissie⁸³ oordeelde over de ontvankelijkheid en volledigheid van de ingediende projecten. Ze toetste deze ook aan de selectiecriteria en de bouwprogramma's. De selectie verliep gefaseerd. In een eerste vergadering beoordeelde de selectiecommissie alle 153 ingediende projecten. Zij bevond 130 dossiers ontvankelijk⁸⁴ en deelde ze op in aanvragen die onvoorwaardelijk konden worden geselecteerd en aanvragen waarbij de kandiderende besturen nog aan één of meerdere voorwaarden moesten voldoen. De nog in te lossen voorwaarden waren veelal van stedenbouwkundige aard of hadden te maken met hangende vragen over het eigendomsrecht of andere zakelijke rechten vanwege de lokale besturen. In mindere mate hadden ze betrekking op de inplanting van de infrastructuur en het vermoedelijke aandeel van topsport in de bezetting van de infrastructuur.

Tussen oktober 2008 en december 2010 heeft de selectiecommissie de evolutie van de voorwaardelijk geselecteerde projecten uitgebreid onderzocht. Op basis daarvan stelde zij aan de Vlaamse Regering voor bepaalde voorwaardelijk geselecteerde projecten al dan niet toe te voegen aan de lijst van definitief geselecteerden. De Vlaamse Regering, zowel zij die het SIP concipieerde als haar opvolger, volgde de adviezen van de selectiecommissie telkens onverkort. Nadien haakten echter nog een heel aantal lokale besturen af (zie punt 5.1.4). Samengevat leverde het selectieproces het onderstaande resultaat op.

Tabel 2 – Ingediende projecten voor alternatieve financiering en uitstappers

	Ingediend	Geselecteerd	Waarvan voorwaardelijk	Uitstappers
Kunstgrasvelden	78	73	16	34
Sporthallen	51	43	16	27
Zwembaden	8	4	1	3
Multifunctionele projecten	16	10	6	4
Totaal	153	130	39	68

⁸³ Artikelen 5 en 6 van het decreet van 23 mei 2008.

⁸⁴ De in deze fase geselecteerde dossiers zijn de ontvankelijke aanvragen minus die met een te grote afwijking van het basisbouwprogramma, vermeerderd met de aanvragen die de selectiecommissie uit een andere categorie heeft overgeheveld, bv. van multifunctioneel project naar eenvoudige sporthal.

- Van de 78 ingediende dossiers voor kunstgrasvelden haalden 73 de selectie, waarvan 16 voorwaardelijk. Eind 2009 bleek dat 3 indieners de voorwaarden niet hadden kunnen realiseren, zodat de selectiecommissie uiteindelijk aan 70 kunstgrasveldprojecten principieel groen licht kon geven. 34 kandidaten haakten echter in de loop van de procedure af. 30 werden gebundeld tot een eerste cluster, 6 vormden een tweede. Na clustering stapte nog 1 deelnemer uit.
- Er werden 51 aanvragen voor eenvoudige sporthallen ingediend. Na eliminatie van de onontvankelijke dossiers en toevoeging van 2 als multifunctioneel project ingediende dossiers, haalden 43 aanvragen de selectie, waarvan 16 voorwaardelijk. Na verloop van de selectieprocedure kregen 39 sporthalprojecten uiteindelijk groen licht vanwege de selectiecommissie. 27 haakten nadien af. Er werden 9 sporthallen samengevoegd tot een eerste cluster en 3 tot een tweede cluster, die uiteindelijk toch niet werd gerealiseerd.
- Er werden 8 dossiers eenvoudige zwembaden ingediend, waarvan 4 als ontvankelijk werden beschouwd. Daarvan werd 1 onder voorwaarden geselecteerd. Uiteindelijk stapten 3 indieners uit het plan⁸⁵. Slechts 1 eenvoudig zwembad zal in het kader van het SIP worden gebouwd.
- Van de 16 multifunctionele sportprojecten werden er 10 ontvankelijk verklaard, waarvan 6 met voorwaarden. Na een lange deliberatieprocedure werden 6 projecten overgehouden, d.w.z. na uitstapping van 4 gegadigden. Alle 6 projecten werden individueel in de markt gezet.

Bij alle types van sportinfrastructuur behoren de uitstappers zowel tot de categorie van de initieel onvoorwaardelijk geselecteerden als tot de categorie van de geselecteerden onder voorwaarden. Er zouden uiteindelijk 51 projecten worden uitgevoerd (zie punt 5.1.2).

Zoals al eerder vermeld, steunde het decreet van 23 mei 2008 op de behoeftestudie van de KU Leuven van februari 2008. Vanwege de al in 2006 gemaakte beleidskeuze voor bepaalde infrastructuurtypes, beperkte de behoeftestudie zich noodgedwongen tot de beschikbaarheid van en nood aan grasvelden, zwembaden en sporthallen. Enerzijds was de studie relativerend: zij concludeerde dat de totale behoefte van Vlaanderen – waar het SIP wil aan tegemoetkomen – niet zomaar uit een gemiddelde behoefte kan worden afgeleid. Als de reële behoeften aan infrastructuur moeten worden uitgetekend, dan is de appreciatie van de lokale situatie even belangrijk als de toepassing van landelijke gemiddelden op de plaatselijke situatie. Anderzijds werden in de studie gemiddelde streefcijfers bepaald – zowel voor grasvelden, zwembaden als sporthallen – die afhankelijk van de bevolkingscijfers de noodzakelijke oppervlakten voor elk infrastructuurtype trachten vast te leggen⁸⁶. Die normen werden overigens opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ter uitvoering van het decreet van 23 mei 2008⁸⁷. De behoeftestudie bevatte voor de drie onderzochte types van sportinfrastructuur ook opgelijste en gevisualiseerde informatie over hoe, op het lokale niveau, de verhoudingen lagen

⁸⁵ Waarvan één pas eind 2011.

⁸⁶ 5,1 m²/inwoner voor grasvelden; 0,165 m²/inwoner voor sporthallen; 0,0139 m²/inwoner voor zwembaden.

⁸⁷ Het uitvoeringsbesluit van 18 juli 2008 had de reële lokale behoefte gedefinieerd als de mate waarin de bestaande sportinfrastructuur afwijkt van de behoeftenorm, die overeenstemt met (...) wat het kunstgrasveld betreft: 5,1 m² per inwoner.

tussen de behoeften en de reële situatie, zowel voor Vlaanderen als voor Brussel. Ze gaf ook een beeld van de geografische spreiding van de bestaande sportinfrastructuur en van de plaatsen waar sprake was van een lacune.

De vergelijking van de 51 uiteindelijk gerealiseerde projecten met de resultaten van de behoeftestudie door de KU Leuven toont aan dat niet altijd werd geïnvesteerd op die plaatsen waar de verhouding tussen de berekende norm en de bestaande toestand het meest nijpend was. Zo werden bij de kunstgrasvelden zeven realisaties opgetekend in gemeenten waar vóór de implementatie van het SIP al aan de theoretische behoeftenorm van de KU Leuven was voldaan of waar hij was overschreden. De selectiecommissie heeft in die particuliere gevallen kennelijk geen rekening gehouden met het eerste selectiecriterium dat de sportinfrastructuur moet tegemoetkomen aan een reële lokale behoefte. De overige projecten werden gerealiseerd in gemeenten waar de norm niet was bereikt, maar daarbij konden de verschillen tussen behoefte en bestaande toestand nogal variëren. De ene helft van de kunstgrasvelden en sporthallen werd gebouwd in gemeenten waar er een groot verschil bestond, de andere helft op plaatsen waar het verschil kleiner was.

Het vijfde, vergelijkende selectiecriterium *optimale geografische spreiding* werd door de selectiecommissie en de Vlaamse Regering niet gehanteerd. In de eerste fase werden immers alle ingediende dossiers – al dan niet voorwaardelijk – geselecteerd, voor zover ze ontvankelijk en realiseerbaar waren en kaderden binnen de vooropgestelde bouwprogramma's. Door het jaarlijkse subsidiebudget voor beschikbaarheidsvergoedingen te verhogen van 7,5 tot 8,5 miljoen euro, konden alle 130 geselecteerde aanvragen worden gehonoreerd, zo werd geoordeeld. Elk individueel project werd geselecteerd op basis van zijn intrinsieke kwaliteiten, o.a. na toetsing aan de eerste vier selectiecriteria. Door het vijfde selectiecriterium niet te hanteren, kon met het verhoogde budget weliswaar ten volle worden tegemoetgekomen aan de voorgenomen participatie door de gemeenten in het sportinfrastructuurfonds, maar kon geen geografische (her)allocatie of correctie van de bestaande verdeling van sportinfrastructuur worden geam-bieerd. Dat uiteindelijk maar 51 van de 130 projecten werden gerealiseerd doordat een groot aantal lokale besturen hebben afgehaakt, heeft daar evenmin toe bijgedragen.

De aanvraagformulieren tot participatie in het SIP door lokale besturen bevatten voldoende gedetailleerde informatie, die het mogelijk maakte te beoordelen in welke mate de kandidaturen beantwoordden aan de criteria en het opzet van het SIP. De overheid heeft in de aanvraagfase echter nauwelijks gepeild naar de financiële draagkracht van de lokale besturen met het oog op de honorering van hun aandeel in de alternatieve financiering op langere termijn. Ze ging ervan uit dat de lokale overheden zelf hun financiële draagkracht hadden beoordeeld. In een latere fase zagen de financiële instellingen die betrokken waren bij de financiering van de projecten, wel toe op de kredietwaardigheid van de opdrachtgevers. PMV geeft aan dat de lokale besturen voldoende werden ingelicht omtrent de financiële consequenties van hun instap in het SIP.

5.1.2 Realisatiegraad

In termen van het aantal gerealiseerde projecten, d.w.z. zonder onderscheid naar het type van infrastructuur, blijven de 51 realisaties duidelijk achter op de schattingen (119 medio 2007), op de voorlopig ingediende aanvragen (171 eind 2007), op de ingediende aanvragen na de goed-

keuring van het decreet (153 in oktober 2008) en op de eerste selectie (130 eind 2008), zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 3 – Aantal projecten op verschillende ijkpunten van het SIP

	Schatting 13.7.2007	Indiening pre-decretaal 21.12.2007	Indiening na decreet 6.10.2008	Selectie oktober 2008	Definitieve contracten
Kunstgrasvelden	60	83	78	73	35
Sporthallen	50	60	51	43	9
Zwembaden	5	10	8	4	1
Multifunctionele centra	4 (à 8)	18	16	10	6
Totaal	119 (à 123)	171	153	130	51

Het realisatiecijfer van de complexe multifunctionele projecten valt positief uit (zes realisaties t.o.v. vier à acht ten tijde van de schatting). De lage realisatiegraad situeert zich hoofdzakelijk bij de eenvoudiger infrastructuurtypes.

De minderrealisaties vertaalden zich niet in gelijke mate op het budgettaire vlak. Er werd in de implementatiefase (medio 2007) van uitgegaan dat met het investeringsbudget⁸⁸ voor de inhaalbeweging (215 à 225 miljoen euro) 119 projecten konden worden gerealiseerd⁸⁹. Daar zou een subsidiebedrag van 7,5 miljoen euro tegenover staan als jaarlijkse tussenkomst in de beschikbaarheidsvergoedingen. Die cijfers figureerden ook nadien nog in de toelichting van de toenmalige minister van Sport bij het ontwerpdecreet. Latere cijfers gaven een bijgesteld beeld. Uit documenten van de administratie blijkt dat medio 2012 de geraamde kostprijs van de 55⁹⁰ projecten die werden uitgevoerd of zich in één of andere fase van uitvoering bevonden (onderhandeling, gunning, bouw, enz.) ongeveer 199 miljoen euro zou belopen, met een subsidieraming van 6 miljoen euro aan jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. Het uitgevoerde programma benaderde de raming dus meer in termen van kostprijs dan in termen van realisaties. Dat wijst op een onderschatting van de investeringskosten, wat ook blijkt uit de vergelijking tussen de kostprijsramingen van de gemiddelde sportinstallatie ten tijde van de implementatiefase (midden 2007) en recentere ramingen (midden 2012) in de onderstaande tabel:

Tabel 4 – Kostprijsramingen (exclusief BTW)

	2007	2012
Kunstgrasveld	⁹¹ 350.000	400.000
Sporthal	1.500.000	2.700.000
Zwembad	4.500.000	8.000.000
Multifunctioneel project	6.000.000	⁹² 9.000.000 tot 35.000.000

⁸⁸ Dat is enkel de bouwprijs van de investering, zonder de bijkomende kosten eigen aan PPS-constructies (financieringskost, onderhoud, beheer, enz.).

⁸⁹ In dat budget waren op dat ogenblik ook 5 Bloso-projecten ter waarde van 4,6 miljoen euro begrepen, die via PPS zouden worden gerealiseerd. Uiteindelijk werden die niet gerealiseerd.

⁹⁰ De betrokken informatie ging nog uit van zeven multifunctionele projecten i.p.v. de uiteindelijke zes. Ook de uiteindelijk opgedoekte tweede cluster sporthallen (drie eenheden) zit nog in de cijfers verrat.

⁹¹ Afhankelijk van de bron toen soms ook op 400.000 euro geschat.

⁹² Afhankelijk van de projectgrootte.

De neerwaartse evolutie van de participatie in het SIP door lokale besturen is sprekend. Naast de SIP-projecten hebben lokale besturen echter nog andere sportinfrastructuur gerealiseerd. De onder punt 2.1 vermelde tussentijdse evaluatie van het SIP door het departement CJSM en VVSG van eind 2010 bevat daarover een aantal kerngetallen. De 204 responderende lokale overheden⁹³ hebben volgens het onderzoeksrapport de onderstaande sportinfrastructuur gerealiseerd in de periode 2005-2010, de periode die het SIP voor een groot deel voorafging en er voor een beperkt deel mee overlapte. Er werd ook gepolst naar de overblijvende behoeften.

Tabel 5 – Gerealiseerde sportinfrastructuur en resterende noden volgens onderzoeksrapport CJSM/VVSG

	Realisaties 2005-2010	Noden na 2010
Kunstgrasvelden	47	80
Sporthallen	67	99
Zwembaden	21	30
Multifunctionele centra	23	32
Totaal van de 4 types uit het SIP	158	241
Natuurgrasvelden	52	61
Atletiekterreinen	23	34
Tennisterreinen	22	28
Finse pistes	55	63
Algemeen totaal	310	427

De 158 realisaties die de lokale overheden in de periode 2005-2010⁹⁴ lieten optekenen, geven aan dat de effectieve bouw van de 4 infrastructuurtypes in de periode 2005-2010 merkkelijk hoger was dan de uiteindelijke deelname aan het SIP (51 projecten). Het SIP kwam ofwel net te laat om te kunnen inspelen op de grote vraag naar sportinfrastructuur (officieel aangekondigd eind 2007, eerste projectuitvoeringen in de tweede helft van 2010⁹⁵), ofwel was er weliswaar blijvende interesse in de bouw van sportinfrastructuur, maar minder in de realisatie ervan via het SIP. De laatste hypothese wordt versterkt door de onverminderd hoge vraag naar sportinfrastructuur ten tijde van de afwikkeling van het SIP. Het evaluatierapport toonde immers aan dat de lokale besturen eind 2010 nog 241 projecten ambieerden voor de 4 infrastructuurtypes samen. Voor gemiddeld meer dan 70% van die noden bestonden al concrete plannen. De lage deelname aan het SIP vindt derhalve geen grondslag in een lage vraag naar sportinfrastructuur, noch in de periode die eraan voorafgaat, noch in de periode erna (zie punt 5.1.4).

5.1.3 PPS-impact ten aanzien van de realisatiegraad

Het ESR-neutrale karakter van de PPS-constructie stond voorop en was de ultieme drijfveer van de Vlaamse Regering om voor alternatieve financiering te kiezen en niet voor een klassieke budgettering. De doelmatigheid en kostenefficiëntie waren eerder van aanvullend belang; er werd slechts een summiere meerwaardetoets uitgevoerd en de argumenten die de

⁹³ Niet alle 308 Vlaamse en 19 Brusselse gemeenten namen deel aan de enquête, waardoor de getallen geen exhaustief beeld geven.

⁹⁴ Daarin kunnen een aantal realisaties in het kader van het SIP begrepen zijn, aangezien de eerste plaatsingen van kunstgrasvelden dateren van de tweede helft van 2010 en de bevraging van eind 2010 betrekking had op alle realisaties door lokale besturen, inclusief op dat ogenblik nog lopende. De evaluatie gaat uit van een beperkte overlap van 12 kunstgrasvelden.

⁹⁵ Eerste cluster kunstgrasvelden.

maatschappelijke, operationele en financiële meerwaarde van PPS moesten schragen, kregen een beperkte overtuigingskracht toen de definitieve omvang van het SIP vaststond. Nadien, bij het doorlopen van de gunningsprocedures, werd nadruk gelegd op kostprijbeheersing door bijvoorbeeld bij private partners aan te dringen voldoende te letten op de prijs, gelet op het grote belang ervan bij de gunningscriteria.

De versnelde uitvoering van de projecten liep niet zoals gepland. Eén van de decretaal opgelegde selectiecriteria hield in dat de sportinfrastructuur realiseerbaar moest zijn vóór een door de Vlaamse Regering vastgestelde datum. Ten tijde van de indiening van het ontwerpdecreet – maar ook later nog⁹⁶ – werd ervan uitgegaan dat de inhaaloperatie uiterlijk vóór eind 2011 moest zijn voltooid. Later zou blijken dat de eerste cluster kunstgrasvelden, die de effectieve realisatie van het SIP inluidde, pas kon starten in augustus 2010, de tweede cluster een jaar later, de eerste cluster sporthallen in augustus 2012 en de individueel in de markt gezette projecten (multifunctionele projecten en één zwembad) dispaars in de jaren 2012-2013. De afgeslankte inhaaloperatie zal ten vroegste in 2014 kunnen worden afgerond⁹⁷, zodat de oorspronkelijke streefdatum aanzienlijk is overschreden.

Door de dalende participatie van de lokale besturen in de precontractuele fasen van het SIP, in het bijzonder wat de bouw van eenvoudige sporthallen⁹⁸ en zwembaden⁹⁹ betreft, rijst de vraag in welke mate de geclaimde schaalvoordelen verbonden aan clustering konden worden bereikt. De hoge overheadkosten verbonden aan complexe structuren zoals PPS, hebben per project en voor de individuele lokale besturen logischerwijs een kostprijsverhogend effect als ze niet kunnen worden verdeeld over een ruim aantal realisaties¹⁰⁰. De Vlaamse Gemeenschap heeft na afronding van de selectie nauwelijks rekening gehouden met de neergang van de schaalvoordelen¹⁰¹. Voor de sporthallen blijkt het verschil tussen de in 2007 initieel geraamde beschikbaarheidsvergoedingen en de in de DBFM-overeenkomsten vastgelegde gemiddelde beschikbaarheidsvergoedingen relatief groot¹⁰² te zijn, wat kan wijzen op een verlies aan schaalvoordeel door de minderrealisaties. De initiële onderschatting kan ook deels worden verklaard door het feit dat het basisbouwprogramma pas na de raming definitief werd vastgelegd. De verruiming van het geplande bouwprogramma werkte kostprijsverhogend. Bij de kunstgrasvelden, waar de minderrealisatie kleiner was, is die verhouding gunstiger¹⁰³.

Midden 2009, dus nog tijdens de selectieprocedure, zagen de nieuw aangetreden Vlaamse Regering en minister van Sport zich geconfronteerd met een ruim aantal afhakende lokale besturen, maar ze gaven er de voorkeur aan het SIP verder te honoreren in de vorm waarin ze het overnamen van hun voorgangers en pas naderhand bij te sturen en alternatieve initiatieven

⁹⁶ Bv. tijdens de selectiefase: de documenten uit 2009/2010 waarmee de voortschrijdende selectie aan de Vlaamse Regering werd gepresenteerd, vermeldten dezelfde streefdatum.

⁹⁷ Uitgezonderd de derde cluster kunstgrasvelden die na 2014 zal worden gerealiseerd.

⁹⁸ Raming 50, realisatie 9.

⁹⁹ Eén enkele realisatie.

¹⁰⁰ Zo werd van het geraamd aantal sporthallen uiteindelijk slechts één vijfde gerealiseerd.

¹⁰¹ Sportfacilitator heeft overigens bij de opstart van de selectie- en gunningsfase van de eerste cluster van 9 sporthallen erkend dat de schaalvoordelen beperkt zouden blijven, zo blijkt uit de documenten.

¹⁰² Factor 1,5.

¹⁰³ Factor 1,25.

te ontwikkelen¹⁰⁴. Door de afnemende participatiegraad en het mogelijke verlies aan schaalvoordelen was het nochtans nuttig geweest om de financiering via PPS opnieuw in vraag te stellen vooraleer de gunningsfase voor bepaalde (gereduceerde) clusters aan te vatten. Bij elke beslissingsfase moet worden nagegaan of PPS de vergelijking met andere, klassieke financieringsmethoden kan doorstaan, bijvoorbeeld middels een *public sector comparator*¹⁰⁵.

Uit de tussentijdse evaluatie van 2010 blijkt dat de lokale besturen 158 infrastructuurprojecten hebben gerealiseerd, waarvan op dat ogenblik 12 langs het SIP. Uiteindelijk werden slechts 51 projecten langs het SIP gerealiseerd. Bijgevolg kan de premisse dat een inhaaloperatie niet *kon* worden gerealiseerd zonder PPS, in vraag worden gesteld. Bovendien hebben de lokale besturen die geen beroep meer deden op het SIP (de uitstappers) hun investeringsplannen veelal niet opgeborgen, maar alsnog uitgevoerd buiten het SIP en PPS om. Het is onbekend of de realisaties buiten het SIP eenzelfde bouwprogramma hanteren als voorzien in het SIP, dan wel een bescheidener variant volgen.

De levenscyclusbenadering van een PPS-constructie impliceert dat op het einde van de contractuele periode de installaties in goede staat moeten worden overgedragen aan de lokale besturen. Uit de evaluatie van 2010 bleek dat zowel bij de infrastructuur die de lokale besturen al hadden gerenoveerd, als bij de renovaties die zij nog wensten door te voeren, het in ongeveer 30% van de gevallen ging om installaties die niet ouder waren dan 25 jaar. De administratie wijst erop dat de duur van de meeste contracten op 30 jaar is gezet enerzijds om ervoor te zorgen dat de infrastructuur een langere levensduur kent dan vandaag en anderzijds om ervoor te zorgen dat de private partner het belangrijkste vervangingsonderhoud (normaal tussen 20 à 25 jaar) uitvoert, zodat de infrastructuur ook na overdracht nog vele jaren kwalitatief bruikbaar blijft. Binnen het contractuele kader zijn het periodieke onderhoud en de herstellingen van die aard dat ze renovaties in principe overbodig maken, maar de haalbaarheid daarvan is vooraf moeilijk in te schatten. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de wisselende maatschappelijke omstandigheden¹⁰⁶ en behoeften inzake sportinfrastructuur op langere termijn. Sportbeoefening is immers bij uitstek onderhevig aan trends.

5.1.4 Uitstappers

De lokale besturen hebben niet altijd gemotiveerd waarom ze na goedkeuring van hun dossier alsnog uit het SIP stapten. Uit de dossiers waarin een motivering werd gegeven bleek dat de voornaamste reden van financiële aard was. Ofwel werd het PPS-project op zich als te duur omschreven¹⁰⁷, ofwel noopte de algemene, precaire financiële situatie van bepaalde gemeenten tot andere prioriteiten. Ook de duurtijd van PPS-projecten kwam als breekpunt naar voren. In de meeste gevallen stapten de besturen uit vóór de ondertekening van een mandaat-

¹⁰⁴ Kleinschalige infrastructuur (zie hoofdstuk 4).

¹⁰⁵ Kwantitatieve vergelijking van de offerteprijzen ingediend door mogelijke private partners voor de realisatie van een PPS-project met een nauwkeurige kostprijsraming van hetzelfde project via een klassieke overheidsopdracht.

¹⁰⁶ Zo zijn demografische ontwikkelingen van grote invloed op de te maken keuzes inzake sportaccommodaties.

¹⁰⁷ Meermaals opperden de lokale besturen dat berekeningen aangaven dat de subsidie door de Vlaamse Gemeenschap slechts de meerprijs van de PPS-constructie zou dekken, weliswaar zonder die berekeningen te preciseren. Het is trouwens opmerkelijk dat het element kostprijs voor vele besturen pas in de uitstapfase bezwaarlijk wordt, aangezien in de aanvraagdocumenten uit 2007 per infrastructuurtype al een raming van de beschikbaarheidsvergoedingen stond vermeld, naast de geschatte investeringsprijs (d.i. enkel de prijs van de constructie, zonder financieringskosten, beheerskosten, onderhoud, enz.).

overeenkomst, waardoor de uitstap zonder financieel nadelige gevolgen verliep. Een beperkt aantal lokale besturen stapte nadien nog uit: meestal omdat het vooropgestelde mandaatbedrag in de offerte van de opdrachtnemer was overschreden, uitzonderlijk ook waar dat niet het geval was en het lokale bestuur derhalve een schadevergoeding diende te betalen.

Met een beknopte elektronische bevraging¹⁰⁸ bij de uitgestapte besturen ging het Rekenhof na in welke mate de uit het SIP teruggetrokken projecten nadien al dan niet werden uitgevoerd. Voor de kunstgrasvelden bleek dat iets minder dan 50% van de projecten buiten het SIP om werd gerealiseerd of zal worden gerealiseerd in de nabije toekomst, meestal via eigen gemeentelijke financiering. Voor de sporthallen liep dat op tot 70%, waarbij cofinanciering met private partners¹⁰⁹ herhaaldelijk voorkwam. De grotere teruggetrokken dossiers (zwembaden en multifunctionele projecten) zullen ook worden uitgevoerd, veelal in een gewijzigde of afgeslankte vorm, vaak met private cofinanciering.

Bij de kunstgrasvelden noopten vaak problemen van stedenbouwkundige aard de lokale besturen ertoe uit te stappen. Bij de helft van de teruggetrokken eenvoudige sporthallen werd als reden opgegeven dat met het gestandaardiseerde bouwprogramma onvoldoende invulling kon worden gegeven aan de specifieke, plaatselijke behoeften. Dikwijls bleek het basisbouwprogramma onvoldoende soepel en aanpasbaar om complementair te kunnen zijn aan de te behouden, bestaande sportinfrastructuur.

5.2 Organisatie, gunning en contractering

Het Rekenhof heeft nagegaan of de projectorganisatie, gunning en contractsluiting garanties bieden voor een efficiënte uitvoering van de projecten. Het heeft zich daarvoor gebaseerd op de selectie- en gunningsdossiers van de projecten die ten tijde van het onderzoek waren afgerond, namelijk beide clusters kunstgrasvelden, de eerste cluster eenvoudige sporthallen en één multifunctioneel project.

5.2.1 Organisatie

Per cluster en per individueel multifunctioneel project wordt een private partner geselecteerd, die vervolgens een *special purpose vehicle* (SPV) moet oprichten. De lokale overheden ondertekenen met de onderscheiden SPV's gestandaardiseerde DBFM-overeenkomsten, voor multifunctionele projecten eventueel uitgebreid naar de exploitatie (DBFMO). De SPV's moeten de projecten ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden. De lokale besturen betalen daarvoor periodieke beschikbaarheidsvergoedingen, gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. Na verloop van 10 of 30 jaar (naargelang het type van infrastructuur) draagt de SPV de installatie in goede staat over aan de lokale overheid. De Vlaamse overheid neemt, gemandateerd door de lokale overheden, de gunning van de projecten voor haar rekening, al dan niet geclusterd. De beschikbaarheidsvergoedingen en hun subsidiëring zijn pas verschuldigd nadat de infrastructuur is afgewerkt en nadat Bloso de beschikbaarheid heeft geformaliseerd.

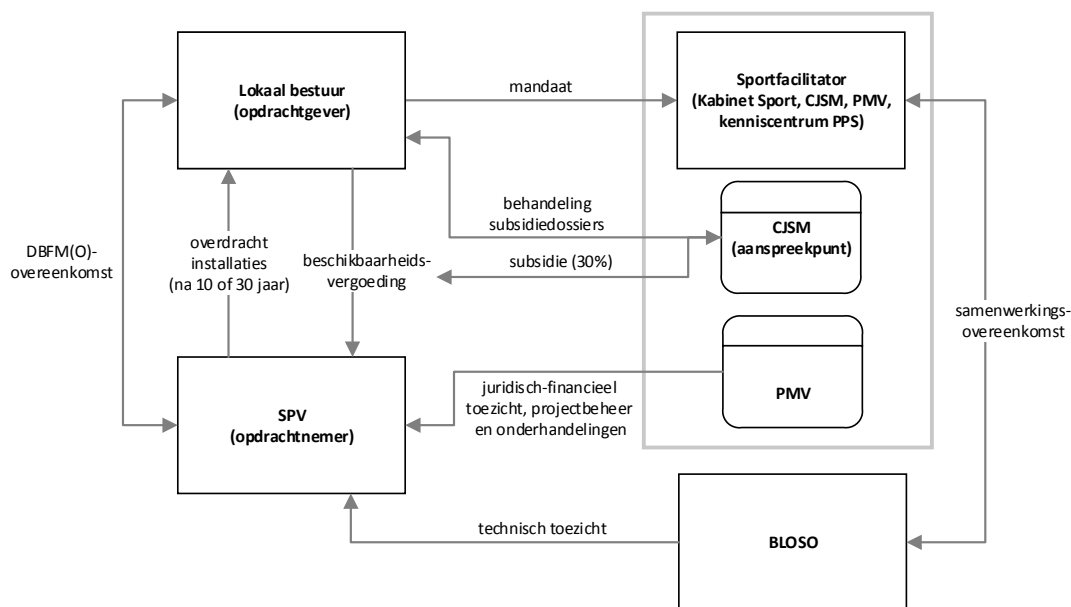
¹⁰⁸ Per e-mail werden 44 uitgestapte lokale besturen bevrraagd, waarvan er 36 hebben gereageerd. Het aantal teruggetrokken projecten ligt hoger doordat verschillende besturen meerdere projecten indienden.

¹⁰⁹ Bv. sportverenigingen.

Voor de algehele begeleiding en opvolging van het SIP richtte de Vlaamse Regering een publiekrechtelijk samenwerkingsverband op, genaamd Sportfacilitator¹¹⁰. Sportfacilitator is een cel van het departement CJSM, die namens de Vlaamse Regering de taken die voortvloeien uit de SIP-regelgeving moet behartigen (coördinatie, beheer, enz.). Sportfacilitator duidde de private partners aan om de projecten uit te voeren. Het organiseerde de volledige gunningsprocedure als de projecten zich tot clustering leenden (kunstgrasvelden en sporthallen). Voor sommige niet te clusteren, individuele projecten (multifunctionele projecten en zwembaden) hebben de lokale besturen de aannemers geselecteerd die een offerte mochten indienen, waarna Sportfacilitator de gunningsprocedure overnam¹¹¹. De gemeenten sloten individueel contracten met de geselecteerde private partners, maar werden daarbij administratief-juridisch ondersteund door het samenwerkingsverband, dat gedurende de hele procedure een coördinerende rol zou blijven spelen en een aanspreekpunt voor de lokale besturen zou zijn, maar geen partij in de contractsluiting.

Schematisch voorgesteld ziet de samenwerkingsconstructie er als volgt uit:

Figuur 1 – Realisatie SIP-projecten via PPS



Binnen Sportfacilitator wordt zoveel mogelijk expertise gebundeld om zo te kunnen fungeren als kennisverzamelaar en -beheerder voor alternatieve financiering van sportinfrastructuur. Het samenwerkingsverband verenigt vertegenwoordigers van het kabinet Sport, het departement CJSM, het kenniscentrum PPS, PMV en sloot een samenwerkingsovereenkomst met Bloso¹¹². De samenwerking met PMV werd geregeld middels een protocolovereenkomst¹¹³.

¹¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ter uitvoering van het decreet van 23 mei 2008.

¹¹¹ Bij een beperkte aanbesteding of offerteaanvraag worden alleen de aannemers geraadpleegd die de bevoegde overheid heeft geselecteerd. Alleen zij die zijn geraadpleegd, mogen een offerte indienen.

¹¹² Addendum aan beheersovereenkomst. Bloso gaf er de voorkeur aan geen rechtstreeks lid te zijn van Sportfacilitator, maar als externe partner te fungeren.

¹¹³ Tussen de Vlaamse Gemeenschap (kabinet, departement en kenniscentrum PPS) enerzijds en PMV anderzijds.

en een dienstencontract¹¹⁴, o.m. om expertise en extern advies binnen te halen¹¹⁵. De onderstaande tabel schetst de uitgewerkte taakverdeling, die ertoe strekt de expertise van alle leden zoveel mogelijk te benutten. Elk lid is in zijn domein eindverantwoordelijke, maar kan ook ondersteuning bieden aan het samenwerkingsverband in andere domeinen.

Tabel 6 – Taakverdeling voor de uitvoering van het SIP

	Kabinet Sport	CJSM	PMV	Kenniscentrum PPS	Bloso
Coördinatie	X	X	x		
Beleidsvoorbereiding	X	X	x	x	x
Aanvragen	X	X			
Gunning	X		x	x	X
Contracten		x	X	x	x
Opvolging werken					X
Subsidiëring		¹¹⁶ X			X
Evaluatie		X			

X = hoofdverantwoordelijke

x = ondersteunend

Voor elke fase in de procedure werden de uit te voeren taken verder gepreciseerd.

- Bloso heeft een uitgesproken sport- en bouwtechnische opdracht: opmaak lastenboeken per SPV, werfopvolging, conformiteitsbewaking bestekrealisatie, nazicht vorderingsstaten en vaststellen van de beschikbaarheid, controle van het onderhoud door de SPV.
- PMV heeft een juridisch-financiële opdracht: beoordeling gunning en offertes, opstellen standaardcontracten en contracten tussen besturen en SPV's, opstellen outputspecificaties, enz. PMV voert ook het projectbeheer en onderhandelingen met private partners. PMV zou een projectmanager aanwerven, o.m. belast met inwinnen van extern advies.
- De Vlaamse administratie werkt omkaderend: beleidsvoorbereiding, permanent aanspreekpunt voor de lokale besturen, behandeling van de aanvragen, evaluatie van het SIP in termen van budget, behoefte-invulling, effecten, enz. Daarnaast is ze belast met de uitbetaling van de beschikbaarheidssubsidies.

De werkingskosten voor Sportfacilitator werden begroot. De kostprijs zou in de eerste jaren geleidelijk oplopen tot meer dan 1,3 miljoen euro¹¹⁷, maar zou later recurrent kunnen worden beperkt tot 140.000 euro. Gedurende de gehele looptijd van de DBFM-overeenkomsten is de Vlaamse Gemeenschap decretaal verplicht de lokale overheden te blijven bijstaan.

Bloso en PMV worden vergoed voor hun prestaties. Aanvankelijk werden alle kosten aangerekend op het begrotingsartikel voor de SIP-werkingsmiddelen. Sinds 2008 krijgt Bloso een specifieke dotatie, aangerekend op een afzonderlijk artikel. De verantwoording bestaat sindsdien uit de aanrekening in de uitvoeringsrekening van de Bloso-begroting.

¹¹⁴ Overeenkomst voor basisdiensten en avenant voor bijkomende diensten.

¹¹⁵ PMV beschikt over raamcontracten voor advies.

¹¹⁶ Aanvankelijk aan Bloso toegewezen, met de mogelijkheid dat de taak aan andere actor werd gegeven. Bloso heeft nooit subsidies uitbetaald.

¹¹⁷ Voornamelijk doordat in de concept- en bouwfase een beroep moest worden gedaan op extern advies.

De taken en verantwoordelijkheden binnen Sportfacilitator werden voldoende geëxpliciteerd. De samenwerking werd juridisch correct bezegeld in bindende overeenkomsten tussen de betrokken actoren, voornamelijk op het vlak van taakafspraken, budgetten, wederzijdse aansprakelijkheid en informatie-uitwisseling. Gelet op de complexiteit en de nieuwigheid van DBFM(O)-constructies en de daaruit voortvloeiende complexiteit van de betrokken overeenkomsten, beklemtoont het Rekenhof de noodzaak dat de opgebouwde kennis gedurende de hele looptijd van de projecten actief ter beschikking blijft van de deelnemende lokale besturen ingeval zij vragen hebben over de implicaties en uitvoering van de overeenkomsten die ze met de SPV hebben gesloten. Op die manier kan het contractrisico worden beperkt. Aangezien PMV in de schoot van Sportfacilitator de standaardcontracten aanleverde en tussenpersoon was bij de definitieve contractsluiting tussen het lokaal bestuur en de private partner, moet worden voorzien in een structuur die kennisverzameling en -beheer ten behoeve van de participanten garandeert op lange termijn, in het bijzonder ook op het contractuele vlak. Sportfacilitator functioneert als meldpunt voor problemen, als technisch expert voor de beschikbaarheidsproblematiek, maar ook als financieel en juridisch adviseur over de hele looptijd van de projecten, d.w.z. niet alleen in de beleids- en realisatiefase, maar ook in de onderhouds- en overdrachtsfase 10 tot 30 jaar later. De protocolovereenkomst voor de werking van Sportfacilitator, gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap (kabinet Sport, departement CJSJ en kenniscentrum PPS) en PMV loopt dan ook tot de beëindiging van de laatste DBFM(O)-overeenkomst die werd gesloten ter uitvoering van het SIP.

Het projectmanagement door Sportfacilitator zal tijdens de looptijd van het project wellicht op de achtergrond treden ten voordele van het operationeel management door de gemeenten. Na 10 tot 30 jaar moeten de deelnemende lokale besturen bij de overdrachten echter kunnen rekenen op gecentraliseerde (juridische) ondersteuning, aangezien de DBFM-overeenkomsten belangrijke, afdwingbare bepalingen omvatten, ook wat de overdrachtsfase betreft (cf. infra). Bij overdracht van oudere installaties, die verplicht moeten worden overgedragen in goede staat, is de kans op betwistingen immers reëel.

In dat verband wijst het Rekenhof op enkele risico's. Sportfacilitator heeft zich bij overeenkomst weliswaar verzekerd van de medewerking van agentschappen en bestuurlijke entiteiten, maar heeft een zeer beperkte centrale personeelsomkadering, wat in de beschikbaarheids- en overdrachtsfase een risico inhoudt op het vlak van de continuïteit en op een mogelijke desintegratie van knowhow. Een ander risico vormt het dienstencontract tussen Sportfacilitator en PMV, die specifiek is belast met de juridische kant. Het dienstencontract bevat voldoende bepalingen voor de aanlevering van diensten tot en met de fase van de beschikbaarheidsstelling, maar de fasen achteraf worden afgedekt door vage verwijzingen naar het algemeen projectmanagement. Het dienstencontract is in navolging van de protocolovereenkomst wel van onbepaalde duur, waardoor PMV principieel beschikbaar blijft voor de volledige looptijd van de overeenkomsten¹¹⁸.

5.2.2 Gunning

De multifunctionele projecten en het enige geselecteerde eenvoudige zwembad werden afzonderlijk in de markt geplaatst. Bij de kunstgrasvelden en de eenvoudige sporthallen werd

¹¹⁸ PMV deelde mee dat hun tussenkomst in de fase van uitvoering van de PPS-projecten spoedig zal worden geformaliseerd.

er met het oog op schaalvoordelen voor gekozen de PPS-projecten gebundeld op de markt te brengen en ze per cluster aan één opdrachtnemer toe te wijzen. De Vlaamse overheid wierp zich in de hoedanigheid van Sportfacilitator op als opdrachtcentrale voor de geclusterde projecten. De lokale besturen van wie de projecten werden geselecteerd, mandateerden Sportfacilitator bij overeenkomst om in hun naam een gunningsprocedure te voeren en een opdrachtnemer aan te duiden, waarmee ze nadien elk afzonderlijk een DBFM-overeenkomst zouden ondertekenen. Aan de subsidieovereenkomst waarmee de Vlaamse Gemeenschap de lokale overheden een tegemoetkoming zou verstrekken in de beschikbaarheidsvergoedingen aangerekend door de opdrachtnemer, werd daarom een mandaatovereenkomst gekoppeld.

Het mandaat was gebonden aan de voorwaarde dat het jaarlijkse totaalbedrag van de beschikbaarheidsvergoeding een vooraf bepaald bedrag niet zou overschrijden. Als dat bedrag toch zou worden overschreden, zou de mandataris een nieuwe bovengrens kunnen aanvaarden of een einde kunnen stellen aan het mandaat, waardoor hij ook niet langer deelnam aan de gunningsprocedure. De overschrijding van de bovengrens was de enige grond tot beëindiging van het mandaat en niet-ondertekening van de DBFM-overeenkomst met de opdrachtnemer. Een stopzetting van het mandaat, inclusief de niet-ondertekening van de DBFM-overeenkomst, zou in alle andere gevallen leiden tot een schadevergoeding. Een dergelijk beding in de mandaatovereenkomst houdt het risico in dat inschrijvers de grensbedragen van de deelopdrachten weliswaar niet overschrijden, maar ze trachten te benaderen, gelet op het ondertekende engagement tot participatie van de lokale besturen. Dat risico geldt voornamelijk wanneer een voorkeursbieder¹¹⁹ is aangeduid en de concurrentie niet meer weegt op de onderhandelingen¹²⁰.

Sportfacilitator opteerde meestal voor een onderhandelingsprocedure met bekendmaking. De keuze voor die uitzonderingsprocedure werd telkens gemotiveerd in het licht van PPS¹²¹. De markt was weliswaar vertrouwd met afzonderlijke, klassieke opdrachten van ontwerp en bouw van dergelijke sportinfrastructuur, maar minder met geïntegreerde opdrachten van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud op langere termijn ervan, die dan ook nog eens werden geclusterd. Vanwege de juridische en financiële complexiteit werd het noodzakelijk geacht onderhandelingen te kunnen voeren met de opdrachtnemers om tot een definitieve offerte en een optimale prijs te komen. DBFM-formules zijn dan ook uitgesproken outputgericht¹²². Het voeren van onderhandelingen moest, meer dan andere procedures, het mogelijk maken dat de deelnemers daar innovatief en efficiënt konden op inspelen. Bij DBFM-constructies wordt bovendien gestreefd naar een verbeterde risicoverdeling tussen opdrachtgever en -nemer¹²³. Ook dat aspect maakte het voorwerp uit van de onderhandelde prijsvorming. Door de onderhandelingsprocedure konden ook beperkte verschillen tussen de deelprojecten contractueel worden vastgelegd.

¹¹⁹ Met voorkeursbieder wordt bedoeld de inschrijver waarvan de opdrachtgever oordeelt dat zijn offerte de voordeligste is en waaraan de opdracht zal worden gegund als de finale onderhandelingen gunstig kunnen worden afgerond.

¹²⁰ In twee van de drie onderzochte onderhandelingsprocedures werd de voorkeursbieder na het inwachten van de offertes spoedig aangeduid omdat de andere inschrijvingen niet conform het bestek waren (idem dito onderzochte offerteaanvraag).

¹²¹ In rechtmatigheidsopzicht werd de onderhandelingsprocedure met bekendmaking verantwoord door te verwijzen naar de bepalingen van artikel 17, §3, 2° van de overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993: *werken of diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen*.

¹²² De klemtoon ligt op de outputspecificaties, die in detail zijn opgenomen in de DBFM-overeenkomsten, en minder op de wijze waarop ze worden gerealiseerd.

¹²³ Bouw- en beschikbaarheidsrisico bij opdrachtnemer.

De keuze voor PPS bracht derhalve met zich dat werd geopteerd voor een uitzonderingsprocedure uit de regelgeving op de overheidsopdrachten. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat Sportfacilitator de onderhandelingsprocedure beperkt heeft toegepast. Zo heeft het voor de tweede cluster kunstgrasvelden¹²⁴ geen gebruik meer gemaakt van de onderhandelingsprocedure, maar geopteerd voor een algemene offerteaanvraag. Door de ervaring met de eerste cluster kon de DBFM-overeenkomst immers worden verfijnd, waardoor de inschrijvers meteen een definitieve offerte met vaste prijs konden indienen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de onderscheiden gunningsprocedures met bekendmaking correct verliepen. De Vlaamse overheid heeft blijk gegeven van de nodige omzichtigheid en heeft de diverse processen van selectie en gunning voldoende gemotiveerd. Sportfacilitator heeft de kandidaatstellingen en offertes grondig geëvalueerd, zowel op het financiële als op het technisch-kwalitatieve vlak. Bovendien heeft het ruimschoots gecommuniceerd en onderhandeld met de belanghebbenden in de opeenvolgende fasen.

Het Rekenhof heeft in de geselecteerde, uitgebreid gedocumenteerde dossiers vastgesteld dat Sportfacilitator de onderhandelingen heeft aangegrepen om optimalisaties te bereiken op het vlak van architectuur, techniek, financiële structuur van de projectvennootschappen (SPV), inhoud van de DBFM-overeenkomsten en reductie van de globale projectkosten en beschikbaarheidsvergoedingen. Tegelijk bleek dat in de onderzochte procedures het aantal bidders na selectie krap is. Meermaals voldeed uiteindelijk slechts één inschrijver aan het bestek, waardoor de concurrentie niet maximaal op scherp kon worden gesteld. Voorafgaandelijk aan het hele opzet werd overigens geen specifieke marktverkenning uitgevoerd om te peilen naar de interesse bij de privésector om sportinfrastructuur te realiseren in een PPS-context.

5.2.3 Risicoverdeling in DBFM-overeenkomsten met lokale besturen

Een essentiële voorwaarde voor ESR-neutraliteit van PPS is dat minstens twee van de drie risico's naar de private partner worden doorgeschoven. Bij het SIP gaat het om het bouw- en beschikbaarheidsrisico. Het vraagrisico ligt bij de lokale besturen. Sportfacilitator verklaarde voor het SIP geen specifieke risicobeheerstrategie te hebben geformuleerd, aangezien het zou gaan om een gestandaardiseerde PPS met de bekende risicoverdeling.

De DBFM-overeenkomsten ter uitvoering van het SIP bevatten bepalingen die de verantwoordelijkheden voor die risico's regelen. De overeenkomsten bepalen als een van de belangrijkste verplichtingen in hoofde van de opdrachtnemers het dragen, beheersen en ondergaan van alle risico's die te maken hebben met het ontwerpen, bouwen, financieren, onderhouden en beschikbaar stellen en houden van de sportinfrastructuur. Alle kosten die zij daarvoor moeten maken, zijn voor hun rekening¹²⁵, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald. Voor de kunstgrasvelden draagt de opdrachtnemer enkel de risico's die volgens de overeenkomst te zijnen laste zijn.

¹²⁴ Dat was ook de bedoeling voor een tweede cluster sporthallen, die niet werd uitgevoerd.

¹²⁵ In de periodieke beschikbaarheidsvergoedingen zitten alle prestaties vevat: ontwerp, bouw, financiering, enz., maar ook de risico's.

Het Rekenhof onderzocht aan de hand van acht projecten¹²⁶ welke garanties de overeenkomsten boden op het vlak van:

- het bouwrisico: de prijsvastheid en de timing van de werken,
- het beschikbaarheidsrisico: de beschikbaarheid van de installaties gedurende de gehele contractduur.

Het vraagrisico¹²⁷ ligt bij de lokale besturen. Aangezien sportbeoefening is gebonden aan tendensen en demografische evolutie, is het raadzaam dat de infrastructuur gelijke tred kan houden met een gewijzigde vraag. Idealiter zouden de overeenkomsten de mogelijkheid moeten bieden een sportinstallatie over 30 jaar anders te benutten dan nu. De overeenkomsten bieden echter weinig aanzet tot heroriëntatie na de realisatiefase.

PMV wees op de mogelijkheden geboden door artikel 8 in de overeenkomsten en de overeenkomstige bijlagen. De wijzigingsprocedures waarnaar wordt verwezen, lijken evenwel vooral geschikt voor wijzigingen van het bouwprogramma in de loop van de realisatiefase. Dit blijkt o.m. uit de beperkte termijnen voor het uitwerken en beoordelen van wijzigingsvoorstellen en de hiermee verband houdende kostprijs (vaak niet meer dan 20 werkdagen, wat te kort is voor verbouwingen in de loop van de beschikbaarheidsfase), alsook uit het feit dat de opdrachtnemer de “kritieke vertraging” moet mededelen, toch een bepaling die exclusief betrekking heeft op de oorspronkelijke bouw. Meer specifieke bepalingen voor latere, ingrijpende wijzigingen als gevolg van veranderende behoeften in sportbeoefening zijn er niet. Ook al zijn de wijzigingsbepalingen mogelijk in lijn met de Vlaamse en internationale praktijk, het feit dat een beroep wordt gedaan op een DBFM beperkt op zichzelf de aanpassingsmogelijkheden sterk omdat de overheid dan maar één tegenpartij heeft en dus zeer zwak staat bij de onderhandelingen. Dat is een realiteit die ook is vastgesteld in buitenlandse PPS-projecten.

Elke DBFM-overeenkomst beschreef de verplichtingen van de opdrachtnemers in termen van outputspecificaties, zijnde de specificaties waaraan een infrastructuur moet voldoen in de verschillende fasen vanaf de beschikbaarstelling tot en met de overdracht aan de lokale besturen na 10 of 30 jaar. De contractuele bepalingen rond kostprijs (beschikbaarheidsvergoedingen), realisatietermijn en beschikbaarheid zijn immers onlosmakelijk verbonden met de mate waarin aan de outputspecificaties door de opdrachtnemers is voldaan tijdens de looptijd van de overeenkomsten.

Bouwrisico

Kunstgrasvelden

De kostprijs, zijnde de beschikbaarheidsvergoeding die een lokaal bestuur per kwartaal aan de opdrachtnemer moet betalen vanaf de beschikbaarheidsdatum, is principieel een vast be-

¹²⁶ Vijf kunstgrasvelden (waarvan vier uit de eerste cluster en één uit de tweede cluster), twee sporthallen en één multifunctioneel project.

¹²⁷ Het vraagrisico is het risico dat er voor de infrastructuurprojecten, zodra ze zijn gerealiseerd, onvoldoende vraag zal bestaan.

drag geldend voor de looptijd van de DBFM-overeenkomst en bepaald in de bijlagen bij elk contract. De mogelijke aanpassingen zijn limitatief uitgewerkt:

- De brutobeschikbaarheidsvergoedingen kunnen in min worden aangepast door prestatiekortingen, wat leidt tot verminderde nettobeschikbaarheidsvergoedingen en evenredige subsidies. Prestatiekortingen worden toegekend als een kunstgrasveld ten opzichte van de outputspecificaties gebreken vertoont.
- De beschikbaarheidsvergoedingen kunnen tijdens de looptijd van de overeenkomsten beperkt worden geïndexeerd op basis van een contractueel vastgelegde prijsherzieningsformule. Het subsidiëringsmechanisme volgt de indexering van de brutobeschikbaarheidsvergoedingen.
- De initiële kostprijs kan ook worden verhoogd in bijzondere omstandigheden (gevallen van overmacht, uitstel, vergoeding). De overeenkomsten beschrijven gedetailleerd de dan te honoreren wederzijdse verplichtingen. De wijzigingen die in de loop van de contractuitvoering kunnen worden voorgesteld tussen opdrachtgever en -nemer zijn procedureel aan strenge regels onderworpen, waardoor het opdrachtgevende bestuur geacht wordt voldoende controle op de prijsvorming te behouden.

Met uitzondering van een beperkt aantal limitatief omschreven omstandigheden zijn eventuele overschrijdingen van de geraamde bouwkost of bouwtermijn ten laste van de opdrachtnemer. Deze kan de meerkost noch via een verhoging van de beschikbaarheidsvergoedingen, noch via andere betalingen op de opdrachtgever verhalen. Een steekproefsgewijze vergelijking van contractueel vastgelegde beschikbaarheidsvergoedingen met daadwerkelijk aangerekende bedragen door de SPV in de aanvangsfase toonde dan ook geen overschrijding van de voorziene beschikbaarheidsvergoedingen aan. De private partner draagt sowieso geen volumerisico. Door een mandaat te verlenen aan de Vlaamse Gemeenschap, stemmen de lokale besturen immers in met participatie. Zij kunnen maar van dat engagement worden bevrijd als de door de private partner gevraagde beschikbaarheidsvergoeding een bepaalde bovengrens overschrijdt, zo niet moeten ze een schadevergoeding betalen. Bij de start van de gunningsprocedure is de private partner derhalve op de hoogte van het aantal te realiseren deelprojecten, als hij in zijn definitieve offerte de bovengrenzen niet overschrijdt. In het algemeen is het Rekenhof van oordeel dat de mogelijke fluctuaties van de contractuele beschikbaarheidsvergoedingen verantwoord en beheersbaar zijn, waardoor het bouwrisico in financiële termen bij de private partner ligt.

Op het vlak van de timing kan de opdrachtnemer principieel geen recht op uitstel of opschorting van zijn verplichtingen genieten, tenzij uitdrukkelijk aangegeven in de overeenkomst. De projectrealisatie is gebonden aan een aantal mijlpalen. Bij overschrijding van de termijnen moet de opdrachtnemer een vergoeding betalen aan de opdrachtgever. De termijnen kunnen worden herzien in bijzondere omstandigheden (gevallen van overmacht, uitstel, vergoeding). De bepalingen in de overeenkomsten zijn derhalve voldoende stringent om een tijdsplan vast te leggen en de timingafspraken te honoreren. Daarbij komt dat de beschikbaarheidsvergoedingen pas verschuldigd zijn vanaf het kwartaal waarin de opdrachtgever de beschikbaarheid heeft gecertificeerd, waardoor de opdrachtnemer er alle belang bij heeft een strikte realisatietiming te respecteren. Al die factoren leggen het bouwrisico op het vlak van de timing op afdoende wijze bij de private partner.

Multifunctionele projecten

De benadering van de risico's is bij de multifunctionele projecten vergelijkbaar met de kunstgrasvelden. De grotere complexiteit van de projecten leidt echter tot een grotere contractuele en procedurele complexiteit. De voortgang der werken is sterker gefaseerd, met meer scharniermomenten en overeenkomstige rapportages, controles, waarborgen en certificeringen.

De beschikbaarheidsvergoedingen zijn ook hier een vast bedrag, met beperkte variaties:

- De brutobeschikbaarheidsvergoedingen kunnen in min worden aangepast, niet alleen door prestatiekortingen, maar ook door beschikbaarheidscorrecties. Beschikbaarheidscorrecties zijn de trimestriële sommen van de kortingen die worden verrekend als een welbepaalde ruimte of het sportcomplex in zijn geheel niet zou voldoen aan de beschikbaarheidseisen. Die recuperaties worden ook doorgerekend in de subsidies vanwege de Vlaamse Gemeenschap.
- Indexering van de beschikbaarheidsvergoeding is in beperkte mate mogelijk, met weerslag op de subsidiëring.
- De bijzondere omstandigheden (overmacht, uitstel, vergoeding) zijn ook hier geldig.

De mogelijke prijsvariaties zijn limitatief beschreven en beheersbaar, waardoor het bouwrisico financieel bij de private partner ligt.

Qua timing geldt ook hier dat de opdrachtnemer geen recht op uitstel of opschorting van zijn verplichtingen kan genieten, tenzij in de gevallen bepaald in de overeenkomsten. De voortgang van de werken wordt mede bewaakt door een aanvangsgarantie en is contractueel voldoende gepreciseerd, waardoor ook op het vlak van de timing het bouwrisico zich bij de private partner situeert.

Eenvoudige sporthallen

De overeenkomsten voor eenvoudige sporthallen verschillen slechts in bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van die van de multifunctionele complexen, waardoor ook hier het bouwrisico bij de private partner ligt.

Beschikbaarheidsrisico

De opdrachtnemer moet de infrastructuur beschikbaar stellen en houden tot de einddatum van de overeenkomst en draagt dus formeel het beschikbaarheidsrisico. Het beschikbaar zijn van een sportinstallatie betekent dat zij voldoet aan de vastgestelde outputspecificaties, specifiek bepaald voor elke contractuele fase¹²⁸.

¹²⁸ Dit is dus meer dan het louter voorhanden zijn voor de sportbeoefenaar.

Kunstgrasvelden

Bij beëindiging van de bouw overhandigt de opdrachtnemer een rapport aan de opdrachtgever¹²⁹. Als die vaststelt dat aan de beschikbaarheidseisen (conform de outputspecificaties) is voldaan, levert hij een beschikbaarheidscertificaat af.

Na de beschikbaarstelling rapporteert de opdrachtnemer semestrieel aan de opdrachtgever ter bevestiging van het blijvend voldoen aan de outputspecificaties of het herstel van gesignaleerde gebreken. Daarnaast is een onlineplatform gecreëerd waarop de opdrachtgever gebreken kan melden en de geplande onderhoudswerken kan opvolgen.

Als de DBFM-overeenkomsten na 10 jaar aflopen, voeren opdrachtgever en opdrachtnemer een overdrachtsinspectie uit ter controle van de conformiteit met de outputspecificaties. Bij conformiteit levert de opdrachtgever op de einddatum aan de opdrachtnemer een overdrachtscertificaat af.

Voor de hele contractduur stelt de opdrachtnemer een plan voor het onderhoud op, waarvoor hij verantwoordelijk is. De onderhoudswerken die de opdrachtnemer dient uit te voeren, zijn niet-limitatief opgesomd. Het klein onderhoud wordt overgelaten aan de opdrachtgever en wordt wel beperkend omschreven in de overeenkomsten. Op de opdrachtnemer rust een herstelplicht gedurende de gehele contractperiode.

Multifunctionele projecten

Het beschikbaar stellen en houden van het sportcomplex tot de einddatum van het contract is ook bij de multifunctionele projecten een kernverplichting van de opdrachtnemer:

- Het einde van de bouw wordt gekenmerkt door twee opeenvolgende controle- en rapporteringsmomenten. Als de opdrachtnemer meent aan de contractueel gedefinieerde openstellingseisen te hebben voldaan, rapporteert hij aan de opdrachtgever en verzoekt om een beschikbaarheidsattest. Een maand later rapporteert hij opnieuw met het oog op het bekomen van een voltooiingscertificaat.
- De semestriële rapportering door de opdrachtnemer en het onlineplatform blijven ook hier onverkort van toepassing.
- Aan het eind van de contractperiode worden twee gezamenlijke inspecties uitgevoerd, gekoppeld aan een rapportage door de opdrachtnemer over de mate van conformiteit aan de outputspecificaties (overdrachtseisen). Een bancaire overdrachtsgarantie in hoofde van de opdrachtnemer is vastgelegd.
- De opdrachtnemer is aansprakelijk voor het niet-limitatieve eigenaarsonderhoud (inclusief herstellingen), het lokale bestuur voor het limitatieve gebruikersonderhoud. Ook hier heeft de opdrachtnemer een herstelplicht gedurende de hele looptijd van de overeenkomst.

¹²⁹ In de daaraan voorafgaande fasen rapporteert de opdrachtnemer frequent: tussen contractdatum en aanvangsdatum per kwartaal over de stand van zaken van de startvoorwaarden, tussen aanvangsdatum en beschikbaarheidsdatum maandelijks over de voortschrijding van het project.

Eenvoudige sporthallen

Het beschikbaar stellen en houden van de sporthallen tot de einddatum van het contract is een kernverplichting van de opdrachtnemer, met vergelijkbare controle- en rapporteringsmomenten als vermeld bij de multifunctionele projecten.

Beoordeling van het beschikbaarheidsrisico

Het Rekenhof is van oordeel dat de inspecties op de scharnierzakken (bij beschikbaarheid, voltooiing en overdracht), de periodieke keuringen door derden in de loop van de contracten (kunstgrasvelden) en de dagelijkse opvolging door de besturen volstaan om in termen van controle de beoogde beschikbaarheid te waarborgen. De rapporten op de scharnierzakken en de verplichte periodieke verslagen van de opdrachtnemers, gekoppeld aan de onlinevoorzieningen voor gegevensuitwisseling over tekortkomingen en beschikbaarheid, bieden voldoende mogelijkheden tot communicatie. De opdrachtgever heeft op de scharnierzakken de certificering in handen als tegenhanger van de eenzijdige rapportering door de opdrachtnemer. De besturen kunnen daarvoor een beroep doen op Bloso, dat op basis van zijn technische expertise werd aangesteld om de conformiteit tussen de bestekken en de uitvoering te controleren en mede uitspraak te doen over de beschikbaarheid over de hele looptijd van de overeenkomsten. Contractueel vastgelegde financiële kortingen, gekoppeld aan dito termijnen, kan de opdrachtgever vervolgens aanwenden als sanctiemiddel in geval van gebreken of onbeschikbaarheid. De DBFM-overeenkomsten bieden voldoende juridische basis om de beschikbaarheid – zijnde het blijvend voldoen aan de outputspecificaties – van de installaties op lange termijn te garanderen.

Voor de exploitatiefase specificeren de overeenkomsten echter onvoldoende de risico's die elke partij moet dragen. Wat de kunstgrasvelden betreft, zijn de risico's van de opdrachtnemer beperkt tot deze die in de DBFM-overeenkomsten te zijnen laste worden gelegd, zodat de opdrachtgever de niet-contractueel voorziene risico's – het risicosidu – moet dragen. De omschrijving van overmacht in bijlage 1 bij de DBFM-overeenkomsten bevat een restcategorie. Volgens Eurostat is een exhaustieve opsomming van de gevallen van overmacht echter een voorwaarde voor de nagestreefde ESR-neutraliteit (zie Eurostat-advies van 7 juli 2014 over de Oosterweelverbinding). Voor sporthallen en multifunctionele sportcomplexen is het algemeen principe opgenomen dat de risico's bij de private partner liggen tenzij anders bepaald. Ook hier ontbreekt een expliciete risicoverdeling, maar er is een duidelijke bepaling van het eigenaars- en gebruikersonderhoud of zeer gedetailleerde outputspecificaties die veel risico's impliciet afdekken.

Bij alle overeenkomsten verplaatsen de bepalingen over bijzondere omstandigheden (gevallen van overmacht, uitstel of vergoeding) specifieke, niet-onbelangrijke risico's naar de opdrachtgevende lokale besturen. Zo wordt in alle DBFM-overeenkomsten het herstel van schade door derden boven een relatief laag drempelbedrag (bij voorbeeld boven 500 euro of 2.000 euro, naargelang de overeenkomst) gecatalogeerd bij de gevallen van vergoeding, waardoor het herstel recupereerbaar wordt van de opdrachtgevers. In de overeenkomsten voor kunstgrasvelden zijn *incidenten* die aanleiding geven tot schade, omschreven als een geval van vergoeding, recupereerbaar van de opdrachtgevers. De term *incidenten* laat een ruimere interpretatie toe dan alleen maar schade door derden. Gedetailleerde risicolijsten, die duidelijkheid kunnen verschaffen over de verdeling, ontbreken in de overeenkomsten.

Het overlegcomité en de geschillenberaadslagingscommissie zijn daarnaast nuttige instrumenten in geval van betwisting. In dezelfde context werd aan Bloso de rol van bemiddelaar tussen lokaal bestuur en SPV toebedeeld, mochten er zich technische mankementen voordoen of onderhoudsproblemen rijzen.

De onderzochte DBFM-overeenkomsten zijn omstandig, complex¹³⁰ en verschillend van infrastructuurtype tot infrastructuurtype, waarbij eenzelfde begrip soms uiteenlopende implicaties kan hebben naargelang het type. De overeenkomsten bevatten trouwens een paragraaf *interpretatieregels*, die enerzijds stelt dat overeenkomst en bijlagen *wederzijds verhelderend* zijn, maar die anderzijds de eventualiteit van *onderlinge tegenstrijdigheden* openhoudt, waarbij de interpretatieregels gelden.

Dergelijke complexe overeenkomsten brengen een risico met zich. Als de overheid haar belangen tot en met de overdrachtsfase maximaal wil behartigen, dan moeten de beschikkingen en procedures eenvormig over de verscheidene projecten heen worden benaderd, zo niet biedt het clusteren van projecten onvoldoende meerwaarde na de realisatiefase. Zoals eerder gesteld, is centralisering van kennis raadzaam, niet het minst met het oog op een voldoende kennisoverdracht over een termijn van dertig jaar. Uit de tussentijdse evaluatie van eind 2010 bleek overigens de vraag van de gemeenten naar (een betere) juridische en technische ondersteuning door de Vlaamse overheid.

Sluitende en afdwingbare clausules in de DBFM-overeenkomsten zijn ook een noodzaak omdat zowel bij de overheid als bij de private partners weinig ervaring bestaat met onderhoudsovereenkomsten op lange termijn (tot 30 jaar) en met de consequenties ervan op de instandhouding van infrastructuur¹³¹. De lokale besturen zullen de contractuele garanties en sanctioneringsmogelijkheden nauwgezet moeten bewaken. De private partner is degene die rapporteert en per kwartaal aangeeft welke de bruto- en nettobeschikbaarheidsvergoedingen zijn. De lokale besturen moeten erop toezien dat de private partner niet minimalistisch omgaat met eventuele tekortkomingen die te zijnen laste zijn en waarvoor prestatiekortingen of beschikbaarheidscorrecties gelden. Die tekortkomingen bepalen immers niet alleen de beschikbaarheidsvergoeding te betalen door het lokale bestuur, maar ook de subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap. Een consequente houding van de besturen kan ertoe bijdragen dat betwistingen op het einde van de looptijd van het contract, bij de overdracht van de infrastructuur, worden vermeden of beperkt.

In het bijzonder waar de installaties niet regelmatig worden gekeurd door een gespecialiseerd organisme, is het raadzaam dat de lokale besturen zich zoveel mogelijk laten bijstaan door Bloso, dat de knowhow heeft om de technische evolutie van de sportinstallaties gedurende de contractduur te beoordelen. Dankzij zijn technisch-overkoepelende rol kan Bloso problemen

¹³⁰ De DBFM(O)-overeenkomsten vertonen een structuur die de belangrijkste wederzijdse verplichtingen van opdrachtgever en -nemer afscheidt van tal van definities en bijlagen, waarin de procedurele details worden uitgewerkt. Die opmaak bevordert niet altijd een eenduidige lezing, aangezien deelaspecten van eenzelfde contractueel fenomeen verspreid staan in de overeenkomsten. Bijvoorbeeld: de gevolgen van *bijzondere omstandigheden* (gevallen van overmacht, uitstel, vergoeding) op de realisatietermijn staan in de overeenkomst zelf, de noodwendige definiëring van de gehanteerde begrippen staat in een bijlage en de beschrijving van de desgevallend verschuldigde vergoedingen tussen partijen in een andere bijlage. Het disparate karakter van de overeenkomsten bij de beschrijving van aspecten die noodzakelijkerwijs samenhangen, verhoogt het risico op interpretatiemoeilijkheden.

¹³¹ Zie de tussentijdse evaluatie van eind 2010, waaruit blijkt dat ongeveer 30% van de *renovaties* betrekking heeft op installaties die *niet ouder* waren dan 25 jaar.

uniform vaststellen, communiceren en behandelen. Het inschakelen van Bloso maakt het voor de Vlaamse Gemeenschap ook mogelijk te beoordelen of de beschikbaarheidscorrecties en prestatiekortingen correct worden toegepast in geval van tekortkomingen, wat een weerslag heeft op de subsidiëring. De samenwerkingsovereenkomst in het kader van Sportfacilitator maakt het mogelijk dat Bloso die rol op zich neemt. Momenteel controleert Bloso het onderhoud door de SPV niet systematisch omdat de installaties nog maar kort in gebruik zijn. De invulling van die opdracht is niet concreet geregeld in de overeenkomst met Sportfacilitator. Gelet op het belang van dat toezicht en de vergoeding die Bloso zal ontvangen tot op het ogenblik van de overdracht van de infrastructuur, is het raadzaam daarover duidelijke afspraken vast te leggen.

5.3 Subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoeding

De basisprincipes van de subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoeding werden decretaal vastgesteld. Een subsidieovereenkomst zou de verhoudingen tussen het lokale bestuur en de Vlaamse Gemeenschap regelen. De regering zou per infrastructuurtype het steunpercentage en de subsidieerbare gedeelten van de beschikbaarheidsvergoedingen bepalen.

Het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 bepaalde de vier types van subsidieerbare infrastructuur en stelde dat de subsidieovereenkomsten het subsidieerbare gedeelte van de beschikbaarheidsvergoedingen en het subsidiepercentage moesten aangeven. Slechts de werken en diensten die betrekking hebben op het basisbouwprogramma van elk type infrastructuur, zoals dat door de regering zou worden vastgesteld, waren subsidiebaar, niet de toevoegingen of wijzigingen op vraag van de lokale besturen. Het subsidiepercentage werd voor alle infrastructuurtypes uniform op 30% (het decretale maximum) gebracht. De periodiciteit van de subsidies werd afgestemd op de betalingsperiodiciteit, zoals overeengekomen in de DBFM-overeenkomsten.

De maximale jaarlijkse subsidies werden geplafonneerd. De plafonds werden met twee besluiten van 2009 en 2010 opgetrokken, zodat uiteindelijk de volgende maxima¹³² golden:

Tabel 7 – Maximale jaarlijkse subsidie

Kunstgrasvelden	27.500 euro
Sporthallen	75.000 euro
Zwembaden	256.500 euro
Multifunctionele projecten	319.800 euro

Het Rekenhof onderzocht de subsidiëring aan de hand van de steekproef van acht dossiers waarmee het ook de DBFM-contracten nakeek.

De subsidieovereenkomsten gesloten tussen de lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschap voldoen aan de vereisten opgelegd door het decreet en het uitvoeringsbesluit inzake volledig-

¹³² Exclusief indexering. Omdat de beschikbaarheidsvergoedingen zelf gedeeltelijk zouden worden geïndexeerd, besliste de Vlaamse Regering dat dit ook voor de subsidies zou gelden. De indexering van de subsidies zou beperkt blijven tot het gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding dat betrekking had op de operationele kosten (onderhoud, werking, verzekering). Dat gedeelte zou bovendien nooit meer dan 35% van de totale beschikbaarheidsvergoeding mogen belopen.

heid (duurtijd, voorwerp, omvang, aanwending, betalingswijze, subsidievoorwaarden, rapporteringsverplichtingen, toezicht, conflictbeheersing). In elke gecontroleerde subsidieovereenkomst werd het subsidiepercentage uniform vastgesteld op 30% en werd het bij besluit gereguleerde subsidieplafond per infrastructuurtype duidelijk aangegeven, alsook de periodiciteit van de betalingen. Samen met de subsidieovereenkomsten ondertekenden de partijen afzonderlijke mandaatovereenkomsten, waardoor de Vlaamse Regering werd gemachtigd een private partner te selecteren waarmee de lokale overheid een DBFM-overeenkomst zou sluiten. Die mandaatovereenkomst werd als bijlage bij de subsidieovereenkomst gevoegd. De vaststelling van de effectieve brutobeschikbaarheidsvergoeding en het subsidieerbare gedeelte ervan werd aangehecht in een avenant bij elke subsidieovereenkomst. Die overeenkomst, die samen met de mandaatovereenkomst het contractueel kader vormt, moest worden ondertekend vooraleer een procedure tot aanduiding van een private partner werd opgestart. De definitieve beschikbaarheidsvergoeding en de subsidie a rato van 30% konden pas nadien worden vastgesteld, d.w.z. na de offerte-indiening, gunning en eventuele onderhandelingen met de private partner. Uit de gecontroleerde dossiers bleek dat de in de avenanten bepaalde subsidies de reglementaire plafonds niet overschreden.

In de avenanten werd ook telkens het indexeerbare gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding – de component operationele kosten – vastgesteld. In de gecontroleerde dossiers werd het maximaal indexeerbare gedeelte, vastgesteld op 35% van de beschikbaarheidsvergoeding, niet overschreden.

Bij de uitvoering van de audit bevonden alleen beide clusters kunstgrasvelden zich in de fase van de subsidie-uitkering. Vandaar dat het Rekenhof maar een summiere controle heeft kunnen toepassen op de uitbetalingsprocedures. Het heeft vastgesteld dat de lokale besturen de nodige documenten hebben voorgelegd, dat de noodzakelijke controles werden uitgevoerd en de vereiste machtigingen tot uitbetaling van de subsidies werden verleend (Sportfacilitator, boekhouding, budgethouder). De uitgekeerde subsidies overschreden de contractuele en reglementaire bovengrenzen niet.

Het basisbouwprogramma werd nergens overschreden. Daarop heeft Sportfacilitator overigens al bij de opmaak van het bestek toegezien. Bij de controle van de werken deed Bloso hetzelfde. Bloso bezorgt een formele vaststelling van de beschikbaarheid aan het opdrachtgevend bestuur.

Het Rekenhof heeft ten slotte vastgesteld dat het btw-statuuat van de opdrachtgevers uiteenlopend is (autonome gemeentebedrijven (AGB's), btw-plichtige gemeenten of niet-btw-plichtige gemeenten), wat van invloed is op de hoogte van de subsidiëring. Ingeval de btw in hoofde van het lokale bestuur niet-recupereerbaar was, kwam hij in aanmerking voor subsidiering, waardoor de kostprijs voor de Vlaamse Gemeenschap hoger lag in vergelijking met dossiers ingediend door besturen die de btw konden recupereren, met name de AGB's¹³³.

¹³³ Voor btw-plichtige besturen was de btw op de brutobeschikbaarheidsvergoedingen niet aftrekbaar en werd hij mee gesubsidieerd.

5.4 Conclusies

- Er is een degelijke projectorganisatie die de nodige deskundigheid samenbrengt en zorgt voor een goede begeleiding van de kandidaat-opdrachtgevers in de verschillende fasen van het project. Hoewel Sportfacilitator beschikbaar blijft voor technische, financiële en juridische ondersteuning van de opdrachtgevers gedurende de volledige looptijd van de PPS-contracten, vormt de beschikbaarheid van expertise op lange termijn toch een onzekere factor. De diensten die PMV nog verstrekt na de fase van beschikbaarheidsstelling, zijn vaag omschreven. Het is ook onduidelijk hoe Bloso het toezicht op de uitvoering van het onderhoud door de private partner in de toekomst zal uitvoeren en of er voldoende prestaties zullen staan tegenover de vergoeding die Bloso daarvoor ontvangt. Momenteel controleert Bloso het onderhoud door de SPV's niet systematisch omdat de installaties nog maar kort in gebruik zijn.
- De aanvragen werden geselecteerd op basis van een deugdelijke, transparante procedure wat resulteerde in een objectieve en gemotiveerde selectie. Doordat alle ontvankelijke aanvragen werden geselecteerd, speelden de criteria *reële lokale behoefte* en *optimale geografische spreiding van de betrokken infrastructuur* geen rol. Dat leidde ertoe dat overheidsmiddelen werden besteed aan sportinfrastructuur van lokale besturen waar de behoeftenorm al was bereikt en dat er vrijwel geen correctie gebeurde op de bestaande spreiding.
- Het aantal infrastructuurprojecten dat werd gerealiseerd of zich in realisatiefase bevindt, bedraagt minder dan de helft van het aantal dat werd geraamd. Dat verschil is vooral te wijten aan de lage realisatiegraad van de geselecteerde projecten bij de eenvoudigste infrastructuurtypes. Toch schat de administratie de waarde van de sportinfrastructuur die wordt gerealiseerd met PPS en de te betalen subsidies op ongeveer 80% van de budgettaire raming. Dat is te verklaren door een initiële onderschatting van de kostprijs voor sommige infrastructuurtypes en doordat de realisatiegraad van de multifunctionele sportinfrastructuur – die een hoog budgettair gewicht vertegenwoordigt – de raming goed benadert in tegenstelling tot de goedkopere infrastructuurtypes.
- Ongeveer de helft van de kandidaten van wie de aanvraag werd goedgekeurd, stapten nadien uit het PPS-project. Een groot deel ervan heeft de sportinfrastructuur toch gerealiseerd of plant de realisatie op korte termijn. Dat doet twijfels rijzen over de noodzaak van PPS als instrument om de betrokken infrastructuur te realiseren. Bovendien houden sommige argumenten voor de meerwaarde van PPS geen stand: de verwachte versnelde uitvoering is niet gerealiseerd en het verwachte schaalvoordeel is vooral bij de sporthallen onzeker.
- De gunning van de opdrachten aan de private partners verliep correct. De concurrentie was echter beperkt en in de eindfase vaak onbestaande, wat misschien tijdig was gebleken als vooraf was gepeild naar de marktinteresse. De contracten leggen het bouwrisico bij de opdrachtnemer en bieden voldoende garanties voor de realisatie van de sportinfrastructuur. De risicoverdeling tijdens de exploitatiefase is echter onvoldoende duidelijk geregeld. De uitgebreidheid en complexiteit van de contracten kan op termijn wel leiden tot interpretatieproblemen en discussies.
- De lange looptijd van sommige projecten verhoogt het beschikbaarheidsrisico voor de private partner. In principe moet de correcte uitvoering van de overeenkomsten renovaties

overbodig maken gedurende de looptijd van de contracten en bij de latere overdracht van de infrastructuur. Ook het vraagrisico voor de opdrachtgevende overheid neemt toe, aangezien evoluties in sportbeoefening de bruikbaarheid van de sportinfrastructuur kunnen ondergraven.

- De subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoedingen verloopt correct.

Evaluatie van het investeringsbeleid

Hoofdstuk

6

6.1 Onderhoud en uitbouw van de eigen infrastructuur

Het afdelingshoofd Infrastructuur en Logistiek van Bloso actualiseert periodiek de uitvoering van het meerjareninvesteringsplan. Er vindt echter geen expliciete evaluatie van de uitvoering plaats. De periodieke actualisatie van het meerjarenplan blijft beperkt tot een stand van zaken van de uitvoering. Dit omvat geen evaluatie van verloop, knelpunten, kostprijsevolutie van het totale plan en van noodzakelijke bijsturingen of voorziene wijzigingen. Bloso evalueert verloop, timing, knelpunten en uitgaven veeleer impliciet en per project. De mate waarin het streefcijfer voor cofinanciering wordt gehaald, wordt periodiek opgevolgd. Het percentage cofinanciering is maar beperkt beïnvloedbaar omdat het afhangt van de opportuniteiten en de mate waarin ze passen binnen de investeringsplannen van Bloso.

Bloso evalueert het onderhoudsproces niet systematisch op dezelfde wijze. Soms worden bepaalde onderdelen geëvalueerd met de centra of verloopt de evaluatie informeel. Een gelijkvormige evaluatie wordt bemoeilijkt doordat het instrument voor opvolging van het reguliere onderhoud niet consequent en uniform wordt gebruikt.

6.2 Investeringssubsidies

Het departement en BLOSO volgen de investeringssubsidies die ze beheren vooral financieel op. De resultaten van de ad-hocsubsidies en subsidieregelingen worden vrijwel niet geëvalueerd. Nochtans zijn er ruim voldoende projecten gerealiseerd om tot een evaluatie over te gaan.

Het subsidiereglement voor particuliere sportinfrastructuur van 2008 was eenmalig, maar een evaluatie van de resultaten en knelpunten van de subsidieverstreking kan informatie bieden voor nieuwe initiatieven ter financiering van bovenlokale en topsportinfrastructuur. Eind 2013 nam de minister van Sport trouwens een nieuw initiatief ter subsidiëring van pilootprojecten voor bovenlokale sportinfrastructuur.

Het subsidiereglement voor kleinschalige lokale infrastructuur wordt wel voortgezet. In opdracht van de minister van Sport voerde het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Sport een onderzoek uit over de impact van de aanleg van Finse pistes in Vlaanderen op de sportbeoefening¹³⁴. Het steunpunt heeft het aanbod, het gebruik, alsook het effect van het aanbod op het gebruik van Finse pistes onderzocht. Volgens dit onderzoek hebben de Finse pistes positieve effecten op de sportbeoefening in Vlaanderen¹³⁵. De subsidiëring kwam slechts zijdelings aan bod. De studie stelde enkel vast dat 27% van de Finse pistes tot stand kwam met subsidies van de Vlaamse Gemeenschap. De noodzaak van subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap om de infrastructuur te realiseren, is niet getoetst, noch de impact van de subsidies op de omvang, kwaliteit en spreiding van Finse pistes. De subsidiëring in 2013 is beperkt tot sportvloeren, waarover geen onderzoek is verricht.

Het subsidiereglement is geëvalueerd, wat leidde tot enkele aanpassingen (zie hoofdstuk 4).

¹³⁴ Geen loopcultuur zonder lichte loopinfrastructuur – studie naar het aanbod en gebruik van Finse pistes in Vlaanderen, KU Leuven ten behoeve van het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Sport, Scheerder J., e.a., 2014.

¹³⁵ Conclusies uit de studie waren o.m. dat Finse pistes de loopsport stimuleren, in het bijzonder startende lopers, dat nabijheid belangrijk is, en dat gebruikers het comfort waarderen.

6.3 Alternatieve financiering in het kader van het SIP

Eind 2010 hebben het departement CJSM en VVSG samen het SIP tussentijds geëvalueerd (zie 5.1), steunend op de informatie aangereikt door 204 van de 308 Vlaamse en 19 Brusselse gemeenten. Op dat ogenblik zat de selectie van projecten in haar laatste fase en werden de laatste, initieel voorwaardelijk geselecteerde projecten hetzij goedgekeurd, hetzij afgewezen¹³⁶. Alleen de werken voor de eerste cluster kunstgrasvelden waren effectief aangevat. De andere clusters en individueel te gunnen projecten bevonden zich in de fase waarin de bestekken nog moesten worden uitgestuurd of de offertes ingewacht. Zodoende spitste de evaluatie zich toe op de participatie van de lokale besturen in het SIP, op de globale realisaties van de besturen op het vlak van sportinfrastructuur in de jaren voorafgaand aan het SIP en op de nog steeds openstaande behoeften. De uitvoering van het SIP als zodanig, alsook de uiteindelijke doelbereiking en effectmeting konden op dat ogenblik nog niet aan bod komen. Die aspecten zullen na de algehele uitvoering van het SIP moeten worden geëvalueerd¹³⁷ door de administratie CJSM of Sportfacilitator, geheel in lijn met de afgesproken taakverdeling.

In hoofdstuk 5 heeft het Rekenhof de realisatiegraad van het SIP geplaatst tegenover de cijfergegevens uit de tussentijdse evaluatie. Daarnaast leverde de tussentijdse evaluatie nog de volgende vaststellingen¹³⁸ op:

- Wat de 4 types sportinfrastructuur uit het SIP betreft, werden in de jaren 2005-2010 158 *nieuwbouw*projecten gerealiseerd (47 kunstgrasvelden, 67 sporthallen, 21 zwembaden, 23 multifunctionele sportcentra). Daarvan zijn 12 kunstgrasvelden SIP-realisaties. Voor de 4 types werden eveneens 158 *renovaties* geteld (94 sporthallen, 39 zwembaden, 18 multifunctionele centra, 7¹³⁹ kunstgrasvelden). Bij de sporthallen en zwembaden overtroffen de renovaties¹⁴⁰ de nieuwbouw. Renovaties kwamen in het SIP echter niet aan bod.
- De lokale besturen gaven cijfermatig te kennen dat de nood aan lokale sportinfrastructuur erg hoog blijft. Voor zwembaden en sporthallen houden de keuze voor renovatie en de keuze voor nieuwbouw elkaar in evenwicht, voor multifunctionele centra en kunstgrasvelden¹⁴¹ krijgt nieuwbouw de voorkeur.
- Meestal gaven de besturen de voorkeur aan een klassieke aanbesteding.
- Als argumenten om een beroep te doen op het SIP, meldden de deelnemers voornamelijk de subsidie op zich, de verminderde administratieve lasten, de levenscyclusbenadering en de gegarandeerde beschikbaarheid van de infrastructuur.
- Als tegenargumenten werden in hoofdzaak genoemd: de hoge kostprijs of de onduidelijkheid errond, het gebrek aan inspraak over het ontwerp en over de bouwfirma, de strikte timing, de lange procedure, stedenbouwkundige problemen en twijfel over de PPS-formule.
- De lokale besturen gaven als desiderata voor het Vlaams sportinfrastructuurbeleid o.a. aan dat renovatie en energiebesparende maatregelen moeten worden ondersteund, dat een gedegen behoefteplan – los van de plaatselijke invloeden – noodzakelijk is, dat een betere juridische en technische ondersteuning van de gemeenten door de hogere overheid nood-

¹³⁶ Tweede cluster sporthallen.

¹³⁷ 2014, of later.

¹³⁸ Het Rekenhof beperkt zich tot de vaststellingen die relevant zijn voor het SIP.

¹³⁹ Vermoedelijk aantal.

¹⁴⁰ De kostprijs van renovatie wordt gemiddeld op één vierde van nieuwbouw geraamd.

¹⁴¹ Kunstgrasvelden zijn relatief nieuw, waardoor zij minder in aanmerking komen voor renovatie.

zakelijk is en dat de Vlaamse overheid de specifieke lokale problemen en noden in rekening moet brengen voor de financiële ondersteuning van sportinfrastructuur. Een klassiek subsidiemechanisme blijft de voorkeur wegdragen.

Naar aanleiding van deze tussentijdse evaluatie engageerde de minister van Sport zich het SIP van zijn voorganger weliswaar loyaal uit te voeren, maar beleidsmatig het accent te verleggen naar subsidiëring van kleinschalige infrastructuur. Dit resulteerde in het reglement voor subsidiëring van Finse pistes en sportvloeren. De vraag naar subsidiëring van investeringen die niet werden beoogd door het SIP, bleef tot nu toe onbeantwoord, zoals de *renovatie* van zwembaden en sporthallen, de realisatie van omnibuitensportterreinen, BMX-pistes, enz.

In het najaar van 2012 organiseerde het departement CJSM een bevraging bij de lokale besturen waar één of meer kunstgrasvelden werden gerealiseerd en in gebruik genomen. Over het algemeen evalueerden de lokale besturen het project positief: de aanvraag- en selectieprocedure was duidelijk, de gemeenten kregen voldoende inspraak over hun kunstgrasveld, de aanleg van het veld is prima verlopen, het veld is onderhoudsvriendelijk, de gebruikers zijn tevreden, de prijs-kwaliteitsverhouding is voldoende tot zeer goed, de facturatie en uitbetaling van de subsidie verlopen over het algemeen vlot en correct, en de algemene samenwerking met de SPV en met Sportfacilitator wordt als positief ervaren. Als werkpunten werden aangehaald: de hoge administratieve last bij de aanvraagprocedure, betere ondersteuning en informatieverstrekking bij de mandaatverlening, het functioneren van en de bekendheid met de online-helpdesk van de SPV en onvoldoende werfopvolging door Sportfacilitator. Enkele respondenten vonden de hele procedure te zwaar of te ingewikkeld. Slechts enkele gemeenten zijn (bijna) over de hele lijn negatief. Door sommige grotere steden werd de procedure als te zwaar en te restrictief beschouwd. De administratie schoof als mogelijke conclusie naar voren dat het SIP vooral nuttig was voor de kleinere gemeenten, die soms onvoldoende kennis of capaciteit hebben om dergelijke gunningsprocedures te voeren en misschien ook onvoldoende middelen beschikbaar hebben om te investeren in sportinfrastructuur. Ze gaf aan dat grotere steden dergelijke werken waarschijnlijk liever zelf uitvoeren.

Op basis van de laatste evaluatie, de door de administratie ontvangen signalen over een tekort aan multifunctionele en hockeykunstgrasvelden in Vlaanderen en de blijvende vraag naar subsidies voor kunstgrasvelden, besloot de minister het subsidiesysteem voor kunstgrasvelden voort te zetten, binnen het nog beschikbare budget. De Vlaamse Regering besliste op 19 juli 2013 een nieuwe oproep voor kunstgrasvelden te organiseren¹⁴². Uit de begeleidende documenten blijkt dat de aanpak van die derde cluster op een aantal punten zal wijzigen. Zo zal samen met de subsidieaanvraag meteen mandaat worden verleend aan de Vlaamse Gemeenschap, waardoor niet alleen een kortere procedure wordt beoogd, maar ook het veelvuldig uitstappen, vastgesteld bij de eerste clusters, moeilijker zal worden.

¹⁴² Op 21 februari 2014 keurde de Vlaamse Regering het voorstel van selectie en rangschikking en de opstart van de gunningsprocedure voor de geselecteerde subsidieaanvragen goed. Er werden 29 projecten geselecteerd, waarvan 10 onder voorwaarden.

6.4 Conclusies

- De uitvoering van het meerjareninvesteringsplan van Bloso wordt periodiek geregistreerd, maar niet geëvalueerd. Het onderhoud van de Bloso-centra wordt evenmin systematisch op dezelfde wijze geëvalueerd.
- De resultaten van de investeringssubsidies worden vrijwel niet geëvalueerd. Daardoor heeft de Vlaamse overheid geen zicht op de impact van de subsidies op omvang, kwaliteit en spreiding van de sportinfrastructuur. Ook kunnen geen lessen worden getrokken uit vroegere ervaringen voor nieuwe subsidiëringen.
- Het SIP werd tot nu toe tweemaal tussentijds geëvalueerd. Op basis van informatie uit de eerste evaluatie introduceerde de minister een nieuwe subsidieregeling voor kleinschalige lokale sportinfrastructuur, die echter een ruim aantal desiderata van de lokale besturen alsnog onbeantwoord laat (renovatie, energiebesparende maatregelen, andere infrastructuurtypes, behoefteplan, klassieke subsidiëring, enz.).
- De beslissing tot voortzetting van het SIP voor kunstgrasvelden steunt op de tweede evaluatie, die alleen de kunstgrasvelden betrof en vrij positief was. Enkele aanpassingen moeten het probleem van de lange procedure en de veelvuldige uitstappers verhelpen.

Algemene conclusies

Hoofdstuk



De beleidsdoelstellingen inzake sportinfrastructuur zijn niet altijd voldoende geoperationaliseerd om de uitvoering ervan te sturen. De uitbouw van Bloso-infrastructuur en projecten gerealiseerd via alternatieve financiering kaderen weliswaar in een meerjarenplan met budget, maar er ontbreekt een overkoepelende visie die alle soorten sportinfrastructuur omvat. Zowel in de vorige als in de afgelopen regeerperiode heeft de Vlaamse Regering nog ad-hocbeslissingen of tijdelijke reglementen getroffen om topsportinfrastructuur, bovenlokale en lokale infrastructuur te subsidiëren. De infrastructuurtypes die onder het Sportinfrastructuurplan SIP ressorteren, waren al vastgesteld vóór de sportinfrastructuurbehoeften werden onderzocht. Ook heeft de Vlaamse Regering onvoldoende afgewogen of PPS de meest aangewezen aanpak was om de SIP-infrastructuur te realiseren.

Het organisatorisch kader voor de realisatie van sportinfrastructuur is transparant, maar uit de taakverdeling tussen het departement CJSM en Bloso voor het beheer van investeringssubsidies blijkt geen eenduidige organisatorische visie. Voor sommige subsidies beheerd door het departement wordt bovendien de technische knowhow van Bloso inzake sportinfrastructuur onderbenut. Het Vlaams Parlement krijgt voldoende informatie over de beschikbare investeringsmiddelen, maar ontvangt onvolledige informatie over de besteding ervan en over de resultaten van het beleid.

Wat de eigen sportinfrastructuur betreft, beschikt Bloso over het algemeen over voldoende zakelijke rechten om te kunnen investeren in zijn sportcentra. De Bloso-centra voeren het onderhoud vrij autonoom uit: het agentschap heeft richtlijnen uitgevaardigd en het hoofdbestuur houdt toezicht op de onderhoudsbudgetten, maar volgt de correcte toepassing van de plannings- en opvolgingsinstrumenten niet op. De investeringsprojecten verliepen niet altijd rechtmatig. Omdat Bloso alleen rekening hield met het bedrag van elk perceel en niet met het totaalbedrag van de investering, heeft het verschillende werken ten onrechte gegund met een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. De gunning van aanvullende werken werd bovendien onvoldoende gemotiveerd. Het agentschap volgt de uitvoering van de werken nauwgezet op. Niettemin vertoont het investeringsproces tekortkomingen, zoals onduidelijke raming van de investeringskosten, ontbreken van een delegatieregeling en gebrekkige archivering van de investeringsdossiers. Bij projecten met cofinanciering door derden worden de afspraken tussen de partijen niet altijd tijdig formeel vastgelegd. Bloso evalueert niet systematisch de functionele en beheersmatige prestaties van de gerealiseerde infrastructuur, zodat niet duidelijk is in welke mate de verwachte resultaten worden gehaald.

De toekenning van investeringssubsidies verliep rechtmatig. Verschillende subsidies werden ad hoc toegekend zonder transparante procedure en objectieve criteria. De subsidies ingevoerd tijdens de afgelopen regeerperiode steunen meestal op vooraf bepaalde criteria of op een reglement dat de toekenningsvoorwaarden objectief en eenvormig bepaalt. Een organieke decretale regeling conform het cultuurpact, blijft echter uit, in het bijzonder voor de subsidiëring van kleinschalige lokale infrastructuur die een structureel karakter kreeg. De controle op de naleving van de subsidievoorwaarden en de verantwoording is toereikend maar wordt soms bemoeilijkt door de onduidelijke omschrijving van de voorwaarden en de in te dienen verantwoordingsdocumenten.

De projecten uitgevoerd via alternatieve financiering steunen op een deskundige projectorganisatie met een goede begeleiding van de participerende lokale besturen. De juridisch-technische begeleiding is echter voor de fase na de beschikbaarstelling niet duidelijk geregeld.

De projectselectie verliep objectief en gemotiveerd, maar twee subsidiecriteria (behoeften en spreiding) speelden daarbij geen rol. Minder dan de helft van de geraamde investeringen is gerealiseerd of in realisatiefase, doordat veel lokale besturen na goedkeuring van hun aanvraag uit het project stapten. Financieel is de raming veel meer ingevuld, doordat de realisatiegraad van de duurdere, multifunctionele sportinfrastructuur de raming benadert. De meeste uitstappers hebben de sportinfrastructuur gerealiseerd of plannen de realisatie op korte termijn buiten het PPS-instrument om. Men kan vragen stellen bij de noodzaak van PPS als instrument voor de snelle realisatie van de betrokken infrastructuur: de verwachte versnelde uitvoering is immers niet gerealiseerd en het verwachte schaalvoordeel is vooral bij de sporthallen onzeker. De gunning van de opdrachten aan de private partners verliep correct, maar de mededinging was beperkt. De contracten bieden voldoende garanties voor de realisatie van de sportinfrastructuur binnen de voorziene kostprijs, maar de risicoverdeling tijdens de exploitatiefase is niet duidelijk. Gelet op de lange looptijd van sommige overeenkomsten blijven er ook risico's op het vlak van beschikbaarheid en kunnen wijzigende trends in sportbeoefening het vraagrisico voor de lokale besturen verhogen. De subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoedingen verloopt rechtmatig.

De evaluatie van het investeringsbeleid is beperkt. Bloso evalueert de uitvoering van zijn investeringsplan en van het onderhoud van de Bloso-centra niet systematisch. De resultaten van de investeringssubsidies worden niet geëvalueerd. Alleen het verloop en de resultaten van het SIP werden regelmatig geëvalueerd. Dat leidde tot een voortzetting van de uitvoering met enkele aanpassingen.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

8

Aanbevelingen voor de minister

- Het is raadzaam dat de minister van Sport de behoeften inzake uitbouw en renovatie van sportinfrastructuur verder laat onderzoeken, met bijzondere aandacht voor de bovenlokale sportinfrastructuur. Op basis van de vastgestelde behoeften en de budgettaire mogelijkheden moet de minister een gefundeerde, samenhangende visie ontwikkelen voor alle sportinfrastructuur in Vlaanderen, om die vervolgens te concretiseren in doelstellingen gekoppeld aan timing en budget.
- De minister moet streven naar een consistente taakverdeling tussen Bloso en het departement CJSM voor investeringssubsidies, waarbij de technische kennis van Bloso inzake sportinfrastructuur ten volle wordt benut. Als de minister Bloso verder wil belasten met het beheer van investeringssubsidies, is het wenselijk dat hij deze taak laat opnemen in de decretale opdracht van het agentschap.
- De minister moet het Vlaams Parlement informeren over de resultaten van het investeringsbeleid. Daartoe moeten Bloso en het departement CJSM rapporteren over de resultaten van het beleid en de ingezette instrumenten.
- Voor investeringssubsidies is het raadzaam dat de minister ad-hoctoekenningen vermijdt en tijdelijke reglementen beperkt. Voor structurele subsidies is een organieke decretale regeling nodig.
- Een efficiënte en zuinige besteding van overheidsmiddelen vereist dat de minister ook bij voldoende beschikbare middelen alleen projecten ondersteunt die tegemoetkomen aan de vastgestelde subsidiecriteria op vlak van behoefte aan en evenwichtiger spreiding van sportinfrastructuur.
- Als de participatie sterk onder de verwachtingen blijft, moet de verwachte meerwaarde van het PPS-instrument, in het bijzonder de geclaimde schaalvoordelen, opnieuw worden getoetst.
- De minister dient de resultaten van de verschillende investeringssubsidies periodiek te evalueren met het oog op een voortzetting of aanpassing van de subsidie-instrumenten. Daarbij moet er aandacht zijn voor de impact op de kwaliteit en de spreiding van sportinfrastructuur, op de gebruikersintensiteit en op de adequaatheid van het instrument.

Aanbevelingen voor de administratie

- Bloso moet erop toezien dat de Bloso-centra de ontwikkelde plannings- en opvolgingsinstrumenten voor onderhoud correct en uniform toepassen en dat ook de prestaties van externen in het kader van onderhoudscontracten worden opgevolgd.
- Voor investeringen in de eigen infrastructuur moet Bloso de toepasselijke gunningsprocedure bepalen op basis van het totaalbedrag van alle percelen van de opdracht. Daartoe dient het agentschap vooraf een zo nauwkeurig mogelijke raming te maken van de kostprijs van de werken. Het moet de gunning van aanvullende werken steeds duidelijk motiveren conform de regelgeving.

- Personeelsleden die betrokken zijn bij werken of leveringen, moeten de delegatieregeling van Bloso respecteren. Zo nodig moet een aangepaste delegatieregeling worden uitgewerkt.
- Bloso moet voor elk investeringsproject zorgen voor een volledige en gestructureerde archivering van alle documenten en een overzicht bijhouden van alle belangrijke elementen van de uitvoering.
- Het is raadzaam dat Bloso de functionele en financiële resultaten van de gerealiseerde infrastructuur systematisch evalueert en toetst aan de vooropgestelde resultaten.
- Bloso moet de afspraken van de samenwerking met derde partijen bij investeringsprojecten vooraf formeel vastleggen. Het agentschap moet de samenwerkingsprocedures stroomlijnen en de financiële inbreng steeds activeren in de boekhouding, ongeacht de wijze van inbreng.
- De binnen Sportfacilitator opgebouwde technische, financiële en juridische kennis dient gedurende de gehele looptijd van de DBFM-overeenkomsten actief ter beschikking te blijven van de lokale besturen, met actieve participatie van de partners-experten. Op die manier kunnen eventuele problemen en betwistingen met kennis van zaken en uniform worden benaderd tot op het ogenblik van de overdracht van de infrastructuur.
- Sportfacilitator moet erop toezien dat de lokale besturen de onderhouds- en herstellverplichtingen opgelegd aan de private partners door de DBFM-overeenkomsten, grondig opvolgen, om tijdig te kunnen oordelen of bij contracteinde een overdracht in goede staat haalbaar blijft. De prestaties die Bloso levert in de onderhouds- en overdrachtsfase, dienen duidelijker te worden omschreven en mee de dotatie verantwoorden die het agentschap daarvoor zal ontvangen.
- Na realisatie van alle projecten moet het departement CJSM het SIP evalueren op zijn doelbereiking en effecten. Het is ook wenselijk een grondige evaluatie te maken van het gebruikte PPS-instrument in vergelijking met de klassieke investeringssubsidies en van de gerealiseerde meerwaarden om een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over al dan niet voortzetting van het SIP, eventueel voor andere infrastructuur. Als de sportinfrastructuur enige tijd in gebruik is, moeten ook het onderhoud, de beschikbaarheid en de evolutie van de kosten worden geëvalueerd.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

9

In zijn antwoord van 15 september 2014 deelde de minister mee dat hij zich kan terugvinden in de globale analyse gemaakt in het auditverslag en stelde hij dat verschillende beleidsaanbevelingen uit het verslag al een gevolg hebben gekregen in het nieuwe regeerakkoord van de Vlaamse Regering. Hij ging niet in op de aanbevelingen die betrekking hebben op de administratie.

De minister kondigde de opmaak aan van een globaal strategisch sportinfrastructuurplan ondersteund door een sportinfrastructuurfonds. Daaraan zal een evaluatie van de huidige beleidsinitiatieven en een grondige behoeftestudie voorafgaan.

Er zal één nieuwe administratie voor sport worden gevormd, die de kennis en expertise zal bundelen en die het probleem van de taakverdeling tussen het departement CJSB en Bloso moet oplossen.

De minister stelde dat de voorbije vijf jaar een objectivering heeft plaatsgevonden in de toekenning van investeringssubsidies voor sportinfrastructuur door tijdelijke, transparante subsidiereglementen op te starten. Het aangekondigde strategisch sportinfrastructuurplan zal worden geregeld via een nieuw decreet. Bij de opmaak van dat decreet zal de ondersteuning van de types sportinfrastructuur opgenomen in het huidige Sportinfrastructuurplan (via PPS), worden herbekeken.

De minister sluit zich aan bij de kritische analyse van het SIP, maar is het er niet mee eens dat de DBFM(O)-overeenkomsten de risicoverdeling tijdens de exploitatiefase onvoldoende specificeren en onvoldoende flexibel zijn in functie van een wijzigend sportlandschap. Hij stelde dat die aspecten geregeld zijn in lijn met de Vlaamse en de internationale praktijk.

Ten slotte meent hij dat met de verschillende tijdelijke reglementen in grote mate tegemoet is gekomen aan de desiderata die de lokale besturen formuleerden bij de evaluaties van het SIP.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Bloso-centra

Plaats	Sportcentrum ¹⁴³	Zakelijk recht
Blankenberge	Blankenberge	Erfpacht
Brugge	Julien Saelens	Eigendom
Genk	Kattevenia	Eigendom
Gent	Gent	Eigendom/ Erfpacht
Hasselt	De Schaverdijn	Huur
Herentals	Netepark	Erfpacht
Hofstade	Hofstade	Eigendom
Liedekerke	Heuvelkouter	Erfpacht
Nieuwpoort	Nieuwpoort	Eigendom/ Concessie
Oordegem	Putbos	Eigendom
Waregem	Gaverbeek	Erfpacht/ Huur
Willebroek	Hazewinkel	Eigendom
Woumen	De Rhille	Eigendom

¹⁴³ Bron: <http://www.bloso.be/Centra/Pages/default.aspx>.

BIJLAGE 2

Doelstellingen investeringsbeleid sportinfrastructuur

Doelstellingen 2009-2014

Regeerakkoord 2009-2014

Het regeerakkoord formuleert geen doelstellingen voor sportinfrastructuur, behalve voor de voetbalstadions: *Bijdragen in de vernieuwing van onze voetbalstadions. Een correcte regionale spreiding en een multifunctionele benadering staan daarbij voorop.*

Beleidsnota Sport 2009-2014

Strategische doelstelling 6 : Het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid

Onderverdeeld in 6 operationele doelstellingen:

1. Goed onderhouden, duurzame en functionele sportaccommodaties in de onmiddellijke omgeving
2. De Vlaamse Regering stimuleert een optimaal gebruik van de aanwezige sportinfrastructuur
3. Ter beschikking stellen van de Bloso-centra aan sportfederaties, sportclubs, scholen individuele sportbeoefenaars, beloftevolle jongeren en topsporters
4. Elke topsporter heeft de mogelijkheid om te trainen in kwalitatief hoogstaande topsportinfrastructuur
5. De Vlaamse Regering levert via alternatieve financiering een bijdrage voor de vernieuwing van de voetbalstadions
6. Het sportinfrastructuurbeleid vraagt een beleidsdomein overschrijdende aanpak

Beheersovereenkomst Bloso 2011-2015

SD 12

Advies verlenen aan de minister betreffende het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid waarbij elke Vlaming in zijn onmiddellijke omgeving gebruik kan maken van de gelijke sportaccommodaties en waarbij een referentiekader wordt gecreëerd waardoor investeringen in sportinfrastructuur op verantwoorde wijze gebeuren.

OD

- In december ieder jaar wordt een volledige update gemaakt van de Spakki databank
- In december ieder jaar wordt een overzicht gemaakt van de nog bestaande behoeften in Vlaanderen aan overdekte zwembaden, sporthallen en grasvelden.

SD 15

De kwaliteit van de Bloso-infrastructuur vrijwaren en verhogen door de renovatie en uitbouw van de Bloso-centra

OD

- *Het tijdig indienen van het jaarlijks investeringsprogramma conform de begrotingsinstructies op basis van het investeringsplan 2007-2014*
- *Opvolgen en uitvoeren van het jaarlijks investeringsprogramma*
- *Opzetten van samenwerkingsverbanden met lokale en provinciale besturen en private organisaties. Minimaal 30% cofinanciering realiseren*

Doelstellingen 2004-2009*Regeerakkoord 2004-2009*

We maken werk van een efficiënter gebruik van de sportinfrastructuur van de gemeenten en van de scholen, zowel tijdens als na de schooluren, ten bate van de sportclubs, de scholen en de gemeentelijke sportdiensten.

Beleidsnota Sport 2004-2009

SD

Het voeren van een planmatig sportinfrastructuurbeleid

OD

- Het onderzoeken van de mogelijkheid om (in) sportinfrastructuur gericht te investeren/ subsidiëren in de geest van het bestuursakkoord op basis van een wetenschappelijk onderbouwd sportinfrastructuurplan.
- Het onderzoeken van de prioriteiten die moeten gelegd worden wat betreft de sportinfrastructuur ten laste van de FFEU-middelen.

Kritische succesfactoren

- Het verder stimuleren van een planmatige aanpak van de infrastructuurinplanting en -uitbouw en van het optimaal gebruik van de aanwezige sportinfrastructuur (ook in scholen)

De Vlaamse Regering zal ernaar streven (...) om extra middelen ter beschikking te stellen voor de financiële ondersteuning van sportinfrastructuur van Vlaams of internationaal belang of van innovatieve projecten.

BIJLAGE 3

Bloso-centra – Onderzochte investeringsdossiers

OA	Openbare aanbesteding
AO	Algemene offerteaanvraag
OPZB	Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

Brugge Fase 1 Gymnastiekhal

1.	Perceel	open ruwbouw	OA
2.	Perceel 6	sanitair	OPZB
3.	Perceel 7	HVAC	OPZB
4.	Perceel	Nutsleidingen	OPZB
5.	Perceel 10	HVAC	OA
6.	Perceel 11	sanitair	OA
7.	Perceel 16	buitenschrijnwerk	OPZB
8.	Perceel 19	buitenschrijnwerk	OPZB
9.	Perceel	bijkomende werken	OPZB
10.	Perceel29	kunsthars	OPZB

Gent Aanleg BMX-parcours

1.	Ruwbouw (enig perceel)	AO
----	------------------------	----

Herentals Overkapping ijsbaan

1.	Design and Build (enig perceel)	AO
----	---------------------------------	----

Genk Uitbreiding sporthotel

1.	Design and Build	AO
2.	Perceel 1 bedden	OPZB
3.	Perceel 2 kasten	OPZB
4.	Perceel 3-7 tafels en stoelen	OPZB

Waregem Renovatie manège

1.	Perceel 1	Dakwerken	AO
2.	Perceel 2	Schilderwerken	OPZB
3.	Perceel 3	Rijbaan	OPZB
4.	Perceel 4	Betonvloer boxen	OPZB
5.	Perceel 5	Hoefslagkering	OPZB
6.	Perceel 6	Kleedkamers/Caf	OA
7.	Perceel 7	Levering Meub	OPZB
8.	Perceel 8	Klinkerwerken	OPZB
9.	Perceel 9	Schilderwerken	OPZB
10.	Perceel 15	Levering Elek	OPZB

11.	Perceel 16	Levering Elek	OPZB
12.	Perceel 17	Levering Elek	OPZB

Willebroek Bouw Windsurfchalet

1.	Perceel 1	Bouwwerken	AO
2.	Perceel 2	Riolering	OPZB
3.	Perceel 5	Lev San	OPZB
4.	Perceel 6	Lev Armaturen	OPZB
5.	Perceel 8	Lev Ventilatie	OPZB
6.	Perceel 9	Lev Ketels	OPZB
7.	Perceel 10	Lev Douchegoten	OPZB
8.	Perceel 11	Lev Radiatoren	OPZB

Hofstade Bouw loods uitleendienst

1.	Perceel 1	Bouwwerken	AO
2.	Perceel 2	Elektriciteit	OPZB
3.	Perceel 3	HVAC	OPZB
4.	Perceel 4	Sanitair	OPZB

Nieuwpoort Renovatie aanlegsteigers

1.	Perceel 1	Bouwwerken	AO
----	-----------	------------	----

BIJLAGE 4

Investerings met cofinanciering van derden vanaf 2007¹⁴⁴

Bloso-centrum	Project	Totaal investeringsbedrag inclusief btw (in euro)	Partners	Inbreng van partner(s) inclusief btw (in euro)
J. Saelens – Brugge	Bouw van topgymhal (fase 1)	5.045.000	Stad Brugge	700.000
			Provincie West-Vlaanderen	250.000
J. Saelens – Brugge	Bouw van sporthal (fase 2+3)	9.257.000	Stad Brugge	3.770.670
J. Saelens – Brugge	Aanleg parking	333.000	Colruyt nv.	250.000
Gent	Aanleg van BMX-parcours	296.000	Stad Gent	148.000
			Vzw Wielerbond Vlaanderen	¹⁴⁵ 25.000
Herentals	Overdekking van de ijsbaan	1.523.000	Stad Herentals	370.840
			FFEU	495.868
Waregem	Aanleg parking	200.000	Stad Waregem	100.000

¹⁴⁴ Bron: Bloso-administratie, 02/2013.

¹⁴⁵ Toegevoegd na onderzoek audit.

BIJLAGE 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Sport

15 september 2014

Betreft: Audit van de investeringen in sportinfrastructuur

Geachte,

Hartelijk dank voor het toesturen van het ontwerpverslag betreffende de audit van de investeringen in sportinfrastructuur. Ik heb het rapport aandachtig doorgenomen en kan me terugvinden in de globale analyse die hierin werd gemaakt en heb ook acte genomen van de beleidsaanbevelingen die het rapport aanlevert. Verschillende van deze aanbevelingen hebben reeds een gevolg gekregen in het nieuwe Regeerakkoord van de Vlaamse Regering. Via dit antwoord wil ik bij een aantal zaken nog extra toelichting geven.

In de aanbevelingen wordt verwezen naar de nood aan een overkoepelende visie. Dit wordt ondervangen door het nieuwe Regeerakkoord waarin de opmaak van een globaal Strategisch Sportinfrastructuurplan is opgenomen dat zal ondersteund worden door een sportinfrastructuurfonds. Uiteraard zal hieraan een evaluatie van de huidige beleidsinitiatieven en een grondige behoeftestudie aan voorafgaan. Hierin zullen ook de rollen van de verschillende beleidsactoren worden gespecificeerd. Vlaanderen is immers niet de enige initiatiefnemer inzake de bouw van de sportinfrastructuur. Ook de lokale besturen hebben hier een belangrijke rol. De algemene visie over waar en op welke manier Vlaanderen moet optreden was trouwens tijdens de vorige legislatuur reeds duidelijk uitgewerkt. Vlaanderen dient een trekkersrol te spelen op het vlak van topsportinfrastructuur, een faciliterende rol bij de realisatie van bovenlokale sportinfrastructuur en in beperkte mate een stimulerende rol naar lokale besturen. De focus ligt echter sterk op de eerste twee niveaus. Deze visie blijkt ook uit de toelichting die ik in het parlement gaf naar aanleiding van een interpellatie door Peter Gysbrechts op 17 oktober 2013. In de toekomst zal ik steeds de nodige initiatieven nemen om het parlement proactief te informeren over het sportinfrastructuurbeleid.

Het rapport gaf aan dat de taakverdeling tussen het Departement CJSJ en het Bloso wel transparant, maar niet steeds optimaal was. Ook verwijst het rapport naar het feit dat het Departement CJSJ externe expertise zocht bij het beleidsdomein Bestuurszaken, terwijl ze beter gebruik zouden moeten maken van de aanwezige expertise bij het Bloso. Ik sluit me bij beide opmerkingen aan, maar met die kanttekening dat dat laatste wel dateert van 2008 en dat het Departement CJSJ sinds mijn aantreden in 2009 wel degelijk beroep heeft gedaan op de kennis van het Bloso voor de verschillende initiatieven die sinds 2009 werden opgestart. Ook voor deze aanbeveling biedt het Regeerakkoord 2014-2019 een oplossing. Zo werd opgenomen dat er voor het beleidsveld sport één nieuwe administratie zal gevormd worden. Bij een dergelijke samensmelting van het Bloso en het Departement CJSJ zal de kennis en expertise gebundeld worden en zal het probleem van een taakverdeling zich niet langer stellen.

Verder stelt het rapport dat ad-hoc aanbevelingen moeten vermeden worden en tijdelijke reglementen beperkt worden. Ook wordt gevraagd om middelen enkel nog in te zetten voor projecten die tegemoetkomen aan vastgestelde subsidiecriteria op vlak van behoefte aan en

evenwichtiger spreiding van sportinfrastructuur. Hierop wil ik aangeven dat er de voorbije vijf jaar een duidelijke objectivering heeft plaatsgevonden in het toekennen van investeringssubsidies voor sportinfrastructuur. De tijdelijke reglementen die werden opgestart waren steeds transparant en zorgden voor een beperkte administratieve belasting voor de begunstigden. Deze reglementen waren goede denkoefeningen die kunnen bijdragen aan de uitwerking van het plan en fonds dat in het Regeerakkoord is opgenomen. De uitwerkingen van dit plan zal ook geregeld worden via een nieuw decreet. Dit laatste speelt ook in op problematiek van PPS en de effectiviteit van het huidige SIP die door het rapport in vraag wordt gesteld. Ik kan me aansluiten bij de kritische analyse. Na een eerste analyse werd reeds beslist om enkel nog de kunstgrasvelden verder te zetten via een derde cluster. Voorlopig is er geen intentie meer om nieuwe oproepen te lanceren vanuit dit SIP. Bij de opmaak van het nieuwe decreet zal opnieuw bekeken worden of en onder welke vorm deze types sportinfrastructuur het best kunnen opgenomen worden. Bij het uitwerken van een nieuw decreet men zeker in acht nemen dat de noodzakelijke algemeenheid hiervan niet ten koste gaat van de transparantie en objectieve besluitvorming.

In het rapport wordt als tegenargument voor de PPS constructies aangehaald dat de verschillende projecten van uitstappers toch nog gerealiseerd zijn buiten het SIP om. Dit is wellicht wat kort door de bocht en enige nuancering is hier wel aangewezen. Er is immers niet onderzocht of de projecten volgens een gelijkaardig bouwplan zijn verder gezet, dan wel in een meer bescheiden vorm. De bevraging levert immers geen vergelijkbare informatie over het eindresultaat op. Dit moet mogelijks verder worden onderzocht in een finale eindevaluatie van de resultaten van dit SIP.

Op diverse plaatsen in het rapport wordt vermeld dat de DBFM(O)-overeenkomsten onvoldoende de risico's specificeren die elke partij moet dragen voor de exploitatiefase. Deze opmerking is niet helemaal duidelijk. De DBFM(O)-overeenkomsten die worden gehanteerd in het Vlaams sportinfrastructuurplan zijn immers in lijn met deze die door andere instanties, zoals De Lijn of Via-Invest, worden gehanteerd voor de risico-allocatie en zijn tevens in lijn met de standaarden van het Vlaams Kenniscentrum PPS. De risicoverdeling is daarbij voldoende in detail uitgewerkt. Daarenboven zijn deze Vlaamse DBFM(O)-contracten, ook qua risicoverdeling, zeer gelijkaardig aan de contracten die in de internationale praktijk (UK, NL) worden gehanteerd. Voorts verwijst het rapport ook naar de gebrekkige flexibiliteit van deze overeenkomsten in functie van een wijzigend sportlandschap. Voor deze problematiek van wijzigingen zijn specifieke clausules opgenomen in de DBFM(O)-overeenkomsten, net om de door het Rekenhof beoogde flexibiliteit te bekomen, die opnieuw in lijn zijn met de Vlaamse en internationale praktijk.

Ten slotte wijst het rapport bij de passage over de evaluatie van het SIP op het feit dat er onvoldoende rekening zou gehouden zijn met een aantal desiderata van de lokale besturen (renovatie, klassieke subsidiëring, ...). Ik denk dat ik hier in de verschillende tijdelijke reglementen echter wel degelijk in grote mate aan tegemoet ben gekomen. Ook hier lijkt enige nuancering aangewezen.

Ik dank u alvast voor het heldere rapport. Zoals aangegeven in deze brief kwamen we bij de evaluatie van acties uit de afgelopen legislaturen tot een aantal gelijkaardige bevindingen en werd hierop reeds gereageerd via het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019. Ik hoop dat u

zich ook kan vinden in de aangehaalde bemerkingen uit deze brief en dat u waar mogelijk de nodige nuancering kan invoegen.

Met vriendelijke groeten,

Philippe Muyters

Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be